

Vergaderjaar 2017–2018

34 986

Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud	Blz.
I. ALGEMEEN DEEL	3
SAMENVATTING	3
1. Algemeen	5
1.1 Inleiding	5
1.1.1 Aanleiding stelselherziening	6
1.2 Algemene opzet stelselherziening	6
1.3 Werking van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet	7
1.3.1 Ruimte voor initiatieven in het omgevingsplan	10
1.4 Plaats van de Invoeringswet Omgevingswet in het brede wetgevingstraject	10
1.4.1 Het brede wetgevingstraject	10
1.4.2 Aanvullingswetgeving op thema's	12
1.4.3 Het overgangsrecht voor de Omgevingswet en de vier Aanvullingswetten	14
1.4.4 Het traject voor de uitvoeringsregelingen	14
1.5 Leeswijzer	15
2. Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet	16
2.1 Aanvullingen van de Omgevingswet	16
2.1.1 Schade	16
2.1.2 Nadeelcompensatie	17
2.1.3 Handhaving en Uitvoering	36
2.1.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet	43
2.1.5 Implementatie herziene nec-richtlijn	56
2.1.6 Vangnet activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving	57
2.2 Aanpassingen van de Omgevingswet	58
2.2.1 Aanpassingen die het omgevingsplan betreffen	58
2.2.2 Aanpassing van de Omgevingswet aan de implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer	72

2.2.3	Wetstechnische aanpassingen van de Omgevingswet	74
2.2.4	Meervoudig vergunninghouderschap: implementatie van artikel 4, derde lid, van de richtlijn industriële emissies	75
2.2.5	Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning	77
2.2.6	Aanpassing bevoegdheidsverdeling na kabinetswisseling	80
3.	Het intrekken van wetten of vervallen van onderdelen daarvan	81
3.1	De wetten die worden ingetrokken	81
3.2	Het vervallen van grotere onderdelen van bestaande wetten	84
4.	Verhouding Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet	88
4.1	Algemeen	88
4.2	Wijzigingen die de rechtsbescherming betreffen	88
4.2.1	Inleiding	88
4.2.2	Regelingen Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet wat betreft bevoegdheid bestuursrechter en rechtstreeks beroep	88
4.2.3	Uitgangspunten rechtsbescherming	89
4.2.4	Regeling van het beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet	90
5.	Hoofdpijnen van het overgangsrecht	92
5.1	Uitgangspunten overgangsrecht	92
5.2	Overgangsfase	94
5.2.1	Omgevingsvisie	95
5.2.2	Programma	96
5.2.3	Omgevingsplan	97
5.2.4	Omgevingsverordening	109
5.2.5	Algemene rijksregels	112
5.2.6	Vergunningen	113
5.2.7	Projectbesluit	118
5.2.8	Instructieregels	119
5.2.9	Samenvattende weergave	120
5.2.10	Overgangsrecht Digitaal Stelsel Omgevingswet	120
5.3	Opbouw en indeling regels overgangsrecht	121
6.	Invoering Omgevingswet	122
6.1	Invoeringsbegeleiding	122
7.	Gevolgen van het wetsvoorstel	123
7.1	Algemeen	123
7.2	Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden	123
7.3	Bedrijfseffectentoets	124
7.4	Gevolgen voor de rechtspraak	125
7.5	PIA onderzoek informatieverstrekking uitvoering en handhaving	126
7.6	Evaluatie	126
8.	Advisering en consultatie	127
8.1	Algemeen	127
8.2	Advisering	127
8.3	Consultatie	127
II.	DE ARTIKELEN	131

I. ALGEMEEN DEEL

Samenvatting

Inleiding

Nederland is een compact land waarin de beschikbare ruimte op veel verschillende manieren wordt benut voor wonen, werken, recreëren en verplaatsen. Deze activiteiten gaan niet altijd goed samen. De fabriek van de één veroorzaakt bijvoorbeeld overlast in het woonhuis van de ander. Er bestaan dan ook al sinds enige tijd regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Vooral in de tweede helft van de vorige eeuw zijn voor elk nieuw probleem dat zich voordeed nieuwe regels opgesteld, wat de samenhang tussen deze regels niet ten goede is gekomen. Het huidige omgevingsrecht is verbrokken en verdeeld over tientallen wetten en onderliggende regels. De Omgevingswet bundelt deze regels in één wet met als doel om te komen tot eenvoudigere en toegankelijke regels voor iedereen. Dat maakt integrale afwegingen voor het gebruik van de fysieke leefomgeving mogelijk.

Aanleiding voor deze Invoeringswet

Met de aanvaarding van de Omgevingswet door de Tweede en Eerste Kamer is een belangrijke stap gezet op weg naar een nieuw stelsel van omgevingswetgeving. Ook de publicatie van de vier algemene maatregelen van bestuur¹ onder deze wet brengt de invoering van een nieuw stelsel van omgevingsrecht dichterbij.

Het stelsel van de omgevingswetgeving is echter niet compleet zonder de Invoeringswet Omgevingswet vormt. Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet heeft twee doelen. Ten eerste het aanvullen van de Omgevingswet op zaken die bij het opstellen daarvan nog niet ingevuld konden worden of wijzigingen die bij nader inzien nodig zijn om tot een beter stelsel te komen. Ten tweede het regelen van een evenwichtige overgang van de nu geldende wetgeving naar het nieuwe stelsel van de Omgevingswet.

Onderdelen van de Invoeringswet

Het voorstel voor de Invoeringswet bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een deel vult de Omgevingswet aan,
- een deel wijzigt de Omgevingswet,
- een deel wijzigt andere wetten of trekt deze in, en
- een deel regelt het overgangsrecht.

1. Aanvullingen van de Omgevingswet

In dit voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden nieuwe onderwerpen toegevoegd aan de Omgevingswet. Deze onderwerpen konden bij het maken van de Omgevingswet niet worden opgenomen omdat er nog wijzigingen in gerelateerde wetten plaatsvonden (in het bijzonder de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten en de Wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Vergunningverlening, toezicht en handhaving)). Ook wijzigingen in Europese regelgeving zijn aanleiding voor aanvullingen. Voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is de noodzaak van

¹ Het betreft hier het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

wettelijke vastlegging van onderdelen van dit stelsel pas duidelijk geworden op het moment dat de Omgevingswet al in procedure was.

Dit wetsvoorstel omvat het toevoegen van onderstaande onderdelen aan de Omgevingswet:

- Een nieuw systeem voor nadeelcompensatie en schadeafhandeling bij gedoogplichten,
- regels voor handhaving en uitvoering, in het bijzonder de bestuurlijke boete (bestuursrechtelijke handhaving) en overheveling naar de Omgevingswet van onderdelen uit de Wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Vergunningverlening, toezicht en handhaving),
- het Digitaal Stelsel Omgevingswet: de doelen, de onderdelen van het digitaal stelsel en de verdeling van verantwoordelijkheden en eisen aan de kwaliteit en het beschikbaar stellen van gegevens,
- de implementatie van de herziene nec-richtlijn,
- een vangnet voor het strafbaar stellen van activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, en
- Regels rondom heffingen.

2. Aanpassingen van de Omgevingswet

Wijzigingen in Europese regels, moties van en toezeggingen aan Tweede en Eerste Kamer en voortschrijdend inzicht naar aanleiding van de uitwerking van de wet in de algemene maatregelen van bestuur, hebben geleid tot voorgestelde aanpassingen op de onderstaande punten:

- Vervangen van de term «afwijkactiviteit» door de term «buitenplanse omgevingsplanactiviteit» om zo alle vergunningplichtige activiteiten die verband houden met het omgevingsplan met samenhangende termen aan te duiden,
- inbouwen van het voorbereidingsbesluit in het omgevingsplan,
- splitsen van de vergunning voor de bouwactiviteit in een technische en een ruimtelijke toestemming,
- aanpassen van de regelingen rond milieueffectrapportage naar aanleiding van de wijziging van de mer-richtlijn,
- implementeren van artikel 4, lid 3, van de richtlijn industriële emissies waarmee meervoudig vergunninghouderschap mogelijk wordt gemaakt,
- introduceren van de mogelijkheid om op verzoek van of met instemming van de aanvrager de uitgebreide voorbereidingsprocedure voor een omgevingsvergunning te volgen in plaats van de reguliere voorbereidingsprocedure,
- verduidelijken van de grondslag om te bepalen wat de reikwijdte van het omgevingsplan is;
- aanpassen van de redactie van artikel 4.2 zodat verduidelijkt wordt dat het omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- schrappen van de brandveilige gebruiksactiviteit,
- opnemen van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets om de mogelijkheid te hebben een milieubelastende activiteit alleen te beoordelen vanwege de mer-plicht,
- nader uitwerken van de mogelijkheden voor kostenverhaal tussen overheden,
- bieden van de mogelijkheid tot het verplicht stellen van eisen aan financiële zekerheid bij het verlenen van een omgevingsvergunning,
- aanpassing van de bevoegdheidsverdeling na de kabinetswisseling in 2017, en
- aanpassingen op wetstechnisch gebied.

Wijzigingen of intrekken andere wetten

De voorgestelde Invoeringswet trekt 14 wetten in en voert wijzigingen door in 54 andere wetten. Deze wijzigingen zijn bijvoorbeeld noodzakelijk omdat daarin verwezen wordt naar een bestaande wet die in zijn geheel of voor een groot deel opgaat in de Omgevingswet, of naar in die wet opgenomen instrumentarium.

Overgangsrecht

De voorgestelde regels voor het overgangsrecht zijn bedoeld om het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht snel in te voeren met behoud van rechtszekerheid en met oog voor de uitvoerbaarheid. Het regelt de rechtsgeldigheid van besluiten die onder het oude recht zijn genomen. Ook regelt het dat procedures die onder het oude recht zijn gestart, nog worden afgehandeld nadat de Omgevingswet in werking is getreden. Het wetsvoorstel voorziet in regels voor de overgangsfase die ingaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Verder vult het grondslagen aan om in de uitvoeringsregelgeving ook overgangsrechtelijke voorzieningen te kunnen treffen.

Vervolgproces

Dit wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is een belangrijke stap in de vervolmaking van het stelsel van de Omgevingswet. Het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de publicatie van de Omgevings- en Invoeringsregeling Omgevingswet complementeren het hoofdtraject. Parallel daaraan zullen de komende tijd nog aanvullingswetten, -besluiten en -regelingen gereed worden gemaakt.

Naast de afronding van de wetgeving is de implementatie van het wetgevingsstelsel minstens zo belangrijk om de doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht te bereiken. In een implementatieprogramma wordt hier met alle overheden en overige betrokkenen aan gewerkt.

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Het wetsvoorstel heeft als primair doel het regelen van een evenwichtige overgang van de nu geldende wetgeving naar het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Om die te bereiken omvat het wetsvoorstel vier hoofdgroepen van regels:

1. Een deel vult de Omgevingswet aan,
2. een deel wijzigt de Omgevingswet,
3. een deel wijzigt andere wetten of trekt deze in, en
4. een deel regelt het overgangsrecht.

De voorgestelde regels voor het overgangsrecht zijn bedoeld om het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht snel in te voeren met behoud van rechtszekerheid en met oog voor de uitvoerbaarheid (voorkomen overmatige transitielast).

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en bij de verdere uitwerking van de Omgevingswet in de vier algemene maatregelen van bestuur² heeft de regering vastgesteld dat er op onderdelen verbeteringen in de Omgevingswet kunnen worden

² Het betreft hier het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

aangebracht. Dit wetsvoorstel is ook bedoeld om die gewenste verbeteringen door te voeren en enkele onvolkomenheden te corrigeren. Deels zijn deze verbeteringen en wijzigingen inhoudelijk van aard, deels technisch.

Het wetsvoorstel voorziet ook in verbeterde grondslagen voor de uitvoeringsregelgeving. Verder vult het grondslagen aan om in de uitvoeringsregelingen ook overgangsrechtelijke voorzieningen te kunnen treffen.

1.1.1 Aanleiding stelselherziening

De Omgevingswet is om twee redenen nodig. In de eerste plaats sluit de huidige regelgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige regels zich slechts beperkt op duurzame ontwikkeling. Ze houden onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. In de tweede plaats is het huidige omgevingsrecht versnipperd. Het is verdeeld over tientallen wetten en zo'n 120 voornamelijk sectorale algemene maatregelen van bestuur voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze versnippering leidt tot problemen in de afstemming en de coördinatie. Ook weten gebruikers niet altijd bij welke overheidsinstantie ze moeten zijn en of ze wel alle regels vinden die op hen van toepassing zijn. Initiatiefnemers van activiteiten worstelen met de vele verschillende wetten en besluiten, met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties kunnen initiatieven niet in samenhang beoordelen en integraal beleid komt niet of alleen moeizaam tot stand. Deze problemen laten zich vooral voelen door de toegenomen gebiedsgerichte benadering.

In het huidige omgevingsrecht zijn in de loop van de jaren al verbeteringen doorgevoerd, die op zichzelf weliswaar succesvol waren. Tegelijkertijd belemmeren deze aanpassingen de transparantie van het stelsel door de stapeling en versnippering van wetgeving. Bovendien ligt de nadruk te zeer op zekerheid en te weinig op een op duurzaamheid gerichte groei.

1.2 Algemene opzet stelselherziening

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, in onderlinge samenhang:

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

Om dit doel te bereiken houdt de Omgevingswet een stelselwijziging in voor het beheer van de fysieke leefomgeving. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet³ is aangegeven dat de beoogde stelselwijziging vier verbeterdoelen heeft:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht,
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving,
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving,

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 25.

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

De Omgevingswet biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet. De Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. De wet verbetert direct na invoering de mogelijkheden voor integraal beleid en de bruikbaarheid. Verder vereenvoudigt de wet het omgevingsrecht substantieel. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden sneller. In plaats van naar schatting 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen komt er één omgevingsplan per gemeente. Dankzij deze bundeling worden kosten bespaard, onderzoekslasten beperkt en komen er betere mogelijkheden voor digitale vaststelling en beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is bedoeld als meer dan een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. De regering beoogt nadrukkelijk een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Hiermee wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer.

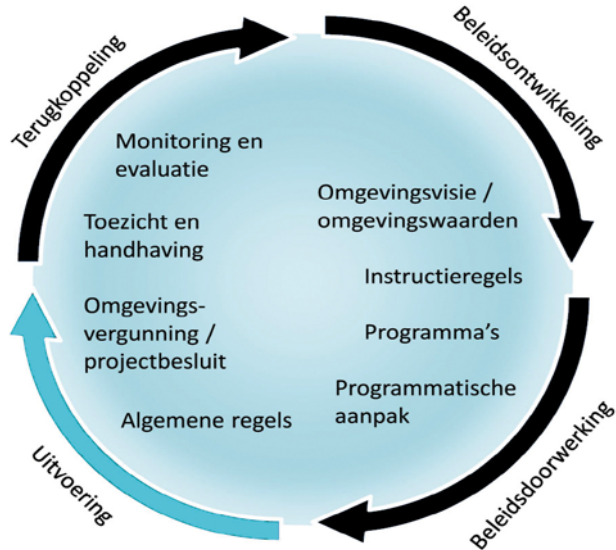
Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uitdrukking komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak tot een goede afweging van alle belangen komen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit vraagt van partijen dat zij meer oog krijgen voor de samenhang van relevante aspecten van de fysieke leefomgeving. Deze benadering sluit aan bij de veranderende rol van de overheid, waarin de overheid steeds minder centraal bepalend is. Hierbij past een bestuurscultuur die meer gericht is op samenwerking met alle spelers in het veld. Zo moet een beweging ontstaan van «projecteren van centraal beleid op projecten» naar «het voorop stellen van ontwikkelingen». Het wettelijk instrumentarium moet deze gewenste uitvoeringspraktijk faciliteren. Daarom worden onder de Omgevingswet de ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving meer dan voorheen centraal gesteld.

De in deze paragraaf genoemde vier verbeterdoelen vormen de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten die gebruikt worden bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet.⁴ Deze uitgangspunten zijn ook van toepassing op dit wetsvoorstel, maar worden hier korthedshalve niet herhaald. Voor twee onderdelen van dit wetsvoorstel, rechtsbescherming en overgangsrecht, is een concretisering van de uitgangspunten uitgewerkt. Die uitgangspunten worden toegelicht in paragraaf 4.2.3 (rechtsbescherming) en paragraaf 5.1 (overgangsrecht) van deze memorie van toelichting.

1.3 Werking van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30–49.

Figuur 1: de beleidscyclus van de Omgevingswet



De beleidscyclus als denkmodel voor de Omgevingswet

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus, weergegeven in figuur 1. Het figuur maakt inzichtelijk welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking hebben. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal. De wet gaat uit van een veel meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving dan binnen de bestaande wetgeving mogelijk is. De zorg van de overheid is erop gericht om de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekortschiet en om kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn.

Het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus wordt getypeerd door «*beleidsontwikkeling*». De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie wordt door het Rijk, door de provincies en door gemeenten voor hun grondgebied vastgesteld. Het is een document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van de Omgevingswet. Het gaat hier om één kenbaar en integraal beleidsdocument met het gehele strategische omgevingsbeleid van de overheid die de visie vaststelt. Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de beleidsdoelen in de visie na te streven. Programma's zijn een goed voorbeeld van een instrument om tot doorwerking van het beleid uit een omgevingsvisie te komen. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Een programma is verplicht als dat volgt uit EU-richtlijnen of als de vereiste kwaliteit, vastgelegd in omgevingswaarden, niet wordt gehaald. Een bijzondere vorm van een programma is de programmatische aanpak.

De gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan kunnen concreter worden gemaakt door die ook stevig juridisch vast te leggen («de luchtkwaliteit moet ten minste daaraan voldoen» of «de veiligheid van waterkeringen moeten ten minste zo zijn»). Die eisen

kunnen dan worden vastgelegd in omgevingswaarden.⁵ Een omgevingswaarde is een maatstaf voor de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het kan ook een maatstaf zijn voor de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteitseisen voor water of lucht en waarden voor de bescherming tegen overstromingen en de veiligheid van waterkeringen. Niet voor alle beleidsdoelstellingen zijn omgevingswaarden nodig. De doorwerking van het beleid van provincies en het Rijk voor de fysieke leefomgeving krijgt voor een groot deel gestalte door instructieregels. Dit zijn regels in de omgevingsverordening of op rijksniveau in een algemene maatregel van bestuur, die de taak- en bevoegdheidsuitoefening van decentrale bestuursorganen inkaderen. Het gaat bijvoorbeeld om regels over de inhoud of motivering van een besluit in verband met geluid, geur of externe veiligheid, de bescherming van waardevolle landschappen of cultureel erfgoed. Op rijksniveau worden die omgevingswaarden en instructieregels gebundeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.⁶

In het onderste kwart aan de linkerkant van de cyclus, dat wordt aangeduid met «*uitvoering*», staan de initiatiefnemers van activiteiten en projecten centraal: burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Dit kan de uitbreiding van een bedrijf of woning zijn, de bouw van een school maar ook de aanleg van een natuurgebied, snelweg of windmolenpark. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht. Waar inkadering van activiteiten door de overheid nodig is, gebeurt dat zo veel mogelijk door algemene regels. Belangrijke kenbronnen voor algemene regels zijn het omgevingsplan van de gemeente en de waterschapsverordening. Voor een deel van de maatschappelijke activiteiten worden die algemene regels om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid op rijksniveau geregeld. Die algemene regels zorgen er in principe voor dat initiatiefnemers niet vooraf toestemming hoeven te vragen aan de overheid om die activiteit te verrichten. Houden zij zich aan de regels, dan mag het.

Als toestemming van de overheid wel vereist is, verloopt die primair via een omgevingsvergunning. Daarnaast kent de Omgevingswet het projectbesluit, waarmee een overheidsinstantie zelf de regie kan nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is, zoals aanleg van een snelweg of een dijkverlegging. Dat geldt ook voor private projecten met een publiek belang, zoals aanleg van een windmolenpark of winning van grondstoffen.

Zoals hierboven is aangegeven, staan in het onderste kwart aan de linkerkant van de cyclus burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen, centraal. In de overige drie kwarten van de cyclus staat alleen de overheid centraal.

Het bovenste kwart aan de linkerkant wordt getypeerd door «*terugkoppeling*». De activiteiten in de fysieke leefomgeving leiden tot ontwikkelingen in de feitelijke toestand. Via monitoring bepaalt de overheid of aan omgevingswaarden wordt voldaan en wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. Dat leidt in een cyclisch proces tot nieuwe visievorming en, waar nodig, nieuwe maatregelen. Verantwoordelijke

⁵ Voor een nadere toelichting op de omgevingswaarden op rijksniveau wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁶ Voor een nadere toelichting op de instructieregels wordt eveneens verwezen naar de nota van toelichting bij dat besluit.

bestuursorganen moeten ook door derden aangesproken kunnen worden op het wel of niet realiseren van omgevingswaarden, kwaliteiten en projecten en op de uitvoering van beleid dat is vastgelegd in omgevingsvisies en programma's. Monitoring en de beschikbaarstelling van gegevens daaruit is hierbij van wezenlijk belang.

De cyclische aanpak is een uiting van de nieuwe dynamiek die onder de Omgevingswet gestalte moet krijgen: van behoud en bescherming naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De vastgelegde kwaliteitsdoelstellingen moeten daadwerkelijk worden gehaald. Daarbij moet voor alle belanghebbenden (andere overheden, burgers, bedrijven, organisaties) inzichtelijk zijn welke ruimte voor ontwikkeling er is en welke rol en betrokkenheid zij hebben in de verschillende fasen van de cyclus. De cyclus laat zien hoe bestuursorganen zich bij de zorg voor de fysieke leefomgeving verhouden tot andere spelers in de fysieke leefomgeving. Activiteiten in de fysieke leefomgeving worden merendeels verricht door andere spelers dan de overheid. Een belangrijke taak voor de overheid is het met elkaar in verband brengen van initiatieven en het toezicht op de totale kwaliteit. De beleidscyclus vormt het algemene denkmodel voor situaties waarin overheden een opgave in de fysieke leefomgeving oppakken en daartoe beleid formuleren.

1.3.1 Ruimte voor initiatieven in het omgevingsplan

Nederland staat de komende decennia voor aanzienlijke opgaven. Uit de startnota voor de Nationale Omgevingsvisie⁷ blijkt dat Nederland op het gebied van de woningbouw, infrastructuur, circulaire economie, energie-(transitie) en klimaatadaptatie naar verwachting zeer omvangrijke ontwikkelingen te wachten staat. De overheid kan de opgaven niet alleen aan, maar heeft daarbij de hulp van burgers en bedrijven nodig, terwijl het niet meer vanzelfsprekend is dat burgers en bedrijven wachten op de overheid totdat zij de regie op zich neemt. Het is daarom zeker voorstelbaar dat gemeenten op ruime schaal gaan werken met omgevingsplannen «nieuwe stijl» met een brede reikwijdte, die ruimte laten om in te spelen op actuele ontwikkelingen en op burgerinitiatieven. De Omgevingswet schept voorwaarden voor organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie door belemmeringen daarvoor weg te nemen.⁸

De maatschappelijke doelen en verbeterdoelen van de stelselherziening komen bij uitstek tot uiting in het omgevingsplan. Het omgevingsplan maakt ten opzichte van het bestemmingsplan een meer dynamische aanpak van de fysieke leefomgeving mogelijk. Daarbij kunnen regels worden gesteld die wel een begrenzing vormen voor het realiseren van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar niet op voorhand invullen hoe een bepaalde activiteit precies verricht zal moeten worden. Dat kan door het omgevingsplan globaler in te vullen en te werken met open normen waarvan de concrete toepassing afhankelijk kan zijn van een nader afwegingsmoment.

1.4 Plaats van de Invoeringswet Omgevingswet in het brede wetgevings-traject

1.4.1 Het brede wetgevingstraject

Met de aanvaarding van het wetsvoorstel Omgevingswet door de Tweede en Eerste Kamer is een eerste essentiële wetgevingstap gezet naar het einddoel van de Omgevingswet om de wetten die betrekking hebben op

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 682 nr. 1.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 275–277.

de fysieke leefomgeving in één wet te integreren. Het voorliggende wetsvoorstel vult die wet met enkele belangrijke onderdelen aan. Met het overgangsrecht, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel en de andere hierboven genoemde onderdelen, is de formele wetgeving zover gereed dat de Omgevingswet in werking kan treden. Maar daarmee is het genoemde einddoel nog niet gehaald. Zoals ook in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is beschreven, is nog verdere wetgeving nodig om het einddoel te bereiken.⁹ Het gaat om vier afzonderlijke voorstellen van wet die aan het parlement ter goedkeuring zullen worden aangeboden. Die wetsvoorstellen gaan over de onderwerpen natuur, geluid, bodem en grondeigendom.

Deze onderwerpen waren nog in ontwikkeling toen het wetsvoorstel Omgevingswet werd ingediend. Het is de bedoeling dat deze aanvullingswetten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een geïntegreerd onderdeel vormen van die wet. Daarmee is bereikt dat de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures worden samengebracht

Naast wetgeving in formele zin omvat de stelselherziening ook een nieuwe vaststelling van de uitvoeringsregelgeving. Met de vier algemene maatregelen van bestuur die de Omgevingswet uitvoeren is een belangrijke basis gelegd. Naast deze vier basisbesluiten volgen nog aanvullingsbesluiten die behoren bij de aanvullingswetten, een Invoeringsbesluit en ministeriële regelingen (Omgevingsregeling en Invoeringsregeling).

Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet via de Invoeringswet

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is al aangekondigd dat de Omgevingswet via de Invoeringswet Omgevingswet op een aantal punten zal worden aangevuld. Dit had te maken met de samenloop met wijzigingen in andere regelgeving, in het bijzonder de Awb, regelgeving over vergunningen- toezicht en handhaving en met wijzigingen in EU-richtlijnen. Daarnaast heeft de regering bij het werk aan de uitvoeringsregelgeving vastgesteld dat er op onderdelen verbeteringen in de Omgevingswet kunnen worden aangebracht.

Het gaat om het aanvullen van de Omgevingswet met de volgende onderwerpen:

- Nadeelcompensatie (zie paragraaf 2.1.2),
- handhaving en uitvoering (zie paragraaf 2.1.3),
- Digitaal Stelsel Omgevingswet (zie paragraaf 2.1.4),
- implementatie herziene nec-richtlijn (zie paragraaf 2.1.5),
- vangnet activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (zie paragraaf 2.1.6), en
- heffingen (zie toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 13.4 en voorgestelde artikelen 13.4a en 13.4b).

Relevante aanpassingen worden voorgesteld op de onderstaande onderwerpen:

- Verduidelijking van de redactie van artikel 4.2 van de Omgevingswet (zie paragraaf 2.2.1.1),
- vervanging van de «afwijkactiviteit» door de «buitenplanse omgevingsplanactiviteit» (zie paragraaf 2.2.1.2),
- inbouw voorbereidingsbesluit in het omgevingsplan (zie paragraaf 2.2.1.3),

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 320.

- splitsen van de bouwactiviteit in een technische en een ruimtelijke toestemming (zie paragrafen 2.2.1.4 en 2.2.1.5),
- wijziging van de mer-richtlijn (zie paragraaf 2.2.2),
- wetstechnische aanpassingen (zie paragraaf 2.2.3 en de toelichting op diverse wijzigingen van artikelen van de Omgevingswet in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel),
- implementatie van artikel 4, lid 3, van de richtlijn industriële emissies waarmee meervoudig vergunninghouderschap mogelijk wordt gemaakt (zie paragraaf 2.2.4),
- toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning (zie paragraaf 2.2.5),
- aanpassing van de bevoegdheidsverdeling na de kabinetswisseling in 2017 (zie paragraaf 2.2.6),
- verbetering aansturing reikwijdte omgevingsplan (zie toelichting op wijzigingsvoorstel artikel 2.7),
- schrappen brandveilige gebruiksactiviteit (zie toelichting op het voorstel tot wijziging van artikel 5.1),
- vergunning milieubelastende activiteit die alleen wordt getoetst op mer-plicht (omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM-MER), zie toelichting op het voorstel tot wijziging van artikel 5.26),
- kostenverhaal (zie toelichting op voorgestelde artikelen 13.3a en 13.3b), en
- mogelijkheid verplichte financiële zekerheid (zie toelichting op het voorstel tot wijziging van artikel 13.5).

De meest beleidsrijke aanvullingen en aanpassingen worden nader toegelicht in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting. Voor enkele andere wordt direct verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Wijzigingen als gevolg van toezeggingen en moties in de Eerste en Tweede Kamer

De regering heeft het parlement geïnformeerd over de hoofdlijnen van de Invoeringswet.¹⁰ Deze brief is behandeld in beide kamers samen met de ontwerpen van de vier algemene maatregelen van bestuur. Deze behandeling heeft tot een aantal toezeggingen en aangenomen moties geleid die zijn verwerkt in dit wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt dit bij de relevante onderwerpen vermeld.

1.4.2 Aanvullingswetgeving op thema's

Natuur

De Omgevingswet gaat uit van een samenhangende aanpak die ervoor zorgt dat alle relevante belangen worden meegenomen. Natuur is daarbij een belangrijk thema. Op 1 januari 2017 is de nieuwe Wet natuurbescherming in werking getreden. Het wettelijke stelsel is ten opzichte van de vroegere natuurwetgeving gemoderniseerd en vereenvoudigd, waarbij de Europese en internationale verplichtingen centraal zijn gesteld en bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken in hoofdzaak bij provincies zijn belegd. Dit laatste in overeenstemming met de afspraken in het Bestuursakkoord natuur¹¹ en het Natuurpact.¹² De uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wet natuurbescherming zijn al

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 185.

¹¹ Samenstel van de door het Rijk en de provincies jegens elkaar aangegane verplichtingen, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153).

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

afgestemd op die van de Omgevingswet. Voor de vergunning- en ontheffingverlening kan worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning.¹³

Ten tijde van de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel is het ontwerp van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet voorgelegd ter advisering aan de Raad van State en is gewerkt aan de verwerking van het ontvangen advies. Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet met een toereikende wettelijke basis voor nadere uitvoeringsregelgeving bij algemene maatregel van bestuur. De inhoudelijke regels over natuur zullen hun beslag krijgen in het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving, die alle uitvoering geven aan de Omgevingswet. Het voorgenomen Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet zal hierin voorzien.

Geluid

Geluid heeft grote invloed op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Mensen ervaren geluid als een directe, negatieve invloed op het welzijn. Bij hogere belasting treedt schade op aan de gezondheid. Geluid speelt dan ook bijna altijd een rol bij nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Om geluid te reguleren zijn regels gesteld aan de belangrijkste geluidbronnen (wegen, spoor en industrieterreinen) in verhouding tot geluidgevoelige gebouwen zoals woningen, scholen, kinderdagverblijven en medische instellingen. Deze regels zijn in de jaren '70 van de vorige eeuw vastgelegd in de Wet geluidhinder. Omdat deze wet steeds uitgebreider en complexer is geworden, is er de afgelopen jaren gewerkt aan de vereenvoudiging en modernisering van de geluidregels. Een grote stap hierin was de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur. Deze systematiek wordt met de voorgenomen Aanvullingswet geluid Omgevingswet verbreed naar provinciale wegen en industrieterreinen. In het aan het parlement voor te leggen wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet zullen enkele (beleidsneutrale) verbeterpunten doorgevoerd worden die uit de praktijk met geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur naar voren zijn gekomen.

Op 22 maart 2016 is het ontwerp-wetsvoorstel voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht. In mei 2017 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies over dat wetsvoorstel uitgebracht.

Bodem

Het uitgangspunt van het Nederlandse bodembeleid is en blijft het bereiken van een goede bodemkwaliteit door het voorkomen van nieuwe verontreinigingen en het opruimen van bestaande verontreinigingen. Zoals de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in haar brief van 7 oktober 2015 schreef, voert het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem Omgevingswet enige vernieuwingen door ten opzichte van de momenteel geldende Wet bodembescherming.¹⁴

Op 22 maart 2016 is het ontwerp-wetsvoorstel voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht. Het ontwerp-wetsvoorstel Aanvullingswet bodem Omgevingswet is op basis van de consultatie op een aantal punten aangepast. In mei 2017 heeft de Afdeling advisering van de Raad van

¹³ Zie Kamerstukken II 2015/16, 33 348, nr. 177, blz. 2–3.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

State advies over dat wetsvoorstel uitgebracht. Dit advies is verwerkt en het wetsvoorstel is in januari 2018 bij de Tweede Kamer ingediend.¹⁵

Grondeigendom

De voorgenomen Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is bedoeld om de instrumenten van het grondbeleid die ingrijpen op de eigendom van onroerende zaken beter toe te snijden op de verwezenlijking van de sterk uiteenlopende maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarbij is het aan gemeenten en provincies om zelf te bepalen hoe zij hun grondbeleid vormgeven en of zij een faciliterend of een actief grondbeleid of combinaties daarvan willen voeren. In deze voorgenomen Aanvullingswet worden de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en inrichting van het landelijk gebied samengebracht, vereenvoudigd, toegankelijk gemaakt en geharmoniseerd. Daarnaast maakt deze voorgenomen wet de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil in het landelijk gebied ook mogelijk in het stedelijk gebied. Verder wordt in deze voorgenomen Aanvullingswet de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet doorontwikkeld tot een regeling voor kostenverhaal, door de huidige regeling te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken.

Op 1 juli 2016 is het ontwerp voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht. In februari 2018 is over het wetsvoorstel advies aangevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

1.4.3 Het overgangsrecht voor de Omgevingswet en de vier Aanvullingswetten

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in het overgangsrecht voor de Omgevingswet zoals als gevolg van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen zou komen te luiden. De vier hiervoor beschreven aanvullingswetten zullen voorzien in het overgangsrecht voor de Omgevingswet in verband met de in die wetten opgenomen wijzigingen in de Omgevingswet.

1.4.4 Het traject voor de uitvoeringsregelingen

Met de hierboven beschreven wetgeving in formele zin is de stelselherziening nog niet voltooid. Daarvoor is ook materiële wetgeving in de vorm van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen nodig.

Vier basisbesluiten

Op 1 juli 2016 heeft de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu de ontwerpen voor de vier algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet (de basisbesluiten) aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd.¹⁶ In het kader van de voorhangprocedure heeft over deze ontwerp basisbesluiten in beide kamers het debat plaatsgevonden. Op 22 december 2017 is het gelijklopende advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit wetsvoorstel en de vier ontwerp basisbesluiten ontvangen. Na verwerking van dit advies worden de basisbesluiten gepubliceerd. Het betreft:

- *Het Besluit activiteiten leefomgeving*
Dit bevat de rechtstreeks werkende regels die het Rijk stelt aan activiteiten van burgers, bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving. Het gaat onder meer om activiteiten die het milieu

¹⁵ Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet), 34 864.

¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 31.

- belasten, activiteiten rondom wegen en waterstaatswerken en activiteiten die betrekking hebben op cultureel erfgoed. Het besluit beschrijft welke regels gelden, welke ruimte er is om af te wijken van de regels en wanneer een vergunning nodig is.
- Het *Besluit bouwwerken leefomgeving*
Dit besluit stelt algemene rijksregels voor activiteiten als het in stand houden, bouwen en slopen van bouwwerken. Deze regels zijn in de praktijk vooral van belang voor burgers en bedrijven.
 - Het *Omgevingsbesluit*
Dit besluit richt zich tot burgers, bedrijven en overheden. Het geeft in aanvulling op de Omgevingswet onder meer aan welke procedures moeten worden doorlopen en wie het bevoegde gezag is voor vergunningverlening. Ook de regels voor milieueffectrapportage, kostenverhaal en financiële zekerheidstelling zijn in dit besluit opgenomen.
 - Het *Besluit kwaliteit leefomgeving*
Dit bevat de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk die zijn gesteld voor het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. Het gaat dan om instructieregels, omgevingswaarden, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en regels over monitoring en gegevensbeheer.

Aanvullingsbesluiten Omgevingswet

De vier genoemde basisbesluiten zijn gebaseerd op de grondslagen die de Omgevingswet biedt. Het betekent dus ook dat deze ten tijde van de voorhang geen regels (konden) bevatten die strekken ter uitvoering van de vier Aanvullingswetten bij de Omgevingswet.

Omdat de vier Aanvullingswetten niet tegelijkertijd het parlementaire wetgevingsproces doorlopen zullen de uitvoeringsregels die uit die Aanvullingswetten volgen, in vier separate Aanvullingsbesluiten worden opgenomen. Die Aanvullingsbesluiten zullen de vier genoemde basisbesluiten inhoudelijk aanvullen. Deze methodiek stelt beide Kamers in de gelegenheid de verhouding van de Aanvullingswetten en -besluiten te beoordelen. Het is ook voor de uitvoeringspraktijk inzichtelijk. De ontwerpen voor deze Aanvullingsbesluiten zullen bij het parlement worden voorgehangen.

Invoeringsbesluit Omgevingswet

In het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt het overgangsrecht voor de regelgeving uit de basisbesluiten opgenomen. Daarnaast zal het Invoeringsbesluit bestaande regels wijzigen en intrekken en zal het de basisbesluiten op punten aanvullen die niet konden worden opgenomen in verband met lopende wijzigingen of evaluaties, bijvoorbeeld met regels over de ladder voor duurzame verstedelijking, nieuwe normering voor de waterveiligheid of de gewijzigde mer-richtlijn.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de belangrijkste voorgestelde aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet. Voor een toelichting op de kleinere wijzigingen wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Hoofdstuk 3 beschrijft de wetten die ingetrokken worden of substantieel gewijzigd worden met dit voorstel.

Hoofdstuk 4 gaat in op andere wetten die materieel gewijzigd worden, waaronder de regeling voor rechtsbescherming in de Awb. Voor een toelichting op de meer technische wijzigingen wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Hoofdstuk 5 beschrijft het overgangsrecht.

Hoofdstuk 6 gaat in op de invoeringsbegeleiding.

Hoofdstuk 7 beschrijft de effecten van het wetsvoorstel op burgers, bedrijven, overheden en de rechtspraak.

Hoofdstuk 8 gaat in op de ontvangen adviezen en consultatiereacties bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel.

Hoofdstuk 9 zal ingaan op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de bijbehorende Invoeringswet Omgevingswet.

2. Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet

2.1 Aanvullingen van de Omgevingswet

2.1.1 Schade

2.1.1.1 Inhoud en opbouw

Deze paragraaf gaat in op de inhoud en opbouw van het voorgestelde hoofdstuk 15. Hoofdstuk 15 is in de Omgevingswet gereserveerd voor schade. Dit hoofdstuk zal regelingen bevatten voor de vergoeding van schade die door de overheid wordt veroorzaakt als gevolg van rechtmatig overheidshandelen.

Hoofdstuk 15 zal uit diverse afdelingen bestaan. Dit wetsvoorstel voorziet in twee afdelingen van dat hoofdstuk. Afdeling 15.1 bevat een algemene regeling voor schadevergoeding door rechtmatig overheidshandelen (nadeelcompensatie). Afdeling 15.2 bevat een regeling voor schadevergoeding bij gedoogplichten. In paragraaf 2.1.2 wordt inhoudelijk nader ingegaan op die afdelingen.

Afdeling 15.3 van het hoofdstuk is gereserveerd voor schadeloosstelling bij onteigening. Het voornemen is om een regeling hiervoor op te nemen in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. De Aanvullingswet natuur Omgevingswet zal voorzien in een vergoeding voor schade als gevolg van in het wild levende dieren, die nu in artikel 6.1 van de Wet natuurbescherming is opgenomen. Deze regeling zal als afdeling 15.4 aan hoofdstuk 15 worden toegevoegd.

Niet elke schadevergoeding in de verhouding tussen overheid en burger wordt geregeld in hoofdstuk 15. Een regeling voor schadevergoeding die een burger of bedrijf aan de overheid moet betalen, is opgenomen in hoofdstuk 13. Dat hoofdstuk bevat in algemene zin regels over financiële verplichtingen die een burger of bedrijf opgelegd krijgt door de overheid. Ook bevat hoofdstuk 13 regels over kostenverhaal tussen overheden onderling.

2.1.1.2 Verhouding nadeelcompensatie tot schade bij gedoogplichten

Het wetsvoorstel bevat in afdeling 15.1 een regeling voor nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie is de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt in de uitoefening van haar publiekrechtelijke taak of

bevoegdheid die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven. Nadeelcompensatie is daarmee een overkoepelende term voor schade die door de overheid wordt veroorzaakt.

Daarnaast voorziet afdeling 15.2 in een regeling voor de vergoeding van schade bij gedoogplichten die op grond van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet gelden (wettelijke gedoogplichten) of bij beschikking worden opgelegd. Deze afdeling gaat voor op de regeling voor nadeelcompensatie in afdeling 15.1. Hoofdstuk 15 is zo opgebouwd dat afdeling 15.1 (nadeelcompensatie) de algemene regeling is voor schadevergoeding als gevolg van rechtmatig overheidshandelen. Afdeling 15.2 gaat als bijzondere schadevergoedingsregeling voor op afdeling 15.1. Dit volgt ook uit artikel 4:126, tweede lid, aanhef en onder d, Awb. Daarin is bepaald dat schadevergoeding op grond van dat artikel niet mogelijk is als de schadevergoeding op een andere manier is verzekerd.¹⁷

Dat betekent dat afdeling 15.1 *niet* van toepassing is op schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten die op grond van hoofdstuk 10 zijn opgelegd. Voor gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd of gedoogplichten die gelden voor grondwateronttrekkingen heeft dat bijvoorbeeld tot gevolg dat steeds aanspraak bestaat op een volledige schadevergoeding.

De lijn dat afdeling 15.2 voortgaat op afdeling 15.1 kan ten opzichte van geldende wetgeving gevolgen hebben voor de procedure waarbij de schade bij gedoogplichten wordt afgewikkeld. Schadevergoeding als gevolg van de plicht om onderhoud aan een waterstaatswerk te gedogen bijvoorbeeld, wordt op grond van de Waterwet via het bestuursrecht afgewikkeld. Op grond van dit wetsvoorstel wordt schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten echter afgewikkeld via een dagvaardingsprocedure bij de burgerlijke rechter als niet tot minnelijke overeenstemming wordt gekomen (zie artikel 15.15).

De Omgevingswet sluit niet uit dat langs andere weg dan op grond van hoofdstuk 10 gedoogplichten worden opgelegd. Een voorbeeld daarvan is de bestaande gedoogplicht om straatnaamborden te dulden die in veel geldende gemeentelijke verordeningen is opgenomen. Voor zover de oplegging van dergelijke gedoogplichten tot schade leidt, komt die op grond van afdeling 15.1 voor vergoeding in aanmerking, en dus niet op grond van afdeling 15.2.

2.1.2 Nadeelcompensatie

2.1.2.1 Nadeelcompensatie en de doelen van de Omgevingswet

Nadeelcompensatie is zoals hiervoor weergegeven een overkoepelende term voor schade die rechtmatig door de overheid wordt veroorzaakt. Daarbij kan gedacht worden aan schadevergoeding voor langdurige wegopenbrekingen, aanleg van metrostations en grootschalige waterwerken. Onder nadeelcompensatie wordt in afdeling 15.1 ook begrepen wat onder geldende wetgeving wordt verstaan onder planschade.

Planschade is schade die wordt geleden ten gevolge van planologische besluitvorming. Dit wordt nu nog geregeld in afdeling 6.1 Wro. In de planschadepraktijk en in de rechtspraak wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte schade. *Directe schade* is schade die het gevolg is van het wijzigen van bestaande rechten, bijvoorbeeld door het

¹⁷ Zie ook Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, blz. 18.

niet langer toestaan van bepaalde activiteiten of het opleggen van extra verplichtingen aan een burger of bedrijf (bijvoorbeeld een geluidsbeperkende maatregel). *Indirecte schade* is schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf. Een voorbeeld van indirecte planschade is een bestemmingsplan dat de bouw van een betonmortelcentrale of een hoge woonflat mogelijk maakt, waardoor een naastgelegen perceel in waarde daalt.

De Omgevingswet leidt tot een grootschalige wijziging van het omgevingsrecht. Hiervoor is in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting ingegaan op de doelstellingen en uitgangspunten van de Omgevingswet. Voor de regeling van nadeelcompensatie is vooral het volgende van belang:

1. De Omgevingswet maakt de totstandkoming van globale, uitnodigende omgevingsplannen (uitnodigingsplanologie) en het werken met open normen mogelijk.
2. De brede reikwijdte van de Omgevingswet en het omgevingsplan. De Omgevingswet brengt bestaande wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving samen (regels over bijvoorbeeld geluid, lucht, ruimtelijke ordening, water en natuur). Deze integratie zorgt ervoor dat de reikwijdte van het omgevingsplan breder wordt dan het bestemmingsplan onder de Wro.
3. De verdeling van taken en bevoegdheden. Rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven die in het omgevingsplan worden verwerkt, kunnen zijn gebaseerd op onder meer visies, programma's, instructieregels en projectbesluiten van andere bestuursorganen. Het besluitvormingsproces verloopt in die gevallen getrapt.
4. Participatie. Met de Omgevingswet wordt een brede participatie van burgers en bedrijven bij de totstandkoming van besluiten nagestreefd.

Met afdeling 15.1 wordt een regeling voor nadeelcompensatie voorgesteld die aansluit op de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet en die het systeem van de wet goed laat functioneren. De voorstellen zijn er op gericht duidelijkheid te bieden bij wie, waarvoor en wanneer om welke schadevergoeding kan worden verzocht. Het voorstel voor afdeling 15.1 beoogt zo inzicht in het verloop en de uitkomst van schadeprocedures te verschaffen. Ook leiden de voorstellen tot realistische schadevergoeding. Onder de geldende wetgeving vormt het risico op schadevergoeding een van de belemmeringen voor het maken van globale plannen. De voorstellen zijn erop gericht deze belemmering weg te nemen.

De belangrijkste voorstellen die in afdeling 15.1 worden gedaan zijn:

1. De afbakening van schadeoorzaken tot oorzaken die rechten en plichten voor burgers scheppen. Als diverse overheidsorganen bij een besluitvormingsproces betrokken zijn, kan onduidelijkheid bestaan bij wie en wanneer om schadevergoeding kan worden gevraagd, en aan welk orgaan de schade moet worden toegerekend. Gaat het om de voorbereiding van besluiten, dan zou zonder een afbakening al om schadevergoeding verzocht kunnen worden, terwijl de overheid met burgers en bedrijven nog keuzes over een definitief besluit aan het maken is.
2. Het verleggen – ten opzichte van de geldende wetgeving – van het moment dat om schadevergoeding kan worden gevraagd, van de inwerkingtreding van een plan of regel naar het moment dat een omgevingsvergunning wordt verleend of met een activiteit is begonnen.
Deze beweging wordt voorgesteld omdat op grond van de geldende wetgeving en rechtspraak vergoeding van schade bij vaststelling van een nieuw plan is voorgeschreven aan de hand van de maximale

- mogelijkheden die het nieuwe plan biedt, waardoor ook schade moet worden vergoed voor mogelijkheden die in werkelijkheid niet worden gerealiseerd. Deze methode om de schade vast te stellen, wordt als een belemmering gezien voor het maken van globale bestemmingsplannen. Het wetsvoorstel leidt tot een realistische schadevergoeding.
3. Een vast wettelijk forfait voor indirecte schade bij waardevermindering van een onroerende zaak.
Een vast forfait geeft voor dit veel voorkomende type schade vooraf meer inzicht in de uitkomsten van een schadeprocedure. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer kunnen de risico's op schadevergoeding zo beter inschatten, terwijl benadeelde burgers en bedrijven beter kunnen inschatten of een aanvraag om schadevergoeding kansrijk is.

Deze voorstellen worden verder toegelicht in de paragrafen 2.1.2.3 tot en met 2.1.2.5.

De voorstellen in afdeling 15.1 zijn een aanvulling op de algemene regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 Awb. Door de algemene regeling in de Awb als basis te nemen, voorziet afdeling 15.1 in een uniforme en laagdrempelige procedure voor burgers en bedrijven die worden benadeeld. Op de verhouding van afdeling 15.1 tot titel 4.5 Awb wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

2.1.2.2 De verhouding van afdeling 15.1 tot titel 4.5 Awb

Titel 4.5 Awb voorziet in een algemene regeling voor nadeelcompensatie. De algemene regeling is onderdeel van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Wns).¹⁸ De regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 Awb is nog niet in werking getreden, in afwachting van wetgeving die bestaande regelingen over nadeelcompensatie aanpast of intrekt. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor titel 4.5 Awb is aangekondigd dat bij die wetgeving nadere keuzes over bijvoorbeeld de aanpassing van de Wro en andere wetten worden gemaakt.¹⁹ Voor een groot deel worden deze keuzes bij dit wetsvoorstel gemaakt. Titel 4.5 Awb zal voorafgaande of in ieder geval gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden, als onderdeel van een wetsvoorstel dat leidt tot wijzigingen van de Awb in verband met de Omgevingswet.²⁰ Het wetsvoorstel voor wijziging van de Awb zal ook voorzien in de aanpassing van bestaande wetgeving over nadeelcompensatie die niet in de Omgevingswet opgaat.

Omdat afdeling 15.1 titel 4.5 Awb tot uitgangspunt neemt, zijn de grondslagen, materiële eisen en procedurele bepalingen van titel 4.5 Awb van toepassing op de toekenning van nadeelcompensatie als gevolg van besluiten die worden genomen op grond van de Omgevingswet. De voorstellen die afdeling 15.1 bevat en hierna worden toegelicht, zijn een aanvulling op de regeling voor nadeelcompensatie in de Awb. Daar waar afdeling 15.1 de regeling in de Awb aanvult, gaat afdeling 15.1 voor op de Awb.

De voorstellen in afdeling 15.1 houden verband met de verbeterdoelen van de stelselherziening, de instrumenten van de Omgevingswet en de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden op grond van deze wet. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is ingediend nadat het parlement het voorstel voor de regeling in de Awb heeft aangenomen.

¹⁸ Stb. 2013, 50.

¹⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 261, nr. 6, blz. 15.

²⁰ Voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de stelselwijziging in het omgevingsrecht en het nadeelcompensatierecht.

Toen de Awb werd aangenomen, kon dan ook geen rekening met de Omgevingswet worden gehouden. Het voorstel voor de wijziging van de Awb richtte zich primair op het maken van een uniforme regeling voor nadeelcompensatie als het ging om de grondslag voor toekenning van nadeelcompensatie, de voorbereiding van besluiten op een aanvraag om schadevergoeding en de toegang tot de bestuursrechter.

Voor de materiële eisen die worden gesteld aan de toekenning van schadevergoeding, sluit afdeling 15.1 aan op de regeling in artikel 4:126 Awb. In dat artikel is onder meer het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten («égalité devant les charges publiques», vaak geduid als het «égalitébeginsel») als grondslag voor de toekenning van nadeelcompensatie wettelijk vastgelegd.²¹ Vertrekpunt is dat iedere burger tot op zekere hoogte schade als gevolg van overheidsingrijpen zelf moet dragen. Burgers mogen niet verwachten dat overheidsmaatregelen in geen enkel geval negatief voor hen zullen uitpakken. Volgens het égalitébeginsel komt alleen schade voor vergoeding in aanmerking die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico («abnormale last») en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft («speciale last»).

De toepassing van het égalitébeginsel leidt ertoe dat niet iedere schade die het gevolg is van een schadeveroorzakend overheidshandelen op grond van dit hoofdstuk voor (volledige) vergoeding in aanmerking komt. Dat is onder meer afhankelijk van de ontwikkeling die met het besluit mogelijk wordt gemaakt, de inbreuk die op het genot van de eigendom wordt gemaakt en de omvang van de schade, in verhouding tot anderen die behoren tot dezelfde referentiegroep. In de regel zal schade als gevolg van het voldoen aan eisen met het oog op een betere bescherming van het milieu (als het gaat om het aanpassen van de beste beschikbare technieken), de archeologie of de volksgezondheid niet voor vergoeding in aanmerking komen (zie hiervoor nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.2). Omgekeerd sluit het égalitébeginsel niet uit dat vanwege de rechtstreekse inbreuk die op het genot van de eigendom wordt gemaakt, schade volledig wordt vergoed.

2.1.2.3 Afgebakende reikwijdte van afdeling 15.1

De reikwijdte van afdeling 15.1 is afgebakend in artikel 15.1. Artikel 15.1 is erop gericht de overheid, initiatiefnemers en benadeelden vooraf duidelijkheid te bieden over de vraag in welke gevallen om schadevergoeding kan worden verzocht en welk orgaan het verzoek afwikkelt. Duidelijkheid door afbakening vooraf maakt een integrale en waar nodig flexibele aanpak van de fysieke leefomgeving beter mogelijk. Daarmee draagt afdeling 15.1 bij aan het bereiken van de verbeterdoelen van de stelselherziening.

Voor schade die wordt veroorzaakt door de in artikel 15.1 genoemde schadeoorzaken, neemt de afdeling 15.1 de algemene regeling in de Awb (titel 4.5) als basis te nemen. Daarmee voorziet afdeling 15.1 in een uniforme en laagdrempelige procedure voor burgers en bedrijven die worden benadeeld als gevolg van de regels, besluiten en maatregelen die in artikel 15.1 zijn genoemd. Het gaat dan niet alleen om schade die het rechtstreekse gevolg is van deze oorzaken, maar ook bijvoorbeeld om schade die als gevolg van de feitelijke uitvoering van de activiteit aan één van de oorzaken kan worden toegerekend.

²¹ Kamerstukken II 2010/11, nr. 32 621, nr. 3, blz. 12.

Ten opzichte van titel 4.5 Awb bevat de reikwijdte van afdeling 15.1 een nadere afbakening van schadeoorzaken. Artikel 4:126, eerste lid, Awb bepaalt dat op grond van elk handelen door de overheid in het kader van een rechtmatige uitoefening van een haar toegekende taak of bevoegdheid om schadevergoeding kan worden verzocht. De regeling in de Awb biedt daarmee een brede grondslag voor verzoeken om nadeelcompensatie.

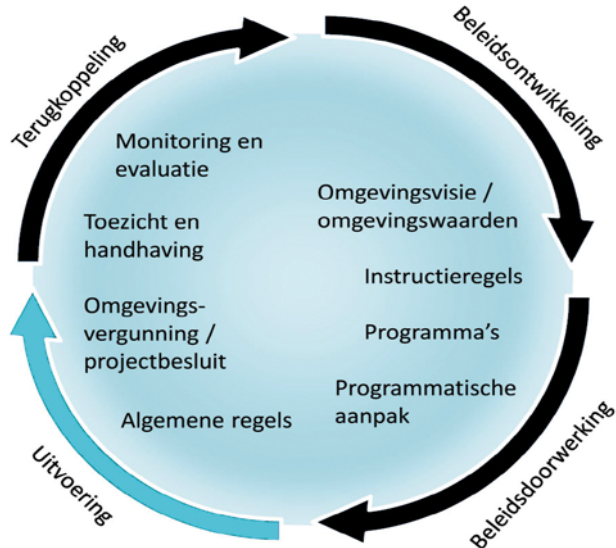
Een brede grondslag past niet bij de verbeterdoelen van de stelselherziening, het instrumentarium van de Omgevingswet en bij een aantal keuzes dat is gemaakt over de verdeling van taken en bevoegdheden over Rijk, provincie, waterschap en gemeente. Kenmerkend voor het besluitvormingsproces in de Omgevingswet is dat de besluitvorming deels getrapt verloopt (zie daarvoor de hierna weergegeven figuur). Diverse bestuursorganen zijn daarbij betrokken, ieder vanuit de hen toebedeelde taken en bevoegdheden. Het proces mondt uit in regelgeving en besluitvorming waarin het beleid, programma's en instructieregels van andere overheden, voor zover noodzakelijk, worden verwerkt.

De brede reikwijdte van de Awb zou de mogelijkheid bieden om op elk moment in het besluitvormingsproces een verzoek om nadeelcompensatie in te dienen. Bijvoorbeeld na het geven van een instructieregel door Rijk of provincie, bij de voorbereiding van besluiten, na het vaststellen van een omgevingsvisie of een uitspraak van een bestuurder. Verzoeken om nadeelcompensatie zijn dan al mogelijk, terwijl de integrale besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen nog niet is afgerond. Het is niet uitgesloten dat deze ruime reikwijdte tot een aanzuigende werking van verzoeken zou leiden, waardoor de bestuurslasten worden vergroot, los van de vraag of de verzoeken tot het uitkeren van schadevergoeding leiden.²² Dat kan ertoe leiden dat overheden zich belemmerd voelen om deze beleidsvoornemens kenbaar te maken, omdat zij vrezen dat dit tot nadeelcompensatie kan leiden. Het risico op nadeelcompensatieverzoeken kan dan een transparant en interactief besluitvormingsproces belemmeren, terwijl onder de Omgevingswet nu juist wordt beoogd om de burger in een vroeg stadium bij nieuwe ontwikkelingen te betrekken.

Voor de toepassing van de Omgevingswet wordt de reikwijdte in artikel 15.1 daarom afgebakend tot beslissingen die rechten en verplichtingen scheppen voor burgers en bedrijven. Een omgevingsvisie, programma of een instructieregel van Rijk of provincie is niet als schadeoorzaak aangewezen. Een omgevingsvisie en een instructieregel worden verwerkt in een algemeen verbindend voorschrift, bijvoorbeeld het omgevingsplan, of een beschikking, bijvoorbeeld een besluit over een omgevingsvergunning. Het algemeen verbindend voorschrift of de beschikking zet het beleid of de instructieregel om in rechten en verplichtingen voor burgers. In de onderstaande figuur is in de beleidscyclus van de Omgevingswet met lichtgekleurde pijl – in het kwart, linksonder van de cyclus – de plaats weergegeven van de besluiten en maatregelen die als schadeoorzaak gelden.

²² B.P.M. van Ravels, De Wet nadeelcompensatie en de bijzondere wettelijke regeling van tegemoetkoming in planschade», O&A, 2013, afl. 1, nr. 2, en J.R.C. Tieman en H.H.L. Krans, «Nogmaals nadeelcompensatie. Het voorontwerp nadeelcompensatie bezien vanuit overheids perspectief», NTB 2010/4, blz. 80–82.

Figuur 2: de beleidscyclus van de Omgevingswet



Een ruime reikwijdte van de schaderegeling zoals volgt uit titel 4.5 Awb, zou ook voor de burger die schade lijdt nadelig kunnen uitpakken. Zonder een duidelijke afbakening van het moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht in het proces van getrapte besluitvorming, dreigen overheid en burger, of overheden onderling, in debat te raken over de vraag of schade is ontstaan. Als schade ontstaat door een omgevingsplan waarbij een instructieregel van het Rijk of de provincie is verwerkt, is het niet uitgesloten dat overheden voor de afhandeling van schadeverzoeken naar elkaar gaan verwijzen, waarvan de burger de dupe wordt. Dat kan ook tot ingewikkelde rechtsvragen leiden, bijvoorbeeld over de vraag aan welk orgaan welk deel van de schade moet worden toegerekend. Bovendien kan de schade bij een getrapte besluitvormingsproces pas redelijkerwijs worden begroot nadat beleid, programma's, instructies en instructieregels in regels of besluiten worden verwerkt. Pas daarna wordt definitief duidelijk welke activiteiten wel en welke niet op een locatie zijn toegestaan en welke regels daarbij gelden.

De afbakening van schadeoorzaken in artikel 15.1 is ten opzichte van titel 4.5 Awb limitatief en exclusief. Dat betekent dat als een schadeoorzaak niet in dat artikel is opgenomen, niet alsnog langs de weg van de Awb om schade kan worden verzocht. Daarmee sluit afdeling 15.1 aan bij verreweg de meeste wettelijke schaderegelingen die op dit moment gelden op het terrein van de fysieke leefomgeving. Op grond van de schaderegelingen in bijvoorbeeld de Wro, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer (Wm) en de Wabo kan alleen om schadevergoeding worden verzocht als de schade het gevolg is van besluiten die op grond van die wetgeving worden genomen.

De afbakening van het toepassingsbereik heeft, net als dat bij de geldende wetgeving het geval is, tot gevolg dat zogenoemde schaduw schade op grond van afdeling 15.1 niet voor vergoeding in aanmerking komt.²³ Schaduw schade is het negatieve effect van de voorbereiding van een besluit of activiteit op de waarde van een onroerende zaak. Het besluit of de voorbereiding daarvan werpt als het ware zijn schaduw vooruit. Daarbij komt dat een zekere periode van onzekerheid, die hoort bij elke

²³ Zie bijvoorbeeld r.o. 3.2 van de uitspraak van de ABRvS van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

besluitvormingsprocedure, kan worden gerekend tot het normale maatschappelijk risico dat elke burger moet dragen. In paragraaf 2.1.2.8 wordt nader ingegaan op de schaduwshadeproblematiek en de Omgevingswet.

2.1.2.4 Verleggen en vaststellen schade

Op grond van de artikelen 15.1, tweede lid, en 15.4 kan een verzoek om vergoeding van indirecte schade worden ingediend nadat een omgevingsvergunning is verleend en gepubliceerd of, in het geval geen vergunning is vereist, als met de activiteit wordt begonnen of daarover informatie is vertrekt en is gepubliceerd. Daarmee verschuift ten opzichte van de geldende wetgeving zoals de Wro, het moment dat indirecte schade voor vergoeding in aanmerking komt. Het verschuift van de vaststelling van een bestemmingsplan en andere regels, plannen en verordeningen generiek naar het moment dat de vergunning voor de ontwikkeling wordt verleend of het moment dat de schadeveroorzakende activiteit wordt verricht.

Deze beweging is een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel. Het verleggen van het schademoment voor indirecte schade is onder meer ingegeven door de verbrede reikwijdte die het omgevingsplan krijgt ten opzichte van het bestemmingsplan. Het omgevingsplan gaat regels bevatten over onder meer geur, geluid, welstand en regels uit lokale verordeningen over bijvoorbeeld de inzameling van hemelwater, ligplaatsen, kappen van bomen en uitwegen. Deels zullen deze regels worden verwerkt in een omgevingsplan als gevolg van instructieregels van Rijk, provincie of waterschap. Om al deze regels goed op elkaar af te stemmen, zal het soms nodig zijn om te werken met regels waarvan de concrete toepassing afhankelijk is van een nader afwegingsmoment, zoals de vergunningplicht voor een uitweg of het kappen van een boom. Het omgevingsplan krijgt in tegenstelling tot het bestemmingsplan het karakter van een verordening die gaat over de fysieke leefomgeving als geheel in plaats van een plan dat vooral concrete regels geeft over bouwen en grondgebruik. De verbrede reikwijdte zal tot gevolg hebben dat veel vaker dan nu het geval is, pas op basis van een concreet initiatief een representatieve inschatting van de schade kan worden gemaakt die het gevolg is van een omgevingsplan. Dat komt omdat de vaststelling van de schade ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan nog van te veel onzekerheden afhangt.

Dit beeld is onderschreven tijdens botsproeven die het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft gehouden met deskundigen op het gebied van nadeelcompensatie en met vertegenwoordigers van de overheid en het bedrijfsleven. In deze botsproeven is onder meer onderzocht of het huidige systeem van planvergelijking met het vaststellen van de schade op basis van vergelijking van de maximale invulling van het oude en nieuwe planologische regime, zich leent voor de toepassing onder de Omgevingswet als het gaat om indirecte schade. Uit de botsproeven kwam naar voren dat als in een omgevingsplan met een brede reikwijdte wordt gewerkt met open normen en beleidsregels, doorgaans geen reële inschatting kan worden gemaakt van de te verwachten schade die het omgevingsplan tot gevolg zal hebben.

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting maakt het omgevingsplan – in lijn met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en verbeterdoelen van de stelselherziening – een meer dynamische aanpak van de fysieke leefomgeving mogelijk. Het omgevingsplan kan ruimte laten om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en initiatieven van burgers. Dat is de andere reden

voor het verleggen van het schademoment voor indirecte schade. Het omgevingsplan kan globaal worden ingevuld, waarbij abstracte en concrete randvoorwaarden kunnen worden gesteld.²⁴ De concrete toepassing kan afhankelijk worden gesteld van een nader afwegingsmoment. Op het moment dat een omgevingsplan wordt vastgesteld, hoeft nog niet duidelijk te zijn van welke mogelijkheden in het omgevingsplan gebruik wordt gemaakt. Het omgevingsplan zal de kaders geven waarbinnen mag worden gebouwd, maar is niet noodzakelijk een blauwdruk voor nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast kan een omgevingsplan wel concrete ruimtelijke reserveringen bevatten, maar daarmee is niet zeker of en hoeveel daar gebruik van wordt gemaakt. Ook om die reden kunnen ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan nog zoveel onzekerheden bestaan dat een reële inschatting van de schade dan nog niet goed is te maken.

Daarom wordt voorgesteld het moment van schadevergoeding te verleggen van het plan naar omgevingsvergunning. Als het moment van schadevergoeding niet zou worden verlegd, wordt de schade bepaald bij de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan aan de hand van een vergelijking tussen het oude en het nieuwe omgevingsplan. Dat komt overeen met de geldende systematiek van de Wro, waarbij de schade wordt bepaald door het oude en nieuwe planologische regime te vergelijken op basis van de maximale mogelijkheden van beide regimes.²⁵ Dat kan er toe leiden dat planschade wordt vergoed voor ontwikkelingen die zich in de werkelijkheid niet voordoen, ook wel geduid als «theoretische schade». Deze systematiek wordt wel beschouwd als één van de oorzaken waarom betrekkelijk weinig globale bestemmingsplannen worden vastgesteld.²⁶ Door onder de Omgevingswet echter de schade vast te stellen op het moment dat de omgevingsvergunning wordt verleend of met de activiteit wordt begonnen, kan wel een inschatting van de schade worden gemaakt die aansluit bij wat in de werkelijkheid verandert. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan klachten over de huidige werking van de planschaderegeling in de Wro, waar hypothetische schade wordt vergoed en omgekeerd schade niet wordt vergoed die wel wordt geleden.

De beweging om het moment dat om schadevergoeding kan worden gevraagd, te verleggen van het plan naar de omgevingsvergunning heeft steun gekregen vanuit de praktijk en in het advies van de Raad van State. Wel is daarbij gevraagd na te gaan of het ontwerpen van een hybride systeem mogelijk en wenselijk is. Een hybride systeem houdt in dat zowel het omgevingsplan of een andere verordening of rijksregel, als de omgevingsvergunning die op basis daarvan wordt verleend, geldt als schadeoorzaak. Daarbij zou de schade als gevolg van een omgevingsplan worden vastgesteld op basis van «een redelijkerwijs te verwachten invulling» en de schade als gevolg van een omgevingsvergunning wat ten opzichte daarvan is gewijzigd. Een taxateur noch het bevoegd gezag zal naar verwachting goed in staat zijn om in te schatten welke ontwikkelingen zich in de toekomst redelijkerwijs gaan voordoen bij een omgevingsplan met een brede reikwijdte dat ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen. Verder zou een hybride systeem ertoe leiden dat zowel bij de vaststelling van het omgevingsplan als bij verlening van de

²⁴ In termen van de geldende wetgeving (Wro) zou dat neerkomen op globaal bestemmen.

²⁵ Daarbij wordt de schade vastgesteld aan de hand van een vergelijking tussen het oude en het nieuwe planologische regime op basis van de maximale mogelijkheden die beide regimes bieden, zie daarvoor r.o. 2.1 en 2.2 van de uitspraak van de ABRvS van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

²⁶ Zie o.m. A.G.A. Nijmeijer, «Van bestemmingsplan naar omgevingsplan. Een uitnodigende ontwikkeling?», in: Terecht Bouwrecht. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk (R.J. Cremers red.), blz. 233–249.

omgevingsvergunning om schadevergoeding kan worden verzocht, terwijl niet altijd goed zal zijn te duiden welke schade aan welk besluit moet worden toegerekend. Daarom is in dit wetsvoorstel niet gekozen voor het hiervoor besproken hybride systeem.

Het wetsvoorstel heeft ook de vraag opgeroepen of, in lijn met andere West-Europese landen, de vergoeding van indirecte schade via het burgerlijke recht zou moeten verlopen. Daarvoor is niet gekozen omdat daarmee afstand zou worden genomen van de laagdrempelige procedure die titel 4.5 de Awb voor de burger bevat. In tegenstelling tot het burgerlijk recht, bestaat in het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging. De proceskosten kunnen beperkt worden gehouden. Ook worden aan een aanvraag om schadevergoeding geen zware eisen gesteld. Het is vaak niet nodig om een deskundigenrapport over te leggen. De benadeelde burger hoeft niet noodzakelijk naar de rechter om schade vergoed te krijgen. Bovendien wordt de schade (ook) veroorzaakt door de toestemming die de overheid verleent via één van de schadeoorzaken die in artikel 15.1 zijn opgenomen en is het, in tegenstelling tot de ons omringende landen, de afgelopen decennia gebruikelijk geweest dat de Nederlandse overheid de regie voert bij gebiedsontwikkelingen.

2.1.2.5 Een vast forfait voor indirecte schade

In artikel 4:126, eerste lid, Awb is het «égalitébeginsel» als grondslag voor de toekenning van nadeelcompensatie vastgelegd. Titel 4.5 Awb en het daarin verwerkte égalitébeginsel sluiten niet uit dat via bijzondere wetten, beleidsregels of andere regels de inhoud van het begrip «normaal maatschappelijke risico» voor bepaalde gevallen wordt ingevuld om daarmee de voorspelbaarheid van procedures over nadeelcompensatie te vergroten.²⁷ In de huidige praktijk wordt onder meer in de Wro en bij nadeelcompensatie vanwege tijdelijke infrastructurele werken en maatregelen gewerkt met een forfait, drempels of kortingen om de voorspelbaarheid van de uitkomsten van schadezaken te vergroten.

Artikel 15.7, eerste lid, bevat het voorstel om voor *indirecte* schade die bestaat uit de waardevermindering van een onroerende zaak een vast forfait op te nemen ter grootte van 5% van de waarde die de zaak onmiddellijk voor de peildatum heeft. Het wettelijk verankeren van een forfait voor dit type schade draagt bij aan de voorspelbaarheid over de uitkomsten van een procedure over nadeelcompensatie en aan een gelijke toepassing van het normale maatschappelijke risico. Als vooraf duidelijk is welk deel van de schade niet voor vergoeding in aanmerking komt, kan worden voorkomen dat procedures worden gevoerd die achteraf gezien minder kans van slagen hadden. Het forfait dat in artikel 15.7, eerste lid, is opgenomen, is daarom een vast forfait. Dat betekent dat het niet is toegestaan om het forfait, als dat van toepassing is, in een individueel geval te verhogen of te verlagen.

De Wro kent voor indirecte schade die bestaat uit de waardevermindering van onroerende zaken ook een forfait. Dit is een minimumforfait. Het bedraagt «in ieder geval» 2% van de waarde die onroerende zaak onmiddellijk voor de peildatum heeft, maar kan ook meer zijn. De mogelijkheid dat een hogere aftrek wordt toegepast leidt tot meer onzekerheid over de uitkomsten van een procedure. Betrokkenen weten met een vast forfait waar ze aan toe zijn. De regering is door de behoefte aan duidelijkheid over de uitkomsten van schadeprocedures, geen voorstander van een gemotiveerde toepassing van een forfait dat binnen een bepaalde bandbreedte in hoogte uiteenloopt, of een vast forfait dat

²⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, blz. 18.

wordt toegepast, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Elke differentiatie of uitzondering zou namelijk afbreuk doen aan de behoefte om te voorzien in meer duidelijkheid over de uitkomst van een schadeprocedure.

Wat betreft de hoogte van het voorgestelde forfait, acht de regering het redelijk dat een waardevermindering van 5% van een onroerende zaak voor rekening en risico van de eigenaar blijft. Een dergelijk percentage sluit aan bij waarde schommelingen in het maatschappelijk verkeer. Een aftrek op de schadevergoeding van 5% wordt in de rechtspraak voor normaal maatschappelijke ontwikkelingen gezien als substantieel, maar niet zo zwaar dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan blijven.²⁸ Bij de voorgestelde aftrek neemt de regering verder in aanmerking dat door de brede reikwijdte van de Omgevingswet het aantal mogelijke schadefactoren in het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan ook groter wordt.

Ten opzichte van de Wro wordt het forfait daarmee verhoogd van 2% naar 5%. Daarbij moet worden opgemerkt dat het huidige forfait van de Wro een minimumforfait is, waarbij de aftrek in de praktijk van de rechtspraak vaak tussen de 2% en 5% bedraagt. Als deze activiteiten kwalificeren als een normaal maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn van de verwachtingen ligt en als de omvang van de schade niet onevenredig groot is, bedraagt de aftrek 5% of beweegt zich in de richting daarvan. Voor bepaalde categorieën van gevallen wordt in de rechtspraak een generieke aftrek toegepast. Voor reguliere inbreidingslocaties in bestaand stedelijk gebied of dijkverhogingen wordt in de regel bijvoorbeeld een aftrek van 5% toegepast.²⁹ Het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een enquête gehouden onder gemeenten, provincies en waterschappen, over onder meer de praktijkervaringen op het gebied van nadeelcompensatie en planschade. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat de meeste aanvragen om schadevergoeding betrekking hebben op woningbouw in inbreidingslocaties, uitbreidingslocaties die aansluiten op bestaande bebouwing, kleinschalige naburige woningbouwuitbreidingen en infrastructurele ingrepen.³⁰ In de praktijk bedraagt de aftrek wegens het normaal maatschappelijk risico voor deze ontwikkelingen geregeld en nabij de 5%. Dit beeld is bevestigd in de hiervoor genoemde botsproeven. Een wettelijk forfait met een hoogte van 5% sluit dan ook aan op de aftrek die voor deze veel voorkomende gevallen in de praktijk geregeld wordt toegepast.

In de consultatiereacties en tijdens de voormelde botsproeven is gewezen op de mogelijk cumulerende werking van het forfait als verschillende activiteiten gelijktijdig of na elkaar worden verricht op grond van meerdere schadeveroorzakende besluiten, terwijl in feite sprake is van één project. Om onredelijke uitkomsten van een herhaalde toepassing van het forfait tegen te gaan, bevatten het tweede en derde lid van artikel 15.7 een anticumulatiebepaling. Deze bepalingen worden in het artikelsgewijze deel bij dit artikel nader toegelicht.

Bij *directe* schade ligt volgens de rechtspraak een hogere aftrek dan 2% en een generieke aftrek minder voor de hand.³¹ De regering vindt het, in lijn met deze rechtspraak en de Wro, niet redelijk om bij directe schade een

²⁸ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

²⁹ Zie bijvoorbeeld voor inbreidingslocaties ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530 en voor dijkverhogingen ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198.

³⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Resultaten enquête nadeelcompensatie, 1 mei 2017, blz. 4.

³¹ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1293.

vast forfait voor het normale maatschappelijke risico in mindering te brengen. Directe schade kan veel vormen aannemen, die soms relatief diep ingrijpen op bestaande rechten van burgers en bedrijven. In de praktijk kan overigens wel een aftrek op de schadevergoeding voor directe schade toegepast worden op grond van het meergenoemde égalitébeginsel.

Verder is het forfait alleen van toepassing op schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak. Dit betekent dat het wettelijk forfait niet van toepassing is op alle *andere vormen van schade* die voor vergoeding in aanmerking komen. Schade die bestaat uit bijvoorbeeld inkomensschade kan diverse oorzaken hebben en blijvend of tijdelijk van aard zijn. Afhankelijk van de bedrijfstak of het type bedrijf, kan blijvende inkomens- en omzetderving binnen dezelfde oorzaak afwijkende gevolgen hebben. Door de uiteenlopende oorzaken en diverse vormen van inkomensschade kan – anders dan bij een waardevermindering van een onroerend goed – niet bij voorbaat en in algemene zin een forfait of korting worden vastgesteld die in alle gevallen vastlegt welk deel van de schade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico of de benadeelde ten opzichte van anderen onevenredig zwaar treft.

Dit neemt niet weg dat ook bij het vaststellen van inkomensschade een gedeelte van de schade voor rekening en risico van de aanvrager kan blijven op grond van het égalitébeginsel. Op grond van het égalitébeginsel wordt bij tijdelijke inkomensschade die het gevolg is van infrastructurele ingrepen in de praktijk bijvoorbeeld een korting of drempel toegepast. Voor deze vorm van schade wordt in de Omgevingswet echter geen wettelijk(e) forfait, korting of drempel opgenomen. De omvang van die korting of drempel is namelijk in beweging. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en betrokkenen een handleiding opgesteld voor de vaststelling van de tijdelijke inkomensschade en de hoogte van de aftrek wegens het normaal maatschappelijke risico voor tijdelijke infrastructurele ingrepen.³² Deze handleiding wordt aan het parlement aangeboden. Verwacht wordt dat overheden deze handleiding gaan toepassen. Het wordt daarom niet opportuun geacht in de Omgevingswet voor dergelijke schade een forfait op te nemen.

2.1.2.6 Verloop van de schadeprocedure bij de artikelen 15.3 en 15.4

De verlegging van het aangrijpingspunt voor aanvragen om schadevergoeding van plan naar vergunning of het verrichten van de feitelijke activiteit is ten opzichte van geldende wetgeving nieuw. In de consultatiereacties en in de voornoemde botsproeven is de vraag opgekomen hoe de afwikkeling van aanvragen om schadevergoeding en de vaststelling van schade gaat uitpakken als het schademoment wordt verlegd van plan naar vergunning of vergunningvrije activiteit. In het bijzonder is aandacht gevraagd voor drie momenten: het moment dat een aanvraag kan worden ingediend, de datum dat de schade wordt vastgesteld en het moment dat de verjaringstermijn aanvangt. Daarvoor geven de artikelen van 15.3 en 15.4 regels. Met het oog op de werking van de regeling van de praktijk wordt hierna voor drie in het wetsvoorstel benoemde situaties het verloop van de procedure geschetst. Het gaat in de artikelen 15.3 en 15.4 steeds om indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak.

³² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen, uitgave 2018.

Procedure voor schade bij een omgevingsvergunning (artikel 15.3)

In het algemeen geldt dat als voor een activiteit een omgevingsvergunning vereist is, dan alleen de omgevingsvergunning als schadeveroorzakende besluit geldt. Dit volgt uit artikel 15.1, tweede lid. De volgende momenten zijn van belang bij indirecte schade bij waardevermindering van een onroerende zaak door een omgevingsvergunning:

- Vanaf de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning kan een aanvraag om schadevergoeding worden ingediend voor schade door deze vergunning.
- De peildatum voor de bepaling van indirecte schade bij waardevermindering van een onroerende zaak is het moment van de mededeling aan een breed publiek tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Zie hierover ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.3.
- Vanaf het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning vangt de termijn voor verjaring van artikel 4:131, tweede lid, Awb aan.

Procedure voor schade bij een melding of informatieverplichting (artikel 15.4)

- De aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan vanaf de kennisgeving van de informatie of melding of als met de activiteit is begonnen.
- Indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak wordt bepaald aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak voor en na de kennisgeving van de melding of van de verstrekte informatie.
- De peildatum voor de verjaringstermijn is de dag nadat de door de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag verstrekte informatie is gepubliceerd door het bevoegde gezag. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.4 wordt de procedure van een schadeverzoek bij een gepubliceerde melding of informatieverplichting nader toegelicht.

In dit wetsvoorstel is in artikel 15.10 een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over in omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen op te nemen informatieverplichtingen ten behoeve van nadeelcompensatie. Zie hierover verderop in deze memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Procedure voor schade bij een vergunningvrije activiteit (artikel 15.4)

- Een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend nadat met de feitelijke schadeveroorzakende activiteit is begonnen.
- De schade wordt bepaald door middel van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak voor en na de schadeveroorzakende activiteit.
- Het peilmoment voor de aanvang van de termijn waarbinnen in ieder geval een aanvraag kan worden gedaan, zoals opgenomen in artikel 4:131 Awb, is de dag nadat de benadeelde bekend geworden is met de blijvende schade en het schadeveroorzakende bestuursorgaan. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.4 wordt hier verder op ingegaan.

Daarnaast zijn er tijdens de consultatie vragen gerezen over de wijze waarop de waarde van een onroerende zaak moet worden vastgesteld als de schade wordt vastgesteld bij de verlening van de omgevingsvergunning of bij aanvang van de activiteit. In dat geval wordt immers afstand genomen van de systematiek van de Wro. Tijdens de voormelde botsproeven is vastgesteld dat het zou moeten gaan om de bepaling van

de waarde, voor en na de verlening van de omgevingsvergunning of de aanvang van de activiteit aan de hand van de feitelijke situatie. Het gaat dan alleen om de schade die naar objectieve maatstaven kan worden toegerekend aan de toestemming van de overheid die als schadeoorzaak geldt. Gaat het bijvoorbeeld om schade die het gevolg is van een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit met betrekking tot bouwen, inclusief het in stand houden van een bouwwerk, dan komt de waardevermindering van een onroerende zaak die het gevolg is van de komst van het bouwwerk voor vergoeding in aanmerking. Maar de wijze waarop de woning wordt onderhouden of de wijze waarop door de bewoner wordt bewoond kan niet aan de overheid worden toegerekend en komt dus niet voor vergoeding in aanmerking.

In artikel 15.3 is omschreven hoe de schade moet worden berekend als sprake is van een omgevingsvergunning. In artikel 15.4 is omschreven hoe de schade moet worden berekend als de activiteit zonder vergunning kan worden verricht.

Verder is in diverse reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel de vraag opgekomen of het verleggen van de vaststelling van de schade niet tot meer schadeverzoeken leidt dan nu het geval is. Dat kan nadelig zijn voor het bevoegd gezag, en voor de benadeelde, aldus deze reacties.

De regering verwacht per saldo geen toename van het aantal schadeverzoeken. De benadeelde zal doorgaans reageren op een concrete ontwikkeling in de omgeving van zijn perceel. Het staat de benadeelde vrij om voor een ontwikkeling die bestaat uit meerdere samenhangende activiteiten, en daarmee meerdere schadeoorzaken in de zin van artikel 15.1 van toepassing zijn, een gebundelde aanvraag in te dienen. Dit is mogelijk als de verjaringstermijn nog niet is verstreken en hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is te beslissen op de aanvragen om schadevergoeding. Het bevoegd gezag moet beslissen op de grondslag van de aanvraag. In dat geval wordt het wettelijk forfait voor het normale maatschappelijke risico de benadeelde op grond van artikel 15.7, tweede lid, maar één keer tegengeworpen (waarover hierna en in het artikelsgewijze deel meer). Dit zal de verzoeker om schadevergoeding stimuleren om een gebundeld verzoek te doen. Ook als een ontwikkeling in fases tot stand komt, kan het bevoegde gezag besluiten het wettelijk forfait maar één keer toe te passen bij opvolgende schadeverzoeken (vergelijk artikel 15.7, derde lid).

2.1.2.7. Actieve risicoaanvaarding

In de huidige rechtspraak bestaat geen aanspraak op schadevergoeding als de koper ten tijde van de aankoop van een onroerende zaak had kunnen weten dat een bestemmingsplan in voor hem ongunstige zin zou kunnen wijzigen. De nadelige ontwikkeling moet dan wel zijn vastgelegd in een concreet en openbaar gemaakt beleidsvoornemen waarin de nadelige ontwikkeling is beschreven. Het beleidsvoornemen hoeft geen formele status te hebben, maar burgers moeten er wel kennis van kunnen nemen. Reden daarvan is dat de koper op dat moment rekening kon houden met de nadelige ontwikkeling en deze ontwikkeling in de aankoop prijs kon verdisconteren. Dit wordt actieve risicoaanvaarding genoemd. Actieve risicoaanvaarding is gecodificeerd in artikel 4:126, tweede lid en onder a, Awb. Daarin is bepaald dat schade in elk geval voor risico van de aanvrager (lees: de koper) blijft voor zover hij het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard.

Nadat een omgevingsplan is vastgesteld zal vaak nog niet duidelijk zijn in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt. Dat betekent dat niet bij vaststelling van het plan, maar bij het moment van het concrete initiatief om schadevergoeding kan worden verzocht. Dit kan een verkoper van een pand benadelen, omdat de koper bij de onderhandelingen over de aankoop van een onroerende zaak mogelijk rekening houdt met potentiële waardedrukkende effecten van activiteiten op grond van het omgevingsplan. De kans op schaduw schade kan daardoor toenemen, hoewel het ontstaan daarvan van veel omstandigheden afhankelijk is. In die gevallen is het niet redelijk om aan de benadeelde tegen te werpen dat hij had kunnen voorzien dat zich voor hem ongunstige wijzigingen kunnen voordoen.

Het wetsvoorstel voorziet daarom – in aanvulling op artikel 4:126, eerste lid, onder a, Awb – in een regeling voor gevallen waarbij het schadevergoedingsmoment wordt verlegd naar de vergunning of de activiteit en de koper niet beroeps- of bedrijfsmatig handelt, dat de koper het risico niet heeft aanvaard als hij aankoopt na vaststelling van het omgevingsplan. Het recht op schadevergoeding blijft zo behouden en gaat van de verkoper over op de koper. Naar verwachting wordt een mogelijk waardedrukkend effect van nog niet benutte mogelijkheden van een omgevingsplan met deze regeling ten minste in enige mate beperkt. Een dergelijke regeling kan bijdragen aan een vermindering van nadelige effecten die omgevingsplan mogelijk kan hebben. Op verzoek van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu is door SAOZ en Kraan & De Jong een advies opgesteld waarin de waardeontwikkeling van woningen in verhouding tot de conceptregeling voor nadeelcompensatie in de Omgevingswet is onderzocht.³³ In dit advies is onder meer ingegaan op de factoren die van invloed zijn op waardeontwikkeling van woningen. Daarnaast is de invloed onderzocht van mogelijkheden die een omgevingsplan biedt maar die nog niet zijn benut, en is ingegaan op de (mogelijke) invloed van het stelsel van het omgevingsrecht op de waardeontwikkeling van woningen. In het advies wordt onderschreven dat de aanvullende regeling in het wetsvoorstel kan bijdragen aan een beperking van eventuele nadelige effecten voor de waardeontwikkeling tussen het omgevingsplan en de omgevingsvergunning of het verrichten van de activiteit.

2.1.2.8 Het voorkomen en beperken van schaduw schade onder de Omgevingswet

De afbakening van schadeoorzaken die het voorstel voor afdeling 15.1 bevat, leidt ertoe dat, evenals het geval is onder de werking van geldende schaderegelingen, geen schadevergoeding kan worden verkregen voor de voorbereiding van besluiten die haar schaduw op de waarde van onroerende zaken vooruitwerpt. In diverse consultatiereacties en in de literatuur is aandacht gevraagd voor deze zogenoemde schaduw schade-problematiek.

De regering meent dat daarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen schaduw schade in de periode tussen omgevingsplan en de start van een activiteit, en schaduw schade bij de voorbereiding van besluitvorming. Achtereenvolgens komen deze vormen aan bod, waarbij aandacht wordt besteed aan de manier waarop de problematiek kan worden voorkomen en beperkt.

³³ SAOZ, Kraan & De Jong, «Advies inzake de waardeontwikkeling van woningen in relatie tot de conceptregeling voor nadeelcompensatie in de Omgevingswet», maart 2018.

Het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft via een schriftelijke vragenlijst diverse overheden gevraagd naar de aard en omvang van de hen bekende schadezaken. Daarbij is onder meer gevraagd naar het aantal gevallen van schaduwsschade. Dat aantal bleek beperkt te zijn. Om een beter beeld te krijgen van de aard en omvang van de schaduwsschadeproblematiek onder de geldende wetgeving, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarna diverse interviews georganiseerd met vertegenwoordigers van overheden, burgers en bedrijven, specifiek gericht op de schaduwsschadeproblematiek. In de interviews is gevraagd naar gevallen van schaduwsschade en naar de manier waarop partijen in de praktijk oplossingen bieden voor die gevallen. Uit de interviews komt naar voren dat als zich problemen voordoen, dat vooral rondom de voorbereiding van grote projecten is, omdat de voorbereidingstijd van dergelijke projecten vaak lang is. Uit de interviews komt verder naar voren dat de problematiek zich voornamelijk manifesteert in de onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen en over de verkoopbaarheid van de onroerende zaak. Bij het voorkomen van schaduwsschade is een belangrijke rol weggelegd voor participatie en omgevingsmanagement door overheden en initiatiefnemers. Daarbij wordt opgemerkt dat het omgevingsmanagement en participatie de afgelopen jaren al duidelijk zijn verbeterd. Doen zich schrijnende gevallen voor, dan worden deze in de praktijk geregeld opgelost, zo kan ook uit de interviews worden geconcludeerd.

Uit deze resultaten maakt de regering het volgende op. Schaduwsschade kan vooral worden voorkomen door vroegtijdige participatie van bewoners bij projecten om de besluitvorming op hun wensen af te stemmen, door het nog verder verbeteren van (vroegtijdig) omgevingsmanagement en door snellere en betere besluitvorming. De regering acht, onder andere door deze conclusies, een generieke regeling voor het oplossen van deze schaduwsschadeproblematiek niet nodig en ook niet gewenst.

In artikel 15.1, eerste lid, is gekozen voor een andere afbakening van schadeorzaken ten opzichte van titel 4.5 Awb, omdat het aanwijzen van schadeorzaken die rechtsgevolgen of rechtstreekse gevolgen hebben voor burgers en bedrijven beter past bij de verbeterdoelstellingen van de stelselherziening dan de brede grondslag voor schadevergoeding die in de Awb is opgenomen. Als schadevergoeding mogelijk is bij de voorbereiding van besluiten, kan dat bijvoorbeeld belemmerend werken om diverse varianten van besluiten breed met de omgeving te participeren. Verder is de regeling in afdeling 15.1 erop gericht om vooraf duidelijkheid te bieden over de vraag in welke gevallen om schadevergoeding kan worden verzocht en welk bestuursorgaan het verzoek afwikkelt. Als om schadevergoeding kan worden verzocht bij de voorbereiding van besluiten, zal niet altijd duidelijk zijn welk overheidsorgaan verantwoordelijk is voor de afwikkeling van schade. Op de redenen om in artikel 15.1 de schadeorzaken af te bakenen is hiervoor in paragraaf 2.1.2.3 uitvoerig ingegaan.

Daarnaast levert een regeling voor schaduwsschade bij de voorbereiding van besluiten diverse uitvoeringsvragen op. Uit de interviews met overheden en experts bleek dat het bij vergoeding van schaduwsschade vaak lastig is om het causaal verband te bepalen tussen een besluit en de waardevermindering van een onroerende zaak. De waardevermindering is volgens diverse experts vaak afhankelijk van veel factoren, zoals de ligging van de onroerende zaak, de staat waarin een onroerende zaak

verkeert, de feitelijke gebruiksmogelijkheden ervan en economische en financiële ontwikkelingen.

In navolging hiervan constateert de regering dat het ontwerpen van een generieke regeling voor de vergoeding van schaduw schade met de nodige haken en ogen is omgeven. Een dergelijke regeling lost bovendien de problematiek van schrijnende gevallen van benadeelden die te maken hebben met een onverkoopbare onroerende zaak niet op, maar voorziet alleen in een vergoeding van de waardevermindering. In de praktijk blijkt dat voor schrijnende gevallen geregeld een oplossing wordt gevonden. Benadeelden zijn daar meer mee gebaat dan met het volgen van een schadevergoedingsprocedure met een onzekere uitkomst.

Schaduw schade door het verleggen van het moment dat om schadevergoeding wordt gevraagd

In de praktijk is de vraag opgekomen of de kans op schaduw schade toeneemt als gevolg van het verleggen van het moment dat schadevergoeding kan worden aangevraagd. Het betreft dan specifiek de periode tussen vaststelling van het omgevingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning.

De vraag of de kans op schaduw schade toeneemt door het verleggen van het moment dat om schade wordt gevraagd, kan niet in algemene zin worden beantwoord. Uit de eerdergenoemde botsproeven en het advies van SAOZ en Kraan & De Jong blijkt dat de vraag of deze vorm van schade ontstaat, afhankelijk is van diverse factoren zoals de ligging van de onroerende zaak, conjuncturele ontwikkelingen, de aard van de ontwikkelingen die het omgevingsplan mogelijk maakt en de concrete of globale weergave daarvan. Via de vormgeving van een omgevingsplan kan mogelijke schaduw schade worden voorkomen, zo blijkt uit het advies.

Dat laatste kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld van de potentiële gevolgen van oprukkende woningbouw voor (onbenutte) gebruiksmogelijkheden van bestaande bedrijven. De nog niet gerealiseerde woningbouw werpt dan een schaduw vooruit en kan tot een mogelijke waardevermindering van de onroerende zaak leiden. Dergelijke schaduwwerking voor bedrijven kan bij de vaststelling van het omgevingsplan voorkomen worden. Bijvoorbeeld door in de regels van het omgevingsplan te bepalen dat woningbouw alleen mag worden gerealiseerd als de gebruiksmogelijkheden van bedrijven niet wordt ingeperkt of door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting dat de nieuwe woningbouw wordt voorzien van hinderbeperkende maatregelen die ten laste komen van degene die bouwt. Door slim gebruik te maken van de instrumenten die de Omgevingswet biedt, kunnen bestuursorganen dus de belangen van bestaande bedrijven beschermen en nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken. Een dergelijke benadering is in lijn met artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet waarin geregeld is dat de gemeenteraad tot taak heeft om in het omgevingsplan regels te stellen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De regering wil met dit voorbeeld nog eens onderstrepen dat het voorkomen van schade in deze periode mogelijk is en ook de voorkeur geniet. Als schadevoorkomende regels echter niet mogelijk zijn en door de oprukkende woningbouw gebruiksmogelijkheden van bestaande bedrijven worden ingeperkt, kunnen bestaande bedrijven na inwerking-treding van het omgevingsplan om een schadevergoeding verzoeken.

Voor consumenten voorziet het wetsvoorstel in de periode na vaststelling van het omgevingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning, in een regeling waarin de actieve risicoaanvaarding niet wordt tegenge-

worpen. Verwacht mag worden dat de onderhandelingen bij een tussentijdse verkoop van een woning door deze regeling minder met de schaduwwerking van een nieuwe ontwikkeling worden belast. De regering ziet geen aanleiding voor een andere regeling. Over de voor- en nadelen van een hybride regeling is hiervoor in paragraaf 2.1.2.4 al ingegaan. Daarbij betreft de regering dat een zekere periode van onzekerheid met marktschommelingen ten nadele maar ook ten voordele van de eigenaar, tot de risico's van het normale maatschappelijke verkeer behoren. Verder betreft de regering hierbij dat zij in dit wetsvoorstel – om goede redenen – geen voorstellen doet om de waardevermeerdering die het gevolg is van nieuwe activiteiten in de omgeving van een perceel van een eigenaar, op de eigenaar te verhalen (baatbelasting).

2.1.2.9 Andere aanvullingen in verband met de Omgevingswet

Hieronder wordt toegelicht op welke punten dit wetsvoorstel titel 4.5 Awb nog verder aanvult. Het gaat om de volgende voorstellen:

- Passieve risicoaanvaarding (artikel 15.6),
- bevoegd gezag (artikel 15.8),
- bevoegdheid tot het sluiten van een overeenkomst (artikel 13.3c),
- grondslag informatieverplichting (artikel 15.10).

Passieve risicoaanvaarding (artikel 15.6)

Door het veranderen van bijvoorbeeld regels die gelden op een locatie of omgevingsvergunningen kan een eigenaar directe schade ervaren. Als de aanvrager om schadevergoeding eerder geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden die de geldende regels bieden, heeft hij zelf het risico aanvaard dat die mogelijkheden zouden kunnen komen te vervallen. Dat wordt passieve risicoaanvaarding genoemd. In artikel 15.6 wordt in aanvulling op de regeling in de Awb concreet geregeld wanneer passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen bij het beëindigen of wijzigen van onbenutte mogelijkheden die een omgevingsplan op een locatie biedt.

Onder het geldende recht gaat het bevoegd gezag geregeld terughoudend om met het beëindigen of wijzigen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden die een bestemmingsplan biedt, omdat het vreest dat het geconfronteerd wordt met (plan)schadeclaims. Dit komt doordat de in de jurisprudentie ontwikkelde voorwaarden waaronder passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen, in het concrete geval niet vastliggen. Hierdoor is het voor het bevoegd gezag in de praktijk onvoldoende zeker of en wanneer passieve risicoaanvaarding bij het beëindigen of wijzigen van onbenutte mogelijkheden kan worden tegengeworpen.

De voorgestelde regeling heeft tot doel om de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid te verbeteren over wanneer passieve risicoaanvaarding tegengeworpen kan worden. Zij concretiseert de voorwaarden voor passieve risicoaanvaarding. Dit biedt enerzijds meer duidelijkheid en zekerheid voor zittende eigenaren over passieve risicoaanvaarding en anderzijds biedt dit het bevoegd gezag bij het vaststellen van een omgevingsplan meer inzicht in de schaderisico's. Daardoor kan het beter geïnformeerd keuzes maken. Dit is onder meer van belang bij het tegengaan van overcapaciteit (van bijvoorbeeld kantoren of winkels) of van leegstand in krimpregio's. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.6 gaat nader in op de voorwaarden waaronder een het omgevingsplan kan worden gewijzigd zonder dat aanspraak op nadeelcompensatie bestaat.

Bevoegd gezag (artikel 15.8)

Artikel 15.8 bevat een nadere bepaling over het bevoegd gezag, als het schadeveroorzakende besluit niet door een uitvoerend orgaan, maar door een regelgevend orgaan is genomen, zoals de raad van een gemeente die het omgevingsplan vaststelt.

Titel 4.5 Awb gaat ervan uit dat het orgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen, ook het orgaan is dat op het schadeverzoek beslist. Voor de Omgevingswet zou dat bijvoorbeeld betekenen dat niet het college van burgemeester en wethouders, maar de gemeenteraad beslist op verzoeken om schadevergoeding als deze het gevolg zijn van het omgevingsplan.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om schadevergoeding op grond van afdeling 15.1, wordt toebedeeld aan een uitvoerend bestuursorgaan. Dat uitgangspunt wordt ook gevolgd als de schade wordt veroorzaakt door regels die in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening zijn opgenomen die door een gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten zijn vastgesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat als het algemeen bestuur een waterschapsverordening vaststelt, het dagelijks bestuur de schade afwikkelt die daarvan het gevolg is. Afhandeling door een uitvoerend bestuursorgaan in plaats van het regelgevende orgaan is doorgaans efficiënter en sneller. Dit is ook in lijn met de Omgevingswet, waar de besluiten ter uitvoering van beleid of regelgeving, zoals de verlening van omgevingsvergunningen, zijn toebedeeld aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, het college van gedeputeerde staten of aan de Minister.

Verhaal van nadeelcompensatie (artikelen 13.3c en 13.3d)

Titel 4.5 Awb bevat niet de bevoegdheid om de schadevergoeding te verhalen op de initiatiefnemer die baat heeft bij een nieuwe ontwikkeling. Voor besluiten in de fysieke leefomgeving is het in dergelijke gevallen echter redelijk dat de kosten die zijn gemoeid met de vergoeding van nadeelcompensatie geheel of gedeeltelijk op de initiatiefnemer kunnen worden verhaald. In de praktijk worden deze kosten op de initiatiefnemer verhaald via een overeenkomst. Voor het sluiten van deze overeenkomsten is op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad een wettelijke grondslag vereist.³⁴ Met artikel 13.3c van de Omgevingswet zal via dit wetsvoorstel in een grondslag worden voorzien voor het sluiten van deze overeenkomst. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid om nadeelcompensatie die een bestuursorgaan heeft betaald aan een benadeelde, publiekrechtelijk te verhalen op de initiatiefnemer die baat heeft bij de ontwikkeling waardoor de schade is ontstaan. In het wetsvoorstel is deze bevoegdheid opgenomen in artikel 13.3d. De geldende wetgeving bevat in artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet een vergelijkbare bevoegdheid. Bij de voorbereiding van het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden verkend of daarnaast voor andere gevallen publiekrechtelijk verhaal van nadeelcompensatie gewenst en nodig is. Daarbij zal worden betrokken dat in de Omgevingswet ook wordt voorzien in een regeling voor kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling die onderdeel zal zijn van het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Voor de werking van de voorgestelde artikelen 13.3c en 13.3d wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij die artikelen.

³⁴ Hoge Raad 2 mei 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF2848.

Grondslag informatieverplichting (artikel 15.10)

In paragraaf 2.1.2.6 is op hoofdlijnen beschreven hoe de procedure verloopt als de schadevergoeding is gekoppeld aan een omgevingsvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan het verrichten van de activiteit. In de meeste gevallen die in aanmerking komen voor nadeelcompensatie zal voor een aanvraag om schadevergoeding aangesloten kunnen worden bij een besluit. Dat kunnen bijvoorbeeld een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit zijn. Daarnaast kan veelal aangesloten worden bij gepubliceerde meldingen en informatieverplichtingen die bij of krachtens de Omgevingswet gaan gelden.

Als voor het verrichten van een activiteit geen vergunning- of meldingsplicht geldt, maar de activiteit naar verwachting wel schade kan veroorzaken, bevat artikel 15.10 een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde gevallen te instrueren dat in een aanvullende informatieverplichting over nadeelcompensatie wordt voorzien. Een dergelijke informatieverplichting kan de benadeelde houvast bieden bij het verhalen van schade door vergunningvrij en meldingsvrij feitelijk handelen op grond van een regel over de fysieke leefomgeving.

Tot de aanwijzing van gevallen bij algemene maatregel van bestuur wordt alleen overgegaan als dat noodzakelijk is voor het bieden van houvast en een goed verloop van de procedure. De regering gaat ervan uit dat decentrale overheden zelf zullen borgen dat de procedure voor een verzoek om nadeelcompensatie voldoende helder is door zelf te voorzien in een informatieverplichting voor die schadeveroorzakende activiteiten en de publicatie van de verstrekte informatie.

De wettelijke grondslag voor de informatieverplichting voor nadeelcompensatie kan daarnaast in de toekomst worden ingezet, in het geval grotere technische bouwactiviteiten, zoals het bouwen van een hoofdgebouw, vergunningvrij zouden worden en deze niet gedekt zouden worden door te publiceren meldingen.

De inhoud van de verplichting blijft beperkt tot het geven van de informatie die nodig is om een aanvraag om schadevergoeding te kunnen doen. Een initiatiefnemer verstrekt aan het bevoegd gezag informatie wie, wat en waar een activiteit is gestart. Deze informatie over de mogelijk schadeveroorzakende activiteit wordt door het bevoegd gezag gepubliceerd. Daardoor kunnen betrokkenen inzicht krijgen in de aard en omvang van een activiteit die wordt verricht en die mogelijk schade veroorzaakt. De (dag na de) publicatiedatum van deze informatie vormt het duidelijke moment vanaf wanneer de termijn om een aanvraag om schadevergoeding in te dienen begint (artikel 4:131 Awb).

2.1.2.10 Integratie van bestaande wettelijke schaderegelingen

Een aantal wettelijke regelingen dat opgaat in de Omgevingswet kent een aparte regeling waarin procedurele en/of materiële regels zijn opgenomen voor vergoeding van schade of nadeelcompensatie vanwege een rechtmatig besluit op grond van de desbetreffende regeling. Het gaat steeds om vergoeding van schade als gevolg van een in die wettelijke regeling aangewezen besluit, voor zover die niet redelijkerwijs ten laste van de benadeelde behoort te blijven. De volgende wettelijke bepalingen gaan op in afdeling 15.1 over nadeelcompensatie:

- Ontgrondingenwet (artikelen 26 t/m 28),
- Spoedwet wegverbreding (artikel 17),
- Tracéwet (artikel 22),
- Waterwet (artikel 7.14),

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artikel 4.2),
- Wet ruimtelijke ordening (artikelen 6.1 t/m 6.7),
- Mijnbouwwet (artikel 40, elfde lid),
- Monumentenwet 1988 (artikelen 22 t/m 29 en 58), die op grond van het overgangsrecht van de Erfgoedwet blijven gelden totdat de Omgevingswet in werking treedt,
- Wet luchtvaart (voor zover de daarin genoemde besluiten opgaan in de Omgevingswet), en
- Wet milieubeheer (artikelen 15.20 en 15.21, voor zover de daarin genoemde besluiten opgaan in de Omgevingswet).

Op de wetten die niet opgaan in de Omgevingswet, zoals de Wegenwet of de Wegenverkeerswet 1994, zal titel 4.5 Awb van toepassing zijn. Als een bedrijf bijvoorbeeld schade lijdt als gevolg van een wegreconstructie die wordt uitgevoerd op grond van een verkeersbesluit, kan op grond van titel 4.5 Awb om nadeelcompensatie worden verzocht. Afdeling 15.1 is daarop niet van toepassing.

Sommige wetten gaan gedeeltelijk op in de Omgevingswet. Een voorbeeld daarvan

is de Wet luchtvaart. Reden hiervoor is dat de verkeerskundige aspecten van een besluit op grond van de Wet luchtvaart en de effecten die zo'n besluit heeft op de fysieke leefomgeving niet of nauwelijks van elkaar zijn te scheiden. De Wet luchtvaart wordt daarom maar gedeeltelijk geïntegreerd in de Omgevingswet. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is deze keuze toegelicht.³⁵ Dit voorstel voor nadeelcompensatie volgt deze lijn. Dat betekent dat wanneer de schade het gevolg is van een besluit op grond van de Wet luchtvaart (zoals een luchthavenbesluit), om vergoeding daarvan kan worden verzocht op grond van de regeling in de Wet luchtvaart. Is de schade het gevolg van een besluit op grond van de Omgevingswet, zoals een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een vergunning voor een beperkingengebiedactiviteit, dan kan om vergoeding daarvan worden verzocht op grond van afdeling 15.1 van de Omgevingswet. Elders in dit wetsvoorstel is de aangepaste schaderegeling voor de Wet luchtvaart opgenomen.

2.1.3 Handhaving en Uitvoering

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de gereserveerde paragraaf over de bestuurlijke boete in afdeling 18.1 van de Omgevingswet (Bestuursrechtelijke handhaving) en de gereserveerde afdeling 18.3 «(Kwaliteitsbevordering en afstemming)» in te vullen. Dit laatste betreft de overheveling van de nieuwe paragraaf 5.2 (Kwaliteitsbevordering en samenwerking) van de Wabo naar de Omgevingswet. Deze paragraaf is in de Wabo opgenomen via de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving³⁶ nadat het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aan de Tweede Kamer was aangeboden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet zijn deze onderwerpen al aangekondigd.³⁷ Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 314 en 315.

³⁶ Stb. 2015, 521.

³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 4.18.2. en paragraaf 4.18.4.

2.1.3.1 Regeling punitieve handhaving

Inleiding

In het omgevingsrecht kunnen bij niet-naleving van regels zowel reparatoire als punitieve sancties worden opgelegd. Reparatoire sancties zijn gericht op het beëindigen of ongedaan maken van een overtreding of de gevolgen daarvan, of het voorkomen van herhaling of continuering van de overtreding. Reparatoire sancties zijn vrijwel altijd bestuursrechtelijk van aard. De belangrijkste zijn de in de Awb geregelde last onder bestuursdwang en last onder dwangsom.

Punitieve sancties zijn gericht op het bestraffen van de overtreder door hem leed toe te voegen. Een van de sanctiemogelijkheden is de geldelijke sanctie (geldboete). Geldboetes hebben een algemeen preventieve werking en kunnen onder meer worden ingezet als overtredingen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt en herstelsancties dus niet (meer) aan de orde zijn. Zo wordt met een punitieve sanctie een overtreding bestraft, wat kan worden gecombineerd met een aankondiging van een sanctie bij herhaling of continuering van de eerdere overtreding.

In het omgevingsrecht worden punitieve sancties vanouds in het kader van het strafrecht opgelegd. In de Wed wordt het overtreten strafbaar gesteld van tal van voorschriften uit wetten die naar de Omgevingswet zijn overgeheveld. Overtreders worden vervolgd door het Openbaar Ministerie en krijgen hun straf opgelegd door de strafrechter. Vooral binnen het milieurecht bestaat de behoefte om het strafrecht in te zetten. Dat geldt bij zware overtredingen die aanzienlijke milieuschade (dreigen te) veroorzaken en daar waar criminaliteit plaatsvindt om veel geld te verdienen door milieuregelgeving te ontduiken³⁸. Bij dergelijke zware delicten die de rechtsorde schokken, is een openbare verantwoording van de verdachte met een daarbij passende, niet louter financiële, straf aangewezen. Het strafrecht biedt bovendien de mogelijkheid om dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden in te zetten, zodat achter de façade van een onderneming gekeken kan worden of sprake is van een criminele organisatie. Daarom heeft het Openbaar Ministerie ook een Functioneel Parket met aandachtspunt milieu ingericht.

De bestuurlijke strafbeschikking bij de handhaving van het omgevingsrecht

Veel milieuovertredingen van minder ernstige aard worden afgedaan met een geldboete. Om het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie te ontlasten, is betrekkelijk recent (in 2012) als lik-op-stuk-boete-instrument de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (hierna: BSB) ingevoerd. De BSB is wettelijk geregeld in het Wetboek van Strafvordering. Bij de BSB is een bestuursorgaan (in de praktijk omgevingsdiensten, waterschappen, Rijkswaterstaat en enkele landelijke inspecties) bevoegd bij strafrechtelijke beschikking een geldboete op te leggen. Dit kunnen zij doen voor lichte en eenvoudig vast te stellen overtredingen van voorschriften die zijn vastgesteld in het Besluit OM-afdoening. In Bijlage II bij die algemene maatregel van bestuur zijn alle feiten opgesomd die kunnen worden afgedaan met een BSB. In de bijbehorende beleidsregels van het Openbaar Ministerie is ook de hoogte van deze geldboetes (tarieven)

³⁸ Feiten die tot een directe aantasting van het milieu leiden of daarvoor een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen, zijn in 1994 bijeengebracht in de eerste categorie van artikel 1a Wed en kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar of geldboete van de vijfde categorie.

opgenomen. Een overzicht van de feiten en tarieven is ook terug te vinden in het zogenoemde Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu en keurfeiten van het Openbaar Ministerie. Bijlage II en het feitenboekje worden jaarlijks aangepast aan gewijzigde wetgeving. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het Openbaar Ministerie. Alleen op basis van een proces-verbaal van een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) in dienst bij het bestuursorgaan kan een BSB worden uitgevaardigd. De BSB is een zelfstandige bevoegdheid van de aangewezen bestuursorganen. Zij kunnen binnen het door het Openbaar Ministerie vastgestelde beleid over de BSB zelf bepalen in welke concrete gevallen de strafbeschikkingsbevoegdheid wordt ingezet. Het Openbaar Ministerie kan een door het bestuur uitgevaardigde strafbeschikking niet seponeren op beleidsmatige gronden, maar enkel als er technische gebreken aan kleven. Nadat de zaak is aangeleverd bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), verstuurt het CJIB de strafbeschikking naar de bestrafte en start – als er geen verzet is ingesteld – de inning van de geldboete. Is de bestrafte het niet eens met de strafbeschikking dan kan hij verzet instellen bij de officier van justitie. In dat geval is de officier verplicht om de verdachte te dagvaarden en volgt een regulier strafproces. Alleen als er technische gebreken kleven aan de BSB kan hij daarvan af zien (technisch sepot). De BSB wordt toegepast naast de «normale» strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie van overtredingen die niet in aanmerking komen voor een BSB.

De bestuurlijke boete bij de handhaving van het omgevingsrecht

In het omgevingsrecht heeft daarnaast recent (in 2015 in de Woningwet) de bestuurlijke boete haar intrede gedaan.³⁹ Een bestuurlijke boete is een met de BSB vergelijkbaar lik-op-stuk-instrument. Het verschil is dat de bestuurlijke boete een zuiver bestuursrechtelijke punitieve sanctie is naast de strafrechtelijke handhaving. Het bestuur bepaalt zelf het boetebeleid en -tarief binnen het wettelijk toegestane maximum en het verzorgt zelf de inning. Tegen de boete kan bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd en vervolgens kan eventueel beroep worden aangetekend tegen de beslissing op bezwaar bij de bestuursrechter. De Awb voorziet sinds 1 juli 2009 in een algemene regeling voor de bestuurlijke boete. In de bijzondere wet wordt geregeld voor welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en tot welk maximum geldbedrag. Naast de bestuurlijke boete blijft soms ook punitieve handhaving via de Wed (strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie) mogelijk (dual stelsel). Het bestuursorgaan maakt met het Openbaar Ministerie afspraken over het inzetten van strafrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld bij de meer ernstige overtredingen en bij recidive.⁴⁰

Invulling punitieve handhaving onder de Omgevingswet

Bij de stelselherziening dient de vraag zich aan op welke wijze de nieuwe, geïntegreerde wet en onderliggende regelgeving punitief gehandhaafd zou moeten worden. In de toetsversie van de Omgevingswet was een globale regeling van de bestuurlijke boete opgenomen, ook omdat voor het domein bouwen dat instrument op korte termijn zou worden geïntroduceerd. In de toelichting op de toetsversie werd aangegeven dat per deelterrein in het omgevingsrecht een keuze zou kunnen worden gemaakt tussen de BSB of de bestuurlijke boete op basis van een afweging van de voor- en nadelen van beide instrumenten in verhouding

³⁹ Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium (Stb. 2014, 249).

⁴⁰ Artikel 1b Woningwet wordt zowel genoemd in artikel 92a Woningwet als in artikel 1a Wed.

tot de specifieke kenmerken van het betrokken domein. Door verschillende partijen werd naar aanleiding van die toetsversie gevraagd naar een verdere doordenking van de punitieve handhaving van het omgevingsrecht. Om hierop een beter afgewogen antwoord te formuleren, is in opdracht van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu in overleg met het toenmalige Ministerie van Justitie en Veiligheid door de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar de gewenste inrichting van de punitieve handhaving van de Omgevingswet⁴¹. Dit onderzoek is later in opdracht van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu aangevuld met een advies van prof. mr. A.B. Blomberg⁴².

Uit het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) blijkt dat het verschil tussen de bestuurlijke boete en de BSB wat betreft rechtswaarboren en efficiëntie klein is. De onderzoekers vinden het wenselijk om een en hetzelfde lik-op-stuk-boete-instrument te hanteren in alle domeinen van het omgevingsrecht. Zij menen dat het naast elkaar bestaan van de bestuurlijke boete en de BSB de handhaving nodeloos gecompliceerd maakt. Alles overwegende geeft de RUG de voorkeur aan brede toepassing van de BSB boven de bestuurlijke boete. Wel stelt de RUG enkele wijzigingen voor van de BSB. Zo wordt aanbevolen de lijst met strafbare feiten die via een BSB kunnen worden afgedaan, uit te breiden en vooral een meer open strafbeschikkingsbevoegdheid voor bestuursorganen vorm te geven. Verder zouden de opbrengsten van geldboetes verdeeld moeten worden naar rato van inspanningen die door de bestuurlijke en strafvorderlijke organen in het kader van de punitieve handhaving geleverd zijn. De RUG noemt overigens als voordeel van de bestuurlijke boete boven de BSB dat de lijnen tussen herstel- en punitieve sancties kort zijn.

In haar aanvullend advies stelt professor Blomberg dat het naast elkaar bestaan van de bestuurlijke boete en de BSB geen noemenswaardige knelpunten voor de justitiabelen oplevert, noch tot knellende samenloopkwesaties leidt. Blomberg concludeert na een nadere analyse van de door de RUG genoemde voor- en nadelen van de bestuurlijke boete en de BSB dat veel van de voordelen van de onderscheiden instrumenten ook in meer of mindere mate bij het andere instrument zouden kunnen worden gerealiseerd. Kortom, de keuze tussen beide instrumenten lijkt om het even.

Medio 2015 heeft vervolgens de Afdeling advisering van de Raad van State in een ongevraagd advies aandacht gevraagd voor de verschillen in rechtsbescherming voor de justitiabele tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht (bestuurlijke boete).⁴³ Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft op 14 mei 2018 de kabinetsreactie op dit advies met bijgevoegd het nader rapport aan het parlement gezonden.⁴⁴ Bij het opstellen van het wetsvoorstel van de Invoeringswet Omgevingswet had behandeling hiervan in de Tweede Kamer nog niet plaatsgevonden. Ook is in opdracht van het toenmalige Ministerie van Veiligheid en Justitie een evaluatie van de Wet OM-afdoening uitgevoerd. De onderzoeksresultaten worden in de zomer 2018 openbaar gemaakt. De uitkomst van het debat over beide onderwerpen zal worden betrokken bij de verdere ontwikke-

⁴¹ Prof. mr. B.F. Keulen, prof. mr. H.E. Bröring, mr. drs. A.A. van Dijk, mr. A. Postma en mr. M.E. Buwalda, *De punitieve handhaving van de Omgevingswet*, 2015. Zie ook: www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2015/06/01/eindrapport-punitieve-handhaving-in-de-omgevingswet.

⁴² <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2015/06/01/aanvullend-advies-punitieve-handhaving-in-de-omgevingswet>.

⁴³ Advies d.d. 13 juli 2015, no. W03.15.0138/II (Stcrt. 2015, 30280).

⁴⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 102.

lingen rond de bestuurlijke boete in de Omgevingswet. Het overleg over het boete-instrument zal worden gecontinueerd.

Voorstel tot continuering strafbaarstelling in de Wed en huidig gebruik BSB en bestuurlijke boete

Dat het wenselijk is om ook in de toekomst te beschikken over de mogelijkheid van punitieve handhaving op grond van de Wed, is onomstreden. Voor de bestuurlijke boete en de BSB geldt dat deze allebei nog maar kort worden toegepast in het omgevingsrecht. Genoemd onderzoeksrapport (Rijksuniversiteit Groningen) en advies (Blomberg) laten een divers beeld van de voor- en nadelen van beide boete-instrumenten zien en vormen daarom op dit moment onvoldoende basis om nu al voor de Omgevingswet te kiezen voor het ene of andere instrument. Het debat zoals in de vorige alinea genoemd betreft ook de BSB. Daarom ligt het niet voor de hand in de Omgevingswet op dit moment fundamentele veranderingen door te voeren. Daarom stelt de regering voor om voornamelijk de huidige situatie voort te zetten. Dit betekent allereerst voortzetting van strafbaarstelling van omgevingsrechtelijke voorschriften via de Wed. De technische aanpassing van de Wed aan de Omgevingswet wordt geregeld in artikel 2.47 van dit wetsvoorstel. Daarnaast blijft een lik-op-stuk-boete-instrument voor een aantal lichte, eenvoudig bewijsbare overtredingen in de vorm van de BSB of de bestuurlijke boete onderdeel van de beschikbare instrumenten van decentrale overheden. Dit houdt in dat de huidige bestuurlijke strafbeschikking op grond van de Wet OM-afdoening binnen de domeinen milieu, water en natuur voorlopig wordt voortgezet. Daarnaast wordt de huidige bestuurlijke boete in het domein bouwen en voor de beperkingengebieden bij luchthavens en spoor in de Omgevingswet ondergebracht.

Uitbreiding toepassing bestuurlijke boete bij handhaving van onderdelen van de Omgevingswet

Tevens stelt de regering voor om ter uitvoering van eerdere toezeggingen op twee domeinen de bestuurlijke boete te introduceren. Dit betreft de handhaving van de milieuregels uit het huidige Besluit risico's zware ongevallen 2015, die in de stelselherziening worden overgeheveld naar het Besluit activiteiten leefomgeving. En verder gaat het om de handhaving van regels ter bescherming van het cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Bestuurlijke boete voor Brzo-milieufeiten

Voor de handhaving van de milieuregels uit het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (hierna: Brzo) wordt de bestuurlijke boete geïntroduceerd in overeenstemming met de toezegging in de kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur over Odfjell.⁴⁵ Op dit terrein bestaat een nauwe samenhang met de handhaving van andere niet-omgevingsrechtelijke voorschriften van arbeidsomstandighedenwetgeving waarvoor de bestuurlijke boete al wordt gebruikt. Voor de opzet van de bestuurlijke boete voor Brzo-milieuovertredingen is dan ook aangesloten bij de boetebevoegdheden waarover de Inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sinds 1 januari 2013 beschikt om veiligheidsvoorschriften binnen de zogenoemde Seveso-inrichtingen te handhaven. Hiermee wordt geborgd dat de verschillende

⁴⁵ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 3 september 2013, Kamerstukken II 2012/13, 26 956, nr. 175, blz. 4.

handhavingsorganisaties bij vergelijkbare overtredingen over dezelfde instrumenten beschikken. Voor de maximale hoogte van de boetetarieven is aangesloten bij de boetebevoegdheid van de Inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De handhavingsbevoegdheid van Brzo-milieufeiten ligt bij gedeputeerde staten en bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat. De uitvoering van de handhavingstaken is ondergebracht bij de speciaal daartoe ingerichte Brzo-Omgevingsdiensten en bij het Staatstoezicht op de Mijnen.

Het bevoegd gezag zal beleidsregels opstellen ter vaststelling van de boetetarieven. Deze beleidsregels zullen omwille van de rechtsgelijkheid en het handhaven van een gelijk speelveld onderling tussen de provincies in het verband van het Interprovinciaal Overleg worden afgestemd. Het boetebeleid wordt eveneens afgestemd met het Openbaar Ministerie in verband met hun strafrechtelijke handhavingstaak. De invulling van deze nieuwe bevoegdheid zal ook plaatsvinden door aanpassing van de in 2013 vastgestelde (en in 2014 geactualiseerde) Landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999.

Bestuurlijke boete bij erfgoedovertradingen

Verder stelt de regering voor om voor de monumentenzorg de bestuurlijke boete te introduceren. Dit is in lijn met de beleidsreactie van het kabinet op het rapport «Erfgoed in goede handen?», waarin de aanbeveling wordt gedaan om het voor gemeenten mogelijk te maken om een bestuurlijke boete op te leggen.⁴⁶ De boetebevoegdheid zal in de regel worden uitgeoefend door het college van burgemeester en wethouders en in een enkel geval de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor de maximale boetehoogte wordt voorgesteld te kiezen voor de vijfde categorie aansluitend bij artikel 1a, onder 2°, van de Wed, waarin nu overtreding van de artikelen 5.1, eerste lid, en 5.10, eerste lid, van de Erfgoedwet en op grond van artikel 9.1, tweede lid, onder b, van de Erfgoedwet overtreding van de artikelen 11, 53, eerste lid, en 56 van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, strafbaar is gesteld.

2.1.3.2 Invoeging Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving

Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet wordt de nieuwe paragraaf 5.2 Wabo, zoals deze is komen te luiden bij inwerkingtreding van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: wet VTH), overgeheveld naar de gereserveerde afdeling 18.3 van de Omgevingswet. De wet VTH vormde de verankering van de afspraken die tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten in 2009 zijn gemaakt om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. Met de wet VTH is de basis gelegd voor een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten. In deze diensten brengen provincies en gemeenten de uitvoering van een aantal VTH-taken onder, waardoor expertise kan worden gebundeld. Gemeenten en provincies blijven bevoegd gezag voor deze taken. Zij stellen verordeningen vast waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen voor de taakuitvoering door omgevingsdiensten. Er zijn zes gespecialiseerde omgevingsdiensten

⁴⁶ Brief van de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap d.d. 21 maart 2013 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2012/13, 32 156, nr. 44, blz. 3.

aangewezen om toezicht te houden op complexe en risicovolle bedrijven. De wet VTH heeft ook bepalingen geïntroduceerd over informatie-uitwisseling en samenwerking bij toezicht en handhaving tussen onder andere provincies, gemeenten, waterschappen, Openbaar Ministerie en de politie.

De overheveling naar afdeling 18.3 gebeurt beleidsneutraal. De afdeling heeft ook dezelfde titel als de huidige paragraaf 5.2 Wabo («Kwaliteitsbevordering en afstemming»). Dit betekent dat geen inhoudelijke, beleidsmatige veranderingen ten opzichte van de huidige tekst worden voorgesteld. De artikelen zijn wel redactioneel gewijzigd. Deze redactionele wijzigingen liggen in het verlengde van redactionele ingrepen die zijn doorgevoerd bij de eerdere overheveling van artikelen uit hoofdstuk 5 van de Wabo naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Zo zijn in lijn met deze eerdere aanpassingen enkele, volgens recenter inzicht niet strikt nodige bepalingen geschrapt. Voor een nadere toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Rol omgevingsdienst onder de Omgevingswet

De omgevingsdiensten zijn inmiddels uitgegroeid tot professionele uitvoeringsorganisaties die werken voor gemeenten, provincies en soms voor waterschappen. Ze zullen onder de Omgevingswet een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De kennis en deskundigheid van de omgevingsdiensten kan ook door gemeenten worden benut bij bijvoorbeeld het opstellen van omgevingsplannen. In meer algemene zin zullen omgevingsdiensten goed kunnen adviseren en ondersteunen bij tal van taken op het terrein van de fysieke leefomgeving, omdat zij regionaal opereren en veel samenwerken met verschillende overheden gemeenten en provincies.

Verhouding wet VTH en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De wet VTH leidt tot borging van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken door onder andere gemeenten. Ook het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)⁴⁷ streeft naar een betere kwaliteitsborging van de uitvoering. Het verschil is echter dat de wet VTH uitgaat van een betere uitvoering van de taken, terwijl het wetsvoorstel Wkb vooral door middel van een andere vorm van toetsing en controle tijdens de bouw, namelijk door private toetsing, streeft naar een betere naleving van de regelgeving door bouwende partijen en hun opdrachtgevers.

In de praktijk betekent dit dat met de inwerkingtreding van de Wkb de kwaliteit van de voorafgaande toetsing aan (technische) bouwvoorwaarden over de aan te wijzen categorieën bouwwerken via het nieuwe kwaliteitsborgingsysteem zal worden geborgd en niet langer in het kader van de Wet VTH.

2.1.3.3 Handhaving van gedoogplichten

In artikel 18.2 van de Omgevingswet is de handhavingstaak toegedeeld voor die onderdelen van de Omgevingswet, waarvoor die dient te worden belegd. Bestuursrechtelijke handhaving ligt bij gedoogplichten evenwel minder voor de hand dan bij de algemene regels, vergunningen en andere

⁴⁷ Wetsvoorstel Wijziging van de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en de versterking van de positie van de bouwconsument (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen), 34 453.

besluiten. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de bestuurlijke handhaving van gedoogplichten specifiek te regelen. Zie de voorgestelde wijziging van artikel 18.2 in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden ingevuld voor welke specifieke gedoogplichten welk bestuursrechtelijk handhavend bevoegd gezag wordt aangewezen. Dat zal niet bij elke gedoogplicht aan de orde zijn. Bestuurlijke handhaving van gedoogplichten is namelijk niet voor het hele werkveld van de Omgevingswet waar met gedoogplichten gewerkt wordt, even effectief. Daarom wordt in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet per afzonderlijke gedoogplicht een keuze gemaakt of bestuurlijke handhaving nodig is. De keuze wordt gemaakt op basis van een afweging van de voor- en nadelen van dit instrument, in verhouding tot de specifieke kenmerken van het betrokken domein. Dit gebeurt uiteraard in overleg met het desbetreffende bestuursorgaan dat een gedoogplicht oplegt of het bij uitvoering van werkzaamheden nodig heeft.

Hoofdstuk 10 van de Omgevingswet bevat de gedoogplichten die voortkomen uit de Belemmeringenwet privaatrecht, aangevuld met enkele andere gedoogplichten. Alle in de overige hoofdstukken van de Omgevingswet opgenomen regels en besluiten dwingen bedrijven of burgers om iets te doen of na te laten. Gedoogplichten daarentegen brengen mee dat iemand gedwongen wordt iets toe te staan en zich niet met een beroep op het eigendomsrecht kan weren tegen betreding van zijn gronden. In de huidige uitvoeringspraktijk wordt bij gedoogplichten-bij-beschikking die worden opgelegd via de Belemmeringenwet privaatrecht niet bestuursrechtelijk gehandhaafd. Strafrechtelijke handhaving – of alleen al het «erbij roepen van de sterke arm» – volstaat. Voor elke gedoogplicht (zowel van rechtswege als bij gedoogplichten bij beschikking) zal worden bezien of het wel nodig is voor het beheer of de taakuitoefening voor een werk om bestuursrechtelijk te kunnen optreden tegen het handelen in strijd met een gedoogplicht. Dit hangt af van de aard van de gedoogplicht. Zo geven de waterschappen aan het wenselijk te vinden om het instrument last onder bestuursdwang in de rol van beheerder en bevoegd gezag te kunnen blijven toepassen om een gedoogplicht te kunnen effectueren. Voor de verschillende domeinen van het omgevingsrecht wordt bezien of de bestuurlijke handhaving al dan niet opengesteld wordt. De gevallen waarin handhaving opengesteld wordt, worden vastgelegd in hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Het is wel bij alle gedoogplichten effectief als zo nodig de «sterke arm» kan worden ingeroepen om bij belemmering om gronden te betreden de toegang daartoe te effectueren. Daarom is ervoor gekozen om overtreding van alle gedoogplichten strafbaar te stellen. Ook die keuze is in lijn met de huidige uitvoeringspraktijk.

2.1.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet

2.1.4.1 Verbeterdoelen Digitaal Stelsel Omgevingswet

Digitalisering draagt bij aan het bereiken van de doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Zo heeft de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu in haar brief van oktober 2013 aangegeven dat digitalisering bijdraagt aan het vergroten van het gebruiksgemak en snellere en betere besluitvorming. Ook in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven dat digitalisering een belangrijk hulpmiddel is voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen waarmee afdeling 20.5 met artikel 20.20 aan de Omgevingswet is toegevoegd. Dit artikel voorziet

in een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Met dit wetsvoorstel wordt afdeling 20.5 uit de Omgevingswet verder uitgewerkt.

Daarbij is de doelstelling van het digitaal stelsel verbreed. Naast de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving, moet het digitaal stelsel bovendien het elektronische verkeer in het kader van aanvragen, meldingen en dergelijke faciliteren en meer in het algemeen een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet bevorderen. Met dit wetsvoorstel worden deze doelen van het digitaal stelsel wettelijk verankerd, en wordt een landelijke voorziening ingesteld die tot het bereiken van die doelen dient. Verder bevat het voorstel de benodigde grondslagen voor de toedeling en uitwerking van taken en verantwoordelijkheden voor de goede werking van het digitaal stelsel.

Het digitaal stelsel wordt als «Digitaal Stelsel Omgevingswet» (DSO) ontwikkeld binnen het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» op basis van het in juli 2015 gesloten Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet.

2.1.4.2 Landelijke voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Centraal in het digitaal stelsel staat een landelijke voorziening. Deze voorziening heeft in ieder geval twee functies:

1. Het ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het om te beginnen om regels voor de fysieke leefomgeving, zoals informatie uit besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet (zoals bijvoorbeeld een omgevingsplan of omgevingsvisie). Daarnaast kan het gaan om andere informatie over de fysieke leefomgeving, zoals informatie over de staat van die omgeving.
2. Een loketfunctie waarmee een initiatiefnemer een vergunningaanvraag kan indienen, een melding kan doen of op een andere manier gegevens aan het bevoegd gezag kan verstrekken.

In de landelijke voorziening worden de functionaliteit van drie bestaande landelijke voorzieningen geïntegreerd. Het gaat om:

- het indienen van vergunningaanvragen en het doen van meldingen (Omgevingsloket online (OLO)),
- het doen van meldingen (Activiteitenbesluit Internet Module (AIM)),
- het ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving (Ruimtelijkeplannen.nl).

Het interbestuurlijke streefbeeld is om de informatievoorziening zo in te richten dat de informatie zoveel mogelijk objectgericht, met een «klik op de kaart» kan worden opgeroepen. Daarbij kunnen bijvoorbeeld regels worden vertaald in zogeheten vragenbomen, die voor een initiatiefnemer een hulpmiddel zijn om te bepalen of voor een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie een vergunning nodig is. Voor zover ook informatie over de (staat van de) fysieke leefomgeving beschikbaar is, kan de combinatie van regels en die feitelijke informatie, bovendien inzicht geven in beschikbare gebruiksräume (bijvoorbeeld voor wat betreft geluidsbelasting) op een specifieke locatie.

Op de informatievoorziening wordt nader ingegaan in paragraaf 2.1.4.4. Het indienen van een vergunningaanvraag, het doen van een melding, het voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding of het indienen van een ander bericht (de loketfunctie) komt nader aan de orde in paragraaf 2.1.4.5.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de landelijke voorziening van het digitaal stelsel een basisniveau bieden. Het DSO wordt vervolgens gefaseerd verder ontwikkeld, waarbij ook geleidelijk meer informatie wordt ontsloten. Dit wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf.

Als bij doorontwikkeling van het digitaal stelsel besloten wordt tot het toevoegen van nieuwe functionaliteiten aan de landelijke voorziening, zal bekeken worden of hiervoor aanvullende regels nodig zijn, bijvoorbeeld in verband met de bescherming van persoonsgegevens of het gegevensbeheer. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om op termijn bij algemene maatregel van bestuur nieuwe functionaliteiten aan de landelijke voorziening toe te voegen, wanneer bij doorontwikkeling behoefte bestaat aan die functionaliteiten en als die functionaliteiten een aanvullende wettelijke regeling behoeven. Het kan bijvoorbeeld om een nieuwe samenwerkingsruimte gaan.

2.1.4.3 Stapsgewijze ontwikkeling DSO en strekking van het wetsvoorstel

Stapsgewijze ontwikkeling

In het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet is afgesproken dat het DSO in een aantal stappen zal worden gerealiseerd. De bij het akkoord betrokken partijen delen het streefbeeld om relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als andere informatie over de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie, met een klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen.

Aan het bureau ICT-toetsing (BIT) is gevraagd om een toets uit te voeren op de risico's en de slaagkans van het interbestuurlijke programma DSO. Deze toets is in oktober 2017 met de reactie van de Minister aan beide Kamers aangeboden. Het BIT adviseert om het DSO vooralsnog te beperken tot een minimale invulling van het huidige dienstverleningsniveau en van daaruit gecontroleerd verder uit te werken. Daarnaast adviseert het BIT om de invloed van de bevoegde gezagen en de eindgebruikers op het ontwerp van het DSO te versterken. De toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu heeft aangegeven dat zowel zij als de bestuurlijke partners het advies zullen opvolgen en gezamenlijk gaan uitwerken. Dit heeft geleid tot de keuze voor een basisniveau dat het DSO op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet moet bieden. Dit basisniveau kan daarna stapsgewijs verder worden doorontwikkeld.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de landelijke voorziening in ieder geval de volgende functies ondersteunen:

- Indienen van een vergunningaanvraag, doen van een melding, voldoen aan een andere informatieplicht dan een melding en indienen van een ander bericht;
- Inzien van de regels uit een besluit of andere rechtsfiguur op grond van de Omgevingswet die op een bepaalde locatie gelden en
- Op een gebruiksvriendelijke manier checken of een vergunning nodig is, een melding moet worden gedaan of op een andere wijze informatie aan het bevoegd gezag moet worden verstrekt voor de activiteiten die in de huidige voorzieningen (OLO en AIM) het meest worden geraadpleegd.

Op die manier ondersteunt het digitaal stelsel de basisfuncties vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. De dienstverlening zal vervolgens worden uitgebreid door meer besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet via het DSO te ontsluiten. Daarnaast zal er steeds meer andere informatie over de fysieke leefomgeving via de landelijke voorziening worden ontsloten. Ook zal de

informatie meer en meer zo ontsloten worden dat het mogelijk wordt om informatie in samenhang en in relatie met een bepaalde locatie en/of activiteit te tonen.

Inhoud van afdeling 20.5 Omgevingswet

Dit wetsvoorstel bevat de noodzakelijke regels en wettelijke grondslagen die vanuit de ambitie voor het digitaal stelsel nodig zijn om nu en in de toekomst het DSO goed te laten functioneren. Het wetsvoorstel regelt de kaders voor het DSO, waarbinnen het DSO functioneert en kan worden doorontwikkeld. Evenals het oorspronkelijke artikel 20.20 van de Omgevingswet, bevat het voorstel de nodige grondslagen voor nadere regelgeving. Daarmee kan de verdere doorontwikkeling worden vormgegeven, op basis van de door de betrokken interbestuurlijke partijen gemaakte afspraken, en worden afgestemd op informatiebehoeften. Op die manier wordt recht gedaan aan de gefaseerde ontwikkeling van het stelsel en is de wettelijke verankering van het DSO toekomstbestendig.

2.1.4.4 Beschikbaar stellen van informatie

Een van de doelen van het digitaal stelsel is het beschikbaar stellen van informatie. In dit wetsvoorstel wordt daarom een grondslag opgenomen waarmee bij algemene maatregel van bestuur informatie kan worden aangewezen die beschikbaar moet worden gesteld om via de landelijke voorziening DSO te kunnen ontsluiten (artikel 20.26). Daarbij wordt dan ook bepaald welke partij, welke informatie beschikbaar moet stellen. Niet voor alle informatie die via het DSO wordt ontsloten is het noodzakelijk om deze informatie expliciet aan te wijzen. In het navolgende wordt op de typen van informatie nader ingegaan en wordt toegelicht wanneer het noodzakelijk kan zijn om bij algemene maatregel van bestuur informatie aan te wijzen die via het DSO ontsloten moet worden.

Informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet

Voor het beschikbaar stellen van informatie die is opgenomen in besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet zal gebruik worden gemaakt van de officiële publicaties die beschikbaar zijn in de daarvoor ingerichte digitale infrastructuur. De taak om te zorgen dat de benodigde informatie uit de infrastructuur voor officiële publicaties via de landelijke voorziening wordt ontsloten, zal bij de toedeling daarvan worden geformuleerd, en zo nodig bij ministeriële regeling nader worden gedefinieerd. De taak wordt zo geformuleerd dat de relevante informatie voor een specifieke locatie kan worden getoond. Deze taak zal worden toebedeeld aan een bestuursorgaan. Het voornemen is het Kadaster hiervoor aan te wijzen.

Voor burgers en bedrijven is het in een aantal situaties belangrijk om niet alleen informatie te krijgen over de huidige regels die gelden op een bepaalde locatie, maar ook over voorgenomen regels. Deze informatie is bijvoorbeeld relevant bij aankoop van een perceel of gebouw, of bij voorgenomen (uitbreiding van) een activiteit. Het voorstel maakt daarom mogelijk dat voor ontwerpen van besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet, dezelfde standaarden en publicatievoorschriften gelden als voor de besluiten en andere rechtsfiguren zelf. Daarbij kan bovendien aan het betrokken bevoegd gezag worden opgedragen om de status van een besluit, en wijziging daarvan, door te geven, zodat de gebruiker kan zien of bijvoorbeeld sprake is van een ontwerp omgevingsplan, of van een vastgesteld of inmiddels onherroepelijk geworden plan.

Zoals in paragraaf 2.1.4.3. is beschreven, wordt het DSO stapsgewijs doorontwikkeld. Dat geldt ook voor de set van besluiten en rechtsfiguren die via de landelijke voorziening worden ontsloten. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen in ieder geval (informatie uit) de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de Omgevingsregeling via de landelijke voorziening kunnen worden ontsloten. Het voornemen is om op termijn ook informatie uit omgevingsvergunningen via de landelijke voorziening te ontsluiten. Dit vraagt, onder meer met het oog op bescherming van persoonsgegevens, nog nadere aandacht. Ook is het voornemen dat op termijn andere besluiten of rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet dan die initieel worden ontsloten, via de landelijke voorziening worden ontsloten en dat ook deze besluiten in samenhang met andere informatie worden getoond. De besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten en nog niet via de landelijke voorziening worden ontsloten, zijn overigens wel via andere kanalen raadpleegbaar, zoals via de lijn van de officiële bekendmakingen.

Andere informatie over de fysieke leefomgeving

Overheden en daaronder vallende diensten en kennisinstituten beschikken over veel informatie over verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving dat in het kader van de eigen taakuitoefening wordt verzameld. Het betreft bijvoorbeeld informatie over luchtkwaliteit, waterkwaliteit en verwachtingen over archeologische of natuurwaarden. Deze informatie kan ook relevant zijn voor andere overheden of voor initiatiefnemers. Voor zover het open data betreft kan deze conform het open databeleid vrij beschikbaar worden gesteld. Veel van deze informatie wordt ook al gedeeld via bijvoorbeeld eigen websites. Het doel van het DSO is om de informatie die relevant is voor de toepassing van de Omgevingswet, breed beschikbaar te stellen via de landelijke voorziening als centraal punt.

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan via het DSO informatie over de fysieke leefomgeving die elders al in bruikbare vorm digitaal beschikbaar is, worden ontsloten door een technische koppeling (link) met de vindplaats. Aanwijzing en nadere regeling van informatie, zoals standaardisatie, is in beginsel aan de orde wanneer gegevens met elkaar of met informatie uit regels voor de leefomgeving moeten kunnen worden gecombineerd, of op een andere manier elektronisch moeten kunnen worden verwerkt. In het kader van de doorontwikkeling van het DSO zal de digitale bruikbaarheid van diverse informatie verder worden verbeterd door, naast de al genoemde informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren, ook andere informatie over de fysieke leefomgeving specifiek aan te wijzen en over de vorm en kwaliteit daarvan nadere regels te stellen. Het belang van de informatiepositie van burgers speelt daarbij een belangrijke rol.

Bij ministeriële regeling kunnen zo nodig nadere eisen aan de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen informatie worden gesteld. Zo kunnen standaarden worden vastgesteld, met nadere informatie-kundige definiëring van de informatie, waarmee elektronische verwerking en aansluiting op andere informatie kunnen worden geborgd. Met die regeling zullen bovendien (andere) kwaliteitseisen kunnen worden gesteld, zoals eisen aan actualiteit en herleidbaarheid. Standaarden zijn gedetailleerd, veelal technisch van aard en toegespitst op het type informatie. Gelet hierop is het vastleggen daarvan in een ministeriële regeling passend. Bij de vaststelling van standaarden zal verder waar mogelijk gebruik worden gemaakt van open standaarden en zal aangesloten worden bij standaarden die ook worden gebruikt ter voldoening

aan de Inspire-richtlijn⁴⁸ en Europese milieuregelgeving. Voor besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet zal op grond van de Bekendmakingswet in een set publicatiestandaarden worden voorzien. Deze standaarden faciliteren zowel de officiële publicatie als de ontsluiting via de landelijke voorziening.

«Toepasbare regels»

Een initiatiefnemer zal vaak antwoord zoeken op een specifieke vraag, bijvoorbeeld: «Moet ik een vergunning aanvragen als ik een boom ga kappen?» of «Wat moet ik aan informatie (gegevens en documenten) aanleveren als ik een vergunning wil aanvragen voor een extra steiger bij mijn jachthaven?». Het DSO biedt daarom een hulpmiddel in de vorm van zogenoemde «toepasbare regels». Dit maakt het mogelijk om via het doorlopen van vragenbomen antwoord te krijgen op dergelijke vragen. Ook bevat het DSO een module voorschriften en maatregelen, die het voor bedrijven mogelijk maakt om te zien welke maatregelen een bedrijf moet nemen om te voldoen aan een specifieke regel. De huidige voorzieningen OLO en AIM kennen op dit moment ook vragenbomen.

Het toepasbaar maken van regels of voorschriften houdt in dat deze worden omgezet naar begrijpelijke vragenbomen die door een initiatiefnemer doorlopen kunnen worden. Via deze vragenbomen zal het DSO de initiatiefnemer om bepaalde informatie vragen. De antwoorden van de initiatiefnemer leiden tot een bepaalde uitkomst, bijvoorbeeld: ik moet voor deze activiteit een vergunning aanvragen.

Door het Rijk zullen in elk geval vragenbomen op basis van de rijksregels uit de Omgevingswet worden verzorgd voor de activiteiten waarvoor de huidige voorzieningen (OLO en AIM) het meest worden benaderd. Dit geldt mogelijk ook voor een aantal veelgevraagde activiteiten waarvoor het Rijk via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet regels zal meegeven aan andere overheden.

Voor andere overheden zal ook de mogelijkheid bestaan om hun regels via vragenbomen te ontsluiten. Het opstellen van vragenbomen door andere overheden wordt gestimuleerd vanuit het programma Aan de Slag met de Omgevingswet. Om ervoor te zorgen dat deze vragenbomen via de landelijke voorziening kunnen worden getoond is in artikel 20.30 de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de wijze waarop deze vragenbomen beschikbaar worden gesteld aan de landelijke voorziening, zoals gebruik van een bepaalde standaard. De inzet is om op basis van interbestuurlijke afspraken tot vragenbomen te komen. Als vangnet is in dit wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om via uitvoeringsregelgeving een verplichting op te leggen aan bevoegde gezagen om zogenoemde toepasbare regels te leveren voor presentatie van vragenbomen via de landelijke voorziening DSO.

Status van beschikbaar gestelde informatie

Het DSO is een belangrijk hulpmiddel voor de uitvoering van de Omgevingswet. De informatie die wordt gepresenteerd zal dan ook moeten voldoen aan kwaliteitsmaatstaven. Deze informatie treedt echter niet in de plaats van geldende regels of van besluiten van het bevoegd gezag. Zo zal bijvoorbeeld de uitkomst van een vragenboom ter oriëntatie op vergunningplichten, de geldende regelgeving niet vervangen. Bij het

⁴⁸ Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PbEU 2007, L 108).

presenteren van informatie via de landelijke voorziening zal de gebruiker uiteraard worden geïnformeerd over de rechten die aan de informatie kunnen worden ontleend.

Beperkingen in ontsluiting

Het is niet altijd mogelijk om informatie voor een onbeperkte doelgroep te ontsluiten. Dat is, naast de in paragraaf 2.1.4.6 nader besproken persoonsgegevens, bijvoorbeeld het geval bij bedrijfsgevoelige informatie, maar ook bij informatie die kan leiden tot misbruik (exacte vindplaatsen van Romeinse bodemschatten of zeldzame beschermde orchideeën) of die een risico voor de openbare veiligheid kan opleveren. In het voorstel is daarom opgenomen dat informatie die bij toetsing aan artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur niet kan worden verstrekt, niet voor een ieder wordt ontsloten. Omdat de informatie afkomstig zal zijn van diverse partijen, wordt bij algemene maatregel van bestuur nader bepaald welke partij deze toets c.q. afweging uitvoert.

Kwaliteitszorg en toezicht

Het is van belang dat de informatie die via de landelijke voorziening wordt ontsloten, voldoet aan kwaliteitsmaatstaven die nodig zijn voor bruikbaarheid van informatie over onder meer beleids- en besluitvorming door bevoegde gezagen. Het voorstel bevat verschillende grondslagen voor invulling van kwaliteitszorg. Om te beginnen kunnen aan de informatie die ontsloten wordt via de landelijke voorziening, kwaliteitseisen worden gesteld. Ook kunnen in de zogeheten koppelvlakken voor elektronische levering van informatie validatiemechanismen worden ingebouwd. Met validatie wordt in dit verband de geautomatiseerde toets van informatie op bepaalde, vooral technische kwaliteitsaspecten door een opvolgende schakel in de keten bedoeld. Deze validatie kan ervoor zorgen dat de informatie die ontsloten wordt aan bepaalde technische kwaliteitseisen voldoet.

Voor signalering van eventuele feitelijk-inhoudelijke onvolkomenheden in informatie biedt het voorstel de mogelijkheid voor toedeling van taken in het kader van processen van monitoring en rapportage van kwaliteit. Dergelijke processen kunnen bijvoorbeeld inhouden dat een in een keten van informatievoorziening over een bepaald domein van de leefomgeving betrokken partij, de aan hem door aangewezen partijen geleverde informatie geregeld toetst door middel van bestandvergelijkingen of op een andere manier. Hierbij kan worden aangesloten bij de praktijk van kwaliteitszorg in het kader van basisregistraties.

Ten slotte zal de landelijke voorziening technisch kunnen gaan voorzien in een mogelijkheid tot terugmelding wanneer een bepaalde gebruiker meent dat specifieke informatie niet juist is. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om zo nodig bij ministeriële regeling regels te stellen over de afhandeling van dergelijke terugmeldingen door degene die als leverancier van de informatie is aangewezen.

Toezicht

Voor het toezicht op de taakuitoefening in het kader van het DSO voorziet het voorstel in concentratie van generiek interbestuurlijk toezicht bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als stelselverantwoordelijke Minister. Een toezichtsrelatie van de Minister met de provincie bestaat al op grond van de Provinciewet. Voor concentratie van toezicht op het waterschap en de gemeente bij de Minister voorziet het voorstel in respectievelijk een regeling in de Omgevingswet en de aanpassing van

(de bijlage bij) de Gemeentewet. Voor zover taken worden toegekend aan bestuursorganen of rechtspersonen die niet tot de provincie, het waterschap of de gemeente behoren, heeft de Minister andere toezichtsrelaties (bijvoorbeeld wanneer het een zelfstandig bestuursorgaan betreft) of wordt daarin bij overeenkomst voorzien.

2.1.4.5 Loketfunctie DSO

In de Omgevingswet is geregeld dat een initiatiefnemer via één digitaal loket omgevings-vergunningen, maatwerkvoorschriften of toestemmingen om een gelijkwaardige maatregel te treffen kan aanvragen. Via dit loket kan de initiatiefnemer ook een melding doen en alle gegevens en bescheiden verstrekken ter voldoening aan een andere informatieplicht dan een melding. Het gebruik van dit loket is verplicht als een initiatiefnemer een vergunning digitaal wil aanvragen of digitaal een melding wil doen of gegevens en bescheiden wil verstrekken. Ook de bij de vergunningaanvraag of melding te verstrekken gegevens en bescheiden kunnen in dat geval digitaal worden aangeleverd. Deze aanvraag, melding en/of informatie wordt via de landelijke voorziening doorgeleid naar het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag behandelt de aanvraag vervolgens via het eigen digitale systeem in zijn backoffice. Na de beslissing op de aanvraag vindt de archivering van de stukken in alle gevallen plaats in het eigen digitale systeem van het bevoegd gezag. Het DSO bevat hiervoor geen archieffunctie.

Via dit wetsvoorstel kunnen functies voor het ontsluiten van informatie worden geïntegreerd met het digitale loket van de landelijke voorziening. Zo kunnen op termijn steeds meer gegevens, waarover de overheid al beschikt, worden ingevuld in een formulier, zodat de aanvrager die alleen hoeft te controleren. Deze integratie borduurt voort op de ontwikkeling van het OLO en AIM in de afgelopen jaren. Ook biedt deze integratie een basis om op termijn makkelijker formulieren voor aanvragen en meldingen te kunnen maken die zijn toegespitst op locatie en activiteit.

Ook onder de Omgevingswet blijft het mogelijk om, in de gevallen waarin niet exclusief de elektronische weg is voorgeschreven, op papier een vergunning aan te vragen, een melding te doen of gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag te verstrekken.

2.1.4.6 Bescherming persoonsgegevens

Grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht. Uit artikel 6 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) volgt dat het recht op verwerking van persoonsgegevens alleen bestaat als die verwerking gebaseerd kan worden op minimaal één van de in dat artikel opgenomen grondslagen.

In de landelijke voorziening worden persoonsgegevens verwerkt. In afdeling 20.5 wordt een wettelijke basis gegeven voor de verwerking van persoonsgegevens in de landelijke voorziening. Op grond van artikel 6 van de AVG mogen persoonsgegevens worden verwerkt wanneer dat noodzakelijk is om aan een wettelijke verplichting te voldoen. In artikel 20.21, tweede lid, wordt bepaald dat de verantwoordelijke Minister zorg draagt voor de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening. De voorziening zal, zoals in deze memorie al is toegelicht, bij inwerkingtreding in ieder geval een functionaliteit bevatten om het indienen van een aanvraag en het doen van een melding bij het bevoegd gezag mogelijk te maken en een functionaliteit om openbare

informatie aan een ieder te kunnen verstrekken. Dit betekent onder meer dat de verantwoordelijke Minister een aanvraag waarin persoonsgegevens zijn opgenomen, in de landelijke voorziening zal moeten doorgeleiden naar het bevoegd gezag. In de uitvoering kan het voor de verantwoordelijke Minister derhalve noodzakelijk zijn om persoonsgegevens te verwerken, om aan zijn wettelijke verplichtingen ten aanzien van de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de voorziening te kunnen voldoen.

Persoonsgegevens mogen op grond van artikel 6 AVG bovendien worden verwerkt als dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of als dit noodzakelijk is voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verantwoordelijke is opgedragen. De Omgevingswet belegt verschillende taken en verantwoordelijkheden bij bestuursorganen. Zo zal het bevoegd gezag bijvoorbeeld een omgevingsvergunning kunnen verlenen. Uit de bij het bevoegd gezag belegde taak vloeit voort dat het bevoegd gezag in dat kader persoonsgegevens mag verwerken, voor zover dit noodzakelijk is. Voorzien wordt dat het bevoegd gezag in het kader van zijn taken en verantwoordelijkheden persoonsgegevens bovendien zal kunnen verwerken in de onderdelen van de landelijke voorziening die hem hiervoor, net als onder de regeling van de Wabo, ter beschikking staan. Een aanvraag of melding kan immers, als deze elektronisch wordt gedaan, alleen via de landelijke voorziening bij het bevoegd gezag worden ingediend (zie artikel 16.1). Om die reden voorziet afdeling 20.5 aanvullend in grondslagen op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het beheer van aanvragen en meldingen die in de voorziening zijn opgenomen en welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de verwerking van persoonsgegevens in de daarvoor beschikbare onderdelen van de landelijke voorziening.

Afdeling 20.5 bevat ook een bepaling op grond waarvan kan worden bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen informatie beschikbaar moet worden gesteld voor ontsluiting via de landelijke voorziening. Daarbij wordt bepaald door welke en aan welke bestuursorganen of rechtspersonen die informatie beschikbaar wordt gesteld. Dit kunnen bestuursorganen zijn, zoals het bevoegd gezag of een beheerder van een op grond van de Omgevingswet ingesteld register, onder de overheid vallende diensten, zoals ZBO's en agentschappen, en kennisinstuten, zoals het RIVM. De informatie die via de landelijke voorziening wordt ontsloten is in beginsel bestemd voor een ieder. Het betreft daarmee openbare informatie. Om informatie voor een ieder te kunnen ontsluiten zal het daarom nodig kunnen zijn dat die bestuursorganen of rechtspersonen, voordat zij informatie leveren voor ontsluiting via de landelijke voorziening, persoonsgegevens verwerken zodat deze niet openbaar worden gemaakt. Ook hier gaat het om verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang.

Afdeling 20.5 voorziet tot slot in een algemene doelbepaling en grondslagen op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welke persoonsgegevens voor welke van die doelen mogen worden verwerkt, hoe lang die persoonsgegevens worden bewaard en aan wie deze worden verstrekt. Bij uitwerking van die regels zal uiteraard rekening worden gehouden met in de AVG neergelegde beginselen, zoals proportionaliteit en subsidiariteit. Zo zal de proportionaliteit van de verwerking van persoonsgegevens in de landelijke voorziening onder andere zijn af te leiden uit de gestelde bewaartermijnen: persoonsgegevens worden niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor het beoogde doel.

Voor zover dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde maatregel en ministeriële regeling de gegevensbescherming niet expliciet regelen, gelden de bepalingen van de AVG onverkort. Dit betekent dat de bestuursorganen en rechtspersonen bij wie krachtens afdeling 20.5 taken en verantwoordelijkheden zijn belegd, bij de uitvoering aan de AVG moeten voldoen. In de uitvoering zal de bescherming van persoonsgegevens en in het bijzonder het feitelijk onherleidbaar maken van deze gegevens, waar mogelijk systeemtechnisch worden afgedwongen of ondersteund. Daarnaast worden procedurele afspraken voorzien.

Gegevensbeschermingeffectbeoordeling

Voor de totstandkoming van de regels, opgenomen in afdeling 20.5, en over de functionele ontwikkeling van het DSO, is een aantal maatregelen getroffen om een effectieve toepassing van de AVG te borgen. Belangrijke maatregelen zijn het gedurende het proces uitvoeren van gegevensbeschermingeffectbeoordelingen (Privacy impact assessments, hierna: PIA's) en het meenemen van de uitkomsten daarvan bij de inrichting van de architectuur en de uitwerking in regelgeving en processen in het DSO. De uitkomsten van de PIA's en beveiligingsrisicoanalyses geven richting aan specifieke privacy- en securitymaatregelen, waaronder technische en organisatorische maatregelen. Hiermee is er blijvend expliciete aandacht voor privacybescherming.

Uit de PIA's en uit de internetconsultatie is met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens een aantal punten naar voren gekomen. Deze punten zijn verwerkt in het wetsvoorstel en worden hieronder toegelicht:

- **Aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke(n)**
De verwerkingsverantwoordelijke wordt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Bij de afwegingen hierover wordt rekenschap gegeven van het feit dat door de stapsgewijze doorontwikkeling de landelijke voorziening in de loop der tijd mogelijk meer functionaliteiten zal omvatten. Er moet voorkomen worden dat de situatie ontstaat dat betrokkenen voor de bescherming van hun rechten niet meer weten tot wie zij zich moeten richten met vragen over of verzoeken om onder andere rectificatie en toegang tot persoonsgegevens.
- **Gebruik burgerservicenummer**
In de PIA's is geadviseerd om in afdeling 20.5 zo nodig een grondslag op te nemen voor gebruik van het burgerservicenummer (hierna: BSN). Het gaat hierbij om de vraag of uitvoeringsorganisaties niet zijnde bestuursorganen, het BSN moeten gebruiken om informatie beschikbaar te kunnen stellen aan de landelijke voorziening. Er wordt geen regeling voor een dergelijk gebruik van het BSN voorzien. Voor de verwerking van het BSN moet worden voorzien in een expliciete wettelijke grondslag. In zo'n grondslag is al voorzien door artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Overheidsorganen die daartoe bevoegd zijn, kunnen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruik maken van het BSN. Voor het digitaal stelsel zullen alleen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke voor de inrichting, werking, instandhouding en beveiliging van de landelijke voorziening (hierna: beheerder) en het bevoegd gezag het BSN verwerken. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn als op het elektronische formulier dat gebruikt moet worden voor het via de landelijke voorziening indienen van een aanvraag, het BSN ingevuld moet worden. In dit geval verwerkt de beheerder van de voorziening het BSN, omdat hij de aanvraag via de landelijke voorziening moet doorgeleiden naar het bevoegd gezag. Daarnaast verwerkt het bevoegd gezag in het kader van de uitvoering van de eigen taken het

BSN, omdat het de aanvraag in behandeling neemt om op die aanvraag een beslissing te nemen. Bij de aanwijzing van de persoonsgegevens bij algemene maatregel van bestuur zal, gelet op het voorgaande, worden opgenomen dat het BSN daartoe behoort. Opgemerkt wordt dat het in voorbereiding zijnde voorstel voor een wet Digitale overheid een grondslag bevat voor de verwerking van het BSN om toegang te kunnen krijgen tot elektronische diensten. Dit betreft niet de verwerking van het BSN in de landelijke voorziening, maar om verwerking van het BSN in generiek beschikbare componenten om toegang te kunnen krijgen tot bepaalde functionaliteiten van de landelijke voorziening. Het gaat in dit geval om de functionaliteit waarop moet worden ingelogd om een aanvraag te kunnen indienen of een melding te kunnen doen.

- Informatiebeveiliging

In de PIA's is geconstateerd dat het niet nodig is om extra maatregelen te definiëren boven het niveau van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (hierna: BIR). De BIR-maatregelen dekken het standaardniveau van beveiliging af op basis van een aantal standaarddreigingen c.q. risico's. Vooralsnog blijft daarmee de BIR in de basis het beveiligingskader voor de landelijke voorziening. De PIA's worden periodiek herhaald als onderdeel van het risicomanagementproces om zicht te houden op eventuele risico's. Dit is de basis van het beveiligingsproces conform ISO27001. Deze norm (en verplichte open standaard) schrijft voor dat beveiliging een continu verbeterproces is met risicomanagement als basisingrediënt.

- Gegevensuitwisseling in het kader van toezicht en handhaving

In de PIA en in de reacties op de internetconsultatie is de vraag gesteld of persoonsgegevens in de landelijke voorziening worden verwerkt ter ondersteuning van toezicht en handhaving als bedoeld in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Dit is vooralsnog niet het geval, omdat de landelijke voorziening nog geen functionaliteit bevat waarin structureel (persoons)gegevens kunnen of moeten worden uitgewisseld tussen bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, toezicht en handhaving of tussen die bestuursorganen en instanties die met strafrechtelijke handhaving zijn belast. Als interbestuurlijk besloten wordt om via de landelijke voorziening toezicht en handhaving te gaan faciliteren, zal daarvoor een functionaliteit moeten worden toegevoegd. Daarbij zal moeten worden gezien, of gelet op de reikwijdte van die gewenste ondersteuning, aanpassing op wetsniveau nodig is of dat volstaan kan worden met de grondslag in afdeling 20.5 om bij algemene maatregel van bestuur een nieuwe functionaliteit van de landelijke voorziening aan te wijzen, in samenhang met het voorgestelde artikel 18.25. Daarbij zal de verhouding tot artikel 18.25 en de daarop gebaseerde digitale voorziening Inspectievier Milieu worden gezien en in dat verband zal ook een vervolg-PIA worden uitgevoerd om risico's en maatregelen in kaart te brengen. Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat het bevoegd gezag uiteraard bevoegd is en blijft om elektronisch ingediende aanvragen en meldingen te verwerken ter uitvoering van de eigen taken en bevoegdheden van dat bevoegd gezag op grond van de Omgevingswet, waaronder voor het toezicht en de handhaving op verleende vergunningen.

2.1.4.7 Beheer Digitaal Stelsel Omgevingsrecht

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is stelselverantwoordelijk voor het DSO. Dit omvat de wet- en regelgeving waarin uitvoeringstaken in het kader van het DSO worden vastgelegd. Daarnaast is de Minister als beheerder operationeel verantwoordelijk voor de landelijke voorziening.

Voor het strategische beheer van het DSO als geheel wordt, in overleg met de bij het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet betrokken partijen, een overleg- en beheerkader gevormd. Dit zal nadere invulling geven aan de samenwerking bij ontwikkeling en beheer van het DSO. De vormgeving van de samenwerking en de wijze van financiering van ontwikkeling en beheer behoeven, evenals andere vormen van interbestuurlijke samenwerking in het kader van de Omgevingswet, geen wettelijke regeling.

2.1.4.8 Verhouding tot (andere) regelgeving

Verhouding afdeling 20.5 (DSO) tot de afdelingen 20.1 tot en met 20.4 van de Omgevingswet

In de afdelingen 20.1 tot en met 20.4 van de Omgevingswet, zijn verschillende bepalingen opgenomen ter voldoening aan internationale verplichtingen. In het verlengde van bepalingen over de monitoring en gegevensverzameling bevat artikel 20.8, eerste lid, de mogelijkheid om regels te stellen over verstrekking aan het publiek van de resultaten van monitoring of andere informatie. Dit is vereist vanwege het verdrag van Aarhus en de Europese richtlijn toegang tot milieu-informatie.⁴⁹ Het streven is niet om al die informatie via de landelijke voorziening te ontsluiten. Voor de ontsluiting van informatie via de landelijke voorziening van het DSO bevat afdeling 20.5 een specifieke regeling. Als informatie die onder het verdrag of onder de milieurichtlijn valt, ook via de landelijke voorziening wordt ontsloten, zal een verwijzing worden opgenomen naar bestaande digitale voorzieningen waar deze of meer informatie beschikbaar is. Met de landelijke voorziening wordt op die manier een stap voorwaarts gezet in het op een toegankelijke wijze ter beschikking stellen van bepaalde milieu-informatie aan het publiek.

Algemene wet bestuursrecht

De regering is voornemens de regels over elektronisch bestuurlijk verkeer aan te passen aan de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Burgers en bedrijven krijgen het recht om elektronisch berichten aan de overheid te sturen. De Omgevingswet bevat in artikel 16.1 al een specifieke regeling voor de wijze van elektronisch indienen van een aanvraag om een besluit en een melding, in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Deze zullen via de landelijke voorziening van het DSO kunnen worden ingediend bij het bevoegd gezag. In dit wetsvoorstel wordt daaraan toegevoegd dat voor het langs elektronische weg voldoen aan andere informatieverplichtingen dan een melding en het indienen van andere berichten op grond van de Omgevingswet, in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, bij die maatregel wordt bepaald op welke wijze dat geschiedt. Zo kan bijvoorbeeld voor informatieverplichtingen in het kader van het «Pollutant Release and Transfer Register» (hierna: PTRT), de daarvoor beschikbare PRTR-voorziening worden aangewezen. Voor het berichtenverkeer waarvoor de elektronische wijze van indienen is bepaald, kunnen bestuursorganen geen andere wijze van elektronisch indienen voorschrijven.

De Omgevingswet bevat daarnaast een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur de elektronische weg te kunnen verplichten voor aanvragen en meldingen. Aan dit artikel worden eveneens de andere

⁴⁹ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU 2003, L 41).

informatieverplichtingen dan een melding en andere berichten op grond van die wet toegevoegd.

Wijziging Bekendmakingswet

In het regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst»⁵⁰ is afgesproken dat overheidscommunicatie die nu nog fysiek plaatsvindt, in de toekomst ook digitaal moet kunnen plaatsvinden. Voor veel algemene bekendmakingen van besluiten en mededelingen en kennisgevingen van andere overheidspublicaties is publicatie in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen, al dan niet in combinatie met terinzagelegging in een overheidsgebouw, echter nog steeds de voorgeschreven weg. De regering is daarom voornemens de Bekendmakingswet te wijzigen. Beoogd wordt:

1. dat de bekendmaking van alle besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, steeds plaatsvindt in een van de elektronische publicatiebladen in plaats van bijvoorbeeld in gedrukte media,
2. te voorzien in een digitale service waarbij burgers per e-mail worden geattendeerd op bekendmakingen en kennisgevingen uit die publicatiebladen die voor hen van belang zijn, bijvoorbeeld omdat deze betrekkingen hebben op de directe woonomgeving en,
3. dat het ter inzage leggen van documenten in een overheidsgebouw als onderdeel van een kennisgeving of mededeling wordt aangevuld met de verplichting om deze documenten ook langs elektronische weg ter beschikking te stellen.

Het beoogde eindresultaat zal zijn dat alle voor eenieder bestemde informatie over (de voorbereiding van) overheidsbesluiten digitaal beschikbaar is.

De informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet die beschikbaar zijn in de digitale infrastructuur voor officiële publicaties zal (her)gebruikt worden voor de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving via de landelijke voorziening. Dit leidt ertoe dat er geen formeel register hoeft te worden ingesteld als onderdeel van het DSO, waarin besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet worden opgenomen. De Bekendmakingswet zal net als nu het geval is, voorzien in de vaststelling van eisen (standaarden) aan officiële overheidspublicaties. De publicatiestandaarden die van toepassing zullen zijn op officieel te publiceren besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet, kunnen voorschriften bevatten die primair nodig zijn voor het digitaal stelsel, maar ook bruikbaar zijn voor de attenderingsservice. De grondslagen in de Bekendmakingswet bieden voldoende ruimte om één set standaarden vast te stellen, waardoor zowel officiële publicatie als ontsluiting via de landelijke voorziening mogelijk wordt. In die set standaarden zal gelet hierop een onderscheid worden gemaakt tussen (voor officiële publicatie) verplichte onderdelen en onderdelen die primair nodig zijn voor het digitaal stelsel.

Wetsvoorstel Digitale overheid

Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Digitale overheid heeft betrekking op de digitale dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven. Het voornemen is om (semi-)publieke dienstverleners te verplichten aangewezen identificatiemiddelen voor burgers en ondernemers te accepteren en om hun elektronische diensten te classificeren op een passend betrouwbaarheidsniveau opdat de juiste (veilige)

⁵⁰ Bijlage bij Kamerstukken II, 34 700 nr. 34.

inlogmiddelen kunnen worden gebruikt. Het voorstel beoogt daarnaast om een of meer private middelen voor elektronische identificatie van burgers toe te laten, als alternatief naast DigiD. Ook wordt voorzien in de mogelijkheid om (open) standaarden verplicht te stellen, onder andere ter implementatie van de EU-richtlijn over toegankelijkheid van overheidswebsites en apps.⁵¹ De landelijke voorziening van het DSO zal aansluiten bij de authenticatie die wordt geregeld in deze wet. Bij de ontwikkeling van (de standaarden voor) het digitaal stelsel wordt al aangesloten bij open standaarden.

Verhouding tot de Archiefwet

Zorgdragers in de zin van de Archiefwet moeten voldoen aan wettelijke verplichtingen voor de archiefvorming en -beheer van (digitale) informatie. De regeling van het DSO brengt hier geen wijziging in. Voorzien wordt wel dat interbestuurlijke afspraken moeten worden gemaakt met het oog op het duurzaam toegankelijk houden van de informatie die ontsloten wordt via de landelijke voorziening. Zo zal onder meer duidelijk moeten zijn welke informatie door wie beschikbaar wordt gehouden, voor zover dit niet al volgt uit definiëring van informatie die een bepaalde partij beschikbaar moet stellen, en moeten bewaartermijnen op elkaar worden afgestemd. Op grond van de Archiefwet moeten zorgdragers selectielijsten opstellen en toepassen, waarin bewaartermijnen voor de archiefbescheiden zijn opgenomen. Deze vormen het kader voor het beheer van de informatie. In de uitvoering moeten nadere afspraken gemaakt te worden over het duurzame beheer van de informatie. Aan de hand van het door het Nationaal Archief ontwikkelde instrument DUTO-scan (Duurzame Toegankelijkheid van Overheidsinformatie) kunnen overheidsorganen bepalen welke maatregelen ze moeten nemen om de digitale informatie die ze ontvangen en creëren duurzaam toegankelijk te maken.

2.1.5 Implementatie herziene nec-richtlijn

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is al melding gemaakt van de in voorbereiding zijnde herziening van de nec-richtlijn⁵², en de voorgenomen inbouw daarvan in de Omgevingswet.⁵³ Deze (herziene) richtlijn is inmiddels vastgesteld. Voornemen is om deze via de Invoeringswet, -besluit en -regeling te implementeren in het stelsel van de Omgevingswet. De (herziene) nec-richtlijn heeft tot doel luchtkwaliteitsniveaus te bereiken die geen aanzienlijke negatieve effecten op en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu meebrengen. Daartoe stelt deze richtlijn per lidstaat bindende nationale emissiereductieverbintenissen vast voor antropogene atmosferische emissies van lidstaten van zwaveldioxide, (SO₂), stikstofdioxide (NO₂), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS), ammoniak (NH₃) en fijnstof (PM_{2,5}). Lidstaten zijn verplicht om maatregelen te treffen om hun antropogene emissies te verminderen met afgesproken reductiepercentages in 2020 en 2030, ten opzichte van het referentiejaar 2005. In 2025 moeten de emissies beperkt zijn tot niveaus die aan de hand van een lineair reductietraject tussen 2020 en 2030 zijn bepaald, tenzij dit buitensporige kosten meebrengt. De richtlijn bevat daartoe de verplichting om nationale programma's ter beheersing van de kwaliteit van de buitenlucht op te stellen, vast te stellen

⁵¹ Richtlijn (EU) 2016/2101 van het Europees Parlement en de Raad, van 26 oktober 2016, inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties (PbEU 2016, L 327).

⁵² Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van de Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PbEU L344).

⁵³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 335–336.

en uit te voeren. Via monitoring beoordelen lidstaten of tijdig aan de emissiereductiedoelstellingen kan worden voldaan en vindt eventueel bijsturing plaats. De emissiereductieverbintenissen zullen in lijn met andere normen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur worden vormgegeven.

Voorgesteld wordt om de verplichting uit artikel 6 van de richtlijn tot het vaststellen van een programma te implementeren in artikel 3.9 van de Omgevingswet. Dit artikel bevat programma's voor het Rijk die wettelijk zijn voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen, zoals het actieplan geluid uit de richtlijn omgevingslawaai, het stroomgebiedsbeheerplan uit de kaderrichtlijn water en het overstromingsrisicobeheerplan uit de richtlijn overstromingsrisico's. Om eventuele verwarring met andere programma's op het gebied van luchtkwaliteit te voorkomen, wordt voorgesteld om dit programma in de wet aan te duiden als het nationale nec-programma.

De vanuit de richtlijn gestelde inhoudelijke eisen aan dit nationale nec-programma zullen (als instructieregel op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet) in de algemene maatregelen van bestuur aan het programma worden verbonden. Conform de uitgangspunten van de stelselherziening zal hierbij nauw worden aangesloten bij de bepalingen van nec-richtlijn; er zullen geen aanvullende eisen gesteld worden. Uitgangspunt vanuit het stelsel voor de procedurele vereisten voor programma's is om deze zoveel mogelijk te beperken en te uniformeren, onder meer daar waar het inspraakprocedures en toegang tot milieu-informatie betreft. Overigens verwijst veel Europese regelgeving, waaronder ook deze richtlijn, al naar uniformerende internationale en Europese regels, zoals het verdrag van Aarhus.

2.1.6 Vangnet activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving

Het voorgestelde artikel 1.7a bevat een strafrechtelijk handhaafbaar verbod om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Dit «vangnet» vult de Omgevingswet aan met een grondslag om strafrechtelijk handhaafbare regels te stellen over onbenoemde activiteiten met aanzienlijk nadelige gevolgen. De huidige wettekst biedt wel een grondslag om regels te stellen over concrete activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving die voor regulering op nationaal niveau in aanmerking komen, maar deze grondslag schiet te kort als het gaat om onvoorziene activiteiten waarmee geen rekening kon worden gehouden bij het centraal of decentraal stellen van regels op grond van de Omgevingswet en waardoor wel aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen ontstaan. De algemene zorgplicht van artikel 1.7 ziet wel op dergelijke activiteiten, maar is niet strafrechtelijk handhaafbaar. Als er sprake is of kan zijn van aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is strafrechtelijke handhaving wel passend.

Met dit artikel wordt voor heel Nederland gewaarborgd dat tegen verwijtbaar handelen of nalaten dat leidt tot aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving zo nodig strafrechtelijk kan worden opgetreden. Artikel 1.7a vormt ook het sluitstuk van de nationale regelgeving ter implementatie van de richtlijn milieustrafrecht, die de lidstaten verplicht in hun nationale wetgeving strafrechtelijke sancties op te nemen voor ernstige overtredingen van bepalingen in het Gemeenschapsrecht over milieubescherming.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.7a.

2.2 Aanpassingen van de Omgevingswet

2.2.1 Aanpassingen die het omgevingsplan betreffen

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Het komt in de plaats van de vele bestemmingsplannen die binnen een gemeentelijk grondgebied van toepassing zijn. Het omgevingsplan zal ook de regels op het terrein van de fysieke leefomgeving bevatten die nu nog in andere gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Daarnaast zullen in het omgevingsplan regels worden gesteld over een aantal onderwerpen waarover het Rijk onder de Omgevingswet geen regels meer stelt. Het gaat hier bijvoorbeeld om een aantal onderwerpen die nu nog in het Activiteitenbesluit milieubeheer worden gereguleerd. Naast de brede reikwijdte en het verordeningskarakter, worden vernieuwingen van het omgevingsplan gevonden in ruimere mogelijkheden voor locatiegericht maatwerk. Met het omgevingsplan kunnen onderwerpen vanuit het brede perspectief van de fysieke leefomgeving locatiegericht worden gereguleerd en kunnen activiteiten zo nodig aan een vergunningplicht worden gebonden. Cruciaal daarbij is ook de nieuwe benadering van de wijze waarop met uitvoerbaarheid wordt omgegaan en de mogelijkheid om te werken met nadere afwegingsmomenten, open normen en beleidsregels. Mede door het vervallen van specifieke regelingen in de Wro voor een bestemmingsplan, zoals een in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht, is de figuur van een vergunning bij uitstek een flexibiliteitsinstrument waarmee de aanvaardbaarheid van activiteiten op basis van een nadere afweging kan worden vastgesteld. Door het omgevingsplan globaler en flexibeler in te richten kan het, ook voor dynamische gebieden met onzekere toekomstige ontwikkelingen, voor langere duur een bestendige basis bieden. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de Omgevingswet op een aantal voor het omgevingsplan relevante onderdelen gewijzigd. In het navolgende wordt hier nader op ingegaan.

2.2.1.1 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Een eerste aanpassing die het omgevingsplan betreft, is een verduidelijking van de redactie van artikel 4.2 van de Omgevingswet. De huidige tekst blijkt bij vingeroefeningen die inmiddels met het omgevingsplan zijn gedaan, vragen op te roepen over een onderscheid dat zou bestaan tussen regels over activiteiten als bedoeld in artikel 4.1 enerzijds en regels over «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn» als bedoeld in artikel 4.2 anderzijds. De nieuwe redactie beoogt te verduidelijken dat artikel 4.2 niet aangemerkt moet worden als een afzonderlijke grondslag om regels in een omgevingsplan te stellen. Artikel 4.2 moet beschouwd worden als een taak waar het omgevingsplan, met de daarin gestelde regels, voor moet zorgen. Regels in het omgevingsplan kunnen worden gesteld op grond van artikel 2.4. Daarbij kan het onder meer gaan om regels over activiteiten als bedoeld in artikel 4.1, waaronder regels waarmee meldingsplichten en vergunningplichten worden ingesteld als bedoeld in artikel 4.4 en regels waarmee een bevoegdheid wordt gegeven om maatwerkvoorschriften te stellen als bedoeld in artikel 4.5. Een omgevingsplan kan ook overgangsrechtelijke regels bevatten of regels die gericht zijn tot een bestuursorgaan, zoals omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.11, beoordelingsregels voor de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit en regels over monitoring. Daarnaast kunnen tal van andere regels

worden gesteld die hieraan ondersteunend zijn, zoals begripsomschrijvingen, meetwijzen en informatieverplichtingen.

Het onderscheid tussen artikel 4.1 en artikel 4.2 in de Omgevingswet is terug te voeren op een aanvankelijke opzet in het voorontwerp van de Omgevingswet. Daarin werd een onderscheid gemaakt in het omgevingsplan tussen een appellabel deel, met zogenoemde locatieontwikkelingsregels, en een niet appellabel deel met de overige regels. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wetgeving van de Raad van State is dit onderscheid in de Omgevingswet vervallen. Met de wijziging die in artikel 4.2 wordt voorgesteld, wordt beoogd duidelijk te maken dat het omgevingsplan in ieder geval moet zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zonder daarbij een onderscheid te maken met welke regels dat doel moet worden bereikt. Het veronderstelde juridisch relevante onderscheid tussen 4.1-regels en 4.2 regels komt te vervallen.

Op grond van artikel 4.2 moet het omgevingsplan, zoals vermeld, er in ieder geval toe leiden dat voor het gehele grondgebied van de gemeentefuncties evenwichtig aan locaties zijn toegedeeld. Deze abstract geformuleerde en beleidsvrije taak vormt, zoals ook in de memorie van toelichting van de Omgevingswet toegelicht, een voortzetting van het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de Wro, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving.⁵⁴ Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren. Evenwichtig reguleren van activiteiten, impliceert een locatiegerichte benadering waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke wijze wordt verdeeld, ingericht en benut. Deze taak ligt primair bij gemeenten, maar dient als vereiste ook in acht te worden genomen bij het door provincie, waterschap of Rijk vaststellen van projectbesluiten die strekken tot wijziging van het omgevingsplan (zie artikel 5.53, eerste lid, van de Omgevingswet).

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet, zoals vermeld, als resultante worden beschouwd van alle regels in het omgevingsplan. Binnen een aantal basale uitgangspunten voor het opstellen en indelen van regelgeving, geldt bij het vaststellen van het omgevingsplan een hoge mate van vrijheid. Een gemeente heeft daarbij in beginsel een vrije keuze om regels te stellen en met coördinaten aan locaties te koppelen. Daarbij kan het gaan om regels die gekoppeld worden aan het gehele gemeentelijke grondgebied of regels die alleen een deel van het grondgebied als werkingsgebied hebben, tot het niveau van een perceel of gedeelte daarvan. Om tot een locatiegerichte ordening van de regels te komen, kan er voor gekozen worden om in het omgevingsplan te werken met regels waarmee functie-aanduidingen met coördinaten gekoppeld worden aan locaties. Door deze manier van werken, kunnen locaties met een functie-aanduiding worden «geëtiketteerd». In de huidige redactie blijkt artikel 4.2 zo gelezen te worden dat deze werkwijze de enige toegelaten werkwijze is, terwijl dat niet beoogd is. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan ook worden bereikt zonder dat in het omgevingsplan gewerkt wordt met uitdrukkelijk toegedeelde functie-aanduidingen. Artikel 4.2 moet dan ook niet worden uitgelegd als een opdracht om locaties evenwichtig te etiketteren met functie-aanduidingen.

Het staat de bevoegde bestuursorganen wel vrij om in het omgevingsplan te werken met functie-aanduidingen. Het vastleggen van functie-aanduidingen in een omgevingsplan biedt een basis om de regels voor

⁵⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 3, blz. 137 e.v.

activiteiten te kunnen indelen. Dit vormt een hulpmiddel om de regels over activiteiten, waarmee het vereiste evenwicht wordt bereikt, te kunnen ordenen. Een kapstok waaraan in het omgevingsplan regels over activiteiten kunnen worden opgehangen. Het omgevingsplan kan zo worden ingericht dat in het omgevingsplan aan een functie-aanduiding een bundeltje van toegelaten activiteiten wordt gekoppeld. Hoewel uit artikel 4.2 geen generieke verplichting voortvloeit om in het omgevingsplan functie-aanduidingen aan locaties toe te delen kunnen instructieregels en instructies hiertoe wel uitdrukkelijk verplichten. Op grond van in een omgevingsplan aangeduide functies zouden bepaalde andere regelingen, zoals bijvoorbeeld adviesverplichtingen, toepasselijk kunnen zijn.

Het toedelen van een functie-aanduiding aan een locatie heeft op zichzelf geen zelfstandig rechtsgevolg. Het toedelen van een functie-aanduidingen kan bijdragen aan een verbeelding van het omgevingsplan. Ook kunnen functie-aanduidingen behulpzaam zijn bij de ordening van het omgevingsplan en zijn regels waarmee functie-aanduidingen aan locaties worden toegedeeld in die zin ondersteunend van aard en daardoor bijvoorbeeld vergelijkbaar met meetbepalingen en begripsomschrijvingen. Een functie-aanduiding alleen adresseert niemand. Het leidt niet tot een verbod of verplichting. Men kan niet handelen in strijd met een regel waarmee louter een functie-aanduiding op een locatie is «geplakt». Als al sprake is van enig rechtsgevolg, is dit louter indirect van aard. De gemeente zou zowel voor wat betreft het beleid als de te stellen regels in het omgevingsplan, geen onlogische keuzes kunnen maken en moeten blijven binnen de kaders van de suggestie die met een benaming van een functie-aanduiding wordt gewekt. Als bijvoorbeeld aan een locatie de functie-aanduiding «wonen» is gegeven in het omgevingsplan, zou het vreemd zijn als op basis van de regels over activiteiten op die locatie alleen zware industrie wordt toegelaten en wonen als activiteit is verboden. Besluiten moeten immers concludent zijn en dat geldt ook voor een omgevingsplan. Gegeven dat een functie-aanduiding geen direct rechtsgevolg heeft, leidt het enkel en alleen werken met functie-aanduidingen niet tot een evenwichtige situatie. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ontstaat dan ook niet door in het omgevingsplan functie-aanduidingen aan locaties toe te delen. Het rechtsgevolg en daarmee het evenwicht, ontstaat uitsluitend door regels te stellen over activiteiten.

Naast een hoge mate van vrije indeelbaarheid zijn ook, voor zover redactioneel mogelijk, benamingen voor activiteiten en functie-aanduidingen in het omgevingsplan onderling uitwisselbaar. Wonen kan een functie-aanduiding zijn in een regel waarmee een locatie wordt geëtiketteerd, maar kan evengoed een met een regel toegelaten activiteit zijn. Een dergelijke regel over een activiteit kan gekoppeld worden aan het werkingsgebied van een functie-aanduiding, maar kan ook zelfstandig werkend aan een locatie zijn gekoppeld. Het onderscheid tussen regels die gebruik maken van functie-aanduidingen en andere regels over activiteiten wordt daarmee een keuze voor de planwetgever.

Zoals vermeld moet het geheel van de regels in het omgevingsplan samen voor het gehele grondgebied van een gemeente resulteren in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Aan de opdracht dat het omgevingsplan de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, kan niet de verplichting worden ontleend dat alle regels over de fysieke leefomgeving die bijdragen aan het bereiken van dat evenwicht in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Artikel 4.2 houdt dus geen afbakening in van onderwerpen die al dan niet in het Omgevingsplan moeten worden

geregeld. Naast het Omgevingsplan zullen ook regels van het Rijk, provincies en waterschappen bijdragen aan een evenwichtige regulering van activiteiten, waar bij het vaststellen van het omgevingsplan rekening mee moet worden gehouden. Dat geldt ook voor de regels die een gemeente in andere verordeningen heeft gesteld. Het is niet nodig – en in sommige gevallen ook niet mogelijk – om regels te stellen in het omgevingsplan die elders al zijn gesteld en in dat kader bijdragen aan het tot stand te brengen evenwicht. Regels over de afbakening zullen op grond van artikel 2.7 van de Omgevingswet bij Invoeringsbesluit Omgevingswet in het Omgevingsbesluit worden gesteld. De regels zullen afbakenen welke onderwerpen in ieder geval in het Omgevingsplan moeten worden gereguleerd en welke onderwerpen daarin juist niet mogen worden gereguleerd.

De voorgestelde wijziging in artikel 4.2, tweede lid, beklemtoont de terughoudende rol van de provincie bij de toedeling van functies aan locaties. De huidige formulering blijkt onbedoeld de indruk te wekken dat een provincie in de omgevingsverordening een uitputtende toedeling van functies aan locaties zou kunnen opnemen. Deze lezing is door de regering bestreden in antwoord op vragen van de Eerste Kamer.⁵⁵ De voorgestelde nieuwe formulering van artikel 4.2 maakt duidelijk dat de taak om te voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bij de gemeente ligt en de provincie alleen aanvullend kan voorzien in direct werkende regels over activiteiten met dit oogmerk als het geven van instructieregels of een instructie niet doelmatig of doeltreffend is. Dat waarborgt enerzijds dat gemeenten bij de uitvoering van de bovenbeschreven taak zoveel mogelijk de provinciale belangen betrekken en anderzijds dat burgers en bedrijven de locatiespecifieke regels over activiteiten zoveel mogelijk bij elkaar vinden in het omgevingsplan. Een voorbeeld van een situatie waarin het gebruik van instructieregels niet doelmatig en doeltreffend zou kunnen zijn, is die dat naleving van de instructieregel vrij bewerkelijk is voor de betrokken bestuursorganen, terwijl de doelgroep van de regel voldoende kennis en vaardigheden bezit om zelf de locatiespecifieke regels over activiteiten in de omgevingsverordening te vinden. Dergelijke locatiespecifieke, direct werkende regels over activiteiten zijn aanvullend op de regels in het omgevingsplan en kunnen niet zover gaan dat zij allesbepalend zijn voor de functie van de locatie. Dan zou de gemeente de op grond van het eerste lid toegedeelde taak immers niet of nauwelijks kunnen vervullen.

De aanpassing die in artikel 4.2 wordt voorgesteld, is de aanleiding voor het ook op enige andere plaatsen in de wet aanbrengen van wijzigingen. Die wijzigingen zijn louter technisch-juridisch van aard om de bepalingen redactioneel in overeenstemming te brengen met de verduidelijking die in artikel 4.2 is doorgevoerd.

2.2.1.2 Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit

Een aanpassing van de Omgevingswet van technisch-juridische aard in dit wetsvoorstel heeft te maken met de wijze waarop er in het omgevingsplan voor kan worden gezorgd dat er voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is. Net zoals dat voor de omgevingsverordening en de waterschapsverordening in artikel 4.4, tweede lid, van de Omgevingswet al is bepaald, wordt het met dit wetsvoorstel mogelijk om ook in het omgevingsplan expliciet te bepalen dat het verboden is om een activiteit te verrichten zonder een omgevingsvergunning. Onder andere na overleg met de VNG wordt deze wijziging voorgesteld.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015/16, 33 962, E, blz. 122–123.

Op grond van de Omgevingswet, zoals die op dit moment luidt, bestaat al de mogelijkheid om er in het omgevingsplan voor te zorgen dat activiteiten vergunningplichtig zijn.⁵⁶ De wijze waarop dit kan is echter in redactioneel opzicht bij nader inzien minder transparant. Om te bereiken dat een activiteit vergunningplichtig is, moet ervoor gezorgd worden dat een activiteit niet is toegestaan op grond van het omgevingsplan. Voor deze met het omgevingsplan strijdige activiteiten kan op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet, een omgevingsvergunning worden verleend. Het gaat hier om de zogenoemde «afwijkactiviteit». Hiermee kunnen activiteiten worden toegestaan die in strijd zijn met één of meer regels uit het omgevingsplan. Het kan bijvoorbeeld gaan om bouw-, grond- en aanlegwerken, sloopactiviteiten, het aanbrengen van veranderingen aan door het omgevingsplan beschermde gemeentelijke monumenten of het gebruik in of bij gebouwen of op locaties. Het omgevingsplan kan daarbij op grond van artikel 5.19, eerste lid, van de Omgevingswet ook beoordelingsregels bevatten, op grond waarvan het op voorhand duidelijk kan worden gemaakt in welke situaties een vergunning voor een afwijking van in het omgevingsplan opgenomen regels in ieder geval kan worden verleend. Deze systematiek werd door de VNG onduidelijk geacht. Zeker nu dit wetsvoorstel ook beoogt de ruimte aan gemeenten te bieden om via het omgevingsplan de vergunningplicht voor het bouwen en het in standhouden van bouwwerken te regelen (zie paragraaf 2.2.1.4 van deze memorie van toelichting). Het wordt vooral onduidelijk geacht dat een vergunningplicht voor activiteiten alleen in het leven kan worden geroepen via de «omweg» van een in het omgevingsplan opgenomen verbod. Dat zou raadgevers van het omgevingsplan op het verkeerde been kunnen zetten in het geval zo'n verbod juist in het leven is geroepen om de desbetreffende activiteiten door middel van het verlenen van een vergunning te kunnen toestaan. De term «afwijkactiviteit» wordt voor die activiteiten ook minder passend gevonden, omdat het omgevingsplan zelf met een vergunningplicht in deze activiteiten voorziet. Die activiteiten vormen in feite geen afwijking, maar worden door het omgevingsplan juist toegelaten onder het vereiste van een vergunning. Gelet op het voorgaande wordt nu een andere constructie voorgesteld, waarmee in het omgevingsplan expliciet kan worden bepaald dat voor activiteiten een vergunning nodig is. Hierdoor verbetert de zelfstandige leesbaarheid van het omgevingsplan.

De mogelijkheid om in het omgevingsplan een vergunningplicht in het leven te roepen voor activiteiten, is niet beperkt tot de regels die zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voor alle met het oog op de doelen van de wet gestelde regels in het omgevingsplan, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een vergunningplicht in het leven te roepen.

Een vergunningenstelsel bestaat uit het verbod om een activiteit te verrichten zonder een vergunning. Onderdeel van het vergunningenstelsel zijn ook de beoordelingsregels. In het omgevingsplan zullen, bij een verbod om een activiteit te verrichten zonder een vergunning, ook beoordelingsregels moeten worden gesteld op grond waarvan de beslissing op een aanvraag om vergunning wordt genomen. Er zijn geen bijzondere vormvereisten gesteld aan de beoordelingsregels. Er kan sprake zijn van weigeringsgronden of verleningsgronden. Met de beoordelingsregels kan een vergunning ook persoonsgebonden worden gemaakt, wanneer daartoe een noodzaak zou bestaan. Ook kan gewerkt worden met zogenoemde «schaarse vergunningen», als instrument om schaarse publieke rechten te verdelen. Gedacht kan hierbij worden aan het met een vergunningenstelsel verdelen van een beperkte (milieu)ge-

⁵⁶ Stb. 2016, 156.

bruiksruimte, zoals een productieplafond voor geluid, een maximale hoeveelheid parkeerplaatsen of een maximum aantal standplaatsen. Kenmerkend hierbij is dat er gelet op de beperkte ruimte ook maar een beperkt aantal vergunningen kan worden verleend. De omvang van de aanvragen overtreft de beschikbare ruimte, waardoor er een verdelingsvraagstuk ontstaat. Een vergunningenstelsel is een instrument waarmee vorm kan worden gegeven aan een verdelingsmechanisme. Verwezen wordt in dit verband naar de conclusie van 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, waarin Staatsraad Advocaat-Generaal Mr. R.J.G.M. Widdershoven voor zo'n vergunningenstelsel een aantal eisen heeft geformuleerd die het recht aan een dergelijk verdelingsmechanisme stelt. Deze eisen worden ontleend aan het formele gelijkheidsbeginsel en het beginsel van gelijke kansen en betreffen onder meer een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige formulering van de verdeelregels en een openbaar en transparante procedure. Er wordt in dit verband op gewezen dat er geen procedurele bepalingen in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit voorzien in een uitputtende regeling voor de vergunningprocedure. Dat betekent dat bij schaarse vergunningen (bijvoorbeeld bij het reguleren van beperkte gebruiksruimte) niet kan worden voorzien in een wachtlijst, waarbij aanvragen om vergunning «in de wacht worden gezet» en worden afgedaan zodra er weer «ruimte» beschikbaar is gekomen en een vergunning zou kunnen worden verleend. Wel zou met instemming van de aanvrager tot opschorting van de beslistermijn kunnen worden overgegaan op grond van artikel 4:15, tweede lid, Awb, tot een moment waarop ruimte beschikbaar komt. Voorwaarde is wel dat hier een transparant werkproces voor wordt gekozen, waarbij ook door andere aanvragers informatie kan worden ingewonnen over hoeveel aanvragen in volgorde zijn opgeschort. Van belang is dat er van te voren een redelijke mate van zekerheid bestaat over de vraag of een vergunning kan worden verleend. Verwezen wordt in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1447, waarin rechtsoverweging 9.1 betrekking heeft op een in het bestreden bestemmingsplan opgenomen verdelingsmechanisme voor een maximum bebouwingspercentage in een gebied.

Naast de vergunningplicht die het omgevingsplan zelf in het leven kan roepen, blijft op grond van de Omgevingswet zelf de mogelijkheid bestaan om vergunning te verlenen voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Enerzijds gaat het daarbij om activiteiten die het omgevingsplan zelf vergunningplichtig stelt, maar waarvoor de vergunning met toepassing van de binnenplanse beoordelingsregels zou moeten worden geweigerd. Anderzijds gaat het om activiteiten die het omgevingsplan in absolute zin verbiedt, waarvoor ook geen binnenplans vergunningenstelsel is opgenomen en waarvoor dus evenmin binnenplanse beoordelingsregels zijn gesteld. In beide gevallen bestaat de mogelijkheid om de activiteit door middel van het verlenen van een vergunning toe te staan. Het kader waarbinnen die vergunning kan worden verleend is hetzelfde als die van het specifieke oogmerk van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waar het omgevingsplan in moet voorzien. De mogelijkheid om in het omgevingsplan regels te stellen met het oog op de doelen van de wet en in verband met die regels een vergunningenstelsel in het leven te roepen is dus ruimer van aard dan de specifiek tot een evenwichtige toedeling van functies beperkte mogelijkheid om in strijd met het omgevingsplan (buitenplans) activiteiten toe te staan. Dat betekent dat ook van de regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen met een ander oogmerk dan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, uitsluitend bij buitenplanse vergunning kan worden afgeweken wanneer dit valt te rechtvaardigen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan

locaties. Wanneer een afwijking van die regels niet op die grond kan worden gemotiveerd, moeten de regels worden gevolgd en kan een activiteit pas eerst na een eventuele aanpassing van het omgevingsplan worden toegestaan.

Alle vergunningplichtige activiteiten die verband houden met het omgevingsplan worden aangeduid met de term «omgevingsplanactiviteit». Het begrip omgevingsplanactiviteit is in de met dit wetsvoorstel te wijzigen bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet als volgt omschreven:

«*omgevingsplanactiviteit*: activiteit, inhoudende:

- a) een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
- b) een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of,
- c) een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan».

In deze begripsomschrijving worden de activiteiten waarvoor de vergunning in overeenstemming met de regels uit het omgevingsplan kan worden verleend, onderscheiden van de activiteiten waarvoor de vergunning in afwijking van, of anders gezegd in strijd met, het omgevingsplan kan worden verleend. In die laatste situatie gaat het om de gevallen waarbij de vergunning buiten de grenzen van het omgevingsplan (buitenplans) verleend kunnen worden. Deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten worden in de te wijzigen bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet apart gedefinieerd:

«*buitenplanse omgevingsplanactiviteit*: activiteit, inhoudende:

- a) een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
- b) een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan».

Voor deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zullen aanvullende regels gaan gelden. Zo zal de gemeenteraad ten aanzien van deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de mogelijkheid krijgen gevallen aan te wijzen waarin het een adviesbevoegdheid heeft en kan gedeputeerde staten gevallen aanwijzen waarvoor het een advies- en instemmingsbevoegdheid heeft. Daarnaast zal in de publicatie van verleende vergunningen kenbaar worden gemaakt wanneer het gaat om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Ook wordt er voor gezorgd dat de mededeling dat er een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op een locatie is verleend, zichtbaar is in het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Daarmee is de kenbaarheid van de verlening van een vergunning voor een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan voldoende verzekerd.

Voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan, zoals vermeld, een vergunning worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast wordt de mogelijkheid om een vergunning te verlenen in afwijking van het omgevingsplan begrensd door de instructieregels en instructies die het Rijk en de provincie hebben gesteld over het omgevingsplan. In artikel 5.21, tweede lid, van de Omgevingswet is bepaald dat in de bij algemene maatregel van bestuur te geven beoordelingsregels, de voor het omgevingsplan gestelde instructieregels en instructies ook van toepassing zullen zijn op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit die afwijkt van het omgevingsplan. Ook in de voorgestelde nieuwe redactie van dit lid blijft

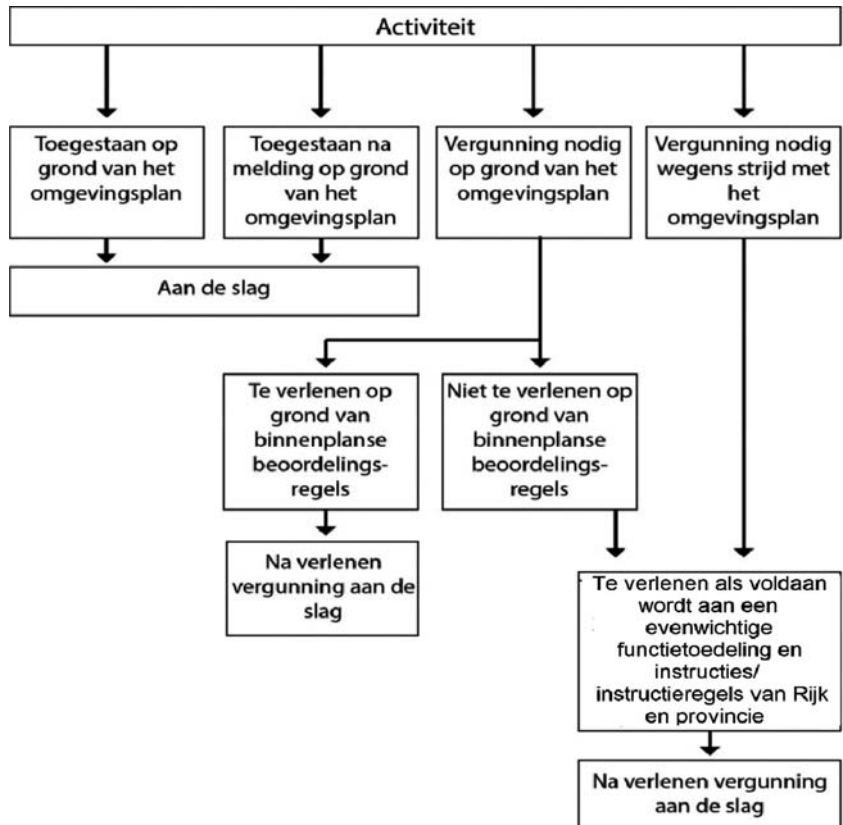
dat zo. Binnen de ruimte van het wettelijke criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de door het Rijk en de provincie over een omgevingsplan gestelde instructieregels en instructies, kunnen ook, buiten het omgevingsplan om, vergunningen worden verleend voor initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan (de zogenoemde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten).

Als een vergunning wordt gevraagd voor een omgevingsplanactiviteit zal het bevoegd gezag eerst nagaan of de activiteit met toepassing van binnenplanse beoordelingsregels kan worden vergund. Wanneer de vergunning op grond van deze beoordelingsregels niet kan worden geweigerd, moet de vergunning worden verleend. Deze kant van het stelsel werkt limitatief-imperatief. Buiten het gelimiteerde stelsel van beoordelingsregels in het omgevingsplan, kunnen geen andere gronden worden aangevoerd om de vergunning te weigeren. Wanneer de aangevraagde activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels (al dan niet onder het stellen van aan de vergunning te verbinden voorschriften) aanvaardbaar is te achten, moet (imperatief) de vergunning worden verleend.

De andere kant van het stelsel werkt anders. Wanneer de activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels niet aanvaardbaar is te achten, kan de vergunning op grond van die enkele reden niet worden geweigerd. Het bevoegd gezag moet in dat geval ook nagaan of de vergunning toch kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Als de vergunning op grond van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels niet kan worden verleend, moet dus de mogelijkheid worden bezien of de aangevraagde activiteit met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties toch aanvaardbaar is te achten. Als de activiteit daarnaast niet in strijd is met instructieregels en instructies die het Rijk en de provincie voor het omgevingsplan hebben gesteld, kan de vergunning toch worden verleend. In dit geval is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Hiermee wordt de mogelijkheid uit de huidige wetgeving, om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° en 3°, Wabo, een omgevingsvergunning te kunnen verlenen voor afwijkingen van het bestemmingsplan, in de kern ongewijzigd gecontinueerd.

Een verschil in de voorgestelde nieuwe opzet is dat een zogenoemde conversiebepaling als bedoeld in de huidige artikelen 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, Wabo niet meer nodig is. Dat geldt ook voor artikel 5.17 van de Omgevingswet, dat met dit wetsvoorstel wordt geschrapt. De nieuwe constructie leidt niet tot een procedurele stapeling, waarbij een activiteit waarvoor een vergunning is gevraagd door het bevoegd gezag ook moet worden aangemerkt als een andere activiteit. In het nieuwe stelsel wordt in de beoordelingsregels voor de omgevingsplanactiviteit verdisconteerd dat de vergunning voor een in het omgevingsplan vergunningplichtig gestelde activiteit, in afwijking van de in het plan opgenomen beoordelingsregels, ook kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Aan het besluit tot het verlenen van een vergunning voor een activiteit die strijdig is met het omgevingsplan zal, net als onder het huidige stelsel, een deugdelijke motivering ten grondslag moeten liggen. Daarbij zal in ieder geval gemotiveerd moeten worden dat de activiteit met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties aanvaardbaar is en voldoet aan de instructieregels en instructies die het Rijk en de provincie hebben gesteld voor het omgevingsplan. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven. De samenhang tussen deze activiteiten en de milieubelastende activiteiten wordt toegelicht in paragraaf 3.2.9 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Figuur 3: activiteiten toestaan en vergunningverlening in het omgevingsplan



De hiervoor toegelichte wijzigingen houden ook verband met een tweetal andere wijzigingen in dit wetsvoorstel die betrekking hebben op het omgevingsplan. Het gaat hier om het hiervoor al genoemde wijzigingsvoorstel over het voorbereidingsbesluit (omvorming tot onderdeel van het omgevingsplan) en de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. Deze wijzigingsvoorstellen zullen hierna worden toegelicht.

2.2.1.3 Voorbereidingsbesluit voor het omgevingsplan en de omgevingsverordening

Met dit wetsvoorstel wordt de regeling voor het tot stand brengen van voorbescherming bij de voorbereiding van een omgevingsplan of een omgevingsverordening vereenvoudigd. Het doel van voorbescherming is, in het kort gesteld, het voorkomen van activiteiten die op grond van een geldende regeling nog zijn toegestaan, maar die met de in voorbereiding zijnde nieuwe regeling naar verwachting niet meer of alleen onder restricties zullen zijn toegestaan. Met dit voorstel worden voorbeschermingsregels niet langer gesteld in de vorm van een zelfstandig werkend voorbereidingsbesluit, maar worden de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening zelf opgenomen. Dit wetsvoorstel past de Omgevingswet zo aan dat een voorbereidingsbesluit voorziet in een wijziging van het omgevingsplan (artikelen 4.14 en 4.16 van de Omgevingswet) of de omgevingsverordening (artikel 4.15 van de Omgevingswet).

Deze verandering wordt onder andere voorgesteld met het oog op het, eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen, voorstel tot splitsing van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit (zie paragraaf 2.2.1.4 van deze memorie van toelichting). In verband met die wijziging zal de in artikel 16.58 van de Omgevingswet opgenomen aanhoudingsregeling wegens een voorbereidingsbesluit komen te vervallen en vervangen worden door de mogelijkheid om, via het voorbereidingsbesluit, voorbeschermingsregels te stellen over bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken. In het navolgende wordt dit onderdeel van het wetsvoorstel verder toegelicht.

Voorbescherming op grond van de Wro en de Wabo en de Omgevingswet

Onder het huidige recht van de Wro en Wabo is het mogelijk om tijdens de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan regels te stellen die voorkomen dat een gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan te geven bestemming. Daartoe kan een voorbereidingsbesluit worden vastgesteld, waarin regels kunnen worden gesteld die een vergunningplicht bevatten voor aanlegactiviteiten, het slopen van bouwwerken en het wijzigen van het gebruik van gronden en bouwwerken. Voor het wijzigen van het gebruik van gronden en bouwwerken kan in een voorbereidingsbesluit ook een verbod in absolute zin worden opgenomen. Op grond van de Wabo geldt daarnaast dat bij een voorbereidingsbesluit of tijdens de totstandkomingsprocedure van een bestemmingsplan, de besluiten op aanvragen om vergunningen voor bouwactiviteiten en aanlegactiviteiten worden aangehouden. Deze aanhouding duurt in beginsel tot het nieuwe bestemmingsplan in werking treedt. Daarvoor is wel vereist dat het bestemmingsplan tijdens de geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit in procedure wordt gebracht en voldaan wordt aan de in artikel 3.8 Wro gestelde termijnen voor de procedure van totstandkoming van een bestemmingsplan. Voor de voorbereiding van een provinciale ruimtelijke verordening bestaat een vergelijkbare mogelijkheid.

In de Omgevingswet is de voorbeschermingsregeling uit de Wro en Wabo, met enkele modificaties, in de kern ongewijzigd overgenomen. Elk orgaan dat bevoegd is tot wijziging van het omgevingsplan (al dan niet in de vorm van een onderdeel van een projectbesluit) of elk orgaan dat bevoegd is tot het stellen van instructieregels (bij provinciale verordening of algemene maatregel van bestuur) of instructiebesluiten, kan een voorbereidingsbesluit vaststellen met voorbeschermingsregels. In aanloop naar de inwerkingtreding van een wijziging van het omgevingsplan kunnen op deze manier ongewenste activiteiten worden voorkomen. Het voorbereidingsbesluit heeft ook onder de Omgevingswet een beperkte werkingsduur. Voor een omgevingsverordening bestaat een vergelijkbare mogelijkheid.

Voorgestelde aanpassing: voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan of de omgevingsverordening

Een nadeel van het stellen van voorbeschermingsregels in een zelfstandig werkende juridische figuur, te weten het voorbereidingsbesluit, is dat er per definitie sprake is van conflicterende regels met het geldende omgevingsplan of de omgevingsverordening. De burger moet dan beide conflicterende regelingen naast elkaar te raadplegen om te bezien of een voorgenomen activiteit toelaatbaar is. De regelconflicten kunnen worden voorkomen door de mogelijkheid te openen om de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening zelf te stellen. De winst daarvan is dat een burger nog maar in één document hoeft te

kijken of zijn activiteit toelaatbaar is. Een voorbeschermingsregeling wordt ook duidelijker omdat niet alleen nieuwe regels kunnen worden gesteld, maar ook bestaande regels buiten toepassing kunnen worden gesteld. In alle gevallen geldt, zoals dat nu ook voor een voorbereidingsbesluit het geval is, dat de voorbeschermingsregels tijdelijk zijn van aard.

Hoe gaat het praktisch werken?

- Het orgaan dat een wijziging van een omgevingsplan voorbereidt, of het orgaan dat een instructieregel of instructie gericht op een wijziging van het omgevingsplan voorbereidt, kan met het oog op die wijziging een voorbereidingsbesluit nemen waarmee het omgevingsplan wordt gewijzigd door daarin voorbeschermingsregels te stellen.
- Het betekent dat de gemeenteraad of (in mandaat) het college van burgemeester en wethouders bevoegd is tot het stellen van voorbeschermingsregels.
- Het betekent ook dat het bevoegd gezag tot het nemen van een projectbesluit (dat het omgevingsplan wijzigt), het vaststellen van instructieregels over een omgevingsplan of een instructie over een omgevingsplan, voorbeschermingsregels kan vaststellen in het omgevingsplan. Het voorbereidingsbesluit tot het vaststellen van voorbeschermingsregels komt zonder voorbereidingsprocedure tot stand.
- De voorbeschermingsregels kunnen inhouden het toevoegen van nieuwe regels (met een beperking zoals bijvoorbeeld een verbod of een vergunning- of meldplicht) of het buiten werking stellen van een regel (bijvoorbeeld het niet langer van kracht zijn van een regel waarmee een bouwmogelijkheid wordt geboden).
- De voorbeschermingsregels vervallen na anderhalf jaar of eerder, zodra het in voorbereiding zijnde besluit tot wijziging van het omgevingsplan (waaronder een projectbesluit) in werking treedt.
- Voorbeschermingsregels die worden gesteld in verband met instructieregels of een instructiebesluit vervallen eveneens na anderhalf jaar, als binnen die termijn de instructieregel of het instructiebesluit niet in werking is getreden. Treden deze instructieregels of instructiebesluiten binnen anderhalf jaar in werking, dan vervallen de voorbeschermingsregels pas eerst zodra het omgevingsplan in overeenstemming met de instructieregels of het instructiebesluit is aangepast.
- Ook met het oog op de totstandkoming van de omgevingsverordening kunnen voorbeschermingsregels worden gesteld. Deze mogelijkheid is bedoeld voor de in een omgevingsverordening op te nemen rechtstreeks burgerbindende regels. Het gaat daarbij dus om de totstandkoming van andere regels dan instructieregels. Deze voorbeschermingsregels worden opgenomen in de omgevingsverordening. Ze vervallen eveneens na anderhalf jaar of eerder als de wijziging van de omgevingsverordening in werking is getreden.

Aanhoudingsplicht vervalt voor de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten

De aanhoudingsplicht voor de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten wordt in de nieuwe regeling ook omgezet in de mogelijkheid tot het stellen van voorbeschermingsregels over bouwactiviteiten. Zoals al vermeld, wordt de aanhoudingsregeling in artikel 16.58 van de Omgevingswet met dit wetsvoorstel dan ook geschrapt. Dat houdt onder andere verband met het voorstel om de vergunningplicht voor bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken, voor wat betreft de toets aan het omgevingsplan, in het omgevingsplan zelf te regelen. Het omgevingsplan bevat de locatieafhankelijke regels over het bouwen en in stand houden van bouwwerken en

regelt straks ook of het in verband met die regels nodig is dat er een voorafgaande toetsing in het kader van een vergunning nodig is. In het verlengde hiervan is het niet langer efficiënt om een centrale regeling voor het aanhouden van beslissingen op aanvragen om vergunning voor bouwactiviteiten te stellen op wetsniveau. Zo'n voorbeschermingsregeling kan ook alleen maar effectief zijn voor bouwactiviteiten die op grond van het omgevingsplan vergunningplichtig zijn gesteld. Voor bouwactiviteiten die niet vergunningplichtig zijn heeft deze op de vergunningprocedure gerichte voorbeschermingsregeling geen effect. Daarmee zou deze regeling in de nieuwe opzet, waarin meer bouwwerken onder rechtstreeks werkende regels uit het omgevingsplan (zonder vergunning) zijn toegestaan, een te beperkte voorbescherming bieden. Om die reden is de keuze gemaakt om deze bijzondere voorbeschermingsregeling voor bouwactiviteiten af te schaffen en aan te sluiten bij de gangbare regeling voor voorbescherming zoals die al geldt voor andere activiteiten. Deze gangbare regeling biedt de mogelijkheid om voor de activiteiten die door het omgevingsplan kunnen worden gereguleerd, voorbeschermingsregels te stellen.

Reikwijdte van voorbeschermingsregels

Met de door een voorbereidingsbesluit vast te stellen voorbeschermingsregels kunnen beperkingen worden gesteld aan het verrichten van activiteiten. Dat kan door activiteiten geheel te verbieden of aan beperkende regels te onderwerpen. Voor activiteiten kan op deze manier ook het vereiste van een vergunning of voorafgaande melding worden gesteld. Verder kan in een omgevingsplan of omgevingsverordening een bevoegdheid worden opgenomen om maatwerkvoorschriften te geven voor bepaalde activiteiten. De voorbeschermingsregels kunnen alleen worden gesteld om te voorkomen dat een locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor de regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening, die in voorbereiding zijn, worden vastgesteld. Een belangrijke beperking is verder dat voorbeschermingsregels alleen beperkingen mogen opleggen aan activiteiten die wel zijn toegelaten op grond van een omgevingsplan of omgevingsverordening, maar die nog niet plaatsvinden. Het gevolg hiervan is dat een voorbereidingsbesluit bestaand gebruik en bestaande bouwwerken moet eerbiedigen. Een voorbereidingsbesluit kan dus alleen leiden tot een «bevrozing» van een bestaande toestand op een locatie, maar kan geen bestaand gebruik verbieden of een plicht inhouden tot sloop van bestaande bebouwing. Voor bouwactiviteiten kunnen de voorbeschermingsregels tot gevolg hebben dat bouwwerken niet meer gebouwd of verbouwd mogen worden of dat er in het omgevingsplan alsnog een vergunningplicht voor bouwwerken gaat gelden. Deze laatste vergunningplicht kan tot gevolg hebben dat, bij weigering van de vergunning, het bouwwerk niet mag worden gebouwd. Wellicht ten overvloede wordt benadrukt dat een voorbereidingsbesluit alleen door het omgevingsplan of de omgevingsverordening toegelaten activiteiten kan verbieden of aan beperkingen kan onderwerpen. Met een voorbereidingsbesluit kunnen dus geen nieuwe activiteiten mogelijk worden gemaakt.

Herhaald nemen van voorbereidingsbesluiten

Een voorbereidingsbesluit kan tussentijds worden gewijzigd, maar de werkingsduur wordt hierdoor niet verlengd. Ook kan een voorbereidingsbesluit tussentijds, voor dat het is vervallen, worden ingetrokken. Er is geen expliciet verbod gesteld om na het vervallen van een voorbereidingsbesluit een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen. In verband met nieuwe beleidsdoelen moet het altijd mogelijk zijn om een voorbereidingsbesluit te nemen met nieuwe voorbeschermingsregels. Ook in een

situatie waarin al voorbeschermingsregels voor een locatie gelden, kan met het oog op een nieuw doel, een nieuw voorbereidingsbesluit worden genomen. Het kan dus voorkomen dat er op een locatie gelijktijdig twee of meer voorbereidingsbesluiten van toepassing zijn met een verschillende werkingsduur. Het herhaald nemen van voorbereidingsbesluiten gericht op het met hetzelfde doel te wijzigen omgevingsplan, moet niet mogelijk worden geacht. Daarmee zou het tijdelijke karakter en de daarvoor gestelde termijn van een jaar en zes maanden zonder betekenis worden.

Procedurele gevolgen voor vergunningplichtige activiteiten

De mogelijkheid bestaat dat, ter voorbereiding op een wijziging van het omgevingsplan, voorbeschermingsregels worden gesteld die een verdergaande bescherming bieden dan de uiteindelijke regeling in het vast te stellen omgevingsplan. Om ongewenste ontwikkelingen op voorhand te voorkomen en het debat over de vast te stellen regeling in het omgevingsplan niet te laten frustreren door tussentijdse ontwikkelingen, kan een bevoegd gezag de keuze maken voor zo'n stringente beschermingsregeling. In zo'n situatie kan het voorkomen dat de voorbeschermingsregels (bouw)ontwikkelingen tegenhouden, die wellicht na de inwerkingtreding van de wijziging van het omgevingsplan toch, onder het stellen van voorschriften, aanvaardbaar zijn. De voorbeschermingsregels zullen in zo'n geval moeten leiden tot de weigering van een gevraagde omgevingsvergunning, terwijl diezelfde vergunning op een later tijdstip onder de in voorbereiding zijnde regeling in het omgevingsplan verleend zou kunnen worden. In plaats van het weigeren van de vergunning binnen de beslistermijn, biedt artikel 4:15, tweede lid, Awb, de mogelijkheid om de beslistermijn met schriftelijke instemming van de aanvrager op te schorten. Voor situaties waarin de kans bestaat op het uiteindelijk kunnen verlenen van de aangevraagde vergunning, zouden het bevoegd gezag en de aanvrager gezamenlijk tot een dergelijke opschorting van de beslistermijn kunnen kiezen. Daarmee kan een met de huidige aanhoudingsregeling vergelijkbare procedurele oplossing worden gekozen. Verder blijft het mogelijk dat ook in afwijking van de voorbeschermingsregels uit het omgevingsplan een omgevingsvergunning wordt verleend. De regeling hiervoor is niet anders dan voor andere omgevingsplanactiviteiten waarbij (buitenplannen) in strijd met het omgevingsplan een vergunning wordt verleend. Als de activiteit past binnen het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en niet in strijd is met instructieregels en instructies die het Rijk en de provincie over een omgevingsplan hebben gesteld, kan de omgevingsvergunning worden verleend. Daarmee blijft het omgevingsplan, ook met inbegrip van voorbeschermingsregels, optimale flexibiliteit behouden en kan altijd worden ingespeeld op onvoorziene ontwikkelingen.

2.2.1.4 Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit

Bij dit wetsvoorstel wordt een andere opzet voorgesteld voor het bepalen van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken. Daarbij wijzigt de regeling die geënt is op de systematiek van de nu geldende Wabo. Een aanvraag wordt onder de Wabo zowel getoetst aan de technische regels uit het Bouwbesluit 2012 als aan de gemeentelijke bouwregels uit het bestemmingsplan, de bouwverordening en redelijke eisen van welstand die zijn uitgewerkt in de welstandsnota. Het vertrekpunt is dat bouwactiviteiten in beginsel vergunningplichtig zijn. Momenteel is landelijk uniform door het Rijk in bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) vastgelegd welke bouwactiviteiten vergunningvrij kunnen plaatsvinden, zonder voorafgaande

toetsing aan de regels uit het Bouwbesluit 2012 en zonder dat de regels uit het bestemmingsplan of redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. Daardoor kan het zijn dat er alleen om ruimtelijke redenen (in verband met het bestemmingsplan of de welstandstoets) een vergunning nodig wordt geacht. Er wordt in het kader van die vergunning echter ook getoetst aan de technische regels, ook als een preventieve beoordeling aan die regels niet nodig wordt geacht. Andersom kan ook. Een vergunning is nodig wegens de technische regels, terwijl er dan ook onnodig wordt getoetst aan de ruimtelijke regels. Door de vergunning «op te knippen» in een technische vergunning en een ruimtelijke vergunning, kan voorkomen worden dat er onnodig aan bepaalde regels wordt getoetst. Voorliggend wetsvoorstel voorziet hierin. Door deze splitsing kan ook het aantal vergunningplichtige activiteiten verder worden beperkt. Dat leidt naar verwachting eveneens tot een administratieve lastenreductie.

In het voorstel blijft op wetsniveau een vergunningplicht bestaan voor bouwactiviteiten met het oog op een preventieve toetsing aan de regels voor technische bouwkwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het voornemen is om in het Besluit bouwwerken leefomgeving, via Invoeringsbesluit Omgevingswet, voor deze «technische vergunning» een categorie vergunningplichtige bouwactiviteiten aan te wijzen.

Het ruimtelijke deel wordt van deze «technische vergunning» losgeknipt en wordt als onderdeel van de bruidsschat toegevoegd aan het omgevingsplan. De term «bruidsschat» wordt gebruikt voor de regels die het Rijk als onderdeel van het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal toevoegen aan elk omgevingsplan, zoals dat van rechtswege tot stand komt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het betreft hier regels over onderwerpen die worden gedecentraliseerd en het Rijk niet langer stelt bij wet of algemene maatregel van bestuur. Om een goede overgangsrechtelijke situatie te bewerkstelligen, zullen deze regels als «omgevingsplanregels van rijkswege», zoals bedoeld in artikel 22.2 van de Omgevingswet, deel gaan uitmaken van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het betreft hier dus de eerste regels in het omgevingsplan die al voldoen aan alle vereisten die de Omgevingswet stelt. Het ruimtelijk deel van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten wordt op wetsniveau geschrapt, maar komt dus als onderdeel van de bruidsschat terug in het omgevingsplan. Hiermee blijft een vergunningplicht voor de ruimtelijke activiteit als uitgangspunt gelden, via de regels van het omgevingsplan. Gemeenten kunnen vervolgens toegespitst op locatiespecifieke omstandigheden meer bouwwerken vergunningvrij maken of hiervoor een informatieplicht of meldingsplicht opnemen. De wijze waarop de huidige regeling voor vergunningvrij bouwen nader wordt uitgewerkt in het nieuwe stelsel, krijgt een invulling in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Als voor een bouwplan zowel een technische vergunning als een ruimtelijke vergunning nodig is, kan die straks in één keer worden aangevraagd. De aanvrager kan er echter ook voor kiezen om de activiteiten na elkaar aan te vragen. Zo kan bijvoorbeeld eerst helder worden of een bouwplan wel voldoet aan het omgevingsplan of dat er voor het bouwplan van het omgevingsplan kan worden afgeweken, voordat het bouwplan technisch wordt uitgewerkt. In dit verband kan er nog op worden gewezen dat wanneer een vergunning wordt aangevraagd voor een activiteit waarvoor ook nog een andere vergunning nodig is, het bevoegd gezag op grond van artikel 3:20 Awb bevordert dat de aanvrager hiervan in kennis wordt gesteld. Daarmee wordt bereikt dat de aanvrager weet dat hij voor het bouwen ook nog de andere vergunning nodig heeft.

2.2.1.5 Omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk

Voor de lokale bouwregels en voor het bepalen van de vergunningplicht in het omgevingsplan heeft de gemeente een centrale rol. Door de voorliggende wijziging zullen gemeenten in het omgevingsplan niet alleen bepalen aan welke regels een bouwwerk op een locatie moet voldoen, maar ook of het met het oog op die regels nodig is dat er in het kader van een vergunning preventief aan die regels wordt getoetst. De vergunningplicht voor bouwwerken wordt daardoor dus niet langer op wetsniveau bepaald, maar in het omgevingsplan door de gemeente. Zoals eerder al toegelicht betreft het hier een «omgevingsplanactiviteit». De nieuwe mogelijkheden van het omgevingsplan maken het logisch dat een gemeente zelf in het omgevingsplan bepaalt of er een vergunning nodig is voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken. Regels in een omgevingsplan kunnen voor bouwwerken concreet, helder, beperkt in aantal en overzichtelijk zijn vastgelegd. Bij zulke regels is een vergunningplicht vermoedelijk niet nodig en heeft het werken met algemene regels de voorkeur. Onder de Omgevingswet is het echter ook mogelijk om in het omgevingsplan te werken met open normen. Dergelijke normen vergen een interpretatie. Daarvoor kunnen ook zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels worden vastgesteld, zoals momenteel het welstandsvereiste in beleidsregels is uitgewerkt in de welstandsnota. In dat geval is een vergunningplicht het meest aangewezen. Dat zal ook gelden als er bij de toepassing van regels een deskundigenadvies nodig is van bijvoorbeeld een ruimtelijke adviescommissie of een archeoloog. Ook dan ligt het werken met een vergunningplicht voor de hand. Omdat het primair aan een gemeente is om te bepalen op welke wijze regels voor een locatie worden gesteld, ligt het ook voor de hand dat de gemeente bepaalt in hoeverre een vergunningplicht hierbij nodig is. Dat geldt voor bijvoorbeeld het kappen van bomen, het verrichten van aanlegwerken en sloopactiviteiten niet wezenlijk anders dan voor bouwwerken.

Een vergunningstelsel voor bouwwerken kan op verschillende manieren worden vormgegeven in het omgevingsplan. Daarbij kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden in een vergunning die het bouwen van een bouwwerk reguleert, maar ook het in stand houden daarvan. Bestemmingsplannen reguleren met bebouwingsvoorschriften nu veelal alleen het in stand houden van bouwwerken (het mogen hebben van een bouwwerk op een locatie). In de nieuwe opzet is het denkbaar dat in een omgevingsplan ook regels worden gesteld over het bouwen van een bouwwerk en de staat waaraan het op te richten bouwwerk moet voldoen. In het omgevingsplan zullen bij het instellen van een vergunningplicht ook keuzes gemaakt moeten worden over het vaststellen van beoordelingsregels voor de ingestelde vergunningplicht. Een vergunning voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken kan bijvoorbeeld getoetst worden aan de regels over de toegelaten plaats en omvang van een bouwwerk, de benodigde hoeveelheid parkeergelegenheid op eigen terrein, de wijze waarop hemelwater wordt afgevoerd en het voorgenomen gebruik in het bouwwerk. Denkbaar is echter ook dat de regels voor bijvoorbeeld het gebruik van bouwwerken niet via een vergunningplicht worden getoetst, maar rechtstreeks (in de vorm van algemene regels) burgerbindend worden gehouden. Dergelijke keuzes zijn aan de gemeente.

2.2.2 Aanpassing van de Omgevingswet aan de implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer

Voor de implementatie van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU over de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (wijzigingsrichtlijn mer) is

vanwege de implementatietermijn een apart wetsvoorstel gemaakt. Deze wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van de wijzigingsrichtlijn mer (implementatie herziening mer-richtlijn) is gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2017, 30) en op 16 mei 2017 in werking getreden. Ook het Besluit milieueffectrapportage is op enkele onderdelen aangepast om te kunnen voldoen aan de wijzigingsrichtlijn mer. In de memorie van toelichting bij de wet implementatie herziening mer-richtlijn kondigde de regering al aan dat de desbetreffende wijzigingen zouden opgaan in de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving.⁵⁷ In het voorliggende wetsvoorstel zijn die onderdelen van de mer-richtlijn opgenomen die in de Omgevingswet worden geïmplementeerd. Bij de tussentijdse omzetting van de genoemde richtlijn in de Wm en de Chw is al zo veel als mogelijk vooruitgelopen op de systematiek van de Omgevingswet. Het merendeel van de wijzigingen is daarom ook eenvoudig omgezet. Wel is op onderdelen gekozen voor een andere formulering om beter aan te sluiten bij de terminologie van de Omgevingswet. Inhoudelijk worden er geen wijzigingen aangebracht. De onderstaande tabel laat op hoofdlijnen zien welke onderwerpen een onderdeel zullen gaan vormen van de Omgevingswet en welke een onderdeel van het Omgevingsbesluit. De elf hoofdonderwerpen corresponderen met die onderwerpen die zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel implementatie herziening mer-richtlijn.

Schema: omzetting herziening mer-richtlijn naar de Omgevingswet

Hoofdonderwerpen	Opgenomen in Omgevingswet en waar?	Implementatie ook nodig in Omgevingsbesluit
Wijzigingen met betrekking tot de mer-beoordeling	Ja, artikel 16.43 en artikel 16.45	Ja
Aanpassing in het niet van toepassing zijn en ontheffing van de mer-plicht	Ja, artikel 16.35 en artikel 16.44	Ja
Verplichting tot coördinatie of integratie met de passende beoordeling	Grondslag in artikel 16.88	Ja
Kwaliteitsborging van het MER	Ja, artikel 16.49	Nee
Elektronische beschikbaarheid van informatie	Grondslag in artikel 16.88	Ja
Passende scheiding van rollen bevoegd gezag en initiatiefnemer	Grondslag in artikel 16.88	Ja
Veranderingen in het MER	Ja, artikel 16.52	Ja
Het besluit over de activiteit	Ja, artikel 16.53	Ja
Monitoring op activiteitsniveau	Ja, artikel 16.53a	Ja
Sancties bij het niet nakomen van nationale bepalingen	Ja, artikel 16.49	Nee
Aanleveren van informatie aan de Minister van Infrastructuur en Milieu	Ja, artikel 20.6	Ja

⁵⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3, blz. 17.

Hoofdonderwerpen	Opgenomen in Omgevingswet en waar?	Implementatie ook nodig in Omgevingsbesluit
Andere onderwerpen Verzoek om advies reikwijdte en detailniveau door elke opdrachtgever	Artikel 16.46	Ja

Bij de omzetting zijn geen nieuwe beleidsmatige keuzes gemaakt. De artikelsgewijze toelichting bevat een gespecificeerde toelichting op de onderdelen.

2.2.3 Wetstechnische aanpassingen van de Omgevingswet

Naast de inhoudelijke aanpassingen en wijzigingen zoals besproken in de paragrafen 2.2.1 en 2.2.2, is de tekst van de Omgevingswet op een aantal punten technisch verbeterd. Een voorbeeld hiervan is de wijziging van een aantal artikelen in verband met een consequente toepassing van het zogenoemde *actus contrarius*-beginsel. Dit bestuursrechtelijke beginsel, dat ook bij het opstellen van de Awb is gehanteerd,⁵⁸ houdt in dat regels die gelden voor het oorspronkelijke besluit ook gelden voor latere wijziging of intrekking van dat besluit, zolang niet iets anders is bepaald. Dit beginsel is toegepast bij het opstellen van de Omgevingswet, onder meer bij de procedurele bepalingen in hoofdstuk 16, maar met dit beginsel was nog niet in alle bepalingen volledig rekening gehouden.

Concreet betekent dit beginsel bijvoorbeeld dat de verplichting voor de gemeenteraad om een gemeentelijke omgevingsvisie vast te stellen (artikel 3.1, eerste lid, van de Omgevingswet) ook de bevoegdheid impliceert om een eenmaal vastgestelde omgevingsvisie te wijzigen of deze te vervangen door een nieuwe, geactualiseerde omgevingsvisie. Dit hoeft niet expliciet te worden bepaald omdat het besloten ligt in de oorspronkelijke bevoegdheid. In meer algemene zin geldt dat als de wet iets bepaalt over het nemen van een besluit, het vaststellen van een plan en dergelijke, die bepaling ook betrekking heeft op latere wijzigingen, tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven. Zo gelden de instructieregels voor het omgevingsplan die op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden gesteld over de inhoud, toelichting of motivering van het omgevingsplan niet alleen bij de oorspronkelijke vaststelling van het omgevingsplan, maar ook bij latere wijzigingen. Bepalingen die zijn aangepast in verband met een consequente toepassing van het *actus contrarius*-beginsel, zijn de artikelen 16.8, eerste lid, 16.72, eerste lid, en 16.88, eerste lid. Artikel 16.78, vierde lid, is vervallen, waardoor lid 5 (oud) lid 4 (nieuw) is geworden.⁵⁹

Het is uiteraard mogelijk om voor wijziging of intrekking specifieke bepalingen op te nemen die alleen daarop betrekking hebben. Denk aan specifieke gronden voor intrekking van een vergunning of aan een afwijkende, eenvoudiger procedure voor bepaalde wijzigingen van een besluit of plan. Voorbeelden hiervan zijn de artikelen 3.11 (wijziging van een programma met het oog op doelbereik), 16.24, tweede lid (het buiten toepassing laten van afdeling 3.4 Awb bij wijzigingen die alleen zien op

⁵⁸ Onder meer bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (zie Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, blz. 12).

⁵⁹ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in sommige andere bepalingen om wetstechnische redenen toch, naast de oorspronkelijke vaststelling, ook latere wijzigingen worden genoemd. Dat gebeurt dan bijvoorbeeld omdat een uitzondering wordt gemaakt op een procedurele hoofdregel. Die uitzondering moet dan technisch kunnen worden «aangehaakt» bij een daar aangegeven hoofdregel. Zie bijvoorbeeld artikel 16.24.

het herstel van een kennelijke verschrijving) en 5.50 (wijzigen projectbesluit zonder paragraaf 5.2.2).

Ook enkele andere bepalingen waarin wordt verwezen naar (vaststelling van) het omgevingsplan zijn technisch verbeterd. De verduidelijking houdt in dat in die bepalingen een wijziging van het omgevingsplan apart wordt genoemd of dat een formulering is gekozen dat deze ook latere wijzigingen van het omgevingsplan omvat. De aanpassingen houden dan ook geen verband met het eerdergenoemde *actus contrarius*-beginsel, maar met het feit dat deze bepalingen, gezien hun context en bewoordingen, onbedoeld latere besluiten tot wijziging van het omgevingsplan uitsloten. In dit voorstel wordt de wettekst in overeenstemming gebracht met de bedoeling van de wetgever. Het gaat om de artikelen 4.14, vierde lid, 16.21, vierde lid, 16.30, tweede lid, 22.2, tweede lid, 22.5, eerste lid, en 22.6, eerste lid.

2.2.4 Meervoudig vergunninghouderschap: implementatie van artikel 4, derde lid, van de richtlijn industriële emissies

Hieronder wordt eerst de achtergrond van die implementatie besproken waarna wordt ingegaan op de voorgestelde invulling.

Startpunt: artikel 4.3 van de richtlijn industriële emissies

Het nieuwe artikel 5.37a is opgenomen om artikel 4, derde lid, van de richtlijn industriële emissies (RIE) te implementeren. De milieugevolgen van een ipcc-installatie moeten op grond van de RIE geïntegreerd worden beoordeeld in het kader van de vergunningprocedure voor die installatie. Daarom is er in het Besluit activiteiten leefomgeving voor gekozen om de ipcc-installatie in zijn geheel vergunningplichtig te maken. Dat betekent dat meerdere, niet organisatorisch verbonden, initiatiefnemers die gezamenlijk een ipcc-installatie exploiteren, ook gezamenlijk één vergunning voor deze installatie moeten aanvragen. De RIE houdt ook rekening met de omstandigheid dat een ipcc-installatie meerdere exploitanten kan hebben. Dit is terug te vinden in artikel 4, derde lid van de RIE:

3. De lidstaten kunnen voorzien in de mogelijkheid dat een vergunning betrekking heeft op meerdere delen van een door verschillende exploitanten geëxploiteerde installatie. In dergelijke gevallen vermeldt de vergunning de verantwoordelijkheden van elke exploitant.

Dit artikel geeft de mogelijkheid om binnen een vergunning voor een ipcc-installatie een verdeling in verantwoordelijkheden te maken. Dit betekent dat één vergunning meerdere vergunninghouders kan hebben, met duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden. Deze mogelijkheid is een afwijking van de regeling van artikel 5.37, eerste lid, waarin, door het ontbreken van een expliciete toedeling van verantwoordelijkheden, het uitgangspunt ligt besloten dat als er meerdere vergunninghouders zijn, deze een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de naleving van de vergunningvoorschriften. Nu onder de Omgevingswet het inrichtingenbegrip niet langer aangrijpingspunt is voor de vergunningplicht voor de milieubelastende activiteit, maar in plaats daarvan in veel gevallen de vergunningplicht voor de milieubelastende activiteit is gekoppeld aan de ipcc-installatie of de zogeheten andere milieubelastende installatie, is er bij het bedrijfsleven behoefte aan de mogelijkheid om de publiekrechtelijke verantwoordelijkheden van de exploitanten van een dergelijke installatie in de vergunning uit elkaar te rafelen. Bovendien kan dit ook juist meerwaarde hebben voor de uitvoeringspraktijk om in het vergunningentraject uitdrukkelijk de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de exploitanten van verschillende onderdelen van de installatie aan de

orde te hebben. Dit kan voorkomen dat er onduidelijke situaties ontstaan en dat bij de daadwerkelijke handhaving alsnog discussie ontstaat over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de naleving.

Verdeling van verantwoordelijkheden

Verdeling van verantwoordelijkheden tussen de exploitanten van verschillende onderdelen van een installatie kan bijvoorbeeld meerwaarde hebben in de volgende gevallen:

- Een energiebedrijf beheert de energievoorziening van één of meerdere industriële bedrijven.
- Verschillende stappen of tussenproducten worden door verschillende exploitanten uitgevoerd respectievelijk geproduceerd.
- Bedrijven exploiteren samen gemeenschappelijke voorzieningen, bijvoorbeeld een waterzuivering, en zijn daarnaast afzonderlijk verantwoordelijk voor hun «eigen» processen.
- Een bedrijf verkoopt een deel van een ippc-installatie of een andere milieubelastende installatie aan een ander bedrijf.

Dit heeft ertoe geleid dat bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om artikel 4, derde lid, van de RIE te implementeren in een nieuw artikel van de Omgevingswet, artikel 5.37a. Dat artikel geeft kort gezegd aan het bevoegd gezag de bevoegdheid om in de omgevingsvergunning een nadere verantwoordelijkheidsverdeling tussen vergunninghouders per activiteit of een deel van een activiteit aan te brengen. Dit dient overigens te gebeuren binnen het algemene bestuursrechtelijke principe dat beslist moet worden op grondslag van de aanvraag.

Verdeling van verantwoordelijkheden in de omgevingsvergunning is dus alleen mogelijk op verzoek of met instemming van aanvragers en kan niet ambtshalve door een bevoegd gezag worden toegepast. Verder geldt dat er alleen toepassing aan kan worden gegeven voor zover een voor de naleving en handhaving helder en werkbaar onderscheid gemaakt kan worden tussen de verschillende onderdelen van de installatie die bij de verschillende deelvergunninghouders voor de installatie belegd zijn. De vraag of die verschillende onderdelen te onderscheiden zijn, moet worden beantwoord in het licht van de materiële, inhoudelijke beoordelingsregels voor de activiteit. Het gaat er dus om of in het licht van die beoordelingsregels en de in verband daarmee noodzakelijke vergunningvoorschriften, met de verdeling van verantwoordelijkheden tot een goed naleefbare en handhaafbare vergunning kan worden gekomen.

Voor de duidelijkheid wordt hierbij opgemerkt dat artikel 5.37a alleen van toepassing is op (de voorschriften in) de vergunning, en niet op de algemene regels die van toepassing zijn op een activiteit.

Toepassingsbereik

Bij de uitwerking van het toepassingsbereik is aan de orde gekomen dat artikel 5.37a, naast de toepassing binnen één activiteit, ook gebruikt zou kunnen worden voor meervoudige aanvragen, waarbij meerdere activiteiten in één vergunning worden aangevraagd. Daarmee wordt bewerkstelligd dat verschillende activiteiten tegelijkertijd kunnen worden aangevraagd en in één omgevingsvergunning worden vergund, maar waarbij elke vergunninghouder alleen verantwoordelijk is voor zijn eigen activiteit. In bestaande situaties wordt zo voorkomen dat daar waar een omgevingsvergunning van toepassing is op verschillende vergunningplichtige activiteiten, vergunninghouders de vergunning moeten splitsen door ieder een eigen vergunning aan te vragen wanneer zij een verdeling van de verantwoordelijkheden willen. Het voorstel is om de verdelingsmo-

gelijkheid van artikel 5.37a te laten gelden voor alle omgevingsvergunningen, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel aangewezen geval. Deze gevallen zullen voor zover nodig via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet in het Omgevingsbesluit worden aangewezen. Daarbij is vooralsnog alleen de als milieubelastende activiteit aangewezen activiteit het exploiteren van een Seveso-inrichting als mogelijke uitzondering in beeld.

2.2.5 Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning

Een passende voorbereidingsprocedure voor een omgevingsvergunning is zowel in het belang van de aanvrager, derde-belanghebbenden als het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag draagt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een besluit en de belangenafweging die daaraan ten grondslag is gelegd. Van belang is echter ook dat de overheid een aanvrager snel en voortvarend bedient en slepende en langdurige procedures vermijdt. Het mag geen gewoonte zijn dat een burger of onderneming, zonder duidelijke aanleiding, een half jaar of langer moet wachten voordat er een besluit wordt genomen op een aanvraag om omgevingsvergunning. Dat geldt in ieder geval voor de bulk van omgevingsvergunningen, waarbij het gaat over relatief eenvoudige zaken zoals een dakkapel, bijgebouw, garage, kappen van een boom, aanleggen van een inrit of een reclamebord. Ook is van belang dat een aanvrager van tevoren weet waar hij aan toe is. Uitgangspunt in de Omgevingswet is daarom dat omgevingsvergunningen worden voorbereid met de reguliere procedure. Deze procedure is gebaseerd op de standaardregeling voor het afhandelen van aanvragen tot het geven van een beschikking uit titel 4.1 Awb. Op grond van artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet, bedraagt de beslistermijn acht weken. Die termijn is een concretisering van de in artikel 4:13, tweede lid, Awb genoemde redelijke termijn.

Verlengen en opschorten van de beslistermijn

Artikel 16.64, tweede lid, van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om de beslistermijn eenmalig met zes weken te verlengen, zodat een beslistermijn van veertien weken ontstaat. Het besluit hiertoe moet bekendgemaakt worden binnen de aanvankelijke beslistermijn van acht weken. Voor het verlengen van de beslistermijn kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan bij complexe aanvragen, als afstemming tussen (ambtelijke)adviseurs moet plaatsvinden of als bij een afwijking van het omgevingsplan bespreking in een raadscommissie wenselijk wordt geacht. Ook kan verdere afstemming met de aanvrager of het aan belanghebbenden geven van een gelegenheid tot het naar voren brengen van een zienswijze in verband met de toepassing van artikel 4:8 Awb, een reden zijn om de beslistermijn te verlengen.

Het verlengen van de beslistermijn moet onderscheiden worden van het opschorten van de beslistermijn. Op grond van artikel 4:15, eerste lid, onder a, Awb, wordt de beslistermijn opgeschort zodra een aanvrager, met toepassing van artikel 4:5 Awb, is uitgenodigd om de aanvraag aan te vullen. Artikel 4:15 Awb kent daarnaast nog aanvullende mogelijkheden om de beslistermijn op te schorten. Zo zou een aanvrager bijvoorbeeld kunnen instemmen met het opschorten van de beslistermijn als hij er in overleg met het bevoegd gezag voor gekozen heeft de aanvraag op ondergeschikte onderdelen op zo'n manier te wijzigen dat beletselen voor het kunnen verlenen van de vergunning worden weggenomen. Al deze mogelijkheden scheppen ruimte om de beslistermijn op concrete omstandigheden aan te passen.

Beslistermijn bij advies en instemming

Op grond van artikel 16.15 van de Omgevingswet wordt in afdeling 4.2 van het Omgevingsbesluit de betrokkenheid van andere bestuursorganen voorgeschreven bij het nemen van een beslissing op een aanvraag om vergunning. In veel gevallen beperkt die betrokkenheid zich tot het geven van een advies op de ingekomen aanvraag. Hiertoe zendt het bevoegd gezag de aanvraag zo snel mogelijk door aan het adviserende bestuursorgaan. Op grond van artikel 3:6 Awb kan het bevoegd gezag daarbij een termijn geven waarbinnen het advies wordt verwacht. In sommige situaties geldt, aanvullend op het adviesrecht, ook een instemmingsbevoegdheid. In die gevallen krijgt het adviserende orgaan de gelegenheid om zijn instemming te verlenen op het voorgenomen besluit. Dit is een mechanisme waarmee het betrokken orgaan de gelegenheid krijgt om te controleren of zijn eerder gegeven advies op juiste wijze in het besluit is verwerkt. Bij het advies kan overigens worden aangegeven dat er geen instemming meer is vereist bij de verdere afwikkeling van de procedure. Een besluit over instemming moet op grond van artikel 16.18, eerste lid, van de Omgevingswet, binnen vier weken na indiening van het verzoek hiertoe, bekendgemaakt zijn.

In de gevallen waarin instemming is vereist, geldt geen beslistermijn van acht maar van twaalf weken. Voor de combinatie van advies en instemming geldt dus dat de reguliere beslistermijn automatisch met vier weken wordt verlengd tot twaalf weken. Dat laat onverlet dat daarnaast gebruik kan worden gemaakt van de eerder beschreven mogelijkheid de beslistermijn met zes weken te verlengen of op te schorten. Als advies en instemming is vereist, kan dat dus bij een verlenging leiden tot een beslistermijn van totaal achttien weken. Omdat daarnaast met toepassing van de artikelen 4:5 en 4:15 Awb nog opschorting van de termijn kan plaatsvinden, is het in de praktijk mogelijk dat het nog langer duurt voor dat een besluit op de aanvraag moet worden genomen.

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Voor een beperkt aantal activiteiten wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voorgeschreven. Het betreft hoofdzakelijk activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door een ieder. Op grond van artikel 16.50 van de Omgevingswet betreft dat in ieder geval de omgevingsvergunning voor een project waarvoor op grond van artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Verder betreft het de in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit aangewezen gevallen van activiteiten. Als één of meer van deze activiteiten deel uitmaken van de aanvraag, moet afdeling 3.4 Awb worden toegepast.

Op verzoek of met instemming van de aanvrager

Er kunnen omstandigheden zijn waarin de toepassing van de uniforme openbare procedure voordelen biedt ten opzichte van toepassing van de reguliere procedure. De reguliere procedure is effectief en kan in de regel vlot leiden tot een besluit. Als derde-belanghebbenden bedenkingen hebben, kunnen deze bezwaar maken tegen het genomen besluit. Op de reguliere procedure volgt in zo'n geval een bezwaarschriftprocedure, waarbij op grondslag van het bezwaar een volledige heroverweging van het genomen besluit plaatsvindt. Als het bezwaar gegrond is wordt het primaire besluit herroepen en voor zover nodig een nieuw besluit daarvoor in de plaats gesteld. Verder vindt er een verplichte hoorzitting

plaats, waarbij betrokken partijen hun standpunten mondeling kunnen toelichten en er een mondelinge gedachtewisseling kan plaatsvinden. Veelal wordt over het bezwaarschrift een advies gegeven door een onafhankelijke commissie. De bezwaarschriftprocedure kent daarmee de nodige waarborgen. Daardoor neemt deze wel de nodige tijd in beslag. In het merendeel van de gevallen worden echter geen bezwaren ingediend en is er dus bij het volgen van de reguliere procedure in de regel snel een onherroepelijk besluit.

Bij afdeling 3.4 Awb maakt de termijn van indiening en de afhandeling van zienswijzen onderdeel uit van die besluitvormingsprocedure zelf. Anders dan bij de reguliere procedure volgt er dus niet een afzonderlijke procedure voor het indienen en afwikkelen van zienswijzen. Daarmee neemt de uitgebreide procedure altijd veel tijd in beslag. Dat geldt ook als er geen zienswijzen worden ingediend. Als er wel zienswijzen worden ingediend, kan de uitgebreide procedure echter naar verhouding sneller leiden tot besluitvorming dan in de situatie waarin na de reguliere procedure een bezwaarschriftprocedure volgt. In de uitgebreide procedure is geen hoorzitting vereist.

Om die reden wordt met dit wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om in de gevallen waar de reguliere procedure is voorgeschreven, toch afdeling 3.4 Awb te kunnen toepassen. Deze mogelijkheid is opgenomen in het voorgestelde artikel 16.65, eerste lid, onder b. De initiatiefnemer en het bevoegd gezag kunnen gezamenlijk tot de conclusie komen dat de uitgebreide procedure in een concreet geval de voorkeur verdient. Bijvoorbeeld bij een grootschalig project, waarvoor een complexe afweging is vereist en waarbij het op voorhand vast staat dat meerdere belanghebbenden bedenkingen hebben. In het wetsvoorstel is – in lijn met motie-Meijer c.s.⁶⁰ – voorgesteld dat voor die gevallen alleen op verzoek of met instemming van de aanvrager afdeling 3.4 Awb wordt toegepast. Hiermee wordt een evenwichtige balans aangebracht in de verhouding tussen het bevoegd gezag en een aanvrager. De gedachte hierachter is dat een bevoegd gezag in (voor)overleg treedt met de aanvrager en hem meeneemt in zijn overwegingen waarom toepassing van afdeling 3.4 Awb in een concreet geval voordelen biedt boven de reguliere procedure. Een bevoegd gezag kan dus niet eenzijdig en voor bepaalde categorieën de toepassing van afdeling 3.4 Awb voorschrijven. Dat zou leiden tot onvoorspelbaarheid voor de aanvrager, die plotseling geconfronteerd zou worden met een procedure die maar liefst zes maanden in beslag neemt. Als een aanvrager er niet zelf al om heeft gevraagd, kan er per geval en in overeenstemming met de aanvrager tot een keuze worden gekomen voor de te volgen procedure. Het is raadzaam een instemming van een aanvrager schriftelijk te bevestigen en vast te leggen in het behandel-dossier om discussies achteraf en een eventuele ingebrekestelling wegens termijnoverschrijding te vermijden. Derde-belanghebbenden zullen overigens altijd geïnformeerd worden over de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een verleende vergunning in de reguliere procedure of, bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, over de mogelijkheid een zienswijze in te dienen over het ontwerpbesluit. Daarmee bestaat dus ook voor derde-belanghebbenden duidelijkheid over de procedure.

Beslistermijn bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt op grond van artikel 3:18 Awb een beslistermijn van zes maanden. Voor zeer ingewikkelde of omstreden onderwerpen kan deze termijn op grond van artikel

⁶⁰ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, AB.

3:18, tweede lid, Awb worden verlengd. In artikel 16.66 van de wet wordt de duur van de verlenging begrensd tot maximaal zes weken. Er ontstaat dan een beslistermijn van circa 32 weken. Het besluit om de beslistermijn te verlengen moet zijn genomen voordat een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd en aan de aanvrager zijn bekendgemaakt binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag. Daarbij geldt bovendien dat de aanvrager de gelegenheid moet worden geboden om een zienswijze naar voren te brengen op het voornemen tot het verlengen van de beslistermijn.

In de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is geen bijzondere voorziening getroffen voor de situatie waarin advies en instemming van een ander bestuursorgaan is vereist. Anders dan bij de reguliere procedure wordt de beslistermijn dus niet met vier weken verlengd.

Dwangsom en rechtstreeks beroep bij termijnoverschrijding

Op een overschrijding van de beslistermijn in zowel de reguliere als de uitgebreide procedure is de regeling van de dwangsom bij niet tijdig beslissen uit paragraaf 4.1.3.2 Awb van toepassing. Bij overschrijding van de beslistermijn verbeurt het bestuursorgaan, nadat na een ingebrekestelling door de aanvrager alsnog veertien dagen zijn verstreken, een dwangsom.

2.2.6 Aanpassing bevoegdheidsverdeling na kabinetswisseling

Bij de kabinetswisseling in 2017 zijn bij koninklijk besluit enkele aangelegenheden op het terrein van het omgevingsrecht herverdeeld over de (nieuwe) departementen en opgedragen aan diverse Ministers.⁶¹ Ook is de benaming van enkele Ministers gewijzigd. In dit wetsvoorstel wordt de Omgevingswet hierop aangepast.

De voorstellen voor de toedeling van taken en bevoegdheden in dit wetsvoorstel volgen de verantwoordelijkheid die bij koninklijk besluit aan de betrokken Minister is toegedeeld. Daarnaast is zo veel mogelijk beleidsneutraal aansloten bij (de achtergrond van) de bestaande toedeling van taken en bevoegdheden in de Omgevingswet.⁶² In het artikel waarin een taak of bevoegdheid wordt toegedeeld zal de Minister met de naam van het departement genoemd worden. Dat biedt de meeste duidelijkheid. Als er meer Ministers verantwoordelijk zijn (waardoor een lange opsomming zou ontstaan) wordt korthedshalve gesproken van *Onze Minister die het aangaat*. Verder wordt de aanduiding van enkele Ministers technisch aangepast aan de nieuwe benaming, bijvoorbeeld de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Justitie en Veiligheid.

De meeste taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet sluiten direct aan bij de inhoudelijke (beleids)verantwoordelijkheid van een van de Ministers. Bij samenloop van verantwoordelijkheden is een weging gemaakt. Als er sprake is van belangrijke of gelijkwaardige verantwoordelijkheden is de medebetrokkenheid van andere bewindslieden tot uitdrukking gebracht. Elk van de Ministers draagt, binnen de grenzen van de toegedeelde taken en bevoegdheden, medeverantwoordelijkheid voor het stelsel.

⁶¹ Een overzicht van de relevante koninklijke besluiten is te vinden op: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z14336&did=2017D30261

⁶² Stb. 2016, 156.

Bij koninklijk besluit is de behartiging van aangelegenheden op het terrein van de Omgevingswet opgedragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgedragen.⁶³ Dit leidt onder meer tot de primaire verantwoordelijkheid voor de totstandkoming (en instandhouding) van het stelsel. Dit laat onverlet dat elk van de Ministers⁶⁴, binnen de grenzen van de toegedeelde taken en bevoegdheden, medeverantwoordelijkheid voor het stelsel draagt.

Vanwege het beleggen van de stelselverantwoordelijkheid bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn enkele taken en bevoegdheden primair aan deze Minister toebedeeld. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onder andere een stelselverantwoordelijkheid voor de uitvoering en handhaving van de Omgevingswet. Onderdeel van de uitvoering en handhaving is het stelsel van Vergunning Toezicht en Handhaving (VTH), dat met het wetsvoorstel wordt ingevoegd in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat blijft, net als onder het huidige recht, de beleidsverantwoordelijke Minister voor het stelsel VTH, waarvan de omgevingsdiensten, het basistakenpakket en de gegevensuitwisseling deel uitmaken. De stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor uitvoering en handhaving van de Omgevingswet vervangt dus niet de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor het stelsel VTH.

3. Het intrekken van wetten of vervallen van onderdelen daarvan

3.1 De wetten die worden ingetrokken

In hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet was al een overzicht gegeven van diverse wetten of gedeelten van wetten, die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen worden ingetrokken.⁶⁵

In de bijlagen 1 en 2 bij de nota naar aanleiding van het verslag is dat overzicht geactualiseerd.⁶⁶ In deze paragraaf wordt een kort en waar nodig geactualiseerd overzicht gegeven. Daarnaast regelt artikel 3.1 van het wetsvoorstel de intrekking van 14 wetten, waarvan de bepalingen geheel opgaan in de Omgevingswet of de basisbesluiten. Het gaat om de volgende wetten.

Belemmeringenwet Landverdediging

Deze wet regelt onder meer gedoogplichten voor defensiewerken. Deze gedoogplichten worden opgenomen in de Omgevingswet (zie artikel 10.19a).

Belemmeringenwet Privaatrecht

Deze wet uit 1927 geeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de bevoegdheid gedoogplichten op te leggen aan rechthebbenden op onroerende zaken voor de aanleg en instandhouding van werken van algemeen belang. Deze wet gaat op in de Omgevingswet, vooral in hoofdstuk 10.

⁶³ Stcrt. 2017, 62725.

⁶⁴ Dat geldt uiteraard ook voor andere bestuursorganen, onder meer van decentrale overheden.

⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 303–329.

⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 12, blz. 230–256 en blz. 296–333.

Crisis- en herstelwet

Door de inwerkingtreding van de wet voor het permanent maken van de Chw⁶⁷ is de werking van deze wet verlengd met onbepaalde tijd. De mogelijkheden die de Chw biedt worden voor zover nodig overgenomen door de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen.

Interimwet stad- en-milieubenadering

Deze wet biedt de gemeenteraad ruimte om af te wijken van een milieukwaliteitseis voor bodem, geluid en lucht, en van de waarden en afstanden van de Wet geurhinder en veehouderij. Voor de Interimwet stad- en-milieubenadering geldt, net als voor de Chw, dat de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen voorzien in de mogelijkheden die de Interimwet biedt, zodat een continuering van deze wet niet nodig is.

Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet omvat een vergunningsvereiste voor ontgroningen en een grondslag voor algemene regels. Daarnaast bevat de wet diverse procedures voor afstemming en coördinatie van besluitvorming, die niet terugkeren omdat de Omgevingswet uitgaat van geïntegreerde besluitvorming. Het vergunningstelsel is geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Artikel 5.23 van de Omgevingswet bepaalt dat, net als onder de Ontgrondingenwet, sprake is van een brede belangenafweging. De grondslag voor financiële voorschriften in vergunningen voor ontgroningen zijn overgenomen in artikel 13.6 van de Omgevingswet. Algemene regels voor ontgroningen in rijkswateren kunnen worden gebaseerd op artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet dat een grondslag biedt voor algemene rijksregels. Voor zover er decentraal behoefte is aan algemene regels, kunnen die regels worden opgenomen in de omgevingsverordening of het omgevingsplan.

Planwet verkeer en vervoer

In het planstelsel van de Omgevingswet past geen zelfstandig strategisch plan voor verkeer en vervoer. Daar is ook geen noodzaak toe. In de praktijk ontwikkelen de betrokken overheden hun verkeers- en vervoerbeleid al steeds meer gezamenlijk, pakken opgaven gebiedsgericht op en stemmen verkeers- en vervoerbeleid en de uitvoering daarvan af op ontwikkelingen van ruimte en economie. De bestaande praktijk van de gebiedsagenda's en het bestuurlijk overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport heeft daaraan bijgedragen. Een continuering van de Planwet verkeer en vervoer is daarom niet nodig.

Spoedwet wegverbreding

De Spoedwet wegverbreding ziet toe op spoedige realisatie van een afgebakend aantal projecten. De wet kan worden ingetrokken, omdat de projecten waarop de wet ziet op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet gerealiseerd zullen zijn.

⁶⁷ Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144/145).

Tracéwet

De Tracéwet beschrijft een procedure voor de totstandkoming van besluiten over aanleg en wijziging van infrastructuurprojecten van nationaal belang. De Omgevingswet biedt met de regeling van het projectbesluit zo'n voorziening dat een continuering van de Tracéwet niet nodig is.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Omgevingswet voorziet in zijn geheel in de onderwerpen die momenteel in de Wabo zijn geregeld. De Wabo kan daarom worden ingetrokken.

Wet ammoniak en veehouderij

Deze wet regelt de aanwijzing van gebieden en de bescherming daarvan tegen de depositie van ammoniak afkomstig uit stallen van veehouderijen. Het gaat om natuurgebieden die gevoelig zijn voor ammoniakdepositie en die binnen de ecologische hoofdstructuur liggen. Voor een groot deel vallen deze gebieden samen met Natura 2000-gebieden en worden deze gebieden al voldoende beschermd in het kader van de natuurbeschermingswetgeving. De bescherming van de overige natuurgebieden wordt overgelaten aan de provincies. Dit sluit aan bij het streven van de regering om bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo veel mogelijk neer te leggen bij één bestuurslaag die opereert op een schaalgrootte die aansluit bij de problematiek en die zo dicht mogelijk bij de burgers en bedrijven staat. Op het vlak van natuurbeleid en het gebiedsgerichte beleid is dat het provinciaal bestuur. De regulering van de emissie van ammoniak uit stallen (vaststelling van emissiegrenswaarden op basis van de best beschikbare technieken) en de vaststelling van emissiefactoren van stalsystemen zullen gewijzigd worden opgenomen in de uitvoeringsregelingen van de Omgevingswet. De Wet ammoniak en veehouderij kan daarom worden ingetrokken.

Wet geurhinder en veehouderij

De Wet geurhinder en veehouderij bevat beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor geuremissies uit stallen van veehouderijen. De wet stelt eisen aan de geurbelasting van geurgevoelige objecten (woningen en andere gebouwen waar mensen permanent verblijven). Geurhinder is een lokaal milieuprobleem met geen of beperkte gemeentegrensoverschrijdende gevolgen. De Wet geurhinder en veehouderij biedt daarom de mogelijkheid aan gemeenten om een eigen geurbeleid te voeren binnen de randvoorwaarden die de wet stelt. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden voorzien in normering van geur. Een continuering van deze wet is daarom niet nodig.

Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

De Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden wordt ingetrokken, omdat de uitgangspunten van deze wet zijn ingebouwd in de Omgevingswet en zullen worden ingebouwd in de uitvoeringsregelgeving. In de Omgevingswet is de visie op sturing aanzienlijk gewijzigd, waarbij de overheid de doelen en randvoorwaarden stelt, en de verantwoordelijkheid om het doel te bereiken zo veel mogelijk bij de exploitant wordt gelegd. Daarmee wordt ook ruimte geboden om maatregelen toe te snijden op de lokale situatie en worden kansen gegeven voor innovatie.

Om de handhaafbaarheid te verbeteren, voorziet dit wetsvoorstel erin dat overtreding van de belangrijkste bepalingen strafrechtelijk handhaafbaar wordt.

Wet inzake de luchtverontreiniging

De functie van deze wet is na diverse eerdere wetswijzigingen grotendeels overgenomen door de Wm en de nog resterende functie wordt overgenomen door de Omgevingswet. Een continuering van deze wet is daarom niet nodig.

Wet ruimtelijke ordening

De functie van deze wet wordt geheel overgenomen door de Omgevingswet. Een continuering van deze wet is daarom niet nodig.

Tabellen met overzicht van wetten die (deels) opgaan in de Omgevingswet

In bijlage 2 bij deze memorie van toelichting is voor de wetten die geheel of grotendeels opgaan in de Omgevingswet aangegeven waar die artikelen terugkomen in de Omgevingswet.

3.2 Het vervallen van grotere onderdelen van bestaande wetten

Met de Omgevingswet wordt niet bereikt dat alle bestaande wetten voor de fysieke leefomgeving nu al kunnen worden ingetrokken. Voor een aantal wetten komen wel grotere onderdelen te vervallen. De belangrijkste wetten daarvan worden hieronder toegelicht.

Erfgoedwet en Monumentenwet 1988

Een aantal onderwerpen uit de Monumentenwet 1988 (hierna: Mw 1988), zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, gaat over naar de Omgevingswet. Op grond van het overgangsrecht van de Erfgoedwet (artikel 9.1) blijven de desbetreffende bepalingen van de Mw 1988 van toepassing totdat de Omgevingswet in werking treedt. Het gaat om hoofdstuk II, paragrafen 2 en 3 (het verbod tot beschadiging of vernieling van (voorbeschermd) rijksmonumenten, de instandhoudingsplicht, het verbod om zonder vergunning archeologische rijksmonumenten te verstoren, de vergunningprocedure en de schadevergoedingsbepalingen) en om hoofdstuk IV (aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten). Verder gaat het om hoofdstuk V (archeologische monumentenzorg), paragrafen 1 (verordeningen, bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en ontheffingen) en 9 (gedoogplicht voor archeologisch onderzoek en de bevoegdheid tot het geven van voorschriften of het stilleggen van werkzaamheden ter voorkoming van schade aan archeologische monumenten), en hoofdstuk VI (de bestuursrechtelijke handhaving van deze bepalingen) van de Mw 1988.

Dit wetsvoorstel regelt het overgangsrecht voor de meeste van bovengenoemde onderwerpen. Voor het verbod om (voorbeschermd) rijksmonumenten te beschadigen of te vernielen en voor het onthouden van noodzakelijk onderhoud aan rijksmonumenten is geen overgangsrecht vereist. Dit verbod geldt na inwerkingtreding van de Omgevingswet direct op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een grondslag in de artikelen 4.3 en 4.28, tweede lid, van de Omgevingswet. Ook wordt geen overgangsrecht opgenomen voor de gemeentelijke monumentencommissie, omdat de gemeenteraad onder de Omgevingswet de bevoegdheid krijgt om aan deze commissie een ruimere taakin-vulling te geven. Het is dan ook geen vanzelfsprekendheid om op dezelfde wijze

door te gaan. Om die reden vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de gemeentelijke monumentencommissie voor nieuwe aanvragen en moet de gemeenteraad bij instellingsbesluit een commissie instellen die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft (artikel 17.9, eerste lid, van de Omgevingswet). Aanvragen die onder het oude recht zijn ingediend, worden nog wel afgehandeld door de gemeentelijke monumentencommissie, die is ingesteld onder de Mw 1988.

Tot slot wordt in hoofdstuk 1 van deze wet de bijlage met begrippen bij artikel 1.1 van de Omgevingswet op een aantal punten aangepast aan de Erfgoedwet. De begrippen «cultureel erfgoed» en «voorbeschermd rijksmonument» worden inhoudelijk aangepast aan de terminologie respectievelijk de gewijzigde aanwijzingsprocedure van rijksmonumenten in de Erfgoedwet.

Mijnbouwwet

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet⁶⁸ is aangegeven dat de gedoogplicht (artikel 5) en de artikelen 40 en 43 van die wet omgezet worden naar de Omgevingswet. De Omgevingswet en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur voorzien al in de opvolging van die artikelen. Voorgesteld wordt ook het nieuwe artikel 7a⁶⁹ om te zetten, dat bepaalt dat geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo wordt verleend voor het oprichten van mijnbouwwerken voor het opsporen of winnen van delfstoffen op de Waddeneilanden, in de Natura 2000-gebieden Waddenzee en Noordzeekustzone en in het werelderfgoed Waddenzee. In het gebied ten noorden van het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone tot aan de grens van de territoriale zee (12-mijlszone) wordt een omgevingsvergunning alleen verleend als medegebruik van een bestaand mijnbouwplatform niet mogelijk is en zichthinder is geminimaliseerd.

De genoemde vergunning uit de Wabo gaat over naar de Omgevingswet als omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Omdat deze regel ziet op het uitoefenen van een bevoegdheid op grond van de Omgevingswet, wordt voorgesteld deze regel uit de Mijnbouwwet beleidsneutraal over te hevelen naar het stelsel van de Omgevingswet. Dit in het licht van het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, één van de verbeterdoelen van de stelselherziening.

De regering stelt voor dit onderwerp te reguleren met de instrumenten die worden gebruikt voor vergelijkbare opgaven. Voor de Waddeneilanden en de Waddenzee is in dit wetsvoorstel geregeld dat een instructieregel over het omgevingsplan en het projectbesluit wordt gesteld, die bepaalt dat het omgevingsplan (en daarmee ook een projectbesluit) het oprichten van mijnbouwwerken voor het opsporen of winnen van delfstoffen niet toelaat. Voor het gebied ten noorden van de Waddeneilanden – dat grotendeels niet gemeentelijk is ingedeeld – is deze werkwijze bij ontstentenis van een omgevingsplan niet geschikt. Voor dat gebied wordt gebruik gemaakt van regulering als mijnbouwlocatieactiviteit (de voorgestelde nieuwe benaming voor de mijnbouwactiviteit uit de Omgevingswet, zie verder de artikelsgewijze toelichting bij de voorge-

⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 311–312.

⁶⁹ Dit artikel is ingevoegd bij het amendement-Jan Vos c.s., Kamerstukken II 2015/16, 34 348, nr. 103, en is in werking sinds 1 januari 2017.

stelde nieuwe begripsbepaling). In het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone zal een verbod gelden, in het gebied ten noorden daarvan tot aan de grenzen van de territoriale zee een vergunningvereiste met een beoordelingsregel conform het huidige artikel 7a.

Dit vereist wel enkele aanpassingen in de Omgevingswet, omdat de vergunning voor de mijnbouwlocatieactiviteit een bredere toepassing krijgt dan eerder was voorzien. Het begrip is daarom ook inhoudelijk aangevuld ten opzichte van de mijnbouwactiviteit uit de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel omvat door wijziging van de artikelen 2.28, 4.24 en 5.27 van de Omgevingswet wettelijke waarborgen voor een beleidsneutrale omzetting van artikel 7a naar het nieuwe stelsel. De uitwerking van deze wettelijke verplichte regels gebeurt door aanvulling van het Bal en het Bkl via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

In het wetsvoorstel is niet gekozen voor een-op-een-omzetting naar een beoordelingsregel voor de milieubelastende activiteit. Een dergelijke omzetting zou niet passen in het systeem van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur. Het oogmerk van de regels voor de milieubelastende activiteit in het stelsel van de Omgevingswet is «het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu». Het gaat daarbij om veiligheidsrisico's en milieuverontreiniging en niet om de oogmerken die in artikel 7a van de Mijnbouwwet centraal staan, namelijk de bescherming van landschappelijke waarden, het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed en de natuurbescherming.

Waterstaatswet 1900

De functie van de Waterstaatswet 1900 is in de loop van de jaren voor een groot deel overgenomen door de Waterwet. Enkele bepalingen over gedoogplichten gaan over naar hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. Overige bepalingen komen aan de orde bij de voorziene toekomstige integratie van de Wegenwet in de Omgevingswet.

Waterwet

Deze wet is gericht op integraal waterbeheer. De Omgevingswet biedt een generieke regeling voor nagenoeg alle onderwerpen die de Waterwet op dit moment regelt voor water, zoals het stellen van doelstellingen en normen, het maken van plannen en het reguleren van activiteiten door middel van algemene regels en vergunningen. De Omgevingswet borgt een goede integratie van besluitvorming over wateronderwerpen bij besluiten over andere onderwerpen en omgekeerd.

Gegeven de keuze voor een modulaire uitbouw van de Omgevingswet blijven enkele onderdelen van de Waterwet, die niet nodig zijn om het nieuwe stelsel te laten functioneren, vooralsnog achter in die wet. Dit betreft regelingen rond het deltaprogramma, de deltacommissaris en hoofdstuk 7 (zoals het deltafonds en financiering en bekostiging primaire waterkeringen).

Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet is deze wet uitsluitend van toepassing op «droge» rijkswaterstaatswerken. De wet voorziet in vergunningen voor het uitvoeren van werkzaamheden door derden in en nabij de infrastructuur, bijvoorbeeld het aanleggen van leidingen onder een rijksweg. De Omgevingswet regelt dat deze vergunningsregeling,

inclusief de daarvoor geldende beoordelingsregels, opgaat in de omgevingsvergunning.

Hoofdstuk 2 van die wet, die betrekking heeft op de verkeersveiligheid van waterstaatswerken, is bedoeld om de EU-richtlijn over het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur te implementeren. Het gaat over de verkeersveiligheid, maar is primair gericht tot de wegbeheerder. Dit hoofdstuk zal op een later moment worden ingebouwd in de Omgevingswet.

Wet herverdeling wegenbeheer

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet⁷⁰ is aangegeven dat de Wet herverdeling wegenbeheer is uitgewerkt, met uitzondering van artikel 13, tweede lid, hoofdstuk V en de artikelen 32 en 39. De overige delen van de wet kunnen vervallen zonder dat deze artikelen opvolging krijgen in de Omgevingswet. In dit wetsvoorstel is er toch voor gekozen om nog niet over te gaan tot het laten vervallen van de overige delen van de Wet herverdeling wegenbeheer, omdat voordat hiertoe wordt overgegaan nog een beleidsmatige visie is vereist. Hoofdstuk V en artikel 32, die voorzien in financiële vergoedingen, zullen worden betrokken bij de inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet. Zoals hiervoor al is aangegeven, zijn de artikelen 13, tweede lid, en 39 niet uitgewerkt. Deze kunnen toch vervallen, omdat de daarin opgenomen verplichtingen geen wettelijke regulering meer nodig hebben. Artikel 13, tweede lid, regelt inzage van de nieuwe wegbeheerder in archiefbescheiden van de oude wegbeheerder. Die verplichting spreekt voor zich en heeft geen wettelijke regulering nodig, gezien het in de Omgevingswet gehanteerde vertrouwensbeginsel. Artikel 39 draagt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de zorg op voor een adequate toedeling van het beheer van wegen van nationaal, bovenregionaal en regionaal belang. Daartoe bestaat de verplichting eens per tien jaar een nota op te stellen over de taakverdeling tussen de overheden bij het wegbeheer. Ook deze bepaling heeft niet langer een specifieke regeling nodig. De zorg voor de wetgeving en daarbij behorende taakverdeling tussen bestuursorganen is een reguliere taak van het Rijk.

Wet milieubeheer

Van de Wm komen de hoofdstukken 3 tot en met 7, 12 en 14 te vervallen. Het gaat meer specifiek om de hoofdstukken met bepalingen over milieubeleidsplannen, milieukwaliteitseisen, milieueffectrapportage en verslag-, registratie- en meetverplichtingen en de coördinatie-regeling in hoofdstuk 14. De vervallen hoofdstukken 3 (Internationale zaken) en 6 (Milieuzonering) zijn momenteel nog leeg en een continuering daarvan is niet langer nodig. Verder vervallen de paragrafen 1.2, 2.4 en de titels 11.2, 17.1 en 17.1B. Het gaat onder meer om de provinciale milieuverordening en de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Wm nog bestaan uit de regelingen voor niet-plaatsgebonden handelingen en de regelingen over afvalstoffen.

Woningwet

De hoofdstukken II (Voorschriften over het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik en het slopen) en VII (Voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden) komen helemaal te

⁷⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 309–310.

vervallen. Daarnaast komt er in andere hoofdstukken van de Woningwet nog een aantal artikelen te vervallen, omdat een regeling in de Omgevingswet daarin voorziet. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Woningwet vooral bestaan uit de regelingen over woningcorporaties.

4. Verhouding Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet

4.1 Algemeen

De Omgevingswet noopt samen met de aanvullingen die dit wetsvoorstel bewerkstelligt, tot tal van aanpassingen in 64 andere wetten. Zoals hierboven al is toegelicht gaat het meer in het bijzonder om talrijke juridisch-technische aanpassingen. Het gaat daarbij om verwijzingen in die wetten naar wetgeving die met de Omgevingswet komen te vervallen en die moeten worden vervangen door verwijzingen naar de Omgevingswet. Of het gaat daarbij om een aanpassing van die wetten als gevolg van de nieuwe terminologie of instrumenten in de Omgevingswet. Zie meer uitgebreid de artikelsgewijze toelichting. De verhouding tot de Awb vergt een nadere toelichting die in de volgende paragrafen is opgenomen.

4.2 Wijzigingen die de rechtsbescherming betreffen

4.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet⁷¹ is uitvoerig beschreven hoe de rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet wordt geregeld. De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep) en bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) Awb (zie artikel 2.2 van dit wetsvoorstel) vormen de uitwerking hiervan. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de verhouding tussen de Omgevingswet en de Awb wat betreft de bevoegdheid van de bestuursrechter en het rechtstreeks beroep (paragraaf 4.2.2), de uitgangspunten die bij het vormgeven van de rechtsbescherming zijn gehanteerd (paragraaf 4.2.3) en ten slotte de regeling van het beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (paragraaf 4.2.4).

4.2.2 Regelingen Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet wat betreft bevoegdheid bestuursrechter en rechtstreeks beroep

De bevoegdheid van de bestuursrechter en de gevallen van rechtstreeks beroep worden uitsluitend geregeld door de Awb. De relevante regelingen worden hier kort beschreven. Ook wordt ingegaan op de bepaling in de Omgevingswet over bundeling van beroep.

De bevoegdheid van de bestuursrechter is in de Awb als volgt geregeld. Hoofdregel is dat belanghebbenden tegen besluiten beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter (artikel 8:1 Awb). Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3, eerste lid, Awb). Het begrip belanghebbende is gedefinieerd in artikel 1:2 Awb. Bestuursrechter is de overkoepelende term voor alle bestuursrechtelijke colleges (artikel 1:4, eerste lid, Awb); de hogerberoepsrechter valt daar ook onder.

De bevoegde bestuursrechter in eerste aanleg is de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is verklaard in hoofdstuk 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak of een ander wettelijk voorschrift (artikel 8:6, eerste lid, Awb). Voor sommige omgevingsrechte-

⁷¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3.

lijke besluiten is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg bevoegd verklaard. Hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank staat open bij de Afdeling bestuursrechtspraak, tenzij een andere hogerberoepsrechter bevoegd is op grond van hoofdstuk 4 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikel 8:105 Awb). De Afdeling bestuursrechtspraak is voor het omgevingsrecht de hogerberoepsrechter.

Besluiten die op de negatieve lijst staan, zijn van beroep uitgesloten. De negatieve lijst is opgenomen in artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikel 8:5 Awb). Er staat ook geen beroep open tegen besluiten inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb).

Bijlage 1 bij de Awb bevat de Regeling rechtstreeks beroep. In die regeling is bepaald in welke gevallen geen bezwaar kan worden gemaakt voordat beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter (artikel 7:1, eerste lid, onder g, Awb). Voorafgaand aan het instellen van beroep bij de bestuursrechter vindt een bestuurlijke voorfase plaats. Als op de voorbereiding van het besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing is verklaard, moet die procedure eerst worden gevolgd voordat beroep openstaat bij de bestuursrechter. Afdeling 3.4 Awb houdt in dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht over het ontwerpbesluit. Wanneer afdeling 3.4 Awb niet is voorgeschreven, moet voorafgaand aan beroep eerst de bezwaarschriftprocedure (afdeling 7.1 Awb) worden doorlopen. Het bestuursorgaan heroverweegt dan zijn eerder genomen besluit.

Voor besluiten waarop de bepaling over de bundeling van beroepsmogelijkheden in de Omgevingswet (artikel 16.85) van toepassing is, geldt een bijzonder regime. Die besluiten worden voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het onderliggende besluit. In dit wetsvoorstel wordt een aantal wijzigingen van artikel 16.85 van de Omgevingswet voorgesteld. Daarmee rekening houdend, geldt het bijzondere regime voor een besluit tot het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet en voor een instructie, gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34 van deze wet. Het bijzondere regime geldt ook voor een besluit over instemming op grond van artikel 16.16 van de Omgevingswet. Deze besluiten volgen wat beroepsmogelijkheid en bevoegde bestuursrechter betreft de regeling van het »onderliggende» besluit. Gelet op artikel 7:1 Awb geldt dit ook voor de bezwaarmogelijkheid.

4.2.3 Uitgangspunten rechtsbescherming

Zoals ook in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is beschreven, worden bij het vormgeven van de rechtsbescherming onder de Omgevingswet de volgende uitgangspunten gehanteerd.

Geen lager beschermingsniveau

Als vertrekpunt geldt dat het beschermingsniveau, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, niet lager mag worden.

Waar mogelijk aansluiting bij bestaande wettelijke stelsels

Een ander uitgangspunt is dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van bezwaar of beroep waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke

stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als deze met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent. Maar het betekent ook, dat waar aanleiding is om bestaande voorzieningen te heroverwegen, in de Omgevingswet soms een andere oplossing is gekozen.

Vereenvoudiging en harmonisatie

Bij het verwerken van de inhoud van de bestaande omgevingsrechtelijke wetten in de Omgevingswet bleek ook op het terrein van het bestuursprocesrecht verdere vereenvoudiging en harmonisatie mogelijk te zijn. Onnodige verschillen tussen bestaande wetten zijn weggenomen. Hierdoor draagt de regeling van de rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet bij aan het verbeterdoel van het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

Beroep in twee instanties

Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Dit betekent beroep in eerste aanleg bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit volgt de hoofdregel van de Awb. Argumenten voor beroep in twee instanties zijn onder andere zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak, ruimte voor de hogere rechter om aan rechtsvorming te doen en de mogelijkheid van een herkansing voor partijen. Verder brengt het de rechtspraak dichterbij de burger. Op dit uitgangspunt wordt in een aantal gevallen een uitzondering gemaakt (zie over het beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State paragraaf 4.2.4).

4.2.4 Regeling van het beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet

Geen beroep: algemeen verbindende voorschriften

Tegen algemene rijksregels die zijn neergelegd in, onder meer, een algemene maatregel van bestuur (afdeling 4.1 van de Omgevingswet) kan geen beroep worden ingesteld, omdat deze algemeen verbindende voorschriften behelzen (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb). Dit is naar huidig recht niet anders. In het kader van algemene regels op grond van afdeling 4.1 van de Omgevingswet kunnen soms individuele besluiten worden genomen, zoals maatwerkvoorschriften (artikel 4.5 van de Omgevingswet) en de beschikking over de gelijkwaardigheid van maatregelen (artikel 4.7 van de Omgevingswet). Hiertegen kan wel beroep worden ingesteld.

Omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen zijn ook niet vatbaar voor beroep bij de bestuursrechter. Het ontbreken van een beroepsmogelijkheid volgt eveneens uit de hoofdregel van de Awb dat geen beroep openstaat tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb).

In een omgevingsverordening of een waterschapsverordening kan een (beperkingen)gebied worden aangewezen. Ook kunnen in die verordening regels worden opgenomen die het gebruik van het (beperkingen)gebied beperken. Uit de jurisprudentie valt niet eenduidig af te leiden of de aanwijzing van een (beperkingen)gebied, als deze deel uitmaakt van dezelfde verordening waarin de regels staan die het gebruik beperken, een onderdeel is van het algemeen verbindend voorschrift of dat die

aanwijzing een concreterend besluit van algemene strekking is. In tegenstelling tot een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, staat tegen een concreterend besluit van algemene strekking wel beroep open.

Geen beroep: besluiten op de negatieve lijst (artikel 1 van bijlage 2 Awb / Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak)

Van beroep worden uitgesloten de volgende besluiten op grond van de Omgevingswet:

- Delegatiebesluiten op grond van artikel 2.8;
- ministeriële regelingen waarbij beperkingengebieden worden aangewezen en geometrisch begrensd op grond van artikel 2.21, eerste lid, in samenhang met artikel 2.21a, eerste lid, voor zover daarbij de grens van het beperkingengebied, zoals die als gevolg van artikel 2.21a, tweede lid, ligt, wordt aangehouden,
- besluiten tot indeplaatstreding op grond van artikel 2.36, tweede lid,
- leggers,
- omgevingsvisies,
- programma's, m.u.v. programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten,
- voorbereidingsbesluiten,
- voorkeursbeslissingen, en
- besluiten op grond van respectievelijk artikel 4.13a, artikel 5.16, eerste lid, artikel 5.44, tweede lid, derde zin, artikel 5.44b, eerste lid, artikel 5.48, derde lid, artikel 15.8, derde lid, artikel 16.77a, onder c.

Ook worden programma's op de negatieve lijst opgenomen. Er staat echter wel beroep open tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Dit geldt voor programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Argumenten voor uitsluiting van de mogelijkheid van beroep zijn veelal de aansluiting bij de huidige situatie of het bestuurlijke karakter van de betrokken besluiten. Besluiten over redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in een projectprocedure op grond van artikel 5.48, derde lid, dat bij amendement⁷² in de Omgevingswet is ingevoegd, worden op de negatieve lijst opgenomen zoals dat eerder is aangekondigd in de toelichting bij dat amendement. De negatieve lijst wordt daarnaast aangevuld met de ministeriële regeling op grond van de in artikel 4.44 van de in dit wetsvoorstel opgenomen overgangsbepaling over nog niet vastgestelde tracébesluiten. Voor een uitgebreidere toelichting op deze uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.2.

Beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 2 van bijlage 2 Awb / Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak)

Zoals in paragraaf 4.2.3 is aangegeven, is de mogelijkheid van beroep in twee instanties uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet. Maar omwille van andere belangen is het in een aantal gevallen gerechtvaardigd om van deze hoofdlijn af te wijken. Het gaat daarbij om besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten moet worden voorkomen, en dit rechtvaardigt de keuze voor een snellere route, namelijk beroep in één instantie. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van een beroep tegen een omgevingsplan, omdat op basis van dit omgevingsplan

⁷² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 109.

vervolgens ook omgevingsvergunningen worden verleend. Deze benadering betekent concreet voor de Omgevingswet dat is gekozen voor beroep in één instantie voor de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan en voor projectbesluiten. Die instantie is in dit geval de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een uitzondering op de hoofdlijn van beroep in twee instanties wordt ook gemaakt voor besluiten om een ontheffing te weigeren op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet en voor besluiten om instructies te geven op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 van deze wet. De uitzondering geldt verder voor interventiebesluiten op grond van artikel 16.21 van de Omgevingswet en voor besluiten over goedkeuring van een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap op grond van artikel 16.72 van deze wet. Ook hier geldt dat het voorkomen van materiële onzekerheid de keuze voor een snellere route rechtvaardigt. Voor de toelichting op deze uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.2.

Beroep in twee instanties

Voor andere besluiten op grond van de Omgevingswet dan de besluiten die onder het vorige opschrift zijn besproken, geldt de hoofdregel van de Awb dat eerst beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank waarna hoger beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Beroep in twee instanties zal onder meer gelden voor de omgevingsvergunningen. Dit sluit aan bij de keuze die is gemaakt bij de invoering van de Wabo. Ook tegen peilbesluiten en handhavingsbesluiten zal beroep in twee instanties open staan. Dit sluit aan bij de regeling onder de huidige wetgeving. De hoofdregel geldt ook voor beschikkingen over gelijkwaardigheid van maatregelen (artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet) en beschikkingen tot vaststelling van maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften (artikel 4.5 van de Omgevingswet). Ook dit spoort met de situatie onder de huidige wetgeving.

Rechtstreeks beroep (bijlage 1 Awb (Regeling rechtstreeks beroep))

Bij de regeling rechtstreeks beroep is er een directe beroepsmogelijkheid, zonder dat er eerst zienswijzen of bezwaren worden ingediend. Onder de regeling rechtstreeks beroep worden de volgende besluiten op grond van de Omgevingswet opgenomen: besluiten om een ontheffing te weigeren op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet, besluiten tot het geven van instructies op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 en besluiten tot indeplaatstreding op grond van artikel 2.36, tweede lid, van deze wet. Ook tegen besluiten over vergoeding van kosten op grond van artikel 13.4 van de Omgevingswet en interventiebesluiten op grond van artikel 16.21 van deze wet staat rechtstreeks beroep open. Argumenten hiervoor zijn veelal de aansluiting bij de huidige situatie of het bestuurlijke karakter van de betrokken besluiten. Voor een uitgebreidere toelichting op deze uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.2.

5. Hoofdlijnen van het overgangsrecht

5.1 Uitgangspunten overgangsrecht

Het overgangsrecht regelt de overgang van de huidige (of vanuit de Omgevingswet gedacht: de «oude») wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Het maakt voor burgers, bedrijven en bestuursorganen duidelijk wat de status is van onder het – dan – oude recht genomen besluiten als de Omgevingswet in werking treedt. Zonder overgangsrecht zouden vragen kunnen rijzen over de rechtsgeldigheid

van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen, die onder de Wabo en de Wro zijn genomen. Ook regelt het overgangsrecht hoe procedures die onder het oude recht zijn gestart moeten worden afgehandeld, nadat de Omgevingswet in werking is getreden. Dit overgangsrecht zal voor een deel zijn beslag krijgen in dit wetsvoorstel en voor een deel in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet en de Invoeringsregeling Omgevingswet.

Het overgangsrecht kent twee soorten regels. Ten eerste omvat het regels die alleen werken op het moment dat de oude wetten vervallen en de Omgevingswet in werking treedt. Een voorbeeld is de regel dat vergunningen die onder het oude recht zijn verleend, gelden als omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet. Dit type regels is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet onmiddellijk uitgewerkt. Ten tweede omvat het regels voor de overgangsfase die intreedt nadat de Omgevingswet in werking is getreden. Deze blijven nog geruime tijd van belang. Een voorbeeld is de regel dat lopende procedures nog volgens oud recht worden afgewikkeld.

Bij het ontwerpen van het overgangsrecht heeft de regering de volgende zes uitgangspunten gehanteerd:

1°. Politiek-bestuurlijk draagvlak

Een belangrijk uitgangspunt is politiek-bestuurlijk draagvlak. De voorstellen voor het overgangsrecht zijn daarom in samenwerking met andere overheden voorbereid en uitgewerkt. Tijdens de consultatiefase zijn onder meer het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven op de voorstellen.

2°. Rechtszekerheid

Het overgangsrecht moet de rechtszekerheid borgen en voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke van de bestaande regels straks – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – nog gelden. Enerzijds mag er geen rechtsvacuüm ontstaan tussen de huidige en de nieuwe regelgeving en anderzijds mogen er geen dubbelingen in rechtsregimes voorkomen. Dit uitgangspunt voorkomt dat bestaande rechten van burgers en bedrijven worden aangetast. Zo worden – om hun geldigheid te laten behouden – alle ontheffingen en vergunningen waarvoor de nieuwe omgevingsvergunning in de plaats komt, van rechtswege aangemerkt als omgevingsvergunning. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel, zoals gebruikelijk, waar mogelijk in «eerbiedigende werking» voor lopende procedures. Dit betekent dat lopende procedures volgens het oude recht worden afgehandeld. Of om een metafoor te gebruiken: de spelregels worden tijdens het spel dus niet veranderd.

3°. Uitvoerbaarheid

Het overgangsrecht moet uitvoerbaar zijn voor bestuursorganen, burgers en bedrijven en ook voor de rechterlijke macht. Het mag niet tot onevenredig hoge bestuurslasten of veel juridische procedures leiden. Ook mag het geen onevenredige hoeveelheid administratieve lasten voor burgers en bedrijven opleveren.

4°. Eenvoudig

Het overgangsrecht mag niet onnodig complex of onduidelijk zijn. Het moet zo min mogelijk rechtsvragen oproepen voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en de rechterlijke macht.

5°. Uniform, tenzij

Het overgangsrecht is uniform ingericht, tenzij er goede redenen waren om te kiezen voor differentiatie per bestuursorgaan of per rechtsfiguur. Aspecten als complexiteit of omvang van een instrument kunnen aanleiding zijn voor differentiatie. Zo bevat de omgevingsverordening, anders dan het omgevingsplan en de waterschapsverordening, niet alleen regels gericht op burgers en bedrijven, maar ook regels gericht tot gemeenten en waterschappen.

6°. Snelle invoering

Het overgangsrecht moet een snelle invoering van de Omgevingswet bevorderen. Hiermee wordt bedoeld dat de nieuwe instrumenten zo snel als de uitvoeringspraktijk dat toestaat, daadwerkelijk gebruikt worden. Daarvoor zijn uiteraard ook goede ICT-voorzieningen en een adequate implementatiebegeleiding van groot belang.

Deze zes uitgangspunten zijn niet altijd met elkaar te verenigen. Bij de keuze voor een bepaalde vorm van overgangsrecht worden de uitgangspunten daarom tegen elkaar afgewogen. Een voorbeeld van deze afweging is de hiervoor genoemde «eerbiedigende werking» voor lopende procedures. Dat de spelregels lopende het spel niet gewijzigd worden, betekent dat de nieuwe spelregels niet al onmiddellijk gaan gelden. Het belang van rechtszekerheid (uitgangspunt 2) prevaleert hier boven het belang van een snelle invoering (uitgangspunt 6).

5.2 Overgangsfase

Niet alle rechtsfiguren zullen vanaf dag één beschikbaar zijn of meteen al voldoen aan alle eisen van het nieuwe stelsel. Het Rijk en de provincies zullen hun omgevingsvisies vastgesteld hebben, het Rijk heeft de uitvoeringsregelgeving gereed. Het streven is dat de omgevingsverordeningen op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar zijn, zodat gemeenten en waterschappen de instructieregels in acht kunnen nemen bij het opstellen van hun omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Vooral voor gemeenten is het immers lastig bij het wijzigen van delen van omgevingsplannen te moeten werken met instructieregels die bedoeld zijn voor de oude instrumenten en moeten worden toegepast op de nieuwe instrumenten.

In de jaren na inwerkingtreding zullen gemeenten omgevingsvisies en omgevingsplannen, waterschappen verordeningen en alle bestuursorganen programma's moeten vaststellen die voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Die eisen zijn:

- Het oogmerk van de beleidsdocumenten en decentrale regelgeving is, zoals bepaald in artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet, «de doelen van de wet» (de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet) en niet langer het oogmerk van de huidige regelgeving, zoals «een goede ruimtelijke ordening». Op de betekenis van de maatschappelijke doelen is ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Omgevingswet.⁷³
- De omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en programma's moeten voldoen aan de inhoudelijke eisen die bij Omgevingswet, algemene maatregel van bestuur (het Besluit kwaliteit leefomgeving) en omgevingsverordening bepaald worden.
- Alle documenten moeten voldoen aan de digitale standaarden die op grond van de Omgevingswet vastgesteld zullen worden.

⁷³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 31 e.v.

- Deze paragraaf beschrijft voor de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet en voor de instructieregels de hoofdlijnen van deze overgangsfase. Waar dat nodig is voor het begrip van de toelichting op de overgangsfase wordt in deze paragraaf op hoofdlijnen ingegaan op het overgangsrecht. Voor een nadere toelichting op de uitwerking van het overgangsrecht wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

5.2.1 Omgevingsvisie

De Omgevingswet vereist dat gemeenten, provincies en het Rijk een omgevingsvisie vaststellen. De omgevingsvisie vormt het beleidsmatig kader voor de toepassing van andere bevoegdheden, zoals het vaststellen van programma's en van regelgeving. Een omgevingsvisie bindt uitsluitend het vaststellend bestuursorgaan en bevat geen regels voor burgers, bedrijven of andere overheden. Een omgevingsvisie moet voldoen aan de inhoudelijke eisen die de Omgevingswet daaraan stelt (artikel 3.2 van de Omgevingswet, dat de inhoudsvereisten bevat, en artikel 3.3 van de Omgevingswet, dat bepaalt dat rekening moet worden gehouden met vier beginselen van het milieubeleid). Ook is een grondslag opgenomen voor het opnemen van digitale standaarden waaraan de omgevingsvisie moet voldoen, derde lid, onder c.

Verhouding met omgevingsvisies van andere overheden, overgangsrecht

Net als onder de Wro is er een scheiding tussen beleid en normstelling. De Omgevingswet voorziet niet in juridische doorwerking van de omgevingsvisie van een «hoger» bestuursorgaan naar de omgevingsvisie – of enig andere instrument – van andere bestuursorganen. Anders dan onder de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening en de huidige Planwet verkeer en vervoer is er geen sprake van hiërarchie waarbij de omgevingsvisie van het Rijk respectievelijk de provincie sturend zijn voor de omgevingsvisies van de provincies en de gemeenten. Desalniettemin maken de verantwoordelijkheden en de omgevingsvisies van andere bestuursorganen deel uit van de context waarbinnen een bestuursorgaan zijn visie vaststelt. Dat blijkt ook wel uit artikel 2.2 van de Omgevingswet, dat algemene bepalingen bevat over de afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen. Informele en formele consultatie van andere bestuursorganen is daarom van groot belang. Voor de omgevingsvisie van een gemeente zullen de provinciale en nationale omgevingsvisie van bijzondere betekenis zijn. Het kabinet is daarom van plan om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet de nationale omgevingsvisie vast te stellen. Ook voor de provincies is het van belang om hun omgevingsvisie voldoende snel tot stand te brengen, zodat gemeenten de inhoud daarvan kunnen betrekken bij hun omgevingsvisie en waterschappen deze kunnen betrekken bij hun waterbeheerprogramma. Daarom wordt aan de provincies gevraagd zo snel mogelijk een omgevingsvisie vast te stellen en is er geen uitgestelde werking geregeld van de verplichting om een omgevingsvisie vast te stellen.

Aan gemeenten wordt een overgangstermijn gegeven voor het vaststellen van de omgevingsvisie. De verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie te hebben, gaat op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip gelden (zie artikel 4.9, eerste lid, met uitgestelde werking gemeentelijke omgevingsvisie). In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt gestreefd naar een overgangstermijn van 3 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Meer dan de helft van de gemeenten is al begonnen met het maken van een omgevingsvisie. Gezien het besluit om de inwerkingtreding van de Omgevingswet te verschuiven naar 1 januari 2021 is dit een redelijke termijn. Het is van belang dat de standaarden, op basis waarvan de omgevingsvisie in het

digitaal stelsel ontsloten wordt, tijdig gereed zijn. Daarnaast helpt tijdige vaststelling van de Nationale Omgevingsvisie, zodat gemeentelijke omgevingsvisies hierop aan kunnen sluiten.

Om een «beleidsvacuüm» te voorkomen bevat paragraaf 4.2.3 van dit wetsvoorstel de bepaling dat de hoofdzaken van het huidige gemeentelijke beleid, vastgelegd in het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoersplan en de structuurvisie blijven gelden totdat de omgevingsvisie in werking treedt. Overigens bevat die paragraaf ook een regel die het mogelijk maakt voor gemeenten om (net als de provincies en het Rijk) al vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsvisie vast te stellen.

Het opstellen van omgevingsvisies krijgt aandacht in het implementatietraject, zodat (vooral) gemeenten zich beter gesteld zullen zien voor de opgave om een geïntegreerd beleidsdocument op te stellen.

Verhouding met decentrale regelgeving

De Omgevingswet is gebaseerd op een beleidscyclus. In die beleidscyclus staat de omgevingsvisie aan het begin. Daarbij past het als gemeenten eerst een omgevingsvisie vaststellen voordat zij systematisch onderdelen van hun huidige regelgeving gaan ombouwen naar het omgevingsplan. Een beleidsmatig kader dat de volle breedte van de fysieke leefomgeving omvat, is immers van belang bij het maken van de vereiste keuzes bij het opstellen van een omgevingsplan. Toch zal het vaak nodig zijn het omgevingsplan al te wijzigen voordat de omgevingsvisie tot stand is gekomen. Zo kunnen bijvoorbeeld wijzigingen door de uitvoering van concrete initiatieven vaak niet wachten op de integrale beleidsontwikkeling voor het grondgebied van de gehele gemeente. Ook kan wijziging van het omgevingsplan nodig zijn ter uitvoering van instructieregels, of wenselijk zijn wegens lokale of regionale doelstellingen die vooruitlopend op de omgevingsvisie al uitgewerkt zijn. Omgevingsplannen zijn dynamische documenten waarin wijzigingen in het beleid (al dan niet voor een beperkte locatie) op ieder moment kunnen worden verwerkt. Dit wetsvoorstel bevat dan ook geen regels over de volgorde waarin gemeenten de verschillende kerninstrumenten inzetten. De regering vertrouwt erop dat gemeenten daar zelf een verstandige afweging in maken.

De gemeenten en waterschappen kennen dus de kaders waarbinnen zij hun eigen regelgeving vaststellen. Dit voorkomt ingewikkeld overgangsrecht.

Omwille van de scheiding tussen beleid en normstelling wordt de doorwerking van nationaal beleid verzekerd met regelgeving, in het bijzonder het Besluit kwaliteit leefomgeving. De doorwerking van nationaal beleid naar regelgeving van andere overheden is daarom niet afhankelijk van het overgangsrecht voor visies.

5.2.2 Programma

Het overgangsrecht voor programma's verschilt enigszins tussen de vier typen programma's die in de Omgevingswet onderscheiden kunnen worden.

Ten eerste kent de wet *verplichte* programma's die in alle gevallen vereist zijn, omdat Europeesrechtelijke verplichtingen moeten worden nageleefd. Verplichte programma's die op grond van het oude recht zijn vastgesteld, blijven door overgangsrecht gelden onder de Omgevingswet (zie bijvoorbeeld de artikelen 4.56 en 4.57 van dit wetsvoorstel, voor het

nationaal waterplan respectievelijk het regionaal waterplan). De datum waarop vernieuwing nodig is, wordt voor de waterprogramma's en de actieplannen geluid ook door het Europese recht bepaald.

Ten tweede zijn er *voorwaardelijke* programma's. Als uit de monitoring blijkt dat niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde, of dat dreigt te gebeuren, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan een programma opstellen. Dit is in het bijzonder van belang voor luchtkwaliteit, omdat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet wordt gecontinueerd onder de Omgevingswet. Voor luchtkwaliteit stellen gemeenten programma's vast, omdat nog alleen lokale overschrijdingen van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit verwacht worden. De verplichting om deze programma's vast te stellen ontstaat zodra uit de monitoringsresultaten blijkt dat niet voldaan wordt of dreigt niet voldaan te worden aan de omgevingswaarde. Dit geldt ook als die monitoringsresultaten nog onder het oude recht tot stand zijn gekomen.

Ten derde zijn er *vrijwillige* programma's. Vaak zijn vrijwillige programma's nu buitenwettelijke figuren. De Wro biedt de mogelijkheid om naast de verplichte structuurvisie voor het hele grondgebied ook structuurvisies vast te stellen voor bijvoorbeeld een thema, project of gebied. Ook de Omgevingswet zal die mogelijkheid bieden, in de vorm van een programma. Er is geen noodzaak om voor deze vrijwillige programma's en structuurvisies overgangsrecht vast te stellen. Er is immers geen wettelijke verplichting en – ook nu al – geen directe doorwerking naar derden. Het verlies aan juridische status wil niet zeggen dat het beleid in dergelijke documenten zijn betekenis verliest. Nog actuele onderdelen van bestaande documenten kunnen nog steeds gebruikt worden bij de onderbouwing van beleid of besluitvorming. Een bestuursorgaan kan in zijn eerste omgevingsvisie bepalen wat de betekenis voor de toekomst is van het beleid dat is opgenomen in bestaande structuurvisies voor een thema, project of gebied en andere vrijwillige beleidsdocumenten. Voor enkele structuurvisies zal via het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden voorzien in een overgangstermijn voor de looptijd van die visie.

Tot slot zijn er de programma's *met programmatische aanpak*. De Omgevingswet zelf vereist niet dat deze tot stand komen, maar ze kunnen worden ingesteld bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Voorzien is dat de Programmatische Aanpak Stikstof gecontinueerd zal worden onder de Omgevingswet. De regels om deze programmatische aanpak mogelijk te maken zullen via het voorgenomen Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het overgangsrecht hiervoor zal worden geregeld in de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en dat aanvullingsbesluit.

5.2.3 Omgevingsplan

De overgangsfase voor het omgevingsplan is het meestomvattend. Gemeenten hebben nu vaak tientallen bestemmingsplannen of beheersverordeningen. Het komt regelmatig voor dat deze inhoudelijke verschillen vertonen, bijvoorbeeld in gehanteerde begrippen of formuleringen, terwijl de intentie is om onderwerpen eenduidig te regelen. Vaak heeft dat te maken met het moment van totstandkoming van het plan of de betrokkenheid van verschillende adviesbureaus. Het nieuwe stelsel gaat uit van één omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied, met één set begripsomschrijvingen en gelijke regels voor gelijke omstandigheden. Het omgevingsplan is meer dan een bundeling van bestemmingsplannen en beheersverordeningen: ook delen van lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving worden

onderdeel van het omgevingsplan. Bovendien heeft de regering ervoor gekozen om als onderdeel van de stelselherziening enkele onderwerpen niet langer via algemene maatregelen van bestuur te regelen, maar via het omgevingsplan te laten regelen of over te laten aan de decentrale overheden. Het gaat bijvoorbeeld om de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten en om de regels over horeca-, recreatie- en detailhandelsactiviteiten. Dat biedt meer duidelijkheid voor burgers en bedrijven en meer gelegenheid voor regelgeving op maat door gemeenten. Tot slot moet het omgevingsplan voldoen aan de nieuwe inhoudelijke eisen en terminologie en aan de nieuwe digitale standaarden zodat de regels op eenvoudige wijze voor burgers en bedrijven raadpleegbaar zijn. Onder-tussen moet «de winkel open blijven»: de gemeente blijft concrete initiatieven van burgers en bedrijven mogelijk maken, eigen beleidskeuzes doorvoeren en instructieregels en instructies van provincie en Rijk uitvoeren.

De overgang van bestemmingsplannen (inclusief beheersverordeningen) en lokale verordeningen naar samenhangende omgevingsplannen als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet met alle regels over de fysieke leefomgeving is daarom een forse opgave. Het is van belang dat gemeenten hiermee voortvarend aan de slag gaan. Veel gemeenten doen dat ook al en zijn bijvoorbeeld op grond van de Chw aan het experimenteren met de mogelijkheden van het nieuwe stelsel (dergelijke experimentmogelijkheden worden bijvoorbeeld geboden voor bestemmingsplannen in de artikelen 7c en 7g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstellwet en voor structuurvisies in artikel 7h van dat besluit). Toch zal het ombouwen veel tijd en inspanning gaan kosten, zeker in gemeenten die nog veel verschillende bestemmingsplannen en beheersverordeningen hebben, of voor locaties waar niet alleen een neutrale omzetting naar het nieuwe stelsel, maar ook een inhoudelijke wijziging nodig is die nog doordacht en afgewogen moet worden. Tijdens de overgangsfase zullen de gemeenten de tijd hebben om hun bestemmingsplannen en verordeningen volledig om te bouwen naar een omgevingsplan dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving.

Situatie bij inwerkingtreding (Paragraaf 4.2.1 en hoofdstuk 22 van de Omgevingswet)

Paragraaf 4.2.1 van dit wetsvoorstel en het voorgestelde nieuwe hoofdstuk 22 van de Omgevingswet regelen dat elke gemeente bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt over een omgevingsplan. Dit omgevingsplan komt van rechtswege tot stand. Het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat bestaat direct bij aanvang uit een tijdelijk deel en een nieuw deel. Het tijdelijk deel is beschreven in het voorgestelde artikel 22.1 van de Omgevingswet en wordt in de eerste plaats gevormd door de besluiten die zijn aangewezen in artikel 4.6 van het voorliggende wetsvoorstel. Het gaat hier om de bestaande planologische regels, zoals bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten (inclusief tracébesluiten die als voorbereidingsbesluit gelden) en inpassingsplannen. Verder maken bepaalde regels uit de erfgoedverordening en de verordening (over hemelwater en grondwater) als bedoeld in artikel 10.32a Wm onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

Daarnaast wordt het tijdelijk deel van het omgevingsplan gevormd door een deel van de regels uit de zogenoemde bruidsschat. Met dit wetsvoorstel worden deze regels in artikel 22.2 Omgevingswet aangeduid

als de omgevingsplanregels van rijkswege. Deze omgevingsplanregels van rijkswege worden via het Invoeringsbesluit Omgevingswet rechtstreeks onderdeel van het omgevingsplan. Het gaat hier om de regels die het Rijk decentraliseert en nu nog zijn opgenomen in wetten, algemene maatregelen van bestuur en medewindsverordeningen. Paragraaf 5.2.5 van deze memorie van toelichting gaat in op de algemene rijksregels die vervallen. Door deze regels toe te voegen aan elk gemeentelijk omgevingsplan ontstaat een soepel overgangsrechtelijk regime.

Het uitgangspunt is dat deze omgevingsplanregels van rijkswege deel gaan uitmaken van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit worden de eerste regels in het omgevingsplan die voldoen aan alle vereisten die de Omgevingswet stelt. Onderdelen van de bruidsschat die nog niet aan alle bij of krachtens de Omgevingswet gestelde vereisten kunnen voldoen, zullen worden toegevoegd aan het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Voor deze regels geldt dat gemeenten deze binnen de overgangsfase moeten heroverwegen en naar het nieuwe deel van het omgevingsplan moeten overhevelen.

Omdat de bruidsschat moet voldoen aan de digitaliseringsvereisten die aan het omgevingsplan worden gesteld, heeft het Rijk het voornemen ervoor te zorgen dat deze regels in de geconsolideerde versies van elk omgevingsplan beschikbaar worden gesteld. Dat geldt zowel voor de regels die deel uitmaken van het nieuwe deel van het omgevingsplan als voor de bruidsschatregels die deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Daarmee is een goede raadpleegbaarheid van de gehele bruidsschat gewaarborgd.

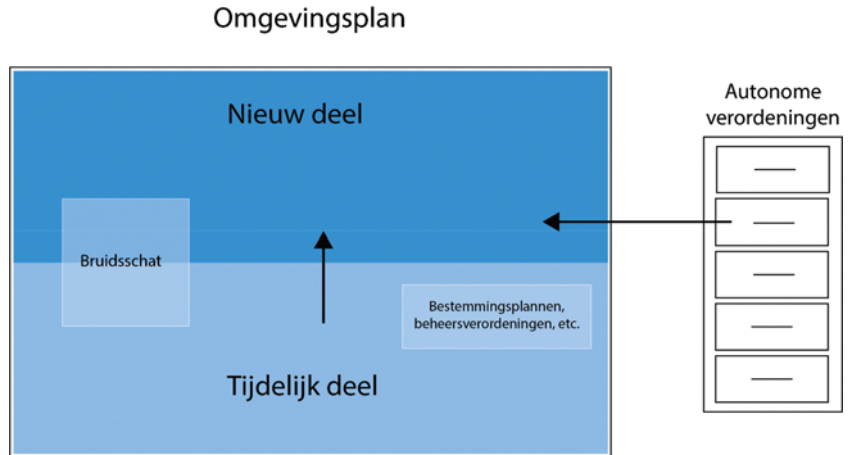
Zolang de planologische regels (o.a. bestemmingsplannen, beheersverordeningen, inpassingsplannen) nog deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan en beschikbaar zijn gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl, zullen deze eveneens raadpleegbaar blijven via de zogenoemde «overbruggingsfunctie». Naast raadpleging van het nieuwe deel van het omgevingsplan, kunnen op deze wijze ook de nog bestaande regels uit het tijdelijk deel geraadpleegd worden. Bestemmingplannen en verordeningen die wel deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, maar niet digitaal beschikbaar zijn gesteld (als digitaal bestand of ingescande pdf), kunnen niet via de «overbruggingsfunctie» ontsloten worden. Het is aan gemeenten om ervoor te zorgen dat alle verordeningen en bestemmingsplannen (in pdf) beschikbaar zijn gesteld. Voor regels die uit de andere (autonome) verordeningen moeten worden overgeheveld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan wordt in het voorgestelde artikel 22.4 Omgevingswet bepaald dat artikel 122 Gemeentewet gedurende de overgangperiode niet geldt. De regels over de fysieke leefomgeving die op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip nog niet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan zijn overgeheveld, maar daar krachtens artikel 2.7 van de Omgevingswet wel in hadden moeten worden opgenomen, vervallen daardoor vanaf dat tijdstip (waarop artikel 122 Gemeentewet herleeft) van rechtswege.

Het tijdelijke deel van het omgevingsplan is, zoals de naam al aangeeft, tijdelijk van aard. In het voorgestelde artikel 22.5 van de Omgevingswet is bepaald dat dit tijdelijke deel tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip niet hoeft te voldoen aan het vereiste van artikel 4.2 Omgevingswet (een evenwichtige toedeling van functies aan locaties). Voor de in artikel 4.17 Omgevingswet opgenomen verplichting om het omgevingsplan in overeenstemming te brengen met omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit wordt in artikel 22.5 van de Omgevingswet bepaald dat deze verplichting eveneens pas geldt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Uit artikel 22.5 Omgevingswet

vloeit de eis voort dat gemeenten vóór het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip de regels uit het tijdelijke deel overhevelen naar het nieuwe deel. Met onder meer de VNG is afgesproken dat de overgangsfase zal lopen tot 1 januari 2029. Het voornemen is om deze datum bij het genoemde koninklijk besluit vast te stellen.

Hieronder is het omgevingsplan, zoals dat van rechtswege tot stand komt, schematisch weergegeven. Met pijlen is weergegeven hoe het omgevingsplan zich in de overgangsfase moet ontwikkelen.

Figuur 4. Schematische weergave totstandkoming omgevingsplan



Aanpak tijdens de overgangsfase (voorgesteld nieuw hoofdstuk 22 van de Omgevingswet)

De bestaande planologische regels zoals die in het tijdelijk deel van het omgevingsplan zijn opgenomen, wijzigen alleen nog door de afronding van lopende procedures, inclusief eventuele rechterlijke uitspraken (vernietiging of het zelf in de zaak voorzien). Na het vervallen van de Wro is het immers niet meer mogelijk een andere bestemming aan gronden te geven of het bestemmingsplan te wijzigen of uit te werken. Het is dus, anders dan met lopende procedures, niet mogelijk om aan het tijdelijk deel regels toe te voegen of regels in het tijdelijk deel aan te passen. Ook is het niet mogelijk om per locatie alleen een deel van de daar geldende regels van het tijdelijk deel te laten vervallen. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan is dus als het ware bevroren en bij een vaststellingsbesluit kunnen alleen locatiegewijs (voor alle op die locatie geldende regels) delen van het tijdelijk deel vervallen. Bij een gewenste wijziging van regels in het tijdelijk deel, zullen dus alle regels voor de betrokken locatie (ook de regels die op zichzelf niet gewijzigd hoeven te worden) opnieuw vastgesteld moeten worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Voor dat besluit gelden dan de vereisten die bij of krachtens de Omgevingswet zijn gesteld. Zo moeten de vast te stellen regels in het nieuwe deel voldoen aan het vereiste uit artikel 4.2 van de Omgevingswet over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de vereisten die zijn gegeven bij instructieregels en instructies.

Het voorgaande betekent dat besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen in het vervolg uitsluitend gebeurt met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Voor in bestemmingsplannen opgenomen wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen wordt niet in overgangsrecht voorzien. Wanneer een uitwerkingsplan of wijzigingsplan vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet in procedure is gebracht, kan deze procedure op grond

van oud recht worden voortgezet. Er kan na inwerkingtreding van de Omgevingswet met toepassing van oud recht geen nieuw bestemmingsplan, uitwerkingsplan of wijzigingsplan meer in procedure worden gebracht.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er twee mogelijkheden om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken die in strijd zijn met een geldend omgevingsplan. Ten eerste kunnen in het nieuwe deel van het omgevingsplan regels worden vastgesteld die de gewenste ontwikkeling mogelijk maken. Daarbij moeten wel alle regels uit het tijdelijke deel, voor zover die gelden op die locatie, worden geschrapt. Dat betekent dat als onderdeel van het vaststellingsbesluit de regels en de bestemming voor de desbetreffende locatie, zoals nog opgenomen in een bestemmingplan uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan, moeten vervallen. Ook de regels uit het tijdelijk deel van de bruidsschat moeten voor deze locatie bij het besluit vervallen. De gehele regeling in het tijdelijk deel van het omgevingsplan voor de desbetreffende locatie vervalt hierdoor dus. In feite wordt er een stuk uit de oude verbeelding of plankaart geknipt. Niet alleen de bestemming en daarbij behorende regels voor de desbetreffende locatie worden geschrapt, maar ook de in een bestemmingsplan opgenomen algemene regels, zoals begripsomschrijvingen, wijze van meten en overgangsrechtelijke bepalingen, moeten voor die locatie vervallen. Uit een bestemmingsplan in het tijdelijk deel kunnen dus op een locatie niet alleen een deel van de daarin opgenomen regels worden geschrapt. Als regels uit het tijdelijk deel vervallen, kan dat alleen per locatie waardoor in het tijdelijk deel voor de desbetreffende locatie dus een geheel lege plek (een «witte vlek» of «zwart gat») ontstaat. Op die locatie gelden alleen nog de regels uit het nieuwe deel van het omgevingsplan. Met dit wetsvoorstel wordt dit geregeld in artikel 22.6 van de Omgevingswet.

Op deze wijze wordt het tijdelijk deel van het omgevingsplan locatiegewijs omgevormd tot het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het nieuwe deel van het omgevingsplan ontwikkelt zich op deze manier tot «het» omgevingsplan waarin alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving samenhangend zijn gebundeld. Een ontwerpbesluit tot vaststelling van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 kan overigens niet eerder dan de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt, in overeenstemming met artikel 3:44, eerste lid, onder a, Awb ter inzage worden gelegd. Met dit wetsvoorstel wordt dit geregeld in artikel 22.3 van de Omgevingswet.

Een tweede mogelijkheid om nieuwe ontwikkelingen te faciliteren die in strijd zijn met het omgevingsplan, is om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen. Dit blijft onder de Omgevingswet, vergelijkbaar met de «buitenplanse» vergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, Wabo, onverminderd mogelijk. Voor activiteiten die in overeenstemming zijn met de regels voor uitwerkingsverplichtingen of wijzigingsbevoegdheden, zoals opgenomen in een van het tijdelijk deel van het omgevingsplan deel uitmakend bestemmingsplan, zal een bijzondere regeling worden getroffen. Bij wijze van overgangsrecht zal in het Invoeringsbesluit Omgevingswet voor deze activiteiten worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning kan verlenen zonder dat advies aan de gemeenteraad hoeft te worden gevraagd.

Tijdens de overgangsfase zal de gemeente voor elke locatie binnen haar grondgebied het omgevingsplan moeten aanpassen. Daarmee wordt het bestaande ruimtelijk regime – dat van rechtswege als onderdeel van het

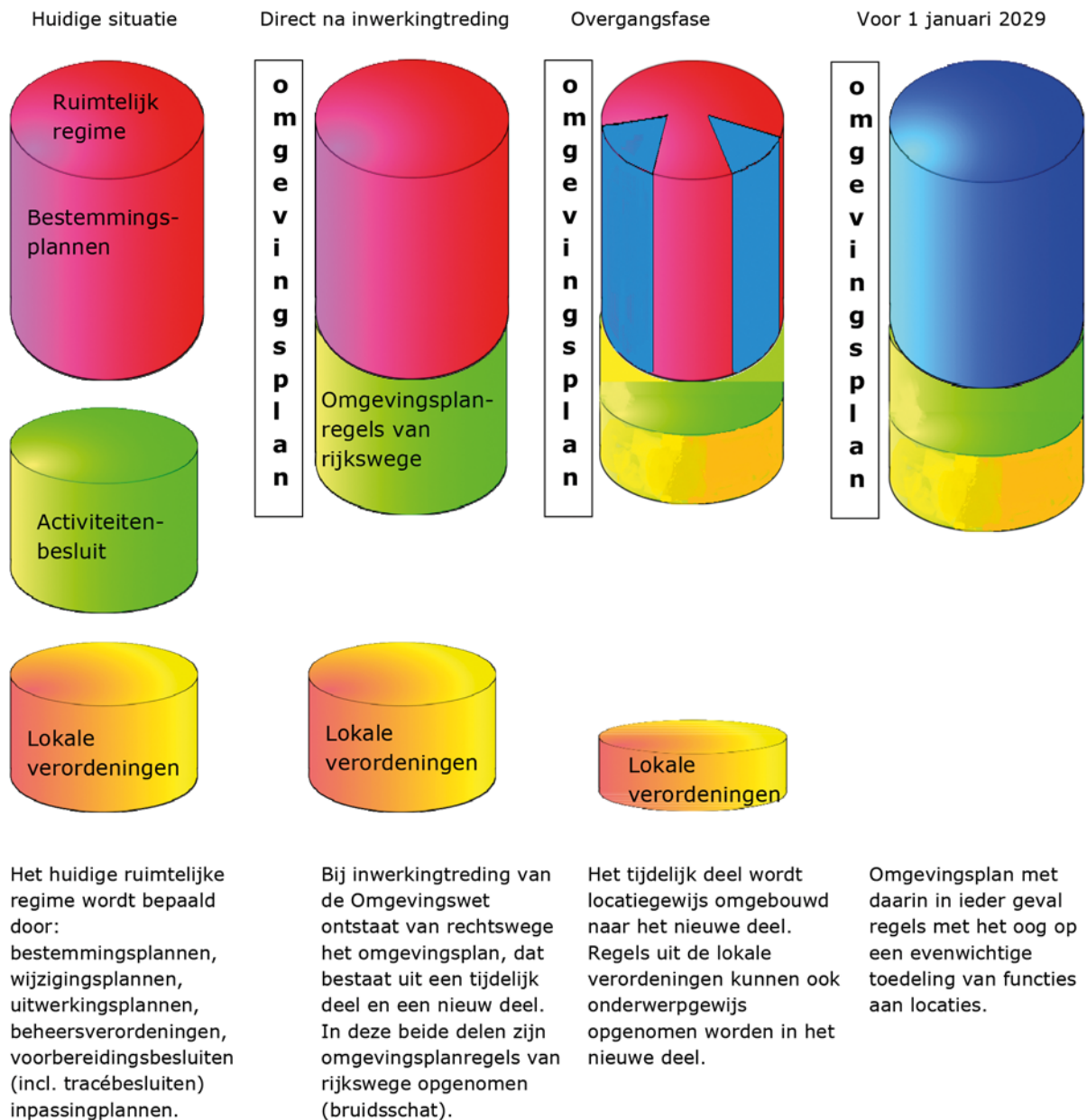
tijdelijk deel van het omgevingsplan geldt – vervangen door het nieuwe deel van het omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet, de uitvoeringsregelgeving van die wet en eventuele provinciale instructieregels en instructies. Daartoe behoort ook het integreren van lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Verder kan een gemeente decentrale regels vaststellen voor onderwerpen die het Rijk niet langer centraal regelt en maatwerkregels voor onderwerpen die het Rijk blijft regelen en voor zover het Rijk de mogelijk daarvoor biedt. De overgangsfase loopt tot de bij koninklijk besluit vast te stellen datum van 1 januari 2029.

De besluiten tot het vaststellen van onderdelen van het omgevingsplan moeten straks in elkaar passen. Dit is een puzzel in meerdere dimensies. Het geldende ruimtelijke regime kan alleen per locatie worden omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Deze locatie kan bestaan uit een specifieke locatie, zoals een perceel, maar kan ook bestaan uit een wijk of grotere delen van het gemeentelijk grondgebied. Daarbij zal voor alle locaties een aanpassing nodig zijn aan de eisen van het nieuwe stelsel, terwijl voor sommige locaties ook inhoudelijke wijzigingen wenselijk zijn in verband met lokale beleidsmatige wensen of nieuwe ontwikkelingen. Een gemeente kan er ook voor kiezen om bepaalde onderwerpen in één keer voor het gehele grondgebied om te bouwen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dat kan een werkbare aanpak zijn voor regels die nu zijn opgenomen in lokale verordeningen, bijvoorbeeld regels voor het kappen van bomen of het vaststellen van nieuwe algemene regels voor milieubelastende activiteiten die het Rijk niet langer reguleert.

Het is dus mogelijk om onderwerpen afkomstig uit verordeningen en die nog niet zijn gereguleerd in het tijdelijk deel van het omgevingsplan per locatie of in één keer voor het gehele gemeentelijke grondgebied op te nemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Deze «onderwerpgerichte» werkwijze kan alleen worden toegepast wanneer daarbij geen conflicten met de regels uit het tijdelijk deel ontstaan. Zolang het onderwerpen of thema's betreft die in het tijdelijk deel niet zijn gereguleerd, zal het gevaar op conflicten niet bestaan. Onderwerpen kunnen dan dus aanvullend op de regels in het tijdelijke deel, geregeld worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Zo kan de regeling voor gemeentelijke monumenten of de regeling voor het vellen van houtopstanden worden gereguleerd in het nieuwe deel, zonder dat dit consequenties heeft voor de regels voor bouwen en gebruik uit het tijdelijk deel. Wanneer vast te stellen regels in het nieuwe deel zouden conflicteren met de regels uit het tijdelijke deel, moet ook het tijdelijk deel bij het vaststellingsbesluit worden betrokken. De locaties waar conflicten tussen de regels zouden ontstaan, moeten in overeenstemming met de bovenbeschreven werkwijze geheel worden geschrapt uit het tijdelijke deel en zo nodig in aangepaste vorm in het nieuwe deel worden vastgesteld. Zo is het denkbaar is dat een vergunningenstelsel voor het vellen van houtopstanden conflicteert met een op een locatie geldend aanlegvergunningenstelsel voor het vellen van houtopstanden uit een bestemmingsplan. In dat geval kunnen beide regelingen niet naast elkaar bestaan en dient het vaststellingsbesluit de regels uit het tijdelijk deel voor die locatie te laten vervallen. Dat beperkt zich zoals vermeld niet alleen tot de conflicterende regels uit het tijdelijk deel, maar alle regels uit het tijdelijk deel moeten voor die locatie vervallen. Dat betekent dat dus ook de bouw- en gebruiksregels uit een bestemmingsplan en de regels uit het tijdelijk deel van de bruidsschat bij het vaststellingsbesluit, in ieder geval voor de betrokken locatie, ingepast moeten worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Regels over specifieke onderwerpen uit de bruidsschat die in het tijdelijk deel staan, kunnen overigens net als de regels over specifieke onderwerpen uit de verordeningen, ook separaat («onderwerpgewijs») worden overgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit leidt immers niet tot conflicten met de regels die voor een locatie in bijvoorbeeld een bestemmingsplan in het tijdelijk deel blijven staan. Deze invulling van de overgangsfase is in figuur 5 weergegeven.

Figuur 5. Schema overgangsfase omgevingsplan



Een gemeente kan ervoor kiezen om de regels uit verordeningen onderwerpgewijs of locatiegewijs over te hevelen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dat kan, of moet in voorkomend geval ter voorkoming van conflicterende regelingen in het omgevingsplan, in samenhang met het locatiegewijs laten vervallen van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Verder zullen er ook gemeenten zijn die ervoor kiezen om in één keer een geheel nieuw omgevingsplan vast te stellen voor het

gehele grondgebied. Bij zo'n besluit dient het geldende (uit het tijdelijk en nieuwe deel bestaande) omgevingsplan, in zijn geheel te worden ingetrokken. Vanaf dat moment geldt een geheel nieuw omgevingsplan, waar geen tijdelijk deel meer in zit.

Vóór 1 januari 2029 moet het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente aan de eis van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet voldoen, en voor het hele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels bevatten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook zal dan voor alle locaties voldaan moeten worden aan de instructieregels en instructies over omgevingsplannen in het Besluit kwaliteit leefomgeving voor zover die uitsluitend een gevolg zijn van de stelselherziening, zoals de regels over geluid en geur van bedrijfsmatige activiteiten. Verder zal dan aan de nieuwe digitale standaarden (het toepassingsprofiel) voor omgevingsplannen moeten worden voldaan. In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden bepaald dat niet al bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar pas bij de ombouw van het desbetreffende onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan naar het nieuwe stelsel van het omgevingsplan aan dergelijke instructieregels en instructies moet zijn voldaan.

Besluiten tot het vaststellen van een onderdeel van het omgevingsplan die worden genomen in de overgangsrechtelijke fase moeten individueel steeds wel voldoen aan de eisen die gelden voor het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dat betekent dus dat het besluit waarbij de regels voor een locatie uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden vervangen door een nieuw deel van het omgevingsplan, wordt opgesteld «met het oog op de doelen van de wet», zoals bepaald in artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet en voldoet aan de genoemde instructieregels, instructies en digitale standaarden.

De complexiteit van het overzetten zal verschillen van locatie tot locatie. Het ombouwen van het bestemmingsplan of de beheersverordening naar een nieuw deel van het omgevingsplan zal soms grotendeels een technische exercitie zijn, bijvoorbeeld voor een rustige woonwijk of buitengebied waar weinig nieuwe ontwikkelingen voorzien zijn. Wel is daarbij een uniformering van begrippen en artikelen als de wijze van meten vereist. Ook ligt het voor de hand dat gemeenten de regels voor gelijksoortige gebieden harmoniseren. Het ombouwen is bewerklijker en vergt ook veel beleidsinhoudelijke keuzes voor andere gebieden, zoals gebieden waar zich veel bedrijven bevinden waarvan de milieugevolgen in het vervolg niet meer door algemene rijksregels, maar door regels in het omgevingsplan beheerst worden. Voor dat soort locaties zal het nieuwe deel van het omgevingsplan meer typen regels bevatten dan het bestemmingsplan. Daarnaast zullen er ook locaties zijn waar gemeenten bepaalde ontwikkelambities hebben en daarom kiezen voor een inhoudelijke vernieuwing in het nieuwe deel van het omgevingsplan. De mogelijkheden voor die vernieuwing worden met het nieuwe wettelijke stelsel vergroot en vergemakkelijkt.

Oud en nieuw regime naast elkaar

Zoals gesteld moet elk besluit tot vaststelling van het omgevingsplan voldoen aan de nieuwe regels. Tegelijkertijd zullen er nog niet vernieuwde regels uit lokale verordeningen gelden die ook belangen in de fysieke leefomgeving beschermen. Bij de vraag of voldaan wordt aan het nieuwe stelsel, kan in de overgangsfase rekening worden gehouden met de regels uit verordeningen die nog niet zijn omgebouwd. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 22.6 van de Omgevingswet.

Voorbeeld

Een gemeente hevelt voor een locatie het tijdelijke deel van het omgevingsplan waarin onder andere enkele gemeentelijke monumenten en monumentale bomen staan over naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, in verband met een gewenste ontwikkeling die in strijd is met het tijdelijk deel van het omgevingsplan. De kapverordening en de monumentenverordening zijn nog niet opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het is niet nodig de regels over die bomen en monumenten voor deze specifieke locatie in het nieuwe deel van het omgevingsplan mee te nemen omdat de gemeente er rekening mee mag houden dat de lokale verordeningen de monumenten en bomen nog beschermen gedurende de overgangsfase. De regels over monumenten en bomen worden enkele jaren later alsnog toegevoegd aan het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Om dit proces beheersbaar te houden, zal de gemeente in het besluit tot het vaststellen van een onderdeel van het nieuwe deel van het omgevingsplan steeds zelf moeten bepalen welke bestaande regels uit een onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan (het rode deel van de cilinder in figuur 5) moeten vervallen en welke regels uit een gemeentelijke verordening (de losse gele cilinder in figuur 5) moeten komen te vervallen.

Voorbeelden

- Een gemeente die op een eerder moment voor een locatie het tijdelijk deel van het omgevingsplan voor een locatie heeft laten vervallen trekt twee jaar later de kapverordening en monumentenverordening in en vervangt deze door regels over bomen en gemeentelijke monumenten in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Voor de genoemde locatie zijn dan alle lokale regels overgeheveld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Voor andere locaties gelden de nieuwe regels over bomen en gemeentelijke monumenten in het nieuwe deel van het omgevingsplan naast het oude ruimtelijke regime dat is opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.
- Een gemeente wil een nieuw onderwerp regelen dat tot dusver niet in de bestemmingsplannen werd geregeld, bijvoorbeeld parkeernormen voor de fiets, terwijl tot dusver alleen parkeernormen voor de auto gelden. De gemeente neemt hiervoor regels op in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Deze regels gelden naast de regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

De voorbeelden maken duidelijk dat «onderwerpgewijs» regels aan het nieuwe deel toegevoegd worden, die aanvullend gelden op het tijdelijk deel. Dat kan gaan om nieuwe onderwerpen die de regeling in het tijdelijk deel aanvullen, maar het kan ook gaan om aanvullende regels op een onderwerp dat in het tijdelijk deel al is gereguleerd. Natuurlijk moet er in zo'n laatste geval ook scherp op gelet worden dat er geen conflicten optreden met de bestaande regels in het tijdelijk deel.

Voorbeelden

- In verband met het duurzaamheidsbeleid wil een gemeente regels aan het omgevingsplan toevoegen voor een te realiseren dakhelling zodat het rendement van zonnepanelen wordt vergroot. Een dergelijke regel kan niet aan het tijdelijk deel worden toegevoegd. Dit deel van het omgevingsplan kan immers niet worden gewijzigd. Deze regel kan echter wel in het nieuwe deel van het omgevingsplan worden opgenomen, als aanvulling op het tijdelijk deel. Voorwaarde is daarbij wel dat een aanvullende regel niet conflicteert met de regels in het tijdelijk deel. In dit geval moet worden nagegaan of sprake is van een conflict met regels over de goothoogte en nokhoogte. Dat kan het geval zijn wanneer hiervoor in het tijdelijk deel maximale hoogtematen

zijn opgenomen en de maximale nokhoogte niet te realiseren is in combinatie met de maximale goothoogte en de verplicht gestelde dakhelling. Als blijkt dat sprake is van conflicterende regels dienen alle regels uit het tijdelijk deel voor de locatie te vervallen en in aangepast vorm te worden overgeheveld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

- Een gemeente wil aanvullend bij een woonbestemming op de gebruiksmogelijkheden van een bestemmingsplan, toestaan dat er ook bepaalde bedrijven aan huis zijn toegelaten. Het bestemmingsplan staat alleen de woonfunctie toe en verbiedt met een algemeen gebruiksverbod elk ander gebruik dat daarmee in strijd is. In deze situatie zal de nieuwe regeling in het tijdelijk deel gaan conflicteren met het gebruiksverbod uit het geldende bestemmingsplan. Om die reden is in zo'n situatie geen aanvulling mogelijk en zal voor de desbetreffende locatie het tijdelijk deel in zijn geheel moeten komen te vervallen.

De mogelijkheid om aanvullend op het tijdelijke deel regels te stellen in het nieuwe deel van het omgevingsplan, kan ook van belang zijn voor de uitvoering van instructieregels en instructies. Verwacht wordt dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving of in omgevingsverordeningen instructieregels opgenomen zullen zijn voor het (binnen een bepaalde termijn) borgen van specifieke nationale of provinciale doelstellingen die vereisen dat gemeenten voor bepaalde locaties bepaalde regels opnemen in het omgevingsplan, al of niet gekoppeld aan het toedelen van bepaalde functieaanduidingen voor die locatie. Bij de uitvoering van deze instructieregels of instructies op een bepaalde locatie hoeft de gemeente niet voor die locatie tot een uitputtende wijze van regelen over te gaan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, die nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Voorbeelden

- Een gemeente neemt in het nieuwe deel van het omgevingsplan een nieuwe functie-aanduiding op met bijbehorende regels voor de locatie van een leegstaand pand en schrapt voor die locatie alle daar geldende regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Voor die locatie worden locatiegebonden geluidregels opgenomen conform de instructieregels, zoals die nu zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze regels hebben ook betekenis voor omliggende locaties waar de bestemming ongewijzigd blijft. Voor die omliggende locaties worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan geluidregels toegevoegd als dat nodig is om de geluidbelasting op het leegstaande pand te beheersen, terwijl voor die locaties het tijdelijk deel van het omgevingsplan blijft gelden.
- Een provincie vervangt de direct werkende regels voor grondwaterbeschermingsgebieden door een pakket instructieregels en bepaalt dat gemeenten dit binnen twee jaar verwerken in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Een gemeente kan deze functie en bijbehorende regels opnemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan zonder op dat moment het tijdelijk deel van het omgevingsplan te laten vervallen. Beide delen van het omgevingsplan gelden dan naast elkaar en vullen elkaar aan. Dit is anders wanneer in het tijdelijk deel van het omgevingsplan ter plaatse van het grondwaterbeschermingsgebied gebruik wordt toegestaan dat niet verenigbaar is met het grondwaterbeschermingsgebied. In dat geval ontstaan er regelconflicten en zal het volledige pakket aan regels voor deze locaties van het tijdelijk deel moeten worden overgeheveld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

- Het Rijk introduceert in het Besluit kwaliteit leefomgeving een verplichting om een nieuw aandachtsgebied aan te duiden als brand- of explosievoorschriftengebied in het omgevingsplan. De aanwijzing betekent dat voor bouwactiviteiten extra regels gelden die de gevolgen van brand of explosie voor de gebruikers van een gebouw beperken. Ook hier kan het tijdelijk deel van het omgevingsplan blijven gelden tot het moment dat de gemeente aan vernieuwing toe is.

In deze voorbeelden wordt de volgorde van het ombouwen van het ruimtelijke regime aan de gemeente gelaten. De regels voor de locatie in het nieuwe deel gelden naast de regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Als dat op een bepaalde locatie zou leiden tot inconsistente regelgeving of regelconflicten – bijvoorbeeld een bestemming die niet past in een grondwaterbeschermingsgebied – vormt dat inhoudelijk gezien een aanleiding om de regels voor die locatie in het tijdelijk deel van het omgevingsplan te laten te vervallen en te vervangen door een nieuw regime in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Het is ook denkbaar dat bepaalde instructieregels of instructies zullen vereisen dat de van rechtswege geldende regels voor bepaalde locaties wel voor 1 januari 2029 worden vervangen. Gedacht kan worden aan een instructieregel voor het «wegbestemmen» van ongebruikte kantoorlocaties in een provincie met een overschot daaraan. In dergelijke gevallen zal de gemeente voor die locaties sneller tot ombouwen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan moeten overgaan. Ook onder het huidige stelsel had de gemeente in deze gevallen het bestemmingsplan moeten aanpassen. Of een dergelijke instructieregel wenselijk is, moet van geval tot geval worden bezien. Een belangrijk punt van overweging bij het stellen van dergelijke instructieregels vormen de bestuurslasten daarvan, gegeven de opgave waar gemeenten al voor staan en de mogelijkheden voor de provincie voor het inzetten van beschermingsregels om haar beleidsdoelen te bereiken.

De regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan dienen in de overgangsfase tot 1 januari 2029 bij (appellabele) besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan, overgeheveld te worden naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Tijdens de overgangsfase dienen ook de regels over de fysieke leefomgeving uit gemeentelijke verordeningen te worden overgeheveld naar het omgevingsplan. Dat gebeurt eveneens bij besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan. Ook deze besluiten zijn in beginsel appellabel, tenzij het betreft de overheveling van al aangewezen gemeentelijke of provinciale monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 22.7 Omgevingswet. Voor deze regels is een uitzondering gemaakt op de mogelijkheid hiertegen beroep in te stellen. Artikel 2.7 van de Omgevingswet bepaalt overigens dat gevallen kunnen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Ook kunnen gevallen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. In het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal dit worden uitgewerkt.

Kenbaarheid tijdens de overgangsfase

Onder het huidige recht heeft een burger te maken met twee regimes die regels bevatten over zijn activiteiten: de geografisch versnipperde bestemmingsplannen en de thematisch versnipperde lokale verordeningen. In het nieuwe stelsel zal de burger te maken hebben met één regime en één document: het gemeentelijke grondgebied dekkende

omgevingsplan. Daarnaast blijft er sprake van verleende vergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan.

Om ervoor te zorgen dat het bij ontwikkelingen in de overgangsfase helder is welke regels van toepassing zijn, dient bij elk besluit tot vaststelling van het nieuwe deel van het omgevingsplan te worden aangegeven als de regels voor die locatie uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan komen te vervallen. Bij het per locatie overhevelen van regels uit een verordening, zal aangegeven moeten worden voor welke locaties de verordening vervalt. Als een verordening in zijn geheel wordt overgeheveld naar het omgevingsplan dient deze te worden ingetrokken.

Sinds 1 januari 2010 moeten nieuwe bestemmingsplannen en beheersverordeningen voldoen aan digitale standaarden van de Wro. Er zijn nog oudere bestemmingsplannen beschikbaar in pdf-formaat. Ook deze worden met dit wetsvoorstel van rechtswege deel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dit is geregeld in artikel 4.6, eerste lid, onder f van dit wetsvoorstel. Artikel 9.1.4 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening bepaalt in het eerste lid dat een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt gelijkgesteld met een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 Wro. Artikel 4.6, eerste lid, onder f, van dit wetsvoorstel bepaalt dat een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, Wro van rechtswege als deel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan geldt. Hiermee is geborgd dat ook bestemmingsplannen die onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn vastgesteld onder het overgangsrecht van de Omgevingswet vallen. Voor locaties binnen een gemeente waarvoor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet geen bestemmingsplannen of beheersverordeningen zijn vastgesteld, geldt wel de bruidsschat die onderdeel is van het omgevingsplan.

Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen)⁷⁴ geldt dat de actualiseringsplicht voor al deze plannen en beheersverordeningen vervalt voor zover deze elektronisch raadpleegbaar zijn op Ruimtelijkeplannen.nl.

Om de inzichtelijkheid te waarborgen zal er in het Digitaal Stelsel Omgevingswet worden voorzien in een functie waarmee zowel het tijdelijke deel als het nieuwe deel van het omgevingsplan, raadpleegbaar is. De tijdelijke delen van omgevingsplannen blijven tijdens de overgangsfase, maar ook daarna, raadpleegbaar. Na de overgangsfase is dit van belang in verband met bijvoorbeeld overgangsrechtelijke vraagstukken en gerechtelijke procedures. De toegankelijkheid van de regels blijft gewaarborgd op minimaal het huidige niveau. De lokale verordeningen blijven in de overgangsfase toegankelijk via decentraleregelgeving.overheid.nl.

Monitor implementatie Omgevingswet

De complexe ombouwoperatie die in deze paragraaf is beschreven vergt bijzondere aandacht bij de monitor van de uitvoering van de wet die in het kader van het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet wordt uitgevoerd.

⁷⁴ Stb 2018, 134.

Handhaving omgevingsplan

De gemeente geldt vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet als bevoegd gezag voor de handhaving van het omgevingsplan: zowel de delen die bestaan uit oude bestemmingsplannen, beheersverordeningen, enzovoort, als de onderwerpen die als onderdeel van de bruidsschat in het omgevingsplan zijn opgenomen. Overigens was de gemeente in het overgrote deel van de gevallen ook al het bevoegd gezag voor de handhaving van de rijksregels die als onderdeel van de bruidsschat naar het omgevingsplan zijn gedecentraliseerd. Voor deze regels wijzigt de normadressaat niet: dit blijft gelijk aan de normadressaat voor de oude rijksregels, te weten: eenieder die de activiteit verricht. Voor het overgangsrecht voor handhavend optreden tegen overtredingen wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting bij artikel 4.22 en 4.23 van dit wetsvoorstel.

5.2.4 Omgevingsverordening

De omgevingsverordening bevat naast burgerbindende regels ook instructieregels over de uitvoering van taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen. Op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet is het in beginsel vereist om regels die functies toedelen aan locaties en de andere regels die met het oog daarop worden gesteld, vorm te geven als een instructieregel of instructie. Idealiter zijn de omgevingsverordeningen op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar, zodat gemeenten en waterschappen de instructieregels in acht kunnen nemen bij het opstellen van hun omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Vooral voor gemeenten is het immers lastig bij het wijzigen van delen van omgevingsplannen te moeten werken met instructieregels die nog gebaseerd zijn op de oude wetgeving en bedoeld zijn voor de oude instrumenten, maar toegepast moeten worden op de nieuwe instrumenten.

Met de provincies is bezien of het beschikbaar hebben van een omgevingsverordening op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, knelpunten oplevert en of overgangsrecht hiervoor een oplossing kan bieden.

De planologische verordening op basis van artikel 4.1 Wro

Bij de overgangsrechtelijke problematiek speelt in het bijzonder de huidige planologische verordening als bedoeld in artikel 4.1 Wro een rol. De daarin krachtens artikel 4.1, eerste lid, Wro, gestelde regels over de inhoud van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° en 3°, Wabo, kunnen (al dan niet aangepast aan nieuwe beleidsinzichten) worden overgenomen in de omgevingsverordening. Het karakter van instructieregel wordt op deze manier ongewijzigd voortgezet. Wanneer een omgevingsverordening gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treedt, treedt er geen hiaat op in het regime. Bij de overgang naar het nieuwe stelsel geeft dit geen problemen en dit vraagt dan ook geen overgangsrecht.

Voor wat betreft de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, Wro, levert artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet een belemmering op. De rechtstreeks burgerbindende regels die krachtens artikel 4.1, derde lid, Wro, kunnen zijn gesteld, zullen in het algemeen aange-merkt moeten worden als regels die gesteld zijn met het oog op de toedeling van functies aan locaties. Dergelijke regels kunnen, zoals eerder vermeld, op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet, in beginsel alleen als instructieregel worden gesteld in de omgevingsveror-

dening. Het wegvallen van de mogelijkheid deze rechtstreeks burgerbindende regels over te hevelen naar de omgevingsverordening, zou tot een hiaat in het regime kunnen leiden. Als de regels alleen als instructieregel kunnen worden gesteld, zal het immers de nodige tijd vergen voordat gemeenten de instructieregels hebben vertaald in de vorm van direct burgerbindende regels in het omgevingsplan. Het generieke instrumentarium van de Omgevingswet biedt oplossingen om in dit geval een overgangsrechtelijk hiaat te voorkomen. Enerzijds door het nemen van een voorbereidingsbesluit. Anderzijds door toch te werken met rechtstreeks burgerbindende regels in de omgevingsverordening.

Vorbereidingsbesluit

In de eerste plaats kunnen provincies met een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16, van de Omgevingswet, voorbeschermingsregels vaststellen in een gemeentelijk omgevingsplan. Deze voorbeschermingsregels gelden, net als de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, Wro, rechtstreeks burgerbindend. Net als bij laatstgenoemde regels, hebben de voorbeschermingsregels geen permanent karakter. Binnen een jaar en zes maanden na de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, moeten instructieregels die worden opgenomen in de omgevingsverordening of een instructiebesluit, met het oog waarop de voorbeschermingsregels zijn gesteld, bekend zijn gemaakt. Deze instructieregels of het instructiebesluit bevatten de opdracht aan de gemeente om het omgevingsplan binnen een daarbij aan te geven termijn aan te passen met een permanent geldend regime. Bij de inwerkingtreding van dit permanente regime, zullen de voorbeschermingsregels komen te vervallen. Als provincies een voorbereidingsbesluit gelijktijdig met de Omgevingswet in werking laten treden, ontstaat met deze oplossing geen hiaat in het regime van rechtstreeks werkende regels.

Rechtstreeks burgerbindende regels in de omgevingsverordening

In de tweede plaats kunnen provincies de regels zoals deze zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, Wro, als rechtstreeks burgerbindende regels opnemen in de omgevingsverordening. Voor zover de regels worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, wat zoals eerder vermeld in het algemeen bij dergelijke planologische regels het geval zal zijn, moet hierbij gemotiveerd kunnen worden dat het doelmatiger en doeltreffender is om de regels in zo'n rechtstreeks bindende vorm te stellen en niet in de vorm van een instructieregel in combinatie met een eventueel voorbereidingsbesluit. Een belangrijke overweging daarbij is het bieden van een regime waarmee een soepele overgang naar het nieuwe stelsel wordt bewerkstelligd. Het in deze vorm stellen van de regels in de omgevingsverordening voorkomt dat veel gemeenten al direct bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in de omgevingsverordening gestelde instructieregels zouden moeten hebben vertaald in alle omgevingsplannen. Dat zou niet doelmatig en doeltreffend zijn en ook de overgangstermijn, die tot 1 januari 2029 loopt, doorkruisen waarin gemeenten kunnen toewerken naar een volledig en samenhangend omgevingsplan. Ook de in de eerste plaats beschreven mogelijkheid van een voorbereidingsbesluit, waarmee, in een combinatie met instructieregels of een instructie, al rechtstreeks werkende voorbeschermingsregels in een omgevingsplan kunnen worden gesteld, hoeft niet doelmatig en doeltreffend te zijn. Als het een instructieregel of instructie betreft die alleen één of enkele gemeenten betreft, verdient het onder andere uit een oogpunt van kenbaarheid en samenhang van regelgeving, de voorkeur dat gewerkt wordt met zo'n voorbereidingsbesluit. Bij de overgang naar het nieuwe stelsel, zal de noodzaak tot het stellen van rechtstreeks werkende regels zich echter niet

tot één of enkele gemeenten beperken. Om te voorkomen dat provincies voor elke gemeente binnen het provinciale grondgebied een voorbereidingsbesluit moet vaststellen waarmee voorbeschermingsregels aan het desbetreffende omgevingsplan worden toegevoegd, kan het doeltreffender en doelmatiger worden geacht om de regels in één keer, in rechtstreeks werkende vorm, in de omgevingsverordening te stellen.

Voor de kenbaarheid heeft het de voorkeur dat deze rechtstreeks werkende regels uiteindelijk worden overgenomen in het omgevingsplan en daarin worden afgestemd met de andere voor de locatie geldende regels. In dat verband kan gekozen worden voor de mogelijkheid om naast de rechtstreeks werkende regels in de omgevingsverordening, eveneens instructieregels te stellen waarbij gemeenten een ruime termijn wordt gegund (bijvoorbeeld de afgesproken overgangstermijn die tot 1 januari 2029 loopt) om de regeling in het omgevingsplan op te nemen. Nadat gemeenten aan de instructieregels hebben voldaan, zijn de rechtstreeks werkende regels in de provinciale verordening overbodig geworden en kunnen deze worden ingetrokken.

Aanpak overgangsfase door de provincies

In overleg met provincies en het IPO is vastgesteld dat met de bovenbeschreven manieren het generieke instrumentarium van de Omgevingswet adequate oplossingen biedt die voorzien in een goede overgang. Provincies kunnen hier in overleg met gemeenten en waterschappen verder invulling aan geven. De voorkeur hierbij is wel dat provincies hun omgevingsverordeningen gelijktijdig met de Omgevingswet in werking laten treden. Als gekozen wordt voor de eerst beschreven variant, geldt dat ook voor het voorbereidingsbesluit waarmee voorbeschermingsregels in een gemeentelijk omgevingsplan worden gesteld. In dit verband wordt ten slotte nog gewezen op de mogelijkheid om op grond van artikel 4.15 van de Omgevingswet een voorbereidingsbesluit te nemen ter voorbereiding van een omgevingsverordening. Mocht er vertraging ontstaan in de procedure ter vaststelling van een omgevingsverordening en deze onverhoopt niet gelijktijdig in werking kan treden met de Omgevingswet, kan er een voorbereidingsbesluit worden genomen op grond waarvan per direct rechtstreeks werkende regels kunnen worden gesteld vooruitlopend op de inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling van de verordening.

5.2.4.1 Waterschapsverordening

De waterschapsverordening bevat in ieder geval de voormalige keur van het waterschap, die regels bevat over het beheer van watersystemen, maar soms ook regels over het beheer van wegen. Ook de in een aparte verordening opgenomen regels over beheer van wegen, die op de waterwet gebaseerd zijn, gaan op in de waterschapsverordening. Regels die de keur of een andere verordening nader uitwerken maken deel uit van de waterschapsverordening. Aanvullend is de legger op grond van artikel 5.1 van de Waterwet aangewezen als onderdeel van de waterschapsverordening, voor zover daarin de ligging van een waterstaatswerk en de daaraan grenzende beschermingszone is aangegeven.

De zogenaamde onderhoudslegger (op grond van artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet) wordt niet in de waterschapsverordening opgenomen. De hierin opgenomen onderhoudsplichten worden gezien als een vorm van belasting en passen daarmee niet in het stelsel van de Omgevingswet.

De waterschappen geven aan dat het ombouwen van de inhoud van deze verordeningen naar een waterschapsverordening binnen maximaal twee jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan gebeuren. Deze overgangstermijn zal bij koninklijk besluit worden vastgelegd. Deze termijn biedt waterschappen tijd om eventuele instructieregels van provincies aan de waterschappen uit de provinciale omgevingsverordening te verwerken. Ook moet het nieuwe beleid uit de waterbeheerprogramma's, die eind 2021 worden vastgesteld, worden vertaald in regels die in de waterschapsverordening landen. Deze programma's bevatten maatregelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Onder het nieuwe recht komen bepalingen over de waterkwaliteit ook in de waterschapsverordening terecht.

Voorzien is dat voor waterschapsverordeningen, net als voor omgevingsplannen, overgangsrecht nodig zal zijn voor te decentraliseren onderwerpen. Het gaat om regels over activiteiten, zoals bepaalde lozingsactiviteiten, die onder de Waterwet centraal geregeld worden en onder de Omgevingswet via de waterschapsverordeningen geregeld zullen worden. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Zolang een waterschap zelf geen nieuwe waterschapsverordening heeft opgesteld zullen delen van de huidige keur en andere regels die in de waterschapsverordening opgaan, van rechtswege worden aangewezen als (al dan niet tijdelijk deel van) de waterschapsverordening. Hiermee wordt een rechtvacuüm voorkomen en wordt al zo veel mogelijk conform het nieuwe stelsel gewerkt.

5.2.5 Algemene rijksregels

Algemene rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving gelden in beginsel direct nadat de Omgevingswet in werking treedt. Zij vervangen de bestaande regels uit vooral het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012. Beschikkingen zoals maatwerkvoorschriften die in procedure zijn gebracht voor inwerkingtreding worden nog volgens oud recht afgehandeld. Als de nieuwe, geharmoniseerde, regels voor bepaalde groepen bedrijven strenger zijn dan regels of voorschriften die nu voor hen gelden zal, waar nodig, in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet worden voorzien in een passende overgangstermijn.

Algemene rijksregels die vervallen

Zoals blijkt uit het Besluit activiteiten leefomgeving is de regering van plan om een aantal activiteiten of gevolgen van activiteiten niet langer te regelen met algemene rijksregels, maar te laten regelen door de gemeenten en waterschappen:

- Een aantal categorieën milieubelastende activiteiten, waaronder horeca, recreatie en detailhandel;
- Lozingsactiviteiten in de regionale wateren, tenzij zij plaatsvinden in samenhang met milieubelastende activiteiten die het Rijk reguleert en;
- Regels over de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten, ook waar het Rijk de preventie van deze emissies aan de bron wel blijft regelen.

Voor de twee laatste onderwerpen is de regering overigens voornemens om de waterschappen respectievelijk gemeenten wel te verplichten om deze aspecten te blijven regelen, zoals blijkt uit van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De regering heeft overwogen op welke wijze deze decentralisaties vorm kunnen krijgen. De volgende werkwijzen zijn bekeken:

- De huidige rijksregels blijven gelden totdat de decentrale overheid een besluit heeft genomen over het overzetten ervan.
- De inhoud van de huidige regels wordt opgenomen in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet en geldt totdat de decentrale overheid een besluit heeft genomen over het overzetten ervan.
- De inhoud van de huidige regels wordt van rechtswege ingevoegd in de decentrale regelgeving, waarna de decentrale overheid deze naar behoefte kan wijzigen.

Bij de twee eerstgenoemde opties blijft het overgangsrecht in rijksregelgeving opgenomen. Dit roept de vraag op tot wanneer het geldt. Zodra het decentrale bestuursorgaan heeft voorzien in een eigen regeling kan het overgangsrecht immers terugtreden. Dit zal niet altijd op een eenduidig moment zijn. Vooral bij het omgevingsplan dat, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, naar verwachting in veel gemeenten tot stand zal komen door een groter aantal wijzigingsbesluiten, heeft de gemeente grote vrijheid in de volgorde waarop zij verschillende locaties en onderwerpen aanpakt. Daarom kiest de regering voor de laatste optie. Het meegeven van de te decentraliseren regels in de vorm van een «bruidsschat» biedt de grootste duidelijkheid voor burgers en bedrijven en de meeste vrijheid voor decentrale overheden om de regels om te zetten op een wijze en in een volgorde die past bij hun aanpak. Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor het invoegen van bepaalde regels in de decentrale regelgeving. In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zullen inhoudelijke keuzes worden gemaakt over het overgangsrecht van de te decentraliseren regels. Daartoe behoren ook regels over het overgangsrecht voor eventuele maatwerkvoorschriften en gelijkwaardigheidsbeschikkingen.

Vergunningplichten en de «bruidsschat»

Bij de «bruidsschat» gaat het zowel om onderwerpen die in het oude omgevingsrecht geheel algemeen geregeld waren, als om onderwerpen die in het oude omgevingsrecht onderdeel waren van het milieudeel van de omgevingsvergunning. Zo golden voor veel activiteiten al algemene regels voor geluid, maar hebben vergunningplichtige bedrijven ook geluidsnormen in hun lopende omgevingsvergunningen. Op grond van de Omgevingswet wordt de immisie van geluid via de route van het omgevingsplan gereguleerd, en maakt dus niet langer onderdeel uit van de algemene regels van het Rijk of de vergunningplichten uit het Besluit activiteiten leefomgeving. De overgangsregels voorzien niet alleen in vervanging voor de oude algemene regels, maar zullen ook richting geven over hoe moet worden omgegaan met de onderwerpen uit lopende omgevingsvergunningen, zoals geluid, waarvan de regulering voortaan via het omgevingsplan gaat.

In verband met de nieuwe opzet van de omgevingsvergunningplicht voor bouwactiviteiten zal ook de vergunningplicht voor het bouwen in verband met een beoordeling aan het omgevingsplan als onderdeel van de «bruidsschat» aan het omgevingsplan worden toegevoegd.

5.2.6 Vergunningen

Paragraaf 4.2.5 van dit wetsvoorstel regelt dat bestaande vergunningen en ontheffingen uit toestemmingsstelsels in bestaande wetten gelden als omgevingsvergunning onder de Omgevingswet voor zover die wetten opgaan in de Omgevingswet. Een vergunning die wordt aangevraagd na de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet voldoen aan alle eisen van het nieuwe stelsel. Een vergunning die wordt aangevraagd voor inwerkingtreding wordt nog volgens oud recht afgehandeld en geldt daarna als omgevingsvergunning volgens nieuw recht.

Uitgangspunt voor het overgangsrecht over voorafgaand aan inwerking-treding van de wet verleende omgevingsvergunningen is dat de initiatief-nemer onder dezelfde condities zijn activiteit moet kunnen blijven voortzetten. De formele wettelijke grondslag voor de vergunning wijzigt weliswaar, maar de voorwaarden waaronder de vergunde activiteit mag worden verricht blijven gelijk. Dat geldt zowel in situaties waarin onder het nieuwe recht de activiteit ook geheel of gedeeltelijke vergunning-plichtig is, als in situaties waarin in het nieuwe recht de activiteit waarvoor voorheen een vergunning nodig was geheel of gedeeltelijk zonder vergunning mag worden uitgevoerd. Dit geldt zowel voor door het Rijk ingestelde vergunningplichten als voor decentrale vergunningplichten.

Hieronder wordt op de verschillende situaties nader ingegaan. Eerst wordt voor de door het Rijk ingestelde vergunningplichten ingegaan, daarna op de decentraal ingestelde vergunningplichten.

1. De vergunningplicht wijzigt inhoudelijk niet, alleen de grondslag verandert

Bij de totstandkoming van de wet is bij het opnemen van vergunning-plichten aanzienlijk voortgebouwd op voorheen geldende wetgeving. Voor veel activiteiten wijzigt de vergunningplicht daarom inhoudelijk niet, zowel wat betreft de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen als het beoordelingskader voor het verlenen van de vergunning. Het enige dat verandert, is de wettelijke grondslag voor de vergunning

Voorgaande geldt voor de meeste vergunningen die zijn verleend voor:

- Lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuivering-technisch werk;
- Wateronttrekkingsactiviteiten;
- Mijnbouwactiviteiten;
- Beperkingengebiedactiviteiten;
- Ontgrondingsactiviteiten en;
- Rijksmonumentenactiviteiten.

2. Er geldt een vergunningplicht voor een activiteit die voorheen niet vergunningplichtig was.

Voor zover er sprake is van voortzetting van dezelfde activiteit geldt van rechtswege, voor een termijn van twee jaar, een omgevingsvergunning (zie artikel 4.14 van dit wetsvoorstel). Bij algemene maatregel van bestuur kan worden vastgelegd dat voor specifieke categorieën van gevallen een langere termijn dan twee jaar geldt. Zo kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de vanuit Europese regels geldende revisietermijn voor een gerelateerde vergunning. Nieuwe vergunningplichten komen relatief weinig voor, omdat er bij het opstellen van de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet is gestreefd naar het instellen van zo min mogelijk nieuwe vergunningplichten. Maar in specifieke gevallen kan dat wel aan de orde zijn. Zo zijn bijvoorbeeld in het Besluit activiteiten leefomgeving alle lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam bij complexe bedrijven voortaan vergunningplichtig, terwijl onder het voorheen geldende recht een deel van die lozingen onder algemene regels viel. Ook zijn in dat besluit bijvoorbeeld de vergunningvrije gevallen voor de ontgrondingsactiviteiten landelijk geharmoniseerd.

Deze lijn geldt ook, als niet een gehele activiteit, maar alleen een onderdeel daarvan vergunningplichtig zou worden. Voor dat gedeelte geldt dan ook van rechtswege, voor een termijn van twee jaar of zo veel langer als bij algemene maatregel van bestuur bepaald, een omgevingsvergunning.

3. De vergunningplicht vervalt volledig

In een beperkt aantal gevallen vervalt de door het Rijk ingestelde vergunningplicht volledig. Uitgangspunt van het overgangsrecht is, dat de vergunningsvoorschriften blijven gelden als een maatwerkvoorschrift, voor zover het voorschrift gaat over een onderwerp dat is aangewezen als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid, van de Omgevingswet. Dit is bepaald in artikel 4.13, derde lid, van dit wetsvoorstel.

Het vervallen van de vergunning kan twee oorzaken hebben:

- a) De activiteit blijft door het Rijk geregeld, maar er wordt geen vergunningplicht meer noodzakelijk geacht. Algemene regels met maatwerk volstaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een aanleg van kabels en leidingen in het beperkingengebied van een rijksweg, of bij een deel van de wateractiviteiten. De algemene regels die in plaats van de vergunningplicht gelden bieden dan een mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen, waardoor de voorschriften van de vervallen vergunning als maatwerkvoorschrift blijven gelden.
- b) De activiteit wordt niet meer door het Rijk geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het waterschap en voor activiteiten op gesloten stortplaatsen. Als de decentrale regels dan een vergunningplicht inhouden (die eventueel via de «bruidsschat» wordt ingebouwd zoals beschreven in paragraaf 5.2.5 van deze toelichting), geldt de onder rijksregels verleende vergunning verder als onder de desbetreffende decentrale regel verleende vergunning. Als centraal geen vergunningplicht geldt, maar een algemene regel met een mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen (die eventueel via de «bruidsschat» wordt ingebouwd zoals beschreven in paragraaf 5.2.5 van deze toelichting), blijven de voorschriften van de vervallen vergunning als decentraal maatwerkvoorschrift gelden.

4. Overgangsrecht vergunningplicht: van inrichting naar activiteiten

In de Omgevingswet wordt de vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten niet langer gekoppeld aan het begrip inrichting, zoals in de Wabo het geval was. Hierdoor kan het voorkomen dat een bedrijf, dat geheel vergunningplichtig was op grond van de Wabo, op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) alleen voor een deel van zijn activiteiten vergunningplichtig zal zijn, terwijl voor een ander deel van zijn activiteiten algemene rijksregels of decentrale regels op basis van het omgevingsplan (vergunningplicht of algemene regels) zullen gelden. In dergelijke gevallen, waarbij een voorheen geheel vergunningplichtige activiteit na inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen gedeeltelijk vergunningplichtig wordt, geldt het volgende:

- Voor het deel van de activiteit dat ook na inwerkingtreding van de wet vergunningplichtig is, blijven de voorschriften van de vergunning gelden, voor zover ze betrekking hadden op dat vergunningplichtige deel.
- Voor het deel van de activiteiten van het bedrijf dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet onder algemene rijksregels of decentrale regels valt, worden de voorschriften gezien als maatwerkvoorschriften op grond van het Bal of op grond van het omgevingsplan. In onderstaand kader wordt dit aan de hand van voorbeelden toegelicht.

Voorbeelden:

De Raad van State heeft in haar advisering gevraagd om aan de hand van voorbeelden meer duidelijkheid te verschaffen over de overgang van voorschriften voor een inrichting naar voorschriften voor activiteiten. Ook het IPO heeft daar in haar consultatie-reactie aandacht voor gevraagd.

Hieronder wordt daarom nader ingegaan op in dat kader veel voorkomende situaties.

Voorbeeld 1: De begrenzing van de vergunningplichtige inrichting komt overeen met de begrenzing van de milieubelastende activiteit en die komt overeen met de begrenzing van de vergunningplicht milieubelastende activiteit.

Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een bedrijf binnen de basischemie, waarbinnen een activiteit wordt verricht als bedoeld in artikel 3.72, eerste lid, onder a, Bal en andere milieubelastende activiteiten op dezelfde locatie die deze activiteit functioneel ondersteunen, zoals aangegeven in het tweede lid van dat artikel. De vergunningplichtig volgt uit artikel 3.73, eerste lid Bal. Vergunningplicht onder de Wabo volgde uit artikel 2.1, tweede lid van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Omdat de begrenzing van de activiteit en ook van de vergunningplicht niet wijzigt, leidt artikel 4.13, eerste lid, van dit wetsvoorstel ertoe dat de vergunning voor de inrichting geldt als een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Er hoeven geen vergunningvoorschriften als maatwerkvoorschriften te gaan gelden.

Voorbeeld 2: De begrenzing van de vergunningplichtige inrichting komt overeen met de begrenzing van de milieubelastende activiteit. De begrenzing van de vergunningplicht is kleiner.

Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een vergunningplichtige inrichting in de papierindustrie, waarbinnen karton wordt gemaakt als bedoel in artikel 3.122, eerste lid, onder c, Bal en andere milieubelastende activiteiten op dezelfde locatie die deze activiteit functioneel ondersteunen zoals aangegeven in het tweede lid van dat artikel. De vergunningplicht volgt uit artikel 3.125, eerste lid, onder a, en geldt voor de milieubelastende installatie voor het maken van karton. Vergunningplicht onder de Wabo volgt uit bijlage 1, onderdeel C, cat. 16.4, tweede lid Bor. Wat betreft de voorschriften van de inrichtingsvergunning kunnen er verschillende situaties aan de orde zijn:

1. Voorschrift van de inrichtingsvergunning gaat alleen over het vergunningplichtige deel van de milieubelastende activiteit. Dat voorschrift wordt onderdeel van de door overgangsrecht ontstane vergunning voor de milieubelastende activiteit.
2. Voorschrift van de inrichtingsvergunning gaat alleen over het niet vergunningplichtige deel van de milieubelastende activiteit. Op dat deel van de milieubelastende activiteit geldt geen verbodsbepaling onder de Omgevingswet, en het vergunningvoorschrift geldt dus gelet op het derde lid van artikel 4.13 van dit wetsvoorstel niet als vergunningvoorschrift, maar als maatwerkvoorschrift op basis van de specifieke zorgplicht uit het Bal. Voorwaarde is wel dat het Bal het stellen van een dergelijk maatwerkvoorschrift mogelijk maakt, maar gelet op de manier waarop Bal met maatwerk omgaat zal dat meestal het geval zijn. Mocht dat niet het geval zijn, vervalt het voorschrift.
3. Voorschrift geldt voor de gehele inrichting/ milieubelastende activiteit, dus zowel voor het onder Bal vergunningplichtige deel als het deel dat alleen onder algemene rijksregels van het Bal valt. Het voorschrift is inhoudelijk «deelbaar». Bijvoorbeeld een bepaling dat regenwater van daken niet in het vuilwaterriool wordt geloosd. Het hierboven in 1) omschreven deel geldt voor het vergunningplichtige deel (als dat een dak heeft). Het hierboven in 2) omschreven deel geldt voor (daken van) het niet vergunningplichtige deel.
4. Voorschrift gaat over de gehele inrichting/ milieubelastende activiteit, dus zowel over het vergunningplichtige deel als het deel dat alleen onder algemene regels valt, en is inhoudelijk niet «deelbaar».

Bijvoorbeeld een bepaling dat de totale hoeveelheid afvalwater uit de inrichting/ milieubelastende activiteit maximaal $X \text{ m}^3$ mag bedragen. Dat voorschrift kan niet via overgangsrecht worden gekoppeld aan het vergunningplichtige deel, want het gaat niet alleen over de vergunningplichtige activiteit, maar over de gehele milieubelastende activiteit. Dit voorschrift geldt als maatwerkvoorschrift voor de gehele milieubelastende activiteit (inclusief het vergunningplichtige deel). Het voorschrift kan dan worden gezien als maatwerkvoorschrift op basis van de specifieke zorgplicht uit het Bal. Die zorgplicht geldt zowel voor het vergunningplichtige als niet vergunningplichtige deel van de milieubelastende activiteit.

Voorbeeld 3: De begrenzing van de inrichting is ruimer dan de begrenzing van de milieubelastende activiteit.

De begrenzing van de vergunningplicht is kleiner dan de begrenzing van de milieubelastende activiteit.

Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een openluchtractiepark dat jaarlijks meer dan 500.000 bezoekers trekt, waarbinnen een openluchtkartbaan ligt als bedoeld in artikel 3.304, eerste lid Bal en activiteiten die deze kartbaan functioneel ondersteunen zoals aangegeven in het tweede lid van dat artikel. De vergunningplicht voor de kartbaan volgt uit artikel 3.305 Bal, en is beperkt tot die kartbaan. Vergunningplicht onder de Wabo volgt uit bijlage 1, onderdeel C, cat. 19.4, onder a, Bor.

Wat betreft het verbinden van voorschriften aan de vergunning verschilt dit voorbeeld niet van voorbeeld 2. Een voorschrift dat aan de milieubelastende activiteit vergunning kan worden verbonden zou bijvoorbeeld een voorschrift kunnen zijn dat bepaalt dat na 19.00u geen karten meer mag plaatsvinden. Dit voorschrift is inhoudelijk alleen relevant voor het vergunningplichtige deel van de milieubelastende activiteit. Een voorschrift dat als maatwerkvoorschrift voor de milieubelastende activiteit kan gaan gelden zou bijvoorbeeld een voorschrift kunnen zijn waarin is bepaald dat het regenwater van de kartbaan en daarbij behorende installatie voor kleinschalig tanken wordt geleid door een gezamenlijke olie-afscheider.

Als een «inhoudelijk ondeelbaar» voorschrift gold voor de gehele inrichting kan het via artikel 4.12, vierde lid van dit wetsvoorstel ook niet worden omgezet naar maatwerkvoorschrift voor de milieubelastende activiteit zoals in het Bal aangewezen. Deze milieubelastende activiteit vormt immers alleen een deel van de oude inrichting samen met activiteiten die nu in het omgevingsplan geregeld worden. Het vergunningvoorschrift voor de inrichting wordt omgezet in een maatwerkvoorschrift op grond van het omgevingsplan. Dit omgevingsplan is immers het niveau waar over alle onderdelen van de milieubelastende activiteit eisen gesteld kunnen worden (maatwerkeisen op centraal geregelde regels) en omgevingsplan regels over onderwerpen waar centraal geen regels voor gelden. De mogelijkheid om op grond van het omgevingsplan een dergelijk maatwerkvoorschrift te stellen wordt via bruidsschat in het omgevingsplan ingebouwd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een voorschrift in de huidige inrichtingsvergunning waarin is bepaald dat de totale hoeveelheid afvalwater dat vanuit het attractiepark op het openbaar vuilwaterriool wordt geloosd, begrenst.

Voorbeeld 4: De begrenzing van de inrichting is ruimer dan de begrenzing van de milieubelastende activiteit.

De begrenzing van de milieubelastende activiteit komt overeen met de begrenzing van de vergunningplicht milieubelastende activiteit.

Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een inrichting waarbinnen een zelfstandige afvalwaterzuivering als bedoeld in artikel 3.41, eerste lid onder a Bal is gelegen, en waarbij binnen de inrichting ook die installatie functioneel ondersteunende activiteiten plaatsvinden. Tot de milieubelastende activiteit behoren die ondersteunende activiteiten niet. De milieubelastende activiteit is gelet op artikel 3.42, eerste lid, in het geheel vergunningplichtig. Vergunningplicht onder de Wabo volgt uit bijlage 1, onderdeel C, cat. 27.4, Bor.

Wat betreft het verbinden van voorschriften aan de vergunning verschilt dit voorbeeld niet van voorbeeld 2.

Er is geen gedeelte van de inrichting dat onder het Bal een niet-vergunningplichtig deel van een milieubelastende activiteit zou zijn. Wel een deel van de inrichting dat geheel buiten het Bal valt. Een «ondeelbaar» vergunningvoorschrift dat voor de gehele inrichting geldt wordt omgezet in een maatwerkvoorschrift op grond van het omgevingsplan.

5.2.7 Projectbesluit

Elk projectbesluit dat onder de Omgevingswet in procedure wordt gebracht moet voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving. Een van die eisen is neergelegd in artikel 5.52, eerste lid, van de Omgevingswet. Op grond van die bepaling geldt dat een projectbesluit indien nodig het omgevingsplan wijzigt met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en het in werking hebben of in stand houden van dat project. Hiertoe kan het projectbesluit dus bestaan uit een besluitonderdeel dat voorziet in het wijzigen van één of meer omgevingsplannen om de regels aan te passen. Als in de overgangsfase sprake is van een omgevingsplan, dat op de betreffende locatie nog bestaat uit een bestemmingsplan, zou het projectbesluit voor de desbetreffende locatie moeten voorzien in een geheel nieuw regime. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen namelijk geen partiële wijzigingen meer worden doorgevoerd in de regels uit het oude regime. Alle regels voor de desbetreffende locatie zullen in dat geval moeten worden aangepast aan de vereisten die de Omgevingswet daaraan stelt. Dat zou betekenen dat een projectbesluit ook regels zou moeten wijzigen uit het omgevingsplan waar een bestemmingsplan nog deel van uitmaakt, die helemaal niet in de weg staan aan het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project. Denk hierbij bijvoorbeeld aan algemene regels uit een bestemmingsplan zoals begripsomschrijvingen, wijze van meten en overgangsrechtelijke bepalingen. Om te voorkomen dat een projectbesluit zou worden belast met de noodzaak om dergelijke regels over te hevelen naar het nieuwe stelsel, is als overgangsregel in artikel 22.16 van de Omgevingswet bepaald dat een projectbesluit in de overgangsfase nog niet hoeft te voldoen aan artikel 5.52, eerste lid van de Omgevingswet en dat het projectbesluit, voor zover het in strijd is met het omgevingsplan, geldt als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeente kan het omgevingsplan dan in de loop van de overgangsfase in overeenstemming te brengen met die vergunning, zo volgt uit het tweede lid van artikel 22.16.

Voorgangers van het projectbesluit

Het projectbesluit heeft weliswaar voorgangers, maar die hebben een andere juridische werking dan het projectbesluit.

Een *inpassingsplan* op grond van de Wro vervangt (delen van) het bestemmingsplan, of vult dat aan, maar wijzigt het niet zoals een projectbesluit dat straks bij het omgevingsplan doet. Een *inpassingsplan*

gaat op in het omgevingsplan, en als het nog in procedure is, gebeurt dat alsnog op het moment dat het inpassingsplan van kracht wordt. Een gemeente is wel bevoegd een omgevingsplan vast te stellen voor de locatie waarvoor een inpassingsplan is vastgesteld. Wanneer deze bevoegdheid door middel van overgangsrecht zou worden ontnomen, zou dit de overgang naar het nieuwe stelsel die is beschreven in paragraaf 5.2.3 van deze toelichting belemmeren. Uitgangspunt voor gemeenten bij het omzetten van een inpassingsplan in een (deel van het) omgevingsplan zal uiteraard moeten zijn dat het resultaat dat met het inpassingplan wordt beoogd, wordt gerespecteerd. Waar nodig kunnen het Rijk en de provincies hun instructiebevoegdheden gebruiken voor het beschermen van het resultaat van een inpassingsplan.

Een *tracébesluit* op grond van de Tracéwet geldt als omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan en die status wordt uiteraard gecontinueerd. Ook de andere rechtsgevolgen die de Tracéwet aan een tracébesluit toekent (zoals de voorbescherming en het niet van toepassing zijn van regels over de natuurtoets) zullen behouden blijven (zie paragraaf 4.3.9 van dit wetsvoorstel). De Tracéwet instrueert de gemeente verder het bestemmingsplan aan te passen aan het tracébesluit binnen één jaar. Die verplichting om het omgevingsplan te wijzigen blijft bestaan, ook als het tracébesluit pas onherroepelijk wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wel wordt voor de termijn waarbinnen dat moet gebeuren, aangesloten bij de termijn die de gemeente krijgt om zijn bestemmingsplannen om te bouwen naar een omgevingsplan dat voldoet aan alle eisen. Hierdoor wordt dat proces, en de keuzes die de gemeente daarin maakt, niet door deze verplichting verstoord. De procedure die in de Omgevingswet is voorgeschreven en die voorafgaat aan de vaststelling van een ontwerpprojectbesluit, komt in hoge mate overeen met de procedure die in de Tracéwet is voorgeschreven voor het tracébesluit. Daarom worden de startbeslissing en de structuurvisie die zijn genomen, respectievelijk vastgesteld op grond van de Tracéwet gelijkgesteld met het voornemen, respectievelijk de voorkeursbeslissing uit de Omgevingswet. Dat betekent dat op de procedures waarin alleen nog deze stappen – die gericht zijn op probleemverkenning en trechtering van oplossingen voorafgaand aan het opstellen van een ontwerpbesluit – zijn gezet, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet het nieuwe recht van toepassing zal zijn. Dat is anders als eenmaal een ontwerp-tracébesluit ter inzage is gelegd. Omdat het tracébesluit een andere juridische werking heeft dan het projectbesluit blijft voor de procedure en het besluit zelf het oude recht van toepassing.

De huidige regelgeving kent nog twee andere figuren die in naam en werking enige overeenkomst vertonen met een projectbesluit: het *projectuitvoeringsbesluit* van de Chw en het *projectplan* van de Waterwet. Beide figuren worden op grond van dit wetsvoorstel in het kader van het overgangsrecht aangemerkt als omgevingsvergunning en niet als projectbesluit. Korthedshalve wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij die overgangsbepalingen.

5.2.8 Instructieregels

Voor instructieregels kent dit wetsvoorstel bewust geen overgangsrecht. Alle bestaande instructieregels van het Rijk en de provincies verliezen hun rechtskracht, behalve voor het afronden van lopende procedures. Daarom is het van belang dat het Rijk – in het Besluit kwaliteit leefomgeving – en de provincies – in hun omgevingsverordeningen – de instructieregels die zij willen behouden opnieuw vaststellen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. De nieuwe regels moeten uiteraard toegespitst zijn op de werking van het nieuwe stelsel. Deze aanpak voorkomt dat bestuursorganen de oude instructieregels moeten toepassen op nieuwe instru-

menten, wat gezien de aard van veel van deze regels zal leiden tot veel hoofdbreken voor ambtenaren en rechters.

Voor instructieregels zijn drie situaties te onderscheiden:

- *De instructieregel is inhoudelijk ongewijzigd.* Zo zullen veel instructieregels met een Europeesrechtelijke achtergrond weliswaar opnieuw geformuleerd worden, maar toch wat inhoud betreft niet veranderen. De uitvoering van taken en bevoegdheden blijft op dezelfde wijze plaatsvinden als onder het huidige recht.
- *De instructieregel is nieuw of gewijzigd in verband met de stelselherziening.* Denk bijvoorbeeld aan de nieuwe regels voor geluid en geur van activiteiten. Dergelijke instructieregels worden bij de eerstvolgende vaststelling van een beleidsdocument of besluit uitgevoerd. Daarop is paragraaf 5.2.3 van deze toelichting ingegaan. In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden voorzien in het hiervoor benodigde overgangsrecht.
- *De instructieregel is nieuw of gewijzigd met een beleidsmatige achtergrond en alleen in de tijd gekoppeld aan stelselherziening.* Om het gewijzigd beleid snel te kunnen laten doorwerken kan bij dergelijke regels bepaald worden dat bestuursorganen in bepaalde omstandigheden een besluit moeten nemen of wijzigen. Uiteraard wordt daarbij rekening gehouden met de bestuurslasten.

5.2.9 Samenvattende weergave

Enkele hoofdlijnen uit de bovenstaande paragrafen zijn in onderstaande tabel samengevat.

Tabel 1. Samenvattende weergave van de overgangsfase

Direct na inwerking-treding	Eerste jaren na inwerkingtreding	5 jaar na inwerking-treding	10 jaar na inwerking-treding
<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten hebben omgevingsplan van rechtswege. • Digitaal stelsel in de lucht voor nieuw stelsel met behoud van huidige mogelijkheden. • Alle nieuwe besluiten volgens nieuw recht. • Veel provincies hebben in beginsel een omgevingsverordening, mogelijk komt er deels overgangsrecht. • Nieuwe uitvoeringsregelgeving Rijk in werking. • Rijk heeft nationale omgevingsvisie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decentrale overheden zijn bezig met beleidsvorming en nieuwe regelgeving. • Afronding besluitvorming en beroepsprocedures volgens oud recht. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ook de gemeenten hebben omgevingsvisies. • Digitaal stelsel verder uitgebouwd met nieuwe mogelijkheden. • Oud recht en oude rechtsfiguren spelen bijna geen rol meer. • Alleen gemeenten werken nog door aan ombouwen omgevingsplannen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stelsel volledig in werking. • De overgangsfase is afgerond en het overgangsrecht speelt geen rol meer.

5.2.10 Overgangsrecht Digitaal Stelsel Omgevingswet

In de voorgaande paragrafen is weergegeven op welke wijze het overgangsrecht wordt vormgegeven voor de oude instrumenten en regels. Niet alle verplichtingen op grond van de Omgevingswet zullen direct met de inwerkingtreding gaan gelden. Er zijn overgangstermijnen voor het opstellen van bijvoorbeeld de gemeentelijke omgevingsvisie en omgevingsplannen. Ook zullen al voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gestarte procedures onder het oude recht worden afgehandeld. Deze overgangsperiode stelt eisen aan de vormgeving van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).

Het omzetten van de oude instrumenten naar volwaardige nieuwe instrumenten vergt tijd. Tot die tijd moet het oude recht ontsloten worden op een manier die gelijkwaardig is aan het huidige dienstverleningsniveau, als het overgangsrecht daarnaar verwijst. In de overgangstermijn worden via het DSO de regels uit oude ruimtelijke instrumenten en informatie uit de nieuwe instrumenten ontsloten om inzicht te bieden wat kan en mag op een locatie. De regels uit oude gemeentelijke en waterschapsverordeningen worden ontsloten via www.overheid.nl

Met het overgangsrecht is ook gewaarborgd dat na de inwerkingtreding van de wet de oude digitale voorzieningen nog enige tijd beschikbaar blijven voor het wijzigen van besluiten die nog in procedure of onder de rechter zijn. Die tijd zal bij koninklijk besluit worden bepaald en zal voor de afzonderlijke instrumenten kunnen verschillen. Het tempo bij de verschillende instrumenten zal worden gemonitord om het juiste tijdstip te kunnen bepalen waarop voorzieningen kunnen worden uitgefaseerd en om eventueel gerichte invoeringsbegeleiding te kunnen bieden om het tempo te versnellen (zie ook paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting).

Uiteraard zullen de gebruikerstoepassingen in het DSO voor het aanvragen van vergunningen en het doen van meldingen op grond van de Omgevingswet gereed zijn als de wet in werking treedt. Maar voor de vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet ingediende aanvragen voor vergunningen geldt nog de Wabo, de Waterwet of een andere wet op grond van het overgangsrecht. Dus gedurende een bij koninklijk besluit te bepalen tijd zullen voor inwerkingtreding ingediende vergunningaanvragen op Omgevingsloket.nl door initiatiefnemers nog moeten kunnen worden ingezien en gewijzigd. Bijvoorbeeld voor het geval een bevoegd gezag of de rechter heeft geoordeeld dat aanvullend onderzoek nodig is. Hierin zal het overgangsrecht voorzien tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De landelijke voorziening voor het indienen van meldingen onder het oude recht zal ten hoogste zes maanden beschikbaar blijven zodat al gedane meldingen nog kunnen worden behandeld. Dit hoeft niet in het overgangsrecht te worden geregeld, omdat voor het Activiteitenbesluit Internetmodule geen wettelijke regeling van toepassing is. Met invoeringsbegeleiding wordt ervoor gezorgd dat de overgang zowel voor initiatiefnemers als het bevoegde gezag soepel verloopt.

Dit wetsvoorstel bevat een aantal bepalingen die hiervoor relevant zijn en die nader worden uitgewerkt in uitwerkingsregelgeving, zoals in paragraaf 2.1.4 van deze memorie van toelichting is opgenomen.

5.3 Opbouw en indeling regels overgangsrecht

In hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel is het overgangsrecht opgenomen dat nodig is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit «overgangsrecht» ziet vooral op het «omklapmoment» van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.

In afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten. Deze bepalingen gelden voor alle besluiten op grond van de in artikel 4.1 van het wetsvoorstel opgesomde wetten of onderdelen daarvan en de in artikel 4.2 bedoelde besluiten tot oplegging van een gedoogplicht. Afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel is ook van toepassing op besluiten waarvoor overgangsrechtelijke bepalingen elders in hoofdstuk 4

van dit wetsvoorstel zijn opgenomen, tenzij in de andere afdelingen van dit hoofdstuk een bijzondere regeling is getroffen. Als dat het geval is, wordt dat bij die bijzondere bepalingen uitdrukkelijk vermeld en toegelicht.

In afdeling 4.2 van dit wetsvoorstel is het overgangsrecht opgenomen voor enkele onderwerpen van de Omgevingswet. Het gaat om het overgangsrecht voor omgevingsplannen, omgevingsvisies, omgevingsvergunningen, het DSO, gedoogplichtbeschikkingen, nadeelcompensatie en bestuursrechtelijke sanctiebesluiten. Voor bundeling van het overgangsrecht over deze onderwerpen is gekozen, omdat de overgangsbepalingen zien op rechtsfiguren uit verschillende wetten. Bundeling maakt afzonderlijk overgangsrecht per in te trekken wet voor deze rechtsfiguren overbodig, bewerkstelligt eenheid in het overgangsrecht voor die rechtsfiguren en maakt het overgangsrecht beter toegankelijk.

Voor zover het overgangsrecht voor besluiten of instrumenten niet geregeld is in afdeling 4.1 of afdeling 4.2, is overgangsrecht opgenomen in afdeling 4.3 van dit wetsvoorstel. Deze afdeling bevat overgangsbepalingen per ingetrokken of gewijzigde wet.

Naast de in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel opgenomen overgangsbepalingen, zijn er overgangsbepalingen die ook na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel langdurig relevant zijn voor de toepassing van het nieuwe instrumentarium. Voor de kenbaarheid zijn die bepalingen in de Omgevingswet zelf opgenomen, in het voor overgangsrecht gereserveerde hoofdstuk 22.

6. Invoering Omgevingswet

6.1 Invoeringsbegeleiding

Implementatieprogramma

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is een implementatieprogramma met alle overheden opgesteld. Dit programma heeft een duidelijke focus op de benodigde cultuurverandering. De Omgevingswet heeft immers grote gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Iedereen moet straks naar letter en geest van de wet kunnen werken. Dit is een grote veranderopgave voor de bestuursorganen, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De eerste stap hierin is de stap van bewustwording. Het implementatieprogramma voorziet hierin door het organiseren van onder meer «roadshows», pilots en experimenten om ervaring op te doen met het werken met de Omgevingswet. Daarnaast zijn ondersteuningsmiddelen ontwikkeld waarbij de nieuwe manier van denken centraal staat, zoals handleidingen, colleges en praktijkdagen. De precieze vorm en invulling van de producten zijn op basis van de behoefte bij de bestuursorganen en de gebruikers bepaald.

Implementatiemonitor

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel hebben Rijkswaterstaat samen met VNG, UvW en IPO en de betrokken ministeries ook een meerjarige implementatiemonitor opgesteld. Het doel hiervan is het verbeteren van het toepassen van de Omgevingswet door middel van in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. De monitor meet voor de gehele implementatieperiode de voortgang van de mate waarin het nieuwe wettelijke stelsel wordt geïmplementeerd. Ook het doelbereik van het implementatieprogramma wordt gemeten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of

bestuursorganen voldoende ondersteund worden door het implementatieprogramma en dit hen helpt tijdig klaar te zijn voor de Omgevingswet. Verder wordt de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving in de dagelijkse praktijk gemeten. Deze informatie wordt enerzijds benut bij het vormgeven van het jaarlijkse implementatieprogramma. Anderzijds worden praktische knelpunten, afhankelijk van het stadium waarin de ontwerp wet- en regelgeving zich bevindt en de ruimte die dat biedt, meegenomen bij het ontwerp van die regelgeving.

Na inwerkingtreding van het nieuwe wettelijk stelsel wordt in ieder geval de voortgang van de mate waarin de verbeterdoelen van de stelselherziening worden behaald gemeten.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

7.1 Algemeen

De regering heeft een aantal toetsen laten uitvoeren om een inschatting te kunnen maken van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de samenleving. Die toetsen betreffen vooral de nieuwe elementen die dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet toevoegt, maar ook het overgangsrecht dat burgers, bedrijven en overheden werk uit handen neemt. Het gaat om de volgende toetsen en adviezen:

- De Actal-toets (Adviescollege toetsing administratieve lasten, tegenwoordig ATR);
- Onderzoek naar financiële effecten/bedrijfseffectentoets Omgevingswet (SIRA);
- Advies van de Raad voor de rechtspraak en;
- Advies van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

Er heeft geen onderzoek naar de effecten op het milieu plaatsgevonden. De reden hiervoor is dat de Invoeringswet ten opzichte van de Omgevingswet, geen voor de milieueffecten relevante wijzigingen of aanvulling bevat. De Invoeringswet zal daarom niet zal leiden tot extra of andere milieueffecten dan die het PBL eerder in haar onderzoek naar de effecten van de Omgevingswet onderkende.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de effecten die de nieuwe elementen van de Omgevingswet, die met het wetsvoorstel worden ingevoegd, naar verwachting op de Nederlandse samenleving zal hebben voor wat betreft bedrijfseffecten inclusief regeldruk, financiële effecten voor medeoverheden en effecten op de rechtspraak. In het hoofdstuk is niet ingegaan op de adviezen van het Actal en de RvS. Beide adviezen en de reactie hierop zijn op diverse andere plaatsen in deze memorie van toelichting verwoord.

7.2 Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden

Het onderzoeksbureau SIRA Consulting heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van de Invoeringswet voor burgers, bedrijven en overheden en heeft ook de bedrijfseffectentoets uitgevoerd. Het gaat daarbij om de administratieve lasten (zoals de kosten van het invullen van formulieren), de «inhoudelijke nalevingskosten» (zoals de kosten van het lekdicht maken van een vloer) en om de financiële kosten (daarbij kan vooral gedacht worden aan leges). Deze drie kostensoorten vormen samen de nalevingskosten. De vaak gebruikte term regeldruk betreft alleen de administratieve lasten en «inhoudelijke nalevingskosten». Daarnaast heeft SIRA gekeken naar de bestuurlijke lasten, de kosten die overheden maken om regelgeving uit te voeren.

De Invoeringswet leidt voor alle hierboven genoemde belanghebbenden tot een vermindering van kosten. De kostendaling is vooral het gevolg van het «opknippen» van de vergunning voor bouwactiviteiten. Daarnaast geven ook de veranderingen voor het onderdeel nadeelcompensatie een significant effect. Voor de medeoverheden geldt dat de kostendaling deels gecompenseerd wordt doordat de vermindering van de bestuurlijke lasten ook leidt tot minder inkomsten uit leges.

Voor bedrijven en burgers worden de effecten ingeschat op een jaarlijks bedrag van € 29 à 63 miljoen aan reductie van administratieve lasten en € 17 à 36 miljoen aan jaarlijkse reductie van financiële kosten (minder leges).

Voor de medeoverheden gaat het om een reductie van bestuurslasten van € 24 à 55 miljoen per jaar en om minder legesinkomsten van € 16 à 34 miljoen per jaar. Het gaat hierbij vooral om effecten bij gemeenten.

Voor gemeenten leidt de Invoeringswet tot extra eenmalige kosten. Dit komt omdat in de gemeentelijke omgevingsplannen moet worden opgenomen voor welke situaties een vergunning nodig is voor de ruimtelijke toetsing van bouwactiviteiten. Het gaat hierbij om een bedrag van € 4,7 à 8,0 miljoen aan eenmalige kosten.

De genoemde financiële effecten kunnen nog wijzigen wanneer nadere regelgeving bekend is. Dit is vooral relevant voor de effecten van nieuwe regelgeving over de ruimtelijke toetsing van bouwactiviteiten. De specifieke regelgeving wordt later vastgelegd in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Vooral het regeldrukonderzoek naar de effecten van het Invoeringsbesluit Omgevingswet kan daarom nog tot aangepaste inzichten leiden. Van belang is verder dat het daadwerkelijke effect ook afhangt van de keuzes die gemeenten zullen maken over het vergunningvrij bouwen. De wet legt de keuzes hierover bij de gemeenten neer. De aanzienlijke voordelen die de Omgevingswet burgers en bedrijven op dit punt kan bieden (en die kunnen oplopen tot bijna 100 miljoen euro per jaar) treden alleen op als er een categorie bouwwerken vergelijkbaar met de huidige situatie vergunningvrij blijft.

In dit wetsvoorstel wordt de basis gelegd voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Deze juridische basis is nodig om de processen onder de Omgevingswet digitaal te kunnen ondersteunen. Deze juridische basis is echter niet bepalend voor de invulling van het DSO en daarmee ook niet voor de financiële effecten daarvan. Over de feitelijke invulling en daarmee uiteindelijk ook de financiële effecten, wordt besloten in interbestuurlijke besluitvorming waarbij naast het Rijk, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen de betrokken partijen zijn.

In het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen financiële afspraken gemaakt over de investerings- en de uitvoeringskosten van het digitaal stelsel. Deze afspraken zijn gebaseerd op een financieel onderzoek. In dat onderzoek zijn de verwachte besparingen en kosten conservatief ingeschat. Door een stapsgewijze aanpak en adequate monitoring worden de risico's beheerst.

7.3 Bedrijfseffectentoets

Dit wetsvoorstel leidt niet tot andere inzichten voor wat betreft de bedrijfseffecten zoals die eerder onderzocht zijn in het kader van de Omgevingswet en de vier basisbesluiten. In principe hebben alle bedrijven in Nederland in meer of minder mate te maken met de

Omgevingswet en de onderliggende regelgeving. De bedrijfseffecten hiervan zijn positief. De bedrijfseffectentoets van dit wetsvoorstel zoals die door SIRA is uitgevoerd voegt hier nog een element aan toe. Eerder is niet gekeken naar het mogelijke effect van de stelselherziening op innovatie.

Voor de gehele stelselherziening geldt dat er bredere mogelijkheden ontstaan voor het toepassen van experimenteerbepalingen. Hierdoor krijgen overheden, burgers en bedrijven meer mogelijkheden om innovaties in de praktijk uit te testen en te bezien of de alternatieven voldoende de publieke belangen kunnen waarborgen. Daarnaast wordt het starten van nieuwe innovatieve initiatieven gestimuleerd doordat de Omgevingswet hiervoor belemmeringen wegneemt. Procedures worden eenvoudiger en korter en planvorming wordt globaler waardoor nieuwe ideeën makkelijker en sneller zijn in te passen.

7.4 Gevolgen voor de rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak heeft advies uitgebracht over de effecten voor de rechtspraak en de gevolgen voor de organisatie en de werklast.

Met de invoering van de Omgevingswet verschuift het accent op vergunningverlening naar algemene regels. Verder zullen, meer dan onder de Wabo het geval is, afzonderlijke besluiten straks in één omgevingsvergunning worden opgenomen. Beide ontwikkelingen betekenen naar het oordeel van de Raad dat ten gevolge van de Omgevingswet minder vergunningen worden verleend, dat die vergunningen inhoudelijk breder zijn en dat handhaving van de algemene regels en verzoeken om maatwerkvoorschriften frequenter zullen voorkomen.

In het eerste jaar na invoering wordt extra ingezet op het opleiden van rechters en juridisch ondersteunende medewerkers. Het aantal zaken over vergunningen zal dalen. Het aantal zaken over handhaving, maatwerkvoorschriften en met name nadeelcompensatie zullen naar verwachting stijgen. De Raad verwacht dat de gemiddelde behandelijd per zaak toeneemt. Daarbij zullen omgevingsrechtelijke zaken vaker meervoudig worden behandeld dan in de huidige situatie.

Alle factoren in aanmerking nemende, verwacht de Raad voor de Rechtspraak dat de invoering van de Omgevingswet leidt tot een structurele toename van werklast in financiële zin van jaarlijks € 2,1 miljoen. In het eerste jaar is de toename in werklast € 5,8 miljoen. Die gevolgen nemen door de jaren heen af tot de structurele toename in werklast van jaarlijks € 2,1 miljoen is bereikt. De Raad voor de Rechtspraak geeft aan in een botsproef nader te willen verkennen wat de kosten van aanpassingen van de digitale systemen voor gegevensverwerking van de gerechten zullen zijn.

Met de Raad wordt geconstateerd dat door de integratie van wettelijke kaders in de Omgevingswet, diverse vergunningplichten uit geldende wetgeving in de vergunningplicht van de Omgevingswet worden ondergebracht (omgevingsvergunning). Dat hoeft op zich niet te leiden tot een vermindering van het aantal vergunningen dat jaarlijks wordt verleend. De bestaande vergunningplichten zijn in artikel 5.1 Omgevingswet via diverse activiteiten onder de vergunningplicht van de Omgevingswet gebracht, terwijl naar keuze van de aanvrager, los of gelijktijdig de activiteiten kunnen worden aangevraagd. Wel bevat de Omgevingswet de mogelijkheid om meer met algemene regels te werken dan met vergunningplichten dan onder de geldende wetgeving het geval is. Gedacht kan worden aan de eerder genoemde knip tussen de

technische en ruimtelijke bouwactiviteit. Dat hoeft echter niet noodzakelijk tot meer handhavingprocedures te leiden. Op grond van ervaringen met wetgevingstrajecten uit het verleden (onder meer de vervanging van de milieuvergunningplicht door algemene regels, ingezet vanaf 1994) blijkt dat de tendens van het aantal zaken bij verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels juist tegenovergesteld is. Per saldo leidt een dergelijke beweging juist tot een afname van het aantal zaken die aan de rechtspraak worden voorgelegd. De introductie van nieuwe wetgeving leidt voor de rechtspraak altijd enige tijd tot een zekere verzwaring van de werklast. De regering verwacht dat de rechtspraak in staat zal zijn om deze tijdelijke werklastverzwaring in haar bedrijfsvoering kan op te vangen. Daarna verwacht de regering geen structurele werklastverzwaring. Tenslotte stelt de Raad vooral over nadeelcompensatie een toename van het aantal zaken te verwachten. De Raad baseerde zich daarbij nog op de situatie waarin het forfait ten minste 5% bedroeg. De regering verwacht dat de keuze voor een vast forfait van 5% en de verschuiving van het aangrijpingspunt voor schade naar de daadwerkelijke realisatie van activiteiten per saldo tot minder zaken leiden. Het SIRA onderzoek ondersteunt dit.

7.5 PIA onderzoek informatieverstrekking uitvoering en handhaving

In het kader van de Wet VTH heeft een PIA onderzoek plaatsgevonden naar de informatieverstrekking over uitvoering en handhaving. Voor de Omgevingswet heeft met betrekking hiertoe geen aanvullend onderzoek meer plaatsgevonden en wordt naar dat onderzoek verwezen. Dit is een ander PIA onderzoek dan het PIA onderzoek in relatie tot het DSO.

7.6 Evaluatie

De omgevingswet bevat een evaluatie bepaling in artikel 23.9 waarin staat dat de Omgevingswet elke vijf jaar geëvalueerd wordt op de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Om een goed beeld te krijgen van de werking van het stelsel, ligt het in de rede om alle onderdelen van het stelsel te evalueren. Onderstaande punten zullen daarbij in ieder geval aan de orde komen:

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

Bij de evaluatie zal uitdrukkelijk de vraag worden betrokken of de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar benutten, noch naar beschermen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de implementatiemonitor waarin naar aanleiding van motie-Çegerek/Veldman de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel zijn worden opgenomen. De regering zal de maatwerk mogelijkheden in de Omgevingswet goed monitoren om zo passend te kunnen reageren als toepassing van maatwerk onevenredige ongewenste effecten heeft. Dit wordt meegenomen als onderdeel van de implementatiemonitor.

Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de werking van instrumenten van het nieuwe stelsel, met bijzondere aandacht voor de zes kerninstrumenten, maar ook voor regels die de toepassing van deze instrumenten aansturen, zoals omgevingswaarden en instructieregels. Deze instrumenten en regels zijn immers van belang voor de werking van het stelsel en kunnen niet los gezien worden van de balans tussen beschermen en benutten.

8. Advisering en consultatie

8.1 Algemeen

Dit wetsvoorstel is begin 2017 in consultatie gebracht en voor advisering aangeboden aan diverse adviesorganen. In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van die adviezen en consultatie-reacties beschreven. Bij de algemene en artikelsgewijze toelichting wordt gericht op de verwerking van de adviezen ingegaan.

8.2 Advisering

Er zijn adviezen uitgebracht door:

- De Adviescommissie Omgevingswet;
- Actal (Adviescollege toetsing regeldruk);
- De Autoriteit persoonsgegevens;
- De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- De Raad voor de Rechtspraak.

Ook hebben ILT, ProRail en Rijkswaterstaat uitvoerings- en handhaafbaarheidstoetsen uitgevoerd.

8.3 Consultatie

Begin 2017 is de (internet)consultatie gestart van dit wetsvoorstel. Er is een groot aantal reacties ontvangen van burgers, bedrijven en belangenorganisaties zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), VNO-NCW en de Stichting Natuur & Milieu in samenwerking met andere milieuorganisaties. In totaal zo'n 1600 verschillende punten. Deze reacties hebben geleid tot een aantal aanpassingen en verduidelijkingen in de voorliggende wetsteksten en toelichting. Onderstaand wordt voor de hoofdonderwerpen uit dit wetsvoorstel beschreven welke aanpassingen gedaan zijn.

Nadeelcompensatie

In diverse botsproeven met partijen uit het veld is de voorgestelde nadeelcompensatieregeling getoetst. Om een beter (cijfermatig) beeld te krijgen over de behandeling van verzoeken om planschade en nadeelcompensatie in de praktijk, is op 7 februari 2017 een enquête uitgezet onder gemeenten, provincies en waterschappen. Van de in totaal 423 benaderde organisaties hebben 203 hierop gereageerd. De resultaten hiervan zijn meegenomen bij de uitwerking van de nadeelcompensatieregeling.

De consultatiereacties en de bevindingen uit de botsproeven geven steun voor het verleggen van het aangrijpingspunt voor schadevergoeding naar het moment waarop een vergunning wordt verleend of een activiteit start. Wel vragen partijen zich af hoe dit in de praktijk gaat werken. Dit is verduidelijkt in de algemene en artikelsgewijze toelichting.

Normaal maatschappelijk risico

In het wetsvoorstel was een forfait opgenomen waarmee de eerste 5% van directe en indirecte schade niet wordt vergoed. Deze schade valt onder het normaal maatschappelijk risico. Argument voor deze regeling voor directe en indirecte schade is dat schade in de vorm van waardevermindering van onroerende zaken uniform wordt behandeld.

Om tegemoet te komen aan het advies van de adviescommissie Omgevingswet en de consultatiereactie van onder andere VNO-NCW en diverse marktpartijen is het forfait van 5% voor normaal maatschappelijk risico voor directe schade uit het wetsvoorstel gehaald. Belangrijkste motivatie is dat het niet redelijk is dat een eigenaar die schade ondervindt een deel van die schade zelf moet betalen.

Schaduwsschade

Diverse partijen vonden dat schaduwsschade ook geregeld moet worden vooral voor schrijnende gevallen. De VNG vindt dit niet noodzakelijk. In het wetsvoorstel is niet gekozen voor een schaduwsschaderegeling omdat blijkt dat de schrijnende gevallen in de praktijk meestal worden opgelost. Voor schaduwsschade moet de oplossing in de eerste plaats worden gezocht in beter omgevingsmanagement en snellere besluitvorming.

Automatisch toekennen schadevergoeding

Actal vraagt om het verkrijgen van schadevergoeding eenvoudiger te maken door deze automatisch toe te kennen. Het is altijd mogelijk om als projectontwikkelaar een schadevergoedingsregeling te treffen met omwonenden. Het is niet mogelijk dit wettelijk vast te leggen omdat dit niet past binnen de A.

Schadevergoeding bij gedoogplichten

De UvW, IPO en de adviescommissie Omgevingswet kunnen zich niet vinden in het voorstel in de Invoeringswet om de schadeloosstelling voor alle gedoogplichten door de civiele rechter te laten vaststellen in plaats van door de bestuursrechter. Zij vrezen dat dit een drempel opwerpt voor burgers door hogere kosten en de verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat en willen daarom dat in ieder geval voor de gedoogplichten in het waterdomein de bestuursrechter bevoegd blijft. Er is in het wetsvoorstel voor de civiele rechter gekozen omdat dit de rechter is die voor het merendeel van de huidige gedoogplichten de bevoegde rechter is en vanuit de wens om de rechtsgang bij alle gedoogplichten te uniformeren.

Knip tussen bouwtechnische en ruimtelijke regels voor de bouw

De meeste partijen reageren positief op de voorgestelde «knip» omdat het aantal vergunningen hierdoor afneemt. De adviescommissie Omgevingswet is positief over de knip, maar vindt dat er geen nadere rijksregels moeten volgen voor een vergunningvrije categorie omdat dit het «decentraal, tenzij» principe van de wet doorkruist.

Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel zal de regering in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet inzetten op het vergunningvrij houden van de huidige vergunningvrije bouwwerken uit het bouwbesluit (zoals een dakkapel aan de achterzijde of een uitbouw) om de positieve effecten van de knip te maximaliseren. Actal beveelt dit ook aan. VNG en de G4 vragen hier wel de mogelijkheid

om in bepaalde gevallen af te wijken van een vergunningvrije categorie. Bij de invulling van het voorgenomen Invoeringbesluit Omgevingswet zal hier het gesprek met de gemeenten over worden gevoerd.

Omgevingsplan en omgevingsplanactiviteit

Rondom de werking van het omgevingsplan en de omgevingsplanactiviteit zijn veel vragen gesteld. Insprekers vragen zich af welke zaken in het omgevingsplan moeten, kunnen en niet mogen. Ook wil men weten hoe de inspraak georganiseerd is.

Over de omgevingsplanactiviteit die niet binnen het omgevingsplan past geven verschillende partijen en ook de Adviescommissie omgevingsrecht aan dat ze terug willen naar de term afwijkactiviteit en dat deze activiteit kenbaar moet zijn in het DSO. Deze vergunning betekent immers dat op een bepaalde locatie iets anders geldt dan in het omgevingsplan staat. De regering heeft ervoor gekozen om de term buitenplanse omgevingsplanactiviteit te hanteren voor die activiteiten die worden toegestaan die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure Algemene wet bestuursrecht

In het wetsvoorstel is opgenomen dat aanvragers kunnen verzoeken om toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure (Awb 3.4). De bestuurlijke partners willen graag zelf de mogelijkheid hebben om de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen. Ook de adviescommissie Omgevingswet raadt dit aan omdat ze vindt dat het openbaar bestuur moet bepalen hoe de burger in de procedure wordt betrokken. De regering houdt vast aan het beperkt toepassen van de uitgebreide procedure omdat verkorting van de doorlooptijd van procedures een belangrijke pijler in de stelselherziening is. Wel is naar aanleiding van de motie-Meijer c.s.⁷⁵ in de Eerste Kamer tijdens het debat over de ontwerpen van de algemene maatregelen van bestuur de mogelijkheid opgenomen dat het bevoegd gezag met instemming van de aanvrager de uitgebreide voorbereidingsprocedure toepast.

Voorbeschermingsregels

In dit wetsvoorstel is opgenomen dat voorbeschermingsregels voortaan in het omgevingsplan worden opgenomen. Hier is brede steun voor. Provincies hadden vragen over de praktische uitvoering omdat deze regels vaak in veel gemeenten gelden en dus in veel plannen moeten landen. Er is hiervoor een wetstechnische oplossing bedacht zodat een provincie niet al die omgevingsplannen hoeft aan te passen om de voorbescherming te laten werken. Deze wordt in deze memorie van toelichting toegelicht.

DSO

IPO en VNG spreken zich positief uit over de regeling van het DSO in dit wetsvoorstel. IPO acht de Omgevingswet niet uitvoerbaar zonder een goed werkend DSO. VNG en de UvW missen het belang van interbestuurlijke samenwerking in de memorie van toelichting. Alle partijen en de adviescommissie Omgevingswet benadrukken het tijdig gereed komen van standaarden. Dit wetsvoorstel biedt de grondslag om deze standaarden vast te leggen bij ministeriële regeling. De adviescommissie pleit voor realistische ambities bij de start van het DSO (handhaven

⁷⁵ Kamerstukken I 2016/27, 33 118, AB.

huidige dienstverlening) en strakke inrichting van het DSO als ICT project met een aparte Deltacommissaris. De autoriteit persoonsgegevens heeft met behulp van een privacy impact assessment het wetsvoorstel beoordeeld. Hoe deze opmerkingen verwerkt zijn wordt toegelicht in de algemene toelichting over het DSO.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is meer benadrukt dat het DSO een gezamenlijke inspanning van alle bestuurlijke partners vergt. In het kader van het DSO wordt aan standaarden voor het uitwisselen en vergelijken van gegevens gewerkt. De aanwijzing van het DSO als groot project komt tegemoet aan de wens van de adviescommissie van een strakke vormgeving van het DSO als ICT project.

Wet VTH en punitieve handhaving/bestuurlijke boete

IPO en VNG pleiten voor een bredere inzet van het instrument van de bestuurlijke boete. In opdracht van het toenmalige Ministerie van Justitie en Veiligheid is een evaluatie Wet OM-afdoening uitgevoerd. De onderzoeksresultaten worden deze zomer openbaar gemaakt. Het kabinetsstandpunt over het ongevraagd advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State over rechtsbescherming voor burgers bij de oplegging van punitieve sancties is 14 mei 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd.⁷⁶ Het debat hierover met de Tweede Kamer is gaande. De uitkomst van het debat zal worden betrokken bij de verdere ontwikkelingen rond de bestuurlijke boete. Het overleg met IPO, VNG en de Unie van Waterschappen wordt gecontinueerd.

Overgangsrecht

Op hoofdlijnen kan het overgangsrecht op steun rekenen. Er leefden vragen over de uitwerking in specifieke gevallen vooral over de overgang van bestemmingsplan naar omgevingsplan en de overgang van inrichting naar activiteiten. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is op deze vragen ingegaan.

VNO-NCW vindt de in de consultatieversie van de Invoeringswet voorgestelde overgangstermijn van tien jaar voor omgevingsplannen te lang. Deze lange overgangstermijn zou leiden tot een onoverzichtelijk en duur stelsel en onvoldoende prikkels geven om aan de slag te gaan met de Omgevingswet, wat leidt tot uitstel van de positieve effecten van de Omgevingswet. VNG en de adviescommissie Omgevingswet geven juist aan tien jaar een redelijk termijn te vinden voor de circa 50.000 bestemmingsplannen die moeten worden omgezet. De adviescommissie ziet een implementatie met verschillende snelheden voor zich, geen big bang. Deze spreiding geeft volgens de adviescommissie ruimte voor een effectieve inzet van mensen en middelen. Bestuurlijk heeft het kabinet met de VNG de afspraak gemaakt dat gemeenten tot 2.029 jaar de tijd hebben om hun bestemmingsplannen om te zetten. Door het verschuiven van de inwerkingtredingsdatum naar 1 januari 2021 is de termijn vanaf de inwerkingtredingsdatum korter geworden. Om de overgang soepel te laten verlopen wordt de initiatiefnemer in de overgangperiode via het DSO naar de juiste regelgeving geleid. In de sfeer van implementatieondersteuning zullen gemeenten gestimuleerd worden om voortvarend aan de slag te gaan met de ombouw van hun bestemmingsplannen naar omgevingsplannen.

⁷⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 102.

II. DE ARTIKELEN

HOOFDSTUK 1 AANVULLING EN WIJZIGING OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

Onderdeel A (artikel 1.1 Omgevingswet)

Als gevolg van het voorgestelde tweede lid van artikel 1.1 van de Omgevingswet, zullen de definities die in algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet zijn opgenomen, ook gelden voor ministeriële regelingen waarvoor de bevoegdheid om regels te stellen rechtstreeks uit de Omgevingswet voortvloeit. De voorgestelde bepaling biedt echter ruimte om in de ministeriële regeling hiervan af te wijken. De definities die zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen dus ook van toepassing zijn op de voorgenomen Omgevingsregeling, tenzij hiervan in die regeling expliciet zal worden afgeweken. Dit biedt flexibiliteit om waar nodig op het niveau van een ministeriële regeling een afwijkende definitie op te nemen.

Onderdeel B (artikel 1.5 Omgevingswet)

De verwijzingen in artikel 1.5 naar artikel 5.1 van de Omgevingswet worden technisch aangepast aan de wijzigingen die met dit wetsvoorstel in artikel 5.1 worden aangebracht.

Artikel 1.5 heeft betrekking op de toepassing van de Omgevingswet in de exclusieve economische zone (hierna: EEZ) en op in Nederland geregistreerde vaartuigen en luchtvaartuigen die zich buiten Nederland en de EEZ bevinden. Dit artikel verwijst naar bepaalde vergunningplichtige activiteiten als bedoeld in artikel 5.1.

Verder wordt een wetssystematische aanpassing voorgesteld van artikel 1.5, derde lid. Met dit artikellid is beoogd om alle regels op grond van de Omgevingswet over de stortingsactiviteit op zee, dus ook de regels die bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling zijn gesteld, ook van toepassing te verklaren op in Nederland geregistreerde vaartuigen en luchtvaartuigen die zich buiten Nederland en de EEZ bevinden. De regels over de stortingsactiviteit op zee op grond van de Omgevingswet, met inbegrip van artikel 1.5, derde lid, betreffen implementatie van het Londen-protocol. De enkele verwijzing in artikel 1.5, derde lid, naar het verbod uit artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d (nieuw), is onvoldoende om het van toepassing zijn van het gehele pakket aan regels over de stortingsactiviteit op zee op in Nederland geregistreerde vaartuigen en luchtvaartuigen die zich buiten Nederland en de EEZ bevinden te bereiken. Met de voorgestelde wijziging wordt hierin alsnog voorzien.

Onderdeel C (artikel 1.7a (nieuw) Omgevingswet)

Het voorgestelde artikel 1.7a bevat een strafrechtelijk handhaafbaar verbod om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Het artikel is een vangnet: de toepassing is begrensd tot gevallen die niet onder meer specifieke regels vallen (artikel 1.8, tweede lid). Het gaat niet om handelen of nalaten met beperkte gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Er moet sprake zijn van aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Gedacht kan worden aan

milieuverontreiniging die aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, bodem of water veroorzaakt. Bij algemene maatregel van bestuur zal de omvang van deze gevolgen nader worden gedefinieerd. Artikel 1.7a vormt ook het sluitstuk van de nationale regelgeving ter implementatie van de richtlijn milieustrafrecht⁷⁷. Bij algemene maatregel van bestuur zullen gevallen worden aangewezen die met het wettelijke verbod worden geïmplementeerd. Dit betreft onder meer een voortzetting van enkele gevallen die nu onder de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming vallen.

Artikel 1.7a biedt een uniforme bepaling die voor heel Nederland geldt. De toepassing daarvan is niet afhankelijk van de vraag of er sprake is van een nationaal of decentraal belang. Daarom wordt voorgesteld deze bepaling, net als de algemene zorgplichten, in hoofdstuk 1 van de Omgevingswet op te nemen. Daarmee wordt voor heel Nederland gewaarborgd dat tegen verwijtbaar handelen of nalaten dat leidt tot aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zo nodig strafrechtelijk kan worden opgetreden, als over die activiteit of dat nalaten geen specifieke regels zijn gesteld.

Richtlijn milieustrafrecht

De richtlijn milieustrafrecht verplicht de lidstaten in hun nationale wetgeving strafrechtelijke sancties op te nemen voor ernstige overtredingen van bepalingen in het Gemeenschapsrecht inzake milieubescherming (overweging 10). De doelstelling van de richtlijn is het garanderen van een doeltreffender bescherming van het milieu (artikel 1). Achtergrond van de richtlijn is vooral de behoefte aan meer afschrikkende sancties voor activiteiten die schadelijk zijn voor het milieu (overweging 5). De strafbaar te stellen handelingen moeten wederrechtelijk en opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid zijn begaan (artikel 3, aanhef). Die handelingen zijn volgens artikel 3 onder meer: het lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid materie of ioniserende straling in de lucht, de grond of het water, waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen of aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt (onderdeel a), het exploiteren van een bedrijf waar een gevaarlijke activiteit wordt verricht of waar gevaarlijke stoffen of preparaten worden opgeslagen of gebruikt, waardoor buiten dat bedrijf de dood van of ernstig letsel aan personen of aanzienlijke schade als boven beschreven wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt (onderdeel d) en elke gedraging die aanzienlijke schade toebrengt aan een beschermde habitat (onderdeel h). De delicten moeten strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties (artikel 5). Waar de richtlijn spreekt over handelingen, is in de terminologie van de Omgevingswet sprake van activiteiten. Materieel is dit hetzelfde.

Het element «wederrechtelijk» betekent: in strijd met wettelijke bepalingen of een besluit van een bestuursorgaan ter uitvoering van de Europeesrechtelijke (en internationaalrechtelijke) wetgeving, opgenomen in de bijlagen bij de richtlijn (artikel 2). Bijlage A bevat 69 richtlijnen en verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het betreft naast brede richtlijnen zoals de richtlijn industriële emissies en de kaderrichtlijn water ook sectorale richtlijnen zoals de richtlijn stedelijk afvalwater, de zwemwaterrichtlijn, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn

⁷⁷ Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEU L 328).

autowrakken, de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht, de richtlijn winningsafval en de habitatrichtlijn.

In de huidige Nederlandse wetgeving is de richtlijn milieustrafrecht geïmplementeerd via enerzijds strafbaarstelling in sectorale omgevingsrechtelijke regelgeving in samenhang met artikel 1a Wv van inbreuken op die regelgeving, en anderzijds strafbaarstelling van gemeengevaarlijke milieu-inbreuken in het Wetboek van Strafrecht.⁷⁸ Wat betreft het Wetboek van Strafrecht kan worden gewezen op de artikelen 173a en 173b. Die artikelen zien op het wederrechtelijk brengen van een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater als sprake is van opzet of schuld, onder meer als daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is. Als het feit iemands dood ten gevolge heeft, geldt een hoger strafmaximum. Ook de artikelen 161quater en 161quinquies van het Wetboek van Strafrecht strekken mede ter implementatie van de richtlijn milieustrafrecht. Die artikelen betreffen het blootstellen van mensen, dieren, planten of goederen aan ioniserende stralen en het besmetten van mensen, dieren, planten, goederen, bodem, water of lucht met radioactieve stoffen. De huidige omgevingsrechtelijke wetten waarin de richtlijn milieustrafrecht is geïmplementeerd, zijn onder meer de Wabo, de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet bodembescherming, de Meststoffenwet, de Wet natuurbescherming, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Kernenergiewet. Het gaat hierbij veelal om verboden om zonder vergunning een bepaalde activiteit te verrichten of om algemene regels over activiteiten. Van deze omgevingsrechtelijke regelgeving gaat het merendeel geheel of gedeeltelijk op in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

Momenteel is ook met meer algemene bepalingen uitvoering gegeven aan de richtlijn. Dit betreft onder meer de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 10.1 Wm. Deze kunnen ook een verbod inhouden om bepaalde activiteiten met een aanzienlijk nadelig effect op de fysieke leefomgeving te verrichten. Die gevallen vallen – voor zover niet in rijksregels of decentrale regels geregeld – in het vervolg onder de werking van het nieuwe artikel 1.7a. Dit artikel waarborgt daarmee de volledige implementatie van de richtlijn milieustrafrecht. De gevallen waarin dat aan de orde is, zullen bij algemene maatregel van bestuur worden geëxpliciteerd, zodat die voor eenieder kenbaar zijn.

Vangnet

Artikel 1.7a vervult de functie van vangnet voor activiteiten die niet op grond van andere hoofdstukken van de Omgevingswet geregeld zijn in rijksregelgeving of decentrale regelgeving. Het wettelijke stelsel van de Omgevingswet biedt deze voorziening nu nog niet. Artikel 1.7a is een vangnet, geen zorgplicht. De bepaling bevat geen algemeen geformuleerde zorgverplichting die de normadressaat ruimte laat voor een variëteit in gedragsalternatieven. Het bevat een verbod op het verrichten of nalaten van bepaalde activiteiten, die aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben of dreigen te hebben.

De meeste regels op grond van de Omgevingswet worden gesteld om veel voorkomende activiteiten te reguleren. Niettemin zullen zich altijd andere situaties kunnen voordoen waarin schade wordt toegebracht aan de fysieke leefomgeving. Deze activiteiten vallen meestal onder een specifieke bepaling, bijvoorbeeld een bepaling over het lozen of storten

⁷⁸ Zie de mededeling van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie van 9 december 2010 over de implementatie van de richtlijn milieustrafrecht (Stcrt. 2010, 19612).

van afvalstoffen of over een beperkingengebiedactiviteit. Voor zover het echter gaat om onvoorziene gevolgen van bedoelde activiteiten of om nieuwe activiteiten, biedt artikel 1.7a een mogelijkheid om op te treden met het oog op de bescherming van de fysieke leefomgeving.

De vangnetfunctie van artikel 1.7a ziet ook op het nalaten van activiteiten. Zoals ook blijkt uit artikel 1.2, derde lid, van de Omgevingswet, kunnen gevolgen voor de fysieke leefomgeving niet alleen voortvloeien uit een «doen», maar ook uit een «niet doen». Ook in de richtlijn milieustrafrecht wordt het uitblijven van een handeling gelijkgesteld met een actieve handeling omdat beide hetzelfde effect kunnen hebben. Daarom is het nalaten van een activiteit opgenomen in artikel 1.7a, gekoppeld aan dezelfde condities als het verrichten van een activiteit. Nalaten is over het algemeen nauwelijks geregeld. Een voorbeeld van nalaten waarvoor artikel 1.7a ingezet zou kunnen worden, is de situatie dat bij het transport van bodembedreigende stoffen over de weg of het spoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan. Stel dat bij het transport met een tankauto gevaarlijke stoffen vrijkomen en in de bodem, het (grond- en oppervlakte)water of de lucht terecht komen en de bestuurder geen maatregelen treft die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te beperken. Denk aan maatregelen zoals het inzetten van absorptiemiddelen. Dit kan, afhankelijk van de omstandigheden, worden gekwalificeerd als grove nalatigheid met als gevolg dat de verontreiniging of aantasting van de fysieke leefomgeving wordt vergroot of de veiligheid in het geding is, bijvoorbeeld bij ontvlambare of ontplofbare stoffen.

Soms doet zich bij een activiteit een gebeurtenis voor die afwijkt van het normale verloop van die activiteit, zoals een storing, ongeluk of calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Dan is sprake van een ongewoon voorval. Denk aan een plotselinge grote brandstoflekage vanuit een installatie. Voor dergelijke gevallen bevat afdeling 19.1 van de Omgevingswet een speciale regeling. Deze regeling is in eerste instantie gericht tot het bevoegd gezag, dat moet optreden en de veroorzaker moet verplichten tot het treffen van maatregelen. Als bijvoorbeeld een dergelijke beslissing tot het treffen van maatregelen is genomen, is sprake van specifieke regels in de zin van artikel 1.8, tweede lid, waarvoor het verbod van artikel 1.7a wijkt.

Daarnaast kan artikel 1.7a als vangnet betekenis hebben bij onvoorziene activiteiten waarbij bij het centraal en decentraal stellen van regels op grond van de Omgevingswet geen rekening is gehouden of bij het nalaten van activiteiten waardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen ontstaan. Dat bepaalde activiteiten niet te voorzien zijn, is onvermijdelijk in een maatschappelijke werkelijkheid die divers en dynamisch is. Als gevolg van bijvoorbeeld technische ontwikkelingen kunnen activiteiten en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de fysieke leefomgeving snel wijzigen of kunnen nieuwe activiteiten ontstaan. Het vangnetartikel voorkomt dat op het moment van het opstellen van de wet- en regelgeving onvoorziene activiteiten die aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben of dreigen te hebben, buiten het toepassingsbereik van de regelgeving vallen. Uiteraard geldt hierbij dat voor de toepassing relevant is of er sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten. Daarbij is onder meer relevant of de overtreder wist of had moeten weten dat er daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (zouden kunnen) ontstaan.

Het verbod van het voorgestelde artikel 1.7a draagt bij aan de verwezenlijking van de doelen van de Omgevingswet, bijvoorbeeld wanneer de veiligheid of de gezondheid in gevaar komt (zie in dit verband ook artikel 1.2, vierde lid, van de Omgevingswet). Daarnaast biedt artikel 1.7 een zorgplicht die betrekking heeft op (het voorkomen of beperken van) activiteiten met nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Anders dan bij artikel 1.7a geldt daarvoor niet het criterium «aanzienlijke» en is er ook geen concretisering bij algemene maatregel van bestuur. Artikel 1.7 kan uitsluitend bestuursrechtelijk gehandhaafd worden. Hierbij wordt nog opgemerkt dat de zorgplicht van artikel 1.7 onverkort geldt voor degene die een activiteit verricht, en daarbij nalaat dat te doen wat nodig is om gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Een voorbeeld is het nalaten van veiligheidsmaatregelen bij een installatie. Artikel 1.7 staat dan ook naast artikel 1.7a; het geldt niet als een specifieke bepaling waarvoor artikel 1.7a terugtreedt als bedoeld in artikel 1.8, tweede lid.

Toepassing begrensd en nader geduid

In lijn met de richtlijn milieustrafrecht is artikel 1.7a beperkt tot activiteiten met (dreigende) aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dit maakt helder dat het moet gaan om activiteiten met (dreigende) aanzienlijke gevolgen. Gedacht kan worden aan het verontreinigen, aantasten en beschadigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het kan hierbij gaan om het toebrengen van onherstelbare (of tegen zeer hoge (maatschappelijke) kosten te herstellen) schade aan de fysieke leefomgeving of aan een onderdeel daarvan. Beperkte gevolgen vallen er in elk geval niet onder. Als er geen sprake is van aanzienlijke nadelige gevolgen, is strafrechtelijke handhaving niet aan de orde. Eventueel kan wel bestuursrechtelijk worden opgetreden op grond van artikel 1.7. De nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving moeten zijn ontstaan of, als dat nog niet het geval is, moeten dergelijke gevolgen dreigen te ontstaan. Het element van dreiging is een hogere drempel dan de enkele waarschijnlijkheid dat het gevolg zal intreden. Het voorgaande geldt niet alleen voor het verrichten, maar ook voor het nalaten van een activiteit.

Het tweede lid bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur de toepassing van het eerste lid wordt uitgewerkt of begrensd, in ieder geval ter uitvoering van de richtlijn milieustrafrecht. In die regels zal een duiding worden gegeven wanneer sprake is van aanzienlijke gevolgen (onderdeel a). Deze duiding is van belang voor de kenbaarheid en toepasbaarheid van de bepaling en daarmee voor de rechtszekerheid. Er zijn twee belangrijke verschillen tussen deze bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels en de regels die worden gesteld op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet (uitgewerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving). Ten eerste gaat artikel 1.7a uit van de strafbaarheid van onbenoemde activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen, terwijl op grond van artikel 4.3 regels worden gesteld over concrete activiteiten. Ten tweede gelden de grenzen van artikel 2.3, tweede en derde lid, hier niet, waardoor het verbod ook van toepassing is op activiteiten die in beginsel niet voor regulering op nationaal niveau in aanmerking komen (zie verder hierna onder: «Regeling op nationaal niveau»).

Daarnaast bevat het tweede lid een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een nadere duiding te geven van de gevallen die onder artikel 1.7a vallen (onderdeel b). Bij algemene maatregel van bestuur zullen, in ieder geval ter uitvoering van de richtlijn milieustrafrecht, gevallen worden aangewezen die onder het bereik van het artikel vallen. Dit betreft

onder meer de gevallen, waaraan nu via artikel 13 van de Wet bodembescherming uitvoering aan de richtlijn wordt gegeven. Hiermee wordt in de regelgeving nader houvast geboden voor de gelding en toepassing van dit artikel.

De richtlijn milieustrafrecht verplicht de lidstaten ertoe de in artikel 3 van de richtlijn genoemde handelingen strafbaar te stellen als zij opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid worden begaan. De Nederlandse strafwetgeving werkt met de bestanddelen opzet en schuld. Het element van opzet is verdisconteerd in de toepassing van de Wed. Met grove nalatigheid gepleegde delicten zitten tussen opzetsdelicten en schuld delicten in. Met grove nalatigheid gepleegde delicten vallen in de Nederlandse strafwetgeving onder het bereik van de schuld delicten.⁷⁹ De richtlijn laat de lidstaten uitdrukkelijk ruimte voor deze wijze van implementatie. De richtlijn voorziet namelijk in minimumregels; het staat de lidstaten vrij om strengere maatregelen vast te stellen (zie overweging 12 van de richtlijn). Daarmee wordt de bestaande lijn van implementatie van de richtlijn milieustrafrecht voortgezet. Behalve strafrechtelijk, kan artikel 1.7a ook bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Bij bestuursrechtelijke handhaving kan deze bepaling ook worden toegepast als geen sprake is van opzet.

Verder zorgt artikel 1.8, tweede lid, voor de afgrenzing van het verbod uit artikel 1.7a ten opzichte van activiteiten die zijn toegestaan of gereguleerd op grond van de Omgevingswet. Dit maakt helder dat activiteiten die overeenkomstig de gestelde regels of vergunningvoorschriften (dus rechtmatig) worden verricht, niet onder de werking van artikel 1.7a vallen, bijvoorbeeld wanneer een activiteit conform een verkregen vergunning wordt verricht. Ook geldt dat als er een specifieke wettelijke bepaling op centraal of decentraal niveau is die wordt overtreden, bijvoorbeeld het verbod om zonder vergunning een activiteit te verrichten als bedoeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet, (het bestraffen op grond van) die bepaling voorgaat. In beide gevallen is het verbod van artikel 1.7a dus niet van toepassing. In de door de richtlijn milieustrafrecht vereiste strafrechtelijke handhaving is dan dus al op andere wijze voorzien. Ook activiteiten die op grond van andere hoofdstukken van de Omgevingswet zijn geregeld, kunnen uiteraard op grond van de desbetreffende bepalingen worden gehandhaafd. Dit kan bestuursrechtelijk en vaak ook strafrechtelijk. De bepalingen die op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet in het Besluit activiteiten leefomgeving zullen worden opgenomen zijn hiervan een voorbeeld. In dit verband is het ook van belang dat voor de meeste activiteiten die op grond van de Omgevingswet gereguleerd zijn een specifieke zorgplicht zal gelden voor degene die de activiteit verricht. Als zich bij een gereguleerde activiteit gevolgen voor de fysieke leefomgeving voordoen waarin de vergunningvoorschriften op grond van artikel 5.34 of de concrete algemene regels op grond van artikel 4.3 niet voorzien, kan op grond van de specifieke zorgplicht gehandhaafd worden en is artikel 1.7a dus niet van toepassing.

Regeling op nationaal niveau

Voorgesteld wordt in hoofdstuk 1 van de Omgevingswet een uniforme bepaling op te nemen die voor heel Nederland geldt. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Omgevingswet was voorzien alle strafrechtelijk handhaafbare burgerbindende regels van het Rijk op te nemen in de algemene maatregelen van bestuur, in het bijzonder in het Besluit activiteiten leefomgeving. Bij nader inzien blijkt het beter deze regel op te

⁷⁹ Zie de mededeling van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie van 9 december 2010 over de implementatie van de richtlijn milieustrafrecht (Stcrt. 2010, 19612).

nemen op wetsniveau. Het onvoorziene karakter van de activiteiten was een van de redenen waarom opname van een bepaling in het Besluit activiteiten leefomgeving met de strekking van artikel 1.7a niet mogelijk bleek. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat algemene regels voor onder meer milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die in dat besluit zijn benoemd. Voor die activiteiten bevat dat besluit een specifieke zorgplicht, die bestuurs- en strafrechtelijk handhaafbaar is. Activiteiten die niet zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving vallen dus ook niet onder de werking van die specifieke zorgplicht. Het omvormen van dat besluit om ook niet-benoemde activiteiten te accommoderen zou leiden tot een forse systeembreuk binnen de op de Omgevingswet gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

De regering stelt daarom voor om het strafrechtelijk handhaafbare verbod op rijksniveau te regelen en vast te leggen in de wet. De voorgestelde bepaling ziet ook op activiteiten die in beginsel niet voor regelgeving door het Rijk in aanmerking komen, gegeven het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel dat is verankerd in artikel 2.3 van de Omgevingswet. Het is doelmatig en doeltreffend om te voorzien in een landelijke uniforme regel, ook omdat er sprake is van implementatie van een EU-richtlijn. Dit is een omstandigheid die in artikel 2.3, derde lid, afzonderlijk wordt genoemd als argument voor regelgevend optreden door het Rijk. Met het nieuwe artikel wordt voorzien in een landelijk uniforme bescherming en een gelijkwaardig niveau van strafbaarstelling. Ook komt dit ten goede aan de eenheid in de toepassing en uitvoering door openbaar ministerie en strafrechter.

Strafbaarstelling en uitvoering

Aangezien het gaat om aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, wordt voorgesteld de overtreding van artikel 1.7a op te nemen in categorie 1 van artikel 1a Wed. De hoge strafbedreiging wordt gerechtvaardigd door de vaak hoge maatschappelijke kosten voor het tenietdoen van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Soms zijn de gevolgen voor de fysieke leefomgeving onherstelbaar. Een passende afschrikwekkende en punitieve sanctie is dan op zijn plaats met het oog op de beoogde preventieve werking van het verbod. Opname in de Wet op de economische delicten zorgt er verder voor dat eventuele recidive leidt tot een verhoging van de strafmaat. Uiteraard geldt dat het hier gaat om maximale straffen. De rechter zal bij een veroordeling per geval een afweging maken over het opleggen van een straf en de zwaarte daarvan.

Gelet op het uitgangspunt van vertrouwen dat aan de stelselherziening van het omgevingsrecht ten grondslag ligt en gezien de visie van de regering op handhaving van het nieuwe omgevingsrecht, mag worden aangenomen dat het openbaar ministerie en de strafrechter op gepaste wijze zullen omgaan met het invoeren van artikel 1.7a en het bestraffen van overtreding van dat verbod. Een dergelijk verbod is ook niet geheel nieuw. Er is over een periode van jaren in het omgevingsrecht ervaring opgedaan met uiteenlopende algemene (zorgplicht)bepalingen in de bestaande wet- en regelgeving, zoals artikel 13 van de Wet bodembescherming. De handavingsinterventie moet zijn afgestemd op de aard, zwaarte en oorzaken van de overtreding en het verwachte effect van de interventie. Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie. Zijn de gevolgen van een overtreding echter aanzienlijk of onomkeerbaar en is sprake van bewuste en structurele niet-naleving, dan moeten ter zake doende (bestuursrechtelijke en) strafrechtelijke sancties worden toegepast.

Onderdeel D (artikel 1.8 Omgevingswet)

Het voorgestelde tweede lid van artikel 1.8 lid zorgt voor de afgrenzing van het verbod uit artikel 1.7a ten opzichte van activiteiten die zijn gereguleerd op grond van de Omgevingswet (met inbegrip van decentrale regelgeving). Als er een specifieke bepaling is, gaat die voor.

Deze afgrenzing maakt helder dat niet elke wijziging van de fysieke leefomgeving onder het verbod valt. Een wijziging van een bouwwerk door de eigenaar kan aanzienlijke gevolgen hebben voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving, maar valt niet onder artikel 1.7a als hierop andere regels van toepassing zijn, bijvoorbeeld regels met het oog op het behoud van cultureel erfgoed. In een dergelijk geval zijn die regels bepalend en niet het voorgestelde artikel 1.7a. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 1.7a.

Onderdeel E (artikel 2.1 Omgevingswet)

De wijziging in het derde lid hangt samen met de wijziging van artikel 4.2. Korthedshalve wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het vierde lid is bij amendement aan artikel 2.1 toegevoegd.⁸⁰ Daarbij is de verhouding tussen het derde en vierde lid niet expliciet geregeld. Met deze wijziging wordt dat alsnog gedaan.

Het derde lid van artikel 2.1 borgt onder meer dat de doelen van de Omgevingswet zoals aangegeven in artikel 1.3 van die wet kunnen worden toegesneden op specifieke oogmerken, waaronder het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De betekenis en de functies van dit lid zijn nader verduidelijkt in de memorie van antwoord.⁸¹ In het vierde lid wordt geregeld dat bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Dat belang wordt eveneens in het derde lid genoemd.

Voorgesteld wordt om het verband tussen het derde en vierde lid in de tekst van het artikel tot uitdrukking te brengen. Met de toevoeging «Onverminderd het derde lid» wordt tot uitdrukking gebracht dat het vierde lid niet los staat van het derde lid of een beperking daarvan is. De mogelijkheden om in de regels op grond van deze wet de belangen uit te werken of te begrenzen, bijvoorbeeld door die toe te snijden op specifieke gevallen, locaties of gebieden, blijven bestaan. De bescherming van de gezondheid vraagt immers wat anders op industrieterreinen dan in natuurgebieden. Het blijft dan ook mogelijk om bij de borging daarvan rekening te houden met de relevante aspecten en de lokale situatie, kortom om maatwerk te leveren. Ook de uitwerking of concretisering van dit belang in concrete regels of voorschriften blijft mogelijk, wat dikwijls ook vereist is op grond van internationale en Europese voorschriften.

Onderdeel F (artikel 2.2 Omgevingswet)

In artikel 22 wordt een technische verbetering aangebracht.

⁸⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 150.

⁸¹ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 18–19.

Deze voorgestelde wijziging geeft uitvoering aan de in paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting toegelichte nadere duiding van de reikwijdte van de verplichting om regels in het omgevingsplan op te nemen. Door het voorstel ontstaan drie categorieën regels: regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, regels die daarin kunnen worden opgenomen worden en regels die niet daarin mogen worden opgenomen. Het eerste artikellid (nieuw) voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin regels over de fysieke leefomgeving, als het bevoegd gezag die wil stellen, alleen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening mogen worden opgenomen. De Omgevingswet voorziet in artikel 2.7 al in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin regels niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of provinciale verordening mogen worden opgenomen. Die bepaling wordt vernummerd tot tweede lid. Door te onderscheiden in gevallen waarin regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen en gevallen waarin regels daarin niet mogen worden opgenomen, ontstaat als vanzelf een categorie regels die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Het artikel vormt hiermee een concretisering van de artikelen 2.4, 2.5 en 2.6 van de Omgevingswet, waarin is bepaald dat het bevoegd gezag een omgevingsplan, waterschapsverordening, respectievelijk omgevingsverordening vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het risico dat regels door de rechter onverbindend worden geacht omdat ze ten onrechte wel, of juist niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening zijn opgenomen, wordt met deze driedeling aanzienlijk verminderd.

Het artikel ziet alleen op regels die kunnen, maar niet hoeven te worden gesteld, («kan-grondslagen») om regels te stellen, zoals de artikelen 2.11, eerste lid, en 4.1, eerste lid). Bij grondslagen die verplichten om regels te stellen («moet-grondslagen»), zoals artikel 4.2, eerste lid), volgt al uit de redactie van het desbetreffende artikel dat opname in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening verplicht is en dat een dergelijke regel (dus) niet daarbuiten in een autonome verordening kan worden opgenomen. Zo luidt artikel 4.2, eerste lid: «Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.» Deze redactie sluit de mogelijkheid uit dergelijke regels op te nemen in een verordening als bedoeld in artikel 149 van de Gemeentewet.

Voor de gemeente wordt door het nieuwe eerste lid, in samenhang met de op grond daarvan bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, verduidelijkt welke algemene regels alleen in een omgevingsplan mogen worden opgenomen. Artikel 2.7, eerste lid, verplicht niet tot het op decentraal niveau stellen van regels over de in de algemene maatregel van bestuur op te nemen gevallen, maar verduidelijkt dat als dergelijke regels worden gesteld, zij in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening moeten worden opgenomen.

Het huidige artikel 2.7, dat wordt opgenomen in het tweede lid, blijft bestaan. Dat artikellid biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarvoor regels niet mogen worden opgenomen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Van deze mogelijkheid zal sporadisch gebruik gemaakt worden. Er zijn ook andere regels die niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, zoals regels die uitsluitend gaan over het

gedrag van personen in de openbare ruimte of regels die hun grondslag vinden in een exclusief wettelijk kader buiten de Omgevingswet. Het is echter niet nodig deze categorieën van regels bij algemene maatregel van bestuur te benoemen, ofwel omdat ze een ander onderwerp of motief kennen dan de fysieke leefomgeving, zodat de Omgevingswet daarop niet van toepassing is, ofwel omdat een andere wet regulering in het omgevingsplan uitsluit.

De derde categorie regels, de regels die ter vrije keuze opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening, behoeft in de nieuwe systematiek geen verdere regeling. Na doorvoering van deze wijziging kan de decentrale regelgever er vrij voor kiezen deze categorie regels hetzij te stellen door gebruik te maken van de in de Omgevingswet opgenomen grondslagen (zoals artikel 4.1 dat een kan-grondslag biedt om regels over activiteiten te stellen, of de artikelen 2.11 en 2.12, die een kan-grondslag bieden om omgevingswaarden te stellen), hetzij onder toepassing van de autonome verordende bevoegdheid regels te stellen in een separate autonome verordening. Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat het instrumentarium van de Omgevingswet uiteraard niet van toepassing is op deze in separate autonome verordeningen vastgestelde regels.

Onderdeel H (artikel 2.10 Omgevingswet)

Het eerste lid, onder b, van artikel 2.10 bepaalt dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde het tijdstip of de termijn wordt bepaald waarbinnen de omgevingswaarde moet zijn behaald. Voorgesteld wordt om van de verplichting om een termijn te stellen een mogelijkheid te maken. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat verschillende omgevingswaarden die ook in het huidige recht al gelden (bijvoorbeeld als milieukwaliteitseisen). Voor de voortzetting van dergelijke milieukwaliteitseisen is het niet zinvol om een termijn te stellen waarbinnen de omgevingswaarde moet zijn behaald; de omgevingswaarde moet feitelijk op het moment van inwerkingtreding van het besluit zijn behaald. Dezelfde lijn wordt voorgesteld bij de voortzetting van instructieregels in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht (zie de voorgestelde wijziging van de artikelen 2.23 en 2.25). In het voorgestelde onderdeel b (nieuw) is aangesloten bij de formulering van artikel 2.23, vierde lid, en artikel 2.25, vierde lid, door alleen de mogelijkheid van het stellen van een termijn te noemen en niet langer het vaststellen van een tijdstip. Een tijdstip kan immers ook als termijn worden geformuleerd.

Onderdeel I (artikel 2.13 Omgevingswet)

Het eerste lid, onder b, van artikel 2.13 heeft betrekking op omgevingswaarden voor de berging- en afvoercapaciteit van regionale wateren. Om het onderscheid met omgevingswaarden voor primaire waterkeringen te benadrukken, wordt «overstromingskans» in dit onderdeel vervangen door: kans op overstroming. Dit is in lijn met de recente wijziging van de Waterwet (zie artikel I, onder G, van de Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Stb. 2016, 431)). Het begrip «overstromingskans» wordt gereserveerd voor de omgevingswaarden voor primaire waterkeringen.

Onderdeel J (artikel 2.15 Omgevingswet)

In het eerste lid, onder d, worden de zinsneden over het aanwijzen bij algemene maatregel van bestuur geschrapt. De primaire waterkeringen hoeven niet bij algemene maatregel te worden aangewezen, gelet op de

definitie van primaire waterkering die aan de bijlage bij de Omgevingswet wordt toegevoegd. Ook het vaststellen van omgevingswaarden per aangewezen dijktraject hoeft niet expliciet te worden benoemd, omdat de grondslag in de aanhef daar al ruimte voor biedt. Het is de bedoeling om ook voor andere dan primaire waterkeringen, die in beheer zijn bij het Rijk, omgevingswaarden per dijktraject vast te stellen. Het ontbreken van een expliciete aanduiding van die mogelijkheid in onderdeel e zou tot ongewenste a-contrario-redeneringen kunnen leiden. De voorgestelde wijziging zorgt ervoor dat de onderdelen d en e goed op elkaar aansluiten.

In het tweede lid wordt beter omschreven waarover de bij ministeriële regeling te stellen regels gaan. Dit betreft ten eerste regels over de methode om de hydraulische belasting van waterkeringen te bepalen en ten tweede regels over de bepaling van de sterkte van die keringen. Deze regels geven verder invulling aan de omgevingswaarde voor de veiligheid van waterkeringen. Daarnaast worden bij ministeriële regeling de procedurele stappen voor het beoordelen van waterkeringen vastgesteld. Dit is een onderdeel van de monitoring van omgevingswaarden. Regels over monitoring worden gebaseerd op artikel 20.3 van de Omgevingswet.

Onderdelen K, T, U, AX en BU (artikelen 2.18, 2.27, 2.28, 4.11 en 5.10 Omgevingswet)

De wijziging van artikel 2.18, eerste lid, onder c, is een redactionele wijziging.

In artikel 2.18, eerste lid, onder d, onderdeel 3°, is het nemen van beheersmaatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende lid, van de zwemwaterrichtlijn als taak van de provincies aangewezen. Veel maatregelen die tot doel hebben om de zwemwaterkwaliteit te behouden of te verbeteren, worden echter door de waterschappen en het Rijk genomen. Ook gemeenten kunnen verantwoordelijk zijn voor dergelijke beheersmaatregelen, als zij in de omgevingsverordening of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid, als beheerder van oppervlaktewaterlichamen zijn aangewezen. Zonder verdere afbakening is onduidelijk wat nu precies de taken van de provincie zijn met betrekking tot het zwemwaterbeheer. De voorgestelde wijziging van dit onderdeel zorgt voor deze verduidelijking. De provincie heeft niet tot taak om beheersmaatregelen te nemen in watersystemen die bij andere overheden in beheer zijn. Dat laat onverlet dat de provincie belangrijke taken heeft met betrekking tot het zwemwaterbeheer. Onder meer het aanwijzen van zwemlocaties, het afgeven van een negatief zwemadvies en het instellen van een zwemverbod zijn taken die uitsluitend door de provincies worden uitgeoefend. Voor deze taak wordt, in lijn met artikel 11, eerste lid, van de zwemwaterrichtlijn, de term «beheer van de zwemwaterkwaliteit» gebruikt. Daarbij wordt opgemerkt dat het begrip «beheersmaatregelen» in de zwemwaterrichtlijn een ruime strekking heeft: ook het vaststellen van zwemwaterprofielen, de indeling van het zwemwater en het verstrekken van informatie aan het publiek vallen onder dit begrip. Met het voorstel tot wijziging van dit onderdeel is geen verandering van de taken van de provincies beoogd, alleen een verduidelijking. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de provinciale taken voor watersystemen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 417–418).

De wijziging van artikel 2.18, tweede lid, houdt verband met het volgende. De provincies delen het beheer van regionale wateren in principe aan de waterschappen toe via het waterschapsreglement (een provinciale verordening op grond van artikel 2, eerste lid, van de Waterschapswet).

Een aantal provincies heeft in de huidige praktijk echter een specifieke regeling voor vaarwegen gemaakt, waarbij het beheer van die vaarwegen (die ook regionale wateren zijn) deels aan de provincie, deels aan de gemeente en deels aan het waterschap wordt opgedragen. Het beheer van vaarwegen is in die gevallen vaak in een andere verordening opgenomen: de provinciale waterverordeningen of de vaarwegenverordening. Artikel 3.2, eerste lid, van de Waterwet maakt dat mogelijk. Een reden hiervoor is bijvoorbeeld de wens om alle bepalingen over het beheer van vaarwegen in één verordening te concentreren. Daarnaast verschilt de wijze waarop de provincies de aanwijzing van waterschappen als vaarwegbeheerder hebben vormgegeven per provincie. Dat houdt verband met de gemaakte afspraken tussen de provincies en de waterschappen over de vergoeding van de kosten van het beheer van vaarwegen. Dat heeft ertoe geleid dat er bij interprovinciale waterschappen verschillende uitwerkingen zijn binnen één waterschap. Gelet daarop was de toedeling van het beheer van vaarwegen in de waterverordening of vaarwegverordening een logische keuze, omdat deze verordening door iedere provincie afzonderlijk worden vastgesteld (in tegenstelling tot het waterschapsreglement, dat bij interprovinciale waterschappen een gemeenschappelijk besluit van verschillende provincies is).

De waterverordening of vaarwegverordening wordt onder de Omgevingswet geïntegreerd in de omgevingsverordening. De Omgevingswet biedt nu nog niet de mogelijkheid om het beheer van vaarwegen via een andere verordening dan het waterschapsreglement aan een waterschap toe te delen. Het is echter niet de bedoeling geweest om de bestaande praktijk onmogelijk te maken. Daarom wordt voorgesteld om in het tweede lid toe te voegen dat in afwijking van de genoemde hoofdregel het beheer van vaarwegen ook bij omgevingsverordening aan een waterschap kan worden toegedeeld. Daarbij wordt ook verduidelijkt dat de toedeling van het beheer van regionale wateren aan andere openbare lichamen een bevoegdheid is, geen verplichting.

Verder wordt voorgesteld om het derde lid van artikel 2.18 te laten vervallen. Dit lid maakt het mogelijk om binnen regionale wateren zogeheten drogere oevergebieden aan te wijzen. Drogere oevergebieden zijn gebieden die deel uitmaken van het oppervlaktewaterlichaam, maar die in de praktijk vrijwel altijd droog staan. In de aangewezen drogere oevergebieden gelden de regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam niet (op grond van de definitie van die activiteit). In de praktijk blijkt echter geen behoefte te bestaan aan het aanwijzen van drogere oevergebieden in regionale wateren. Tot op heden is van de vergelijkbare bevoegdheid in artikel 3.2, derde lid, van de Waterwet geen gebruik gemaakt. Ook voor de rijkswateren is het aanwijzen van drogere oevergebieden niet langer nodig (zie de toelichting op de wijziging van artikel 2.21). De begripsomschrijving van lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam wordt in verband hiermee ook aangepast.

De artikelen 2.18, 2.27, 2.28, 4.11 en 5.10 van de Omgevingswet en artikel 12 van de Wet lokaal spoor regelen de taak- en bevoegdheidstoedeling rond lokale spoorwegen. Tegelijk met de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Omgevingswet was het voorstel voor de Wet afschaffing plusregio's aanhangig.⁸² Die plusregio's zouden taken en bevoegdheden krijgen op grond van het toen nog niet in werking getreden artikel 12 van de Wet lokaal spoor. Als gevolg van de op 1 januari 2015 in werking getreden Wet afschaffing plusregio's zijn de taken en bevoegdheden bij de provincie komen te liggen, behalve in twee

⁸² Kamerstukken II 2012/13, 33 659, nr. 2.

vervoerregio's waar een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam de verantwoordelijkheid voor het lokale spoor heeft gekregen. Onder de Wet lokaal spoor zijn de dagelijkse besturen van deze bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichamen verantwoordelijk voor de vergunningverlening, het vaststellen en begrenzen van gebieden waar de vergunning vereist is en het vergunningvrij maken van categorieën gevallen. De samenloop van verschillende wetswijzigingen was aanleiding voor de regering om noch de plusregio's, noch de vervoerregio's als beoogd opvolgers, in het voorstel voor de Omgevingswet op te nemen. Wel is in deze memorie van toelichting bij het voorstel voor de Omgevingswet (blz. 328) aangekondigd dat de eventueel noodzakelijke aanpassingen op een later moment zouden worden doorgevoerd. De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2.18, 2.27, 2.28 en 5.10 geven invulling aan die aankondiging. Ook wordt een wijziging van artikel 4.11 voorgesteld omdat anders dan eerst was voorzien op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet in het Besluit activiteiten leefomgeving een beperkt aantal algemene regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot lokale spoorwegen zal worden gesteld.

Het voorgestelde derde lid (nieuw) van artikel 2.18 zorgt ervoor dat de taak om de staat en werking van de lokale spoorwegen te behoeden voor nadelige gevolgen van activiteiten voor het grondgebied van de vervoerregio's niet bij de provincie ligt, maar bij het dagelijks bestuur van het betreffende openbaar lichaam. Ook de wijziging in artikel 2.27 beperkt de taak van de provincie tot de gebieden buiten de vervoerregio's.

De voorgestelde wijziging van artikel 2.28 (toevoeging van een nieuw onderdeel f) dient ertoe om duidelijk te maken dat de gemeenten in de vervoerregio tot taak zullen hebben om regels te stellen voor het behoeden van de staat en werking van de lokale spoorweginfrastructuur. Die verplichting geldt voor alle gemeenten op het grondgebied van de vervoerregio, onafhankelijk van de vraag of de gemeente deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling. Dat waarborgt dat de ligging van het beperkingengebied met betrekking tot lokale spoorwegen en de regels die in dat beperkingengebied gelden overal kenbaar zijn voor de burger.

Artikel 4.11 wordt aldus gewijzigd dat de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot lokale spoorwegen worden toegevoegd aan het eerste lid van dat artikel. Dit bevat een opsomming van de activiteiten waarvoor gedeputeerde staten bij het Besluit activiteiten leefomgeving als bevoegd gezag voor de rijksregels worden aangewezen. Vervolgens wordt in een nieuw toegevoegd derde lid bepaald dat in afwijking daarvan in de gebieden van de vervoerregio's het dagelijks bestuur van het hiervoor bedoelde openbaar lichaam als bevoegd gezag voor de desbetreffende rijksregels wordt aangewezen.

Artikel 5.10, dat betrekking heeft op de gevallen waarin gedeputeerde staten als bevoegd gezag worden aangewezen om te beslissen op een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning, gaat uit van eenzelfde constructie als artikel 4.11. In artikel 5.10, eerste lid, aanhef en onder d, is al geregeld dat gedeputeerde staten in het Omgevingsbesluit zullen worden aangewezen als bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg. In verband met de vervoerregio's wordt bij dit wetsvoorstel een nieuw lid toegevoegd dat het mogelijk maakt om in afwijking van het eerste lid het dagelijks bestuur van het hiervoor bedoelde openbaar lichaam in het Omgevingsbesluit aan te wijzen als bevoegd gezag om te beslissen op een enkelvoudige

aanvraag om een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg.

Daarnaast wordt artikel 12 van de Wet lokaal spoor aangepast. Voor de toelichting op die wijziging wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.43 van dit wetsvoorstel.

Onderdeel L (artikel 2.19 Omgevingswet)

De zinsnede «die op grond van artikel 2.20, tweede lid, onder a, zijn aangewezen» in onderdeel a van het tweede lid wordt geschrapt. Dit suggereert dat er ook rijkswateren zijn die niet op grond van dat artikel worden aangewezen, wat niet het geval is.

In onderdeel b van het derde lid wordt «landsverdediging» vervangen door: defensie. Defensie omvat in eerste instantie landsverdediging, zijnde het beschermen van het Nederlandse grondgebied tegen andere strijdmachten. Defensie kent daarnaast internationale aspecten, zoals de verdediging van NAVO-territoir of internationale missies waarvoor de voorbereidingen in Nederland plaatsvinden.

Voorgesteld wordt om een lid toe te voegen waarin het houden van toezicht op de uitoefening van de taken voor het digitale stelsel van het omgevingsrecht door de waterschappen als taak bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt belegd. Dit is nodig om het goede functioneren van het digitale stelsel te kunnen borgen. In aansluiting op de toezichtstaak wordt in artikel 2.36 de bevoegdheid tot indeplaatstreding op dit onderwerp geboden.

Onderdelen M, N en O (artikelen 2.20, 2.21 en 2.21a (nieuw) Omgevingswet)

In artikel 2.20 van de Omgevingswet is een grondslag opgenomen voor de aanwijzing door het Rijk van locaties die nodig zijn voor de toepassing van die wet. Dit betreft bijvoorbeeld de aanwijzing van oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk (de rijkswateren) en de aanwijzing van verschillende beperkingengebieden. In artikel 2.21 van de Omgevingswet is vervolgens een grondslag opgenomen om de aangewezen locaties bij ministeriële regeling geometrisch te begrenzen. Bij het opstellen van het ontwerp van het Omgevingsbesluit is gebleken dat het aanwijzen en geometrisch begrenzen van gebieden op verschillende niveaus tot complicaties leidt. De aanwijzing in de algemene maatregel van bestuur zou namelijk hetzelfde detailniveau moeten krijgen als de geometrische begrenzing in de ministeriële regeling, wat het onderscheid tussen twee niveaus zinloos zou maken en bovendien zou leiden tot een algemene maatregel van bestuur met veel technische bijlagen die frequent gewijzigd moeten worden. Er is daarom behoefte aan een systematiek die enerzijds voorziet in een duidelijke richtlijn voor de aanwijzing van vooral beperkingengebieden en anderzijds de nodige flexibiliteit biedt bij de geometrische begrenzing van die gebieden.

Om deze reden wordt voorgesteld om het aanwijzen en geometrisch begrenzen van locaties op grond van de artikelen 2.20 en 2.21 van de Omgevingswet te wijzigen. De aanwijzing van locaties bij algemene maatregel van bestuur wordt beperkt tot de aanwijzing van de rijkswateren (de watersystemen die in beheer zijn bij het Rijk). Deze aanwijzing houdt in dat in het Omgevingsbesluit lijsten zullen worden opgenomen van de oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beheert. Het is voor de toedeling van de

beheertaak voldoende om deze oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen in het Omgevingsbesluit bij naam te noemen, zonder dat daarbij precies wordt aangegeven wat de begrenzing van die oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen is. Het gaat er om dat voor iedereen duidelijk is dat bijvoorbeeld de Afsluitdijk en het IJsselmeer onder beheer van het Rijk vallen en dus niet door een waterschap worden beheerd. Ook onder de huidige Waterwet is dat zo geregeld.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 2.20 bepaalt dat bij ministeriële regeling de geometrische begrenzing van de oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan die op grond van het eerste lid zijn aangewezen, wordt vastgelegd. Uit de geometrische begrenzing blijkt in detail waar het Rijk het beheer van oppervlaktewaterlichamen voert en waar niet. Dit is onder meer van belang voor de vraag waar de Minister van Infrastructuur en Waterstaat gedoogplichten kan opleggen. Aan een geometrische begrenzing van waterkeringen in beheer bij het Rijk is, net als onder het huidige recht, geen behoefte. De beperkingengebieden met betrekking tot de waterkeringen in beheer bij het Rijk zullen vanzelfsprekend wel geometrisch worden begrensd.

Voor de aanwijzing en geometrische begrenzing van andere locaties dan de waterkeringen en oppervlaktewaterlichamen die in beheer zijn bij het Rijk, biedt artikel 2.21 (na wijziging door dit wetsvoorstel) een grondslag. Dit kunnen bijvoorbeeld locaties zijn die van belang zijn voor de aanwijzing van vergunningvrije of vergunningplichtige gevallen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1. De aanwijzing, en zo nodig de geometrische begrenzing, van de in artikel 2.21 bedoelde locaties zullen bij ministeriële regeling plaatsvinden. Door zowel de aanwijzing als de geometrische begrenzing van die locaties in dezelfde regeling op te nemen, worden de eerder beschreven complicaties door de samenhang tussen aanwijzen en begrenzen vermeden. Aan het eerste lid van artikel 2.21 wordt toegevoegd dat bij het aanwijzen en begrenzen van locaties bij ministeriële regeling ook de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, zoals verwoord in artikel 2.3, derde lid, in acht moeten worden genomen. Het ontbreken hiervan zou, in vergelijking met artikel 2.20, de indruk kunnen wekken dat deze beginselen alleen gelden bij de aanwijzing van de locaties bij algemene maatregel van bestuur. Dat is niet beoogd. Overigens heeft de opname van een geometrische begrenzing niet altijd toegevoegde waarde bij het aanduiden van een locatie. In die gevallen kan volstaan worden met de aanwijzing van de betreffende locatie. Een voorbeeld daarvan is de aanwijzing van stroomgebiedsdistricten als bedoeld in de kaderrichtlijn water en zones en agglomeraties als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaai. Omdat hieraan geen burgerbindende regels worden verbonden, maar uitsluitend bestuurlijke taken, is een aanwijzing zonder geometrische begrenzing voldoende.

In het eerste lid van artikel 2.21 wordt «van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat» vervangen door «ministeriële regeling». Bij ministeriële regeling worden de in artikel 2.21 bedoelde locaties aangewezen en zo nodig geometrisch begrensd. Met deze wijziging wordt aansluiting gezocht bij andere formuleringen, zoals in artikel 2.15, tweede lid.

De voorgestelde toevoeging van de namen van de vier stroomgebiedsdistricten in artikel 2.21, tweede lid, onder a, verbetert de aansluiting van dit onderdeel op artikel 3.9.

Artikel 2.21, tweede lid, onder b, vervalt. Bij nader inzien zal de aanwijzing van de gebieden binnen rijkswateren waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen (waterwinlocaties) niet plaatsvinden bij ministeriële regeling, maar in een waterpro-

gramma. Dit is een voortzetting van de wijze van regulering in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen daartoe regels worden opgenomen, die ertoe strekken dat de aanwijzing van deze waterwinlocaties voor rijkswateren zal plaatsvinden in het nationale waterprogramma. Dit sluit ook aan bij de regels voor regionale wateren en grondwater: de aanwijzing van waterwinlocaties in deze wateren zal plaatsvinden in het regionale waterprogramma.

Ook de bevoegdheid van artikel 2.21, derde lid, om binnen de oppervlaktewaterlichamen die in beheer zijn bij het Rijk drogere oevergebieden aan te wijzen, vervalt. Drogere oevergebieden zijn in de Waterwet geïntroduceerd om gebieden aan te duiden die slechts zelden onder water staan. Deze gebieden behoren wel tot het oppervlaktewaterlichaam (en dus tot het waterstaatswerk), maar de regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam gelden er niet. Eventuele lozingen die plaatsvinden in drogere oevergebieden zijn dus lozingen in de landbodem. De taken en bevoegdheden van de waterbeheerder voor het beheer van waterstaatswerken zijn in die drogere oevergebieden echter wel van toepassing. Bij de uitwerking van de regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in het Besluit activiteiten leefomgeving is gebleken dat het niet nodig is om de uitzondering op het toepassingsbereik van die regels vorm te geven via de aanwijzing van drogere oevergebieden. Dat vloeit voort uit de wijze waarop de toedeling van het beheer van watersystemen aan het Rijk plaatsvindt. Net als onder de Waterwet, zal in de regeling op grond van artikel 2.20, tweede lid, onderscheid gemaakt worden in drie vormen van beheer: waterkwaliteitsbeheer, waterkwantiteitsbeheer en waterstaatskundig beheer. Het volstaat om de regels over lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving te koppelen aan de oppervlaktewaterlichamen die het Rijk in waterkwaliteitsbeheer heeft (dus exclusief de gebieden die als drogere oevergebieden zouden worden aangewezen). De taken voor het actieve beheer van oppervlaktewaterlichamen, die voortvloeien uit artikel 2.19, tweede lid, zijn van toepassing op de oppervlaktewaterlichamen die in waterstaatskundig beheer zijn (dus met inbegrip van de gebieden die als drogere oevergebieden zouden worden aangewezen). De afzonderlijke aanwijzing van drogere oevergebieden – die feitelijk het verschil vormen tussen de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen in waterkwaliteitsbeheer en oppervlaktewaterlichamen in waterstaatskundig beheer – kan hierdoor eenvoudigweg gemist worden. Dit leidt tot vereenvoudiging van de toedeling van het beheer van watersystemen aan het Rijk en tot een duidelijkere definitie van lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam.

De aanwijzing en geometrische begrenzing van beperkingengebieden door het Rijk vindt ook plaats op grond van artikel 2.21. In het voorgestelde artikel 2.21a zijn hiervoor aanvullende regels opgenomen, die de gewenste richtlijnen en flexibiliteit bevatten. Het voorgestelde eerste lid bepaalt welke beperkingengebieden in ieder geval moeten worden aangewezen en geometrisch begrensd. Het voorgestelde tweede lid regelt dat het beperkingengebied, zo lang de aanwijzing en geometrische begrenzing nog niet heeft plaatsgevonden, van rechtswege de locatie van het werk of object omvat. Bij algemene maatregel van bestuur zal per beperkingengebied worden bepaald welke andere locaties van rechtswege tot het beperkingengebied behoren, in de vorm van een afstand vanuit het werk of object waarvoor het beperkingengebied wordt ingesteld. Deze afstand kan ook nul zijn; in dat geval valt het beperkingengebied samen met het werk of het object.

Het tweede lid waarborgt, waar nodig, bescherming van werken en objecten tegen de gevolgen van activiteiten van derden in de fase tussen het aanleggen van het werk of het plaatsen van het object en het aanwijzen en geometrisch begrenzen van het beperkingengebied bij ministeriële regeling. De afstanden die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, zijn in veel gevallen de afstanden die ook bij de daadwerkelijke aanwijzing en geometrische begrenzing zullen worden gehanteerd. De Minister heeft op grond van artikel 2.21, eerste lid, echter de ruimte om het beperkingengebied bij de aanwijzing en geometrische begrenzing te beperken of uit te breiden ten opzichte van die afstand. Dit was al in de Omgevingswet geregeld voor beperkingengebieden met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk, in het vierde lid van artikel 2.21. Voorgesteld wordt dat lid te laten vervallen, omdat het via dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 2.21 hierin al voorziet.

Deze regeling kan in de uitvoeringsregelgeving op drie wijzen toegepast worden:

- a. Er wordt in het geheel niet afgeweken van de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde afstand.
- b. Er wordt slechts afgeweken van de voorgeschreven afstand in bijzondere lokale omstandigheden, die het rechtvaardigen dat het beperkingengebied een groter of juist kleiner gebied omvat dan voortvloeit uit de voorgeschreven afstand.
- c. Er wordt in de ministeriële regeling systematisch een beperkingengebied op maat vastgesteld. Dat sluit aan op de praktijk onder de Waterwet, waarin beschermingszones eveneens op maat worden vastgesteld in de legger. Met name langs de grote rivieren komt het daarbij ook voor dat het beperkingengebied kleiner is dan het waterstaatswerk zelf. Bepaalde hooggelegen delen van de uiterwaarden, die al op grote schaal gebruikt worden voor activiteiten, dragen niet meer bij aan de bergings- en afvoercapaciteit van de rivieren, zodat er geen beschermende regels nodig zijn.

Nadat de ministeriële regeling voor het eerst is vastgesteld, kunnen er wijzigingen van het werk of object plaatsvinden. Zo lang die wijzigingen er niet toe leiden dat er een nieuw werk of object ontstaat, blijft de aanwijzing en begrenzing van het beperkingengebied met betrekking tot dat werk of object in de ministeriële regeling van kracht. Een voorbeeld hiervan is een wegverbreding, waarbij een extra rijstrook aan een rijksweg wordt toegevoegd. Het werk blijft in aangepaste vorm bestaan en daarmee ook het voor dat werk bij ministeriële regeling begrensde beperkingengebied. De begrenzing van het beperkingengebied kan worden aangepast door wijziging van de ministeriële regeling. Maar zo lang dat niet is gebeurd, blijft de oorspronkelijke begrenzing van het beperkingengebied van kracht en heeft de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde afstand geen betekenis. Alleen als er sprake is van een zodanige wijziging van het werk of object, dat dit als een nieuw werk of object moet worden beschouwd, ontstaat weer een beperkingengebied van rechtswege op basis van de krachtens het tweede lid bepaalde afstand. Voor het nieuwe werk of object heeft immers nog geen begrenzing plaatsvonden. Een voorbeeld hiervan is de vervanging van een brug in een rijksweg door een brug op enkele honderden meters afstand, waarna de oude brug wordt verwijderd. De verlegging van de rijksweg naar de nieuwe brug is een nieuw werk, waarvoor van rechtswege een beperkingengebied ontstaat. Pas als de begrenzing van het beperkingengebied van de rijksweg naar de nieuwe brug in de ministeriële regeling is aangepast, zal dat beperkingengebied op basis van de in de algemene maatregel van bestuur bepaalde afstand zijn gelding verliezen.

Het derde lid van artikel 2.21a bevat een specifieke regeling voor de aanwijzing van beperkingengebieden met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk. In de definitie van veiligheidszone in artikel 2, onder 26, van de richtlijn offshore veiligheid is bepaald dat die veiligheidszone maximaal 500 meter van enig onderdeel van de installatie is. In lijn met de voorgestelde regeling voor de andere beperkingengebiedactiviteiten, wordt deze afstand bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Er is voor mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk echter geen behoefte aan een nadere geometrische begrenzing bij ministeriële regeling, waarbij afgeweken kan worden van die afstand. Het beperkingengebied met betrekking tot mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk ontstaat op grond van dit lid daarom van rechtswege.

De voorgestelde regeling is ook van belang voor de beroepsmogelijkheden. Zie daarover artikel 2.2.

Onderdeel P (artikel 2.22 Omgevingswet)

Artikel 2.6 van de Omgevingswet verplicht de provincie om alle regels over de fysieke leefomgeving op te nemen in de omgevingsverordening, maar artikel 2.22, tweede lid, van de Omgevingswet biedt ook de mogelijkheid om de uitvoeringsregels bij provinciale instructieregels te stellen bij afzonderlijk besluit van gedeputeerde staten. Dit lid roept onbedoeld de mogelijkheid op van het stellen van regels buiten de omgevingsverordening. Met de voorgestelde wijziging van de redactie wordt dit voorkomen. De mogelijkheid om de in de onderdelen a en b van dit lid bedoelde uitvoeringsregels over provinciale instructieregels door gedeputeerde staten te stellen blijft behouden, maar dit gebeurt in de omgevingsverordening. Er is daarvoor geen delegatiebesluit op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet nodig.

Onderdelen Q en R (artikelen 2.23 en 2.25 Omgevingswet)

De artikelen 2.23 en 2.25 bevatten de algemene grondslag voor instructieregels van provincies en het Rijk. Deze artikelen worden aangevuld ter uitvoering van een motie van de leden Veldman en Çegerek.⁸³ In de artikelen 2.23, derde lid, onder c, onder 3°, en 2.25, derde lid, onder c, onder 6°, wordt bepaald dat instructieregels ook betrekking kunnen hebben op regels over monitoring als bedoeld in de artikelen 20.1 en 20.2 en gegevensverzameling als bedoeld in artikel 20.6. Dit betreft monitoring van omgevingswaarden of andere parameters voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die bij omgevingsplan of omgevingsverordening worden vastgesteld en andere gegevensverzameling die bij omgevingsverordening wordt geregeld. De reden om instructieregels over deze monitoring en gegevensverzameling mogelijk te maken is de wens om te borgen dat dergelijke gegevens kwalitatief en organisatorisch van voldoende kwaliteit zijn.

Artikel 2.25 wordt ook aangevuld met de mogelijkheid om instructieregels te stellen over een monitoringsprogramma. Hierop wordt ingegaan in de toelichting op de wijziging van artikel 20.2, vierde lid (nieuw). Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

Verder wordt voorgesteld om in de artikelen 2.23 en 2.25 enkele verbeteringen aan te brengen. Ten eerste wordt aan het eerste lid, onder a, van artikel 2.23 toegevoegd dat de provincies instructieregels kunnen stellen over maatwerkvoorschriften. Deze bevoegdheid was al aan het Rijk gegeven, maar moet ook voor de provincies beschikbaar zijn in verband

⁸³ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 58.

met bijvoorbeeld de taak om de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen. In het eerste lid, onder a, van artikel 2.23 en 2.25 wordt bij het projectbesluit de verwijzing naar de artikelen 5.44 en 5.46, tweede lid, geschrapt. Deze verwijzing is overbodig, omdat in de begripsomschrijving van projectbesluit al een verwijzing is opgenomen naar afdeling 5.2. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt verder voorgesteld dat ook instructieregels gesteld kunnen worden over het besluit op grond van artikel 5.53, derde en vierde lid, waarmee gedeputeerde staten en Ministers de regels van een gemeente, waterschap of – voor Ministers – provincie buiten toepassing kunnen laten als deze de uitvoering van een door hen vastgesteld projectbesluit onevenredig zouden belemmeren. Dit dicht – zoals nader toegelicht in het nader rapport onder punt 6 – een potentieel «gat» in de implementatie van Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen die zijn uitgewerkt in de regels van een gemeente, waterschap of provincie. Verder wordt in de aanhef van het derde lid van beide artikelen, in het verlengde van het eerste lid, onder a, ter verduidelijking toegevoegd dat de hier bedoelde instructieregels betrekking kunnen hebben op de inhoud of toelichting van een omgevingsplan of waterschapsverordening (en, in artikel 2.25, de omgevingsverordening). Het derde lid beperkt de bevoegdheid van het eerste lid. Door de huidige formulering in de Omgevingswet zou de indruk kunnen ontstaan dat instructieregels alleen betrekking mogen hebben op de inhoud van deze besluiten. Dat is niet bedoeld. Voor de volledigheid wordt daarom herhaald dat de instructieregels zowel over de inhoud als de toelichting kunnen gaan. Daarnaast wordt, eveneens ter verduidelijking, in onderdeel c van het derde lid van beide artikelen toegevoegd dat de instructieregels zowel kunnen gaan over te stellen regels als over al gestelde regels. Dit sluit aan bij de formulering van onderdeel a van dat lid over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden. In verband met deze wijziging worden de onderdelen van het derde lid na onderdeel c tot subonderdelen van onderdeel c gemaakt.

De verwijzing in artikel 2.23, derde lid, onder c, en artikel 2.25, derde lid, onder d (oud; in dit wetsvoorstel artikel 2.25, derde lid, onder c, onder 2°), naar artikel 5.19, eerste lid, vervalt vanwege de wijziging van dat artikel. Instructieregels over de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit blijven overigens wel mogelijk, omdat dat regels zijn die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig zijn.

Aan artikel 2.25, derde lid, wordt toegevoegd dat het Rijk ook instructieregels kan stellen over de regels in de omgevingsverordening over de voorschriften die aan een omgevingsvergunning voor onder meer een milieubelastende activiteit moeten worden verbonden (onderdeel c, onder 1°), over de regels in het omgevingsplan over bouwactiviteiten (onderdeel c, onder 3°) en over de regels in het omgevingsplan over indieningsvereisten voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (onderdeel c, onder 4°). De toevoeging van de mogelijkheid van instructieregels over bouwactiviteiten hangt samen met het schrappen van het begrip «locatieontwikkelingsregels» in het wetsvoorstel Omgevingswet naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 98). De definitie van «locatieontwikkelingsregels» in het ontwerp van de Omgevingswet zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling advisering luidde: «regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten». Door de wijziging van artikel 4.2 en de verwijzing naar dat artikel in artikel 2.25 is de mogelijkheid tot het

stellen van instructieregels over bouwactiviteiten onbedoeld weggefallen. De regulering van bouwactiviteiten behoort sinds de Woningwet van 1901 volledig tot de gemeentelijke medebewindstaken en daarbij past een mogelijkheid om daarover instructieregels te kunnen geven. Aan het stellen van dergelijke regels zou behoefte kunnen bestaan in verband met de voorgestelde «knip» (zie het algemeen deel van deze memorie van toelichting, paragraaf 2.2.1.4).

Ook wordt in het vierde lid van de artikelen 2.23 en 2.25 de verplichting om bij het stellen van instructieregels een termijn te noemen waarbinnen die regels moeten zijn opgevolgd, omgezet in een mogelijkheid. Bij instructieregels die een voortzetting zijn van bestaand beleid (en die dus al zijn uitgewerkt in de betreffende besluiten) of die slechts van toepassing zijn op het moment dat een besluit wordt gewijzigd, is een termijn immers overbodig. Bij andere instructieregels zal vanzelfsprekend wel een termijn worden genoemd.

Tot slot wordt in de artikelen 2.23, eerste en derde lid, en 2.25, eerste en derde lid, een wijziging doorgevoerd om de tekst beter te laten aansluiten op de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet. In de aanhef van de genoemde leden is geregeld dat instructieregels kunnen worden gesteld over de inhoud, toelichting of motivering van diverse instrumenten op grond van de Omgevingswet. De toelichting vormt echter geen verplicht afzonderlijk onderdeel van die instrumenten. Daaraan worden dan ook in het Besluit kwaliteit leefomgeving geen afzonderlijke eisen gesteld. Het is ook niet nodig om daarover instructies te geven of provinciale instructie-(regel)s te stellen. De grondslag om regels te stellen (en instructies te geven) over de inhoud en motivering van die instrumenten volstaat. Daarom worden deze artikelen hierop aangepast.

Onderdeel S (artikel 2.26 Omgevingswet)

Ter implementatie van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning wordt voorgesteld om het maritieme ruimtelijke plan als verplicht programma toe te voegen (in artikel 3.9, tweede lid, Omgevingswet). Aan dit programma is in deze Europese richtlijn ook een aantal inhoudelijke eisen gesteld. Deze eisen zijn per 1 juli 2016 opgenomen in het Waterbesluit (via een wijziging van het Waterbesluit, Stb. 2016, 99). Als voortzetting daarvan zullen deze eisen in het Besluit kwaliteit leefomgeving aan het maritiem ruimtelijk plan worden gesteld. Aan de opsomming in artikel 2.26, derde lid, van de Omgevingswet, wordt om die reden ook de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning toegevoegd.

Voorgesteld wordt om de herziene nec-richtlijn te implementeren in het stelsel van de Omgevingswet (zie ook paragraaf 2.1.5 van deze memorie van toelichting). Deze richtlijn kent de verplichting tot het vaststellen, uitvoeren en zo nodig herzien van een nationaal programma. Voorgesteld wordt om dat programma als nationaal nec-programma toe te voegen in artikel 3.9, eerste lid, Omgevingswet. De richtlijn stelt een aantal inhoudelijke en procedurele eisen aan dit programma. Deze eisen zullen, in lijn met die voor de andere programma's, worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving respectievelijk het Omgevingsbesluit. Daarom wordt deze richtlijn met de voorgestelde wijziging in de opsomming van artikel 2.26, derde lid, van de Omgevingswet opgenomen.

Voorgesteld wordt verder om de zwemwaterrichtlijn te schrappen uit het derde lid. Deze richtlijn kent geen programmaverplichting en noodzaakt niet tot het geven van instructieregels over een programma. In verband met de beoogde lastenluwe implementatie van EU-regelgeving is het niet wenselijk om dan toch nationale instructieregels hierover te stellen.

Onderdeel T (artikel 2.27 Omgevingswet)

Op de wijziging van onderdeel e van dit artikel met betrekking tot lokale spoorweginfrastructuur is ingegaan in de toelichting op de wijziging van artikel 2.18.

De voorgestelde wijziging van artikel 2.27, onder e, ziet op het schrappen van de verplichting voor het Rijk om instructieregels te stellen over het behoeden van de staat en werking van wegen in beheer bij de provincie voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen. Bij de uitwerking van de instructieregels en na overleg met het Interprovinciaal Overleg daarover bleek dat aan dergelijke regels, gezien het aan deze stelselherziening ten grondslag liggende uitgangspunt van vertrouwen, geen behoefte bestaat. Ook in het huidige recht wordt deze zorg overgelaten aan de provincies zonder dat hierover instructieregels worden gesteld.

Bij het uitwerken van de uitvoeringsregelgeving is geconstateerd dat de regeling in de Omgevingswet voor de luchthavens van regionale betekenis niet helemaal aansluit bij de wijze waarop luchthavenbesluiten tot stand komen. Er was uitgegaan van een uniforme set instructieregels voor alle burgerluchthavens in het hele land, waaronder luchthavens van regionale betekenis. In de praktijk zijn er echter inhoudelijke verschillen tussen de instructieregels voor verschillende luchthavens, afhankelijk van het moment van vaststelling van het luchthavenbesluit (met inbegrip van mer, zienswijzenprocedure en voorhang). In het luchthavenbesluit worden het toegestane luchtverkeer rond de luchthavens en de daaruit voortvloeiende beperkingengebieden vastgelegd. Nieuw beleid of nieuwe internationale regelgeving worden pas concreet toegepast op het moment dat voor een luchthaven een nieuw luchthavenbesluit vastgesteld wordt. Daardoor ontstaan verschillen in de geldende instructieregels, waardoor bijvoorbeeld een nieuwe instructieregel die is gesteld met het oog op de vliegveiligheid al wel geldt voor de beperkingengebieden van luchthavens met een recent luchthavenbesluit en nog niet voor beperkingengebieden van luchthavens met een al wat ouder luchthavenbesluit. Om dit mogelijk te maken, zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving voor Schiphol en andere luchthavens van nationale betekenis afwijkende instructieregels opgenomen worden. Deze wijze van variëren in instructieregels is echter niet passend voor luchthavens van regionale betekenis omdat de luchthavenbesluiten voor die luchthavens niet door het Rijk, maar door de provincies worden vastgesteld. Voorgesteld wordt om de instructieregels over de in het omgevingsplan op te nemen regels in de beperkingengebieden van dergelijke luchthavens op te nemen in de omgevingsverordening. In het Besluit kwaliteit leefomgeving kunnen vervolgens instructieregels opgenomen worden over de inhoud van instructieregels in de omgevingsverordening voor de beperkingengebieden van luchthavens van regionale betekenis (zogenoemd «getrapte» instructieregels). De voorgestelde wijziging maakt continuering van de bestaande praktijk op dit punt mogelijk.

Onderdeel U (artikel 2.28 Omgevingswet)

Op de wijziging van onderdeel f van dit artikel is ingegaan in de toelichting op de wijziging van artikel 2.18. Voor de toelichting op het nieuw voorgestelde onderdeel h wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting over de omzetting van artikel 7a van de Mijnbouwwet.

Onderdeel V (artikel 2.29 Omgevingswet)

De wijziging in het eerste lid hangt samen met de wijziging van artikel 4.2. Kortheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De wijziging van het tweede lid, onder a, hangt samen met de wijziging van artikel 2.27. In verband met deze wijziging wordt in artikel 2.29, tweede lid, onder a, onder 2°, de opdracht tot het stellen van instructieregels bij algemene maatregel van bestuur over burgerluchthavens van regionale betekenis in omgevingsplannen en projectbesluiten geschrapt. De wijziging van de onderdelen b en d van het tweede lid is redactioneel.

Onderdeel W (artikel 2.30 Omgevingswet)

In onderdeel a van dit artikel wordt voorgesteld om het huidige getrapte systeem van aanwijzing van zwemlocaties te vereenvoudigen. Er wordt geen lijst meer wordt opgesteld met plaatsen waar naar het oordeel van gedeputeerde staten door een groot aantal personen wordt gezwommen. In plaats daarvan wijzen gedeputeerde staten direct, in overeenstemming met de beheerders van de oppervlaktewaterlichamen, de zwemlocaties aan. Het schrappen van het getrapte systeem heeft tot gevolg dat de term zwemwater in onderdeel b overbodig wordt. Er wordt immers geen lijst meer opgesteld met plaatsen waarin naar het oordeel van de gedeputeerde staten door een groot aantal personen wordt gezwommen. Die term wordt daarom geschrapt. De wijziging van onderdeel c betreft een technische aanpassing van een verwijzing naar de zwemwaterrichtlijn.

Onderdeel X (artikel 2.32 Omgevingswet)

Het nieuwe derde lid bevat de mogelijkheid om in de rijksinstructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving te bepalen dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van die regels. Dit is aan de orde bij instructieregels waarvoor een bestuursorgaan van de provincie een besluit moet nemen tot aanwijzing of begrenzing van het gebied waarvoor dergelijke instructieregels gelden. Bij het uitwerken van de algemene maatregelen van bestuur is gebleken dat een dergelijke optie nodig is voor het continueren van de huidige werkwijze bij de beperkingengebieden met betrekking tot luchthavens van regionale betekenis.

Onderdelen Y en Z (artikelen 2.33 en 2.34 Omgevingswet)

In artikel 2.34 wordt onderdeel a van het tweede lid geschrapt en als nieuw derde lid gevoegd in artikel 2.34. Deze aanpassing houdt verband met het feit dat de bevoegdheid om een instructie te geven aan het provinciebestuur of het waterschapsbestuur ten aanzien van de uitvoering van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer binnen het beleidsterrein van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat valt.

De verwijzing in de artikelen 2.33, tweede lid, onder a, en 2.34, tweede lid, onder c, naar artikel 5.19, eerste lid, vervalt vanwege de wijziging van dat artikel. Instructies aan de gemeenteraad over de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit blijven overigens wel mogelijk, omdat dat regels zijn die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig zijn. Ook de verwijzing in artikel 2.34, tweede lid, onder a, naar artikel 5.19, tweede lid, vervalt vanwege de wijziging van dat artikel. Instructies van het Rijk over provinciale instructieregels over de beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit blijven mogelijk, omdat die provinciale instructie-

regels zijn gebaseerd op artikel 2.22 en dat artikel ook is genoemd in het tweede lid, onder a. Daarnaast wordt voorgesteld om in het tweede lid, onder a, de verwijzing naar artikel 4.2, tweede lid, te vervangen door een verwijzing naar artikel 4.1, om «doorverwijzing» te voorkomen. Artikel 4.2, tweede lid, verwijst (na wijziging door dit wetsvoorstel) immers naar regels als bedoeld in artikel 4.1. Voor nadere toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Verder wordt voorgesteld om in artikel 2.33, tweede lid, onder c, en artikel 2.34, tweede lid, onder b en d, de verwijzing naar de artikelen 5.44 en 5.46, tweede lid, te schrappen. Deze verwijzingen zijn overbodig omdat in de begripsomschrijving van projectbesluit al een verwijzing naar afdeling 5.2 is opgenomen.

Onderdeel AA

De wijziging van artikel 2.35, eerste lid, is redactioneel.

Onderdelen AB en AC (artikelen 2.36 en 2.37 Omgevingswet)

In de artikelen 2.36, eerste en tweede lid, en 2.37, eerste lid, worden onderdelen toegevoegd die verband houden met de invoeging in de Omgevingswet van afdeling 18.3 (kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving) en afdeling 20.5 (digitaal stelsel Omgevingswet).

In de artikelen 2.36 en 2.37 van de Omgevingswet is het generieke toezicht op het waterschapsbestuur in de Omgevingswet geregeld. Deze artikelen worden uitgebreid met onderdelen die verband houden met de uitbreiding van de taken van het waterschapsbestuur als gevolg van het invoegen van delen uit de Wabo in afdeling 18.3 van de Omgevingswet (onderdeel uitvoering en handhaving) en met de nieuwe artikelen over het digitale stelsel in afdeling 20.5 van de Omgevingswet (zie voor deze invoegingen meer uitgebreid het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

De eerste twee leden van 5.2a Wabo betroffen de taakverwaarlozingsregeling en zijn overgeheveld naar artikel 2.36. Artikel 5.2a, eerste lid, is omgezet naar artikel 2.36, tweede lid, aanhef en onder b. Artikel 5.2a, tweede lid, is omgezet naar artikel 2.36, eerste lid, aanhef en onder b. Artikel 5.2a, derde en vierde lid, over de regeling van schorsing en vernietiging van besluiten, is opgenomen in artikel 2.37, eerste lid, aanhef en onder b.

Het voorgestelde artikel 2.36, tweede lid, onder c, is nieuw en houdt verband met de taken van het waterschapsbestuur op grond van afdeling 20.5 van de Omgevingswet, het digitaal stelsel Omgevingswet. Met de aanpassing van (de bijlage bij) artikel 124 van de Gemeentewet (in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel) wordt het toezicht op het gemeentebestuur voor zover het de taken op grond van afdeling 20.5 van de Omgevingswet betreft, geconcentreerd bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gezien diens verantwoordelijkheid voor het digitaal stelsel als geheel.

Onderdeel AD (artikel 2.38 Omgevingswet)

In verband met de voorgestelde wijziging van artikel 2.30, waarbij het getrapte systeem van aanwijzing van zwemlocaties wordt vereenvoudigd, wordt de zinsnede «zwemwateren of zwemlocaties» vervangen door

«oppervlaktewaterlichamen». De wijziging heeft geen materiële gevolgen voor de bevoegdheid van gedeputeerde staten om een negatief zwemadvies te geven of een zwemverbod in te stellen.

Onderdeel AE (artikel 2.40 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om in het tweede lid de zinsnede vanaf «tenzij» te schrappen. Deze zinsnede was bedoeld om toepassing van het eerste lid (weer) mogelijk te maken voor gebruik door het openbaar verkeer in beperkingengebieden met betrekking tot installaties in de EEZ of in de territoriale zee. Deze mogelijkheid is echter overbodig, omdat de Omgevingswet al een vergunningenstelsel kent voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot installaties in een waterstaatswerk (zie artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 5°, van de Omgevingswet). Het reguleren van de toegang tot deze beperkingengebieden loopt via dat artikel. Het toegangsverbod van het eerste lid van artikel 2.40 kan daarom in die gevallen gemist worden.

Onderdelen AF en AG (artikelen 2.41 en 3.1 Omgevingswet)

De wijzigingen in artikel 2.41 en 3.1 houden verband met de herverdeling van enkele aangelegenheden op het terrein van het omgevingsrecht over de (nieuwe) departementen in verband met de kabinetswisseling in 2017.

Onderdelen AH, AJ en AM (artikelen 3.4, 3.7 en 3.10 Omgevingswet)

In de artikelen 3.4, 3.7 en 3.10 is de bevoegdheid tot vaststelling van (waterbeheer-) programma's toegekend aan het dagelijks bestuur van het waterschap. Door de voorgestelde wijzigingen in deze artikelen wordt deze bevoegdheid toegekend aan het algemeen bestuur van het waterschap. Het laten vaststellen van (waterbeheer-)programma's door het algemeen bestuur sluit beter aan bij de werkwijze binnen waterschappen en bij artikel 83, tweede lid, onder g, van de Waterschapswet. Op grond van deze bepaling in de Waterschapswet mag de bevoegdheid tot vaststelling van plannen krachtens bijzondere wetten niet door het algemeen bestuur worden overgedragen aan het dagelijks bestuur. Tot deze plannen behoort ook het waterbeheerplan op grond van hoofdstuk 4 van de Waterwet, dat in de Omgevingswet is vervangen door het waterbeheerprogramma.

Daarnaast bevat artikel 3.10, tweede lid, een redactionele wijziging.

Onderdeel AI (artikel 3.6, eerste lid, Omgevingswet)

Met de wijziging van artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, wordt beoogd beter bij de richtlijn omgevingslawaai aan te sluiten. Deze richtlijn eist dat «afzonderlijke strategische geluidbelastingkaarten worden opgemaakt voor wegverkeerslawaai, spoorweglawaai, vliegtuiglawaai en industriellawaai» (bijlage IV, onder 8, bij de richtlijn omgevingslawaai). Omdat voor wegverkeerslawaai aldus een aparte kaart wordt gemaakt, ligt het niet voor de hand om geluid van sporen die onderdeel van wegen zijn, uit te zonderen. De oorspronkelijke redactie van onderdelen a en b zou daartoe wel aanleiding geven (artikel 20.17 verwijst namelijk terug naar artikel 3.6).

Het artikel vormt met de voorgestelde wijzigingen een voortzetting van de huidige implementatie in artikel 11.6, vierde lid, onder a en b, Wm.

Met de wijziging in het eerste lid, onder c, wordt de implementatie van de richtlijn omgevingslawaai verbeterd. De richtlijn eist dat geluidbelastingkaarten voor agglomeraties op luchtverkeerslawaai binnen agglomeraties zien. Dat lawaai kan ook worden veroorzaakt door luchthavens die niet als belangrijk in de zin van artikel 3 van de richtlijn gelden, zoals door militaire luchthavens. Om die reden moet de aanduiding worden verbreed tot «luchthavens».

Onderdeel AK (artikel 3.8, eerste en tweede lid, Omgevingswet)

Eerste lid

De wijziging in artikel 3.8, eerste lid, onder a, beoogt de implementatie van de richtlijn omgevingslawaai te verbeteren. Hiertoe is de categorie wegen waarvoor gedeputeerde staten actieplannen (en geluidbelastingkaarten) moeten opstellen, verruimd naar alle wegen die belangrijk zijn en die niet in beheer zijn bij het Rijk. De reden hiervan is dat naast de wegen in beheer bij provincies, ook wegen in beheer bij waterschappen kunnen gelden als «belangrijk» in de zin van artikel 3 van de richtlijn omgevingslawaai.

De wijziging in het eerste lid, onder b, is redactioneel van aard en beoogt aan te sluiten bij het gewijzigde onderdeel a.

De wijziging in het eerste lid, onder c, beoogt de implementatie van de richtlijn te verbeteren. Belangrijke luchthavens zijn volgens artikel 3 van de richtlijn omgevingslawaai namelijk steeds burgerluchthavens met een bepaalde verkeersintensiteit.

Tweede lid

In artikel 3.8, tweede lid, vervalt aan het slot de zinsnede «, waarin het provinciale waterbeleid is opgenomen». Het provinciale waterbeleid wordt immers op grond van artikel 3.1, tweede lid, in samenhang met artikel 3.2 van de Omgevingswet primair opgenomen in de provinciale omgevingsvisie. De voorgestelde wijziging beoogt dubbelingen in de omgevingsvisie en het regionale waterprogramma uit te sluiten. Deze technische wijziging heeft geen betrekking op de mogelijkheden of de beleidsvrijheid van de provincie om regionale waterprogramma's vast te stellen. Het strategische beleid zal in de provinciale omgevingsvisie worden opgenomen, de uitwerking van dat beleid in de regionale waterprogramma's conform artikel 3.5 van de Omgevingswet. Uit de toelichting op artikel 3.8, tweede lid, blijkt dat het regionale waterprogramma niet beperkt is tot de uitvoering van EU-richtlijnen. Het programma kan ook het provinciale beleid bevatten voor zover dat niet in de omgevingsvisie is opgenomen. De wijziging heeft geen gevolgen voor de in artikel 3.7, tweede lid, van de Omgevingswet opgenomen verplichting. Die verplichting houdt in dat waterschappen met het oog op de verplichtingen uit de EU-waterrichtlijnen, voor zover deze betrekking heeft op hun taken, bij het opstellen van hun waterbeheerprogramma's rekening houden met het regionale waterprogramma. Voor de bestaande programma's is voorzien in overgangsrecht in artikel 4.57 (regionaal waterplan) van dit wetsvoorstel. In artikel 3.9 is eenzelfde technische wijziging opgenomen voor het nationale waterprogramma.

Eerste lid

Voor de implementatie van de herziene nec-richtlijn (zie ook paragraaf 2.1.5 van deze memorie van toelichting) wordt voorgesteld om het nationaal nec-programma als verplicht programma toe te voegen (in artikel 3.9, eerste lid, Omgevingswet). Dit programma bevat de wijze waarop de in de richtlijn genoemde en in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen emissiereductiedoelstellingen verwezenlijkt zullen worden. Deze richtlijn stelt ook een aantal inhoudelijke en procedurele eisen aan dit programma. Deze eisen zullen, in lijn met die voor de andere programma's, worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. In het kader van dit programma is niet voorzien in verdergaande eisen dan die Europees verplicht zijn.

De wijziging in het eerste lid, onder c, beoogt de implementatie van de richtlijn te verbeteren. Volgens artikel 3 van de richtlijn omgevingslawaaai zijn belangrijke luchthavens namelijk steeds burgerluchthavens met een bepaalde verkeersintensiteit.

Tweede lid

Met de voorgestelde redactionele wijziging in artikel 3.9, tweede lid, onder a, wordt beoogd beter aan te sluiten op de redactie van artikel 2.21, tweede lid, onder a. In beide bepalingen worden namelijk dezelfde Nederlandse delen van de genoemde stroomgebiedsdistricten bedoeld.

Voorgesteld wordt de verwijzing naar de kaderrichtlijn mariene strategie in artikel 3.9, tweede lid, onder c, aan te passen.

Beoogd is te verduidelijken welk onderdeel van het actieplan mariene strategie, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie, een programma is als bedoeld in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet. Op grond van artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie ontwikkelen lidstaten voor hun mariene wateren een mariene strategie volgens het actieplan mariene strategie. Dat actieplan bestaat uit de volgende onderdelen:

- i. een initiële beoordeling van de huidige milieutoestand van de betrokken wateren en de milieueffecten van menselijke activiteiten daarop,
- ii. omschrijving van de goede milieutoestand van de betrokken wateren,
- iii. vaststelling van een reeks milieudoelen en daarmee samenhangende indicatoren,
- iv. vaststelling en uitvoering van een monitoringprogramma voor voortgaande beoordeling en periodieke actualisering van de doelen, en
- v. programma's van maatregelen gericht op het bereiken of behouden van een goede milieutoestand.

Het programma van maatregelen betreft een programma als bedoeld in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet.

Daarnaast wordt voorgesteld om in artikel 3.9, tweede lid, onder d, een verwijzing naar de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning op te nemen. Artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning bepaalt dat elke lidstaat een maritiem ruimtelijk plan voor haar mariene wateren vaststelt en uitvoert. Onder maritieme ruimtelijke planning wordt in de richtlijn verstaan het proces in het kader waarvan de autoriteiten van een lidstaat menselijke activiteiten in mariene gebieden

analyseren en organiseren om ecologische, economische en sociale doelstellingen te bereiken. Dat proces bestaat uit een cyclus van tenminste de volgende stappen: het vaststellen van problemen en mogelijkheden, het vergaren van informatie, het vaststellen van plannen, besluitvorming, herziening of actualisering en het bewaken van de uitvoering. Bij het proces moet rekening worden gehouden met de wisselwerking tussen land en zee. Maritieme ruimtelijke planning ziet op mariene wateren van de lidstaat. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de maritieme ruimtelijke planning resulteert in een of meer maritieme ruimtelijke plannen (artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn). De grondslag daarvoor is opgenomen in onderdeel d. Net zoals dat geldt voor een andere departementsoverstijgende rijksprogramma's in artikel 3.9, wordt ook het maritiem ruimtelijk plan vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het plan kan desgewenst deel uitmaken van een ander programma, zoals het nationaal waterprogramma. De inhoudelijke eisen die op grond van de richtlijn gelden voor dit programma worden, in lijn met de andere programma's, op amvb-niveau opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

In artikel 3.9, tweede lid, onder e, vervalt aan het slot, de zinsnede «waarin het nationale waterbeleid is opgenomen». Het nationale waterbeleid moet immers op grond van artikel 3.1, derde lid, in samenhang met artikel 3.2 van de Omgevingswet primair worden opgenomen in de nationale omgevingsvisie. Het strategische beleid zal in de nationale omgevingsvisie worden opgenomen, de uitwerking van dat beleid in het nationale waterprogramma. De voorgestelde wijziging beoogt dubbelingen in de omgevingsvisie en het nationaal waterprogramma uit te sluiten. Zie hiervoor ook de toelichting op de vergelijkbare wijziging in artikel 3.8.

Derde lid

De voorgestelde wijziging is opgenomen naar aanleiding van de inspraakreacties op de consultatieversie van het aanvullingswetsvoorstel natuur. Met die aanvullingswet zal de Wet natuurbescherming overgaan naar het stelsel van de Omgevingswet. Uitgangspunt van dit aanvullingswetsvoorstel is dat de verdeling van bevoegdheden tussen bestuursorganen op dit punt beleidsneutraal zal worden ingebouwd. De voorgestelde formulering sluit nauwer aan bij de formulering van de Wet natuurbescherming.

Onderdeel AN (artikel 3.12 Omgevingswet)

De wijziging van artikel 3.12 is redactioneel.

Onderdeel AO (artikel 3.15 Omgevingswet)

Met de voorgestelde wijzigingen wordt nader verduidelijkt dat het van het bestuursniveau waarop een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt vastgesteld afhangt of daarvoor een programma met programmatische aanpak kan worden vastgesteld. Het bestuursorgaan dat een omgevingswaarde vaststelt of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken, kan ervoor kiezen om voor die omgevingswaarde of die andere doelstelling de programmatische aanpak toe te passen. Voor rijksomgevingswaarden betekent dit dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald dat de programmatische aanpak van toepassing is. Voor provinciale omgevingswaarden en gemeentelijke omgevingswaarden wordt dit in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan bepaald. Decentrale overheden kunnen niet op eigen initiatief programma's met een program-

matische aanpak vaststellen voor het voldoen aan omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving die op een hoger bestuursniveau zijn vastgesteld. Om eventuele onduidelijkheid weg te nemen wordt voorgesteld om de inhoud van het tweede lid te verdelen over drie leden.

Onderdeel AP (artikel 3.16, tweede lid, Omgevingswet)

De wijzigingen in artikel 3.16, tweede lid, houden verband met de in dit wetsvoorstel voorziene wijziging van de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Zie paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel AQ (artikel 4.1 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen van het eerste lid zijn wijzigingen van technische aard waarbij wordt aangesloten bij de vaste formule volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving en de systematiek in de rest van de Omgevingswet. Er zijn twee gevallen te onderscheiden: als verwezen wordt naar het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening op vergelijkbare wijze als in een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur dan wordt het woord «bij» gebruikt. Als het gaat om het aanduiden van de inhoud van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening dan worden de woorden «in het» gebruikt. In het eerste lid van artikel 4.1 is sprake van een delegatiegrondslag.

Het voorgestelde tweede lid maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling meet- en rekenvoorschriften te stellen voor bepalingen die zijn opgenomen in decentrale regelgeving. Het voorstel dient ter uitvoering van een motie van de leden Veldman en Çegerek⁸⁴. Het tweede lid wordt genummerd tot het derde lid en aangevuld om zo te waarborgen dat de Minister bij het stellen van dergelijke regels de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht neemt. Regeling moet dus nodig zijn in verband met een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd, de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of een internationale verplichting.

De belangrijkste aanleiding voor de motie is dat lokale verschillen op het gebied van meet- en rekenmethoden onnodig belastend zijn voor het bedrijfsleven, waaronder de adviesbranche. Maar ook voor gemeenten zou het zeer belastend zijn als zij voor elke regel de meetmethoden zouden moeten voorschrijven. Omdat in het nieuwe stelsel bijvoorbeeld de geluidregels in omgevingsplannen opgenomen worden, zou – zonder deze toevoeging – elk omgevingsplan moeten bepalen hoe geluidmetingen uitgevoerd moeten worden. En nadat nieuwe meetmethoden beschikbaar komen, zou elk omgevingsplan daarop aangepast moeten worden. Een landelijke regeling hierover is dan doelmatiger en doeltreffender.

Onderdeel AR (artikel 4.2 Omgevingswet)

De tekst van dit artikel is redactioneel gewijzigd ter verduidelijking. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

⁸⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 59.

In het verlengde van het voorstel om het begrip «mijnbouwactiviteit» te wijzigen («mijnbouwactiviteit» wordt «mijnbouwlocatieactiviteit»); zie voor de achtergrond de artikelsgewijze toelichting op de betrokken wijziging van de bijlage bij de Omgevingswet) wordt voorgesteld om in deze artikelen, voor zover van toepassing met inbegrip van het opschrift daarvan, de verwijzing naar het begrip «mijnbouwactiviteit» te wijzigen in: mijnbouwlocatieactiviteit.

Onderdeel AT (artikel 4.4 Omgevingswet)

In de eerste plaats wordt voorgesteld om artikel 4.4, tweede lid, te wijzigen. Deze wijziging bestaat uit het toevoegen van het omgevingsplan aan dat artikellid, naast de al genoemde waterschapsverordening en omgevingsverordening. Hiermee wordt de grondslag geboden om ook in het omgevingsplan een expliciet geformuleerd vergunningenstelsel op te nemen. In paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is al nader ingegaan op de achtergrond van dit wijzigingsvoorstel. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat de grondslag om een vergunningenstelsel op te nemen uit de aard der zaak ook impliceert de grondslag om regels te stellen met betrekking tot de voorwaarden waaronder de vergunning al dan niet kan worden verleend. Dit wordt daarom voor zowel het omgevingsplan, de waterschapsverordening als de omgevingsverordening, niet afzonderlijk geregeld.

Omwille van het voorkomen van procedurele stapeling tussen binnenplanse en buitenplanse omgevingsvergunningen, zoals onder de Wabo in samenhang met de Wro het geval is, is eerder afgezien van een grondslag voor het opnemen van een vergunningenstelsel in het omgevingsplan. De voorgestelde wijziging van artikel 4.4, tweede lid, brengt niet mee dat die procedurele stapeling nu toch ontstaat. Dit houdt verband met het feit dat het nieuwe begrip «omgevingsplanactiviteit» een brede strekking heeft. Gelet daarop wordt een procedurele stapeling voorkomen; er blijft één procedure waarmee voor zowel de met het omgevingsplan voorziene als de niet-voorziene activiteiten vergunning kan worden verleend. Zie over het nieuwe begrip «omgevingsplanactiviteit», alsmede over het daarmee samenhangende nieuwe begrip «buitenplanse omgevingsplanactiviteit», eveneens paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Verder wordt voorgesteld om het opschrift van artikel 4.4 nader te concretiseren door het in lijn met de opschriften van de overige artikelen in paragraaf 4.1.2 te voorzien van een meer inhoudelijk opschrift, te weten «melding of omgevingsvergunning». Dit betekent overigens niet dat de in het eerste en tweede lid bedoelde algemene regels alleen een verbod om zonder voorafgaande melding respectievelijk zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten kunnen inhouden. De bevoegdheid om algemene regels te stellen op grond van paragraaf 4.1.1 is breed en maakt een diversiteit aan regels mogelijk. Voor zover het betreft verboden kan een algemene regel naast een verbod om zonder voorafgaande melding een activiteit te verrichten of een verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten ook inhouden een (absoluut) verbod om een activiteit te verrichten. Deze verboden kunnen ook betrekking hebben op een activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste, tweede of derde lid, van de Omgevingswet. In algemene zin wordt bij decentrale algemene regels de ruimte om regels te stellen begrensd door de ongeschreven rechtsregel dat een lagere regeling niet in strijd mag zijn met een hogere regeling. Als een hogere regeling een bepaalde gedraging vanwege een

bepaald oogmerk reguleert, is het niet toegestaan diezelfde gedraging met hetzelfde oogmerk in een lagere regeling te reguleren, tenzij die hogere regeling niet uitputtend is bedoeld. Daarom is met het oog op de toepassing voor de praktijk in de nota's van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving voor elke activiteit waarvoor daarbij algemene regels worden gesteld en vergunningplichtige of vergunningvrije gevallen worden aangewezen, ingegaan op de vraag in hoeverre die regels uitputtend zijn bedoeld. Die toelichting maakt duidelijk in hoeverre decentrale overheden ruimte hebben voor het reguleren van bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten of beperkingengebiedactiviteiten in aanvulling op de regeling die het Rijk biedt.

Onderdelen AU en CN (artikelen 4.5 en 5.35 Omgevingswet)

De voor artikel 4.5 voorgestelde wijzigingen houden mede verband met het voorstel om artikel 5.35 te laten vervallen. Artikel 4.5 bevat de grondslag om bij algemene regels op centraal en decentraal niveau onderwerpen aan te wijzen waarvoor maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. Maatwerkvoorschriften kunnen inhouden een nadere detaillering, aanvulling of andere afwijking van de algemene regel, voor zover afwijking bij de betreffende algemene regel mogelijk is gemaakt.

Maatwerkvoorschriften zijn in de eerste plaats van belang voor activiteiten die volledig onder algemene regels vallen, maar kunnen ook aan de orde zijn als voor de activiteit waarvoor de algemene regel geldt ook een omgevingsvergunning is vereist. In dat geval komt de vraag op hoe maatwerkvoorschriften zich verhouden tot de vergunning en de vergunningvoorschriften. Daarbij kan voor verschillende modaliteiten worden gekozen. De artikelen 4.5, derde lid, en 5.35, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet hebben hierop betrekking. In artikel 4.5, derde lid, is bepaald dat voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, bij die regels kan worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden. In artikel 5.35, eerste lid, aanhef en onder a, is in het verlengde daarvan bepaald dat bij vergunningvoorschriften van rijksregels kan worden afgeweken, voor zover dat op grond van regels als bedoeld in artikel 4.5, derde lid, is toegestaan. Deze artikelonderdelen, in onderlinge samenhang gezien, blijken tot misverstanden aanleiding te geven. Artikel 5.35 benoemt de hier bedoelde voorschriften tot vergunningvoorschriften en artikel 4.5, derde lid, tot maatwerkvoorschriften. Beide begrippen lopen hier door elkaar, wat onder andere vragen oproept met betrekking tot de beoordelingsregels die van toepassing zijn.

Om het beoogde systeem te verduidelijken wordt in de eerste plaats voorgesteld om in artikel 4.5, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, eerste zin, aan de grondslag om maatwerkvoorschriften te kunnen stellen en de grondslag om bij maatwerkvoorschriften te kunnen afwijken van de algemene regels telkens toe te voegen dat het daarbij ook kan gaan om vergunningvoorschriften. Hiermee wordt hetzelfde geregeld als nu met artikel 4.5, derde lid, en artikel 5.35, eerste lid, aanhef en onder a, maar dan meer in samenhang met elkaar. Verder verduidelijken deze wijzigingen dat afwijkingen van de algemene regels voor vergunningplichtige activiteiten ook mogelijk zijn bij vergunningvoorschrift en niet alleen bij maatwerkvoorschrift. Het voorgaande geldt voor alle algemene regels, centraal en decentraal. Er is geen reden om daartussen een onderscheid aan te brengen. Aan de tweede zin van artikel 4.5, eerste lid, is niet toegevoegd dat het ook om vergunningvoorschriften kan gaan. Het daarin genoemde beoordelingskader blijft uitdrukkelijk beperkt tot maatwerk-

voorschriften. Voor vergunningvoorschriften is het beoordelingskader immers artikel 5.34.

In verband met de hiervoor genoemde wijzigingen is artikel 4.5, derde lid, niet langer nodig. Wel wordt het bij nader inzien nodig geacht een bepaling toe te voegen die de grondslag biedt om te bepalen dat bij algemene regels kan worden bepaald dat een maatwerkvoorschrift niet kan worden gesteld als over een onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden. Hiermee kan worden bereikt dat voor die activiteiten waarvoor het van belang is dat de activiteit als geheel integraal wordt beoordeeld, elke nadere detaillering, aanvulling of andere afwijking van de algemene regels als vergunningvoorschrift in de omgevingsvergunning terecht komt. Dit zorgt ervoor dat het maatwerk optimaal kan worden afgestemd op de andere vergunningvoorschriften die geen verband houden met algemene regels. Bovendien leidt dit voor degene die de activiteit verricht tot concentratie van de voorschriften in één document; er ontstaat geen stapeling van de omgevingsvergunning met losse maatwerkvoorschriften.

Het voorgestelde artikel 4.5, derde lid (nieuw), zoals hiervoor toegelicht, kan gevolgen hebben voor de voorbereidingsprocedure voor een besluit tot wijziging van de vergunningvoorschriften, als voor een activiteit toepassing is gegeven aan artikel 4.5, derde lid. Bij een besluit tot wijziging van de vergunningvoorschriften kan op grond van artikel 16.65 van de Omgevingswet afdeling 3.4 Awb van toepassing zijn, omdat die procedure ook van toepassing is geweest op het besluit tot verlening van de vergunning zelf, terwijl bij het alternatief van de route van wijziging van de voorschriften als maatwerkvoorschrift, dat de reguliere procedure uit hoofdstuk 4 Awb zou zijn. Hierbij is van belang dat het de bedoeling is dat in het Omgevingsbesluit bij de op artikel 16.65, voornoemd, gebaseerde aanwijzing van gevallen waarin afdeling 3.4 Awb van toepassing is, een uitzonderingsclausule zal worden opgenomen voor de aangewezen gevallen als sprake is van, kort samengevat, een niet-belangrijke wijziging van de activiteit. Welke voorbereidingsprocedure op een besluit tot wijziging van de vergunningvoorschriften van toepassing is, als sprake is van een activiteit waarvoor toepassing is gegeven aan zowel artikel 4.5, eerste lid, als artikel 16.65, eerste lid, zal aan de hand van dit criterium moeten worden beoordeeld.

Tot slot wordt ook voorgesteld om artikel 5.35, eerste lid, onder b, en tweede lid, te laten vervallen. Het eerste lid, onder b, kan vervallen omdat op de afwijkingen van de rijksregels in de hier bedoelde situatie, mede als gevolg van de hiervoor toegelichte wijzigingen, de regels van toepassing zijn die gelden voor het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. In die regels is het in artikel 5.35, eerste lid, onder b, genoemde principe al voldoende verwerkt.

Artikel 5.35, tweede lid, kan vervallen omdat, net als bij de beoordelingsregels, geen aanleiding wordt gezien bij het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning onderscheid te maken tussen ippc-installaties en Seveso-inrichtingen enerzijds en andere milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten anderzijds.

Onderdeel AV (artikel 4.7 Omgevingswet)

Deze wijziging betreft een redactionele verbetering. Het eerste lid spreekt van «het treffen van een gelijkwaardige maatregel». Omwille van de consistentie moet dat woord in het tweede en derde lid ook gebruikt worden.

Onderdeel AW (artikel 4.10 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging betreft de vervanging van «in het belang van» door: met het oog op. Dit is een redactionele wijziging die ermee verband houdt dat het hier in de terminologie van de Omgevingswet niet om een belang, maar om een oogmerk gaat.

Onderdeel AX (artikel 4.11 Omgevingswet)

Artikel 4.11 bevat de activiteiten waarvoor gedeputeerde staten bij het Besluit activiteiten leefomgeving worden aangewezen als bevoegd gezag voor de algemene regels voor die activiteiten. Voorgesteld wordt om de formulering van de activiteit in het eerste lid, onder b («het brengen van stoffen in het grondwater»), te wijzigen in: milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor het grondwater. Bij het nader uitwerken van deze activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving is gebleken dat het nodig is om de huidige formulering te verbreden op de nu voorgestelde wijze. Deze wijziging moet worden gelezen in samenhang met de voorgestelde wijziging van artikel 5.10, eerste lid, onder c, onder 3°. Op grond van dat artikelonderdeel worden gedeputeerde staten in het Omgevingsbesluit als bevoegd gezag aangewezen om te beslissen op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater. Voor dat artikelonderdeel wordt een vergelijkbare wijziging voorgesteld, onder vernummering van dat onderdeel tot onderdeel 4°.

Verder wordt voorgesteld om aan artikel 4.11, eerste lid, een nieuw onderdeel c toe te voegen en om een derde lid aan het artikel toe te voegen. Beide wijzigingen hebben betrekking op de aanwijzing van het bevoegd gezag voor rijksregels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot lokale spoorwegen. Bevoegd gezag zijn ofwel op grond van het eerste lid, onder c, gedeputeerde staten, ofwel op grond van het derde lid het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam dat in een vervoerregio verantwoordelijk is voor het lokaal spoor in dat gebied. Op de achtergrond van deze wijziging is al ingegaan bij de wijziging van artikel 2.18. Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.

Onderdeel AY (artikel 4.12, eerste lid, Omgevingswet)

Artikel 4.12, eerste lid, van de Omgevingswet bevat een opsomming van activiteiten waarvoor een Minister bij het Besluit activiteiten leefomgeving wordt aangewezen als bevoegd gezag voor de algemene rijksregels voor die activiteiten.

Voor dit artikellid wordt naast de hiervoor al eerder toegelichte wijziging van «mijnbouwactiviteit» in: mijnbouwlocatieactiviteit, voorgesteld om aan de omschrijving van de milieubelastende activiteiten in onderdeel a, onder 2, de zinsnede toe te voegen: of andere nationale vitale belangen. Deze wijziging moet worden gelezen in samenhang met de voorgestelde, vergelijkbare wijziging van artikel 5.11, eerste lid, onder d, onder 2 (nieuw), van de Omgevingswet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij die wijziging.

Onderdelen AZ, BS en BU (artikelen 4.13, 5.7 en 5.10 Omgevingswet)

Deze artikelen bevatten alle een verwijzing naar een ippc-installatie in de vorm van de volgende zinsnede: installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om een begripsomschrijving voor «ippc-installatie» op te nemen. Dit betekent

voor de hier bedoelde artikelen dat de genoemde zinsnede kan worden vervangen door: ippc-installatie.

Onderdeel BA (artikel 4.13a (nieuw) Omgevingswet)

De Omgevingswet biedt voor de omgevingsvergunning een flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag in artikel 5.16. Voorgesteld wordt om ook een flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag voor algemene regels in de Omgevingswet op te nemen. Gebleken is namelijk dat de argumenten die hebben geleid tot opname van de flexibiliteitsregeling voor de omgevingsvergunning van overeenkomstige toepassing zijn op algemene regels. Ook voor algemene regels kan het om efficiencyredenen nuttig zijn de bevoegdheid een melding in ontvangst te nemen, een maatwerkvoorschrift te stellen of toestemming te verlenen tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel, te kunnen overdragen aan een ander bestuursorgaan. Voor algemene regels geldt, net als voor de omgevingsvergunning, dat de wettelijke bevoegdheidstoedeling in het algemeen passend is, maar dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het in een concreet geval efficiënter is dat een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is. De nu voorgestelde flexibiliteitsregeling maakt dit mogelijk.

De redactie van dit artikel is ontleend aan artikel 5.16 van de Omgevingswet, zodat voor een toelichting wordt verwezen naar de bij dat artikel behorende artikelsgewijze toelichting⁸⁵.

Onderdelen BB, BC en BD (artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 Omgevingswet)

Voor de achtergrond van de bij deze artikelen voorgestelde wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Daar is nader ingegaan op het voornemen om de samenhang tussen het omgevingsplan en het voorbereidingsbesluit te vergroten, onder andere door de figuur van de «voorbeschermingsregels». Dit voornemen is tot uitdrukking gebracht in de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16.

In aanvulling op voornoemde paragraaf 2.2.1.3 wordt er hier op gewezen dat bij het nemen van een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de artikelen 4.15 en 4.16 de van belang zijnde onderdelen van artikel 2.3 in acht moeten worden genomen. In de huidige tekst van de artikelen 4.15 en 4.16 is dat nog niet uitdrukkelijk bepaald. Onderdeel van de voorgestelde wijzigingen van deze artikelen is om dat nu wel te doen.

Voor de toevoeging van de zinsnede «of wijziging» aan artikel 4.14, vierde lid, wordt verwezen naar paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Met betrekking tot artikel 4.15 (voorbereidingsbesluit omgevingsverordening) wordt benadrukt dat het hier gaat om een voorbereidingsbesluit van provinciale staten dat de omgevingsverordening, en niet het omgevingsplan, wijzigt met voorbeschermingsregels. Door het in artikel 4.15, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 4.14, derde en vierde lid, zou hierover verwarring kunnen ontstaan. Om die reden wordt voorgesteld om aan artikel 4.15, derde lid, de zinsnede toe te voegen dat bij die van overeenkomstige toepassing onder «omgevingsplan» steeds «omgevingsverordening» moet worden gelezen. Voor artikel 4.16 wordt voorgesteld om aan het opschrift van het artikel de zinsnede «instructieregels» toe te voegen om daarmee te verduidelijken dat het artikel niet alleen ziet op een voorbereidingsbesluit in verband met een projectbesluit of instructies, maar ook in

⁸⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 495–496.

verband met instructieregels. Ook wordt in dit verband uitdrukkelijk gewezen op de voorgestelde wijziging van artikel 4.16, vijfde lid. Voor de termijn van het vervallen van de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan waarvan in de voorgestelde nieuwe systematiek op grond van artikel 4.16 sprake kan zijn, wordt nu net als in artikel 4.14, vierde lid, aangesloten bij de bekendmaking van het projectbesluit, de instructieregel of de instructie, en dus niet langer bij de inwerkingtreding daarvan. Gebleken is dat het verschil tussen beide bepalingen is terug te voeren op een verschil in werking van vergelijkbare instrumenten onder de Wro. Onder de Omgevingswet doet dit verschil zich echter niet meer voor. Daarmee kan artikel 4.16, vijfde lid, gelijkkluidend worden aan artikel 4.14, vierde lid. In beide artikelen wordt verder de termijn van anderhalf jaar waarbinnen de bekendmaking van het omgevingsplan respectievelijk het projectbesluit, de instructieregel of de instructie moet hebben plaatsgevonden, om wetstechnische redenen gewijzigd in: een jaar en zes maanden.

In het tweede lid van artikel 4.16 wordt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede betrokken gemaakt bij de Minister die het aangaat met betrekking tot het nemen van een voorbereidingsbesluit met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel of een instructie. Deze medebetrokkenheid vloeit voort uit de stelselverantwoordelijkheid en de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de toelichting bij de wijziging van artikel 2.34 wordt uitgebreider ingegaan op de stelselverantwoordelijkheid en de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Op grond van artikel 5.44, tweede lid, is voor het vaststellen van een projectbesluit niet in alle gevallen overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vereist. Die regel over de bevoegdheidstoedeling werkt uiteraard door in de andere bepalingen over het projectbesluit in afdeling 5.2, maar is logischerwijs ook van belang voor artikel 4.16, tweede lid, waar het gaat om het nemen van een voorbereidingsbesluit met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit: als voor het projectbesluit krachtens artikel 5.44, tweede lid, geen overeenstemming vereist is, geldt dat ook voor het «bijbehorende» voorbereidingsbesluit. Omdat een voorbereidingsbesluit een ander instrument is dan een projectbesluit en artikel 4.16 deel uitmaakt van een ander hoofdstuk van de Omgevingswet dan de artikelen over het projectbesluit, is voor alle duidelijkheid in artikel 4.16, tweede lid, een zin met die strekking toegevoegd.

Onderdeel BE (artikel 4.17 Omgevingswet)

In de eerste plaats wordt voorgesteld dit artikel te wijzigen in verband met de vervanging van de term «afwijkactiviteit» door het nieuwe begrip «omgevingsplanactiviteit» en meer in het bijzonder de introductie van het daaraan gekoppelde begrip «buitenplanse omgevingsplanactiviteit». Voor de achtergrond van deze wijziging en een nadere toelichting op deze nieuwe begrippen wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Op de betekenis van «buitenplanse omgevingsplanactiviteit» in de context van dit artikel zal hierna worden ingegaan.

Verder wordt voorgesteld de reikwijdte van de in het artikel opgenomen actualiseringsplicht voor het omgevingsplan te verduidelijken. Het uitgangspunt is en blijft dat gemeenten ervoor zorgen dat een omgevingsplan actueel is. Daarbij is het, zoals al in de toelichting op dit

artikel bij het wetsvoorstel Omgevingswet zelf is opgemerkt,⁸⁶ primair aan het gemeentebestuur om verleende omgevingsvergunningen om van het omgevingsplan af te wijken op een geschikt en doelmatig moment in te passen in het omgevingsplan. Dat speelt alleen voor omgevingsplanactiviteiten waarmee een blijvende inbreuk op het omgevingsplan wordt gemaakt. Zoals in bovengenoemde passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet al is opgemerkt, gaat het daarbij om activiteiten met een zodanige inbreuk op het omgevingsplan dat het noodzakelijk is dat regels met het oog op een aan een locatie toegedeelde functie worden gewijzigd of een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie wordt gewijzigd. Of met andere woorden: een zinvolle toepassing van de desbetreffende onderdelen van het omgevingsplan is zonder het omgevingsplan te wijzigen niet meer mogelijk. Dit zal hoe dan ook niet aan de orde zijn bij activiteiten die slechts tijdelijk van aard zijn. Die behoeven daarom, zoals nu al in artikel 4.17 is bepaald, niet in het plan te worden ingepast.

Een verdere precisering van de activiteiten waarom het hier kan gaan, is dat het buitenplanse omgevingsplanactiviteiten moeten zijn. Dit zijn activiteiten waarbij buiten het omgevingsplan om wordt afgeweken van het omgevingsplan. Dit kunnen zijn activiteiten waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd zijn met het omgevingsplan – dit is het geval als de omgevingsvergunning voor de activiteit op grond van de in het omgevingsplan gestelde beoordelingsregels niet kan worden verleend – of andere activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Daarmee vallen omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten die een activiteit inhouden waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die zijn verleend met toepassing van de daarvoor in het omgevingsplan gestelde regels buiten de actualiseringsplicht.

Het gemeentebestuur zal van geval tot geval moeten bezien of sprake is van een blijvende inbreuk op het omgevingsplan zoals hiervoor beschreven. Om daarbij nadere richting te bieden wordt voorgesteld om aan de in artikel 4.17 opgenomen verplichting om binnen vijf jaar het omgevingsplan te actualiseren toe te voegen dat het daarbij in ieder geval moet gaan om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het in stand houden van een bouwwerk, of om andere omgevingsplanactiviteiten als die niet in overeenstemming zijn met een aan een locatie toegedeelde functie. Gedoeld wordt hier op een in het omgevingsplan voor een locatie aangeduide functie, waar de activiteit waarvoor een vergunning is verleend zich niet mee verdraagt. De betekenis van de eerstgenoemde omgevingsplanactiviteiten is uiteengezet in de paragrafen 2.2.1.4 en 2.2.1.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, waarin is ingegaan op de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. Ook voor andere omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die voldoen aan het gestelde criterium van «niet tijdelijk» kan actualisering van het omgevingsplan aangewezen zijn, maar die gevallen laten zich op voorhand niet omschrijven, gelet op de brede strekking die het omgevingsplan heeft.

⁸⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 476–477.

Artikel 4.19 bevat de verplichting voor de gemeenteraad om beleidsregels vast te stellen voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als in het omgevingsplan regels zijn opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft. Voorgesteld wordt om de reikwijdte van het artikel uit te breiden door te bepalen dat er beleidsregels moeten worden vastgesteld ingeval het (in algemene zin) gaat om de beoordeling of een bouwwerk aan de regels over het uiterlijk van bouwwerken uit het omgevingsplan voldoet. Hierdoor wordt de verplichting om beleidsregels vast te stellen niet alleen van toepassing voor de gevallen waarin het gaat om het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning (waarbij het uit de aard der zaak gaat om regels over het uiterlijk van nieuw te bouwen bouwwerken) maar ook als het gaat om de beoordeling of er aanleiding is om op te treden vanwege het uiterlijk van bestaande bouwwerken (repressief welstandstoezicht).

Voor de regels met betrekking tot het uiterlijk van bestaande bouwwerken geldt, net zoals bij nieuwe bouwwerken, dat gemeenten er uiteraard voor kunnen kiezen om de regels in het omgevingsplan zoveel mogelijk te objectiveren en toe te spitsen op de onderscheiden locaties en bouwwerken. In die gevallen zullen de regels geen interpretatieruimte geven en heeft artikel 4.19 geen betekenis. Een gemeente kan echter ook werken met een generieke open norm zoals de regel dat het uiterlijk van bestaande bouwwerken in het algemeen niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. De voorgestelde wijziging brengt mee dat een dergelijk open geformuleerde regel, net zoals dat nu onder de Woningwet is vereist, door de gemeenteraad moet worden geconcretiseerd in beleidsregels. Die beleidsregels moeten de criteria bevatten op grond waarvan de beoordeling kan plaatsvinden of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand. Deze beleidsregels moeten zoveel mogelijk zijn toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken. Het bevoegd gezag zal bij de uitoefening van een bevoegdheid, zoals bij de vergunningverlening of de handhaving, de regels uit het omgevingsplan moeten uitleggen aan de hand van de daarbij gestelde beleidsregels. Dat bevordert een consistente uitoefening van de bevoegdheid. Beleidsregels zijn niet burgerbindend en richten zich alleen tot het bevoegd gezag. Toch kan ook een eigenaar aan de hand van de beleidsregels een beter inzicht krijgen in hoe de regels van een omgevingsplan worden uitgelegd in een concrete situatie. Daarmee wordt het dus beter voorspelbaar onder welke omstandigheden het uiterlijk van zijn bouwwerk niet (meer) voldoet aan de eisen over dat uiterlijk.

Bij open geformuleerde regels is er sprake van een mate van beslissingsruimte. Ondanks dat er mogelijk beleidsregels zijn vastgesteld, blijft het een consequentie van die beslissingsruimte dat zich bij rechtstreeks burgerbindende regels de situatie kan voordoen dat een burger in redelijkheid niet hoeft te beseffen dat hij een in zo'n regel vastgelegde norm overtreedt. Dat kan een goede handhaafbaarheid belemmeren. De in artikel 4.5 van de Omgevingswet geboden grondslag om in een omgevingsplan te werken met een bevoegdheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift, kan hierin een oplossing bieden. Deze bevoegdheid kan op dezelfde manier worden uitgeoefend als de in artikel 13a van de Woningwet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting tot naleving van de in artikel 12, eerste lid, van de Woningwet geformuleerde regel dat het uiterlijk van een bestaand bouwwerk niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Een vergelijkbare opzet kan vorm worden gegeven door in het omgevingsplan te bepalen dat een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld ten aanzien van

het uiterlijk van een bouwwerk als dat ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand, met als doel om maatregelen te treffen die die strijd wegnemen. Met het stellen van het maatwerkvoorschrift kan worden geconcretiseerd welke specifieke aanpassingen aan het uiterlijk van het bouwwerk moeten plaatsvinden. Net als een last onder bestuursdwang of dwangsom, wordt een maatwerkvoorschrift gesteld bij een appellabel besluit. De belanghebbende kan daar dus in bezwaar en beroep tegen opkomen. Bij het maatwerkvoorschrift wordt een termijn gesteld waarbinnen de verlangde maatregelen getroffen moeten zijn. Als niet tijdig aan het opgelegde maatwerkvoorschrift wordt voldaan, is er sprake van een overtreding en kan het bevoegd gezag handhavend optreden. De situatie waarin ten aanzien van een bouwwerk een mogelijkheid bestaat om een maatwerkvoorschrift te stellen is dus op zichzelf nog geen overtreding, maar het niet nakomen van het maatwerkvoorschrift vormt eerst de overtreding ten aanzien waarvan handhavend kan worden opgetreden. Overigens geldt bij dergelijke besluiten altijd dat er eerst contact is met een gebouweigenaar, die op grond van artikel 4:8 Awb een zienswijze naar voren kan brengen over het voornemen om een maatwerkvoorschrift op te leggen. Naar aanleiding van dat contact kan een gebouweigenaar ook vrijwillig besluiten om bepaalde maatregelen te treffen, zodat het niet nodig is verdere actie te ondernemen.

Onderdeel BG (artikel 4.19a (nieuw) Omgevingswet)

In artikel 16.74 van de Omgevingswet is een regeling opgenomen die ertoe strekt dat een gemeente of waterschap de regels in het omgevingsplan, die daarin zijn opgenomen op grond van een projectbesluit van provincie of Rijk, niet zodanig mag wijzigen dat de uitvoering, werking en instandhouding van het project van provincie of Rijk wordt belemmerd. Evenmin mag een provincie de regels die afkomstig zijn van het Rijk op zodanige manier wijzigen. Bij nader inzien voldoet deze regeling niet helemaal. Enerzijds omdat ze niet voorziet in een mogelijkheid om de regels van het omgevingsplan te wijzigen als een – latere – instructie(regel) dat voorschrijft. Anderzijds omdat met dit wetsvoorstel een wijziging wordt voorgesteld met betrekking tot het voorbereidingsbesluit die aanleiding geeft om de regeling te veranderen. Daarom wordt voorgesteld artikel 16.74 te schrappen en te vervangen door twee nieuwe regels: artikel 4.19a en artikel 5.53a.

Eerste en tweede lid

Voorgesteld wordt om in dit artikel, in plaats van in artikel 16.74 van de Omgevingswet, te regelen dat in het omgevingsplan geen regels mogen worden opgenomen die de uitvoering van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door een provincie of het Rijk belemmeren. Ook wordt bepaald dat geen regels mogen worden gesteld die in strijd zijn met regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen op grond van een voorbereidingsbesluit van provincie of Rijk. Door deze regeling wordt geborgd dat de realisatie van een project van een provincie of van het Rijk niet wordt belemmerd door een latere wijziging van het omgevingsplan door de gemeente en dat voorbereidingsregels van provincie of Rijk hun beschermende werking niet verliezen door een dergelijke wijziging.

Derde lid

Op grond van het derde lid moet in het projectbesluit een termijn worden opgenomen voor de toepassing van het eerste lid. Dit is nodig omdat in de Omgevingswet, anders dan voorheen in de Wro, geen termijn is opgenomen waarbinnen een omgevingsplan geactualiseerd moet worden. Daardoor zou zonder termijnstelling tot in lengte van dagen het

deel van het omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit niet meer gewijzigd kunnen worden door de gemeentelijke bestuursorganen, terwijl die juist primair verantwoordelijk zijn voor het opstellen en actueel houden van een omgevingsplan dat voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat zou onwenselijk zijn, omdat veranderende omstandigheden of inzichten mee kunnen brengen dat wijziging wenselijk of geboden is. Zo is denkbaar dat een vaar- of autoweg op termijn zijn gebruiksfunctie verliest als elders een nieuwe verbinding wordt verwezenlijkt. In dat geval kan het nodig zijn dat het omgevingsplan ter plaatse van de oude vaar- of autoweg wordt gewijzigd om in de gewijzigde situatie weer te voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Dit betekent niet dat de in het projectbesluit opgenomen termijn moet gelden voor de gehele periode gedurende welke het project naar verwachting in stand zal worden gehouden, omdat die termijn in beginsel van lange duur zal zijn en daardoor moeilijk zal kunnen worden ingeschat. De gedachte is dat kan worden aangesloten bij de termijn die het bevoegd gezag verwacht maximaal nodig te hebben om het project te verwezenlijken. Als een project eenmaal is verwezenlijkt, ligt het «wegbestemmen» daarvan immers niet voor de hand – alleen al gelet op de forse nadeelcompensatie waarmee dat gepaard zou gaan. Bij de huidige infrastructurele projecten die met rijksinpassingsplannen op grond van de Wro worden verwezenlijkt, wordt de termijn als bedoeld in artikel 3.28, vijfde lid, van die wet – dat een vergelijkbare strekking heeft als dit artikellid – dan ook zo gesteld dat deze duurt totdat het project is verwezenlijkt. Hierbij is ook van belang dat voor de locaties van bepaalde projecten – zoals rijks(vaar)wegen – in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels zijn gesteld om de belemmering van de instandhouding en het in werking hebben daarvan te waarborgen. Dergelijke «beschermende» instructieregels kan de provincie voor haar projecten opnemen in de omgevingsverordening. Daardoor heeft de regeling in dit artikel voor die projecten na realisatie geen toegevoegde waarde meer.

Om nadelige gevolgen van een te kort ingeschatte termijn te voorkomen, kan de termijn eenmalig worden verlengd.

Een voorbereidingsbesluit hoeft op grond van dit artikel geen termijn te bevatten omdat de werkingsduur daarvan is bepaald in de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 van de Omgevingswet.

Vierde en vijfde lid

Het voorgestelde vierde lid is opgenomen omdat de gemeente in voorkomend geval gevolg zal moeten geven aan een instructieregel of een instructie van het Rijk, ook als dat betekent dat delen van het omgevingsplan die hun grondslag vinden in een projectbesluit van een provincie moeten worden gewijzigd. Het derde lid regelt dat ook gevolg kan worden gegeven aan een instructieregel of een instructie van de provincie, tenzij het gaat om regels die op grond van een projectbesluit of voorbereidingsbesluit van het Rijk in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het gaat hier logischerwijs om instructie(regel)s die zijn vastgesteld na het betrokken projectbesluit, dus om instructie(regel)s die op dat besluit niet van toepassing waren.

Een vergelijkbare regeling geldt niet voor de regels die op grond van een voorbereidingsbesluit in het omgevingsplan zijn opgenomen omdat de werkingsduur van die regels beperkt is. Voor zover het gaat om voorbereidingsregels die in het omgevingsplan zijn opgenomen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, kunnen nieuwe instructie(regel)s

– voor zover van toepassing – worden meegenomen bij de vaststelling van het projectbesluit of – mocht dat aan de orde zijn – in het omgevingsplan worden verwerkt nadat dat is gewijzigd door het projectbesluit.

Zesde lid

Het zesde lid heeft betrekking op regels over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving die op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet in de omgevingsverordening kunnen worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hierop wordt het voorgestelde artikel 5.53a, tweede en vierde lid, van toepassing verklaard. Daaruit volgt dat in een omgevingsverordening niet dergelijke regels mogen worden opgenomen als die de uitvoering van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door het Rijk belemmeren of in strijd zijn met regels die op grond van een voorbereidingsbesluit van het Rijk in het omgevingsplan zijn opgenomen, tenzij een instructie(regel) van het Rijk daartoe noopt.

Onderdeel BH (artikel 4.20 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om aan de opsomming van internationaalrechtelijke regelingen in dit artikel het VN-Gehandicaptenverdrag toe te voegen. Dit verdrag, dat betrekking heeft op de rechten van personen met een handicap, is inmiddels voor Nederland in werking getreden (Stb. 2016, 182). Hiermee is ook voldaan aan de bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet hierover aangenomen motie van de leden De Vries en Dik-Faber⁸⁷.

Onderdeel BI (artikel 4.21, tweede lid, Omgevingswet)

In de eerste plaats wordt voorgesteld om in artikel 4.21, tweede lid, onder c, «het belang van» te laten vervallen. Het gebruik van «het belang van» op de wijze zoals in het artikelonderdeel is niet alleen in strijd met de terminologie van de Omgevingswet, maar de zinsnede kan ook worden gemist.

Verder wordt voorgesteld om aan artikel 4.21, tweede lid, een onderdeel toe te voegen met betrekking tot regels voor energielabels en airconditioningsystemen. Het gaat hier om regels over het gebruik van bouwwerken met het oog op duurzaamheid. Deze regels zijn naar huidig recht opgenomen in het Besluit energieprestatie gebouwen en de Regeling energieprestatie gebouwen. Tot die regels behoren onder andere regels over de vereiste deskundigheid van degene die gegevens controleert en certificeert op grond waarvan een energielabel voor een woning wordt vastgesteld of die een airconditioningsysteem keurt. Het toegevoegde onderdeel regelt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd is om de examens vast te stellen die in verband hiermee moeten worden afgelegd, alsmede om de instellingen voor het afnemen van die examens aan te wijzen.

Onderdeel BJ (artikel 4.22, eerste lid, Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging van artikel 4.22, eerste lid, onder c, strekt tot het toevoegen van «verbeteren» aan de omschrijving van de voorbeelden in dat artikelonderdeel van wat kan worden verstaan onder het «beschermen van het milieu». Deze toevoeging houdt verband met de in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van het in de begrippenlijst van de

⁸⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 122.

Omgevingswet opgenomen begrip «beschermen» in «beschermen van het milieu». Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij die wijziging.

Onderdeel BK (artikel 4.23 Omgevingswet)

Artikel 4.23, eerste lid, bevat voor een aantal nader genoemde wateractiviteiten de oogmerken van de algemene rijksregels die voor die activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving worden gesteld. In de opsomming ontbreekt de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk. Deze activiteit is gebracht onder artikel 4.26, dat in algemene zin ziet op de oogmerken van de algemene rijksregels voor de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk. Op de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk, moeten vanwege de kwalificatie van die activiteiten als wateractiviteit (zie hiervoor de begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet) echter de oogmerken van artikel 4.23, eerste lid, van toepassing zijn. Om die reden wordt nu voorgesteld om in de aanhef van artikel 4.23, eerste lid, de opsomming van de nader genoemde wateractiviteiten uit te breiden met de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk. Hierdoor komen ook deze beperkingengebiedactiviteiten onder artikel 4.23, eerste lid, te vallen. Hiermee komt dit artikellid ook in lijn met het samenhangende artikel 5.24, eerste lid, dat de oogmerken bevat voor de beoordelingsregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten, waaronder de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk. In verband met deze wijziging wordt bij dit wetsvoorstel ook voorgesteld artikel 4.26 aan te passen, omdat als gevolg van de deze wijziging alleen nog de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk onder de werkingsfeer van die bepaling zullen vallen.

De voor artikel 4.23, eerste lid, onder c, voorgestelde wijziging moet worden gelezen in samenhang met de voorgestelde wijziging voor het hiermee samenhangende artikel 5.24, eerste lid, onder c. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij die wijziging.

Tot slot wordt voorgesteld om aan artikel 4.23 een derde lid toe te voegen, op grond waarvan voor de algemene rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgeving over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk die plaatsvinden buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, in afwijking van het eerste lid, het brede oogmerk «de doelen van de wet» van toepassing zal zijn. Ook met deze wijziging komt artikel 4.23 in lijn met het samenhangende artikel 5.24, dat in het vierde lid een vergelijkbare bepaling bevat. Het gaat bij beide bepalingen om een voortzetting van artikel 6.11, eerste lid, van de Waterwet.

Onderdeel BL (artikel 4.24 Omgevingswet)

Naast de hiervoor al eerder toegelichte wijziging van «mijnbouwactiviteit» in «mijnbouwlocatieactiviteit» wordt voor het eerste en tweede lid ook een aantal andere wijzigingen voorgesteld en wordt voorgesteld een derde lid toe te voegen.

In het eerste lid, onder b, wordt «de evenwichtige toedeling van functies aan locaties» gewijzigd in «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Hiermee wordt de omschrijving van dit oogmerk wetstechnisch in overeenstemming gebracht met de omschrijving daarvan in artikel 2.1, derde lid, onder k, van de Omgevingswet zoals dit onderdeel bij dit wetsvoorstel luidt. Deze wijziging van artikel 2.1 houdt op haar beurt verband met de wijziging van artikel 4.2, zoals voorgesteld bij dit wetsvoorstel.

Het tweede lid omschrijft nader de strekking van de algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving over de mijnbouwlocatieactiviteit. Voorgesteld wordt om aan het tweede lid een onderdeel toe te voegen. In dit nieuwe onderdeel c wordt tot uitdrukking gebracht dat de algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving over mijnbouwlocatieactiviteiten er in ieder geval ook toe zullen strekken dat de belangen van de elektriciteitsopwekking met behulp van wind in een windpark en van de veiligheid van een dergelijk windpark zijn gewaarborgd. Dit belangenkader is verankerd in het ontheffingenstelsel in artikel 45a van het Mijnbouwbesluit voor het plaatsen van een mijnbouwinstallatie in de nabijheid van de locatie voor een windpark. Dit ontheffingenstelsel is opgenomen vanwege de Wet windenergie op zee en is vergelijkbaar met de al langer bestaande ontheffingenstelsels in het Mijnbouwbesluit voor het plaatsen van mijnbouwinstallaties in druk bevaren scheepvaartroutes en oefen- en schietgebieden van defensie. Deze ontheffingenstelsels hebben betrekking op de in het tweede lid, onder a en b, genoemde belangen. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet kon met het belangenkader dat ten grondslag ligt aan artikel 45a van het Mijnbouwbesluit nog geen rekening worden gehouden, omdat de betreffende wijziging van het Mijnbouwbesluit dateert van enige tijd daarna⁸⁸. Met het voorgestelde onderdeel c wordt dit belangenkader alsnog meegenomen. Met deze wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat de in het nieuwe onderdeel genoemde belangen zullen doorwerken naar de algemene regels die in het Besluit activiteiten leefomgeving voor de mijnbouwlocatieactiviteit zullen worden gesteld. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan de specifieke zorgplicht. De vertaling naar de Omgevingswet van het ontheffingenstelsel zal gebeuren op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, door het verrichten van een mijnbouwlocatieactiviteit in de nabijheid van de locatie van een windpark in het Besluit activiteiten leefomgeving aan te wijzen als vergunningplichtig geval. Beide wijzigingen – de doorvertaling naar de algemene regels en de aanwijzing als vergunningplichtig geval – zullen bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet aan het Besluit activiteiten leefomgeving worden toegevoegd.

In het tweede lid wordt verder voorgesteld om de onderdelen a en b redactioneel aan te passen en in lijn te brengen met de formulering van het vergelijkbare onderdeel c (nieuw). Ook deze wijzigingen zijn een gevolg van de hiervoor genoemde wijziging van het Mijnbouwbesluit, waarbij het belang van de veiligheid duidelijker in het bij de betreffende ontheffingenstelsels mee te wegen belangenkader is gepositioneerd. Verder wordt in onderdeel b voorgesteld om de verwijzing naar het belang van de landsverdediging te verruimen naar het belang van de uitoefening van defensietaken. Dit sluit aan bij de bredere taken dan alleen de landsverdediging die de krijgsmacht op grond van artikel 97 van de Grondwet

⁸⁸ Besluit van 6 maart 2017, houdende wijziging van het Mijnbouwbesluit (wijzigingen in verband met het toezicht op de naleving bij opsporing en winning van een delfstof) (Stb. 2017, 89).

Tot slot wordt voorgesteld om een derde lid toe te voegen waarin in aanvulling op het tweede lid een tweetal specifieke strekkingen van de algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving over de mijnbouwlocatieactiviteit wordt omschreven. Omdat de achtergrond van die strekkingen een andere is dan de strekkingen uit het tweede lid, zijn die in een apart lid opgenomen. De onderdelen a en b uit het derde lid hebben betrekking op het toestaan van mijnbouwinstallaties voor het opsporen of winnen van delfstoffen in het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone respectievelijk in de territoriale zee ten noorden van dat gebied. In het eerste geval zijn de betreffende mijnbouwinstallaties in het geheel niet toegestaan. Dit zal via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet als (absoluut) verbod worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. In het laatste geval zijn mijnbouwinstallaties in beperkte mate toegestaan. Daarom zal dit – via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet – in het Besluit activiteiten leefomgeving worden vertaald in de aanwijzing als vergunningplichtig geval voor de mijnbouwlocatieactiviteit op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet. Qua algemene regels is het Besluit activiteiten leefomgeving ook hier vooral van belang met het oog op het reguleren van de specifieke zorgplicht voor de activiteit. Ook dat zal bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet gebeuren. De nieuwe onderdelen a en b vloeien voort uit de omzetting van artikel 7a van de Mijnbouwwet naar het stelsel van de Omgevingswet. Op de wijze waarop aan die omzetting bij dit wetsvoorstel invulling is gegeven, is al nader ingegaan in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Volstaan wordt verder met een verwijzing daarnaar.

Onderdeel BM (artikel 4.26 Omgevingswet)

Dit artikel heeft betrekking op het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk in het Besluit activiteiten leefomgeving. Voorgesteld wordt om de reikwijdte van dit artikel te beperken tot beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk. Op de achtergrond van deze wijziging is al ingegaan bij de voor artikel 4.23 voorgestelde wijzigingen. In verband met de beperking van de werkingssfeer is het oogmerk ook inhoudelijk aangepast. Voorgesteld wordt om dat in lijn te brengen met het oogmerk in artikel 5.28 voor de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor beperkingengebiedactiviteiten anders dan een wateractiviteit. Dit betekent dat het bij de toepassing van artikel 4.26 moet gaan om het behoeden van de staat en werking van een mijnbouwinstallatie voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die installatie.

Onderdeel BN (artikel 4.28, tweede lid, Omgevingswet)

Deze wijziging betreft een redactionele verbetering.

Onderdeel BO (artikel 5.1, eerste en tweede lid, Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen in artikel 5.1 betreffen in de eerste plaats het verplaatsen van de bouwactiviteit van het eerste lid, onder a, naar het tweede lid, onder a, en het wijzigen van de afwijkactiviteit in omgevingsplanactiviteit in het eerste lid, onder b. Eerstgenoemde wijziging hangt samen met het voorstel om de bouwactiviteit te splitsen in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Deze wijziging brengt mee dat de bouwactiviteit niet langer een activiteit is waarvoor vergun-

ningvrije gevallen worden aangewezen (artikel 5.1, eerste lid), maar juist een activiteit waarvoor vergunningplichtige gevallen worden aangewezen (artikel 5.1, tweede lid). Voor de achtergrond van de wijziging van de afwijkactiviteit in omgevingsplanactiviteit wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Wat betreft de wijzigingen van artikel 5.1, tweede lid, wordt verder voorgesteld om, in vervolg op wat daarover al is opgemerkt in de brief van de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu van 18 februari 2015,⁸⁹ daarin de aanwijzing van de brandveilig gebruiksactiviteit te laten vervallen. Op grond van de Wabo is in bepaalde gevallen een omgevingsvergunning voor deze activiteit vereist. Die gevallen betreffen het bedrijfsmatig of in het kader van verzorging bieden van nachtverblijf aan meer dan 10 personen, of dagverblijf aan meer dan 10 kinderen tot 12 jaar of lichamelijk of verstandelijk gehandicapten. Ziekenhuizen, hotels en basisscholen zijn hiervan een voorbeeld. In opdracht van de toenmalige Minister voor Wonen en Rijksdienst is een onderzoek uitgevoerd om de toegevoegde waarde van een vergunning ten opzichte van een melding voor deze activiteit te bezien. In samenspraak met het Overlegplatform bouwregelgeving is op basis van dit onderzoek besloten om niet langer een vergunning te eisen. De beperkte toegevoegde waarde van de vergunning (in de praktijk voornamelijk informatievoorziening voor het bevoegd gezag en de brandweer) rechtvaardigt niet het in stand houden van een vergunningplicht. Een meldingsplicht in combinatie met algemene rijksregels die maatwerk in het individuele geval mogelijk maken, waarborgt in voldoende mate het belang van brandveiligheid. Deze verschuiving van vergunningplicht naar meldingsplicht draagt bij aan de snelheid van procedures en de vermindering van de lastendruk en is daarmee in lijn met de doelen van de stelselherziening. In het Besluit bouwwerken leefomgeving zullen de eisen die aan de melding worden gesteld verder worden uitgewerkt. De aan te leveren informatie over het brandveilig gebruik van het gebouw zal eenduidig moeten zijn en moeten voldoen aan de behoefte aan informatie van het bevoegd gezag en de brandweer. Waar nodig zullen de eisen aan de aan te leveren informatie hiervoor worden aangescherpt.

Tot slot wordt voorgesteld om in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 4°, na de al genoemde hoofdspoorweg en lokale spoorweg, ook de bijzondere spoorweg toe te voegen. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet liet het zich aanvankelijk aanzien dat er, gelet op de inzichten van dat moment, met betrekking tot bijzondere spoorwegen geen behoefte zou bestaan aan een vergunningplicht voor activiteiten in een beperkingengebied rondom die spoorwegen, en dat zou kunnen worden volstaan met algemene regels. Die inzichten zijn inmiddels gewijzigd. De aanwijzing van vergunningplichtige gevallen, op te nemen in het Besluit activiteiten leefomgeving, zal in het Invoeringsbesluit Omgevingswet nader worden uitgewerkt.

Onderdeel BP (artikel 5.2 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging in artikel 5.2, eerste lid, betreft het laten vervallen van de brandveilig gebruiksactiviteit in onderdeel b. Dit is een wetstechnische wijziging die samenhangt met het voornemen de brandveilig gebruiksactiviteit te laten vervallen als activiteit waarvoor op grond van artikel 5.1, tweede lid, vergunningplichtige gevallen kunnen worden aangewezen. Voor de achtergrond daarvan wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de wijzigingen van artikel 5.1.

⁸⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18, blz. 5.

Verder wordt voorgesteld om aan artikel 5.2 een artikellid toe te voegen waarin de bestaande praktijk wordt vastgelegd dat bij het aanwijzingsbesluit van een archeologisch monument als rijksmonument, voor dat concrete archeologische rijksmonument vergunningvrije gevallen worden aangewezen. Deze mogelijkheid geldt naast de mogelijkheid om voor de rijksmonumentenactiviteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, bij algemene maatregel van bestuur categorieën van vergunningvrije gevallen aan te wijzen. Die laatste mogelijkheid geldt onder de Erfgoedwet in samenhang met de Monumentenwet 1988 voor archeologische rijksmonumenten nog niet. Bij het Besluit activiteiten leefomgeving zal in die generieke aanwijzing worden voorzien, maar dit laat onverlet de behoefte om in een concreet geval voor een archeologisch rijksmonument afzonderlijke, op maat gesneden, vergunningvrije gevallen te kunnen aanwijzen.

Voor een voorbeeld van de op dit punt bestaande praktijk wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2392. Bij een aanwijzing van een archeologisch monument als rijksmonument is het gebruikelijk om – waar mogelijk – een diepte te benoemen waarbinnen activiteiten in de bodem van het archeologische rijksmonument, dat altijd een terrein in zijn geheel beslaat, vergunningvrij zijn. Dit omdat op voorhand duidelijk is dat binnen die diepte geen beschermingswaardige archeologische waarden meer aanwezig zijn, bijvoorbeeld als gevolg van eerdere verstoringen. Welke werkzaamheden het in een concreet geval precies betreft, zal blijken uit het aanwijzingsbesluit. Overigens valt onder meer het verlagen, verhogen of egaliseren van het terrein niet onder deze vergunningvrije gevallen. Het gaat hierbij om werkzaamheden die de maaiveldhoogte wijzigen en daardoor ook consequenties zullen hebben voor de diepte die verantwoord kan worden vrijgegeven in het aanwijzingsbesluit. Bovendien kunnen dergelijke werkzaamheden van invloed zijn op de uiterlijke kenmerken van het archeologische monument, voor zover het zich aan de oppervlakte van het terrein manifesteert.

Onderdeel BQ (artikel 5.5 Omgevingswet)

Met het oog op de indeling en leesbaarheid van artikel 1a Wed, waarin (sinds 1 april 1994) de economische delicten uit de milieuwetgeving zijn gebundeld en qua strafmaat zijn gerubriceerd, wordt voorgesteld het algemene verbod van artikel 5.5 onder te verdelen in vier afzonderlijke leden. De voorgestelde onderverdeling van artikel 5.5 sluit aan bij de in artikel 2.47 van dit wetsvoorstel voorgestelde indeling in artikel 1a Wed van overtreding van het verbod zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten (artikel 5.1) voor de verschillende typen activiteiten. Voorgesteld wordt in artikel 2.47 van dit wetsvoorstel om de huidige indeling van artikel 1a Wed te continueren, zodat sprake zal zijn van een (goedgekeurd) beleidsneutrale overzetting⁹⁰ van de strafbaarstelling van de huidige wet- en regelgeving naar de Omgevingswet. Bij de onderverdeling in artikel 5.5 is per lid qua volgorde van de opsomming van activiteiten aangesloten bij de volgorde van artikel 5.1. Voor een nadere toelichting op de indeling van artikel 1a Wed wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op artikel 2.47 van dit wetsvoorstel.

⁹⁰ Alleen voor de erfgoedactiviteiten is gekozen voor een hogere of zwaardere indeling in vergelijking met de Monumentenwet 1988.

Onderdeel BR (artikel 5.6 Omgevingswet)

In verband met het voornemen om de bouwactiviteit te splitsen in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan (zie paragraaf 2.2.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting), wordt voorgesteld om de in artikel 5.6, eerste lid, opgenomen verwijzing naar de omgevingsvergunning betrekking te laten hebben op zowel de omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit als de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit. Voor deze activiteiten blijft het in dit artikellid opgenomen verbod om een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten, onverkort van belang. Dit verbod maakt het mogelijk om met bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties op te treden tegen een opvolgend eigenaar die het bouwwerk niet heeft gebouwd. Er is geen noodzaak om het verbod ook betrekking te laten hebben op de binnen de nieuwe systematiek te onderscheiden categorie «omgevingsplanactiviteiten bestaande uit het in stand houden van een bouwwerk» (zie hierover paragraaf 2.2.1.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Onder welke omstandigheden het in stand houden van een bouwwerk niet is toegestaan, moet door het omgevingsplan zelf worden geregeld.

In verband met de hiervoor toegelichte wijzigingen wordt voorgesteld het tweede lid te laten vervallen. De eerste zin van dat lid is in het eerste lid verwerkt door aan «zonder omgevingsvergunning» toe te voegen: «de daarvoor vereiste». Daarbij gaat het uiteraard om «vereist» op het moment van het bouwen, want dat is de activiteit die door de desbetreffende omgevingsvergunningplicht wordt gereguleerd.

De tweede zin van het tweede lid kan geheel vervallen. Die zin is opgenomen om voor bouwwerken die alleen voor een bepaalde periode als vergunningvrij zijn aangewezen de toets aan het omgevingsplan achterwege te kunnen laten, zoals een bouwkeet voor een tijdelijke werkzaamheid in de grond-, weg- of waterbouw (zie voor de toets aan het bestemmingsplan onder het huidige recht in dat verband artikel 2, onderdeel 20, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht). Nu als gevolg van de wijziging van het eerste lid de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het in stand houden van een bouwwerk buiten de reikwijdte van artikel 5.6 valt, kan ook de tweede zin van het tweede lid vervallen.

Onderdeel BS (artikel 5.7 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging in het tweede lid betreft de vervanging van «in het belang van» door: met het oog op. Dit is een redactionele wijziging die ermee verband houdt dat het hier in de terminologie van de Omgevingswet niet om een belang, maar om een oogmerk gaat.

De voorgestelde wijziging van het derde lid strekt ertoe om naast de hiervoor al eerder toegelichte wijziging in verband met de voorgestelde toevoeging van de begripsomschrijving voor «ippc-installatie», de Omgevingswet in overeenstemming te brengen met een reparatie van de Waterwet en de Wabo, die met ingang van 1 januari 2015 in werking is getreden. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelen XV, onderdeel D, en XVIIIa van de Reparatiewet infrastructuur en milieu 2014 (hierna: de

Reparatiewet). Voor de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar de nota van wijziging bij het wetsvoorstel voor de Reparatiewet.⁹¹

Hieruit blijkt dat aan die wijziging een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁹² ten grondslag heeft gelegen, waarin de Afdeling heeft geconcludeerd dat bepaalde verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de op het betrokken geschil van toepassing zijnde ippc-richtlijn⁹³ met artikel 6.27 van de Waterwet zoals dat artikel toen luidde onvolledig zijn geïmplementeerd. Deze conclusie geldt in gelijke mate voor de opvolger van de ippc-richtlijn, de tegenwoordig geldende richtlijn industriële emissies. Uit beide richtlijnen volgt dat bij toestemmingverlening voor een ippc-installatie een integrale beoordeling van de milieugevolgen is vereist. Als hiervoor meer dan één toestemmingsbesluit is vereist, moet de voorbereiding van die besluiten gecoördineerd plaatsvinden. Artikel 6.27 van de Waterwet, zoals dat artikel eerst luidde, verplichtte tot coördinatie tussen enerzijds de milieuumgevingsvergunning voor een ippc-installatie op grond van de Wabo, en anderzijds de watervergunning voor het lozen. Uit de uitspraak van de Afdeling volgt evenwel dat bij een ippc-installatie ook voor watervergunningen voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water de coördinatieplicht van de richtlijn industriële emissies geldt. Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling is bij de Reparatiewet de reikwijdte van artikel 6.27, eerste lid, van de Waterwet verbreed tot alle watervergunningen, met uitzondering van een krachtens artikel 6.5, aanhef en onder c, van de Waterwet of op grond van een verordening als bedoeld in artikel 6.13 van de Waterwet vereiste vergunning voor het gebruik van een waterstaatswerk of een bijbehorende beschermingszone. Omgezet naar de systematiek van de Omgevingswet betreft dit de omgevingsvergunning voor alle wateractiviteiten, met uitzondering van een als wateractiviteit aan te merken beperkingengebiedactiviteit. Die uitzondering geldt ook voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk voor zover die als wateractiviteit is aan te merken. Dit houdt verband met het feit dat de vergunningplicht voor die beperkingengebiedactiviteit juist ziet op het beschermen van de desbetreffende installatie, en niet op het voorkomen van emissies vanuit die installatie. Voor de toepassing van de richtlijn industriële emissies is deze vergunningplicht dus niet van belang.

Inhoudelijke afstemming tussen beide vergunningen kan in de eerste plaats worden bereikt door het coördinerend bestuursorgaan in het kader van de op grond van artikel 3:23 Awb op hem rustende verplichting een doelmatige en samenhangende besluitvorming te bevorderen. Voor een verdergaande inhoudelijke afstemming waarbij het ene bevoegd gezag ook feitelijk de inhoud van het door het andere bevoegd gezag te nemen besluit kan beïnvloeden, kunnen de daarvoor in de artikelen 16.13 en 16.14 van de Omgevingswet opgenomen instructiebevoegdheden worden uitgeoefend.

Onderdeel BT (artikel 5.9 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging in het tweede lid betreft de vervanging van «in het belang van» door: met het oog op. Dit is een redactionele wijziging die ermee verband houdt dat het hier in de terminologie van de Omgevingswet niet om een belang, maar om een oogmerk gaat.

⁹¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 976, nr. 6, blz. 6–7.

⁹² Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 11 juni 2014, nr. 201309707/1/A4.

⁹³ Richtlijn nr. 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEU L 24).

Onderdeel BU (artikel 5.10 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen voor artikel 5.10, eerste lid, betreffen in de eerste plaats de wijziging van «afwijkactiviteit» in «omgevingsplanactiviteit» in onderdeel a. Voor de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Voor de wijziging van de omschrijving van «ippc-installatie» in artikel 5.10, eerste lid, onder c, wordt verwezen naar de toelichting op de wijziging van artikel 4.13.

Verder wordt voorgesteld om in artikel 5.10, eerste lid, onder c, de omschrijving van gevallen van milieubelastende activiteiten waarvoor gedeputeerde staten bij algemene maatregel van bestuur als bevoegd gezag zullen worden aangewezen voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor alleen die milieubelastende activiteit, op twee onderdelen te wijzigen. Achtergrond van deze wijzigingen is dat bij het nader uitwerken van de regeling voor het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning in het Omgevingsbesluit is gebleken dat deze onderdelen niet alle activiteiten omvatten waarvoor het wenselijk is dat gedeputeerde staten bij aanvragen als hier bedoeld, bevoegd gezag zijn.

De eerste voorgestelde wijziging is de toevoeging van een nieuw onderdeel 2° waarin milieubelastende activiteiten met betrekking tot een andere milieubelastende installatie worden aangewezen. In verband hiermee wordt ook voorgesteld om voor dit begrip een begripsomschrijving op te nemen.

Het gaat hier om een andere milieubelastende installatie dan bedoeld in onderdeel 1°. Dat onderdeel betreft ippc-installaties. Bij het nader uitwerken van de bevoegd gezag regeling voor de omgevingsvergunning in het Omgevingsbesluit is gebleken dat de onderdelen 1° tot en met 3° van artikel 5.10, eerste lid, onder c, een voldoende grondslag bieden voor het merendeel van de milieubelastende activiteiten waarvoor het binnen de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, van de Omgevingswet wenselijk is gedeputeerde staten als bevoegd gezag aan te wijzen. Voor een beperkt deel van die milieubelastende activiteiten is die grondslag echter niet toereikend. Het gaat daarbij in alle gevallen om milieubelastende activiteiten die in het Besluit activiteiten leefomgeving om andere redenen dan Europese regels als vergunningplichtig worden aangewezen en waarvoor de vergunningplicht wordt gekoppeld aan een installatiebegrip dat vergelijkbaar is met het installatiebegrip uit de richtlijn industriële emissies. Voor zover het gaat om gevallen waarvoor het wenselijk is om gedeputeerde staten gelet op artikel 2.3, tweede lid, van de Omgevingswet als bevoegd gezag aan te wijzen, moet daarvoor nog een wettelijke grondslag in artikel 5.10, eerste lid, onder c, worden gecreëerd. De voorgestelde wijziging voorziet daarin. Voorbeelden van gevallen waarvoor het voornemen bestaat toepassing te geven aan de voorgestelde nieuwe grondslag, zijn andere milieubelastende installaties waarin dezelfde activiteiten worden verricht als in ippc-installaties waarvoor gedeputeerde staten als bevoegd gezag zullen worden aangewezen, maar die beneden de drempelwaarden vallen vanaf waar de richtlijn industriële emissies van toepassing is. Dit zijn de zogeheten complementaire bedrijven. Voor een nadere toelichting op het begrip «andere milieubelastende installatie» wordt verwezen naar de toelichting op de begripsomschrijving.

De tweede voorgestelde wijziging betreft een herformulering van het huidige onderdeel 3 van artikel 5.10, eerste lid, onder c, in dit wetsvoorstel genummerd als onderdeel 4. Dit onderdeel strekt ertoe het mogelijk te maken dat gedeputeerde staten als bevoegd gezag zullen worden aangewezen voor aanvragen om een omgevingsvergunning die betrekking hebben op milieubelastende activiteiten met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater. De milieubelastende activiteiten waar het hier om gaat, zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving zodanig geformuleerd, dat het nodig is dit onderdeel te verbreden tot «milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor het grondwater».

Met betrekking tot artikel 5.10, eerste lid, wordt verder voorgesteld onderdeel g te laten vervallen. Dit onderdeel biedt de grondslag om gedeputeerde staten als bevoegd gezag aan te wijzen voor aanvragen om een omgevingsvergunning die betrekking hebben op één activiteit, voor zover het gaat om activiteiten waarvoor gedeputeerde staten niet anderszins al als bevoegd gezag zijn aangewezen, zoals een bouwactiviteit, en die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 Wm bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd. In overleg met het Interprovinciaal Overleg is geconcludeerd dat het binnen de systematiek van de Omgevingswet wenselijk is om het reguleren van dergelijke activiteiten, waaronder ook de vraag of daarvoor een omgevingsvergunning is vereist of niet, aan de provincies zelf over te laten. Dit biedt ook ruimte voor een gedifferentieerde provinciale praktijk. Eventuele vergunningplichten vallen daarmee onder artikel 5.4 van de Omgevingswet, waarvoor in artikel 5.10, eerste lid, onderdeel f, al een grondslag is opgenomen om gedeputeerde staten in het Omgevingsbesluit als bevoegd gezag aan te wijzen. Onderdeel g kan daarom vervallen.

Tot slot is aan artikel 5.10 een nieuw derde lid toegevoegd. De voorgestelde wijziging van artikel 5.10 maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat in gebieden als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, bedoeld in dat lid, bevoegd zal zijn voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg. Bij meervoudige aanvragen die mede betrekking hebben op deze activiteit beslist het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam niet. Dan is een algemeen bestuursorgaan altijd bevoegd gezag en krijgt het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam het recht van advies en instemming. Dat vereist verder geen regeling op wetsniveau, maar zal worden geregeld in het Omgevingsbesluit. Voor de achtergrond van deze wijziging wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op de wijziging van artikel 2.18.

Onderdeel BV (artikel 5.11 Omgevingswet)

Artikel 5.11 van de Omgevingswet bevat een opsomming van activiteiten waarvoor een Minister bij een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor één van die activiteiten in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen als bevoegd gezag zal worden aangewezen.

Voor dit artikel worden, naast de hiervoor al eerder toegelichte wijziging van «mijnbouwactiviteit» in «mijnbouwlocatieactiviteit», de volgende wijzigingen voorgesteld.

Afwijkactiviteit/omgevingsplanactiviteit (artikel 5.11, eerste lid, onder a)

Voor de achtergrond van de wijziging van «afwijkactiviteit» in «omgevingsplanactiviteit» in onderdeel a van het artikellid wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument (artikel 5.11, eerste lid, onder b, nieuw)

Voorgesteld wordt om aan de opsomming van activiteiten toe te voegen «rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument». Gelet op de definitie van rijksmonumentenactiviteit kan het daarbij niet alleen gaan om een archeologisch monument dat al als rijksmonument is beschermd, maar ook om een archeologisch monument dat de status heeft van voorbeschermd rijksmonument. Het gaat hier om activiteiten waarvoor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar huidig recht op grond van het overgangsrecht in artikel 9.1 van de Erfgoedwet in samenhang met artikel 14 van de Monumentenwet 1988 als bevoegd gezag is aangewezen. Bij deze bevoegdheidsverdeling zal bij de nadere uitwerking van artikel 5.11 in het Omgevingsbesluit, worden aangesloten.

In de regeling zoals die aanvankelijk is voorzien, was het de bedoeling dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zowel bij enkelvoudige als bij meervoudige aanvragen om een omgevingsvergunning waarvan een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument onderdeel is, het recht van advies met instemming zou worden toegekend voor zover het betreft de beslissing op de aanvraag voor die activiteit. Conform de hoofdregel van artikel 5.8 van de Omgevingswet zou het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag worden om te beslissen op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteit.

Dit laatste blijkt echter bij nader inzien niet goed te passen in de wijze waarop in het Omgevingsbesluit de toedeling van bevoegd gezag en de daarmee samenhangende regeling voor advies en advies met instemming nader vorm worden gegeven. Het Omgevingsbesluit wijst voor vergunningplichten afkomstig uit sectorspecifieke wetten zoals hier aan de orde, juist het sectoraal bevoegd gezag – in dit geval zou dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn – aan als bevoegd gezag voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit. Als de activiteit dan vervolgens niet is aangewezen als «magneetactiviteit»,⁹⁴ dan is voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die mede betrekking heeft op die activiteit in beginsel het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag. Het sectoraal bevoegd gezag krijgt in dat geval het recht van advies met instemming voor zover de meervoudige aanvraag «zijn» activiteit betreft.

Zoals hiervoor al opgemerkt, was het in de regeling zoals die aanvankelijk voor de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument was voorzien, de bedoeling dat niet alleen bij een meervoudige aanvraag die mede ziet op die activiteit, maar ook bij een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteit, aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het recht van advies met instemming zou worden toegekend. Dit zou betekenen dat in de situatie van een enkelvoudige aanvraag het college van burgemeester

⁹⁴ Voor een nadere toelichting op dit begrip wordt verwezen naar paragraaf 4.3.3. van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

en wethouders als bevoegd gezag geen enkele «eigen beoordeling» meer te maken heeft; er zijn dan immers ook geen andere activiteiten in de aanvraag begrepen. Het toedelen van het bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen aan het college van burgemeester en wethouders is onder die omstandigheden niet meer van praktisch belang. Met de voorgestelde wijziging wordt de grondslag gecreëerd om de bevoegdheidstoedeling voor enkelvoudige aanvragen onder de Omgevingswet te laten zoals die is naar huidig recht.

In het Omgevingsbesluit zal de aanvraag om een omgevingsvergunning die geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument, worden aangewezen als geval waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is, uiteraard met inbegrip van de generieke aanvullende bepalingen die daarvoor in de Omgevingswet zijn opgenomen (zie de paragrafen 16.3.1 en 16.5.3 van de Omgevingswet). Volledigheidshalve wordt er daarbij op gewezen dat de specifieke procedureregeling voor zulke aanvragen op grond van het overgangsrecht in artikel 9.1 van de Erfgoedwet in samenhang met artikel 14a van de Monumentenwet 1988, waarbij het college van burgemeester en wethouders enkele formele stappen in de voorbereidingsprocedure uitvoert, niet terugkeert onder de Omgevingswet. Een dergelijk op één activiteit betrekking hebbende specifieke regeling past niet bij het uitgangspunt van de Omgevingswet om een helder en uniform stelsel van procedures te bieden.

Overigens wordt niet voorzien in een vergelijkbare toevoeging van de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument aan artikel 4.12 van de Omgevingswet, dat de grondslag bevat om een Minister aan te wijzen als bevoegd gezag voor algemene rijksregels voor de in dat artikel nader genoemde activiteiten. De achtergrond hiervan is dat er in het Besluit activiteiten leefomgeving slechts één algemene rijksregel is opgenomen voor de rijksmonumentenactiviteit, te weten de specifieke zorgplicht. Het bevoegd gezag daarvoor kan conform de hoofdregel in artikel 4.9 van de Omgevingswet blijven bij het college van burgemeester en wethouders, temeer daar het college ook bevoegd gezag is voor het handhaven van het in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen verbod tot het beschadigen of vernielen van een rijksmonument of voorbeschermd rijksmonument. Deze activiteit is in de terminologie van de Omgevingswet geen rijksmonumentenactiviteit, maar een «andere activiteit die een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument betreft». In het kader van het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal nog worden gezien of de voor artikel 5.11, eerste lid, voorgestelde wijziging aanleiding is om de toedeling van het bevoegd gezag voor algemene rijksregels voor zover die betrekking hebben op archeologische rijksmonumenten in de territoriale zee buiten een gemeente of provincie te wijzigen. In het Besluit activiteiten leefomgeving is daarvoor in beginsel de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen. Bezien zal worden of met betrekking tot archeologische rijksmonumenten aanwijzing van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wenselijk is. Artikel 4.12, eerste lid, onder e, biedt daarvoor de grondslag.

Milieubelastende activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen of andere nationale vitale belangen zijn betrokken (artikel 5.11, eerste lid, onder d, onder 2°, nieuw)

Dit onderdeel biedt de grondslag om een Minister aan te wijzen als bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken. Met het oog op voor de nabije toekomst

voorzien nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de productie en levering van energie uit hernieuwbare bronnen, zoals de komst van de zogeheten «stopcontacten op zee» (voorzieningen op zee voor de grootschalige opslag van energie uit windparken), is het wenselijk de zinsnede «nationale veiligheidsbelangen» uit te breiden met «of andere nationale vitale belangen». Overigens kunnen hieronder naast nationale belangen die zien op vitale energie-infrastructuur uiteraard ook andere nationale vitale belangen worden verstaan, bijvoorbeeld nationale belangen die zien op vitale telecommunicatie-infrastructuur. Het gaat hier om zodanige wezenlijke voorzieningen dat bij het uitvallen daarvan sprake kan zijn van ernstige maatschappelijke ontwrichting.

Beperkingenbiedactiviteit met betrekking tot hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen (artikel 5.11, eerste lid, onder f, onderdeel 3°, nieuw)

Voor de achtergrond van de voorgestelde wijziging voor onderdeel 3°, onder f, van het artikellid – de toevoeging van «bijzondere spoorwegen» – wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 4°. Die strekt ertoe het mogelijk te maken om bij het Besluit activiteiten leefomgeving ook vergunningplichtige gevallen aan te wijzen van beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot bijzondere spoorwegen. Omdat de verantwoordelijkheid voor de bijzondere spoorweginfrastructuur ligt bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 2.19, derde lid, onder a, onderdeel 2°, van de Omgevingswet), moet er ook een basis zijn om die Minister als bevoegd gezag aan te wijzen voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor één activiteit, die betrekking hebben op een vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een bijzondere spoorweg.

Nationale veiligheidsbelangen of andere nationale vitale belangen (artikel 5.11, derde lid)

In het verlengde van de voorgestelde toevoeging aan artikel 5.11, eerste lid, onder d, onderdeel 2°, wordt voorgesteld om de zinsnede «of andere nationale vitale belangen» ook toe te voegen aan artikel 5.11, derde lid. Dit artikellid bevat de mogelijkheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om in andere gevallen dan bedoeld in het eerste lid, onder d, onderdeel 2°, bijvoorbeeld bij een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, de bevoegdheid om op de aanvraag te beslissen aan zich te trekken als dat nodig is voor nationale veiligheidsbelangen. Het gaat hier om incidentele, niet-voorzien gevallen waarin de in het artikellid genoemde belangen ertoe nopen dat op de aanvraag niet door het reguliere bevoegd gezag, maar door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt beslist. Voor een nadere toelichting op de zinsnede «andere nationale vitale belangen» wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op de wijziging van artikel 5.11, eerste lid, onder d (nieuw).

Onderdeel BW (artikel 5.12 Omgevingswet)

Artikel 5.12 bevat de regeling voor de aanwijzing van het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit (meervoudige aanvraag). Voorgesteld wordt om het artikel op twee onderdelen te wijzigen.

Dit betreft in de eerste plaats de toevoeging van een tweede zin aan het derde lid. Achtergrond hiervan is het volgende. Op grond van artikel 5.12, eerste lid, is uitgangspunt dat op een meervoudige aanvraag wordt beslist door een van de bij de aanvraag betrokken bestuursorganen. Dat zijn de

bestuursorganen die bevoegd gezag zouden zijn als de activiteiten waarop de meervoudige aanvraag betrekking heeft, los, bij een enkelvoudige aanvraag, zouden worden aangevraagd. Als het college van burgemeester en wethouders behoort tot de betrokken bestuursorganen dan is het college op basis van het «decentraal, tenzij» principe waar in de bevoegd gezag toedeling vanuit wordt gegaan in beginsel bevoegd gezag voor de meervoudige aanvraag, tenzij bij het Omgevingsbesluit een ander bestuursorgaan is aangewezen (tweede lid). Bij die aanwijzing wordt het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 2.3 van de Omgevingswet in acht genomen. In het Omgevingsbesluit is hieraan invulling gegeven door de provincie of een Minister alleen als bevoegd gezag voor de meervoudige aanvraag aan te wijzen als voor een van de samenstellende activiteiten geldt dat het bevoegd gezag niet bij de gemeente kan worden neergelegd, wegens doelmatigheid gelet op bovenlokale gevolgen of wegens een provinciaal of nationaal belang dat een afweging op regionaal of nationaal niveau vereist. Deze activiteiten gelden als zogenaamde «magneetactiviteiten». Dit betekent dat zij alle andere daarmee in combinatie aangevraagde activiteiten naar het bevoegd gezag voor de magneetactiviteit (provincie of een Minister) toe trekken. Wanneer een vergunning wordt aangevraagd voor een magneetactiviteit in combinatie met een andere activiteit, beslist het bevoegd gezag voor de magneetactiviteit altijd op de aanvraag.

De regeling voor de magneetactiviteiten biedt geen oplossing voor de situatie waarin er sprake is van een meervoudige aanvraag met meer dan één magneetactiviteit van verschillende bestuursorganen, of een meervoudige aanvraag waarin magneetactiviteiten ontbreken en het college van burgemeester en wethouders niet tot de bij de aanvraag betrokken bestuursorganen behoort. Voor deze situaties, waarop het derde lid betrekking heeft, is het niet goed mogelijk om op voorhand te bepalen welk belang de doorslag moet geven bij de aanwijzing van het bevoegd gezag. In het Omgevingsbesluit wordt daarom in die gevallen de pragmatische regel «hoogst bevoegd gezag beslist» als uitgangspunt voor de toedeling van bevoegd gezag gehanteerd. Het is echter duidelijk dat ingeval er meer dan één minister behoort tot de bij de aanvraag betrokken bestuursorganen, ook dit principe geen uitkomst biedt. Voor deze tamelijk uitzonderlijke combinaties van activiteiten, die naar verwachting niet vaak zullen voorkomen, is in het Omgevingsbesluit de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als bevoegd gezag voor de meervoudige aanvraag aangewezen, uit hoofde van zijn stelselverantwoordelijkheid voor het omgevingsrecht. Daarbij kan het ook gaan om gevallen waarin deze Minister niet behoort tot de bij de aanvraag betrokken bestuursorganen, omdat er geen activiteit onderdeel is van de meervoudige aanvraag waarvoor hij bij een enkelvoudige aanvraag voor de activiteit bevoegd gezag zou zijn. Gebleken is dat artikel 5.12, derde lid, in die gevallen voor de aanwijzing van de Minister als bevoegd gezag geen toereikende grondslag biedt. Met de voorgestelde wijziging wordt hierin voorzien.

Ook wordt voorgesteld artikel 5.12, vierde lid, te wijzigen. Net als artikel 5.11, derde lid, voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning, voorziet artikel 5.12, vierde lid, in de mogelijkheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om de bevoegdheid om te beslissen op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning in incidentele, niet-voorzien gevallen aan zich te trekken als dat nodig is voor nationale veiligheidsbelangen. Voorgesteld wordt om aan artikel 5.12, vierde lid, net zoals aan artikel 5.11, derde lid, de zinsnede «of andere nationale vitale belangen» toe te voegen. Voor een nadere toelichting bij deze wijziging wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 5.11, derde lid.

Onderdeel BX (artikel 5.13, eerste lid, Omgevingswet)

Dit artikel heeft betrekking op de zogeheten «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag regeling». De voorgestelde wijziging is van redactionele aard. Deze strekt ertoe te verduidelijken dat het bij de uitwerking van dit artikel in het Omgevingsbesluit niet gaat om het aan te wijzen bevoegd gezag – dat volgt als zodanig immers al uit artikel 5.13 zelf – maar om de aan te wijzen gevallen waarin de regeling van toepassing is.

Onderdeel BY (artikel 5.14 Omgevingswet)

Dit artikel bevat de bevoegd gezag regeling voor een grondgebiedoverstijgende aanvraag om een omgevingsvergunning. Daarvan is sprake als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan één gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden. In het artikel wordt uitdrukkelijk gesproken over «een activiteit of activiteiten» om daarmee tot uitdrukking te brengen dat de bepaling ziet op zowel enkelvoudige als meervoudige aanvragen om een omgevingsvergunning. Bij nader inzien wordt het expliciet benoemen van zowel het enkelvoud als het meervoud hier niet nodig geacht omdat onder een in enkelvoud gebruikt begrip wetstechnisch gezien ook het meervoud moet worden verstaan. Het in dit artikel expliciet benoemen van zowel enkel- als meervoud zou bovendien voor andere artikelen waar dit niet wordt gedaan tot onwenselijke a contrario redeneringen kunnen leiden. Om die reden wordt voorgesteld de zinsnede «of activiteiten» te schrappen en het artikel in verband daarmee redactioneel aan te passen.

Voor de aanwijzing van het bevoegd gezag voor een grondgebiedoverstijgende aanvraag als hier aan de orde, is in het artikel het criterium «het aangewezen bestuursorgaan van de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten *geheel* of in hoofdzaak plaatsvinden» opgenomen. Van «*geheel*» plaatsvinden kan bij een grondgebiedoverstijgende aanvraag uit de aard der zaak echter nooit sprake zijn. Aan «*geheel*» komt binnen het artikel dus geen enkele betekenis toe. Daarom wordt ook voorgesteld om «*geheel*» uit het artikel te schrappen.

Onderdeel BZ (artikel 5.16, tweede lid, Omgevingswet)

Dit artikel betreft de zogeheten flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag voor (aanvragen om) omgevingsvergunningen. Het tweede lid van dit artikel bevat de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur over de toepassing van die regeling regels te stellen. Bij de uitwerking van het tweede lid in het Omgevingsbesluit is gebleken dat aan het opnemen van regels in een ministeriële regeling geen behoefte bestaat. Voorgesteld wordt daarom om de delegatiegrondslag in het tweede lid te beperken tot de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen.

Onderdeel CA (artikel 5.17 Omgevingswet)

In dit artikel is de regel opgenomen dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit onder omstandigheden van rechtswege ook wordt aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Voorgesteld wordt om dit artikel te laten vervallen. Als gevolg van de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan,

zoals nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, is geen behoefte meer aan deze conversieregel.

Onderdeel CB (artikel 5.18, derde lid, Omgevingswet)

Deze wetstechnische wijziging volgt uit de bij dit wetsvoorstel gewijzigde nummering van de leden van artikel 2.32.

Onderdeel CC (artikel 5.19 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 5.19 betreffen in de eerste plaats het laten vervallen van het eerste lid. In dat artikellid is de grondslag opgenomen om in het omgevingsplan regels te stellen die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan.

Achtergrond van dit artikellid is nog de systematiek die ervan uitgaat dat het in het omgevingsplan niet mogelijk is om daarin een verbod op te nemen een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt bij dit wetsvoorstel voorgesteld deze systematiek los te laten en ook in het omgevingsplan het opnemen van een verbod als hiervoor bedoeld mogelijk te maken. De grondslag om een vergunningstelsel op te nemen omvat uit de aard der zaak ook de grondslag om voor het verlenen of weigeren van die vergunning gronden op te nemen. Dat behoeft geen uitdrukkelijke regeling. Daarom hoeft artikel 5.19, eerste lid, niet te worden gewijzigd met het oog op de nieuwe systematiek en kan het artikellid vervallen.

In verband met het vervallen van artikel 5.19, eerste lid, wordt de nummering van de resterende leden van het artikel aangepast. In artikel 5.19, eerste lid (nieuw) wordt voorgesteld de mogelijkheid om in de omgevingsverordening regels te stellen over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteiten (in de terminologie van dit wetsvoorstel: omgevingsplanactiviteiten) die betrekking hebben op regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet, te laten vervallen. In aanvulling op paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is uitgangspunt geweest dat er ruimte zou moeten zijn om bepaalde situaties niet bij het omgevingsplan, maar wel bij een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit mogelijk te maken. Vandaar dat in artikel 5.19, eerste lid, de mogelijkheid is opgenomen voor de provincie om – los van de instructieregels voor omgevingsplannen – in de omgevingsverordening afzonderlijk beoordelingsregels voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor bepaalde afwijkactiviteiten (omgevingsplanactiviteiten) te stellen. Inmiddels is geconcludeerd dat er geen reden is dat de provincie of het Rijk hun instructieregels zo vormgeven dat gemeenten bepaalde activiteiten niet langs de weg van het omgevingsplan, maar wel langs de weg van een omgevingsvergunning zouden mogen toestaan. Een instructieregel beperkt de gemeente inhoudelijk, maar is geen middel om de gemeentelijke instrumentkeuze te sturen. Om die reden wordt voorgesteld in artikel 5.19, eerste lid, de mogelijkheid van het stellen van afzonderlijke beoordelingsregels door de provincie voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (omgevingsplanactiviteit) te laten vervallen. De bedoeling is dat door een van overeenkomstige toepassing verklaring van de door de provincie gestelde instructieregels voor omgevingsplannen, deze instructieregels ook als beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zullen gelden (zie hierover nader de

wijzigingen van artikel 5.21, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet die worden voorgesteld in dit wetsvoorstel).

In artikel 5.19, eerste lid (nieuw), wordt verder voorgesteld om van de mogelijkheid om in de omgevingsverordening regels te stellen over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit uit te zonderen de op grond van artikel 5.26, vierde lid (nieuw), aangewezen gevallen van die activiteit. Zoals toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 5.26, gaat het daarbij om gevallen waarvoor de beoordelingsregels er alleen toe zullen strekken dat de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet, plaatsvindt. Uitsluitend om die reden zal het Rijk deze gevallen als vergunningplichtig aanwijzen. Daarmee is niet te verenigen dat ook in de omgevingsverordening regels kunnen worden gesteld over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning voor die gevallen.

Onderdeel CD (artikel 5.20 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen in het eerste lid van dit artikel houden verband met de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In de voorgestelde nieuwe systematiek heeft dit artikel alleen betrekking op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit waarvoor de vergunningplicht geldt vanwege de noodzaak voor een technische beoordeling. Een dergelijke aanvraag zal alleen worden getoetst aan de regels voor de technische bouwkwaliteit zoals gesteld bij het Besluit bouwwerken leefomgeving of daarover gestelde maatwerkregels, of de regels voor de technische bouwkwaliteit zoals gesteld bij ministeriële regeling. Dit is tot uitdrukking gebracht door in het eerste lid voor het benoemen van de oogmerken waarmee de beoordelingsregels voor de bouwactiviteit zullen worden gesteld, aan te sluiten bij dezelfde oogmerken als die in artikel 4.21 zijn omschreven voor de regels uit het hiervoor genoemde besluit c.q. de regels uit de ministeriële regeling. Deze oogmerken zijn op grond van artikel 4.6, tweede lid, van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkregels over die regels.

In het tweede lid is in samenhang met de wijzigingen in het eerste lid de strekking van de beoordelingsregels beperkt tot een toets aan de regels over bouwactiviteiten uit het Besluit bouwwerken leefomgeving of daarover gestelde maatwerkregels, en de bij ministeriële regeling gestelde regels over bouwactiviteiten. In vergelijking met de huidige tekst van het artikellid wordt daarbij voorgesteld om uit te gaan van de formulering «*wordt alleen verleend als*» aan de betreffende regels wordt voldaan, in plaats van «*wordt geweigerd als*» niet aan de betreffende regels wordt voldaan. De nu voorgestelde formulering sluit beter aan bij de systematiek van de beoordelingsregels zoals die in het Besluit kwaliteit leefomgeving heeft vorm gekregen. Verder wordt in het tweede lid voorgesteld om terug te keren naar de «aannemelijkheidstoets» zoals die bij de wet van 21 december 2006, houdende wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving) (Stb. 2007, 27), in het beoordelingskader van de aanvraag om een bouwvergunning is geëxpliciteerd. Deze maatstaf is later ook overgenomen in artikel 2.10 van de Wabo in het beoordelingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. De Omgevingswet heeft niet beoogd hierin enige

verandering te brengen. De huidige tekst van het artikellid wekt echter wel die indruk. Die wordt met de voorgestelde wijziging weggenomen.

Onderdeel CE (artikel 5.21 Omgevingswet)

Artikel 5.21 bevat de invulling van de beoordelingsregels die bij het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen worden gesteld voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Zoals is toegelicht in paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt bij dit wetsvoorstel voorgesteld een grondslag te creëren om ook in het omgevingsplan een verbod op te nemen om een activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning, naast de hiervoor al bestaande mogelijkheid voor de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. In samenhang daarmee wordt voorgesteld het begrip «afwijkactiviteit» door «omgevingsplanactiviteit» te vervangen. In verband met deze beoogde nieuwe systematiek is artikel 5.21 geherformuleerd.

Zoals in het voorgestelde eerste lid tot uitdrukking wordt gebracht, zijn de doelen van de wet in algemene zin leidend als oogmerk voor de invulling van de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Dit sluit aan bij het in artikel 4.1, eerste lid, opgenomen oogmerk voor het stellen van regels over activiteiten in het omgevingsplan.

Vervolgens wordt in het tweede lid nader ingevuld waartoe de te stellen beoordelingsregels in ieder geval zullen strekken. Daarbij worden in onderdeel a, als sprake is van een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten, de in het omgevingsplan zelf opgenomen «binnenplanse» beoordelingsregels vooropgesteld. Deze binnenplanse beoordelingsregels kunnen de vorm hebben van verlenings- of weigeringsgronden – een gemeente is hierin vrij – en zullen bepalend zijn voor het kunnen en onder omstandigheden moeten verlenen van een vergunning. Als er geen ruimte is om de vergunning op grond van de in het omgevingsplan gestelde regels te weigeren, dan moet de vergunning worden verleend. In die zin is sprake van een limitatief stelsel en kunnen er geen andere «buitenplanse» gronden worden aangewend om een vergunning te weigeren.

Anders is het als vergunningverlening met toepassing van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels niet mogelijk is of als er voor de betrokken activiteit geen beoordelingsregels in het omgevingsplan zijn gesteld. In dat laatste geval gaat het om met het omgevingsplan strijdige activiteiten waarvoor in het omgevingsplan niet in de mogelijkheid van een omgevingsvergunning is voorzien. In beide gevallen zullen de beoordelingsregels er op grond van onderdeel b toe strekken dat de omgevingsvergunning («buitenplans») kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Gekozen is voor dit criterium, dat zijn oorsprong vindt in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet, en niet voor het criterium «doelen van de wet», dat is opgenomen in artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet als oogmerk voor het stellen van regels over activiteiten in het omgevingsplan. Met deze keuze wordt tot uitdrukking gebracht dat het bij het «buitenplans» verlenen van de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit altijd moet gaan om een aanleiding die ligt in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ook als de regels van het omgevingsplan waarvan wordt afgeweken mede of uitsluitend regels betreffen die niet met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zijn gesteld. Als er voor het «buitenplans» afwijken van deze

laatste categorie regels geen aanleiding kan worden gevonden in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, maar daartoe wel op andere gronden binnen de doelen van de wet aanleiding wordt gezien, dan moet het omgevingsplan zelf worden gewijzigd en is afwijking van het omgevingsplan door het «buitenplans» verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit in dat geval niet de geëigende weg.

Onderdeel c, onder 1°, verduidelijkt dat bij de invulling van de beoordelingsregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving van overeenkomstige toepassing zullen worden verklaard de op grond van de artikelen 2.22 en 2.24 gestelde instructieregels over omgevingsplannen van zowel provincie als Rijk. Hierop is met betrekking tot de instructieregels van de provincie al ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.19. Anders dan wat in de huidige tekst van artikel 5.21, tweede lid, is bepaald over de instructieregels van het Rijk, wordt niet meer voorzien in een uitzonderingsmogelijkheid voor het van overeenkomstige toepassing verklaren van de instructieregels. Verwezen wordt naar wat over het vervallen van deze uitzonderingsmogelijkheid al is opgemerkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.19 en paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Voor de werking van provinciale instructieregels als beoordelingsregels is ook het nieuw voorgestelde derde lid van belang. Op grond van dat artikellid zal bij de invulling van de beoordelingsregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden bepaald dat als een provinciale instructieregel een mogelijkheid bevat voor gedeputeerde staten om ontheffing van die instructieregel te verlenen als bedoeld in artikel 2.32, eerste lid, een verzoek om die ontheffing, dat op grond van dat artikellid alleen door een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap kan worden gedaan, ook door Onze Minister die het aangaat kan worden gedaan. Aan de beperking tot bestuursorganen van een gemeente of waterschap in artikel 2.32, eerste lid, ligt ten grondslag dat instructieregels van de provincie het Rijk niet binden. Beoordelingsregels, ook al zijn dat van overeenkomstige toepassing verklaarde instructieregels, binden het Rijk echter wel. Daarom moet ook een Minister als die bevoegd gezag is om op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit te beslissen, ontheffing van die beoordelingsregel kunnen vragen aan gedeputeerde staten. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 5.19, tweede lid, voor de in dat artikel bedoelde beoordelingsregels.

Onderdeel c, onder 1°, verduidelijkt verder dat, doordat het onderdeel uitsluitend betrekking heeft op gevallen als bedoeld in het tweede lid, onder b, dat de (van overeenkomstige toepassing verklaarde) instructieregels van provincie en Rijk, alleen onderdeel van de beoordelingsregels zullen zijn als het gaat om de vraag of de omgevingsvergunning «buitenplans» kan worden verleend. In aanvulling op paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt daarover het volgende opgemerkt. Deze mate van doorwerking van instructieregels naar beslissingen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (omgevingsplanactiviteit) is geheel in overeenstemming met het huidig recht (de Wro en de Wabo). De provincie en het Rijk hebben al vanwege hun bevoegdheid om instructieregels voor omgevingsplannen te stellen voldoende beïnvloedingsmogelijkheden met betrekking tot in het omgevingsplan opgenomen «binnenplanse» vergunningenstelsels. Omgevingsplannen, met inbegrip van de daarin opgenomen vergunningenstelsels, moeten waarborgen dat er geen activiteiten kunnen worden verricht die in strijd zijn met instructieregels van provincie of Rijk. Dit betekent overigens ook dat er op grond van die instructieregels grenzen zijn te stellen aan de mate waarin «binnenplanse» beoordelingsregels een open karakter kunnen hebben. Verder is in dit

kader van belang, dat de provincie bovendien op grond van artikel 16.21 beschikt over de reactieve interventiebevoegdheid bij omgevingsplannen.

Wel nieuw ten opzichte van het huidig recht, is dat in onderdeel c, onder 2°, ook wordt voorgesteld om bij de invulling van de beoordelingsregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving de op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 gegeven instructies over omgevingsplannen van zowel provincie als Rijk van overeenkomstige toepassing te verklaren. Onder de Wro en de Wabo is dit voor de voorganger van de instructie, de (proactieve) aanwijzing uit de artikelen 4.2 en 4.4 Wro, niet het geval. Voorgesteld wordt om dit verschil met de instructieregels in het stelsel van de Omgevingswet op te heffen, omdat het effect van beide instrumenten voor het omgevingsplan onder de werking van de Omgevingswet gelijk is. Zowel een instructieregel als een instructie kan betrekking hebben op het stellen van regels in het omgevingsplan. Dan valt niet in te zien waarom met de instructieregel wel rekening zou moeten worden gehouden bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een «buitenplanse» omgevingsplanactiviteit, en met een instructie niet. Verschil tussen een instructieregel en een instructie is wel dat van een instructieregel ontheffing kan worden verleend, voor zover dat in de desbetreffende instructieregel is bepaald. In dat verband wordt verwezen naar artikel 2.32 van de Omgevingswet, waarop hiervoor in relatie tot de provinciale instructieregels al is ingegaan. Voor de instructie bestaat die mogelijkheid niet. Dit betekent dat als een instructie na verloop van tijd als te beperkend wordt ervaren, deze alleen kan worden gewijzigd of ingetrokken. Hierop is al in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet ingegaan⁹⁵. Het bevoegd gezag voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, kan het bestuursorgaan dat de instructie heeft gegeven hierom uiteraard ook verzoeken.

Het tweede lid bevat de algemene uitgangspunten aan de hand waarvan de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit in het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen worden ingevuld. Gelet op de zinsnede «in ieder geval» is dit echter geen uitputtende opsomming. Dit biedt de ruimte om voor een aantal specifieke situaties afzonderlijke beoordelingsregels te stellen. De noodzaak daartoe zal bij de invulling van de beoordelingsregels nader worden gezien. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan beoordelingsregels die zien op een situatie waarin de omgevingsplanactiviteit conflicteert met een projectbesluit of voorbereidingsbesluit van de provincie of het Rijk. Voor het stellen van regels in het omgevingsplan in een dergelijke situatie bevat het bij dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 4.19a van de Omgevingswet een regeling. Verder zullen er mogelijk afzonderlijke beoordelingsregels worden gesteld voor omgevingsplanactiviteiten die betrekking hebben op een maatwerkregel, omdat bij het afwijken van een maatwerkregel ook belang toekomt aan de regels die van toepassing zijn op het stellen van de maatwerkregel. Omdat naar verwachting voor deze laatste categorie beoordelingsregels afwijking van de algemene uitgangspunten voor de invulling van de beoordelingsregels uit het tweede lid nodig zal zijn, is hiervoor in het vierde lid een grondslag gecreëerd.

Onderdeel CF (artikel 5.22 Omgevingswet)

Omdat de Monumentenwet 1988 is ingetrokken, wordt artikel 5.22 technisch aangepast waardoor dit aansluit op de Erfgoedwet.

⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 439.

In onderdeel a wordt «rijksmonumenten» vervangen door: monumenten en archeologische monumenten. Hiermee wordt voorkomen dat er geen grondslag zou bestaan voor vaststelling van beoordelingsregels voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot voorbeschermde rijksmonumenten. Ook wordt zo duidelijker dat dit onderdeel ook betrekking heeft op archeologische monumenten, zoals hunebedden of de archeologische resten van een bouwwerk.

In onderdeel b wordt «rijksmonumenten» vervangen door: monumenten. Dit onderdeel dient namelijk ook te gelden voor voorbeschermde rijksmonumenten en heeft bovendien alleen betrekking op gebouwd erfgoed.

Onderdeel CG (artikel 5.24 Omgevingswet)

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn in de Omgevingswet oogmerken opgenomen voor verschillende regels die bij algemene maatregel van bestuur gesteld zullen worden. In artikel 4.23 is het oogmerk opgenomen van de algemene regels over wateractiviteiten. Artikel 5.24 bevat het oogmerk van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten. Het oogmerk is gebaseerd op de definitie van «beheer van watersystemen». Het oogmerk is in die definitie uitgesplitst in drie onderdelen:

beheer van watersystemen: samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies.

De formulering van het onderdeel «de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies» is in deze definitie een bewuste aanscherping ten opzichte van de doelstellingen die zijn opgenomen in artikel 2.1 van de Waterwet. Hiermee is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de uitoefening van de beheertaak voor watersystemen, die op grond van paragraaf 2.4.1 van de Omgevingswet wordt toegedeeld aan overheden, primair gericht is op maatschappelijke functies die worden toegekend in de waterprogramma's die op grond van afdeling 3.2 van de Omgevingswet worden vastgesteld en niet op andere functies zoals louter feitelijk aanwezige functies of buiten de waterprogramma's toegekende functies (al kan met die functies overigens wel rekening worden gehouden). Voor de regionale wateren zijn in het bijzonder het waterbeheerprogramma van het waterschap en het regionaal waterprogramma van de provincie van belang, voor de rijkswateren in het bijzonder het nationale waterprogramma.

Beoogd was dat deze aanscherping ziet op het *actieve* beheer, conform artikel 5.3 van de Waterwet. Bij het uitwerken van de uitvoeringsregeling is geconstateerd dat het overnemen van de aangescherpte formulering in artikel 5.24 leidt tot een onbedoelde versmalling – ten opzichte van de Waterwet – van het *passieve* beheer, te weten het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. De van de definitie van «beheer van watersystemen» afgeleide formulering van de grondslag voor de beoordelingsregels in de Omgevingswet maakt het onmogelijk dat het bevoegd gezag in zijn passieve beheer rekening houdt met de belangen van een functie die feitelijk aanwezig is, maar die niet op grond van de wet is toegekend. Zou bijvoorbeeld in het programma niet zijn opgenomen dat een bepaalde vaarweg ook een

recreatieve functie heeft als viswater, dan mag bij het beoordelen van een vergunningaanvraag voor een vissteiger voor gehandicapten geen acht worden geslagen op die functie. Deze beperking tot toegekende functies is niet beoogd en komt ook niet overeen met de lijn die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gekozen, namelijk dat gekeken wordt naar welke functies feitelijk aanwezig zijn om te bepalen welke de mee te wegen belangen zijn bij de beslissing om een vergunning al dan niet te weigeren. De Afdeling onderkent hiermee het maatschappelijk belang dat gediend wordt met het meewegen van feitelijk aanwezige functies. Behoud van de huidige formulering zou vereisen dat in de waterprogramma's actief en gedetailleerd op deze functietoekenning gestuurd wordt. Daarmee zouden deze programma's als het ware een «blauw omgevingsplan» worden en zou niet de gemeente, maar de waterbeheerder de functies aldaar toekennen. Een dergelijke taakverdeling is niet gekozen in de Omgevingswet.⁹⁶

Tegelijkertijd zou de formulering «de op grond van de wet toegekende maatschappelijke functies» zo uitgelegd kunnen worden dat de waterbeheerder verplicht zou zijn bij de vergunningverlening alle op grond van de wet vastgestelde functies in acht te nemen, bijvoorbeeld ook de functies die in het omgevingsplan of via een vergunning voor een omgevingsplan-activiteit zijn toegedeeld. Een dergelijke formele koppeling tussen de toegedeelde functie en de besluitvorming over de vergunningen voor wateractiviteiten bestond tot op heden niet en de stelselherziening geeft geen aanleiding deze nu tot stand te brengen.

De huidige redactie van het artikel beperkt dus de bestuurlijke afwegingsruimte voor het bevoegd gezag en blijkt daarmee in strijd met een van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Met de voorgestelde wijziging worden de onbedoelde gevolgen van de redactie van het artikel ongedaan gemaakt en wordt teruggekeerd naar de formulering uit de Waterwet.

De overige wijzigingen die voor artikel 5.24 worden voorgesteld zijn redactioneel van aard en strekken er mede toe om het artikel in overeenstemming te brengen met het samenhangende artikel met de oogmerken en strekking van de algemene rijksregels over wateractiviteiten (artikel 4.23) en de bij dit wetsvoorstel voorgestelde splitsing van het begrip «lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk» in twee afzonderlijke begrippen. Daarbij spreekt het voor de oogmerken in artikel 5.24, eerste lid, voor zich dat die alleen van toepassing zijn op het type wateractiviteit waarvoor het desbetreffende oogmerk ook feitelijk van belang kan zijn. De in artikel 5.24, eerste lid, onder d, opgenomen clausulering tot «lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk» kan om die reden worden gemist. Daarmee is artikel 5.24, eerste lid, ook in lijn met artikel 4.23, eerste lid, waarin die clausulering van meet af aan al niet is opgenomen geweest.

Onderdeel CH (artikel 5.25 Omgevingswet)

Dit artikel bevat de invulling van de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een brandveilig gebruiksactiviteit. Voorgesteld wordt om dit artikel te laten vervallen. Nu er niet langer vergunningplichtige gevallen voor de brandveilig gebruiksactiviteit zullen worden aangewezen (zie de voorgestelde wijzigingen voor artikel 5.1, tweede lid), hoeven hiervoor ook geen beoordelingsregels meer te worden gesteld.

⁹⁶ Zie ook paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 72–87.

Voorgesteld wordt om aan dit artikel een tweetal nieuwe leden toe te voegen.

In het voorgestelde derde lid wordt verduidelijkt dat tot de bij het Besluit kwaliteit leefomgeving te stellen beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit ook zal behoren de regel dat op de beslissing op de aanvraag van toepassing zijn de daarvoor op grond van artikel 5.19, eerste lid (nieuw), in de omgevingsverordening gestelde beoordelingsregels. Artikel 5.19 bevat weliswaar voor het stellen van die regels de grondslag maar dat maakt nog niet dat die regels ook direct onderdeel van de beoordelingsregels zijn. Hiervoor is het, gelet op artikel 5.18, nodig dat deze regels uit de omgevingsverordening in het Besluit kwaliteit leefomgeving als onderdeel van de beoordelingsregels worden aangewezen.

Het voorgestelde vierde lid bevat voor bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen een beperking op de in het tweede lid neergelegde (brede) strekking van de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Voor die aan te wijzen gevallen zullen de beoordelingsregels er alleen toe strekken dat de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet, plaatsvindt. Bij de vormgeving van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning zal bevatten, is deze wijziging noodzakelijk gebleken om een vergelijkbare inperking van het beoordelingskader als onder het huidig recht aan te brengen voor de milieubelastende activiteiten die onder dat recht bekend zijn als de gevallen waarvoor een zogeheten omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM) vereist is in het kader van de milieueffectrapportage. Voor deze categorie milieubelastende activiteiten wordt door het Rijk alleen een vergunningplicht aangewezen vanwege de verplichting op grond van de mer-richtlijn om een voorafgaande mer-beoordeling uit te voeren. Bij deze categorie beoordeelt het bevoegd gezag alleen of de aangevraagde activiteit aanzienlijke milieugevolgen kan hebben, op grond van de criteria in bijlage III bij de mer-richtlijn. Voor deze milieubelastende activiteiten is het vanuit een oogpunt van administratieve en bestuurlijke lasten te ingrijpend gebleken als daarop het algemene, brede beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit van toepassing wordt. Voor de overige activiteiten waarvoor naar huidig recht een OBM is vereist, wordt onder de Omgevingswet per geval gezien of die vergunningvrij kunnen worden of (volledig) vergunningplichtig. Dit zal worden geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving.

In het verlengde van het voorstel voor de onderhavige wijziging wordt bij dit wetsvoorstel ook voorgesteld om in artikel 5.38 van de Omgevingswet (de actualiseringsplicht voor een omgevingsvergunning) voor de hier bedoelde milieubelastende activiteiten een beperking van de reikwijdte van de bepaling aan te brengen. Voor het overige kunnen de noodzakelijke beperkingen (bijvoorbeeld met betrekking tot het verbinden van voorschriften, het wijzigen en intrekken van de vergunning) op het niveau van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangebracht. Tot slot wordt benadrukt dat het bij de hier bedoelde activiteiten binnen het stelsel van de Omgevingswet nog steeds gaat om milieubelastende activiteiten. Anders dan onder het huidige recht, is er geen aparte grondslag nodig om deze activiteiten binnen het stelsel een plaats te geven. In dat verband wordt verwezen naar wat hierover is opgemerkt in de artikelsgewijze

toelichting bijartikel 5.1 van de Omgevingswet.⁹⁷ Het stelsel blijft daardoor inzichtelijk.

Onderdeel CJ (artikel 5.27 Omgevingswet)

Voor zover het betreft de wijziging van «mijnbouwactiviteit» in «mijnbouwlocatieactiviteit» wordt verwezen naar de toelichting op de wijziging van artikel 4.3 van de Omgevingswet.

Ten aanzien van de bestaande tekst wordt voorgesteld om «*de* evenwichtige toedeling van functies aan locaties» te wijzigen in «*een* evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Hiermee wordt de omschrijving van dit oogmerk wetstechnisch in overeenstemming gebracht met de omschrijving daarvan in artikel 2.1, derde lid, onder k, van de Omgevingswet zoals dit onderdeel bij dit wetsvoorstel luidt. Deze wijziging van artikel 2.1 houdt op haar beurt verband met de wijziging van artikel 4.2, zoals voorgesteld bij dit wetsvoorstel.

Verder wordt voorgesteld een tweede lid aan het artikel toe te voegen. In dat lid wordt, zoals ook in een aantal andere artikelen in paragraaf 5.1.3 is gedaan, de bepaling met de strekkingen van de algemene rijksregels voor de mijnbouwlocatieactiviteit in het Besluit activiteiten leefomgeving van overeenkomstige toepassing verklaard op de beoordelingsregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een mijnbouwlocatieactiviteit. Dit uiteraard voor zover die strekkingsbepaling ook feitelijk relevant is voor de beoordelingsregels. Bij de strekkingsbepaling in artikel 4.24, derde lid, onder a, is dat niet het geval. Dit onderdeel is daarom buiten de verwijzing in artikel 5.27, tweede lid (nieuw), gelaten.

Onderdeel CK (artikel 5.31 Omgevingswet)

Artikel 5.31 van de Omgevingswet wijst de omgevingsvergunningplichtige activiteiten aan waarbij het bevoegd gezag de vergunning kan weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 Wet bibob. De voorgestelde wijzigingen van het artikel houden in de eerste plaats verband met de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals nader toegelicht in de paragrafen 2.2.1.4 en 2.2.1.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Met het oog op die splitsing wordt voorgesteld aan de opsomming van activiteiten in het eerste lid de omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk toe te voegen. Zoals toegelicht in de hiervoor genoemde paragrafen, vormen deze activiteiten het tweede deel van de splitsing van de bouwactiviteit. Het eerste deel, de bouwactiviteit voor de technische beoordeling, blijft vervat onder de al bestaande verwijzing naar de (enkele) bouwactiviteit in artikel 5.31, eerste lid.

Verder wordt voorgesteld om ook andere omgevingsplanactiviteiten aan het eerste lid toe te voegen, als die worden verricht in het kader van de uitoefening van een inrichting of bedrijf als bedoeld in artikel 7 Wet bibob. In het eerste lid van dat artikel is bepaald dat een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf, door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester op de bibob-gronden uit artikel 3 Wet bibob kan worden geweigerd. De komst van het omgevingsplan als integraal instrument waarin alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving in een gemeente moeten worden

⁹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.

opgenomen, zal tot gevolg hebben dat regels met betrekking tot onderwerpen uit afzonderlijke gemeentelijke verordeningen die uitsluitend of mede de fysieke leefomgeving als motief hebben, in het omgevingsplan opgaan. Daarbij kan het ook gaan om vergunningenstelsels voor een inrichting of bedrijf, die naar huidig recht onder artikel 7 Wet bibob vallen. Het nieuwe onderdeel van artikel 5.31, eerste lid, voorziet erin dat bij overheveling van die vergunningenstelsels uit de gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan de mogelijkheid behouden blijft om de vergunning te weigeren op de bibob-gronden.

De overige wijzigingen die worden voorgesteld zijn redactioneel van aard en strekken ertoe het artikel na toevoeging van de hiervoor toegelichte wijzigingen beter leesbaar te maken.

Onderdeel CL (artikel 5.33 Omgevingswet)

Bij de uitwerking van de bepalingen over instemming in het Omgevingsbesluit is gebleken dat artikel 5.33 in zijn huidige formulering te beperkt is. In verband hiermee wordt voorgesteld het artikel te wijzigen en ook het opschrift van het artikel aan te passen.

Artikel 5.33 bepaalt nu alleen dat voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit waarvoor het verlenen van de omgevingsvergunning instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, de omgevingsvergunning voor die activiteit moet worden geweigerd als de instemming is onthouden. Het artikel houdt echter geen rekening met de situatie waarin de voorgenomen beslissing op de aanvraag strekt tot het weigeren van de omgevingsvergunning voor de activiteit. Hoe de beslissing op de aanvraag in dat geval moet luiden, afhankelijk van de vraag of het instemmingsorgaan de instemming verleent of onthoudt, is daardoor niet duidelijk. Om die reden wordt aanleiding gezien het artikel te verduidelijken. Hierbij is ook betrokken de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:921.

In dat verband moet worden vooropgesteld dat in die gevallen waarin voor zowel de voorgenomen verlening van de omgevingsvergunning voor een activiteit als de voorgenomen weigering is voorgeschreven dat instemming is vereist,⁹⁸ de uiteindelijke beslissing over de vergunbaarheid van de activiteit is voorbehouden aan het instemmingsorgaan. Ook ingeval van een voorgenomen weigering van de omgevingsvergunning geldt het vereiste van instemming, omdat ook met een voorgenomen weigering het beleid van het instemmingsorgaan kan worden doorkruist. De Omgevingswet gaat op dit punt uit van dezelfde systematiek als die van de Wabo, zoals door de Afdeling bestuursrechtspraak in de hiervoor genoemde uitspraak nader uitgelegd. Daarbij geldt onder de Omgevingswet uiteraard dat, zeker gezien de fase van advies die vooraf gaat aan het voorleggen voor instemming, de besluitvorming door het bevoegd gezag en het instemmingsorgaan in nauwe samenspraak moet gebeuren. Zij behoren niet door elkaars beslissingen te worden overvallen. Dit laat echter onverlet het uitgangspunt dat het instemmingsorgaan het laatste woord heeft voor zover het betreft de verlening of de weigering van de vergunning voor de activiteit waarop het vereiste van instemming betrekking heeft.

⁹⁸ Zie voor de mogelijkheid om hierin te kunnen differentiëren de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 16.16, eerste lid, van de Omgevingswet.

Op grond hiervan wordt voorgesteld om in artikel 5.33 te bepalen dat voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit waarvoor de beslissing op de aanvraag op grond van artikel 16.16 instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, de omgevingsvergunning wordt verleend of geweigerd met inachtneming van het besluit over de instemming. Met deze formulering worden alle variaties ondervangen die zich hierbij kunnen voordoen. Bij een voorgenomen beslissing tot verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit moet de vergunning worden verleend als instemming wordt verleend, en geweigerd als instemming wordt onthouden. Bij een voorgenomen beslissing tot weigering van de omgevingsvergunning voor de activiteit moet de vergunning juist worden geweigerd als de instemming wordt verleend, en verleend als de instemming wordt onthouden. Daarbij geldt uiteraard voor alle gevallen dat het instemmingsorgaan zijn besluit deugdelijk moet motiveren (dit volgt al uit artikel 3:46 Awb). Daarnaast kan het afhankelijk van de omstandigheden van het geval en voor zover dit al niet eerder is gebeurd in de fase van het advies, op de weg van het instemmingsorgaan liggen om het bevoegd gezag te voorzien van informatie over de voorschriften die aan de omgevingsvergunning voor de activiteit moeten worden verbonden.

Onderdeel CM (artikel 5.34 Omgevingswet)

In het tweede lid van artikel 5.34 is uitdrukkelijk bepaald dat naast artikel 5.34 ook op grond van onder meer artikel 13.5, eerste tot en met vijfde lid, van de Omgevingswet voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. Met dit onderdeel wordt artikel 5.34, tweede lid, gewijzigd. Aangezien wordt voorgesteld om in artikel 13.5 een aantal leden in te voegen, is vernummering noodzakelijk.

De voorgestelde wijzigingen van het derde en vierde lid betreffen in de eerste plaats de herformulering van die artikelliden, in verband met een aantal wijzigingen in de omschrijving van de daarin genoemde activiteiten, in de vorm van de samenvoeging tot één lid, het derde lid. In dat lid is nu voor zowel het omgevingsplan, de waterschapsverordening als de omgevingsverordening bepaald voor welke activiteiten er daarin regels over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden gesteld. In het verlengde van deze wijzigingen is in het voorgestelde vierde lid een bepaling opgenomen die betrekking heeft op de toepassing van het derde lid (nieuw).

De hiervoor bedoelde wijzigingen in de omschrijving van activiteiten houden voor het omgevingsplan in dat de bouwactiviteit vervalt en «afwijkactiviteit» wordt vervangen door «omgevingsplanactiviteit». Voor de achtergrond van laatstgenoemde wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het laten vervallen van de bouwactiviteit houdt verband met de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals nader toegelicht in de paragrafen 2.2.1.4 en 2.2.1.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk, die het deel van deze splitsing met betrekking tot het omgevingsplan vormt, valt al onder de omgevingsplanactiviteit in algemene zin en hoeft dus niet afzonderlijk aangewezen te worden. Omdat de vergunningplicht voor het verrichten van een «technische» bouwactiviteit alleen verband houdt met de toetsing of wordt voldaan aan de regels voor de technische bouwkwaliteit in het Besluit bouwwerken leefomgeving en dus niet met de regulering van activiteiten in het omgevingsplan, is er geen aanleiding meer om de mogelijkheid tot het

stellen van regels over het verbinden van vergunningvoorschriften in het omgevingsplan ook betrekking te laten hebben op de bouwactiviteit.

Voor de omgevingsverordening houden bovengenoemde wijzigingen in de omschrijving van activiteiten in dat het nu mogelijk wordt om niet alleen voor activiteiten als bedoeld in artikel 5.4 (activiteiten waarvoor in de omgevingsverordening het verbod is opgenomen deze zonder omgevingsvergunning te verrichten) regels over het verbinden van vergunningvoorschriften in de omgevingsverordening te stellen, maar ook voor een milieubelastende activiteit, met uitzondering van de op grond van artikel 5.26, vierde lid, aangewezen gevallen van die activiteit. De toevoeging van de milieubelastende activiteit houdt verband met artikel 5.19 waarin voor deze activiteit de grondslag is opgenomen om regels te stellen over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor die activiteit. Gegeven die grondslag, is het wenselijk dat in samenhang daarmee in de omgevingsverordening ook regels over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor die activiteit kunnen worden gesteld. In artikel 5.34, derde lid, onder c (nieuw), wordt de omgevingsplanactiviteit niet genoemd, ook al heeft de bevoegdheid van de provincie om regels te stellen over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning in de huidige tekst van artikel 5.19 ook op bepaalde gevallen van die activiteit betrekking. Hieraan ligt ten grondslag dat bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om die bevoegdheid te laten vervallen. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de voor artikel 5.19 voorgestelde wijzigingen. Hierdoor is het niet meer nodig om artikel 5.34, derde lid, onder c (nieuw), mede op de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit betrekking te laten hebben. Het voorgestelde vierde lid bepaalt dat bij het stellen van regels in de omgevingsverordening over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning artikel 2.3, tweede lid, van de Omgevingswet in acht moet worden genomen. Deze bepaling is ontleend aan artikel 5.19, tweede lid (nieuw). Het voorgestelde vierde lid heeft overigens betrekking op alle activiteiten die worden genoemd in artikel 5.34, derde lid, onder c. Dat behelst dus niet alleen de in artikel 5.19 genoemde milieubelastende activiteit, maar ook de activiteit, bedoeld in artikel 5.4 van de Omgevingswet, waaraan in de omgevingsverordening zelf het vereiste van een omgevingsvergunning is verbonden. Ook voor een dergelijke activiteit ligt bij het stellen van regels over voorschriften in de omgevingsverordening toepassing van artikel 2.3, tweede lid, in de rede, in lijn met artikel 4.1, tweede lid, van de Omgevingswet. In dat artikellid is bepaald dat bij het stellen van algemene regels over activiteiten in de omgevingsverordening artikel 2.3, tweede lid, in acht moet worden genomen.

De omschrijving van de activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening regels over het verbinden van vergunningvoorschriften kunnen worden gesteld, is niet gewijzigd.

Onderdeel CN (artikel 5.35 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om dit artikel te laten vervallen. Dit hangt samen met de voorgestelde wijzigingen voor artikel 4.5. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting op de wijziging van dat artikel.

Onderdeel CO (artikel 5.36 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om het tweede lid van artikel 5.36 te wijzigen en het derde lid te verplaatsen naar een nieuw toe te voegen artikel, artikel 5.36a, waarbij ook enige wijzigingen zullen worden voorgesteld. Die zullen hierna bij artikel 5.36a worden toegelicht.

De wijziging van het tweede lid betreft het laten vervallen van de tweede zin. De daarin opgenomen uitzonderingsbepaling voor de mijnbouwactiviteit die betrekking heeft op het plaatsen van een mijnbouwinstallatie, is bij nader inzien onjuist gebleken. Gelet op doel en strekking van deze activiteit is deze niet aan te merken als een aflopende activiteit als bedoeld in artikel 5.36, tweede lid, maar als een voortdurende activiteit als bedoeld in artikel 5.36, eerste lid. Overigens geldt de reden waarom destijds deze uitzonderingsbepaling is opgenomen – de paragrafen 5.2.3 en 5.2.4 van het Mijnbouwbesluit bevatten een bijzondere regeling voor het verwijderen van mijnbouwinstallaties die van toepassing blijft – nog onverkort. Nu op de mijnbouwactiviteit als hiervoor bedoeld bij nader inzien niet artikel 5.36, tweede lid, maar artikel 5.36, eerste lid, van toepassing is, waarin anders dan in het tweede lid geen eigen regeling op grond van de Omgevingswet wordt gegeven voor de verplichting tot «herstel in oude toestand», volgt al voldoende duidelijk uit artikel 1.4 van de Omgevingswet dat de bijzondere regeling uit het Mijnbouwbesluit van toepassing blijft en hoeft voor het eerste lid niet in een vervangende uitzonderingsbepaling te worden voorzien. Overigens wordt bij dit wetsvoorstel ook voorgesteld om het begrip «mijnbouwactiviteit» te wijzigen in «mijnbouwlocatieactiviteit», maar deze wijziging doet niet af aan de noodzaak van de onderhavige wijziging van artikel 5.36, tweede lid.

Onderdeel CP (artikel 5.36a (nieuw) Omgevingswet)

Zoals hiervoor al toegelicht bij artikel 5.36, bestaat het voorgestelde nieuwe artikel 5.36a in de eerste plaats uit artikel 5.36, derde lid (oud). Dit artikellid bevat een specifieke regeling voor seizoensgebonden bouwwerken, zoals strandpaviljoens. Met deze regeling wordt voorkomen dat vanwege het feit dat de bouwactiviteit een aflopende activiteit is, elke keer wanneer het seizoensgebonden bouwwerk weer wordt opgebouwd een nieuwe omgevingsvergunning aangevraagd zou moeten worden. Dit zou onnodige administratieve lasten tot gevolg hebben.

Artikel 2.24a Wabo is als onderdeel van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten aan de Wabo toegevoegd. De Wet verduidelijking voorschriften woonboten is met ingang van 1 januari 2018 in werking getreden en wordt bij dit wetsvoorstel omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Artikel 2.24a Wabo bevat een regeling voor het op basis van dezelfde omgevingsvergunning kunnen verplaatsen en weer terugplaatsen op dezelfde locatie van een drijvend bouwwerk. Aan deze regeling ligt hetzelfde principe ten grondslag als bij het seizoensgebonden bouwwerk, te weten het voorkomen dat voor hetzelfde bouwwerk na een verplaatsing opnieuw een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Om die reden wordt nu voorgesteld om de regeling voor het seizoensgebonden bouwwerk en het drijvende bouwwerk in één afzonderlijk artikel, artikel 5.36a, op te nemen.

De regeling voor de seizoensgebonden bouwwerken is opgenomen in artikel 5.36a, eerste lid. Ten opzichte van artikel 5.36, derde lid (oud), wordt een beperkt aantal wijzigingen voorgesteld. Achtergrond van die wijzigingen is de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. In verband daarmee wordt voorgesteld om te verduidelijken dat het bij de toepassing van de regeling voor de seizoensgebonden bouwwerken kan gaan om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit. Het is niet nodig om de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het in stand houden van een seizoensgebonden bouwwerk ook onder de reikwijdte van artikel 5.36a,

eerste lid, te brengen. Het in stand houden van een bouwwerk wordt binnen de voorgestelde nieuwe systematiek na voornoemde splitsing geheel bestreken door het omgevingsplan. Naar zijn aard betreft het hier een zogeheten voortdurende activiteit. Dat voorschriften als bedoeld in het eerste lid aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het in stand houden van een seizoensgebonden bouwwerk kunnen worden verbonden, volgt al uit het systeem van de Omgevingswet. In verband hiermee kan in de onderdelen a en b van het eerste lid ook «gebruik» respectievelijk «gebruiken» vervallen.

In het voorgestelde artikel 5.36a, tweede en derde lid, is de uit artikel 2.24a Wabo afkomstige regeling voor de drijvende bouwwerken opgenomen. Beide artikelleden hebben net zoals het eerste lid betrekking op zowel de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit als de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit. Op grond van artikel 5.36a, tweede lid, omvatten die omgevingsvergunningen voor een drijvend bouwwerk ook de toestemming om het bouwwerk in verband met werkzaamheden te verplaatsen en op dezelfde locatie terug te plaatsen. Dit geldt dus van rechtswege op grond van artikel 5.36a, tweede lid, zonder dat het bevoegd gezag dit in de omgevingsvergunning hoeft te bepalen. Bij de werkzaamheden kan het zowel gaan om werkzaamheden in de nabijheid van de ligplaats van het drijvend bouwwerk, zoals baggeren, als om werkzaamheden aan het drijvend bouwwerk zelf, zoals bijvoorbeeld onderhoud. Bij elk drijvend bouwwerk zullen deze werkzaamheden op enig moment aan de orde zijn. Er zijn echter ook andere gevallen denkbaar waarin het wenselijk is dat een drijvend bouwwerk op basis van dezelfde omgevingsvergunning kan worden verplaatst en op dezelfde locatie kan worden teruggeplaatst. Met het oog op die gevallen is voor het bevoegd gezag een discretionaire bevoegdheid opgenomen om dat in de omgevingsvergunning te bepalen. Uiteraard kan het bevoegd gezag dit alleen doen met inachtneming van het algemene bestuursrechtelijke beginsel dat beslist wordt op grondslag van de aanvraag.

Onderdeel CQ (artikel 5.37 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om artikel 5.37 op diverse onderdelen te wijzigen.

De wijzigingen in het eerste lid strekken ertoe de betekenis van dat lid te verduidelijken, mede naar aanleiding van daarover in de literatuur gerezen vragen.⁹⁹ In verband hiermee wordt ook het opschrift van het artikel aangepast. De verduidelijking van het eerste lid bestaat eruit, dat een tekstuele verbinding wordt aangebracht tussen de eerste en de tweede zin van dat lid. Duidelijk wordt gemaakt dat «degene die de activiteit verricht» uit de eerste zin, die het in beginsel zaaksgebonden karakter van de omgevingsvergunning tot uitdrukking brengt, de «vergunninghouder» is uit de tweede zin, die zorg dient te dragen voor de naleving van de vergunningvoorschriften. Dit is in overeenstemming met de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁰⁰ en wordt nu gecodificeerd. Onder «degene die de activiteit verricht» moet worden verstaan degene die voor het verrichten van de activiteit (eind)verantwoordelijk is. Dit kan degene zijn die de activiteit feitelijk verricht, maar dat hoeft niet.

Bij de toepassing van het eerste lid kan het gaan om meer dan één activiteit en om meer dan één vergunninghouder, ook al komen daarin louter enkelvoudsvormen voor («degene die», «activiteit», «vergunning-

⁹⁹ C.N.J. Kortmann, *Wie is de vergunninghouder?*, NTB 2015/29.

¹⁰⁰ ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1667.

houder»). Het expliciet benoemen van zowel het enkelvoud als het meervoud is wetstechnisch niet nodig omdat onder een in enkelvoud gebruikt begrip wetstechnisch gezien ook het meervoud moet worden verstaan. Nu het om één omgevingsvergunning gaat, ligt in het artikellid het uitgangspunt besloten dat als er meer vergunninghouders zijn, deze een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de naleving van de vergunningvoorschriften, ongeacht of de omgevingsvergunning ziet op één of op meer activiteiten. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle vergunninghouders brengt ook mee dat in beginsel tegen elke vergunninghouder handhavend kan worden opgetreden bij het niet-naleven van vergunningvoorschriften, voor zover uiteraard in het concrete geval wordt voldaan aan de eisen die de Awb stelt aan het zijn van overtreder.

De voor het tweede lid voorgestelde wijzigingen betreffen in de eerste plaats de vervanging van de in dat lid opgenomen meldplicht door een informatieverplichting. Deze wijziging vloeit voort uit de systematiek met betrekking tot meldingen en informatieverplichtingen zoals die onder de Omgevingswet wordt gehanteerd. Van een melding is alleen sprake als deze is gekoppeld aan het verbod om de activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding. In andere gevallen is sprake van een informatieverplichting. Deze laatste situatie doet zich hier voor. De voorgestelde wijziging doet overigens niet af aan de mogelijkheid om overtreding van het tweede lid op grond van de Wed strafrechtelijk te handhaven. De kwalificatie als melding of als informatieverplichting is daarvoor niet van belang. In de tweede plaats wordt voorgesteld «een maand» te vervangen door «vier weken». Het is gebruikelijk dergelijke relatief kortdurende termijnen in weken en niet in maanden uit te drukken. Tot slot wordt voorgesteld om in het tweede lid «algemene maatregel van bestuur» te vervangen door «ministeriële regeling» als instrument waarbij regels zullen worden gesteld over de gegevens die moeten worden verstrekt bij de melding aan het bevoegd gezag van de overgang van de omgevingsvergunning. Dit is in lijn met andere regels over gegevensverstrekking met betrekking tot de omgevingsvergunning, zoals gegevensverstrekking bij de aanvraag, die ook op het niveau van een ministeriële regeling zullen worden gesteld.

De wijziging van het derde lid betreft de wijze waarop uitzonderingen mogelijk worden gemaakt op het in het eerste lid van het artikel neergelegde uitgangspunt dat de omgevingsvergunning een zaakgebonden karakter heeft. Voorgesteld wordt om niet langer bij algemene maatregel van bestuur categoriaal gevallen aan te wijzen waarin een omgevingsvergunning persoonsgebonden kan worden verleend, maar om dit ter beoordeling van het bevoegd gezag te laten. Achtergrond hiervan is dat het bij de aanvankelijk beoogde uitwerking in het Omgevingsbesluit niet haalbaar is gebleken om op voorhand concrete gevallen aan te wijzen waarin de vergunning in afwijking van de hoofdregel een persoonsgebonden karakter moet hebben. Dat houdt vooral verband met het brede karakter van de omgevingsplanactiviteit, die ook activiteiten zal kunnen bestrijken waarvoor de vergunning nu op grond van gemeentelijke verordeningen een persoonsgebonden karakter heeft, zoals een ligplaatsvergunning of een terrasvergunning. Bij een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan het zich verder voordoen dat het bevoegd gezag door deze een persoonsgebonden karakter te geven, tot uitdrukking wil brengen dat het hier om een «uitsterfregime» gaat. Een voorbeeld hiervan is het permanent bewonen van recreatiewoningen in strijd met het omgevingsplan. In artikel 5.18 van het Besluit omgevingsrecht is de omgevingsvergunning voor deze activiteit nu het enige aangewezen categoriale geval waarvoor is bepaald dat de omgevingsvergunning, als aan een aantal nadere voorwaarden is voldaan, een

persoonsgebonden karakter heeft. Onder de nu voorgestelde wijzigingen van artikel 5.37, derde lid, kan die lijn zonder meer worden voortgezet, waarbij bovendien de ruimte ontstaat om die ook toe te passen bij andere omgevingsplanactiviteiten waarbij een uitsterfsituatie aan de orde is. De vrijheid van het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning een persoonsgebonden karakter te geven, is niet onbeperkt. Daarom wordt bepaald dat het bevoegd gezag daartoe kan besluiten «als de persoon van de vergunninghouder van belang is voor de toepassing van de regels over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning». Deze clausulering maakt dat er geen structurele toepassing kan worden gegeven aan de bepaling. De toepassing van de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning moet het persoonsgebonden maken van de omgevingsvergunning in het concrete geval rechtvaardigen. Verder zal toepassing van de bepaling dus altijd moeten worden gemotiveerd in het licht van de beoordelingsregels die op de desbetreffende aanvraag van toepassing zijn. Dit biedt voldoende waarborgen tegen het lichtvaardig toepassen van de bepaling. Daarbij wordt erop gewezen dat toepassing van de bepaling ook in het voordeel van een aanvrager kan werken. Het gevolg van de bepaling kan immers zijn dat anders dan nu, de omgevingsvergunning niet hoeft te worden geweigerd, maar toch kan worden verleend mits deze persoonsgebonden is.

Onderdeel CR (artikel 5.37a (nieuw) Omgevingswet)

Op grond van artikel 5.37, eerste lid, eerste zin, zoals bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld die zin te wijzigen, geldt een omgevingsvergunning voor degene die de activiteit verricht waarop zij betrekking heeft. Met andere woorden: de omgevingsvergunning is gekoppeld aan een bepaalde set activiteiten en heeft daarmee een zaaksgebonden karakter. Dit is alleen anders als artikel 5.37, derde lid, is toegepast: dit artikellid, zoals bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat te wijzigen, biedt de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning persoonsgebonden te maken. Als er meer exploitanten zijn van één installatie of meer initiatiefnemers voor één activiteit, dan zijn deze exploitanten of initiatiefnemers allemaal vergunninghouder en dienen gelet daarop op grond van artikel 5.37, eerste lid, tweede zin, zorg te dragen voor de naleving van de vergunningvoorschriften. Er zijn echter ook andere mogelijkheden, zo kan ervoor worden gekozen om één exploitant als vergunninghouder te benoemen in de vergunning. Ook kan ervoor worden gekozen om een rechtspersoon op te richten die als vergunninghouder van een koepelvergunning voor alle deelnemende bedrijven optreedt. Het kan daarbij gaan om grote industriële complexen of andere situaties waarin bedrijven ervoor hebben gekozen gezamenlijk één vergunning aan te vragen.

Artikel 5.37 van de Omgevingswet biedt hiermee al mogelijkheden voor een op de concrete situatie toegesneden benadering met betrekking tot de vraag voor welke activiteiten van welke initiatiefnemers de omgevingsvergunning van toepassing is. De Omgevingswet biedt echter geen ruimte voor initiatiefnemers van milieubelastende activiteiten met technische, milieuhygiënische en functionele bindingen om een eigen, afzonderlijke omgevingsvergunning aan te vragen voor deelactiviteiten. Het gaat hier bijvoorbeeld om initiatiefnemers die ieder een onderdeel van een ippc-installatie exploiteren. Artikel 4, derde lid, van de richtlijn industriële emissies bevat de optie voor lidstaten om verdeling van verantwoordelijkheden tussen de exploitanten van een ippc-installatie binnen één vergunning mogelijk te maken. Zoals in paragraaf 2.2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uitgelegd, is ervoor gekozen om artikel 4, derde lid, van de richtlijn industriële emissies te implementeren. Dit gebeurt in het nieuw voorgestelde artikel 5.37a.

Eerste lid

Het bevoegd gezag kan op grond van het eerste lid een verantwoordelijkheidsverdeling opnemen in de omgevingsvergunning voor zover de activiteit of de onderdelen van de activiteit voor de naleving en handhaving helder en werkbaar te onderscheiden zijn. Dit betekent dat er voor de vergunningplichtige activiteit waar het om gaat meer vergunninghouders zijn, en dat in de omgevingsvergunning wordt bepaald welke «deelvergunninghouder» verantwoordelijkheid draagt voor de naleving van welke onderdelen daarvan. Hierbij is het mogelijk om de verantwoordelijkheid voor de naleving van een vergunning in haar geheel te verdelen over de verschillende vergunninghouders, maar er kan ook voor worden gekozen om de verantwoordelijkheid voor de naleving voor slechts een deel van de vergunning te splitsen en een ander deel, dat bijvoorbeeld ziet op een gezamenlijke voorziening als een afvalwaterzuiveringsinstallatie, niet. Uiteraard moet het eerste lid worden toegepast binnen het algemene bestuursrechtelijke beginsel dat beslist wordt op grondslag van de aanvraag. Het bevoegd gezag kan dus niet ambtshalve maar alleen op verzoek of met instemming van aanvragers verantwoordelijkheden voor de naleving toedelen in de vergunning.

Hoewel de regeling haar oorsprong vindt in artikel 4, derde lid, van de richtlijn industriële emissies, wordt in het eerste lid voorgesteld om de regeling een brede, generieke strekking te geven en ook betrekking te laten hebben op andere activiteiten dan milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten met betrekking tot ippc-installaties. Dit draagt bij aan de eenheid binnen het stelsel van de Omgevingswet. Wel wordt zekerheidshalve voorgesteld om in het eerste lid de grondslag op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarvoor het eerste lid niet geldt. Zie verder wat hierover eerder is opgemerkt in paragraaf 2.2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Tweede lid

Het tweede lid van dit artikel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de toepassing van de bevoegdheid om een verantwoordelijkheidsverdeling op te nemen in de omgevingsvergunning. Deze grondslag voor nadere procedurele regels is facultatief, waarbij het uitgangspunt is dat de «normale» regels van vergunningverlening gelden. Naar verwachting zijn met het oog op de toepassing van artikel 5.37a geen aanvullende regels nodig. Nu het hier gaat om een nieuwe figuur in het omgevingsrecht wordt de grondslag daarvoor echter zekerheidshalve toch opgenomen om zo nodig te kunnen inspelen op de ervaringen van de uitvoeringspraktijk bij toepassing van de nieuwe figuur.

Onderdeel CS (artikel 5.38, eerste lid, Omgevingswet)

Het eerste lid van dit artikel bevat de zogeheten actualiseringsplicht voor de omgevingsvergunning. Deze plicht geldt onder meer voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Voorgesteld wordt om hierin een uitzondering op te nemen voor de op grond van artikel 5.26, vierde lid, aangewezen gevallen van die activiteit. Voor de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting op bovengenoemd artikellid.

Het is nodig om de hier bedoelde categorie milieubelastende activiteiten uit te zonderen van de actualiseringsplicht. Anders dan onder het huidig recht, zullen aan de omgevingsvergunning voor deze milieubelastende activiteiten met het oog op de beoordeling of er al dan niet sprake is van

aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, wel voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. Dit zal nader worden geregeld bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Hierdoor valt de omgevingsvergunning voor deze activiteiten binnen de reikwijdte van artikel 5.38, eerste lid, omdat de vergunningvoorschriften het aangrijppunt voor de actualiseringsplicht zijn. Echter, gelet op het beperktere beoordelingskader dat van toepassing zal zijn, verdraagt het karakter dat de omgevingsvergunning voor deze activiteiten zal hebben, met inbegrip van de aan de vergunning verbonden voorschriften, zich niet met de actualiseringsplicht. Als na verloop van tijd de effecten van een milieubelastende activiteit als hier bedoeld, anders dan uit de eerdere beoordeling is gevolgd, wel als «aanzienlijke milieueffecten» als bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, moeten worden aangemerkt, zal dat erin resulteren dat die activiteit volledig vergunningplichtig wordt. Het betrokken bedrijf zal de dan vereiste vergunning moeten aanvragen. De toepassing van de actualiseringsplicht is hiervoor niet de geëigende weg.

Onderdeel CT (artikel 5.40, tweede lid, Omgevingswet)

De voor het tweede lid voorgestelde wijzigingen zijn technisch van aard. Voor onderdeel d betreft het de uitbreiding van de verwijzing naar artikel 5.31, tweede lid, met een verwijzing naar het derde lid van dat artikel. Deze wijziging hangt samen met de voorgestelde wijziging van artikel 5.31. Voor onderdeel e betreft het de vervanging van «lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk» en «lozingsactiviteit», door: wateractiviteit. Deze wijzigingen hangen samen met de wijziging van artikel 5.7, derde lid, en de daarmee verband houdende technische wijziging van artikel 16.7, eerste lid, onder b.

Onderdeel CU (artikel 5.41 Omgevingswet)

In het verlengde van de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van artikel 18.3 van de Omgevingswet wordt voorgesteld om in artikel 5.41 nader te verduidelijken wanneer een verzoek van een instemmingsorgaan tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning aan de orde kan zijn. Geëxpliciteerd wordt dat het moet gaan om een instemmingsorgaan dat ook werkelijk over instemming heeft beslist. Net zoals bij artikel 18.3 is daarbij uitdrukkelijk bepaald dat het ook kan gaan om gevallen waarin met toepassing van artikel 16.16, derde of vierde lid, is bepaald dat instemming niet is vereist. Zie voor een nadere toelichting hierop de artikelsgewijze toelichting bij artikel 18.3. Met de voorgestelde wijzigingen worden de artikelen 5.41 en 18.3 met elkaar in lijn gebracht.

Onderdeel CV (artikel 5.42, eerste lid, Omgevingswet)

De voor het eerste lid van dit artikel voorgestelde wijziging is wetstechnisch van aard.

Onderdeel CW (artikel 5.43 Omgevingswet)

Artikel 5.43 van de Omgevingswet heeft betrekking op de revisievergunning. De revisievergunning is louter een administratieve samenvoeging van een stapeling van van kracht zijnde, gerelateerde omgevingsvergunningen en moet als zelfstandige figuur worden onderscheiden van de aanvraag om een nieuwe omgevingsvergunning of de wijziging van de voorschriften van een van kracht zijnde omgevingsvergunning of de intrekking van een van kracht zijnde omgevingsvergunning. Om dit helder te maken kent de Omgevingswet alleen nog de ambtshalve door het

bevoegd gezag te verlenen revisievergunning en niet langer de revisievergunning op aanvraag¹⁰¹.

Het vorenstaande neemt niet weg dat het vanuit praktisch oogpunt wenselijk is dat de verlening van een ambtshalve revisievergunning kan samengaan met het beslissen op de aanvraag om een nieuwe omgevingsvergunning of het wijzigen van de voorschriften van een van kracht zijnde omgevingsvergunning of het intrekken van een van kracht zijnde omgevingsvergunning. Dit is op dit moment al bepaald in artikel 5.43, eerste en derde lid.

Naar aanleiding van de consultatieversie van dit wetsvoorstel zijn inspraakreacties ontvangen over de procedure die op het verlenen van een revisievergunning van toepassing is. Mede gelet op die inspraakreacties wordt voorgesteld om beide hiervoor bedoelde samenloopsituaties in één lid, het derde lid, te regelen. Op het moment dat één van die samenloopsituaties aan de orde is, is één procedure van toepassing. Of dit de reguliere voorbereidingsprocedure is of de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, volgt uit de artikelen 16.62 en 16.65 van de Omgevingswet, in onderlinge samenhang bezien. Daarbij geldt dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is als de aangevraagde nieuwe omgevingsvergunning of een van kracht zijnde omgevingsvergunning waarvoor het voornemen bestaat de voorschriften te wijzigen of deze in te trekken betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur daartoe aangewezen geval of, in overige gevallen, als dit is op verzoek of met instemming van de aanvrager. Deze laatste mogelijkheid betreft een wijziging van artikel 16.65, eerste lid, van de Omgevingswet die bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. Als geen van de hiervoor bedoelde samenloopsituaties aan de orde is en dus uitsluitend sprake is van een «kale» revisievergunning, is op de beslissing noch artikel 16.62, noch artikel 16.65 van de Omgevingswet van toepassing en is de procedure in die zin vormvrij. De beslistermijn uit artikel 4:13 Awb is in dat geval evenmin van toepassing omdat geen sprake is van een besluit op aanvraag. Gelet op het karakter van een «kale» revisievergunning (louter een administratieve samenvoeging) ligt het niet voor de hand dat het bevoegd gezag in die situatie zelf tot toepassing van afdeling 3.4 Awb zal besluiten.

Onderdeel CX (artikel 5.44 Omgevingswet)

Artikel 5.44 regelt welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor het vaststellen van een projectbesluit. Dit artikel wordt op een aantal onderdelen gewijzigd. Dat heeft tevens geleid tot een verdeling van de regeling over twee bepalingen.

Het nieuwe eerste lid van artikel 5.44 voorziet erin dat als een projectbesluit wordt vastgesteld door de Minister die het aangaat, dat in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet gebeuren. Dat een projectbesluit wordt vastgesteld «in overeenstemming met» de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betekent dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid voor dat besluit. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt betrokken bij de vaststelling van een projectbesluit door een andere Minister, omdat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beleidsverantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke ontwikkeling en de ruimtelijke ordening en daarnaast vanwege zijn verantwoordelijkheid om het stelsel van de omgevingswetgeving te laten functioneren. Aan deze verantwoordelijkheden wordt in dit artikel gestalte

¹⁰¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 509–510.

gegeven in de vorm van medebetrokkenheid bij het vaststellen van een projectbesluit. De beleidsverantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening krijgt met name vorm bij projectbesluiten voor complexe, integrale projecten met grote implicaties voor de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld de aanleg van een windpark of van een nieuwe rijksweg).

In een nieuw tweede lid worden twee categorieën projectbesluiten op voorhand uitgezonderd van formele medebetrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de besluitvorming, namelijk de uitwerking en de wijziging van een projectbesluit. Bij de uitwerking van het projectbesluit gaat het om een technische uitwerking van onderdelen van het project waarvan globaal al wel duidelijk is hoe de oplossing eruit komt te zien, maar waarbij de exacte invulling pas op een later moment duidelijk wordt. In dat geval bevat het projectbesluit de randvoorwaarden voor de uitwerking, die op een later moment concreet wordt ingevuld. Ook een wijziging van het projectbesluit moet passen binnen de hoofdkeuzes voor het project die in de procedure die tot vaststelling van het projectbesluit heeft geleid, hebben voorgelegen. Deze twee categorieën besluiten zijn in de Omgevingswet (artikel 5.50) ook van een aantal andere procedurele vereisten uitgezonderd. De ruimtelijke orderings- en stelselbetrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bij dit soort besluiten al bij het nemen van het oorspronkelijke besluit voldoende geborgd.

Daarnaast wordt in dit artikellid de grondslag opgenomen om in een ministeriële regeling categorieën projecten op voorhand van formele medebetrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij het vaststellen van een projectbesluit uit te zonderen. Deze ministeriële regeling zal door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden vastgesteld in overeenstemming met de ministers die het aangaat. Gedacht kan worden aan categorieën projecten waarvoor de ruimtelijke afweging al eerder expliciet heeft plaatsgevonden (in bijvoorbeeld de NOVI of MIRT-trajecten) of waarvan de ruimtelijke consequenties onvoldoende groot of geheel afwezig zijn, zodat daarbij formele medebetrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet nodig wordt geacht.

Tenslotte voorziet dit artikellid in een bevoegdheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in een concreet geval te bepalen dat voor het vaststellen van een projectbesluit geen overeenstemming is vereist. Een dergelijk besluit wordt genomen in overeenstemming met de Minister die het aangaat.

De mogelijkheid om af te zien van formele medebetrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in deze bepaling werkt door in de andere bepalingen van de projectprocedure. Dat betekent bijvoorbeeld dat als het Rijk en een of meer provincies en/of waterschappen gezamenlijk een project willen uitvoeren overeenstemming niet is vereist als het gaat om een projectbesluit dat valt onder een in het tweede lid aangewezen categorie of om een project dat valt onder een bij ministeriële regeling aangewezen categorie. Ook voor de toepassing van de flexibiliteitsregeling van artikel 5.44b is geen overeenstemming vereist als het gaat om een projectbesluit dat valt onder een in het tweede lid aangewezen categorie of om een project dat valt onder een bij ministeriële regeling aangewezen categorie, of als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in een concreet geval in overeenstemming met de Minister die het aangaat heeft bepaald.

In het derde lid wordt «Onze Minister of Onze Minister die het aangaat» verkort tot «Onze Minister die het aangaat» ter vereenvoudiging. Dit levert geen inhoudelijk verschil op.

Het derde lid van artikel 5.44 wordt vernummerd tot vierde lid, maar ondergaat geen wijziging.

Onderdeel CY (artikelen 5.44a (nieuw) en 5.44b (nieuw) Omgevingswet)

Artikel 5.44a (nieuw) Omgevingswet

Het nieuwe artikel 5.44a voorziet in een regeling door in gevallen waarin meerdere bestuursorganen als bevoegd gezag voor het projectbesluit zouden zijn aan te wijzen, te bepalen aan welk van die bestuursorganen de bevoegdheid wordt toegewezen.

Het eerste lid van artikel 5.44a bevat de tekst van artikel 5.44, vierde lid, van de Omgevingswet.

In het tweede lid wordt voor projecten van waterschappen die zich uitstrekken over het grondgebied van meerdere waterschappen een vergelijkbare bevoegdheidstoedeling opgenomen als in het eerste lid. Voor een dergelijk project is het dagelijks bestuur van het waterschap waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

Het derde lid regelt dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn als het waterschap, of meerdere waterschappen, en een provincie samen een project uitvoeren. Bij een project waarbij ook meerdere provincies betrokken zijn, ligt de bevoegdheid om het projectbesluit vast te stellen, in lijn met het eerste lid, bij gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd.

Het vierde lid vervangt het oorspronkelijke vijfde lid van artikel 5.44. Die bepaling zag op de situatie waarbij het Rijk en de provincie gezamenlijk een project willen uitvoeren. Het kan echter ook voorkomen dat een project wordt uitgevoerd door het Rijk of de provincie samen met het waterschap, of door het Rijk, provincie en waterschap samen. Met deze wijziging van artikel 5.44 wordt ook voor deze situaties voorzien in een bevoegdheidstoedeling. Bij een project van het Rijk samen met een of meer provincies en/of waterschappen ligt de bevoegdheid bij het Rijk.

Artikel 5.44b (nieuw) Omgevingswet

In de Omgevingswet en in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Mijnbouwwet, zoals die komen te luiden als gevolg van dit wetsvoorstel, worden projecten aangewezen waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, respectievelijk de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een projectbesluit dient vast te stellen (voor wat betreft het overeenstemmingsvereiste behoudens het bepaalde in en op grond van artikel 5.44, tweede lid). De verplichting geldt voor projecten waarvoor op grond van het huidige recht een tracébesluit moet worden genomen of de rijkscoördinatieregeling moet worden toegepast. De Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Mijnbouwwet bieden de mogelijkheid om de rijkscoördinatieregeling niet of gedeeltelijk toe te passen in gevallen waarin coördinatie niet opportuun is. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid (ook) gebruik gemaakt in gevallen waarin het mogelijk en wenselijk is de besluitvorming over een project over te laten aan de betrokken provincie. Omdat deze werkwijze aansluit bij de

uitgangspunten van de Omgevingswet, zoals het uitgangspunt dat de besluitvorming decentraal plaatsvindt als dat kan, wordt voorgesteld door toevoeging van dit artikel voortzetting van deze praktijk onder de Omgevingswet mogelijk te maken. Gekozen is voor een algemene regeling, omdat niet valt uit te sluiten dat ook voor de projecten waarvoor op grond van artikel 5.46 van de Omgevingswet in ieder geval een projectbesluit wordt genomen, delegatie aan de betrokken provincie wenselijk kan zijn. Uiteraard is delegatie alleen mogelijk als de betrokken provincie daarmee instemt.

Als het projectbesluit op grond van artikel 5.44 wordt genomen door de Minister die het aangaat in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, geldt dat ook voor het besluit om de bevoegdheid over te dragen. Als op grond van het bepaalde in of op grond van artikel 5.44, tweede lid, geen overeenstemming is vereist voor het nemen van het projectbesluit, is ook geen overstemming vereist voor het overdragen.

Onderdeel CZ (artikel 5.45, vierde lid, Omgevingswet)

Artikel 5.45, vierde lid, onder b, brengt tot uitdrukking dat de Minister die het aangaat optreedt als coördinerend bestuursorgaan, waarbij «overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties» niet vereist is. Ook in de gevallen waarin het projectbesluit in overeenstemming met deze Minister tot stand is gekomen, is zijn betrokkenheid bij de uitvoeringsbesluiten niet nodig.

Onderdeel DA (artikel 5.46, eerste lid, Omgevingswet)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt betrokken bij de besluitvorming over projectbesluiten voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid en inhoudelijke verantwoordelijkheid. In de toelichting op de wijziging van artikel 5.44 van de Omgevingswet wordt deze verantwoordelijkheidsrol dieper uitgelicht. Op grond van artikel 5.44, tweede lid, kan gelden dat alleen de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegd gezag is.

Onderdeel DB (artikel 5.47, tweede lid, Omgevingswet)

Met het tweede lid van artikel 5.47 van de Omgevingswet wordt beoogd het bevoegd gezag de mogelijkheid te geven om – los van een concreet project – gevallen of categorieën van gevallen aan te wijzen waarin in ieder geval een voorkeursbeslissing zal worden genomen. Het gaat hier om een bevoegdheid, niet om een verplichting. Dat is verduidelijkt in de tekst van het tweede lid. Ten overvloede wordt opgemerkt dat ook als gebruik is gemaakt van de bevoegdheid, uit het eerste lid volgt dat bij de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren ten behoeve van een concreet project wordt vermeld dat een voorkeursbeslissing zal worden genomen.

Onderdeel DC (artikel 5.49 Omgevingswet)

Dit betreft een wetstechnische verbetering.

Onderdeel DD (artikel 5.52 Omgevingswet)

Een projectbesluit wijzigt, net als een voorbereidingsbesluit als gevolg van dit wetsvoorstel, het omgevingsplan of de omgevingsplannen waarbinnen het project wordt uitgevoerd en in werking is of in stand

wordt gehouden. Met de aanpassingen die bij het voorbereidingsbesluit zijn doorgevoerd, is ook de redactie van artikel 5.52 tegen het licht gehouden en met dit wetsvoorstel verduidelijkt. Kennelijk leefden er vragen over de wijze waarop, wanneer en door welk orgaan het omgevingsplan wordt gewijzigd, als een project met het oog waarop een projectbesluit is vastgesteld, niet in het ter plaatse geldende omgevingsplan past. De gewijzigde redactie verduidelijkt dat het bestuursorgaan dat het projectbesluit vaststelt, als onderdeel van dat besluit ook het omgevingsplan direct wijzigt voor zover dat nodig is voor het uitvoeren en het in werking hebben of in stand houden van het project. Het omgevingsplan hoeft dus na de vaststelling van een projectbesluit niet door de gemeenteraad te worden gewijzigd. Als een project zich over meerdere gemeenten uitstrekt bevat een projectbesluit meerdere separate wijzigingen van de betrokken omgevingsplannen. Naast het feit dat het projectbesluit, voor zover daarin uitdrukkelijk bepaald, geldt als omgevingsvergunning en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluiten, bevat het projectbesluit dus de wijziging van de omgevingsplannen van de gemeenten waarbinnen het project plaatsvindt. De wijzigingen die met het projectbesluit worden aangebracht beperken zich tot het mogelijk maken van het project. Het projectbesluit zal de regels van het omgevingsplan dan ook niet verder wijzigen dan voor het uitvoeren, in werking hebben en in stand houden van het project noodzakelijk is. Met de nieuwe redactie van het artikel is ook verduidelijkt dat het hierbij niet alleen kan gaan om het schrappen of wijzigen van regels die met het project in strijd zijn, maar ook om het toevoegen van regels die nodig zijn voor het project. Zo kan een regel die een bouwverbod inhoudt worden geschrapt en worden vervangen door een regel die het bouwen van een bouwwerk toelaat en bijvoorbeeld een maximale bouwhoogte bevat. Daarnaast kan een regel worden toegevoegd die activiteiten die het in werking hebben van het project kunnen belemmeren, uitsluiten of aan voorwaarden verbinden.

De hoofdregel is dat een projectbesluit voorziet in de wijziging van het omgevingsplan zodat het project, zonder dat er nog een omgevingsvergunning nodig is om van het omgevingsplan af te wijken, kan worden uitgevoerd, in stand kan worden gehouden of in werking kan zijn. Onder omstandigheden is het mogelijk dat toch als onderdeel van het projectbesluit een omgevingsvergunning wordt verleend voor een omgevingsplanactiviteit. Te denken valt aan een tijdelijke bouwweg die noodzakelijk is voor het verwezenlijken van een bepaald project. Een dergelijke tijdelijke voorziening behoeft niet in het omgevingsplan te worden ingepast, maar kan efficiënter met een tijdelijke omgevingsvergunning worden toegestaan.

Artikel 5.52, tweede lid, onder b, ziet op de mogelijkheid om in het Omgevingsbesluit andere besluiten dan omgevingsvergunningen aan te wijzen die in het projectbesluit kunnen worden meegenomen als het bevoegd gezag dat in het projectbesluit expliciet aangeeft. Ook zogeheten «externe besluiten» kunnen in het Omgevingsbesluit worden aangewezen. Dit zijn besluiten die niet op grond van de Omgevingswet worden genomen, maar waarvan het wel wenselijk is dat ze meegenomen kunnen worden in het projectbesluit. Met artikel 5.52 was beoogd te regelen dat de bepalingen uit de oorspronkelijke regeling op grond waarvan het externe besluit kan worden genomen, niet automatisch van toepassing zouden zijn. De regels die wel van toepassing zouden moeten zijn, moeten expliciet worden aangewezen in de algemene maatregel van bestuur. Om dit te verduidelijken, is dit uitgewerkt en opgenomen in het derde lid.

Onderdeel DE (artikel 5.53 Omgevingswet)

Artikel 5.53, tweede lid is aangepast omdat daarin sprake was van overlap met artikel 5.52, tweede lid, onder b.

In artikel 5.53, derde en vierde lid, is ter verduidelijking expliciet opgenomen dat deze bepalingen geen betrekking hebben op regels die zijn gesteld in een omgevingsplan. Het projectbesluit wijzigt immers het omgevingsplan, waarna er in beginsel geen regels meer in het omgevingsplan opgenomen zullen zijn die de uitvoering van het project belemmeren. Bovendien is het voor een gemeente op grond van artikel 4.19a, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, niet mogelijk om in het omgevingsplan regels op te nemen die in strijd zijn met regels die op grond van een projectbesluit in het omgevingsplan zijn opgenomen. Mocht een gemeente toch een nieuwe regel in het omgevingsplan opnemen die de uitvoering van het project belemmert – denk aan een nieuwe algemene regel die toevallig ook het project raakt – dan kan het bevoegd gezag voor het projectbesluit zo nodig een omgevingsvergunning voor een «buitenplanse» omgevingsplanactiviteit aanvragen. Die kan altijd verleend worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Mocht de gemeente de uitvoering van het projectbesluit niet als een evenwichtige toedeling van functies aan locaties beschouwen, dan kan het bevoegd gezag voor het projectbesluit gebruik maken van de mogelijkheden van de coördinatieregeling in de Awb. Aan de toets of er sprake is van een onevenredige belemmering wordt dus niet toegekomen. Artikel 5.53, derde en vierde lid, is daarom alleen van belang voor het afwijken van regels die zijn gesteld bij een andere gemeentelijke verordening dan het omgevingsplan, of bij een waterschapsverordening of andere verordening van een waterschap, of bij een omgevingsverordening of een andere provinciale verordening.

De wijziging van de vermelde Minister in artikel 5.53, vierde lid, borduurt voort op de wijzigingen in artikel 5.44 en is ook bedoeld als verduidelijking. Als de bevoegdheid om regels buiten toepassing te laten wordt toegepast bij het projectbesluit, komt de bevoegdheid toe aan de Minister die het aangaat in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, of aan de Minister die het aangaat als dat voortvloeit uit artikel 5.44, tweede lid. Dat bij de uitoefening van de bevoegdheid bij besluiten ter uitvoering van een projectbesluit geen overeenstemming is vereist, is in overeenstemming met artikel 5.45, vierde lid, onder b.

Onderdeel DF (artikel 5.53a (nieuw) Omgevingswet)

Net als het voorgestelde artikel 4.19a strekt dit artikel tot vervanging van artikel 16.74 van de Omgevingswet, waarbij ook wordt voorzien in een aanvulling in verband met de voorgestelde wijziging van het voorbereidingsbesluit en in een aanvulling in verband met het uitvoering kunnen geven aan instructieregels als bedoeld in artikel 2.22 of 2.24 en instructies als bedoeld in artikel 2.33 of 2.34 van de Omgevingswet.

In het eerste lid wordt artikel 4.19a, eerste, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van een waterschap. Hierdoor kunnen ook in een projectbesluit van een waterschap geen regels worden gesteld die de uitvoering van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door een provincie of het Rijk belemmeren of die in strijd zijn met een voorbereidingsbesluit van de provincie of van het Rijk.

Het tweede, derde en vierde lid gelden voor projectbesluiten en voorbereidingsbesluiten van de provincie en voorzien in een regeling die vergelijkbaar is met die in artikel 4.19a. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

Onderdeel DG (artikel 5.55 Omgevingswet)

De redactie van dit artikel is gewijzigd om beter tot uitdrukking te brengen dat het niet gaat om het aanwijzen van het bevoegd gezag voor het opnemen van regels in het omgevingsplan ten behoeve van een project van publiek belang – dat kan, gelet op artikel 2.8 van de Omgevingswet, ook het college van burgmeester en wethouders zijn – maar om het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 16.87 als daarbij de in het artikel genoemde procedureregels zijn gevolgd.

Onderdeel DH (artikel 10.1a (nieuw) Omgevingswet)

Artikel 10.26 regelt de toegang tot de onroerende zaak van de initiatiefnemer of diens gemachtigde voor de werkzaamheden genoemd in een gedoogplichtbeschikking. Ook voor de uitvoering van werkzaamheden en activiteiten vanwege wettelijke gedoogplichten is soms toegang tot de onroerende zaak noodzakelijk. Om dit laatste expliciet in de wettekst tot uitdrukking te laten komen, wordt artikel 10.26 verplaatst naar artikel 10.1a en technisch zo aangepast dat het artikel ziet op zowel wettelijke gedoogplichten als gedoogplichten die bij beschikking zijn opgelegd.

Onderdelen DI, DK, DR en DS (artikelen 10.4, 10.6, 10.17 Omgevingswet)

Met de vervanging van het begrip «werkzaamheden» door «activiteiten» wordt aangesloten bij het begrippenkader dat in de Omgevingswet wordt gehanteerd. Onder de Omgevingswet vormt het begrip activiteit een centraal aanknopingspunt. Daarom is het wenselijk dat niet onnodig synoniemen worden gebruikt voor het begrip activiteit.

Onderdeel DJ (artikel 10.5, tweede lid, Omgevingswet)

De wijziging in het tweede lid betreft een technische verbetering.

Onderdelen DL en DM (artikelen 10.7 en 10.8 Omgevingswet)

In de artikelen 10.7 en 10.8 zijn enkele technische aanpassingen doorgevoerd die verband houden met de verwijzing naar wetten buiten de Omgevingswet.

Onderdeel DN (artikel 10.13 Omgevingswet)

De Wet bereikbaarheid en mobiliteit is, met de inwerkingtreding op 15 maart 2016 van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15, ingetrokken. Om die reden kan onderdeel a van het eerste lid, van artikel 10.13 vervallen.

Daarnaast is er een tweede lid toegevoegd, ter vervanging van wat geregeld was in het eerste lid, onder c, voor zover het een projectbesluit van het dagelijks bestuur van een waterschap betreft. In de redactie zoals die luidde zou een dergelijke gedoogplicht door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden opgelegd, wat niet nodig is; die bevoegdheid wordt nu toebedeeld aan het dagelijks bestuur van het waterschap.

Daarnaast is het tweede lid vervallen. De daarin geregelde situatie, dat een ander dan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat coördinerend bestuursorgaan is voor besluiten ter uitvoering van een projectbesluit, kan zich niet voordoen. Op grond van de Omgevingswet is het steeds de Minister van Infrastructuur en Waterstaat die voor de projectbesluiten waarop de gedoogplicht ziet het coördinerend bestuursorgaan is.

Onderdeel DO (artikel 10.13a (nieuw) Omgevingswet)

Dit artikel bevat de toevoeging aan hoofdstuk 10 van de gedoogplicht uit artikel 15 van het Stortbesluit bodembescherming. Onder aanpassing van de terminologie aan die van de Omgevingswet wordt die gedoogplicht overgezet naar de Omgevingswet. Zo komt de in artikel 15 van het Stortbesluit bodembescherming opgenomen zinsnede «aan de rechthebbenden ten aanzien van het gedeelte van de bodem waar het onderzoek wordt ingesteld» niet als zodanig terug. Dit volgt namelijk al uit de definitie van «rechthebbende» in samenhang met de definitie «werk van algemeen belang» zoals die gelden voor hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. Het eerste lid bevat de inhoud van artikel 15 van het Stortbesluit bodembescherming. Het tweede lid bevat de uitzonderingen op het eerste lid, die volgen uit artikel 2, eerste, tweede en derde lid, van het Stortbesluit bodembescherming. Aan de bijlage bij de Omgevingswet zijn vanwege dit artikel begripsbepalingen voor «storten», «stortplaats», «winningsafvalvoorziening» en «winningsafvalstoffen» toegevoegd.

Onderdeel DP (artikel 10.14 Omgevingswet)

In onderdeel a van artikel 10.14 wordt na «net» ingevoegd de zinsnede «of een windpark met een capaciteit van ten minste 5 MW». Door deze wijziging is de tekst van dit onderdeel in overeenstemming met de huidige tekst van artikel 9g van de Elektriciteitswet 1998. Op grond van dit artikel van de Elektriciteitswet 1998 wordt een windpark met een capaciteit van ten minste 5 MW aangemerkt als een openbaar werk van algemeen nut.

Onderdeel DQ (artikel 10.15 Omgevingswet)

De wijziging in dit artikel met betrekking tot het verduidelijken welke Minister bevoegd is een gedoogplicht op te leggen, borduurt voort op de wijziging in artikel 10.14.

Onderdeel DT (artikel 10.18 Omgevingswet)

De wijziging in artikel 10.18 verband met de herverdeling van enkele aangelegenheden op het terrein van het omgevingsrecht over de (nieuwe) departementen in verband met de kabinetswisseling in 2017.

Onderdeel DU (artikel 10.19 Omgevingswet)

Voor de achtergrond van de wijziging van «afwijkactiviteit» in «omgevingsplanactiviteit» in het tweede lid, wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel DV (artikel 10.19a (nieuw) Omgevingswet)

Deze gedoogplicht heeft betrekking op werken voor de uitoefening van defensietaken. Gezien artikel 97 Grondwet zijn dat taken ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk en taken ten behoeve van de handhaving en bevordering van de interna-

tionale rechtsorde. Het «tot stand brengen» van zodanig defensiewerk omvat het ontwikkelen, aanleggen, in stand houden, vernieuwen, herstellen, onderhouden, wijzigen, uitbreiden, verplaatsen of uitvoeren ervan (artikel 10.1, onder b, Omgevingswet en de artikelsgewijze toelichting daarbij). Het gebruik valt daar ook onder, als onlosmakelijk verbonden met het in stand houden. Het «opruimen» van een defensiewerk omvat ook het ontmantelen, verwijderen en buiten gebruik stellen ervan.

Artikel 10.19a van de Omgevingswet vormt de kern van de voormalige Belemmeringenwet Landsverdediging uit 1951, die in overeenstemming met de Minister van Defensie wordt ingetrokken met artikel 3.1 van dit wetsvoorstel. De gedoogplicht die de Minister van Defensie op grond van de Belemmeringenwet Landsverdediging bij beschikking kon opleggen, is met name toegepast op pijpleidingen die zijn aangelegd en onderhouden om aan NAVO-verplichtingen te voldoen. Een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 5 van de Belemmeringenwet landsverdediging die onherroepelijk is, geldt als een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19a van de Omgevingswet (artikel 4.16).

Onderdeel DW (artikel 10.20 Omgevingswet)

De wijziging in artikel 10.20 houdt verband met de herverdeling van enkele aangelegenheden op het terrein van het omgevingsrecht over de (nieuwe) departementen in verband met de kabinetswisseling in 2017.

Onderdeel DX (artikel 10.21 Omgevingswet)

Deze wijziging hangt samen met het nieuwe artikel 10.19a van de Omgevingswet.

Onderdeel DY (artikel 10.23, eerste lid, Omgevingswet)

Dit onderdeel voorziet in een technische verbetering van artikel 10.23, eerste lid.

Onderdeel DZ (artikel 10.24 Omgevingswet)

Dit onderdeel voorziet in een technische verbetering van artikel 10.24.

Onderdeel EA (artikel 10.26 Omgevingswet)

Zie de toelichting op artikel 10.1a Omgevingswet.

Onderdeel EB (afdeling 10.4 Omgevingswet)

De inhoud van deze afdeling is opgenomen in de nieuwe afdeling 15.2 (schadevergoeding bij gedoogplichten) van de Omgevingswet.

Onderdelen EC, ED en EF (artikelen 12.1, 12.3 en 12.6 Omgevingswet)

Deze artikelen zijn technisch aangepast aan de splitsing van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Zie voor de achtergronden hierbij paragraaf 2.2.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel EE (artikel 12.5 Omgevingswet)

Bij het opstellen van het Omgevingsbesluit is gebleken dat de delegatie-opdrachten uit artikel 12.5, derde lid, onder c (het stellen van eisen aan het overleggen van gegevens) en d (de uitvoering en uitvoerbaarheid van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften) niet nodig zijn voor de uitwerking van de regeling van kostenverhaal in het Omgevingsbesluit. Daarom kunnen de grondslagen vervallen en is artikel 12.5 daaraan aangepast.

Onderdeel EG (artikel 12.8 Omgevingswet)

Met deze wijziging wordt mogelijk gemaakt dat de verschuldigde kosten op een andere wijze dan via de omgevingvergunning worden verhaald. Zo wordt het mogelijk de kosten via een afzonderlijke beschikking te verhalen. Dat is van belang voor die situaties waarin bouwactiviteiten plaatsvinden waarvoor geen vergunning is vereist, maar waarvoor kostenverhaal wel een vereiste is. Voor de gevallen waarin het niet lukt om het kostenverhaal via een overeenkomst te verzekeren, geldt de wettelijke regeling van de Omgevingswet. Er zal dan een beschikking moeten worden gegeven waardoor de initiatiefnemer een geldsom vanwege het kostenverhaal is verschuldigd. Op die beschikking is de regeling van bestuursrechtelijke geldschulden van de Awb (titel 4.4) van toepassing is. De beschikking kan zowel ambtshalve als op verzoek van de schuldenaar worden vastgesteld.

Onderdeel EH (artikel 12.9, tweede lid, Omgevingswet)

Dit betreft een terminologische verduidelijking.

Onderdeel EI (artikel 12.11 Omgevingswet)

De kosten worden verhaald bij de initiatiefnemer van de kostenverhaalplichtige activiteit. De verschuldigde kosten moeten worden betaald voorafgaand aan de start van de activiteit. Als die betaling niet plaatsvindt, is het verboden de activiteit te verrichten. Op grond van artikel 4:87 Awb moet de betaling binnen zes weken na bekendmaking van de beschikking hebben plaatsgevonden.

Het tweede lid geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om in de beschikking specifieke afspraken te maken over de betaling. Die afspraken kunnen ertoe leiden dat betaling toch geheel of gedeeltelijk na start van de activiteit plaatsheeft. Het in het eerste lid genoemde verbod is in een dergelijk geval niet van toepassing.

Het derde lid geeft op grond van artikel 4:115 Awb de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om de verschuldigde kosten bij dwangbevel in te vorderen. Gelet op het verbod in het eerste lid, is deze bevoegdheid alleen van toepassing wanneer betaling uitblijft in de situatie, bedoeld in het tweede lid.

Onderdeel EJ (artikel 13.1 Omgevingswet)

In het eerste lid van artikel 13.1 wordt verduidelijkt dat rechten kunnen worden geheven voor alle op aanvraag genomen besluiten. Dit betreft dus ook een aanvraag tot wijziging of intrekking van een besluit.

In het tweede lid wordt onder a (nieuw) verduidelijkt dat bij ministeriële regeling de besluiten worden aangewezen waarvoor rechten worden geheven.

Onderdeel EK (afdeling 13.2 Omgevingswet)

Het opschrift van afdeling 13.2 wordt in overeenstemming gebracht met de inhoud van de voorgestelde wijziging van artikel 13.3 en de voorgestelde artikelen 13.3a tot en met 13.3d. Hierdoor krijgt afdeling 13.2 een bredere reikwijdte.

Onderdeel EL (artikel 13.3 Omgevingswet)

Eerste lid

De artikelen 13.3 en 13.4 van de Omgevingswet voorzien in een regeling voor vergoeding van kosten die de gemeente maakt als gevolg van een regel in een omgevingsplan of een vergunning voor een omgevingsplan-activiteit op een verzoek van een ander openbaar lichaam of op grond van een wettelijk voorschrift. Deze regeling vindt haar oorsprong in de artikelen 6.8 en 6.9 Wro. Die laatste artikelen waren weer een voortzetting van de artikelen 31a en 31b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het toepassingsbereik van de huidige artikelen 13.3 en 13.4 in de Omgevingswet sluiten bij nader inzien onvoldoende aan op de geldende wetgeving. Ook andere bestuursorganen dan de gemeentelijke kunnen zich voor kosten gesteld zien. Een aantal wetten die opgaan in de Omgevingswet bevat mogelijkheden om kosten te verhalen op een ander bestuursorgaan, zoals artikel 27 van de Ontgrondingenwet, artikel 7.17 van de Waterwet en artikel 4.3 Wabo (als de Minister heeft ingestemd met het toekennen van nadeelcompensatie). Het gaat in die gevallen vrijwel steeds om de mogelijkheid om nadeelcompensatie te verhalen die is uitgekeerd door een ander bestuursorgaan in verband met de noodzakelijke behartiging van een (openbaar) belang waarvan de behartiging niet tot de taak van dat andere bestuursorgaan behoort. Het huidige artikel 13.3 voorziet niet in de voortzetting van de mogelijkheden in deze geldende wetten.

De wijziging van artikel 13.3 biedt daarom ook aan andere bestuursorganen dan het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid om een verzoek om vergoeding van gemaakte kosten in te dienen. Tegelijkertijd wordt de reikwijdte beperkt door alleen voor specifieke verzoeken, instructies of instructieregels van een ander bestuursorgaan die betrekking hebben op de toedeling van functies aan specifieke locaties of besluiten over de verlening van instemming, de mogelijkheid te openen om een verzoek tot kostenvergoeding in te dienen. Daarmee zal het gewijzigde artikel 13.3 meer zijn toegesneden op de Omgevingswet. Het gaat daarbij om extra kosten die zijn gemaakt ten behoeve van belangen van een ander bestuursorgaan die in redelijkheid niet voor rekening van de rechtspersoon waartoe het betrokken bestuursorgaan behoort, behoren te blijven. De inhoudelijke voorwaarden die worden gesteld aan de mogelijkheid om de kosten te vergoeden door een ander bestuursorgaan, zijn gelijk gebleven ten opzichte van het huidige artikel 13.3 (zie daarvoor ook het tweede lid). Het bestuursorgaan dat wordt geconfronteerd met de extra kosten zal bijvoorbeeld eerst in overleg moeten treden met dat andere bestuursorgaan om tot overeenstemming over de vergoeding van de hoogte van de kosten te komen, voordat het een verzoek tot kostenvergoeding indient. Verwacht mag worden dat overheden daarbij goed in staat zijn om de kosten die zij gezamenlijk maken in onderling overleg adequaat te verdelen.

Extra kosten als bedoeld in artikel 13.3, eerste lid, die voor vergoeding in aanmerking komen, kunnen het gevolg zijn van een verzoek van een ander bestuursorgaan om een besluit te nemen of een maatregel te treffen zoals is opgenomen in artikel 15.1, eerste lid, onder a tot en met m,

van de Omgevingswet. In artikel 15.1 van de Omgevingswet zijn de schadeoorzaken voor het toekennen van nadeelcompensatie opgenomen. Het gaat steeds om besluiten of regels die rechtsgevolgen hebben voor burgers of bedrijven. Het kan, net als het geval was onder de Wro, bijvoorbeeld gaan om een verzoek van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om besluiten te nemen die verband houden met de aanleg van een weg of een verzoek van een waterschap om een omgevingsvergunning te verlenen voor een omgevingsplanactiviteit voor een hoogwaterkering.

De gemaakte kosten als bedoeld in artikel 13.3, eerste lid, kunnen ook het gevolg zijn van een instructie of instructieregel over de toedeling van een functie aan een specifieke locatie. Daarbij geldt dat de instructie of instructieregel zelf betrekking moet hebben op een specifieke locatie, zoals een instructieregel die opdraagt om voor bepaalde locaties de uitbreidingsmogelijkheden van intensieve veehouderijen in een omgevingsplan te beperken. Een dergelijke regel kan tot schade leiden bij een veehouderij nadat deze is verwerkt in een omgevingsplan. De veehouder kan de gemeente verzoeken om nadeelcompensatie. Als dat verzoek tot uitkering van nadeelcompensatie leidt, kan de gemeente bij de provincie een verzoek doen om een kostenvergoeding, voor zover de uitgekeerde schadevergoeding het gevolg is van de in het omgevingsplan verwerkte instructieregel. Andere instructies of instructieregels waaraan kan worden gedacht, zijn de instructie om in een omgevingsplan een regel op te nemen in verband met de aanleg van een rijksweg, of de aanwijzing van een gebied in een omgevingsverordening tot natuurgebied die wordt verwerkt in een omgevingsplan.

Instructieregels waarbij het bevoegd gezag in algemene zin wordt opgedragen om een bepaald aspect van de fysieke leefomgeving te reguleren, zoals de opdracht aan de gemeenteraad om voor het aspect geluid regels in het omgevingsplan op te nemen of om in het omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed en daarvoor beschermende regels op te nemen, zijn geen grond voor een verzoek om vergoeding van de gemaakte kosten.

De door een bestuursorgaan gemaakte kosten kunnen ook het gevolg zijn van een besluit over de verlening van instemming van een ander bestuursorgaan. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch rijksmonument, in de gevallen dat op grond van het Omgevingsbesluit niet de Minister maar een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is. Als een besluit over instemming leidt tot schade, kan degene die de schade lijdt het bevoegd gezag verzoeken om schadevergoeding op grond van artikel 4:126 Awb in samenhang met afdeling 15.1 van de Omgevingswet. Het bevoegd gezag dat de schadevergoeding langs die weg heeft toegekend, heeft de mogelijkheid om het instemmend orgaan te verzoeken de uitgekeerde schadevergoeding te vergoeden. Dit betreft uiteraard alleen de vergoeding van het deel van de schade die het gevolg is van het besluit omtrent de instemming. Daarnaast moeten de kosten zijn gemaakt ten behoeve van belangen van het andere bestuursorgaan. Zowel de kosten van de behandeling van de vergunningaanvraag als de kosten van de behandeling van het verzoek om schadevergoeding, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Deze kosten worden geacht te zijn gedekt door de leges die het bevoegd gezag kan heffen van de aanvrager van de omgevingsvergunning.

Net als het huidige artikel 13.3 regelt de voorgestelde tekst voor wijziging van artikel 13.3 dat alleen «extra» kosten voor vergoeding in aanmerking komen die een bestuursorgaan maakt ter behartiging van een belang van dat andere bestuursorgaan. De kosten die bijvoorbeeld verband houden met het maken van het omgevingsplan, waaronder deskundigenkosten, apparaatskosten, reguliere onderzoekskosten, kosten die gemoeid zijn met het nemen van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning of eventuele procedurekosten komen niet voor vergoeding in aanmerking. Vaak zullen deze kosten anderszins zijn verzekerd, bijvoorbeeld door een reguliere uitkering uit het gemeente- of provinciefonds, of worden gedekt door de voldoening van leges door de aanvrager van een omgevingsvergunning. Onder extra kosten als bedoeld in artikel 13.3 wordt ook verstaan een uitgekeerde schadevergoeding op grond van artikel 4:126 Awb in samenhang met afdeling 15.1 van de Omgevingswet.

Verder komen alleen kosten voor vergoeding in aanmerking, voor zover ze redelijkerwijs niet ten laste van rechtspersoon behoren te blijven waartoe het bestuursorgaan behoort. Als het bevoegd gezag meer kosten maakt of meer nadeelcompensatie toekent dan nodig is om de belangen van het andere orgaan naar behoren te behartigen, komen deze kosten niet voor vergoeding in aanmerking. Verder komen op grond van het tweede lid alleen kosten voor vergoeding in aanmerking als ze redelijkerwijs niet ten laste van de rechtspersoon behoren te blijven waartoe het bevoegd gezag behoort, de vergoeding niet anderszins is verzekerd en een wettelijk voorschrift niet aan vergoeding in de weg staat. Als een bevoegd gezag bijvoorbeeld kosten maakt als gevolg van een instructie van een ander bestuursorgaan die is opgelegd vanwege verwaarlozing van een taak of bevoegdheid, behoren deze kosten redelijkerwijs ten laste te blijven van de rechtspersoon waartoe het bevoegd gezag behoort.

Het huidige artikel 13.3, eerste lid, regelt dat een gemeente zich tot gedeputeerde staten wendt met het verzoek in de zaak te bemiddelen, en zo nodig vast te stellen welke kosten dat andere bestuursorgaan dient te betalen, als tussen de gemeente en een andere rechtspersoon een meningsverschil bestaat over de hoogte van de te vergoeden kosten. Een bijzondere regeling is bij nader inzien niet nodig, omdat de bemiddelende rol al voortvloeit uit artikel 174 van de Provinciewet. Die bepaling geeft gedeputeerde staten een bemiddelende rol in conflicten tussen gemeenten, waterschappen en openbare lichamen ingesteld bij gemeenschappelijke regeling binnen hun provincie.

Tweede, derde en vierde lid (oud)

Het verzoek tot vergoeding van de gemaakte kosten kan op grond van het eerste lid (nieuw) door het andere bestuursorgaan worden toegekend. De wijzigingen in het tweede lid, onder a, en het laten vervallen van het derde en vierde lid, moeten in samenhang worden gezien met de aanpassing van artikel 13.3 van de Omgevingswet. Een termijn voor het indienen van een verzoek tot vergoeding van de kosten wordt bij nader inzien niet gesteld. Het is niet nodig dat uitdrukkelijk te regelen. Het moment van indienen is ter beoordeling aan het verzoekende bestuursorgaan. Logischerwijs wacht het bestuursorgaan hiermee tot de (omvang van de) volledige kosten bekend zijn.

Artikel 13.3a (nieuw) Omgevingswet

Eerste lid

In het nieuwe artikel 13.3a is in het eerste lid een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen, waarbij de kosten als gevolg van verontreiniging, aantasting, verstoring of beschadiging die door de overheid zijn gemaakt verhaald kunnen worden op de veroorzaker ervan. Door het opnemen van deze grondslag kan kostenverhaal door een bestuursorgaan bij bijvoorbeeld historische verontreiniging of aantasting van landbodems en waterbodems mogelijk worden gemaakt, zoals op dit moment is geregeld in artikel 75 van de Wet bodembescherming en artikel 7.22 van de Waterwet. Het gaat hierbij bij uitstek om historische verontreinigingen veroorzaakt ná 1 januari 1975 (aldus: Hoge Raad, 24 april 1992, NJ 1993, 643 en 644). Voor historische verontreinigingen die vóór 1975 hebben plaatsgevonden geldt een verzwaaard regime dat is opgenomen in het derde en vierde lid. Het is wenselijk om de mogelijkheid van kostenverhaal voor historische verontreinigingen van de bodem op grond van een bijzondere grondslag – waaronder ook de grondslag voor het verzwaaard regime – te behouden. Het betreft gevallen waarin voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen vordering is ingesteld en die niet via het overgangsrecht onder de Wet bodembescherming of Waterwet blijven vallen. Het instrument in artikel 19.6 van de Omgevingswet is niet toereikend, aangezien de regelingen tot kostenverhaal in de Waterwet en de Wet bodembescherming niet alleen betrekking hebben op verontreinigingen of aantastingen die het gevolg zijn van ongewone voorvallen. Bovendien omvat artikel 13.3a de criteria voor het verzwaaard regime als de verontreiniging vóór 1975 heeft plaatsgevonden. Daarom wordt de mogelijkheid geboden om hier bij algemene maatregel van bestuur in te voorzien. De reikwijdte van deze bepaling sluit aan bij artikel 1.7a van de Omgevingswet. Via het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal in ieder geval kostenverhaal door een bestuursorgaan bij historische verontreiniging of aantasting van bodems mogelijk worden gemaakt.

De kosten die bijvoorbeeld kunnen worden verhaald zijn kosten van onderzoek en kosten die gemoeid zijn met getroffen maatregelen in verband met de verontreiniging, aantasting, verstoring of beschadiging van de fysieke leefomgeving.

Dit artikel omvat een verwijzing naar aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad. Per concreet geval van verontreiniging, aantasting, verstoring of beschadiging zal op grond van artikel 13.3a in samenhang met artikel 6:162 van het Burgerlijk wetboek dus worden getracht de met de verontreiniging, aantasting, verstoring of beschadiging gemoeide kosten op de veroorzaker te verhalen. Door de formulering «anders op grond van burgerlijk recht buiten overeenkomst», wordt ook de mogelijkheid geboden om de kosten te verhalen in geval van risicoaansprakelijkheid. Aan dit artikel komt overigens geen exclusieve werking toe; zie hierbij het arrest van de Hoge Raad (9 januari 2015, NJ 2015, 26). De overheid kan als eigenaar van de verontreinigde grond – net zoals onder het huidige recht het geval is – de gemaakte kosten langs twee wegen op de veroorzaker verhalen: dit «specifieke» artikel in samenhang met de via het Invoeringsbesluit Omgevingswet op te nemen bijzondere grondslag en het «gewone» artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid kunnen de kosten ook worden verhaald op degene die ongerechtvaardigd is verrijkt door bijvoorbeeld het onderzoek of de getroffen maatregelen van de overheid. De mogelijkheid van onderhavige publiekrechtelijke grondslag in combinatie met een actie uit ongerechtvaardigde verrijking staat naast de verhaalsmogelijkheid op grond van onrechtmatige daad of op andere grond (eerste lid). Daarbij mag het gebruik maken van meerdere verhaalsmogelijkheden er in een bepaald geval uiteraard niet toe leiden dat een bedrag wordt verhaald dat hoger is dan de verhaalbare kosten.

Derde en vierde lid

Het derde en vierde lid voorzien in een grondslag om vast te leggen dat de door de publiekrechtelijke rechtspersonen gemaakte kosten onder voorwaarden toch verhaald kunnen worden op de veroorzaker, omdat hij door het verontreinigen, aantasten, verstoren of beschadigen niet tegenover de overheid onrechtmatig handelde. De criteria genoemd in het derde lid die hun oorsprong vinden in artikel 75, vijfde lid, van de Wet bodembescherming, artikel 7.22, vijfde lid, van de Waterwet gelden zowel voor particulieren als bedrijven. Het meest elementaire criterium uit het derde lid is dat de veroorzaker op de hoogte was of behoorde te zijn van de ernstige gevaren van wat heeft geleid tot de verontreiniging, aantasting, verstoring of beschadiging. Deze kenbaarheid vormt immers een belangrijke indicatie voor de wijze waarop men met de activiteit had moeten omgaan. De veroorzaker is verplicht om maatregelen te nemen om de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Dit volgt ook uit artikel 1.7 van de Omgevingswet. Vervolgens dient te worden vastgesteld dat de veroorzaker ernstig verwijtbaar heeft gehandeld, doordat hij de gedragingen die de verontreiniging, aantasting, verstoring of beschadiging hebben veroorzaakt niet achterwege heeft gelaten, vanwege het gevaar van de activiteit.

In het vierde lid zijn twee criteria opgenomen waarop in het bijzonder acht moet worden geslagen als de activiteit bij het uitoefenen van beroep of bedrijf is verricht. Wat betreft de ernstige verwijtbaarheid worden op grond van het vierde lid bij activiteiten die bij het uitoefenen van een beroep of bedrijf zijn verricht die de verontreiniging, aantasting, verstoring of beschadiging hebben veroorzaakt, de gelijksoortige bedrijfsvoering met betrekking tot de activiteit en de bestaande toepasbare alternatieve mogelijkheden in aanmerking genomen.

Artikel 13.3b (nieuw) Omgevingswet

Dit artikel geeft een regeling voor verhaal van kosten bij beschadiging van waterstaatswerken en zuiveringstechnische werken in beheer bij een gemeente, provincie of waterschap of bij het Rijk. Bij schade toegebracht door vaartuigen kan een door de beheerder daartoe aangewezen ambtenaar een proces-verbaal opmaken. Deze raamt het bedrag van de schade en zorgt ervoor dat dit bedrag bij wijze van zekerheidstelling wordt betaald, of dat er hiervoor financiële zekerheid wordt gesteld. Als het geraamde bedrag aan de betrokken ambtenaar niet wordt betaald of wanneer er geen zekerheid wordt gesteld voor betaling daarvan binnen een redelijke termijn, is deze ambtenaar bevoegd om doorvaren te beletten, desnoods met behulp van de sterke arm.

Deze regeling vindt haar oorsprong in artikel 12c van de Waterstaatswet 1900, artikel 9 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en artikel 7.21 van de Waterwet. Zogenaemde «schadevaringen» komen in de praktijk

regelmatig voor, waarbij deze bevoegdheid tot het verhalen van kosten ook wordt toegepast. Onder de Omgevingswet wordt deze bestaande praktijk voortgezet. Een vernieuwing ten opzichte van de regeling in de Waterwet is dat ook schade aan zuiveringstechnische werken onder deze regeling valt. Zuiveringstechnische werken omvatten naast afvalwaterzuiveringsinstallaties ook gemalen, persleidingen, vrijvervalleidingen, open en dichte afvoergoten, pompstations en dergelijke.

De kosten die bijvoorbeeld kunnen worden verhaald zijn kosten van onderzoek en kosten die gemoeid zijn met getroffen maatregelen in verband met de verontreiniging, aantasting, verstoring of beschadiging van de fysieke leefomgeving.

Uit het derde lid volgt dat als blijkt dat de werkelijke kosten wegens schade minder bedragen dan het betaalde bedrag, het overschot, met de wettelijke rente daarvan vanaf de dag van de betaling, wordt uitgekeerd aan degene die heeft betaald.

Artikel 13.3c (nieuw) Omgevingswet

Titel 4.5 Awb bevat niet de bevoegdheid om de schadevergoeding te verhalen op de initiatiefnemer die baat heeft bij een nieuwe ontwikkeling. In dergelijke gevallen is het niettemin redelijk dat de kosten die zijn gemoeid met de vergoeding van nadeelcompensatie geheel of gedeeltelijk op de initiatiefnemer kunnen worden verhaald. In de praktijk worden deze kosten verhaald op de initiatiefnemer via een overeenkomst. Voor planschade heeft de Hoge Raad in het verleden geoordeeld dat het sluiten van deze overeenkomsten niet rechtsgeldig is en deze overeenkomsten daarom nietig zijn (vgl. het arrest van 2 mei 2003, LJN: AF2848, NJ 2003, 485). Daarop is bij wet van 8 juni 2005 (Stb. 2005, 305) in artikel 49a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een wettelijke grondslag voor het sluiten van de overeenkomsten geschapen, die in de Wro in artikel 6.4a is gecontinueerd.

Komt het niet tot een overeenkomst, dan kan in de geldende regelgeving het verhaal van planschade worden afgedwongen via afdeling 6.4 Wro (grondexploitatie). Afdeling 6.4 Wro is echter alleen gericht op kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Ook op andere terreinen kan behoefte bestaan aan afdwingbaar – publiekrechtelijk – kostenverhaal. Een bekend voorbeeld daarvan in de geldende regelgeving is artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet; dat terugkomt in artikel 13.3d. Als schade voor vergoeding in aanmerking komt vanwege een nieuwe ontwikkeling op initiatief van een particulier, kan het redelijk zijn de kosten die daarmee gepaard gaan, te verhalen op de initiatiefnemer.

Het verhaal van kosten in verband met een vergoeding voor nadeelcompensatie via het sluiten van een overeenkomst met de initiatiefnemer is een bevoegdheid. Met de nieuwe ontwikkeling die schade veroorzaakt, kunnen zowel particuliere als algemene belangen gemoeid zijn, ongeacht de vraag of het bevoegd gezag ambtshalve of op verzoek van de initiatiefnemer met de nieuwe ontwikkeling heeft ingestemd. De regeling biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om tot een redelijke verdeling van de kosten te komen. Kostenverhaal zal mogelijk zijn, voor zover de vergoeding voor nadeelcompensatie toe te rekenen is aan de activiteit van de initiatiefnemer en hij daar baat bij heeft.

Artikel 13.3d (nieuw) Omgevingswet

Dit artikel is ontleend aan artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet. Dit artikel geeft de bevoegdheid aan een bestuursorgaan om de schadevergoeding die het heeft betaald vanwege toepassing van afdeling 15.1 als gevolg van een op aanvraag genomen besluit of door een ander besluit als bedoeld in artikel 15.1 waarbij een activiteit wordt toegestaan in rekening te brengen bij de aanvrager ervan of, in de situatie dat er geen aanvrager is, bij degene die de toegestane activiteit verricht. Bij algemene maatregel van bestuur zullen de besluiten of activiteiten worden aangegeven waar het om gaat. Daarbij zal in ieder geval de huidige reikwijdte van artikel 7.17 van de Waterwet, dat ziet op besluiten op aanvraag op het terrein van water en voor zover dit onder de reikwijdte van de Omgevingswet valt, worden voortgezet. Daarnaast zal worden bezien of er aanleiding bestaat om voor andere terreinen besluiten of activiteiten aan te wijzen.

De schadevergoeding kan niet in rekening worden gebracht als die redelijkerwijs voor rekening van het bestuursorgaan behoort te blijven. Wanneer de vergoeding al op een andere wijze is verzekerd, is een beschikking als bedoeld in dit artikel niet aan de orde. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat er op grond van artikel 13.3c een overeenkomst is gesloten over de schadevergoeding en aan de situatie waarin de schadevergoeding al op grond van afdeling 13.7 is of wordt verhaald.

Onderdeel EN (artikel 13.4 (oud) Omgevingswet)

Artikel 13.4 vervalt in samenhang met de aanpassing van artikel 13.3 van de Omgevingswet.

Onderdeel EO (afdeling 13.2a (nieuw) Omgevingswet)

Er wordt een (nieuwe) afdeling 13.2a (Heffingen) ingevoegd.

Artikel 13.4 (nieuw) Omgevingswet

Eerste en tweede lid

Artikel 13.4 is ontleend aan artikel 15.34 Wm.

Provinciale staten stellen bij omgevingsverordening regels vast om het grondwater te beschermen dat wordt gewonnen ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Het kan voorkomen dat de bedrijven en personen in de grondwaterbeschermingsgebieden als gevolg daarvan schade lijden en voor schadevergoeding in aanmerking komen op grond van artikel 4:126 Awb in samenhang met afdeling 15.1 van de Omgevingswet als gevolg van de regels in de omgevingsverordening. Ook kan schade ontstaan als gevolg van een schadeveroorzakend besluit dat betrekking heeft op de omgevingsvergunning als het gaat om de specifieke gevallen die zijn opgenomen in het eerste lid, onder b tot en met e.

Door een belastingverordening vast te stellen kunnen provinciale staten een zogenoemde grondwaterbeschermingsheffing invoeren over het onttrekken van grondwater die dient ter bestrijding van kosten die gemoeid gaan met het toekennen van schadevergoeding. De provincies kunnen de kosten die zijn gemaakt in verband met het verlenen van bedoelde schadevergoeding hierdoor verhalen op de houders van omgevingsvergunningen voor een wateronttrekkingsactiviteit.

Provinciale staten gebruiken de opbrengsten van deze heffing om de schade te vergoeden die ontstaat door het van toepassing worden van bepalingen uit de omgevingsverordening die betrekking hebben op de bescherming van de kwaliteit van het grondwater. Ook wanneer een verzoek om schadevergoeding uiteindelijk niet door de provincie hoeft te worden gehonoreerd, kunnen de al door de provincie gemaakte kosten uit de heffing worden gedekt.

In het voorgestelde artikel 13.4b is de grondwateronttrekkingsheffing opgenomen zoals die was geregeld in artikel 7.7 van de Waterwet. Het verschil met de grondwaterbeschermingsheffing is dat de opbrengsten van de grondwateronttrekkingsheffing kunnen worden aangewend ter bestrijding van de kosten van de provincie voor onderzoek en voor vergoeding van schade als gevolg van grondwateronttrekkingen, zoals de kosten van maatregelen ter bestrijding van verdroging. Zie hiervoor ook het voorgestelde artikel 13.4b en de bijbehorende toelichting.

Derde en vierde lid

De hoeveelheid onttrokken water is de grondslag voor de in te stellen heffing. Dit wordt in het derde lid geregeld. Het vierde lid bepaalt dat de heffing pas wordt ingesteld nadat de schadevergoeding is verstrekt aan degenen die zijn getroffen als gevolg van het van toepassing zijn van de omgevingsverordening. De heffing kan pas worden ingesteld nadat een besluit over toekenning van schadevergoeding in werking is getreden. Het besluit over het instellen van de heffing moet genomen worden binnen een jaar nadat dit besluit in werking is getreden.

Vijfde lid

In het vijfde lid is een grondslag opgenomen om bij de belastingverordening te kunnen regelen dat een heffingsplichtige kan verzoeken dat de heffing over de verschuldigde jaren ineens kan worden voldaan.

Artikel 13.4a (nieuw) Omgevingswet

Eerste en tweede lid

Dit artikel is ontleend aan artikel 21f van de Ontgrondingenwet. Er zijn redactionele aanpassingen doorgevoerd vanwege de opname in de Omgevingswet. Ook is gezien de aard van enkele regels een delegatiegrondslag opgenomen om deze regels op het niveau van een algemene maatregel van bestuur uit te werken. Het eerste lid onderscheidt drie bestemmingen van de heffing die in de onderdelen a, b en c zijn opgenomen. Provincies hebben op grond van onderdeel a de mogelijkheid een heffing in te stellen voor de kosten van toegekende schadevergoedingen. Het gaat hier om vergoedingen van schade op grond van artikel 4:126 Awb in samenhang met afdeling 15.1 van de Omgevingswet die wordt veroorzaakt door het vaststellen, verlenen, stellen, treffen of, voor zover van toepassing, wijzigen of intrekken van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een ontgrondingsactiviteit. Wat betreft deze deelbestemming kan worden gezien of de bestemming behouden moet blijven als een eventuele toekomstige publiekrechtelijke rechtsgrond bewerkstelligt dat de kosten van die schadevergoedingen rechtstreeks kunnen worden gedragen door de ontgronder die de schade heeft veroorzaakt.

Ook kan op grond van het eerste lid, onder b en c, een heffing worden ingesteld voor de kosten van onderzoek in verband met de vraag of schade aan iemands onroerende zaak verband houdt met een

ontgroning die in de nabijheid van de plaats waar de onroerende zaken liggen, heeft plaatsgevonden, met inbegrip van de bepaling van de omvang van de schade. In de praktijk doet zich de situatie voor dat er schade aan een onroerende zaak ontstaat, bijvoorbeeld in de vorm van of door verzakking, waarbij het de vraag is of die schade is veroorzaakt door een ontgroning die in de nabijheid van de onroerende zaak heeft plaatsgevonden. Daarbij kan de provincie een (technisch) onderzoek laten uitvoeren naar de causaliteitsvraag. De heffing mag niet meer opbrengen dan de daadwerkelijk gemaakte kosten, bedoeld in artikel 13.4a.

Het verlenen van de omgevingsvergunning is het belastbare feit. Dit wordt in het eerste lid, onder b, tot uitdrukking gebracht.

Het tweede lid regelt het subject van de heffing. De heffing is verschuldigd voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het verrichten van een ontgrondingsactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet. Om ongewenste verschillen binnen een provincie te voorkomen over de vraag wie wordt vrijgesteld van de heffing, geldt het uitgangspunt dat alle houders van die omgevingsvergunningen de heffing moeten betalen.

Derde, vierde en vijfde lid

Het derde lid regelt de grondslag van de heffing. Deze wordt berekend op basis van de hoeveelheid vaste stoffen, gemeten in profiel van ontgraving, ten aanzien waarvan een omgevingsvergunning is verleend. Bij het meten in profiel van ontgraving wordt geen onderscheid gemaakt tussen bruikbare en onbruikbare specie.

Teruggaaf van de betaalde heffing vindt plaats als de omgevingsvergunning wordt vernietigd, ingetrokken of gewijzigd met als gevolg dat de toegestane te winnen hoeveelheid vaste stoffen wordt verminderd. Dit is geregeld in het vierde lid.

Bij algemene maatregel van bestuur wordt het bedrag vastgesteld als het recht op teruggaaf achterwege blijft (vijfde lid, onder b). Verder is in het vijfde lid ook een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over gevallen waarbij heffing wordt vrijgesteld en over de wijze van heffing.

Artikel 13.4b (nieuw) Omgevingswet

Dit artikel is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit de artikelen 7.7 en 7.8 van de Waterwet. Redactioneel zijn er wijzigingen doorgevoerd vanwege de opname in de Omgevingswet en de daarin gebruikte terminologie.

Het overgangsrecht voor deze wijziging is opgenomen in de overgangsbepalingen voor de Waterwet, in paragraaf 4.3.10.

Artikel 13.4b onderscheidt zich van de grondwaterbeschermingsheffing van artikel 13.4, doordat de heffing wordt gebruikt voor de bekostiging van een ander doel, bestrijding droogte in plaats van bescherming waterwingebied, en bovendien gebaseerd wordt op een andere heffingsgrondslag met een ander belastingtijdvak dan de grondwaterbeschermingsheffing.

Eerste lid

In het eerste lid is een grondslag voor provinciale staten opgenomen om bij provinciale verordening een grondwateronttrekkingsheffing in te stellen. Ook wordt in dit lid, in de onderdelen a tot en met d, opgesomd ter dekking van welke kosten de heffing kan plaatsvinden.

Onderdeel d is redactioneel gewijzigd, omdat de vergoeding van schade als gevolg van de omgevingsvergunning voor het onttrekken of in de bodem brengen van water voortaan wordt gebaseerd op artikel 4:126, eerste lid, Awb in samenhang met artikel 15.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet. Voor een meer uitgebreide toelichting hierop wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel e uit artikel 7.7, eerste lid, van de Waterwet is niet overgenomen in artikel 13.4b. Dat onderdeel verwees naar «de uitvoering van artikel 7.19». Artikel 7.19 van de Waterwet is een bijzondere onderzoeksregeling voor als niet te achterhalen is door wie de schade wordt veroorzaakt in geval van meervoudige grondwateronttrekkingen. Deze regeling gaat ook over naar hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. Om die onderzoeken te kunnen blijven financieren uit de grondwateronttrekkingsheffing wordt het eerste lid, onder b, alvast uitgebreid met de zinsnede «en de vaststelling van schade als bedoeld in artikel 15.11, eerste lid, in samenhang met artikel 10.3, derde lid, van de Omgevingswet. In de praktijk blijkt dat voor dergelijke onderzoeken gebruik wordt gemaakt van een daarvoor ingestelde commissie. Die commissie kan dus ook uit die heffing worden gefinancierd.

In artikel 15.11, eerste lid, van de Omgevingswet staat dat een rechthebende recht heeft op vergoeding van schade als gevolg van een gedoogplicht als bedoeld in afdeling 10.2 en 10.3 (van de Omgevingswet). In afdeling 10.2 van de Omgevingswet staat de gedoogplicht voor het onttrekken van grondwater of het in de bodem brengen van water. De schade dient vergoed te worden door de initiatiefnemer van de activiteit, de werkzaamheid of het werk van algemeen belang waarvoor de gedoogplicht geldt (zie artikel 15.11, tweede lid). In het geval van de gedoogplicht voor grondwateronttrekking is dat degene die de wateronttrekkingsactiviteit verricht.

Tweede en derde lid

Wie de grondwateronttrekkingsheffing moet betalen, wordt geregeld in het tweede lid van dit artikel, dat een samenvoeging is van artikel 7.7, tweede en derde lid, van de Waterwet. De heffing wordt geheven van degenen die bij provinciale verordening zijn aangewezen; voorheen stond dit in artikel 7.7, tweede lid, van de Waterwet. Artikel 7.7, derde lid, van die wet bepaalde wie daartoe in ieder geval behoorde, en dat is ook overgenomen in het tweede lid van artikel 13.4b, namelijk:

- a. de houder van een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit inhoudende het onttrekken van grondwater als bedoeld in de artikelen 5.1, tweede lid, onder d, 5.3 of 5.4;
- b. degene die de bij of krachtens deze wet voorgeschreven melding heeft gedaan, of
- c. in overige gevallen: degene voor wie de onttrekking van grondwater plaatsvindt.

De in onderdeel a, opgenomen verwijzing naar de vergunning is vervangen door een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, 5.3 of 5.4 van de Omgevingswet voor zover deze betrekking heeft op het onttrekken van grondwater.

In het derde lid is de grondslag voor de heffing opgenomen. De grondslag van de heffing is gelijk aan de grondslag in artikel 7.7 van de Waterwet en is de onttrokken hoeveelheid water. Als op grond van vergunningvoorschriften water in de bodem wordt gebracht, wordt voor het vaststellen van de grondslag volgens bij provinciale verordening te stellen nadere regels de in de bodem gebrachte hoeveelheid water in mindering gebracht op de onttrokken hoeveelheid.

Vierde lid

Het vierde lid is ongewijzigd overgenomen uit artikel 7.8, tweede lid en derde lid, tweede zin, van de Waterwet. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het bij die maatregel aan te geven onttrekken van grondwater is vrijgesteld van de heffing.

Bij die maatregel kunnen ook nadere regels worden gesteld voor de kosten van de noodzakelijke onderzoeken. Dit zijn de onderzoeken die zijn opgesomd in onderdeel b van het eerste lid.

Onderdeel EP (artikel 13.5 Omgevingswet)

In de tekst zijn enkele tekstuele aanpassingen gedaan. Hiermee wordt het artikel niet alleen eenvoudiger leesbaar, maar sluit het ook beter aan op de andere wetsartikelen.

Eerste lid

Het eerste lid wordt zodanig gewijzigd dat het bevoegd gezag bij de in de algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen verplicht kan zijn om aan een omgevingsvergunning een voorschrift over financiële zekerheid te verbinden.

De verplichting tot het stellen van financiële zekerheid in de aangewezen gevallen is in de eerste plaats nodig om Europese richtlijnen correct te kunnen implementeren. Op grond van richtlijn nr. 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182) en de richtlijn winningsafval moet een exploitant van een stortplaats of een afvalvoorziening voor winningsindustrieën altijd financiële zekerheid of een equivalente waarborg stellen. Deze plichten bieden geen ruimte voor een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag.

Daarnaast sluit het opnemen van een verplichting aan bij geldende regels over financiële zekerheid. Zo geldt er op dit moment voor bedrijven die professioneel vuurwerk (willen) opslaan, mede naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede, de verplichting om financiële zekerheid te stellen. Deze verplichting ontmoedigt bovendien malafide bedrijven zich in Nederland te vestigen.

Overigens worden met de «gevallen» in het eerste lid zowel concrete activiteiten zoals het storten van afval bedoeld, als situaties of omstandigheden waaraan voorwaarden kunnen worden gesteld.

Tweede lid (nieuw)

Het nieuwe voorgestelde tweede lid regelt dat als degene die de activiteit verricht een openbaar lichaam is, in beginsel geen financiële zekerheid wordt vastgesteld. Het doel van financiële zekerheid is te borgen dat financiële risico's worden afgedekt, zodat kosten niet op de overheid worden afgewenteld en daarmee ten laste van de samenleving komen. Een openbaar lichaam zal altijd zijn betalingsverplichting nakomen en kan

niet failliet gaan. Bovendien komen de kosten die een openbaar lichaam maakt altijd (indirect) ten laste van de samenleving. Het stellen van financiële zekerheid is daarmee in beginsel niet nodig. Van de hoofdregel kan bij AMvB echter worden afgeweken, en hiervan zal wegens implementatie van Europese richtlijnen gebruik worden gemaakt. Op grond van richtlijn nr. 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afval (PbEG 1999, L 182) en de richtlijn winningsafval moet een exploitant van een stortplaats of van een afvalvoorziening voor de winningsindustrieën altijd financiële zekerheid of een equivalente waarborg stellen. Deze richtlijnen maken geen onderscheid tussen openbare lichamen en andere initiatiefnemers.

Het voorgestelde onderscheid tussen openbare lichamen en anderen is niet nieuw. Zo wordt in het huidige Vuurwerkbesluit bijvoorbeeld geen financiële zekerheid verlangd voor de opslag van vuurwerk door of onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen die door de Minister zijn aangewezen (artikel 3.2.3, vierde lid, van het Vuurwerkbesluit). In de huidige Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land is financiële zekerheid nog uitgesloten voor stortplaatsen die (mede) worden gedreven door de Minister. Dit blijkt niet binnen Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182) te passen en wordt hiermee hersteld.

Volledigheidshalve wordt ten slotte opgemerkt dat in een aantal bestaande regelingen, zoals de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land, het Stortbesluit bodembescherming en de Regeling omgevingsrecht, de mogelijkheid is opgenomen voor openbare lichamen om een gelijkwaardige voorziening toe te passen. Deze mogelijkheid is niet in artikel 13.5 opgenomen. Bij AMvB worden immers regels gesteld over de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld. Op grond van artikel 4.7 van de Omgevingswet kan al van de voorgeschreven vorm worden afgeweken door een gelijkwaardige maatregel te treffen.

Derde lid (nieuw)

Het voormalige tweede lid is vernummerd tot het derde lid. De grondslag die hierin is opgenomen is iets verbreed ten opzichte van de versie die in het Staatsblad is gepubliceerd. Op grond van die versie konden geen regels worden gesteld over waar het bevoegd gezag bij het verbinden van een voorschrift aan een omgevingsvergunning rekening moest houden. Bovendien was de opsomming niet gelijksoortig. Dit is rechtgezet.

Bij algemene regel van bestuur moeten er regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid. Er wordt bedoeld op de in het eerste lid opgenomen bevoegdheid van of verplichting voor het bevoegd gezag om een voorschrift over financiële zekerheid aan een omgevingsvergunning te verbinden. Deze grondslag is nader ingekleurd door aan te geven dat in ieder geval regels moeten worden opgenomen over de vorm waarin de financiële zekerheid wordt gesteld, de hoogte van de financiële zekerheid en de termijn dat de financiële zekerheid in stand moet worden gehouden.

Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid. Een voorbeeld hiervan zijn regels over criteria waar het bevoegd gezag rekening mee moet houden bij het stellen van financiële zekerheid. Deze criteria kunnen zowel gaan over het verbinden, het wijzigen of het laten vervallen van een voorschrift.

Vierde lid (nieuw)

Het voormalige derde lid is vernummerd tot het vierde lid. In het artikellid is verduidelijkt dat het gaat om het verhalen van kosten door de overheid wanneer verplichtingen uit de vergunning waarvoor financiële zekerheid is gesteld niet worden nageleefd of schade aan de fysieke leefomgeving is ontstaan als gevolg van een activiteit. Dit kan zowel de kosten in zijn geheel betreffen, als een gedeelte van de kosten. Een voorbeeld van te verhalen kosten zijn kosten die samenhangen met het uitoefenen van een last onder bestuursdwang. Op grond van artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan de kosten verhalen die het bestuursorgaan heeft gemaakt bij de feitelijke uitvoering van bestuursdwang.

Vijfde lid (nieuw)

Het voormalige vierde lid is vernummerd tot het vijfde lid. Verder zijn alleen tekstuele wijzigingen aangebracht.

Onderdeel EQ (artikel 13.6 Omgevingswet)

Tweede lid

Het voorstel om artikel 13.6, tweede lid, te laten vervallen, moet in samenhang worden gezien met het voorgestelde artikel 13.5, tweede lid (nieuw), van de Omgevingswet.

Op grond van artikel 13.5, tweede lid (nieuw), van de Omgevingswet moeten bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangegeven waarin financiële zekerheid bij vergunningvoorschrift kan worden voorgeschreven, als de vergunninghouder een openbaar lichaam is. In artikel 13.6, tweede lid, van de Omgevingswet is op wetsniveau voor ontgrondingsactiviteiten geregeld dat financiële zekerheid niet kan worden gevorderd van openbare lichamen. Nu op grond van artikel 13.5, tweede lid (nieuw) bij algemene maatregel van bestuur alleen de gevallen worden aangewezen, waarin financiële zekerheid kan worden voorgeschreven wordt voorgesteld om het bepaalde in artikel 13.6, tweede lid, van de Omgevingswet te laten vervallen.

Onderdeel ER (artikel 13.7, tweede lid, Omgevingswet)

De wijziging in artikel 13.7 houdt verband met de herverdeling van enkele aangelegenheden op het terrein van het omgevingsrecht over de (nieuwe) departementen in verband met de kabinetswisseling in 2017.

Onderdeel ES (hoofdstuk 15 (nieuw) Omgevingswet)

Afdeling 15.1 (nieuw) Omgevingswet

Algemeen

Verhouding tot titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht

Titel 4.5 Awb bevat de algemene regeling voor nadeelcompensatie. Die titel bevat algemene grondslagen voor de toekenning van nadeelcompensatie. Verder bevat deze titel uniforme procedurele bepalingen over de eisen die aan een aanvraag om schadevergoeding worden gesteld en de behandeling daarvan. Afdeling 15.1 zal gelden als een bijzondere regeling ten opzichte van titel 4.5 Awb, die de algemene regeling voor nadeelcompensatie aanvult. Afdeling 15.1 heeft daarmee voorrang op de regeling in

de Awb, voor zover in die afdeling de nadeelcompensatieregeling in de Awb wordt aangevuld of ingeperkt. Op de redenen voor deze keuze is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting ingegaan.

Voor zover een aanvulling niet nodig is, wordt teruggevallen op de Awb. Dat is het geval bij de grondslag voor toekenning van nadeelcompensatie (artikel 4:126 Awb) en de procedurele bepalingen die in de Awb zijn opgenomen (vergelijk de artikelen 4:127 tot en met 4:131 Awb). Wat deze laatste bepalingen betreft, gaat het om eisen die aan een aanvraag om schadevergoeding worden gesteld (artikel 4:127), om de mogelijkheid tot het heffen van een recht voor de behandeling van een aanvraag om schadevergoeding (artikel 4:128) en om de vergoeding van bijkomende schade en proceskosten (artikel 4:129). Verder staan er uniforme bepalingen in over de beslistermijn (artikel 4:130) en over de verjaringstermijn (artikel 4:131). Waar afdeling 15.1 geen aanvullende regels stelt, zijn deze bepalingen onverkort van toepassing op aanvragen om schadevergoeding die worden veroorzaakt door besluiten of maatregelen die in artikel 15.1 worden genoemd.

Titel 4.5 Awb, en daarmee ook afdeling 15.1, heeft alleen betrekking op vergoeding van schade die door rechtmatig overheidshandelen is veroorzaakt. Schadevergoeding door onrechtmatig overheidshandelen valt daarmee niet onder het toepassingsbereik van titel 4.5 Awb en afdeling 15.1. Vergoeding van schade die door onrechtmatig overheidshandelen wordt veroorzaakt, kan worden verkregen op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

Afdeling 15.1 volgt het uitgangspunt van titel 4.5 Awb dat een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan, los van het besluit dat de schade heeft veroorzaakt. De voorbereiding van het schadeveroorzakende besluit wordt daarmee niet belast met de afwikkeling van aanvragen om schadevergoeding. Omgekeerd is het maken van bezwaar of het instellen van beroep tegen het schadeveroorzakende besluit geen vereiste om schadevergoeding toe te kennen. Evenmin wordt de mogelijkheid om schadevergoeding toe te kennen beperkt door het relativiteitsvereiste zoals dat in artikel 8:69a Awb is vastgelegd¹⁰², of door het zogenoemde specialiteitsbeginsel,^{103 104}. Van belang is alleen of de benadeelde schade lijdt door een rechtmatig besluit of rechtmatige maatregel van de overheid.

Het toepassingsbereik van afdeling 15.1 is minder ruim dan het toepassingsbereik van artikel 4:126, eerste lid, Awb. Op grond van artikel 4:126, eerste lid, Awb kan namelijk vanwege elk handelen door de overheid in het kader van een rechtmatige uitoefening van een haar toegekende taak of bevoegdheid een aanvraag om schadevergoeding worden gedaan. In artikel 15.1 worden echter alleen rechtmatige overheidshandelingen op grond van de Omgevingswet aangewezen die rechten of verplichtingen voor burgers of bedrijven kunnen bevatten, of die rechtstreeks gevolgen voor hen kunnen hebben door wijziging van de fysieke leefomgeving. Dat heeft – kort weergegeven – te maken met het getrapte besluitvormingsproces in de Omgevingswet dat via verschillende bestuurslagen kan verlopen. Daarnaast wordt hiermee voorkomen dat vanwege deze

¹⁰² Artikel 8:69a Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt vanwege de schending van een geschreven of ongeschreven regel als deze kennelijk niet strekt tot bescherming van degene die zich op de regel beroept.

¹⁰³ Het specialiteitsbeginsel houdt – kort weergegeven – in dat de belangenafweging door een bestuursorgaan beperkt dient te blijven tot de belangen die de desbetreffende wet beoogt te beschermen. Zie over het specialiteitsbeginsel de annotatie van R.J.N. Schlössels bij de uitspraak van de ABRvS 1 april 1996, H01.95.0319 (JB 1996/155).

¹⁰⁴ Vergelijk hiervoor Kamerstukken I 2012/13, 32 621, C, blz. 2.

getrapte besluitvorming de verschillende bestuurslagen de benadeelde steeds naar een ander loket verwijzen als het gaat om de vergoeding van schade.

In paragraaf 2.1.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uitvoeriger ingegaan op de redenen om het toepassingsbereik voor de regeling voor nadeelcompensatie ten opzichte van de Awb nader af te bakenen.

De aanwijzing van de schadeoorzaken in artikel 15.1 is limitatief. Dat volgt uit de aanhef van artikel 15.1, eerste lid, gelezen in samenhang met de onderdelen a tot en met m. Daarmee volgt afdeling 15.1 *grosso modo* de systematiek van de Wro. Voor tegemoetkoming in schade buiten de in artikel 15.1, eerste lid, opgesomde gevallen, kan noch op grond van deze afdeling, noch op grond van artikel 4:126 Awb, schadevergoeding worden verkregen¹⁰⁵. Dat geldt overigens alleen voor de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Afdeling 15.1 heeft dus geen betrekking op schade, veroorzaakt door de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak op grond van een wet die niet opgaat in de Omgevingswet. Gedacht kan worden aan een besluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994 dat leidt tot een (tijdelijke) wegafsluiting. Daarop zal de algemene regeling in titel 4.5 Awb van toepassing zijn.

Werking van het systeem van nadeelcompensatie op grond van de Omgevingswet

Artikel 15.1, eerste lid, legt de basis voor het systeem van nadeelcompensatie op grond van de Omgevingswet. De in dit artikellid genoemde regels, besluiten en maatregelen gelden ieder als afzonderlijke schadeoorzaak. Dat betekent dat per besluit tot vaststelling of wijziging van een regel of samenstel van regels, per ander besluit of per maatregel die wordt aangewezen in artikel 15.1, eerste lid, wordt beoordeeld of schade is ontstaan en of die schade aan de regel, het besluit of maatregel kan worden toegerekend.

De beoordeling van de aanvraag om schadevergoeding volgt daarmee de regel, het besluit of de maatregel die de schade heeft veroorzaakt. Als bijvoorbeeld bij één omgevingsvergunning toestemming is verleend voor meerdere vergunningplichtige activiteiten, zoals voor de aanleg van een golfterrein en het in verband daarmee kappen van bomen en het maken van een uitweg, dan gelden de onderdelen van de omgevingsvergunning gezamenlijk als één schadeoorzaak. De omgevingsvergunning als geheel is in artikel 15.1, eerste lid, immers als schadeoorzaak aangewezen.

Als bij afzonderlijke omgevingsvergunningen toestemming is verleend voor activiteiten, bijvoorbeeld voor de aanleg van het golfterrein, het kappen van bomen en het maken van een uitweg, dan geldt ieder van de verleende vergunningen als schadeoorzaak. Wel is het mogelijk om voor de afzonderlijk vergunde activiteiten een gebundelde aanvraag om schadevergoeding in te dienen.

Als de besluiten onderling met elkaar samenhangen en hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is om op elk van de aanvragen om schadevergoeding te beslissen, is het wettelijk forfait maar eenmaal van toepassing op de totale schade, als bij de aanvraag is gevraagd om vergoeding van

¹⁰⁵ Zie ook de uitspraak van de ABRvS van 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3111, over de betekenis van de limitatieve opsomming van schadeoorzaken in artikel 6.1, tweede lid, Wro.

indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak. Dat volgt uit artikel 15.7, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Dat artikel 15.1, eerste lid, de schadeoorzaken afzonderlijk aanwijst, is ook van belang voor de vaststelling van het causaal verband tussen de schade en de gestelde schadeoorzaak. Artikel 15.1, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 4:126, eerste lid, Awb, leidt ertoe dat schade voor vergoeding op grond van afdeling 15.1 in aanmerking komt, als de schade redelijkerwijs valt toe te rekenen aan de regel of het samenstel van regels, het besluit of de maatregel die aan de aanvraag om schadevergoeding ten grondslag is of zijn gelegd¹⁰⁶. Ook moet zijn voldaan aan het vereiste dat de overheidshandeling een noodzakelijke voorwaarde voor het optreden van de schade is (het *conditio sine qua non*-vereiste).

Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan schade die het rechtstreekse gevolg is van de regel, het besluit of de maatregel, zoals de bouw van een woning of de aanleg van een weg die mogelijk wordt gemaakt door een omgevingsvergunning respectievelijk een projectbesluit.

Het kan echter ook gaan om schade die zich later manifesteert of openbaart. Schade als gevolg van de feitelijke uitvoering van de activiteit (zogenoemde uitvoeringsschade), zoals tijdelijke hinder als gevolg van bouwwerkzaamheden of een tijdelijke wegafsluiting, komt ook voor vergoeding op grond van afdeling 15.1 in aanmerking. Verder kan gevolgschade voor vergoeding in aanmerking komen, als deze schade het gevolg is van het verrichten van de activiteit, maar zich pas later openbaart. Daarbij kan worden gedacht aan schade als gevolg van een grondwateronttrekking die zich een aantal jaren kan openbaren nadat de activiteit is verricht.

Als de schade echter niet valt toe te rekenen aan de regel, het besluit of de maatregel die in artikel 15.1 wordt genoemd, komt deze niet voor vergoeding in aanmerking op grond van afdeling 15.1. Alleen objectief te verwachten gevolgen die de regel, het besluit of de maatregel heeft voor de fysieke leefomgeving en overlast die inherent is aan de schadeoorzaak, kan aan de overheid worden toegerekend. Bovendien kan schade alleen op grond van afdeling 15.1 voor vergoeding in aanmerking komen, als deze het gevolg is van rechtmatig gebruik van de toestemming. Schade die wordt veroorzaakt door fouten tijdens de bouw of illegaal gebruik van locaties, komt niet voor vergoeding in aanmerking.

Aan artikel 4:126, eerste lid, Awb wordt ontleend dat een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan als de schade zich heeft voorgedaan (bijvoorbeeld concrete schade in geval van tijdelijke inkomensschade) of als de schade al kan worden begroot voordat deze zich heeft voorgedaan (bijvoorbeeld abstracte schadebegroting bij waardevermindering van een onroerende zaak).

De datum dat de schade wordt vastgesteld (de peildatum), is afhankelijk van het type schade. Als de schade kan worden vastgesteld nadat het besluit in werking is getreden, dan heeft de inwerkingtreding te gelden als peildatum voor de vaststelling van de schade. Voorbeeld daarvan is de waardevermindering van de onroerende zaak. Voor de vaststelling van andere typen schade, zoals inkomensschade, zal het veelal nodig zijn om met andere peildata te werken. De keuze is in de eerste plaats aan het

¹⁰⁶ In de Awb zijn geen specifieke regels over de causaliteit opgenomen omdat de rechtspraak voor zover mogelijk al aansluiting zoekt bij artikel 6:98 van het Burgerlijk Wetboek, zie *Kamerstukken II 2012/13, 32 621, B, blz. 4.*

bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de aanvraag om schadevergoeding. De diverse typen schade zijn te uiteenlopend van aard om daarvoor peildata in de wet vast te leggen.

Artikel 15.3 en artikel 15.4 maken hierop een uitzondering voor indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak en ontstaat als gevolg van een omgevingsvergunning of na het verrichten van een vergunningvrije activiteit. In die gevallen worden de momenten vastgelegd die hebben te gelden als peildata. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is een overzicht opgenomen van de verschillende data die gelden op grond van artikel 15.3 en artikel 15.4. In het algemeen deel en in het artikelsgewijze deel wordt ook ingegaan op de redenen om de artikelen 15.3 en 15.4 op te nemen.

Op de regel die volgt uit artikel 15.1, eerste lid, dat de schade wordt beoordeeld per regel, besluit of maatregel, wordt een belangrijke uitzondering gemaakt in de artikelen 15.1, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel. Deze artikelen bepalen dat de omgevingsvergunning respectievelijk het projectbesluit als exclusieve schadeoorzaak geldt voor schade als gevolg van het verrichten van activiteiten op grond van die besluiten.

Artikel 15.1, tweede lid, bepaalt dat als voor een activiteit een omgevingsvergunning is vereist, alleen de omgevingsvergunning voor die activiteit als schadeveroorzakend besluit geldt. Daarmee wordt voor de omgevingsvergunning het moment dat om schadevergoeding kan worden verzocht, verlegd naar de vergunning. Tezamen met artikel 15.3, leidt artikel 15.1, tweede lid, ertoe dat indirecte schade als gevolg van een omgevingsvergunning aan de hand van de werkelijke gevolgen van de activiteit op de waarde van een onroerende zaak wordt vastgesteld.

Artikel 15.1, derde lid, stelt zeker dat het projectbesluit ten opzichte van het omgevingsplan de exclusieve schadeoorzaak is, in het geval het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt. Voor zover het projectbesluit op grond van artikel 5.52, tweede lid, geldt als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het project, is het projectbesluit ook de exclusieve schadeoorzaak. Dit is niet uitdrukkelijk in artikel 15.1, derde lid, tot uitdrukking gebracht omdat in die gevallen geen omgevingsvergunning wordt verleend naast het projectbesluit. Als in een voorkomend geval door een ander orgaan een omgevingsvergunning wordt verleend die nodig is om het project te verwezenlijken, is daarop artikel 15.8, tweede lid, van het wetsvoorstel van toepassing. In dat geval is het orgaan dat het projectbesluit neemt, het orgaan dat bevoegd is om te beslissen op de aanvraag om schadevergoeding voor die vergunning. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

In tegenstelling tot op de omgevingsvergunning, is artikel 15.3 niet van toepassing op het projectbesluit, net zo min als artikel 15.4. Voor het projectbesluit bepaalt het wetsvoorstel dus uitsluitend dat het projectbesluit ten opzichte van het omgevingsplan de exclusieve schadeoorzaak is en niet dat het schademoment wordt verlegd.

In dit verband wordt nog opgemerkt dat artikel 15.1, derde lid, de verhouding verduidelijkt tussen het projectbesluit en het omgevingsplan als beide besluiten kwalificeren als schadeoorzaak. Artikel 15.1, derde lid, doet niet af aan artikel 15.1, tweede lid, dat bepaalt dat de omgevingsvergunning de exclusieve schadeoorzaak is. Als een projectbesluit met het oog op de instandhouding van het project de regels van een omgevingsplan wijzigt met een vergunningplicht voor een omgevings-

planactiviteit, dan geldt de omgevingsvergunning die wordt verleend op basis van het aldus gewijzigde omgevingsplan als exclusieve schadeoorzaak.

Vaststellen schade bij omgevingsvergunning en vergunningvrije activiteiten

Zoals hiervoor is weergegeven, gelden alle in artikel 15.1 genoemde besluiten als afzonderlijke schadeoorzaken. De beslissing op de aanvraag wordt in beginsel per schadeoorzaak afgewikkeld. Artikel 15.1, tweede lid, voorziet er in dat ten opzichte van regels in een omgevingsplan of verordening, de omgevingsvergunning die wordt verleend na toetsing aan deze regels, de exclusieve schadeoorzaak is. Als de schade bestaat uit een vermindering van de waarde van de onroerende zaak als gevolg van een ontwikkeling in de omgeving van de onroerende zaak op grond van een omgevingsvergunning (indirecte vermogensschade), dan wordt de schade vastgesteld aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor en na het tijdstip waarop het bevoegd gezag mededeling heeft gedaan van het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Dit is opgenomen in artikel 15.3. Voor vergunningvrije activiteiten die indirecte schade veroorzaken in de vorm van een waardevermindering van de onroerende zaak, is een vergelijkbare regeling opgenomen in artikel 15.4 van het wetsvoorstel.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat in gevallen als bedoeld in de artikelen 15.1, tweede lid, gelezen in samenhang met de artikelen 15.3 en 15.4, de schade niet wordt vastgesteld aan de hand van een vergelijking tussen de maximale mogelijkheden van het oude en nieuwe regime, zoals het geval is onder de Wro. In plaats hiervan zal de vaststelling van de schade zich in die gevallen, veel meer dan nu het geval is, richten op de feitelijke situatie. Het vaststellen van de omvang van de schade sluit hiermee aan op de wijzigingen die daadwerkelijk in de fysieke leefomgeving worden aangebracht.

Verderop in deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de vaststelling van schade als artikel 15.1, derde lid, van toepassing is. Daarin is bepaald dat het projectbesluit exclusief de schadeoorzaak is.

In gevallen als bedoeld in artikel 15.1, tweede lid, en, in gevallen waarin de activiteit vergunningvrij kan worden uitgevoerd, ontstaat ten opzichte van het geldende recht in de Wro een generieke verschuiving van het moment dat een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan. De verschuiving vindt plaats van het moment waarop het omgevingsplan wordt vastgesteld of gewijzigd naar het moment van verlening van de omgevingsvergunning, onderscheidenlijk naar het moment van kennisgeving van de door de initiatiefnemer verstrekte informatie door het bevoegd gezag of, als geen informatie wordt verstrekt, naar het moment dat met de activiteit wordt gestart.

Deze beweging is noodzakelijk vanwege de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan. In het omgevingsplan worden diverse regels opgenomen die nu zijn verspreid over meerdere wettelijke regelingen, zoals regels over geluid, geurhinder, externe veiligheid en cultureel erfgoed. Daarnaast gaan in het omgevingsplan regels op over welstand, parkeren, kappen van bomen en uitwegen, waar in de geldende verordeningen vaak wordt gewerkt met open normen. De bredere reikwijdte die een omgevingsplan ten opzichte van een bestemmingsplan heeft, staat er aan in de weg om de omvang van schade te begroten aan de hand van alle maximale mogelijkheden die een omgevingsplan biedt. Uit de eerder in het algemeen deel van deze

memorie van toelichting genoemde botsproeven is gebleken dat een reële inschatting van de schade die het gevolg is van een omgevingsplan ten tijde van het vaststellen ervan niet goed mogelijk als in het omgevingsplan al deze regels worden geïntegreerd. Bovendien kan in een omgevingsplan worden gewerkt met open normen en flexibele en globale regels die mogelijkheden bieden voor burgers en bedrijven om met eigen initiatieven te komen. Onzeker is of deze mogelijkheden ooit worden verwezenlijkt. Als wordt gewerkt met een vaststelling van de schade aan de hand van de maximale mogelijkheden van een nieuw omgevingsplan, kan dit een belemmering zijn om te werken met flexibele, open of globale normstelling.

Over de mogelijkheid om schade als gevolg van vergunningvrije activiteiten vergoed te krijgen, wordt het volgende opgemerkt. Schade die zich na het verrichten van een vergunningvrije activiteit manifesteert, komt voor vergoeding op grond van artikel 15.1 in aanmerking, als de activiteit is toegestaan in het omgevingsplan, aan een regel van het omgevingsplan is toe te rekenen en de mogelijkheden die de regel of samenstel van regels van het omgevingsplan biedt, nog niet of niet volledig zijn benut. Als het omgevingsplan meerdere uitbreidingen van bestaande bebouwing vergunningvrij toestaat, kan voor elk van de uitbreidingen een aanvraag om schadevergoeding worden ingediend, maar niet tweemaal voor dezelfde uitbreiding. De schade is dan «anderszins verzekerd», waardoor artikel 4:126, tweede lid, onder d, Awb van toepassing is. Een ander voorbeeld zijn omgevingsplanregels van een centrumfunctie die meerdere activiteiten toelaten die wat betreft effecten op de fysieke leefomgeving van elkaar afwijken. Als het plan detailhandel en horeca op dezelfde locatie mogelijk maakt, kan voor elk van de activiteiten schadevergoeding worden verkregen als deze na elkaar worden verricht. Vestigt zich echter een andere winkel in een pand die wat betreft effect op de omgeving op één lijn is te stellen met de vorige winkel, dan kan niet opnieuw schadevergoeding worden verkregen.

Artikel 15.1 (nieuw) Omgevingswet (nadeelcompensatie)

Eerste lid

Hiervoor is al uitvoerig ingegaan op de betekenis van artikel 15.1 voor het systeem van nadeelcompensatie op grond van dit wetsvoorstel. Op deze plek wordt de keuze voor de afzonderlijke schadeoorzaken toegelicht die in artikel 15.1 zijn opgenomen. De (regels in) besluiten of maatregelen die in artikel 15.1, eerste lid, worden genoemd, hebben met elkaar gemeen dat zij rechtstreeks werkende rechten en verplichtingen voor burgers of bedrijven bevatten of rechtstreekse gevolgen voor hen hebben. Instructieregels van het Rijk of de provincie betreffen doorgaans een deelaspect van de fysieke leefomgeving, hebben geen rechtstreeks werkende gevolgen voor burgers en bedrijven en zijn om die reden niet als schadeoorzaak aangewezen. Instructieregels van het Rijk of de provincie die zich richten tot gemeenten moeten door het gemeentebestuur worden verwerkt in het omgevingsplan na een integrale en lokale afweging. Regels die burgers niet rechtstreeks binden, maar ook andere instrumenten uit de wet die burgers niet binden, zoals een omgevingsvisie, zijn niet aangewezen als schadeoorzaak in artikel 15.1. Pas nadat besluiten zijn genomen of regels zijn vastgesteld waarin visies, programma's en instructieregels zijn verwerkt, kan worden vastgesteld wat de omvang van eventuele schade is als gevolg van die besluitvorming. In vrijwel alle geldende regelingen worden besluiten met rechtsgevolgen voor burgers en bedrijven als schadeoorzaak aangewezen, vergelijk bijvoorbeeld artikel 26 van de Ontgrondingenwet, artikel 22 van de Tracéwet, de artikelen 15.20 en 15.21 Wm en artikel 6.1 Wro.

Wat betreft de afzonderlijke schadeorzaken die in artikel 15.1 zijn aangewezen, wordt het volgende overwogen. Artikel 15.1, eerste lid, wijst niet alle regels in een omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of algemene maatregel van bestuur aan, maar alleen de regels over activiteiten die rechtstreekse rechten of verplichtingen voor burgers en bedrijven bevatten. Daar waar bijvoorbeeld in de onderdelen c en e van het eerste lid, regels als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, worden aangehaald, moeten daar overigens ook maatwerkregels onder worden verstaan. Dat zijn ook regels over activiteiten. Voor de goede orde wordt in dit verband opgemerkt dat tot regels in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3 die in artikel 15.1 zijn aangewezen, ook regels als bedoeld in de artikelen 4.20 tot en met 4.29 behoren.

In artikel 2.39 is de leggerplicht opgenomen zoals die nu is geregeld in de Waterwet. De legger als bedoeld in artikel 2.39 heeft echter geen rechtstreeks werkende gevolgen voor burgers en bedrijven en is om die reden niet als schadeorzaak aangewezen. De veroorzaakte schade als gevolg van de legger valt daarom niet onder de reikwijdte van afdeling 15.1.

De legger die op grond van artikel 2.39 wordt vastgesteld, is overigens een andere leggerplicht dan waarin artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet voorziet. In de Waterschapswet gaat het om de zogenaamde onderhoudslegger, te weten een register van onderhoudsverplichtingen en onderhoudsplichtigen. Nu de Waterschapswet niet opgaat in de Omgevingswet, is afdeling 15.1 niet van toepassing op een aanvraag om schadevergoeding bij schade die mogelijk het gevolg is van een legger die op grond van artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet is vastgesteld.

Peilverhogingen of -verlagingen gelden evenmin als afzonderlijke schadeorzaak.

Een peilbesluit dat deze activiteiten mogelijk maakt, is wel als schadeorzaak aangewezen. Dat betekent dat alleen op grond van het peilbesluit een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan en niet op grond van de feitelijke peilwijzigingen die soms wel dagelijks worden uitgevoerd. Toekomstige inkomensschade als gevolg van peilverhogingen of -verlagingen kan aan de hand van een kapitalisatiemethode worden vastgesteld.

In de limitatieve opsomming is ook het treffen van een maatregel als bedoeld in artikel 19.15 als afzonderlijke schadeorzaak aangewezen. Het gaat hierbij om het treffen van een maatregel, waarvoor geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb wordt genomen, die mogelijk wel tot schade kan leiden. Gedacht kan worden aan het als noodmaatregel openzetten van een stuw in een gebied dat niet als bergingsgebied is aangewezen.

Als schadeorzaak zijn ook programma's opgenomen die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Het gaat hier bijvoorbeeld om het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Wet natuurbescherming, dat als verplicht programma terugkomt onder de Omgevingswet.

Artikel 15.1 zal nog worden aangevuld met besluiten waarvoor een grondslag wordt opgenomen in een of meer van de Aanvullingswetten. Naar verwachting zal deze aanvulling vooral betrekking hebben op besluiten op grond van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Het zal

daarbij in ieder geval gaan om een besluit tot het beperken of verbieden van de toegang tot een natuurgebied. Het aanschrijvingsbesluit en het instellen van een kapverbod uit de Wet natuurbescherming komen in de Omgevingswet terug via de instrumenten maatwerkvoorschrift en maatwerkregel.

Artikel 15.1 zal mogelijk ook worden aangevuld met regels in een ministeriële regeling op grond van de Omgevingswet als die regeling rechtstreekse rechten of verplichtingen voor burgers en bedrijven bevat of rechtstreeks gevolgen voor hen heeft.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat als voor een activiteit op grond van een regel in een omgevingsplan, in een omgevingsverordening, in een waterschapsverordening of op grond van de Omgevingswet een omgevingsvergunning is vereist, de omgevingsvergunning het exclusieve schadeveroorzakende besluit is.

In lijn met de Omgevingswet is het begrip «activiteit» in het voorstel voor artikel 15.1, tweede lid, feitelijk van aard en slaat het dus op de activiteit die een initiatiefnemer verricht of wil gaan verrichten. Verder is met de woorden *die activiteit* tot uitdrukking gebracht dat schadeoorzaken niet oneigenlijk worden vermengd. Als voor het verrichten van een activiteit zowel een vergunning voor het kappen van een boom, als een vergunning voor het maken van een uitweg is vereist, en deze vergunningen worden afzonderlijk verleend, dan leidt artikel 15.1, tweede lid, er niet toe dat de vergunning voor het kappen van de boom de schadeoorzaak is voor het maken van de uitweg of andersom.

Het tweede lid wijst daarmee de omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit als exclusieve schadeoorzaak aan, ook in het geval dat op die activiteit regels van toepassing zijn. Bij de vergunning wordt (uiteindelijk) de toestemming gegeven om de activiteit uit te voeren. Vanaf dat moment is voldoende aannemelijk dat de activiteit ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en kan de schade als gevolg van die vergunde activiteit worden begroot.

Artikel 15.1, tweede lid, kan zowel op directe als indirecte schade van toepassing zijn. Een voorbeeld van directe schade is een omgevingsplan waarin het verbod is opgenomen om zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bepaalde werkzaamheden uit te voeren (ook wel bekend als een aanlegvergunning). Voor die situatie geldt dat niet het omgevingsplan, maar de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als schadeveroorzakend besluit wordt aangemerkt.

Het omgevingsplan is wel het schadeveroorzakende besluit bij directe schade die rechtstreeks het gevolg is van een regel in een omgevingsplan (zoals een bestaande functie aan een locatie die wordt gewijzigd of beëindigd), aangezien de besluitvorming in dat geval niet afhankelijk is van een nader afwegingsmoment in een omgevingsvergunning.

Derde lid

Op grond van artikel 5.52, eerste lid, zoals dat lid door dit wetsvoorstel wordt gewijzigd, wijzigt het projectbesluit het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het betrokken project. Het derde lid van artikel 15.1 stelt zeker dat het projectbesluit ten opzichte van het omgevingsplan als exclusieve

schadeoorzaak geldt voor de activiteiten die daarbij mogelijk worden gemaakt. Als voor de aanwijzing en de inrichting van een bergingsgebied een projectbesluit wordt genomen, is dus het projectbesluit de schadeoorzaak en niet het omgevingsplan waarin de aanwijzing en inrichting is vastgelegd. Als echter wordt volstaan met de aanwijzing van het bergingsgebied in een omgevingsplan of een verordening van het waterschap, dan is het omgevingsplan of de verordening de schadeoorzaak.

Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat de artikelen 15.3 en 15.4 niet op het projectbesluit van toepassing zijn. Mogelijke schade als gevolg van het projectbesluit wordt vastgesteld aan de hand van een vergelijking tussen het regime dat geldt vóór het nemen van een projectbesluit en daarna. Artikel 15.1, derde lid, regelt alleen de exclusiviteit van het projectbesluit als schadeoorzaak.

Het derde lid voorkomt dat een aanvraag om schadevergoeding moet worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders voor zover het projectbesluit met het omgevingsplan in strijd is. Het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld, is dus bevoegd om te beslissen op een aanvraag om schadevergoeding als gevolg van een projectbesluit, ongeacht de vraag of het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt.

Wat betreft de vaststelling van de schade als gevolg van een projectbesluit en het moment dat een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend, wordt het volgende opgemerkt.

Een benadeelde kan een aanvraag om schadevergoeding als gevolg van een projectbesluit indienen vanaf het moment dat het projectbesluit in werking is getreden. Verder kan aan artikel 4:126, eerste lid, Awb worden ontleend dat om vergoeding van schade kan worden gevraagd als deze op basis van het besluit kan worden begroot (bijvoorbeeld bij waardevermindering van een onroerende zaak) of daarna, als de schade als gevolg van een projectbesluit is opgetreden (bijvoorbeeld in geval van tijdelijke inkomensschade). Dat heeft te maken met het type schade dat optreedt door het projectbesluit en de gevolgen van een projectbesluit.

Door projectbesluiten kunnen uiteenlopende vormen van schade ontstaan. Zo kan het gaan om blijvende of tijdelijke inkomensschade of om waardevermindering van een onroerende zaak. Als het gaat om waardevermindering van een onroerende zaak, dan wordt de schade in ieder geval bepaald aan de hand van de maximale invulling van de regels uit het projectbesluit. De schade wordt begroot aan de hand van een vergelijking van de juridisch maximaal toegestane situatie direct voor de inwerkingtreding van het projectbesluit met de maximale invulling van het projectbesluit direct na de inwerkingtreding, zij het dat de vergelijking wordt toegesneden op het concrete project dat de schade veroorzaakt. Wat betreft geluidproductieplafonds bij een weg bijvoorbeeld, wordt beoordeeld wat het maximale gebruik van een weg kan zijn in vergelijking met het juridisch regime voordat het projectbesluit de weg toestond. De waarde van een onroerende zaak kan verder ook beïnvloed worden door het feitelijke project dat wordt toegestaan in het projectbesluit, zoals de gevolgen voor de situeringswaarde van de onroerende zaak. Die feitelijke gevolgen worden meegenomen in de schadeberekening, voor zover deze aan het projectbesluit redelijkerwijs kunnen worden toegerekend.

Blijvende inkomensschade, bijvoorbeeld vanwege een permanente wegafsluiting, kan in voorkomende gevallen worden vastgesteld ten tijde van de inwerkingtreding van het besluit. Dat kan ook met inbegrip van

peildata na de inwerkingtreding, eventueel met een kapitalisatiefactor. Vergeleken wordt dan het inkomen van een benadeelde voor en na het projectbesluit, aan de hand van de juridisch geldende regels voor en na het projectbesluit.

Inkomensschade kan ook tijdelijk zijn, doorgaans door het deel van het projectbesluit dat geldt als omgevingsvergunning(en) of door de feitelijke uitvoering van het projectbesluit. Deze schade kan nog niet worden vastgesteld direct na inwerkingtreding van het besluit. Vanwege het feit dat de peildata uiteenlopend kunnen zijn, worden hier geen regels over gegeven. De schadeberekening volgt de huidige praktijk.

Artikel 15.2 (nieuw) Omgevingswet

Dit artikel bakent ten opzichte van artikel 4:126, eerste lid, Awb nader af wat onder schade moet worden verstaan. Dat betekent dat schade die bestaat uit immateriële schade, waartoe bijvoorbeeld ook de derving van woongenot behoort, niet afzonderlijk voor vergoeding in aanmerking komt.

In lijn met geldende schaderegelingen, zoals artikel 6.1, eerste lid, Wro, kan de schade die bestaat uit inkomensderving of waardevermindering van een onroerende zaak voor vergoeding in aanmerking komen. Daarvoor is geen afzonderlijke bepaling in afdeling 15.1 nodig, omdat deze vormen van schade onder het ruime begrip «schade» van artikel 4:126, eerste lid, Awb worden begrepen.

Onder schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, Awb kunnen ook de kosten worden begrepen die een benadeelde maakt ter voldoening aan voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning of aan eisen die opgenomen zijn in algemene regels. De geldende wetgeving bevat soortgelijke mogelijkheden in artikel 4.2 van de Wabo, artikel 15.20 Wm en artikel 22 van de Monumentenwet 1988.

Degene tot wie het voorschrift of de regel is gericht, kan daardoor om compensatie van deze kosten vragen, voor zover ze niet voor zijn of haar rekening behoren te blijven. Op de vergoeding van de kosten is het zogenoemde *égalité*beginsel van toepassing, dat in artikel 4:126, eerste lid, Awb is vastgelegd. Het *égalité*beginsel is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al toegelicht. Volgens dat beginsel komt alleen schade voor vergoeding in aanmerking die uitgaat boven het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico («abnormale last») en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft («speciale last»). Uitgangspunt is dat schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen in beginsel tot het normale maatschappelijke of het normale bedrijfsrisico hoort.

Het vereiste van de abnormale last houdt in dat alleen de schade die buiten het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico valt, voor vergoeding in aanmerking komt. Dit betekent dat wanneer degene die vanwege het verrichten van activiteiten schade of hinder aan de fysieke leefomgeving veroorzaakt, wordt geconfronteerd met kosten of schade als gevolg van (aangescherpte) verplichtingen (op grond van de vergunning of regelgeving), deze schade of kosten in beginsel binnen het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico vallen. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het aanscherpen van vergunningvoorschriften vanwege de best beschikbare technieken of voorschriften die met het oog op de bescherming van archeologische of monumentale waarden aan een omgevingsvergunning worden verbonden. De kosten of schade die het gevolg zijn van het kunnen voldoen aan de vergunningvoorschriften of

verscherpte regelgeving en die niet boven het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico uitstijgen, komen vanwege het vereiste van de «abnormale last» in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking.

Bij kosten of schade als gevolg van verplichtingen vanwege archeologische monumenten vloeit dit ook voort uit het beginsel uit het verdrag van Valletta dat «de verstoorder betaalt». Dit beginsel houdt in dat de initiatiefnemer van een activiteit die een archeologisch monument dreigt te verstoren, in beginsel de kosten van maatregelen voor behoud *in situ* van het archeologisch monument draagt of, dat diegene, waar dat niet mogelijk is, de kosten van het archeologisch onderzoek, met inbegrip van documentatie, conservering van archeologische vondsten en rapportage draagt.

Het vereiste van de speciale last houdt in dat sprake moet zijn van een last die op een beperkte groep burgers of bedrijven onevenredig zwaar drukt ten opzichte van een vergelijkbare groep (de referentiegroep). Het vereiste van de speciale last kan ervoor zorgen dat, ondanks het feit dat sprake is van een last die binnen het normale maatschappelijke risico valt, de schade of kosten vanwege de speciale last wel voor vergoeding in aanmerking komen. Een voorbeeld van een vergelijking met de referentiegroep betreft het arrest van de Hoge Raad van 18 januari 1991, ECLI:NL:PHR:1991:AC4031 (Leffers/Staat). De Hoge Raad oordeelt dat vanwege de regeling waarbij het voeren van varkens met voedsel- of slachtafval («swill») werd verboden, een kleine groep van bedrijfsmatige varkensmesters die, in tegenstelling tot de referentiegroep, hun bedrijf geheel hadden ingericht op het gebruik van swill, in onevenredige mate in hun belang werden getroffen als gevolg van het verbod. Voor deze groep gold dat zij niet van de ene op de andere dag op een andere manier van het voeren van varkens konden overgaan zonder aanzienlijke schade te lijden. Tot de referentiegroep behoren niet alle varkenshouders, maar uitsluitend de varkenshouders die swill gebruiken. De kleine groep bedrijven die hun bedrijfsvoering volledig hadden ingericht op het gebruik van swill werden door het verbod ten opzichte van de referentiegroep onevenredig zwaar getroffen.

Over het algemeen bestaat een referentiegroep dus ook uit een beperkte groep. Bij archeologische monumenten bestaat de referentiegroep niet uit alle eigenaren, maar alleen uit eigenaren van een bepaald archeologisch (rijks)monument met dezelfde bescherming. Dit betekent dat de situatie van een eigenaar van een archeologisch rijksmonument wordt vergeleken met de situatie van andere eigenaren van een vergelijkbaar archeologisch rijksmonument. Alleen wanneer een specifieke groep of benadeelde zicht ten opzichte van de referentiegroep zou onderscheiden waarvoor de last onevenredig hoog is, komt deze (specifieke groep van) benadeelde(n) voor nadeelcompensatie in aanmerking op grond van het égalitébeginsel.

Wat betreft de schade die voor vergoeding in aanmerking komt, wordt hier ook gewezen op artikel 4:129 Awb. Op grond van artikel 4:129 Awb vergoedt het bestuursorgaan, als het een vergoeding toekent als bedoeld in artikel 4:126, ook de redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade, de redelijke kosten ter zake van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand bij de vaststelling van de schade, het betaalde recht voor behandeling van de aanvraag om schadevergoeding en de wettelijke rente die wordt gerekend over het schadebedrag. Als er aanleiding is voor nadeelcompensatie komen ook deze kosten dus voor vergoeding in aanmerking.

Eerste lid

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting en in het algemeen deel van de artikelsgewijze toelichting uiteen is gezet, is het uitgangspunt van de regeling dat schade wordt vergoed als duidelijk is welke gevolgen een besluit of activiteit voor de fysieke leefomgeving heeft. Op dat moment kan worden beoordeeld of het gebruik van de mogelijkheden van een omgevingsplan of een ander instrument uit de wet tot schade leidt en, zo ja, wat de omvang van de schade is.

Als schade ontstaat bij het verrichten van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, bepaalt artikel 15.3 hoe indirecte schade die bestaat uit de waardevermindering van een onroerende zaak wordt vastgesteld. Dat gebeurt aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor en na het tijdstip waarop het bevoegd gezag mededeling heeft gedaan van het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Ten opzichte van artikel 15.1, eerste lid, wordt hiermee voor dit type schade de peildatum op een ander moment vastgelegd. Ook wordt het vertrekpunt voor de bepaling van de schade vastgelegd.

Artikel 15.3 leidt ertoe dat in geval van indirecte schade, de waardevermindering van een onroerende zaak wordt vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie voor en na de verlening van de omgevingsvergunning. Als onmiddellijk na de peildatum een waardevermindering optreedt, kan dat een aanwijzing zijn dat de schade wordt veroorzaakt door de omgevingsvergunning. Voor vergoeding van schade moet worden voldaan aan het *conditio sine qua non*-vereiste, wat inhoudt dat de overheidshandeling een noodzakelijke voorwaarde voor het optreden van de schade is.

Voor vergoeding komt daarnaast alleen schade in aanmerking die redelijkerwijs kan worden toegerekend aan de omgevingsvergunning. Naast de omgevingsvergunning kunnen ook andere factoren van invloed zijn op de waardeontwikkeling, zoals een plotseling optredende financieel-economische crisis of een calamiteit.

De wijze waarop de waarde van een onroerende zaak bij indirecte schade wordt vastgesteld, wijkt daarmee af van de geldende wetgeving, zoals de Wro. Op grond van de Wro wordt de schade – kort weergegeven – vastgesteld aan de hand van een vergelijking van het oude en het nieuwe bestemmingsplan. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar de maximale invulling van het plan, ongeacht of de invulling is of wordt gerealiseerd. Onder die wet wordt het nadeel bepaald per schadefactor (aantasting van de privacy, uitzicht, zonlichttoetreding of situeringswaarde), waarbij van de meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden moet worden uitgegaan¹⁰⁷.

In het geval dat de schade wordt veroorzaakt door een legaliserende omgevingsvergunning, is het onredelijk om vast te houden aan de regel dat de waarde die de onroerende zaak voor de peildatum heeft, vastgesteld moet worden aan de hand van feitelijke situaties. Een vergelijking voor en na de peildatum zou anders immers niet of nauwelijks tot schade leiden, waarvan degene profiteert die oorspronkelijk illegaal heeft gehandeld. Artikel 15.3 moet zo worden gelezen dat in een dergelijk geval

¹⁰⁷ Zie daarvoor r.o 2.1 en 2.2. van de uitspraak van de ABRvS van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

bij de bepaling van de schade wordt uitgegaan van de waarde die de onroerende zaak voor de peildatum zou hebben als niet illegaal zou zijn gehandeld.

Wat betreft de zinsnede over het doen van mededeling wordt aangesloten bij de terminologie van artikel 16.64, derde lid, en wordt gedoeld op een algemene publicatie aan een breed publiek.

Tweede lid

Het tweede lid verduidelijkt dat artikel 15.3 alleen van toepassing is op zogenaamde indirecte schade. Indirecte schade is schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf. Artikel 15.3 is dus niet van toepassing op directe schade. Directe schade is schade die bestaande rechten wijzigt. In paragraaf 2.1.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is het onderscheid tussen directe en indirecte schade nader beschreven.

Artikel 15.4 (nieuw) Omgevingswet

Eerste lid

Het eerste lid van dit artikel bepaalt het moment waarop een aanvraag om vergoeding van indirecte schade kan worden gedaan voor activiteiten die onder het toepassingsbereik van een algemene regel vallen en waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Dit is het geval wanneer door het bevoegd gezag kennis is gegeven van de door de initiatiefnemer verstrekte informatie of wanneer met de activiteit is begonnen. Met de term «informatie» wordt in dit verband informatie in brede zin bedoeld, bijvoorbeeld informatie in het kader van meldingsplichten.

Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.1 en in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, is het uitgangspunt van de regeling dat schade wordt vergoed als duidelijk is welke gevolgen een besluit of activiteit voor de fysieke leefomgeving heeft. Op dat moment kan worden beoordeeld of het gebruik van de mogelijkheden van een omgevingsplan of een ander instrument uit de wet tot schade leidt en, zo ja, wat de omvang van de schade is.

Voor gevallen als bedoeld in dit artikel kan dat pas, als duidelijk is van welke mogelijkheden gebruik wordt gemaakt die een omgevingsplan, verordening of algemene maatregel van bestuur biedt. Dat neemt niet weg dat ook in die gevallen de desbetreffende regel in een plan, verordening of algemene maatregel van bestuur op grond waarvan de activiteit is toegestaan, als schadeoorzaak geldt als bedoeld in artikel 15.1. Het verrichten van een vergunningvrije activiteit is een uitwerking van deze schadeoorzaak, aangezien het bestuursorgaan bij het vaststellen van het schadeveroorzakende besluit de afweging heeft gemaakt welke activiteiten zonder vergunning kunnen worden verricht. Voor zover het verrichten van een vergunningvrije activiteit het gevolg is van deze schadeoorzaak, kan de activiteit aan de overheid worden toegerekend. Gedacht kan worden aan de toestemming in een omgevingsplan om vergunningvrij een woning te bouwen. Als de woning wordt gebouwd, kan dat aanleiding zijn voor een aanvraag om schadevergoeding.

Alleen objectief bepaalbare schade die aan het omgevingsplan, aan de algemene maatregel van bestuur of aan de verordening kan worden toegerekend, komt in aanmerking voor vergoeding op grond van afdeling 15.1. Persoonlijke gedragingen of uitingen van een bewoner in of aan een

onroerende zaak, of de staat van onderhoud waarin een woning verkeert, kunnen dat niet zijn. Dergelijke handelingen van een burger kunnen niet aan de overheid worden toegerekend.

Een groot deel van de activiteiten waarvan verwacht wordt dat deze schade kunnen veroorzaken is binnen het stelsel van de Omgevingswet vergunning- of meldingsplichtig (met inbegrip van verplichte publicatie). Een voorbeeld van een dergelijke kenbare meldingsplicht is de in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) opgenomen melding voor een tandartsenpraktijk. Voor het moment dat een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend, kan dus veelal bij die meldingen aangesloten worden. Als schade ontstaat door een activiteit kan uit de publicatie worden afgeleid wat de aard en strekking van de schadeveroorzakende activiteit is, welk bestuursorgaan bevoegd gezag is en waar de aanvraag om schadevergoeding moet worden ingediend. Ook op decentraal niveau kunnen decentrale overheden bepalen dat activiteiten meldingsplichtig zijn.

Voor eventuele resterende «schadeveroorzakende activiteiten die niet door een meldingsplicht worden gedekt», is het ook mogelijk een aanvraag om schadevergoeding in te dienen. De aanvraag kan dan worden ingediend vanaf het moment dat met de activiteit is begonnen. De benadeelde kan de aanvraag indienen bij het bevoegd gezag; dit zal in de meeste gevallen op gemeentelijk niveau zijn – het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 15.10 bevat in dit kader een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het opnemen van een informatieverplichting in onder meer een omgevingsplan. Dit vormt daarmee onderdeel van het geheel aan regels met betrekking tot het kunnen indienen van een aanvraag om schadevergoeding ingeval sprake is van vergunningvrije activiteiten. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting, en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.10, wordt dit verder toegelicht.

Tweede lid

Als de schade ontstaat bij het verrichten van een activiteit waarvoor geen vergunning is vereist, bepaalt artikel 15.4, tweede lid, dat de schade wordt vastgesteld aan de hand van een vergelijking van de waarde van een onroerende zaak onmiddellijk voor en na het tijdstip waarop het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van de door de initiatiefnemer verstrekte informatie of onmiddellijk voor en na de start van de activiteit als geen informatie is verstrekt. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt hier ook op ingegaan.

Derde lid

Wat betreft de verhouding tussen artikel 4:131 Awb en artikel 15.4 wordt het volgende opgemerkt. Artikel 4:131 Awb geeft een algemene verjaaringstermijn van vijf jaar na aanvang van de dag waarop de benadeelde bekend is geworden met de schade en met het voor het schadeveroorzakende besluit verantwoordelijke bestuursorgaan, of twintig jaar nadat de schade is veroorzaakt als de benadeelde niet bekend was met de schade en daar ook niet bekend mee kon zijn. Voor appellabele besluiten start de termijn van vijf jaar niet eerder dan nadat het besluit onherroepelijk is geworden. Een bevoegd gezag is overigens niet verplicht een aanvraag na het verstrijken van een hier genoemde termijn af te wijzen.

Artikel 15.4, derde lid, geeft ten opzichte van artikel 4:131 Awb een aanvullende regeling voor vergunningvrije activiteiten. Artikel 4:131, tweede lid, Awb heeft alleen betrekking op een appellabel besluit. Voor de toepassing van artikel 4:131, eerste lid, Awb, moet de dag na die waarop het bevoegd gezag de kennisgeving, als bedoeld in artikel 15.4, eerste lid, onderdeel a, heeft gedaan, worden gezien als de dag na die waarop de benadeelde bekend is geworden zowel met de schade als met het voor de schadeveroorzakende gebeurtenis verantwoordelijke bestuursorgaan.

Vierde lid

Het vierde lid verduidelijkt dat artikel 15.4 alleen van toepassing is op zogenaamde indirecte schade. Indirecte schade is schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf. In paragraaf 2.1.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het onderscheid tussen directe en indirecte schade nader beschreven.

Artikel 15.5 (nieuw) Omgevingswet

Dit artikel geeft drie cumulatieve criteria die bepalen wanneer aan een benadeelde niet kan worden tegengeworpen dat hij het risico op het ontstaan van schade actief heeft aanvaard. Zoals in paragraaf 2.1.2.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht, bestaat op grond van de huidige rechtspraak geen aanspraak op planschade als de benadeelde op het moment van de aankoop van een onroerende zaak had kunnen weten dat een bestemmingsplan in voor hem ongunstige zin zou kunnen wijzigen. Reden daarvan is dat de koper op dat moment rekening kon houden met de nadelige ontwikkeling en deze ontwikkeling in de aankoop prijs kon verdisconteren.

In de toelichting op de artikelen 15.1 en 15.4 is aangegeven dat in de voorgestelde regeling het moment waarop een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan, wordt verlegd. Bij de vaststelling van het omgevingsplan is nog niet duidelijk in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt. Aangezien het moment waarop een aanvraag om schadevergoeding kan worden gedaan verschuift naar het moment waarop de activiteit wordt verricht of de omgevingsvergunning wordt verleend, is het niet redelijk om aan de benadeelde tegen te werpen dat hij vanaf het moment waarop het omgevingsplan is vastgesteld dat deze ontwikkeling mogelijk maakt, had kunnen voorzien dat zich voor hem ongunstige wijzigingen kunnen voordoen.

In artikel 15.5 is daarom een regeling opgenomen dat de koper het risico niet heeft aanvaard als hij aankoopt na vaststelling van het omgevingsplan. Het onder bepaalde omstandigheden niet kunnen tegenwerpen van de actieve risicoaanvaarding is als het ware de keerzijde van de beweging om de schadevergoeding te verleggen van het omgevingsplan naar het moment dat vergunning wordt verleend of de activiteit wordt uitgevoerd. Het recht op schadevergoeding blijft behouden en gaat over op de koper. De eventuele schade komt voor vergoeding in aanmerking op het moment dat de activiteit ook daadwerkelijk wordt verricht of de omgevingsvergunning daarvoor is verleend. Voor zover ontwikkelingen in de omgeving van invloed zijn op de marktwaarde van een onroerende zaak, zullen verkoper en koper met het behoud van het recht op schadevergoeding naar verwachting rekening houden bij de vaststelling van de waarde van de onroerende zaak. Het artikel draagt daardoor bij aan beperking van de mogelijk waardedrukkende effecten als gevolg van nog niet benutte mogelijkheden van een

omgevingsplan. Dat wordt ondersteund door het rapport van SAOZ/Kraan & De Jong dat in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is genoemd. Eventuele negatieve effecten op de verkoopprijs door de schaduwwerking van het omgevingsplan zullen door dit artikel worden beperkt. Weliswaar richt het artikel zich tot de koper, het werkt ten gunste van zowel koper als verkoper.

Onderdeel a

Het eerste criterium bepaalt dat dit artikel alleen betrekking heeft op een koper die overeenkomstig artikel 7:2, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek tot koop is overgegaan. Het geldt daarmee alleen voor de koper die niet in het kader van uitoefening van een beroep of bedrijf gronden of panden aan- en verkoopt. Degenen die onroerende zaken aan- en verkopen in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf worden geacht bij investeringsbeslissingen rekening te houden met mogelijk nadelige ontwikkelingen in de omgeving van het perceel waarop de onroerende zaak is gelegen.

Onderdeel b

Het tweede criterium bepaalt dat dit artikel alleen geldt voor de gevallen waarbij het moment dat een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend, wordt verlegd van het tijdstip van vaststelling van het omgevingsplan naar het tijdstip van respectievelijk de verlening van de omgevingsvergunning, het verstrekken van informatie over de activiteit of het begin van de activiteit. In andere gevallen wordt teruggevallen op de hoofdregel van artikel 4:126, tweede lid, aanhef en onder a, Awb. Voor bijvoorbeeld een aanvraag om schadevergoeding als gevolg van een projectbesluit, geldt deze regeling niet.

Onderdeel c

Het laatste criterium bepaalt dat deze bepaling alleen van toepassing is op schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak.

Wanneer aan alle criteria is voldaan, kan de actieve risicoaanvaarding niet worden tegengeworpen.

Artikel 15.6 (nieuw) Omgevingswet

Dit artikel geeft – in aanvulling op de regeling in de Awb – drie cumulatieve criteria die bepalen wanneer de aanvrager van schadevergoeding het risico op het ontstaan van schade passief heeft aanvaard (de passieve risicoaanvaarding). Om passieve risicoaanvaarding te kunnen tegenwerpen, moet aan alle criteria zijn voldaan. Bij passieve risicoaanvaarding gaat het om directe schade als gevolg van het wijzigen van een regel die is gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In dit verband moet onder wijzigen ook intrekken worden verstaan. Artikel 15.6 is hiermee concreet van betekenis ingeval sprake is van onbenutte mogelijkheden die het omgevingsplan biedt.

Onderdeel a

Het eerste criterium bepaalt dat het bevoegd gezag ten minste één jaar voor de vaststelling van het besluit waardoor de regel wordt gewijzigd, van deze voorgenomen wijziging kennis heeft gegeven in overeenstemming met artikel 3:12 Awb. Hiermee wordt voorkomen dat een eigenaar wordt geconfronteerd met het beëindigen of wijzigen van een tot dan toe onbenutte functie, zonder dat hij hiervan op de hoogte is.

Op grond van de huidige lijn in de jurisprudentie is het voor de beantwoording van de vraag of de aanvrager het risico passief heeft aanvaard voldoende dat, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Daarbij moet de eigenaar rekening houden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt, maar een dergelijk beleidsvoornemen hoeft geen formele status te hebben¹⁰⁸. Dit betekent dat het op grond van de huidige lijn in de jurisprudentie niet noodzakelijk is dat het voor de eigenaar kenbaar is of, waar en op welke wijze dit beleidsvoornemen openbaar is gemaakt. Passieve risicoaanvaarding kan bijvoorbeeld al worden tegengeworpen wanneer de benadeelde het concrete beleidsvoornemen had kunnen inzien op bijvoorbeeld het gemeentehuis.

De regels die worden gesteld met het oog op de toedeling van functies aan locaties zullen zoveel mogelijk worden opgenomen in het omgevingsplan. Alleen als de regulering van een onderwerp van overheidszorg op provinciaal niveau toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels vereist en niet doelmatig of doeltreffend kan worden gereguleerd via instructieregels of instructies, kunnen provinciale staten in de omgevingsverordening ook dergelijke regels opnemen.

Voor het omgevingsplan voorziet artikel 16.29 van de Omgevingswet in een kennisgevingsverplichting. Op grond van dat artikel is de gemeenteraad verplicht kennis te geven van een voornemen tot vaststelling van een omgevingsplan. In onderdeel a wordt wat betreft de eisen waaraan de kennisgeving moet voldoen, aangesloten bij die bepaling. Dat betekent dat wat betreft de kennisgeving moet worden voldaan aan artikel 3:12 Awb. In het enkele geval dat regels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in een provinciale verordening zijn gesteld en schadeoorzaak zijn, zullen de provincies ook aan deze kennisgevingsplicht moeten hebben voldaan. Alleen dan kan de passieve risicoaanvaarding aan een benadeelde tegengeworpen worden.

Onderdeel b

Het tweede criterium bevat de voorwaarde dat er gedurende drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan de kennisgeving op de locatie waarop de wijziging van de regel van toepassing is, geen activiteit is verricht die voor die wijziging was toegestaan. De periode van drie jaar is niet gekoppeld aan de benadeelde, maar aan de locatie. Dit betekent dat wanneer gedurende de periode van drie jaar de eigendom wisselt, de periode van drie jaar niet opnieuw aanvangt.

Het opnemen van een termijn van drie jaar biedt zowel de eigenaar als het bevoegd gezag duidelijkheid. In de consultatie hebben onder meer de VNG en het IPO naar voren gebracht dat de termijn van drie jaar te lang is. Daarentegen vindt de NEPROM een termijn van drie jaar te kort. Volgens de regering biedt een termijn van drie jaar de eigenaar voldoende gelegenheid om gebruik te maken van de mogelijkheden die rechtstreeks zijn toegestaan op grond van een omgevingsplan of de omgevingsverordening. Wanneer gedurende drie jaar geen gebruik is gemaakt van deze mogelijkheden kan het bevoegd gezag na afloop van die termijn beginnen met een procedure tot aanpassing van een omgevingsplan of de

¹⁰⁸ Zie onder meer ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 en ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:923.

omgevingsverordening aan actuele ontwikkelingen. Alleen dan kan de passieve risicoaanvaarding aan een benadeelde tegengeworpen worden.

Onderdeel c

Het laatste criterium bepaalt dat passieve risicoaanvaarding alleen kan worden tegengeworpen wanneer de benadeelde gedurende de periode dat hij weet of kan weten dat het bevoegd gezag het voornemen heeft om de functie te wijzigen geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden om de activiteit alsnog te verrichten. Binnen deze periode mag van de benadeelde worden verwacht dat hij een concrete poging onderneemt om de activiteit alsnog te verrichten. Conform de huidige jurisprudentie bestaat het ondernemen van een concrete poging om de activiteit alsnog te verwezenlijken uit het indienen van een uitgewerkt bouwplan dat in beginsel past binnen de bestaande mogelijkheden van het planologische regime.

De huidige jurisprudentie geeft geen eenduidig antwoord op de vraag binnen welke termijn een voorbereiding moet worden getroffen. De termijnen lopen uiteen¹⁰⁹. Dit voorstel concretiseert dat benadeelden binnen één jaar nadat kenbaar is geworden dat het bevoegd gezag het voornemen heeft om de functie te wijzigen, of zoveel later als de functie later dan een jaar na de kennisgeving wordt gewijzigd, de nodige voorbereidingen getroffen moeten hebben. Hierbij moet worden bedacht dat de eigenaar ten minste drie jaar de gelegenheid heeft gehad om de activiteit die voor de voorgenomen wijziging was toegestaan te verrichten, terwijl van hem niet wordt verlangd dat hij een volledig uitgewerkte en ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning indient voor het verrichten van de activiteit die past binnen de bestaande mogelijkheden van het omgevingsplan of de omgevingsverordening.

Samengevat kan het bevoegd gezag een functie wijzigen of beëindigen zonder dat een aanspraak op nadeelcompensatie ontstaat, als de functie drie jaar heeft gegolden, de wijziging minimaal een jaar voordat het besluit tot wijziging is vastgesteld, is aangekondigd en vanaf het tijdstip van de kennisgeving tot het tijdstip van de wijziging van de functie niet de voorbereidingen zijn getroffen die nodig zijn om de activiteit alsnog te verrichten.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat een bevoegd gezag een onbenutte functie ook kan wijzigen of beëindigen zonder aan alle criteria te voldoen. Het gevolg daarvan is dat passieve risicoaanvaarding niet kan worden tegengeworpen en het recht op nadeelcompensatie blijft bestaan.

Artikel 15.7 (nieuw) Omgevingswet

Eerste lid

Het kan voorkomen dat handelingen van overheden schade veroorzaken voor het inkomen van bedrijven of de waarde van onroerende goederen. Burgers mogen niet verwachten dat overheidsmaatregelen in geen enkel geval negatief voor hen zullen uitpakken¹¹⁰. Tot op zekere hoogte moet iedere burger zijn eigen schade als gevolg van handelen door een

¹⁰⁹ Zie ABRvS 25 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2016:1395, waarbij de Afdeling een termijn van 28 weken voldoende oordeelde ter voorbereiding en indiening van een bouwplan omtrent het verbouwen van een woning en het oprichten van bijgebouwen. Zie voorts ABRvS 16 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7338, waarbij de Afdeling niet inzag dat anderhalf jaar te kort was voor het indienen van een bouwplan voor bedrijfsmatige bebouwing.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, blz. 23.

overheid dragen. Alleen schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico (abnormale last) en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (speciale last), komt voor vergoeding in aanmerking. Dat volgt uit artikel 4:126, eerste lid, Awb, waarin het égalitébeginsel wettelijk is verankerd. Uit dit beginsel vloeit voort dat in een individueel geval een deel van de schade door een overheidsmaatregel mogelijk niet of niet volledig vergoed wordt. Van geval tot geval wordt bepaald wat de aftrek op de schadevergoeding moet zijn vanwege het normale maatschappelijke risico. De regeling uit de Awb laat de mogelijkheid open dat de rechtspraak en bijzondere wetgeving bepalen in welke gevallen een dergelijke aftrek op grond van artikel 4:126, eerste lid, Awb gerechtvaardigd is.

Het wetsvoorstel voorziet in artikel 15.7, eerste lid, in een vast forfait voor een veel voorkomend type schade. Het artikel bepaalt dat voor indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak, 5% van de waarde die de onroerende zaak had voor de nadelige ontwikkeling wordt aangemerkt als behorend tot het normale maatschappelijke risico. Daarmee komt deze schade niet voor vergoeding in aanmerking. Dat bevordert de voorspelbaarheid van de uitkomsten van schadeprocedures en vergroot de rechtszekerheid. Voorafgaande aan de aanvraag om schadevergoeding bestaat zo meer duidelijkheid over de schade die niet voor vergoeding in aanmerking komt. Op de redenen voor het toepassen van een vast forfait voor dit type schade en op de hoogte van het forfait is uitvoerig ingegaan in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het forfait is alleen van toepassing op wat in de praktijk indirecte schade wordt genoemd. Naar aanleiding van de consultatiereacties is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat het forfait niet van toepassing is op wat in de praktijk directe schade wordt genoemd. In de praktijk kan overigens wel een aftrek op de schadevergoeding voor directe schade toegepast worden op grond van het égalitébeginsel. Deze benadering is in lijn met de Wro (artikel 6.2).

Verder is het forfait alleen van toepassing op schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak. Dit betekent dat het wettelijk forfait niet van toepassing is op alle andere vormen van schade die voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. Dit neemt niet weg dat ook bij het vaststellen van bijvoorbeeld inkomensschade een gedeelte van de schade voor rekening van de aanvrager kan blijven op grond van het égalitébeginsel. Op grond van het égalitébeginsel wordt bij inkomensschade door infrastructurele ingrepen in de praktijk bijvoorbeeld een korting of drempel toegepast.

In de consultatiereacties is de vraag naar voren gekomen hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot artikel 1 Eerste Protocol (EP) van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 1 EP biedt bescherming tegen verstoring van het genot van de eigendom door de overheid. Dit artikel bepaalt onder welke voorwaarden een eigendomsinbreuk door de overheid gerechtvaardigd kan zijn. Dat is het geval als de inbreuk op het genot van de eigendom bij wet is voorzien en in het algemeen belang is. Besluiten, regels en maatregelen als bedoeld in artikel 15.1 moeten daaronder worden begrepen. Is dat het geval, dan gaat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens na of er een «fair balance» is tussen het algemeen belang dat met de ingreep is gemoeid en de gevolgen die de ingreep voor een burger heeft. Daarbij is van belang of de ingreep was te voorzien en is ook van belang welke flankerende maatregelen de overheid heeft genomen om de nadelige gevolgen van de ingreep te verzachten. De

flankerende maatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een overgangstermijn, het bieden van een alternatief, het nemen van compenserende maatregelen of het toekennen van schadevergoeding. Het Hof maakt daarbij onderscheid tussen eigendomsontneming en regulering van eigendom. Naarmate de inbreuk op de eigendom of de gevolgen voor de benadeelde groter zijn, worden meer en ruimere maatregelen van de overheid verwacht. Bedacht moet worden dat de bekende rechtspraak van het Hof betrekking heeft op wat in de Nederlandse schadevergoedingspraktijk onder directe schade wordt verstaan. Voor zover artikel 1 EP van het EVRM rechtstreeks betrekking heeft op de vergoeding van indirecte schade, kan niet worden gezegd dat het opnemen van een wettelijk forfait in strijd komt met artikel 1 EP. Indirecte schade is het gevolg van een toestemming van de overheid die gevolgen heeft voor de waarde van de onroerende zaak, maar die het genot van de eigendom niet direct juridisch verstoort. Voor zover mogelijk, zal bij de toestemming die de overheid verleent, worden overwogen of flankerende maatregelen kunnen worden getroffen. Het forfait van 5% betekent bovendien niet dat in het geheel geen indirecte schade vergoed wordt. Waardeverminderingen van meer dan 5% van het onroerend goed kunnen voor vergoeding in aanmerking komen.

Tweede en derde lid

Het tweede en derde lid voorzien in een anticumulatieregeling van het wettelijke forfait. Dit betekent dat het forfait onder bepaalde omstandigheden niet twee keer aan een benadeelde kan worden tegengeworpen. De anticumulatiebepalingen zijn, net als het wettelijke forfait zelf, alleen van toepassing op de waardevermindering van een onroerende zaak die ontstaat door ontwikkelingen in de omgeving van het perceel waarop de zaak is gelegen (indirecte schade).

Een activiteit die in de fysieke leefomgeving wordt verricht, kan onderhevig zijn aan verschillende overheidstoestemmingen die (vrijwel) gelijktijdig of kort na elkaar worden verleend en met elkaar samenhangen. Denk aan de bouw van een woning in de plaats van een verouderde bedrijfsloods, waarvoor een boom moet worden gekapt, en waaraan later een garage met uitweg wordt toegevoegd. Het staat de benadeelde vrij om dan afzonderlijke aanvragen om vergoeding van schade in te dienen. Hij kan echter ook een gebundelde aanvraag om schadevergoeding indienen, als hij te maken heeft met meerdere schadeveroorzakende besluiten die samenhangen en waarvoor hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is om over elk van de aanvragen om schadevergoeding te beslissen. Als het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk onbevoegd is om op de aanvraag om schadevergoeding te beslissen, zal het de aanvraag (in zoverre) met toepassing van artikel 2:3, eerste lid, Awb doorzenden naar het bestuursorgaan dat wel bevoegd is te beslissen op de aanvraag. Bij het bepalen of sprake is van samenhang, spelen diverse factoren een rol. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan functionele samenhang, maar ook aan de geografische ligging van de ontwikkelingen waarop de besluiten betrekking hebben. De bouw van een zendmast op 500 meter afstand van een onroerende zaak en de bouw van een zorgcomplex daartegenover zullen bijvoorbeeld niet als samenhangend moeten worden beschouwd. Van geval tot geval zal bekeken moeten worden of op basis van de concrete feitelijke omstandigheden sprake is van samenhang.

Het tweede lid regelt de anticumulatie bij een gebundelde aanvraag. Met het bundelen kan de benadeelde de aanvragen opsparen en met één aanvraag duidelijkheid krijgen over de aanspraak op schadevergoeding. Ook aanvragen om vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door

feitelijk handelen (in het kader van een in een omgevingsplan opgenomen vergunningvrije activiteit) en om vergoeding van schade door omgevingsvergunningen die daarmee samenhangen (bijvoorbeeld kappen, aanleg van uitwegen) kunnen in één aanvraag gebundeld worden. Tegelijkertijd wordt door het stellen van de voorwaarde van «samenhang» voorkomen dat het artikel van toepassing is op gevallen die niets met elkaar te maken hebben.

Het forfait wordt toegepast op de totale schade die voortvloeit uit de gebundelde aanvraag en de schadeveroorzakende besluiten waarop de aanvraag betrekking heeft. Dat voorkomt dat het forfait twee keer bij één ontwikkeling wordt toegepast, wat nadelig kan uitpakken voor de aanvrager. Voordelen van het bundelen van de aanvragen zijn daarnaast dat het aantal procedures wordt beperkt en dat het leidt tot een completer beeld van de totale schade. Dat nodigt de aanvrager uit om de schadevergoeding gebundeld aan te vragen en draagt bij aan een efficiënte afwikkeling van de mogelijke schadevergoeding. Voorwaarde is wel dat voor elk van de aanvragen om schadevergoeding hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is om te beslissen.

Omdat de Omgevingswet de regeling voor nadeelcompensatie in de Awb tot uitgangspunt neemt, geldt voor titel 15.1 de termijn voor het indienen van de aanvraag zoals in artikel 4:131 Awb is opgenomen. Dit betekent dat een aanvraag om schadevergoeding na vijf jaar na het onherroepelijk worden van het schadeveroorzakende besluit, of tot vijf jaar (en in ieder geval na verloop van twintig jaar) na het bekend worden met de schade en het verantwoordelijke bestuursorgaan, kan worden afgewezen door het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan is niet verplicht tot het afwijzen van de aanvraag. Het is wel zo dat het aan een aanvrager om schadevergoeding is om zelf in de gaten te houden dat voor verschillende besluiten verschillende verjaringstermijnen kunnen gelden.

De aanvrager hoeft dus niet direct in actie te komen als het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk wordt of als diegene bekend wordt met de schade. Hij kan eventueel eerst een ontwikkeling wat verder afwachten en daarna een gebundelde aanvraag om schadevergoeding indienen. Hij kan er echter ook voor kiezen om aparte aanvragen om schadevergoeding in te dienen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als reeds een gebundelde aanvraag is ingediend en zich nadien alsnog een ander schadeveroorzakend besluit manifesteert. Het derde lid geeft het bevoegd gezag, op verzoek en ook ambtshalve, de mogelijkheid om het forfait buiten toepassing te laten als voor meerdere schadeveroorzakende besluiten na elkaar afzonderlijke aanvragen om vergoeding van vermindering van de waarde van dezelfde onroerende zaak worden ingediend en bij de beslissing op één van die aanvragen het forfait al is toegepast. Daarmee kan worden voorkomen dat bij opvolgende en met elkaar verweven schadeoorzaken, ingevolge het eerste lid, telkens het forfait van 5% op elke schadeoorzaak in mindering wordt gebracht. Gedacht kan worden aan een bedrijf dat stapsgewijs in de richting van andere bedrijven of nabijgelegen woningen uitbreidt waardoor de onroerende zaken steeds een deel in waarde verminderen. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van een inbreidingslocatie waarbij op basis van particulier opdrachtgeverschap stapsgewijs vrijstaande woningen worden gebouwd die elk op zich bijdragen aan een vermindering van de waarde van een tegenover gelegen bestaande woning. In deze gevallen is het niet redelijk als het forfait herhaaldelijk wordt toegepast.

Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of het aan het derde lid toepassing geeft. Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag toepassing geeft aan deze bepaling als de na elkaar ingediende aanvragen om

schadevergoeding betrekking hebben op met elkaar samenhangende activiteiten, als bedoeld in het tweede lid. Het bevoegd gezag kan daarover beleidsregels vaststellen. De vraag of het bevoegd gezag terecht het eerste lid buiten toepassing heeft gelaten, kan aan de rechter worden voorgelegd bij een beroep in het kader van een beslissing op een aanvraag om schadevergoeding. Voor het afzonderlijk indienen van aanvragen om schadevergoeding en de bijbehorende mogelijkheid te vragen het forfait buiten toepassing te laten is alleen de verjaringstermijn van dat specifieke schadeveroorzakende besluit of de activiteit van belang. De termijn voor andere, eerdere besluiten of de activiteiten staat daar los van.

Vierde lid

Het vierde lid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarbij geen aanspraak op vergoeding van schade bestaat vanwege het normale maatschappelijke risico. Dat zou bijvoorbeeld kunnen voor (bouw)activiteiten waarvoor op grond van geldende wet- en regelgeving op rijksniveau is bepaald dat deze vergunningvrij zijn op grond van het geldende artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. Het gaat dan onder meer om dakkapellen aan de achterzijde, kozijn- en gevelwijzigingen, zonnepanelen, verkeersborden en vangrails. Met het bouwen van deze bouwwerken moet steeds rekening worden gehouden. Verder kan bij deze categorie vergunningvrije activiteiten worden aangenomen dat de aard en de omvang van de schade gering is. De delegatiegrondslag wordt begrensd door artikel 4:126, eerste lid, Awb, waarin het égalitébeginsel is vastgelegd. Op grond van het vierde lid kunnen daarom alleen gevallen worden aangewezen waarvan op voorhand zeker is dat de schade niet uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico (de abnormale last) en die niet kan leiden tot onevenredige gevolgen voor benadeelden ten opzichte van andere burgers.

Artikel 15.8 (nieuw) Omgevingswet

Eerste lid

Op grond van artikel 4:126, eerste lid, Awb wordt de vergoeding van schade toegekend door het bestuursorgaan dat in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade heeft veroorzaakt. Dat zou voor bijvoorbeeld het omgevingsplan betekenen dat de gemeenteraad de schade afwikkelt. De meeste schaderegelingen in de huidige wetten kennen de bevoegdheid tot schadevergoeding toe aan de Minister, het college van gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van het waterschap of het college van burgemeester en wethouders. In deze wetten is gekozen voor de uitvoerende bestuursorganen als bevoegd orgaan om schadevergoeding toe te kennen. De Omgevingswet kent in lijn hiermee de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om schadevergoeding toe aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, het college van gedeputeerde staten en aan de Minister. Deze bevoegdheidsverdeling sluit aan bij de Omgevingswet, waarbij uitvoerende bevoegdheden aan een van deze organen worden toegekend.

Tweede en derde lid

In het tweede lid wordt de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om schadevergoeding die voortvloeien uit besluiten ter uitvoering van een projectbesluit geattribueerd aan het bevoegd gezag voor het projectbesluit. Hierdoor wordt afgeweken van artikel 4:126, eerste lid, Awb dat

uitgaat van toekenning van de schadevergoeding door het bestuursorgaan dat een besluit ter uitvoering van het projectbesluit heeft genomen. Vanwege de samenhang van de verschillende besluiten wordt bewerkstelligd dat alle met de uitvoering van een projectbesluit samenhangende aanvragen om schadevergoeding door één bestuursorgaan worden afgewikkeld. Uit een oogpunt van efficiëntie is dit wenselijk. Bovendien zorgt het artikel ervoor dat de burger die of het bedrijf dat schade lijdt als gevolg van een groot en complex project, bij één loket terecht kan voor de vergoeding van de schade. Dit maakt het oprichten van schadeschappen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen overbodig.

Een bestuursorgaan, en dus ook het orgaan dat het projectbesluit heeft genomen, kan de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om schadevergoeding overigens wel delegeren aan een ander bestuursorgaan, mits dat orgaan daarmee instemt. Hierin voorziet het derde lid. De delegatieregeling die in dat lid is opgenomen, is vergelijkbaar met de delegatieregelingen die zijn opgenomen in artikel 5.16 van de Omgevingswet en het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 4.13a van de Omgevingswet.

Vierde lid

Het vierde lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de toepassing van het derde lid. Daarbij moet worden gedacht aan regels van procedurele of administratieve aard.

Artikel 15.9 (nieuw) Omgevingswet

Eerste lid

Dit wetsvoorstel beoogt geen verandering aan te brengen in de bestaande praktijk dat bij een aanvraag om schadevergoeding als gevolg van een vergunning voor een archeologisch rijksmonument een schadebeoordelingscommissie wordt ingeschakeld. Ook wanneer niet de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, maar het college van burgemeester en wethouders beslist op een aanvraag om vergoeding van schade, kan deze deskundigencommissie vanwege haar expertise worden ingeschakeld. Omdat een beslissing op een aanvraag om schadevergoeding haar grondslag vindt in artikel 4:126, eerste lid, Awb en dus niet in de Omgevingswet, is artikel 16.15, eerste lid, niet van toepassing op de beslissing op de aanvraag. Om die reden is een aparte grondslag opgenomen die regelt dat bij algemene maatregel van bestuur gevallen kunnen worden aangewezen waarbij een commissie in de gelegenheid wordt gesteld te adviseren over een aanvraag om schadevergoeding.

Tweede lid

Dit lid voorziet in een grondslag op basis waarvan niet alleen regels kunnen worden gesteld over de totstandkoming van de beslissing op aanvragen om schadevergoeding, maar ook over de wijze van beoordeling van de aanvraag om schadevergoeding. In dit wetsvoorstel is het toepassingsbereik van artikel 16.88, dat ook een grondslag biedt om regels te stellen over de totstandkoming van besluiten, niet uitgebreid naar beslissingen op aanvragen om schadevergoeding waarop afdeling 15.1 van toepassing is. Deze keuze komt de inzichtelijkheid wat betreft de relatie tussen de Omgevingswet en titel 4.5 Awb ten goede, omdat alle regels die een aanvulling of afwijking inhouden ten opzichte van titel 4.5 Awb in één afdeling van de Omgevingswet zijn opgenomen.

Artikel 15.10 (nieuw) Omgevingswet

Artikel 15.10 bevat een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het opnemen van informatieverplichtingen ten behoeve van nadeelcompensatie in omgevingsplannen, waterschapsverordeningen of omgevingsverordeningen, voor zover het gaat om vergunning- of meldingvrije activiteiten binnen het toepassingsbereik van de Omgevingswet.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds ingegaan op de aanleiding en achtergronden die noodzaken tot deze grondslag. Een initiatiefnemer verstrekt informatie aan het bevoegd gezag wat, waar en door wie dat wordt gedaan. Van deze informatie over een mogelijk schadeveroorzakende activiteit wordt door het bevoegd gezag kennisgegeven. Daardoor kunnen betrokkenen inzicht krijgen in de aard en omvang van een activiteit die wordt verricht en die mogelijk schade veroorzaakt.

In lijn met het uitgangspunt «decentraal, tenzij» wordt ervan uitgegaan dat de decentrale overheden zelf zullen borgen dat de procedure voor een aanvraag om schadevergoeding voldoende helder is, in geval van schade door vergunning- of meldingvrije activiteiten die mogelijk zijn op grond van een regel in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening.

Afdeling 15.2 (nieuw) Omgevingswet (schade bij gedoogplichten)

Artikel 15.11 (nieuw) Omgevingswet

De initiatiefnemer moet de schadevergoeding betalen, waarop een recht bestaat op basis van deze afdeling. De initiatiefnemer is degene onder wiens verantwoordelijkheid een activiteit wordt verricht of een werk van algemeen belang wordt aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd, verplaatst, uitgevoerd of opgeruimd. Dit kan bijvoorbeeld de in een wettelijke gedoogplicht bedoelde beheerder zijn (zie bijvoorbeeld 10.2, eerste lid, onder a) of in het geval van een gedoogplichtbeschikking; de in de gedoogplichtbeschikking genoemde initiatiefnemer (zie in deze zin ook de toelichting op artikel 10.1 van de Omgevingswet, Kamerstukken 33 962, nr. 3 p. 519).

Bij een wettelijke gedoogplicht bepaalt de wet al welke activiteit onder de gedoogplicht valt. Het is daarom in die gevallen steeds de initiatiefnemer van de desbetreffende schadeveroorzakende activiteit die schadelijktig is.

Bij een gedoogplicht die wordt opgelegd bij beschikking kan de initiatiefnemer degene zijn die de beschikking heeft opgelegd, namelijk als dat bestuursorgaan ook zelf de initiatiefnemer is. Maar veelal zal het degene zijn die de gedoogplichtbeschikking heeft aangevraagd. In beide situaties zal uit de gedoogplichtbeschikking blijken ten behoeve van wie, de initiatiefnemer, de gedoogplichtbeschikking is opgelegd. Dat die laatste schadelijktig is in plaats van degene die de beschikking oplegt, is noodzakelijk om te voorkomen dat de initiatiefnemer wel profijt heeft van de gedoogplicht, maar niet de financiële gevolgen ervan hoeft te dragen.

Artikel 15.12 (nieuw) Omgevingswet

Het eerste lid regelt de reikwijdte van de schadevergoeding vanwege wettelijke gedoogplichten. Voor wettelijke gedoogplichten geldt dat de schade wordt vergoed op basis van het egalitébeginsel en in aansluiting

op titel 4.5 Awb. Het tweede lid regelt wat tot schade bij wateroverlast of overstromingen wordt gerekend. Dit lid komt overeen met artikel 7.15 Waterwet.

Het derde lid regelt dat enkele bepalingen uit de Awb en uit afdeling 15.1 van overeenkomstige toepassing zijn op de schadevergoeding voor wettelijke gedoogplichten. Dit betekent dat voor die schadevergoeding van belang is dat:

- a. schade voor rekening van de rechthebbende blijft in de in artikel 4:126, tweede lid, Awb genoemde gevallen. Waarbij geldt dat volgens artikel 15.5, onder c, het risico van het ontstaan van de schade niet is aanvaard als de schade bestaat uit waardevermindering van de onroerende zaak.
- b. op basis van artikel 4:126, derde lid, Awb eventueel voordeel mag worden verrekend.
- c. redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade of ter zake van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand bij de vaststelling van de schade op basis van artikel 4:129, onder a en b, Awb voor vergoeding in aanmerking komt, en
- d. dat de schade volgens artikel 15.2 geen immateriële schade betreft.

In het vierde lid wordt artikel 10.3, derde lid, uitgesloten van de schadevergoedingsregeling voor wettelijke gedoogplichten. Op die gedoogplicht is de schadevergoedingsregeling van artikel 15.13 van toepassing. Zie hierover ook paragraaf 2.1.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Wat betreft de schadevergoeding voor de gedoogplicht voor mijnbouwwerken is ten slotte relevant dat naast de in deze afdeling geregelde schadevergoeding, er ook sprake kan zijn van een gebruiksvergoeding op basis van artikel 4 van de Mijnbouwwet. Hoewel in het minnelijk traject een gebruiksvergoeding (retributie) onderdeel *kan* zijn van een overeenkomst tot vestiging van een recht van opstal, is er van een gebruiksvergoeding geen sprake bij de vergoeding van schade als gevolg van een gedoogplicht op basis van de Omgevingswet. Er is weliswaar in de consultatie geopperd om een gebruiksvergoeding voor te schrijven voor alle gedoogplichten, maar daarvoor ziet de regering geen aanleiding, omdat het recht op schadevergoeding bij de gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd, een volledige vergoeding van schade omvat. Mocht er sprake zijn van objectiveerbaar jaarlijks optredende schade als gevolg van een gedoogplicht dan kan die schade in de schadevergoeding worden meegenomen. Voor zover dat nog niet is gedaan, kan die schadevergoeding worden gevorderd telkens als de schade zich voordoet. Er bestaat verder geen aanleiding om in een situatie waarin alle schade wordt vergoed, daarbovenop een extra vergoeding toe te kennen die geen verband houdt met schade. Bij de gedoogplichten van rechtswege is er naar de aard geen aanleiding om een gebruiksvergoeding voor te schrijven, onder meer vanwege het doorgaans eenmalige karakter van de te gedogen handeling.

Artikel 15.13 (nieuw) Omgevingswet

Eerste lid

In dit artikel wordt aangesloten bij de formulering van de schadeloosstelling zoals opgenomen in artikel 40 onteigeningswet.

Het overgrote deel van de gedoogplichten dat is opgenomen in hoofdstuk 10 heeft als herkomst de Belemmeringenwet Privaatrecht. Voor het merendeel van de overige gedoogplichten geldt dat de schadevergoedingsregeling eveneens uitging van volledige schadevergoeding (schadeloosstelling). Een beperkt aantal gedoogplichten kent onder de huidige wetgeving een ander regime. Daarvoor wordt niet een volledige schadevergoeding geboden, maar een vergoeding naar redelijkheid. Dat geldt voor schade vanwege de gedoogplichten op basis van de Ontgrondingenwet en de Monumentenwet 1988; in de Omgevingswet opgenomen in artikel 10.16 respectievelijk 10.19. Om een zelfde lijn te trekken in de wijze waarop schade aan gedoogplichten bij beschikking wordt vergoed, wordt voorgesteld om voor die laatste gedoogplichten ook volledige schadeloosstelling open te stellen. De financiële gevolgen hiervan zijn naar verwachting laag omdat deze gedoogplichten sporadisch worden toegepast.

De rechter heeft een aantal maal uitspraak gedaan over de reikwijdte van de schadevergoedingsplicht van de BP. Die uitleg blijft van belang voor het schadeloosstellingsrecht onder de Omgevingswet voor de gedoogplichten bedoeld in artikel 15.13 omdat het systeem van die gedoogplichten vergelijkbaar is met het systeem van de Belemmeringenwet Privaatrecht (hierna: BP).

Zo voorziet de BP in een financiële compensatie die wat karakter en resultaat betreft vergelijkbaar is met een door de Ontheffingswet verzekerde schadeloosstelling.¹¹¹ Onder beide wetten wordt schade volledig vergoed.¹¹² Daarom wordt in dit artikel aangesloten bij de formulering van artikel 40 Ontheffingswet. Dat betekent niet dat de systematiek van de berekening van de schadeloosstelling bij ontheffing op gedoogplichten van toepassing is.¹¹³ Dat volgt niet uit de BP noch uit de Omgevingswet. Tussen schadeloosstelling bij gedoogplichten en ontheffing bestaat er een kenmerkend verschil wat betreft het moment van bepalen van de schade. In tegenstelling tot ontheffing, waarbij de eigendom overgaat en de schade eenmalig is, kan bij een gedoogplicht ook in de toekomst schade worden geleden. De aard van de gedoogplicht brengt daarom mee dat ook schade die zich eerst in de toekomst openbaart en die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de gedoogplicht, dan voor schadeloosstelling in aanmerking komt. Daarnaast speelt het besluit ter uitvoering waarvan een gedoogplicht wordt opgelegd geen rol bij de schadeloosstelling omdat de vergoeding van eventuele schade die daaruit voortvloeit, plaatsvindt op grond van afdeling 15.1 van deze wet¹¹⁴. In deze paragraaf gaat het bij schade dus om schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de gedoogplicht. Door de Hoge Raad¹¹⁵ is aan de hand van de totstandkomingsgeschiedenis van de BP uitgemaakt dat schade zowel kan blijken bij de totstandkoming van het te gedogen werk als gedurende de tijd waarin dat werk in stand blijft. De vergoeding van die schade kan dan ook gevorderd steeds wanneer de schade blijkt. De zinsnede «behoudens het recht op schadevergoeding» betekent niet dat «al de aantasting van het recht van de rechthebbende als gevolg van de door hem opgelegde verplichting den aanleg en de instandhouding van het werk te gedogen op zichzelf een aanspraak op vergoeding zoude scheppen, doch de strekking daarvan slechts deze is dat, voor zover als gevolg van een aanleg of instand-

¹¹¹ ECLI:NL:GHSHE:2009:4224

¹¹² HR 2 februari 1979, NJ 1979, 384

¹¹³ Zie ook: ECLI:NL:GHDHA:2018:22

¹¹⁴ Zie ook: ECLI:NL:GHDHA:2018:22.

¹¹⁵ HR: 6 december 1963, NJ 1965, 56.

houding van het werk van een concrete schade blijkt, van die gebleken schade de vergoeding kan worden gevorderd».

Schade kan gedurende de gehele periode van instandhouding blijken en worden gevorderd. Het schadevergoedingsstelsel van de BP biedt de mogelijkheid «dat wanneer bij het instellen van een vordering tot schadevergoeding ingevolge deze wet beroep wordt gedaan op schade-factoren waarvan wegens haar verband met toekomstige onzekere gebeurtenissen de betekenis nog niet met voldoende duidelijkheid kan worden bepaald, de rechter zijn beslissing wat dat betreft uitstelt en de schade in zover dus eerst voor vergoeding in aanmerking doet komen wanneer daaromtrent meer zekerheid verkregen is». Dit laatste is in 1979 door de Hoge Raad bevestigd¹¹⁶ ().

De reikwijdte van de schadevergoeding is breed, aldus het Gerechtshof 's-Hertogenbosch¹¹⁷: «de financiële gevolgen van de beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van de eigendommen alsmede het woongenot van verzoeker tot uitdrukking zullen moeten komen in de hoogte van de aan hem toe te kennen schadevergoeding».

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwoog in haar uitspraak van 14 juli 2004¹¹⁸ dat «Gelet op het bepaalde in artikel 14 BP heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat ten aanzien van de vaststelling van de schadevergoeding de rechter competent is. Daaronder is tevens begrepen vergoeding van alle huidige en – in tegenstelling tot bij onteigening – nog in de toekomst opkomende schade, waaronder ook de schade die voortvloeit uit verminderde exploitatieve bruikbaarheid van de gronden als gevolg van de aanleg en instandhouding van de werken, en ook door appelland gestelde toekomstige schade in verband met feitelijke onverkooptbaarheid van de gronden, alsmede milieuschade.»

Ook waardevermindering van de desbetreffende onroerende zaak komt in beginsel voor schadevergoeding in aanmerking. In 1970 heeft de Hoge Raad¹¹⁹ uitgemaakt dat: «indien de rechthebbende op een onroerend goed door aanleg en instandhouding van een werk als bedoeld in de Belemmeringenwet Privaatrecht een schade lijdt in de waardevermindering van het goed, deze schade volledig moet worden vergoed». In 1979¹²⁰ bevestigt de Hoge Raad dit in een zaak waarin waardevermindering van een onroerend goed werd uitgesloten van vergoeding: «In de in art. 1 der wet voorkomende woorden «behoudens schadevergoeding» is geen beperking van het recht op schadevergoeding gelegen, en uit de geschiedenis van de wet blijkt, dat is gedacht aan een recht op volledige schadevergoeding. De opvatting dat de in waardevermindering gelegen schade op zichzelf niet voor vergoeding in aanmerking komt, vindt derhalve in de wet geen steun. Aan het recht op vergoeding van deze schade staat niet in de weg, dat de omvang ervan in geschil is.» Ten slotte is ook in het arrest van het Gerechtshof Arnhem van 13 april 2010¹²¹ bevestigd dat waardevermindering voor schadevergoeding in aanmerking kan komen.

¹¹⁶ HR: 2 februari 1979, NJ 1979, 384.

¹¹⁷ ECLI:NL:GHSHE:2003:AM3092.

¹¹⁸ ECLI:NL:RVS:2004:AQ1103.

¹¹⁹ HR: 22 mei 1970, NJ 1970, 368.

¹²⁰ HR: 2 februari 1979, NJ 1979, 384.

¹²¹ ECLI:NL:GHARN:2010:BM1190.

Artikel 15.14 (nieuw) Omgevingswet

Hoewel de schadevergoeding doorgaans na oplegging van de gedoogplicht minnelijk wordt geregeld en een gang naar de rechter hierover zelden wordt gemaakt, is het niet uit te sluiten dat er een geschil over de uit te keren schadevergoeding kan ontstaan. Dit artikel regelt de toegang tot de rechter. In voorkomende gevallen kan een geschil aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd.

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is aandacht besteed aan de vraag of de rechterlijke beslissing over de schadevergoeding bij de burgerlijke rechter moet blijven of dat de bestuursrechter in de rede ligt. In het MDW-rapport buisleidingenconcessies is de aanbeveling gedaan de keuze tussen de burgerlijke rechter of de bestuursrechter als bevoegde rechterlijke instantie bij besluiten over schadevergoeding te laten afhangen van de uitkomsten van het MDW-project Evaluatie onteigeningswet. Het kabinet heeft met deze aanbeveling ingestemd (Kamerstukken II 2001/2002, 24 036, nr. 241). Uiteindelijk is voor de herziening van de onteigeningswet gekozen voor een aparte civielrechtelijke procedure voor het vaststellen van de schadevergoeding, naast de bestuursrechtelijke procedure over het onteigeningsbesluit (Kamerstukken II 2000/2001, 24 036, nr. 174). Dat uitgangspunt wordt voortgezet onder de Omgevingswet. Het voornemen is dat in de onteigeningsregeling zoals die via de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt opgenomen in de Omgevingswet de burgerlijke rechter bevoegd is voor het vaststellen van de schadeloosstelling (Kamerstukken II 2015/2016, 27 581, nr. 53). In aansluiting op die keuze, en in lijn met de huidige situatie bij de gedoogplichten op basis van de BP, is voor de vaststelling van de schadeloosstelling bij gedoogplichten het voornemen dat de burgerlijke rechter bevoegd is.

Zodra op een onroerende zaak een gedoogplicht rust, kunnen zich als gevolg daarvan steeds nieuwe schadeveroorzakende gebeurtenissen voordoen. De rechter die beslist op een beroep over een gedoogplichtbeschikking kan de schadevergoeding dus niet «in een keer» mee nemen bij zijn uitspraak. En overigens hoeft tegen de gedoogplichtbeschikking ook geen beroep te zijn ingesteld, terwijl wel een geschil bestaat over de schadevergoeding. Daarnaast is de initiatiefnemer degene die aangesproken wordt voor schadevergoeding, en die is lang niet altijd een bestuursorgaan. Dit maakt dat het toedelen van dit soort zaken aan de bestuursrechter niet mogelijk is voor die gevallen. Op grond van deze overwegingen, het voornoemde kabinetsstandpunt en de voorgenomen keuze om bij onteigening ook de burgerlijke rechter bevoegd te laten blijven om de schadeloosstelling vast te stellen, worden daarom vorderingen tot vergoeding van schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg zijn van een gedoogplicht ter beoordeling aan de civiele rechter gelaten. Hiermee wordt een exclusieve en eenduidige regeling gegeven voor de behandeling van vorderingen tot schadevergoeding bij gedoogplichten.

Artikel 15.15 (nieuw) Omgevingswet

In dit artikel worden twee specifieke zaken geregeld voor schade vanwege grondwateronttrekkingen en infiltraties als bedoeld in artikel 10.3, derde lid.

Het eerste lid regelt dat de rechthebbende die schade lijdt aan gedeputeerde staten een verzoek kan doen om een onderzoek naar de schade in te stellen.

Het tweede lid regelt dat als er meerdere onttrekkingen zijn en het onderzoek geen uitsluitel geeft over de schadeveroorzaker op verzoek van de rechthebbende gedeputeerde staten een schadevergoeding uitkeren aan die rechthebbende. De rechthebbende is dan wel gehouden om zijn vorderingsrechten ten aanzien van die schade over te dragen aan de provincie zodat de provincie, als op enig moment wel duidelijk wordt wie de schadeveroorzaker is, de schade op diegene kan verhalen.

In de huidige praktijk op basis van artikel 7.19 van de Waterwet wordt voor de bepaling van de omvang van de schadevergoeding gebruik gemaakt van de door provincies ingestelde Adviescommissie Schade Grondwater. Die praktijk kan ook onder de Omgevingswet worden voortgezet.

Onderdeel ET (artikel 16.1 Omgevingswet)

Deze bepaling wordt met het oog op het gebruik van de landelijke voorziening van het digitaal stelsel, op een aantal punten aangevuld.

Voorzien wordt dat bij algemene maatregel van bestuur ook andere informatieverplichtingen dan een melding en andere berichten worden geregeld. Om die reden ziet het artikel nu ook op het elektronisch verstrekken van gegevens en bescheiden ter voldoening aan een andere informatieverplichting dan een melding, en het indienen van andere berichten, voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

Voor de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen aanvragen om een besluit en meldingen, moet, als gekozen wordt voor de elektronische weg of als bij die maatregel de elektronische weg verplicht is gesteld, gebruik worden gemaakt van de landelijke voorziening van het digitaal stelsel. In de andere gevallen, waar het betreft andere informatieverplichtingen of andere berichten, zal in de maatregel van bestuur waarbij deze worden ingesteld, worden bezien of daarvoor een digitale voorziening wordt aangewezen. Dit maakt het mogelijk om aan te sluiten bij bestaande wijzen van gegevensverstrekking in plaats van in alle gevallen het gebruik van de landelijke voorziening van het digitaal stelsel voor te schrijven. Ook in die gevallen geldt dat als bij die maatregel een landelijke elektronische weg is bepaald, geen andere elektronische weg kan worden gebruikt.

Dit artikel staat er niet aan in de weg dat bijvoorbeeld marktpartijen eigen toepassingen ontwikkelen die aansluiten op de open standaarden voor uitwisseling met het de landelijke voorziening van het digitaal stelsel. Het digitaal stelsel is een open stelsel. Dat betekent dat het stelsel waar dat kan en mag, functionaliteit en informatie vrij beschikbaar stelt aan derden voor gebruik in hun eigen, al dan niet commerciële toepassingen. Zo kan bijvoorbeeld een vergunningaanvraag bij de landelijke voorziening worden ingediend via een door een marktpartij ingericht loket of ander informatiesysteem dat op de landelijke voorziening is aangesloten. Op die wijze wordt nog steeds voldaan aan de eis van indiening via de landelijke voorziening.

Onderdeel EU (artikel 16.2, 16.3 en 16.4 Omgevingswet)

Artikel 16.2 Omgevingswet

Deze bepaling vervalt. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is toegelicht zal voor de informatievoorziening via het digitaal stelsel, de (informatie uit) besluiten en andere rechtsfiguren die beschikbaar zijn in de digitale voorziening voor officiële publicaties,

worden (her)gebruikt. Krachtens de Bekendmakingswet zullen nieuwe publicatiestandaarden worden vastgesteld die rekening houden met het beoogde (her)gebruik in het digitaal stelsel. Daarom is het niet meer nodig om in 16.2 grondslagen te regelen om eisen aan (de vorm en structuur van) die besluiten en rechtsfiguren te kunnen stellen.

Artikelen 16.3 en 16.4 Omgevingswet

Het eerste lid van artikel 16.3 regelt de verplichte beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten aan een in artikel 16.4 genoemde landelijke voorziening, in de huidige praktijk bekend onder de naam «www.ruimtelijkeplannen.nl». Deze bepaling kan vervallen, omdat geen specifieke regeling meer wordt voorzien voor omgevingsdocumenten.

Het tweede lid kan vervallen, omdat geen specifieke kennisgevings- of bekendmakingsverplichtingen worden voorzien die regeling op het niveau van algemene maatregel

De in artikel 16.4 opgenomen regeling voor een landelijke voorziening voor het indienen van aanvragen en het doen van meldingen als bedoeld in artikel 16.1, in de praktijk voor de inwerkingtreding van deze wet bekend als «Omgevingsloket Online», kan vervallen gelet op de regeling in afdeling 20.5. Deze functionaliteit komt beschikbaar in de landelijke voorziening die onderdeel is van het digitaal stelsel. Onderdelen van dit artikel zijn verwerkt in afdeling 20.5.

Onderdeel EV (artikel 16.7, eerste lid, Omgevingswet)

In artikel 16.7, eerste lid, onder b, wordt «een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk» vervangen door: een wateractiviteit. Dit is een technische wijziging die samenhangt met de wijziging van artikel 5.7, derde lid (zie de toelichting op dat artikel).

Onderdeel EW (artikel 16.8, eerste lid, Omgevingswet)

Het eerste lid is aangepast in verband met het actus contrarius-beginsel. Voor de verdere toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdelen EX, EY en EZ (opschrift paragraaf 16.2.2 en de artikelen 16.12, eerste en tweede lid, 16.13, tweede lid, en 16.14, eerste lid, Omgevingswet)

In deze onderdelen wordt «lozingsactiviteit» vervangen door: wateractiviteit. Dit zijn technische wijzigingen die samenhangen met de wijziging van artikel 5.7, derde lid (zie de toelichting op dat artikel).

Onderdeel EY (artikel 16.13, eerste lid, Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om aan de opsomming van gedeputeerde staten van dit artikel toe te voegen: Onze Minister die het aangaat. Bij de totstandkoming van dit artikel is er per abuis van uitgegaan dat alleen de Minister van Infrastructuur en Milieu (thans de Minister van Infrastructuur en Waterstaat) bevoegd gezag zou kunnen zijn om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als in dit artikellid bedoeld. Dit kan echter ook een andere Minister zijn. Zie in dat verband de artikelen 5.11 en 5.12, waarin de grondslag om in het Omgevingsbesluit een Minister als bevoegd gezag voor een aanvraag om een omgevingsvergunning aan te wijzen niet is beperkt tot de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Bij milieubelas-

tende activiteiten zal het bijvoorbeeld ook kunnen gaan om de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Om die reden wordt in het eerste lid van artikel 16.13 «Onze Minister» vervangen door «Onze Minister die het aangaat».

Onderdelen FA, FB en HH (artikelen 16.15, 16.15a (nieuw) en 17.9 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om de artikelen 16.15 en 17.9 te wijzigen en in verband daarmee een nieuw artikel 16.15a aan de Omgevingswet toe te voegen. De voorgestelde wijzigingen moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Hierna zal op die wijzigingen aan de hand van een onderverdeling in tussenkopjes nader worden ingegaan.

Artikelen 16.15, vierde lid, en 16.15a (nieuw) Omgevingswet

Artikel 16.15, vierde lid, bepaalt welke adviseurs op grond van het eerste lid in ieder geval als adviseurs zullen worden aangewezen. Gebleken is dat het vierde lid op twee onderdelen aanvulling behoeft. In verband hiermee wordt voorgesteld om artikel 16.15, vierde lid, vorm te geven als een afzonderlijk artikel 16.15a (nieuw).

In de eerste plaats moet de benodigde wettelijke grondslag worden gecreëerd voor de gemeenteraad om gevallen aan te wijzen waarin zij gebruik wenst te maken van haar adviesrecht bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Dat adviesrecht is er alleen als sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor een nadere toelichting op dit nieuwe begrip wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het gaat hier om omgevingsplanactiviteiten waarvoor de omgevingsvergunning niet kan worden verleend met toepassing van daarvoor in het omgevingsplan zelf opgenomen regels over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning (voor de inhoud van die regels is de gemeenteraad immers zelf verantwoordelijk bij het vaststellen van het omgevingsplan), maar gebruik moet worden gemaakt van het «buitenplanse» criterium «evenwichtige toedeling van functies van locaties», zoals voorgeschreven in de bij dit wetsvoorstel voorgestelde tekst voor artikel 5.21, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Dit betreft de wijzigingen die betrekking hebben op artikel 16.15a, onder b.

De tweede achtergrond van deze wijzigingen houdt verband met artikel 17.9. Dit artikel, dat betrekking heeft op de gemeentelijke adviescommissie ten aanzien van in ieder geval rijksmonumentenactiviteiten voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft, is bij amendement gewijzigd.¹²² Nadien is gebleken dat een deel van het artikel – dit betreft zowel een oorspronkelijk deel als een geamendeerd deel –, feitelijk thuis hoort in de algemene regeling voor advies in artikel 16.15. Het betreft hier namelijk adviestaken van de commissie over op aanvraag te nemen besluiten op grond van de Omgevingswet, waarbij de commissie een voorbeeld is van een «andere instantie» als bedoeld in artikel 16.15, eerste lid. Om die reden zijn deze adviestaken in dit wetsvoorstel uit artikel 17.9, tweede en derde lid, overgeheveld naar artikel 16.15a, onder c, en in lijn gebracht met de systematiek van de toedeling van een adviesrecht onder de Omgevingswet en de voorziene uitwerking daarvan – via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet – in het Omgevingsbesluit. Hierbij wordt in artikel 16.15a, onder c, onder 1°, ook het onderwerp waarover het adviesrecht van de commissie zich in ieder geval zal uitstrekken – in de huidige tekst van

¹²² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 80.

artikel 17.9, eerste lid, omschreven als – aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, *voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft* – gewijzigd in een «positieve» formulering, te weten: een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit *met betrekking tot een monument*. Dit is een rijksmonumentenactiviteit waarbij het rijksmonument of het voorbeschermde rijksmonument een monument is. Onder «monument» dient te worden verstaan een monument als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet. Deze wijziging verduidelijkt de taken van de commissie en is ook in lijn met de wijze waarop elders in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving het onderwerp van de rijksmonumentenactiviteit nader wordt ingekaderd als dat voor de desbetreffende bepaling van belang is. Zie bijvoorbeeld de in artikel 5.11, eerste lid, onder b (nieuw), van de Omgevingswet voorgestelde wijziging. Met deze wijziging in de omschrijving van de primaire taak van de commissie, die ook wordt aangebracht in de opdracht aan de gemeenteraad in artikel 17.9, eerste lid, van de Omgevingswet om de commissie in te stellen, wijzigt er materieel dus niets. Gelet op de specifieke verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het beleid met betrekking tot archeologische rijksmonumenten, zou een taak van de commissie bij de advisering over rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot deze archeologische monumenten niet passend zijn. Overigens hebben het college van burgemeester en wethouders en de commissie in deze gevallen ook in het huidige stelsel geen adviesrecht. Beide hiervoor genoemde wijzigingen ten aanzien van de gemeenteraad en de gemeentelijke adviescommissie, bedoeld in artikel 17.9, betreffen situaties waarin het gaat om adviseurs waarvan het wenselijk is op wetsniveau tot uitdrukking te brengen dat die in ieder geval als adviseurs zullen worden aangewezen in het Omgevingsbesluit. Dit zou leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van artikel 16.15, vierde lid, waarin de verplicht aan te wijzen adviseurs zijn benoemd. Met het oog op de leesbaarheid wordt daarom voorgesteld dit in een afzonderlijk artikel, het nieuwe artikel 16.15a, te regelen.

Ook in de al bestaande onderdelen van artikel 16.15, vierde lid (artikel 16.15a (nieuw)) wordt voorgesteld om een aantal wijzigingen aan te brengen. Met betrekking tot onderdeel a wordt verduidelijkt dat een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen met toepassing van de flexibiliteitsregeling in artikel 5.16 van de Omgevingswet heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, alleen als adviseur zal worden aangewezen voor zover de aanvraag betrekking heeft op de activiteit of activiteiten die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van dat bestuursorgaan als bevoegd gezag. Welke activiteit of activiteiten dit zijn, volgt uit de aanwijzing van bevoegd gezag zoals opgenomen in de artikelen 5.8 tot en met 5.12 van de Omgevingswet, in samenhang met de nadere uitwerking daarvan in het Omgevingsbesluit. Zonder de voorgestelde verduidelijking zou het misverstand kunnen ontstaan dat het oorspronkelijk bevoegd gezag ook adviseur is over de aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover die betrekking heeft op een activiteit of activiteiten waarvoor hij zelf, ware hij bevoegd gezag gebleven, ook adviseurs in de gelegenheid had moeten stellen advies te geven. Een ongewenste stapeling van adviesrechten zou hiervan het gevolg zijn, omdat de adviesrechten van die andere adviseurs onverkort van toepassing blijven als toepassing is gegeven aan de flexibiliteitsregeling.

Met betrekking tot artikel 16.15, vierde lid, onder b (verplichte aanwijzing gedeputeerde staten als adviseur bij omgevingsplanactiviteiten, artikel 16.15a, onder d (nieuw)), worden de volgende wijzigingen voorgesteld. Voor de nadere omschrijving van de omgevingsplanactiviteiten waarvoor

gedeputeerde staten als adviseur zullen worden aangewezen wordt niet langer aansluiting gezocht bij het criterium dat het moet gaan om omgevingsplanactiviteiten waarbij wordt afgeweken van regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet, maar wordt het criterium gehanteerd dat het moet gaan om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Zoals hiervoor al opgemerkt bij het adviesrecht voor de gemeenteraad, zijn dat omgevingsplanactiviteiten waarvoor de omgevingsvergunning niet kan worden verleend met toepassing van daarvoor in het omgevingsplan zelf gestelde regels over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning maar gebruik moet worden gemaakt van het «buitenplanse» criterium «evenwichtige toedeling van functies van locaties». Dit is voorgeschreven in de bij dit wetsvoorstel voorgestelde tekst voor artikel 5.21, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Hieraan ligt ten grondslag dat naar huidig recht de zogeheten reactieve aanwijzingsbevoegdheid van de provincie bij planologische afwijkvergunningen (zie artikel 3.13 Wabo), waarvan het adviesrecht in artikel 16.15, vierde lid, in samenhang met de daarbij op grond van artikel 16.16 toe te kennen instemmingsbevoegdheid de voortzetting is, ook uitsluitend betrekking heeft op «buitenplanse» afwijkvergunningen. Op «binnenplanse» omgevingsvergunningstelsels heeft de provincie zowel via haar bevoegdheid om instructieregels voor omgevingsplannen te stellen als met de haar in artikel 16.21 toegekende reactieve interventiebevoegdheid ten aanzien van omgevingsplannen (als voortzetting van de reactieve aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van bestemmingsplannen naar huidig recht) voldoende mogelijkheden om haar belangen te waarborgen. Zie verder wat hierover is opgemerkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.21 en in paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 16.15, eerste en tweede lid, Omgevingswet

De voorgestelde wijzigingen van artikel 16.15, eerste lid, houden in de eerste plaats in dat ook adviseurs kunnen worden aangewezen als het betreft advies aan een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag. Dit is voor beide hiervoor in artikel 16.15a nieuw te regelen situaties – advies door de gemeenteraad en door de gemeentelijke commissie, bedoeld in artikel 17.9 – van belang. Zowel de gemeenteraad als de commissie adviseert namelijk, gelet op hun positionering binnen de gemeente, uitsluitend aan het college van burgemeester en wethouders en niet aan een ander bestuursorgaan als dat bevoegd gezag is. Het college zal niet altijd bevoegd gezag zijn bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, omgevingsplanactiviteit, of een rijksmonumentnactiviteit met betrekking tot een monument. Het voornemen is echter wel om het college in het Omgevingsbesluit voor dergelijke aanvragen, in de situatie dat het geen bevoegd gezag is, altijd een adviesrecht toe te kennen. Dat brengt mee dat de gemeenteraad en de commissie in een dergelijk geval aan hun rol binnen de gemeente vorm kunnen geven door dan het college in zijn rol van adviseur te adviseren. Het voornemen is om dit in het Omgevingsbesluit op deze wijze te regelen, maar hiervoor is wel de bij deze wijziging voorgestelde grondslag in artikel 16.15, eerste lid, vereist.

Verder wordt voorgesteld om in artikel 16.15, eerste lid, de grondslag te laten vervallen om bij algemene maatregel van bestuur wettelijke adviseurs aan te wijzen die advies uitbrengen over het ontwerp van het besluit op de aanvraag. Achtergrond hiervan is in de eerste plaats een praktische: er is gebleken dat aan deze delegatiegrondslag bij de aanwijzing van wettelijk adviseurs in het Omgevingsbesluit geen behoefte bestaat. Daarnaast past het laten vervallen van deze grondslag goed in de systematiek van de in de Omgevingswet opgenomen regeling voor advies

met instemming, die ervan uitgaat dat wettelijk adviseurs zo vroeg mogelijk in de procedure worden betrokken. Het (beperkt) aantal wettelijk adviseurs dat naar huidig recht nog over een adviesrecht over het ontwerpbesluit beschikt – de inspecteur op grond van artikel 6.3, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht en de hiervoor al genoemde gemeentelijke adviescommissie op grond van de Erfgoedwet in samenhang met artikel 15 van de Monumentenwet 1988 – geeft daarom ook juist de voorkeur aan een wettelijk adviesrecht over de aanvraag in plaats van over het ontwerpbesluit.

In het verlengde van deze wijziging wordt voorgesteld om in artikel 16.15, tweede lid, de grondslag om bij een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening wettelijk adviseurs over het ontwerpbesluit aan te wijzen, te laten vervallen.

Artikel 17.9 Omgevingswet

De wijzigingen van artikel 17.9 behelzen in de eerste plaats de wijziging van de formulering van het onderwerp waarover de gemeentelijke adviescommissie als bedoeld in het eerste lid in ieder geval tot taak heeft te adviseren. Deze wijziging is hierboven bij de toelichting op het nieuw voorgestelde artikel 16.15a al toegelicht. Verder betreffen de wijzigingen het laten vervallen van het tweede lid, en het derde lid, onder a, omdat de daarin geregelde adviestaken, met inachtneming van de systematiek van de toedeling van advies onder de Omgevingswet en de voorziene uitwerking daarvan in het Omgevingsbesluit, zijn overgeheveld naar artikel 16.15a, onder c. Artikel 17.9, derde lid, onder b, is daarbij niet meegenomen omdat deze adviestaak van de commissie – advies over het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving – niet een besluit op aanvraag betreft. Artikel 16.15 ziet juist alleen op besluiten op aanvraag.

Onderdeel FC (artikel 16.16, eerste lid, Omgevingswet)

De in dit artikel voorgestelde wijziging betreft in de eerste plaats de vervanging van «besluit» door «beslissing». Hiermee wordt dit artikel in lijn gebracht met de in de Awb gehanteerde terminologie. Ook wordt dit artikel nu in lijn gebracht met de artikelen 5.41 en 18.3 van de Omgevingswet, waarin in dezelfde context al wordt gesproken over «beslissing» in plaats van «besluit».

Verder wordt voorgesteld om aan artikel 16.16, eerste lid, een tweede zin toe te voegen. Deze zin maakt het mogelijk om in het Omgevingsbesluit bij de aanwijzing van gevallen waarin de voorgenomen beslissing op de aanvraag instemming behoeft, te kunnen bepalen dat dit alleen geldt voor een positieve beslissing op de aanvraag. Bij de uitwerking van de bepalingen over instemming is gebleken dat aan deze mogelijkheid tot differentiatie behoefte bestaat. Het merendeel van de gevallen waarin een instemmingsrecht zal worden toegekend, zijn gevallen waarin een bestuursorgaan voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit als bevoegd gezag is aangewezen, maar voor een meervoudige aanvraag die mede betrekking heeft op die activiteit niet. In een dergelijk geval krijgt dat bestuursorgaan voor de meervoudige aanvraag voor zover het betreft «zijn activiteit» een instemmingsrecht, zowel bij een voorgenomen beslissing tot verlening als tot weigering van de omgevingsvergunning voor die activiteit. Het voornemen is echter ook om in sommige gevallen een instemmingsrecht toe te kennen in verband met door het betreffende bestuursorgaan te borgen belangen die losstaan van het zijn van bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag. In die situatie kan met het oog op de voorkoming

van bestuurlijke lasten de instemming worden beperkt tot de gevallen waarin de voorgenomen beslissing op de aanvraag strekt tot het verlenen van de omgevingsvergunning voor de activiteit. In zo'n geval bestaat niet het risico dat met een voorgenomen weigering het beleid dat het instemmingsorgaan zelf voert bij de beslissingen op aanvragen waarvoor hij zelf bevoegd gezag is, wordt doorkruist. Een voorbeeld van zo'n geval is het instemmingsrecht voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij het voornemen bestaat om af te wijken van een regel uit het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Onderdeel FD (artikel 16.17 Omgevingswet)

Artikel 16.17 van de Omgevingswet biedt in zijn huidige formulering de grondslag om in afwijking van artikel 10:27 Awb de gronden voor het onthouden van instemming te bepalen bij algemene maatregel van bestuur. Bij de uitwerking van de bepalingen over instemming in het Omgevingsbesluit is echter gebleken dat ook om andere redenen afwijking van artikel 10:27 Awb nodig is. Het gaat hier om de mogelijkheid om naast gronden voor het onthouden van instemming ook gronden voor het verlenen van instemming te kunnen formuleren en om de mogelijkheid naast gronden met een facultatief karakter («de instemming kan alleen worden onthouden als») ook gronden met een verplichtend karakter («de instemming wordt alleen onthouden als») te kunnen formuleren. Om die reden wordt nu voorgesteld artikel 10:27 Awb geheel buiten toepassing te verklaren en de regeling voor het verlenen of onthouden van instemming in haar geheel vorm te geven bij het Omgevingsbesluit. In verband hiermee is het ook nodig het opschrift van het artikel aan te passen.

Onderdeel FE (artikel 16.19 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging van artikel 16.19 is deels wetstechnisch, deels verduidelijkend van aard. De voorgestelde toevoeging in het eerste lid bestaande uit de zinsnede «en de op grond van de artikelen 16.15 tot en met 16.17 gestelde regels» komt overeen met een vergelijkbare toevoeging in artikel 16.20, eerste lid. Deze toevoeging is noodzakelijk om de op grond van de artikelen 16.15 tot en met 16.17 bij het Omgevingsbesluit gestelde regels van overeenkomstige toepassing te laten zijn op de ambtshalve besluiten tot wijziging of intrekking van de hier bedoelde besluiten. Dat zijn eerdere besluiten die op aanvraag zijn genomen en waarvoor geldt dat op die aanvraag de artikelen 16.15 tot en met 16.18 en de op grond van de artikelen 16.15 tot en met 16.17 gestelde regels van toepassing zijn geweest. Het gaat hier dus om ambtshalve vervolgbesluiten van eerder op aanvraag genomen besluiten. Dit volgt al uit de systematiek van paragraaf 16.2.3, maar blijkt niet met zoveel woorden uit de tekst van artikel 16.19. Dit wordt nu verduidelijkt in het opschrift van het artikel en in het eerste lid. In verband daarmee wordt ook het tweede lid redactioneel aangepast. Verder wordt voorgesteld om in het artikel de specifieke verwijzing naar «een omgevingsvergunning», naast de algemene verwijzing naar «een besluit», te laten vervallen, aangezien een omgevingsvergunning ook een besluit is. Die verwijzing is dus overbodig.

Onderdeel FF (artikel 16.20 Omgevingswet)

Artikel 16.20 regelt advies en advies met instemming over het projectbesluit. Dit betreft alleen advies en instemming met betrekking tot een projectbesluit voor zover dat beoogt te gelden als omgevingsvergunning. Dit is verduidelijkt in het eerste lid.

De vervanging van «een van Onze Ministers» door «Onze Minister die het aangaat» in onderdeel a van het eerste lid van dit artikel staat in verband met de wijziging in artikel 5.44.

Met dit onderdeel is beoogd te regelen dat alleen geen instemming is vereist als het gaat om een projectbesluit van het Rijk en een instemmingsbevoegdheid van een bestuursorgaan van een provincie, gemeente of waterschap. Dat is tot uitdrukking gebracht door de woorden «met uitzondering van een bestuursorgaan van het Rijk» in te voegen.

Het huidige artikel ziet niet op de besluiten die op grond van artikel 5.52, tweede lid, onder b, worden aangewezen in het Omgevingsbesluit. Het is wel wenselijk dat het bestuursorgaan dat oorspronkelijk bevoegd is om een daar aangewezen besluit te nemen in bepaalde gevallen in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen of het recht krijgt om instemming te verlenen. Met de toevoeging van het tweede lid wordt voorzien in een grondslag om dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen. De betreffende bepaling zal worden opgenomen in het Omgevingsbesluit.

Onderdeel FG (artikel 16.21 Omgevingswet)

In artikel 16.21, eerste lid, onder a en b, wordt voorgesteld «een onderdeel» te wijzigen in «het onderdeel» en de tekst in te korten. Hiermee wordt verduidelijkt dat de bevoegdheid om te besluiten dat «een onderdeel van het omgevingsplan» geen deel van het omgevingsplan uitmaakt alleen aan gedeputeerde staten toekomt als zij over het ontwerp van het betrokken onderdeel van het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend die niet is overgenomen, of als dat onderdeel ten opzichte van het ontwerp gewijzigd is vastgesteld.

In artikel 16.21, tweede lid, onder a, wordt de verwijzing naar artikel 4.2, eerste lid, vervangen door het materiële criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is een verduidelijking die voortvloeit uit de bij dit wetsvoorstel voorgestelde verduidelijkingen van artikel 4.2, waarmee het schijnbare onderscheid tussen regels als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 verdwijnt. Bij de toepassing van de interventiebevoegdheid dient niet het soort regels, maar de vraag of het in verband met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig is om van die bevoegdheid gebruik te maken, centraal te staan.

In artikel 16.21, vierde lid, wordt in de eerste plaats verduidelijkt dat het daarbij kan gaan om zowel een besluit tot vaststelling als tot wijziging van het omgevingsplan. Voor een toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Verder wordt in het vierde lid de zinsnede «mededeling is gedaan» vervangen door: overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onder a, Awb ter inzage is gelegd. Deze wijziging houdt verband met de wijziging van artikel 16.78, eerste lid.

Onderdeel FH (artikel 16.24 Omgevingswet)

Met het voorgestelde tweede lid van artikel 16.24 wordt in de Omgevingswet een breed toepasbare uitzonderingsregeling opgenomen voor kennelijke verschrijvingen bij de voorbereiding van besluiten en andere rechtsfiguren, waarvoor bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Bestuursorganen kunnen van deze regeling gebruik maken bij onder meer de voorbereiding van programma's, omgevingsplannen, omgevings- en waterschapsverorde-

ningen, aanwijzingsbesluiten van onder meer zwemlocaties, gedoogplichtbeschikkingen en omgevingsvergunningen.

Voorgesteld wordt om het voor bestuursorganen mogelijk te maken om bij de aanpassing van deze besluiten om reden van kennelijke verschrijvingen in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb de reguliere voorbereidingsprocedure te volgen.

Bij een kennelijke verschrijving moet worden gedacht aan een kennelijke fout in de beschrijving van het besluit of op de bijbehorende kaarten. Het gaat hierbij alleen om gevallen, waarbij voor iedereen duidelijk is dat er in het besluit of op bij dat besluit behorende kaart een onbedoelde fout is geslopen. Wijzigingen die voortkomen uit nieuwe (beleidsmatige) inzichten vallen hier dus uitdrukkelijk niet onder. In die gevallen is toepassing van afdeling 3.4 Awb aangewezen (tenzij het gaat om een geval als bedoeld in artikel 16.27, tweede lid, Omgevingswet).

Een bestuursorgaan zal bijvoorbeeld om redenen van snelheid van besluitvorming en beperking van bestuurslasten kunnen kiezen voor het toepassen van deze uitzonderingsmogelijkheid. Het is overigens aan het bestuursorgaan zelf om naar eigen inzicht, in het licht van een specifieke casus, te besluiten om deze regeling toe te passen: toepassing van de regeling is niet verplicht. Op die manier is maatwerk mogelijk en kan al naar gelang de specifieke omstandigheden van een geval door het bestuursorgaan worden beoordeeld of toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid passend is.

In artikel 16.68 Omgevingswet is voor de omgevingsvergunning nog een aanvullende mogelijkheid opgenomen om onder de daarbij gestelde voorwaarden afdeling 3.4 Awb buiten toepassing te verklaren.

Onderdeel FI (artikel 16.27 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om bestuursorganen bij de voorbereiding van een programma de mogelijkheid te bieden om onder voorwaarden bij wijzigingen van ondergeschikte aard een uitzondering toe te passen op het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Dezelfde regeling geldt dan ook voor documenten die voor het opstellen van een programma afzonderlijk worden vastgesteld. Bij de laatste categorie moet worden gedacht aan bijvoorbeeld de documenten die op grond van de kaderrichtlijn water ter voorbereiding van het stroomgebiedsbeheerplan afzonderlijk worden vastgesteld. Het bestuursorgaan kan kiezen voor het toepassen van deze regeling onder meer vanuit het oogpunt van snelheid van besluitvorming en het beperken van bestuurlijke lasten.

Een bestuursorgaan kan op grond van het tweede lid alleen afzien van de toepassing van afdeling 3.4 Awb als is voldaan aan een aantal strikte voorwaarden. Zo moet het allereerst gaan om een wijziging van ondergeschikte aard. Bij de beantwoording van de vraag of hiervan sprake is, zal in ieder geval moeten worden gekeken naar de context van het programma. In het licht daarvan zal het bestuursorgaan moeten bezien welke gevolgen de wijziging met zich brengt. Als criterium geldt in ieder geval dat de wijziging niet mag leiden tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu. Als blijkt dat dat laatste wel het geval is, geldt de hoofdregel van het eerste lid en is afdeling 3.4 Awb van toepassing (behoudens in het geval van een kennelijke verschrijving zoals geregeld in artikel 16.24, tweede lid, Omgevingswet). De eis dat de wijziging niet mag leiden tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu is ook ingegeven door internationaalrechtelijke verplichtingen op het gebied van inspraak en de

betrokkenheid van het publiek bij de totstandkoming van programma's en voorbereidende documenten, zoals die zijn vastgelegd in het verdrag van Aarhus en Europese richtlijnen. Deze internationale verplichtingen kunnen dus ook een grens stellen aan de mogelijke toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid. Voordat van de mogelijkheid in dit lid gebruik kan worden gemaakt, zal het bestuursorgaan zich ervan moeten vergewissen of de toepassing in een specifiek geval niet in strijd komt met internationale verplichtingen. In de formulering van de wettelijke regeling is dit tot uitdrukking gebracht.

Bestuursorganen kunnen deze uitzonderingsmogelijkheid toepassen bij de voorbereiding van programma's. Een programma onder de Omgevingswet bevat maatregelen om aan een omgevingswaarde te voldoen of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Dat kunnen feitelijke maatregelen zijn, maar ook maatregelen, waarvoor nog een nader besluit nodig is (bijvoorbeeld het intrekken van omgevingsvergunningen). Laatstgenoemde besluiten kennen elk weer hun eigen totstandkomingsprocedures met inbegrip van inspraak. Op grond van artikel 16.2 en afdeling 20.5 van de Omgevingswet wordt een wijziging van een programma digitaal beschikbaar gesteld. Het publiek kan zijn reactie kenbaar maken bij het bestuursorgaan dat het gewijzigde programma vaststelt. Ook kunnen burgers en bedrijven via het vertegenwoordigend orgaan invloed uitoefenen op de voorgestelde wijziging van het programma.

Sommige (onderdelen van) programma's kunnen wel rechtsgevolgen met zich brengen, zoals onderdelen van het beheerplan Natura 2000 en van programma's met een programmatische aanpak. In deze programma's kan een beschrijving van een activiteit zijn opgenomen waardoor de activiteit zonder verder afwegingsmoment is toegestaan. Toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid in geval van wijzigingen van ondergeschikte aard voor ook deze onderdelen van programma's zou in potentie te verstrekken gevolgen kunnen hebben. Hiervoor wordt toepassing van de voorgestelde regeling dan ook uitgesloten.

Zolang met deze criteria rekening wordt gehouden, kan deze regeling door bestuursorganen worden toegepast voor mogelijk een groot aantal programma's en daarmee bestuurlijke lasten uitsparen en tijdswinst boeken. Naast de verplichte programma's, zoals die op het gebied van waterkwaliteit en geluid, kan hierbij worden gedacht aan onverplichte programma's die kunnen worden opgesteld door waterschap, gemeente, provincie en rijk. Maar ook voor programma's met een programmatische aanpak kan deze uitzonderingsregeling van belang zijn.

Onderdeel FJ (artikel 16.28 Omgevingswet)

Eerste lid

De wijziging verduidelijkt welke documenten ter voorbereiding van het opstellen en de herziening van stroomgebiedsbeheerplannen ter inzage moeten worden gelegd. De tijdstippen en termijnen zijn geregeld in artikel 14 van de kaderrichtlijn water, waarvan dit artikel de implementatie vormt.

Tweede lid

Vanwege de wijziging van de tekst in het eerste lid, moeten ook redactionele aanpassingen plaatsvinden in het tweede lid.

Daarnaast moet op grond van artikel 9, aanhef en onder 3, van de richtlijn overstromingsrisico's, de inspraak bij de overstromingsrisicobeheerplannen gecoördineerd worden met de inspraak bij de stroomgebiedsbeheerplannen. Op grond van het tweede lid van artikel 16.28 bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen voor zowel een ontwerp van een stroomgebiedsbeheerplan als een ontwerp van een overstromingsrisicobeheerplan daarom zes maanden.

Onderdeel FK (artikel 16.29 Omgevingswet)

De redactie van dit artikel is gewijzigd omdat de verplichting om kennis te geven uiteraard niet alleen geldt als de gemeenteraad, maar ook als het college van burgemeester en wethouders het voornemen heeft om een omgevingsplan vast te stellen.

Onderdeel FL (artikel 16.30 Omgevingswet)

Het tweede lid van artikel 16.30 is redactioneel aangepast volgens het nieuwe tweede lid van artikel 16.71. Door deze nieuwe redactie wordt direct duidelijk dat de afdelingen 3.6 en 3.7 Awb van toepassing zijn op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan.

Onderdeel FM (artikel 16.31 Omgevingswet)

Voor de achtergrond van de wijziging van «afwijkactiviteit» in het nieuwe begrip «omgevingsplanactiviteit» en meer in het bijzonder de introductie van het daaraan gekoppelde begrip «buitenplanse omgevingsplanactiviteit» wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Deze bepaling moet in samenhang worden gelezen met artikel 4.17 van de Omgevingswet. Dat artikel, zoals gewijzigd bij dit wetsvoorstel, heeft betrekking op de verplichting om het omgevingsplan in ieder geval uiterlijk binnen 5 jaar in overeenstemming te brengen met omgevingsvergunningen voor in dat artikel nader omschreven voortdurende buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Onderdeel FN (paragraaf 16.3.5a en artikel 16.32a (nieuw) Omgevingswet)

Door aan afdeling 16.3 toe te voegen dat afdeling 3.4 Awb ook van toepassing is op het peilbesluit is er in het Omgevingsbesluit geen aparte regeling nodig voor het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 Awb.

Onderdeel FO (artikel 16.33, vierde lid, Omgevingswet)

Deze wijziging hangt samen met artikel 10.19a Omgevingswet.

Onderdeel FP (artikel 16.33a en 16.33b (nieuw) Omgevingswet)

Artikel 16.33a (nieuw) Omgevingswet

Op gedoogplichtbeschikkingen is de hoofdregel van beroep in twee instanties van toepassing. Dit artikel sluit uit dat op een gedoogplichtbeschikking de coördinatieprocedure kan worden toegepast. Dit is nodig omdat anders bij toepassing van die procedure voor gedoogplichtbeschikkingen beroep in één instantie zou openstaan.

Artikel 16.33b (nieuw) Omgevingswet

Omdat het omgevingsplan door meerdere bestuursorganen kan worden gewijzigd kan onduidelijkheid ontstaan over de verplichting die is opgenomen in artikel 140 Gemeentewet, inhoudende dat besluiten

inhoudende algemeen verbindende voorschriften, in geconsolideerde vorm beschikbaar worden gehouden. Artikel 16.33b regelt dat als een bestuursorgaan dat krachtens de Omgevingswet bevoegd is het omgevingsplan te wijzigen, een wijziging vaststelt, dat bestuursorgaan die wijziging ook verwerkt in het geconsolideerde omgevingsplan. Dit zal worden ondersteund door de nieuwe publicatiestandaarden voor het omgevingsplan. Daarbij is het voornemen dat een wijzigingsinstructie zodanig wordt vormgegeven dat hiermee digitaal zowel een wijzigingsbesluit als een geconsolideerde tekst en verbeelding van de geometrie kan worden gegenereerd.

Onderdeel FQ (artikel 16.35 Omgevingswet)

Paragraaf 16.4.1 is op grond van artikel 16.35, onderdeel a, niet van toepassing op plannen of programma's die alleen bestemd zijn voor nationale defensie of noodzakelijk zijn vanwege een noodtoestand als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. In dit artikel is aangesloten bij de smb-richtlijn door een uitzondering op te nemen voor nationale defensie in plaats van defensieactiviteiten. Hierbij kan gedacht worden aan uitvoering van de taken van de krijgsmacht, zoals opgenomen in artikel 97, eerste lid, van de Grondwet. Daarnaast komt de term «noodsituatie» niet voor in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

Onderdeel FR (artikel 16.36 Omgevingswet)

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in onderdeel b van het vijfde lid van artikel 16.36 toegevoegd in verband met de verantwoordelijkheid van deze Minister ten aanzien van de passende beoordeling.

Het is gebleken dat het stellen van nadere regels over de procedure voor de raadpleging over de plan-mer-beoordeling niet nodig is. Oorspronkelijk was beoogd deze grondslag in te vullen door een termijn in het Omgevingsbesluit op te nemen waarbinnen het advies over de reikwijdte en het detailniveau van het plan-MER moet worden uitgebracht. Hiervan is afgezien, omdat dit niet in lijn is met het uitgangspunt om zo weinig mogelijk regels te stellen over het verkeer tussen bestuursorganen. Daarom komt de verplichte grondslag in het zesde lid, onder b, te vervallen. Deze wijziging voorkomt dat er onnodige regels worden gesteld in het Omgevingsbesluit. Mocht het stellen van nadere regels op een later moment toch nodig blijken, dan biedt artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder e van de Omgevingswet, dat wordt geletterd tot h in dit wetsvoorstel, een generieke grondslag voor dergelijke procedurele bepalingen.

Onderdeel FS (artikel 16.37 Omgevingswet)

Volgens artikel 16.37, onder b, mag onder omstandigheden gebruik worden gemaakt van andere milieueffectrapporten. Aan dit artikel is toegevoegd dat als aanvullende mogelijkheid bij het opstellen van het milieueffectrapport ook gebruik kan worden gemaakt van informatie die op grond van andere EU-regelgeving is verkregen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan relevante informatie over milieueffecten die op grond van een passende beoordeling, volgend uit de Habitatrichtlijn, is verkregen. Hiermee is voorzien in de implementatie van artikel 5, derde lid, van de smb-richtlijn.

Artikel 16.38 Omgevingswet

Het is niet nodig gebleken de grondslag van artikel 16.38, tweede lid in te vullen in het Omgevingsbesluit. Oorspronkelijk was beoogd deze grondslag in te vullen door een termijn in het Omgevingsbesluit op te nemen waarbinnen het advies over de reikwijdte en het detailniveau van het plan-MER moet worden uitgebracht. Hiervan is afgezien, omdat dit niet in lijn is met het uitgangspunt om zo weinig mogelijk regels te stellen over het verkeer tussen bestuursorganen. Door de verplichte grondslag te wijzigen in een facultatieve grondslag wordt wel de mogelijkheid opengelaten om regels te stellen over de procedure voor de raadpleging over de reikwijdte en het detailniveau van het plan-MER, als hier op een later moment behoefte aan is. Deze wijziging voorkomt dat er onnodige regels worden gesteld in het Omgevingsbesluit.

Artikel 16.39 Omgevingswet

De Commissie voor de milieueffectrapportage wordt aangemerkt als adviseur in de zin van artikel 3:5 Awb. De termijn voor het uitbrengen van een advies over het milieueffectrapport bedraagt zes weken volgens artikel 3:16, eerste lid, Awb. Volgens artikel 3:16, tweede lid, Awb start de termijn voor het uitbrengen van advies de dag waarop het ontwerpplan, en daarmee ook het milieueffectrapport, ter inzage is gelegd. Omdat de Awb al in een regeling voorziet, is het niet nodig gebleken om in het Omgevingsbesluit nadere regels te stellen. Door de verplichte grondslag te wijzigen in een facultatieve grondslag, wordt wel de mogelijkheid opengelaten om regels te stellen. Deze wijziging voorkomt dat er onnodige regels worden gesteld in het Omgevingsbesluit. Overigens vallen niet wettelijk voorgeschreven adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (bijvoorbeeld een advies reikwijdte en detailniveau) niet onder de verplichtingen van artikel 3:16 Awb. Hiervoor kan het bevoegd gezag aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen.

Onderdeel FU (artikelen 16.42a en 16.42b (nieuw) Omgevingswet)

Artikel 16.42a (nieuw) Omgevingswet

Artikel 10 van de smb-richtlijn bevat een verplichting voor lidstaten om te voorzien in monitoring van de uitvoering van plannen en programma's, onder meer om onvoorziene nadelige effecten voor het milieu in een vroeg stadium te kunnen identificeren en vervolgens na te gaan of passende herstellende maatregelen nodig zijn. Hiervoor kunnen bestaande monitoringsregelingen worden gebruikt, als dit passend is. Met de voorgestelde bepaling wordt een grondslag geboden om dit in het Omgevingsbesluit te regelen.

Artikel 16.42b (nieuw) Omgevingswet

Het SEA-protocol en de smb-richtlijn verplichten tot het betrekken van andere staten als een plan of programma mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Dit leidt tot een aantal procedurele eisen, die worden geïmplementeerd in een aparte afdeling van het Omgevingsbesluit. Met het voorstel voor artikel 16.42b wordt een aparte grondslag in de Omgevingswet opgenomen voor de regels over milieueffectrapportage bij grensoverschrijdende milieueffecten. Het gaat onder meer om proce-

durele regels die zien op een plan of programma dat in Nederland tot stand komt en grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Ook worden procedurele regels gesteld die zien op de situatie dat Nederland milieueffecten ondervindt van een plan of programma dat in een andere staat tot stand komt.

Onderdeel FV (artikel 16.43 Omgevingswet)

Eerste lid

Dit eerste lid is niet gewijzigd maar wordt hier nader toegelicht in verband met de wijziging van artikel 5.26, vierde lid.

In het eerste lid van artikel 16.43 is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur de projecten en de daarvoor benodigde besluiten worden aangewezen waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt (onderdeel b).

In artikel 5.26, vierde lid, is bepaald dat voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen van milieubelastende activiteiten de beoordelingsregels er alleen toe strekken dat de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, plaatsvindt. Dit zijn de gevallen waarvoor onder het huidig recht een zogeheten omgevingsvergunning beperkte milieutoets vereist is in het kader van de milieueffectrapportage.

Als uit deze beoordeling volgt dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt, wordt een nieuwe aanvraag ingediend waarop het volledige beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit uit het Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing is. Deze omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is dan het besluit waarvoor het milieueffectrapport moet worden gemaakt. In de aanwijzing van de besluiten op grond van dit lid wordt alleen de milieubelastende activiteit genoemd, die als zodanig dus zowel de milieubelastende activiteit met het algemene, brede beoordelingskader omvat als de milieubelastende activiteit waarvoor alleen beoordeeld hoeft te worden of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten.

Tweede lid

Het gewijzigde tweede lid stelt zeker dat geen mer-beoordeling hoeft plaats te vinden als (direct) vaststaat dat degene die het voornemen heeft het project uit te voeren een milieueffectrapport maakt. Dit kan zowel een particuliere partij zijn als een bestuursorgaan.

Derde lid

Op grond van artikel 16.43, derde lid, houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing over de mer-beoordeling rekening met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn en de resultaten van eerder uitgevoerde controles of andere beoordelingen van milieueffecten die op grond van andere EU-regelgeving is verkregen. Dit artikel is de implementatie van artikel 4, vijfde lid, van de herziene mer-richtlijn en komt overeen met artikel 7.17, derde lid, onder a en b, Wm, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere

projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb. 2017, 30).

Het motiveringsvereiste in het derde lid van dit artikel is geschrapt in de wet. In plaats daarvan zullen op grond van artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder h (oud: onder e), van de Omgevingswet, bij algemene maatregel van bestuur regels over de mer-beoordeling worden gesteld ter implementatie van artikel 4, vijfde en zesde lid, van de herziene mer-richtlijn.

Onderdeel FW (artikel 16.44 Omgevingswet)

Eerste lid

In het eerste lid is de mogelijkheid voor het bevoegd gezag opgenomen om ontheffing te verlenen van de verplichtingen op grond van paragraaf 16.4.2. Artikel 1, derde lid, van de herziene mer-richtlijn biedt de mogelijkheid ontheffing te verlenen voor de verplichtingen om een milieueffectrapport te maken of een mer-beoordeling uit te voeren voor projecten of onderdelen van projecten, voor zover die alleen bestemd zijn voor defensie en voor projecten met als doel een noodtoestand te bestrijden. Voorwaarde hierbij is dat toepassing van de mer-richtlijn in die gevallen nadelige gevolgen zou hebben voor deze doeleinden. Wanneer er sprake is van een project dat gedeeltelijk bedoeld is voor defensie en gedeeltelijk voor civiel (mede)gebruik, dan geldt de mogelijkheid om ontheffing te verlenen dus alleen voor de onderdelen die alleen voor defensie zijn. Voor wanneer sprake is van een noodtoestand is aansluiting gezocht bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.4 Wm, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb.2017, 30). De eerdere in de wet opgenomen mogelijkheid voor het bevoegd gezag om ontheffing te verlenen van de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport als het algemeen belang het onmiddellijk uitvoeren van het project noodzakelijk maakt, wordt hiermee omgezet in een meer specifieke aanwijzing van gevallen wanneer ontheffing kan worden verleend.

Tweede lid

In artikel 16.44, tweede lid, is een mogelijkheid tot ontheffing met betrekking tot de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht opgenomen. De ontheffing kan door de Minister worden verleend en kan alleen worden verleend als de mer-plicht of de mer-beoordeling leiden tot nadelige gevolgen voor het doel van het project, en alleen als aan de doelstellingen van de mer-richtlijn wordt voldaan. Op grond van artikel 2, vierde lid, van de herziene mer-richtlijn kan slechts in uitzonderlijke gevallen voor een bepaald project ontheffing worden verleend. Of sprake is van een «uitzonderlijk geval», moet strikt worden uitgelegd. Uit gevallen in Europa waarvoor in het verleden ontheffing is verleend, volgt dat het moet gaan om situaties waarin een onmiddellijke noodzaak bestaat om een project uit te voeren en uitstel of afstel van dat project tot gevaarlijke situaties kan leiden of anderszins grote negatieve gevolgen kan hebben. Daarbij moet er geen reële mogelijkheid zijn geweest om het betreffende project eerder uit te voeren. Het kan bijvoorbeeld gaan om situaties waarin een overstroming dreigt of net heeft plaatsgevonden en met spoed maatregelen moeten worden getroffen om dat te voorkomen of de schade te herstellen.

Vanwege het Verdrag van Espoo is de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing in de mer-richtlijn beperkt tot gevallen waarin het project geen aanzienlijke nadelige milieugevolgen voor een andere staat kan hebben. De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.5 Wm, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb. 2017, 30). Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.88 kunnen regels gesteld worden over de procedure voor een besluit voor de ontheffing.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid (nieuw) kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de gegevens die bij een verzoek om ontheffing moeten worden verstrekt.

Onderdeel FX (artikel 16.45 Omgevingswet)

Eerste lid

Artikel 4, vierde lid, van de herziene mer-richtlijn bevat de verplichting voor de opdrachtgever tot het verstrekken van bepaalde informatie aan het bevoegd gezag wanneer moet worden beoordeeld of een project aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Uit de definities van de mer-richtlijn volgt dat de opdrachtgever zowel een particuliere partij kan zijn als een overheidsorgaan zodat niet alleen bij besluiten op aanvraag het voornemen een project uit te voeren moet worden meegedeeld. Het eerste lid is daarop aangepast.

De mer-richtlijn kent geen plicht tot het mededelen van het voornemen een mer-plichtig project uit te voeren. De verwijzing in het eerste lid naar artikel 16.43 is daarom nader ingekaderd tot de mer-beoordelingsplichtige projecten.

Tweede lid

De mededeling van het voornemen is niet nodig als degene die het voornemen heeft het project uit te voeren zonder een voorafgaande beoordeling (direct) een milieueffectrapport maakt. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.43, tweede lid.

Derde lid

Artikel 4, vierde lid, van de herziene mer-richtlijn bevat de verplichting om bij de mededeling van het voornemen bepaalde informatie te verstrekken, zoals is opgenomen in bijlage IIA bij de mer-richtlijn. Met de voorgestelde bepaling wordt een grondslag geboden om dit in het Omgevingsbesluit te regelen.

Onderdeel FY (artikel 16.46, eerste lid, Omgevingswet)

In artikel 5, tweede lid, van de herziene mer-richtlijn is geen sprake meer van een aanvraag om een vergunning, maar van een opdrachtgever. Deze opdrachtgever kan bij het bevoegd gezag verzoeken om een advies over de reikwijdte en detailniveau van de in het milieueffectrapport op te nemen informatie. Uit de definities van de mer-richtlijn volgt dat de opdrachtgever zowel een particuliere partij kan zijn als een overheidsin-

stantie. Het eerste lid wijzigt de omschrijving van «aanvrager om een besluit» in: degene die het voornemen heeft het project uit te voeren. De publieke initiatiefnemer is op die manier ook aangewezen.

Onderdeel FZ (artikel 16.47, tweede lid, Omgevingswet)

Zie de toelichting op de wijzigingen van de artikelen 16.38 en 16.39 Omgevingswet.

Onderdeel GA (artikel 16.49 Omgevingswet)

Eerste lid

Bij de aanvraag om een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, waarvoor een milieueffectrapport wordt gemaakt, wordt een milieueffectrapport gevoegd. Als ontheffing is verleend, is dit artikel niet van toepassing. De tenzij clausule in onderdeel a kan daarom vervallen.

Bij een aanvraag om een mer-plichtig besluit is de mededeling van het voornemen daartoe niet nodig. Onderdeel b kan daarom vervallen. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.45, eerste lid.

Vierde lid

Het vierde lid regelt dat het bevoegd gezag de beslissing op de aanvraag aanhoudt, als nog niet is beslist of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Wanneer het een aanvraag betreft om een op grond van artikel 5.26, vierde lid, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, is er geen reden de aanvraag aan te houden. De beslissing of een milieueffectrapport moet worden gemaakt, is in die gevallen namelijk inhoudelijk hetzelfde als de beslissing op de aanvraag. Om die reden wordt voor die gevallen een uitzondering gemaakt in het vierde lid.

Vijfde lid

Aan artikel 16.49 wordt een vijfde lid toegevoegd. Het vijfde lid voorziet erin dat degene die de aanvraag om een besluit indient, het milieueffectrapport kan aanvullen als het milieueffectrapport niet voldoet aan de inhoudsvereisten van artikel 16.52. Hiermee wordt artikel 5, derde lid, onder c, van de herziene mer-richtlijn geïmplementeerd. Dit lid komt overeen met artikel 7.28, derde lid, Wm, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb. 2017, 30). De op grond van artikel 16.52 gestelde regels zien zowel op de volledigheid als de kwaliteit van het milieueffectrapport als bedoeld in artikel 5, derde lid van de mer-richtlijn. Het woord «onjuistheden» uit artikel 7.28, derde lid, Wm is daarom niet overgenomen.

Omdat een inhoudelijke beoordeling moet plaatsvinden, dient de aanvraag te worden afgewezen in plaats van buiten behandeling te worden gelaten. Er is dan geen sprake van buitenbehandelingstelling in de zin van artikel 4:5, eerste lid, Awb (zie ook ABRvS 6 november 2013, 201300471/1/A3, ECLI:NL:RVS:2013:1823). Om het milieueffectrapport in dat geval toch te kunnen laten aanvullen, is die mogelijkheid in het nieuwe vijfde lid opgenomen. Artikel 4:15, tweede lid, onder b, Awb voorziet in opschorting van de beslistermijn bij inhoudelijke gebreken aan

het milieueffectrapport. De opschorting is maximaal de termijn die het bevoegd gezag geeft voor aanvulling van het milieueffectrapport.

Onderdeel GB (artikel 16.52 Omgevingswet)

Tweede en derde lid

De herziene mer-richtlijn bevat niet meer de term «voorgenomen project», maar «project». Dat is in deze leden aangepast.

Vierde lid

Op grond van artikel 5, eerste lid, onder d, van de herziene mer-richtlijn is degene die het project wil uitvoeren verplicht om de redelijke alternatieven te beschrijven in het milieueffectrapport. Dit vereiste is in artikel 16.52, tweede lid, onder b, al opgenomen en kan daarom in het vierde lid van dit artikel vervallen.

Onderdeel GC (artikel 16.53 Omgevingswet)

Op grond van artikel 16.53, tweede lid, onder a, kan het bevoegd gezag aan een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, de voorschriften verbinden, die nodig zijn voor het beschermen van het milieu. Dit geldt dus voor zowel mer-plichtige besluiten als mer-beoordelingsplichtige besluiten.

Aan dit onderdeel zijn monitoringsmaatregelen toegevoegd. Deze toevoeging vormt de implementatie van artikel 8 bis, eerste lid, onder b, van de herziene mer-richtlijn en komt overeen met de wijziging van artikel 7.35, derde lid, onder a, Wm, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb. 2017, 30). Net zoals voor artikel 5.34 geldt, moeten onder «voorschriften» ook «beperkingen» worden verstaan.

Onderdeel GD (artikelen 16.53a en 16.53b (nieuw) Omgevingswet)

Artikel 16.53a (nieuw) Omgevingswet

Op grond van artikel 8 bis van de herziene mer-richtlijn moet het bevoegd gezag aangeven of er effecten van het project gemonitord moeten worden, onder meer om onvoorziene negatieve effecten in een vroeg stadium te kunnen identificeren en vervolgens na te gaan of passende herstellende maatregelen nodig zijn. Ook in de situatie dat onzeker is of aanzienlijke milieueffecten zullen optreden, kunnen dus regels worden gesteld over de monitoring. Met de voorgestelde bepaling wordt een grondslag geboden om dit in het Omgevingsbesluit te regelen.

Artikel 16.53b (nieuw) Omgevingswet

Het verdrag van Espoo en de mer-richtlijn verplichten tot het betrekken van andere staten als een project mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Dit leidt tot een aantal procedurele eisen, die worden geïmplementeerd in een aparte afdeling van het Omgevingsbesluit, namelijk afdeling 11.3. Met het voorstel voor artikel 16.53b wordt een aparte grondslag in de Omgevingswet opgenomen voor de regels over milieueffectrapportage met grensoverschrijdende milieueffecten. Het gaat

onder meer om procedurele regels die zien op een project dat in Nederland tot stand komt en grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Ook worden procedurele regels gesteld die zien op de situatie dat Nederland milieueffecten ondervindt van een project dat in een andere staat tot stand komt.

Onderdeel GE (artikel 16.55, vierde lid, Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om in het vierde lid van dit artikel de verwijzing naar «bouwactiviteit» te laten vervallen en «afwijkactiviteit» te vervangen door: omgevingsplanactiviteit. Voor de achtergrond van laatstgenoemde wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het laten vervallen van de bouwactiviteit houdt verband met de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. De vergunningplicht voor het verrichten van een bouwactiviteit zoals die in de nieuwe systematiek zal worden vormgegeven houdt alleen verband met de toetsing of wordt voldaan aan de regels voor de technische bouwkwiteit in het Besluit bouwwerken leefomgeving en dus niet met de regulering van activiteiten in het omgevingsplan. Daarom is er geen aanleiding om de mogelijkheid tot het stellen van aanvraagvereisten in het omgevingsplan ook betrekking te laten hebben op de («technische») bouwactiviteit.

Onderdeel GF (artikel 16.57 Omgevingswet)

Dit betreft een technische aanpassing in verband met de vervanging van de Monumentenwet 1988 door de Erfgoedwet.

Onderdeel GG (artikel 16.58 Omgevingswet)

Artikel 16.58 bevat de aanhoudingsregeling voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in verband met de gelding van een voorbereidingsbesluit. Voorgesteld wordt om dit artikel te laten vervallen, dit zowel vanwege de omvorming van het voorbereidingsbesluit tot voorbeschermingsregels die onderdeel zijn van het omgevingsplan, als de splitsing van een bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de paragrafen 2.2.1.3 en 2.2.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel GH (artikel 16.59 Omgevingswet)

Dit artikel is technisch aangepast aan de splitsing van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Zie voor de achtergronden voor deze wijziging de paragrafen 2.2.1.4 en 2.2.1.5 in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel GI (artikel 16.60 Omgevingswet)

Als uitvloeisel van het hiervoor opgenomen voorstel om artikel 16.58 te laten vervallen wordt voorgesteld om de verwijzing naar het tweede lid van dat artikel in artikel 16.60 te laten vervallen.

Onderdeel GJ (artikel 16.62, derde lid, Omgevingswet)

In het derde lid is verduidelijkt dat de toepassing van de reguliere procedure bij de voorbereiding van een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning het uitgangspunt is. Het derde lid regelt dat het bevoegd gezag afdeling 3.4 Awb niet bij besluit van toepassing mag verklaren. Dit betekent dat het bevoegd gezag geen zelfstandige bevoegdheid heeft om, in gevallen waarin de reguliere procedure van toepassing is, bij besluit alsnog eenzijdig afdeling 3.4 Awb toe te passen.

Onderdeel GK (artikel 16.64 Omgevingswet)

Omdat de wet niet meer voorziet in een positieve beschikking bij niet tijdig beslissen (de zogenoemde *lex silencio positivo*), is de mededeling van het besluit tot verlenging van de beslistermijn in het tweede lid geschrapt. Voorheen was het relevant dat derden op de hoogte zouden raken van een dergelijke verlenging, omdat bij overschrijding van de beslistermijn een omgevingsvergunning van rechtswege ontstond. Dit is onder de Omgevingswet niet meer het geval. Met de mededeling van de beslissing op de aanvraag die in het voorgestelde derde lid is opgenomen, kunnen derden altijd op de hoogte raken van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning.

Op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 16.64 doet het bevoegd gezag onverwijld mededeling van de beslissing op de aanvraag in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Deze mededeling geschiedt dus op eenzelfde wijze als de kennisgeving van de aanvraag om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.63 van de Omgevingswet. Het specifieke karakter van het omgevingsrecht vergt immers dat ook derden ook op de hoogte moeten kunnen raken van een dergelijke beslissing. Deze wijze van mededelen komt overeen met

Onderdeel GL (artikel 16.64a (nieuw) Omgevingswet)

Op grond van artikel 16.64a (nieuw) wordt voorgesteld aanvullende regels te stellen over de mededeling, bedoeld in artikel 16.64, derde lid (nieuw).

Eerste lid

Voor de beantwoording van de vraag of voor een voorgenomen handeling een omgevingsvergunning is vereist, kan een aanvraag worden ingediend. Als het bevoegd gezag vervolgens beslist dat geen omgevingsvergunning nodig is, vereist het eerste lid dat dit wordt vermeld in de mededeling. Initiatiefnemers verkrijgen op die manier zekerheid of het voorgenomen bouwplan past in het omgevingsplan. De mededeling geeft ook meer rechtszekerheid voor andere belanghebbenden, zoals omwonenden. Door in de mededeling op te nemen dat geen omgevingsvergunning nodig is, kunnen zij beoordelen of het nodig is op te komen tegen dat oordeel met het aanwenden van een rechtsmiddel.

Tweede lid

Het tweede lid vereist dat in de mededeling wordt vermeld dat het bevoegd gezag op de aanvraag om een omgevingsvergunning heeft beslist dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor de achtergrond van de wijziging van «afwijkactiviteit» naar «omgevingsplanactiviteit» wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Deze mededeling moet daarnaast in de Staatscourant worden

geplaatst. Dit lid vormt een voortzetting van artikel 6.14, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht.

Onderdeel GM (artikel 16.65 Omgevingswet)

Artikel 16.65, eerste lid, is onderverdeeld in twee onderdelen. De opgenomen wijzigingen in onderdeel a zijn technische verbeteringen. Onderdeel b is toegevoegd ter uitvoering van een motie van het lid Meijer c.s.¹²³ Hierin is aangegeven dat afdeling 3.4 Awb ook wordt toegepast op verzoek of met instemming van de aanvrager. Voor een toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Door toevoeging van het eerste lid, onder b, kan afdeling 3.4 Awb ook op verzoek of met instemming worden toegepast op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot intrekking van een omgevingsvergunning (artikel 16.65, tweede lid). Dat bij de voorbereiding van een besluit op de initiële aanvraag om een omgevingsvergunning afdeling 3.4 Awb is toegepast, betekent niet dat die procedure automatisch ook van toepassing is op vervolgbesluiten. Verschillende argumenten kunnen aan de keuze ten grondslag liggen om in eerste aanleg afdeling 3.4 Awb toe te passen, maar vervolgens deze procedure niet toe te passen op de voorbereiding van een besluit tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning. Te denken valt bijvoorbeeld aan een wijziging van ondergeschikte aard.

Onderdeel GN (artikel 16.66 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om artikel 16.66, derde lid, te laten vervallen. Dit lid bevat een bepaling over het begin van de beslistermijn op de aanvraag als afdeling 3.4 Awb van toepassing is en de aanvraag is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders terwijl een ander bestuursorgaan bevoegd gezag is. Deze bepaling moet worden gezien in samenhang met artikel 16.54, tweede lid, waarin wordt bepaald wat in een situatie als hier bedoeld als dag van ontvangst van de aanvraag wordt aangemerkt. Op de dag daarna gaat de beslistermijn op de aanvraag lopen, zowel ingeval de reguliere procedure van toepassing is als afdeling 3.4 Awb. Naar nu blijkt leiden de artikelen 16.54, tweede lid, en 16.66, derde lid, tot een niet beoogde, tegenstrijdige uitkomst, die kan worden verholpen door artikel 16.66, derde lid, te laten vervallen. Weliswaar zijn beide artikelleden ontleend aan bepalingen van de Wabo (de artikelen 3.1, tweede lid, en 3.12, zevende lid), maar bij de omzetting van die bepalingen naar de Omgevingswet is miskend dat als gevolg van de verduidelijkingen die in artikel 16.54, tweede lid, hebben plaatsgevonden ten opzichte van artikel 3.1, tweede lid, Wabo, een bepaling als artikel 16.66, derde lid, niet langer nodig is.

Voorgesteld wordt aan dit artikel twee leden toe te voegen (nieuw vierde en vijfde lid). Voor een nadere toelichting op deze leden wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.64a (nieuw). In het voorgestelde vierde en vijfde lid van artikel 16.66 wordt hetzelfde voorgesteld als in artikel 16.64a, maar dan voor de beslissingen op de aanvraag om een omgevingsvergunning die met toepassing van afdeling 3.4 Awb worden voorbereid. Bij toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt de vermelding dat geen omgevingsvergunning nodig is of dat een omgevingsvergunning is verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zowel opgenomen in de kennisgeving van het ontwerpbesluit, bedoeld in artikel 3:12 Awb als in de mededeling, bedoeld in artikel 3:44

¹²³ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, AB.

Awb. Voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit geldt daarnaast dat die kennisgeving en mededeling in de Staatscourant worden geplaatst.

Onderdeel GO (artikel 16.71 Omgevingswet)

Aan artikel 16.71 worden twee leden toegevoegd.

In het daardoor ontstane eerste lid wordt onderdeel b geschrapt. Dit onderdeel is overbodig omdat een besluit ter uitwerking van een projectbesluit ook zelf een projectbesluit is. Dat (ook) op de voorbereiding van een dergelijk besluit afdeling 3.4 Awb van toepassing is, volgt dus al uit het bepaalde in onderdeel a.

Op grond van het tweede lid zijn de afdelingen 3.6 en 3.7 Awb van toepassing op de voorbereiding van een projectbesluit of een besluit ter uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54 van de Omgevingswet. Afdelingen 3.6 en 3.7 gaan over de bekendmaking en mededeling respectievelijk motivering van besluiten.

Artikel 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, Awb bepaalt dat de afdelingen 3.6 en 3.7 Awb niet van toepassing zijn op besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Omdat een projectbesluit of een besluit ter uitwerking daarvan ook algemeen verbindende voorschriften kan bevatten, zou twijfel kunnen ontstaan over de toepassing daarop van artikel 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, Awb. Het van toepassing verklaren van de afdelingen 3.6 en 3.7 Awb leidt ertoe dat bij de voorbereiding van een projectbesluit of een besluit ter uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54 van de Omgevingswet, zal moeten worden voldaan aan de bepalingen van deze afdelingen in de Awb.

Het nieuwe derde lid is ontleend aan de artikelen 11 en 12 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Deze in te voegen bepaling hangt samen met de voorgestelde wijziging van artikel 16.86. Korthedshalve wordt verwezen naar de toelichting op artikel 16.86.

Onderdeel GP (artikel 16.72, eerste lid, Omgevingswet)

In dit onderdeel is een wijziging opgenomen van het eerste lid van artikel 16.72 van de Omgevingswet. Deze wijziging houdt enerzijds verband met de consistente regeling in de Omgevingswet van wijzigings- en intrekingsbevoegdheden. De achtergrond hiervan wordt toegelicht in paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Anderzijds houdt de wijziging verband met het feit dat een besluit ter uitwerking van een projectbesluit ook zelf een projectbesluit is, zodat aparte vermelding in dit artikel overbodig is (vergelijk de toelichting bij het eerste lid van artikel 16.71). Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de toepassing van dit artikel nader toe te lichten. Dit betreft de gronden voor het onthouden van goedkeuring, zoals geregeld in artikel 10:27 Awb, en de verhouding tot de Omgevingswet.

Op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet moet een projectbesluit van waterschappen worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Deze goedkeuring is noodzakelijk vanwege de uit de Waterschapswet voortvloeiende functionele begrenzing van de taken en bevoegdheden van waterschappen. Bij de toedeling van de bevoegdheid aan het dagelijks bestuur van het waterschap om een projectbesluit vast te stellen, wordt die functionele begrenzing doorbroken omdat het omgevingsplan bij het projectbesluit wordt gewijzigd met de regels die nodig zijn voor het

uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project. Het dagelijks bestuur intervenueert dus in het omgevingsplan, een instrument dat primair door de gemeenteraad wordt vastgesteld en dat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties dient te bevatten. Voor zover het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt, moet ook die wijziging voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast geldt het projectbesluit, voor zover dat daarin uitdrukkelijk is bepaald, als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit en als in het Omgevingsbesluit aangegeven besluit. Dat brengt mee dat ook andere belangen dan de belangen die betrekking hebben op het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer, moeten worden meegewogen. De goedkeuring door gedeputeerde staten is gericht op het bieden van een extra waarborg voor een samenhangende benadering van de onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving bij de projectbesluitvorming door het waterschap. Bij de redactie van artikel 16.72 van de Omgevingswet is ervoor gekozen om geen specifieke toetsingsgrond voor te schrijven. Dit betekent dat op grond van artikel 10:27 Awb door gedeputeerde staten slechts goedkeuring aan het projectbesluit van het waterschap kan worden onthouden wegens «strijd met het recht».

Vanuit de praktijk is gevraagd of de beoordeling door gedeputeerde staten of er sprake is van strijd met het recht, ook betrekking heeft op de door het dagelijks bestuur van het waterschap gemaakte afweging van betrokken belangen. Met andere woorden of het projectbesluit niet in strijd komt met andere (buiten het bereik van het functioneel bestuur) vallende belangen. Beoogd is om ruimte te bieden voor een dergelijke beoordeling. Gedeputeerde staten zullen bij de beoordeling of er sprake is van strijd met het recht als bedoeld in artikel 10:27 Awb ook de artikelen van de Omgevingswet moeten betrekken. Dit betreft in het bijzonder artikel 2.1, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet. De toetsing door gedeputeerde staten of er sprake is van strijd met het recht, omvat dus niet alleen de beoordeling of er sprake is van strijd met een wet in formele zin, lagere regelgeving, of regels met een hogere status zoals het recht van de Europese Unie en eenieder verbindende verdragsbepalingen, maar ook de beoordeling of projectbesluit voldoet aan de wettelijke opdrachten die het eerste en tweede lid van artikel 2.1, van de Omgevingswet geeft aan de bestuursorganen die zijn belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving.

Het eerste lid van artikel 2.1 bepaalt dat een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap, zijn bevoegdheden uitoefent met het oog op de doelen van de Omgevingswet. Het tweede lid van artikel 2.1 bepaalt dat het bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houdt met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Dit betekent dat de beoordeling door gedeputeerde staten of er sprake is van strijd met het recht dus ook de beoordeling omvat of het dagelijks bestuur van het waterschap bij het vaststellen van het projectbesluit zich voldoende en op de juiste wijze rekenschap heeft gegeven van:

- de doelen van de Omgevingswet, en
- de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

De focus van de beoordeling door gedeputeerde staten ligt daarbij, conform het Bestuursakkoord Water, met name bij de doelen en belangen die geen betrekking hebben op het beheer van watersystemen en het

waterketenbeheer. Het gaat om de beoordeling of in het projectbesluit de ruimtelijke belangen, cultuurhistorische belangen, landschappelijke- of natuurbelangen en andere niet aan het waterbeheer gerelateerde belangen op de juiste wijze zijn betrokken en afgewogen en dat deze niet onevenredig worden geschaad.

In artikel 16.72 is, anders dan onder de Waterwet het geval was, niet gekozen voor het opnemen van de toetsingsgrond «strijd met het algemeen belang». Gekozen is voor een belangenkader dat gelijk is aan het belangenkader waaraan het projectbesluit van het waterschap moet voldoen. Gelet op de specifieke reikwijdte van de Omgevingswet en daarmee de specifieke reikwijdte van het belangenkader van een projectbesluit, dient de beoordeling door gedeputeerde staten van het projectbesluit te blijven binnen de reikwijdte van de belangen die onder de Omgevingswet vallen. Hiermee wordt nauw aangesloten bij de sturing die artikel 2.1 van de Omgevingswet geeft op de wijze van uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Daarnaast sluit het aan bij de vormgeving van de interbestuurlijke verhoudingen in het wetsvoorstel en het uitgangspunt van terughoudendheid bij interbestuurlijke sturing en interventie.

Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Eerste Kamer is de reikwijdte van de toets van «strijd met het recht» aan de orde geweest. In de memorie van antwoord is de regering met name ingegaan op de verhouding met artikel 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet. Ook hieruit volgt dat «strijd met het recht» ook de beoordeling omvat of het waterschap heeft voldaan aan de wettelijke opdrachten die de Omgevingswet aan de bestuursorganen geeft die zijn belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving.¹²⁴

Onderdeel GQ (artikel 16.74 Omgevingswet)

De strekking van artikel 16.74 van de Omgevingswet is dat een bestuursorgaan van de gemeente de regels van het omgevingsplan die hun grondslag hebben in een projectbesluit van provincie of Rijk, niet zodanig mag wijzigen dat de uitvoering, werking en instandhouding van een project van provincie of Rijk wordt belemmerd. Hetzelfde geldt voor een waterschap dat door middel van een projectbesluit het omgevingsplan wijzigt. En voor een bestuursorgaan van de provincie geldt dat het geen projectbesluit mag vaststellen waarbij de regels van het omgevingsplan die hun grondslag hebben in een projectbesluit van het Rijk worden gewijzigd op een manier die de uitvoering, werking en instandhouding van dat project belemmeren.

Bij nader inzien voldoet deze regeling niet helemaal. Enerzijds omdat ze niet voorziet in een mogelijkheid om de regels van het omgevingsplan te wijzigen als een (latere) instructie(regel) dat voorschrijft. Anderzijds omdat met dit wetsvoorstel een wijziging wordt voorgesteld met betrekking tot het voorbereidingsbesluit, die aanleiding geeft om de regeling te veranderen. Daarom wordt voorgesteld artikel 16.74 te schrappen en te vervangen door twee nieuwe regels: artikel 4.19a en artikel 5.53a.

Onderdelen GR en GS (opschriften afdeling 16.7 en paragraaf 16.7.2 Omgevingswet)

De opschriften van afdeling 16.7 en paragraaf 16.7.2 worden in overeenstemming gebracht met de inhoud van het voorgestelde artikel 16.77a.

¹²⁴ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 10–11.

Onderdeel GT (artikel 16.77a (nieuw) Omgevingswet)

Met artikel 16.77a, eerste lid, wordt beoogd gedeputeerde staten voldoende tijd te geven om gebruik te kunnen maken van de reactieve interventiebevoegdheid die artikel 16.21 van Omgevingswet met betrekking tot een omgevingsplan in de daarbij aangegeven gevallen biedt. Op grond van het vierde lid van artikel 16.21 kunnen gedeputeerde staten binnen vier weken nadat het omgevingsplan is ter inzage is gelegd, gebruik maken van deze interventiebevoegdheid. Dit wil zeggen dat binnen die termijn het besluit van gedeputeerde staten dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel meer uitmaakt van het omgevingsplan, moet zijn bekendgemaakt.

Dit interventiebesluit en het omgevingsplan waarop het betrekking heeft, treden vier weken na de terinzagelegging van het omgevingsplan in werking (artikel 16.78, eerste en tweede lid).

De termijn voor de voorbereiding van een interventiebesluit blijkt voor de provincies te kort te zijn. In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg is daarom afgesproken een termijn van twee weken voor te schrijven tussen de vaststelling van het omgevingsplan en de terinzagelegging van het omgevingsplan, tenzij door gedeputeerde staten wordt bepaald dat eerdere terinzagelegging kan plaatsvinden. Dit artikel voorziet hierin. Een besluit waarbij wordt bepaald dat eerdere terinzagelegging kan plaatsvinden, wordt overeenkomstig de Awb bekendgemaakt aan het gemeentebestuur. Gezien het bestuurlijke karakter ervan, voorziet dit wetsvoorstel erin dat tegen een dergelijk besluit geen beroep openstaat (zie artikel 2.2, onderdeel B). De bevoegdheid tot het nemen van zo'n besluit kunnen gedeputeerde staten uiteraard mandateren. Ook is afgesproken voor de gemeenten een verplichting op te nemen om een besluit tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan onverwijld naar gedeputeerde staten toe te zenden, in gevallen waarin gedeputeerde staten een zienswijze op het ontwerp van het omgevingsplan hebben ingediend of het plan niet helemaal overeenkomstig het ontwerp wordt vastgesteld. Dit brengt mee dat gedeputeerde staten meer tijd hebben om een interventiebesluit te nemen. Deze toezendverplichting zal worden geregeld in het Omgevingsbesluit.

Daarnaast is een tweede lid opgenomen in verband met het vervallen van de artikelen 16.2 en 16.3, waarin elektronische beschikbaarstelling werd geregeld. In de artikelen 16.26 en 16.27 is al geregeld dat afdeling 3.4 van toepassing is op het voorbereiden van een omgevingsvisie en een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4. Door artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren, is ook de bekendmaking van deze instrumenten geregeld. Deze moeten voor de bekendmaking voldoen aan de daarvoor vastgestelde publicatiestandaarden. Voor de omgevingsvisie worden nieuwe publicatiestandaarden ontwikkeld die naast de bekendmaking via de voorziening voor officiële overheidspublicaties, ook voorzien in (her)gebruik in het kader van de informatievoorziening via de landelijke voorziening van het digitaal stelsel. Voor het programma is zo'n standaard, in het kader van de doorontwikkeling van het digitaal stelsel, op een later moment voorzien.

Onderdeel GU (artikel 16.78 Omgevingswet)

Zoals in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet uiteen is gezet is het omgevingsplan, afgezien van de procedure van totstandkoming en van de beroepsmogelijkheid, sterk vergelijkbaar met een gewone gemeentelijke verordening. Toch is in de Omgevingswet een van de Gemeentewet afwijkende regeling over de inwerkingtreding van

omgevingsplannen opgenomen. Artikel 16.78 van de Omgevingswet bepaalt dat het omgevingsplan na het verstrijken van vier weken na bekendmaking in werking treedt. Deze termijn van vier weken is opgenomen in verband met de appellabiliteit van het omgevingsplan en in verband met de in artikel 16.21 van de Omgevingswet aan gedeputeerde staten toegekende bevoegdheid om een interventiebesluit te nemen. Deze omstandigheden vormen echter geen reden om de planvaststeller niet de mogelijkheid te bieden om in het omgevingsplan een later tijdstip van inwerkingtreding op te nemen, zoals op grond van artikel 142 van de Gemeentewet voor verordeningen die gebaseerd zijn op die wet mogelijk is. Latere inwerkingtreding van (een deel van) een wijziging van een omgevingsplan kan wenselijk zijn als betrokkenen (waaronder in voorkomend geval ook uitvoerende gemeentelijke instanties) langer dan de in de Omgevingswet voorgeschreven vier weken de tijd moeten krijgen om zich met de nieuwe regels vertrouwd te maken. Ook kan het voorkomen dat een regel pas hoeft te gelden nadat zich een bepaalde omstandigheid heeft voorgedaan, bijvoorbeeld als de nieuwe regel verband houdt met andere regelgeving waarvan het tijdstip van inwerkingtreding nog niet vast staat. Daarom wordt gemeenten met de voorgestelde wijziging de mogelijkheid geboden om in het omgevingsplan een later tijdstip van inwerkingtreding te bepalen dan vier weken na bekendmaking. Er kan worden gekozen voor een bepaalde datum van inwerkingtreding voor een of meerdere regels, maar het is ook mogelijk het tijdstip van inwerkingtreding te bepalen door het te omschrijven – zolang in verband met de rechtszekerheid uit de omschrijving voldoende duidelijk blijkt wat het moment van inwerkingtreding zal zijn. Ook in verband met de appellabiliteit van het omgevingsplan kan – anders dan geldt voor gemeentelijke verordeningen – in het omgevingsplan niet worden opgenomen dat het in werking treedt op een later door burgemeester en wethouders te bepalen tijdstip. De voorgestelde wijziging brengt verder een herschikking van de regeling van de inwerkingtreding van het projectbesluit mee.

Daarnaast worden in artikel 16.78, eerste lid, de zinsnede «mededeling is gedaan» vervangen door: overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onder a, Awb ter inzage is gelegd. Aangezien de mededeling van artikel 3:44 van die wet bestaat uit verschillende elementen die niet noodzakelijkerwijs op dezelfde dag hoeven plaats te vinden, leent deze zich niet als aangrijpingspunt voor het bepalen van de dag van inwerkingtreding. Daarom wordt nu gekozen voor de terinzagelegging. Dit is een van de elementen van de mededeling. De keuze voor dit moment is in lijn met de regeling van de beroepstermijn voor besluiten die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 in artikel 6:8, vierde lid, Awb. Hetzelfde moment van inwerkingtreding is gekozen voor het projectbesluit, waarbij voor het projectbesluit van het waterschap een andere regeling geldt. Daarvoor is het moment van mededeling over het besluit over goedkeuring vervangen door het moment van bekendmaking van het besluit over goedkeuring.

Onderdeel GV (artikel 16.79 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om artikel 16.79 op diverse onderdelen te wijzigen.

In artikel 16.79, eerste lid, onder b, wordt verduidelijkt dat dit onderdeel betrekking heeft op een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Hiermee wordt tegelijk duidelijk dat onderdeel a ziet op een besluit dat is voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure. Verder wordt in onderdeel b als aangrijpingspunt voor het bepalen van de dag waarop een omgevingsvergunning in werking treedt aangesloten bij de terinzagelegging van het besluit in plaats van de mededeling. Het gaat hier om de mededeling, bedoeld in artikel 3:44 Awb. Aangezien die

mededeling bestaat uit verschillende elementen die niet noodzakelijk kerwijs op dezelfde dag hoeven plaats te vinden, leent de mededeling zich niet als aangrijpingspunt voor het bepalen van de dag van inwerkingtreding. Daarom wordt nu gekozen voor de terinzagelegging. Dit is een van de elementen van de mededeling. Dit is in lijn met de regeling van de beroepstermijn voor besluiten die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 in artikel 6:8, vierde lid, Awb. Ook in die regeling vormt de terinzagelegging van het besluit overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onder a, Awb het aangrijpingspunt voor het bepalen van de termijn.

Daarnaast komt in artikel 16.79, eerste lid, het uitgangspunt dat elk besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning eerst na twee weken in werking treedt te vervallen. Deze wijziging, en het voorstel om een nieuw tweede en derde lid in te voegen, vloeien voort uit een motie van het lid Meijer c.s. die bij de behandeling van het voorstel van de Omgevingswet in de Eerste Kamer is aangenomen.¹²⁵ Die motie strekt ertoe om de termijn van inwerkingtreding voor omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten, zoals het kappen van bomen, het slopen van bouwwerken of het veranderen van monumenten, te verlengen van twee naar vier weken. Bij de waardering van die motie heeft de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu aangekondigd dat daarbij ook wordt gezien of de (opschortende) termijn van twee weken bij omgevingsvergunningen voor andere (dan onomkeerbare) activiteiten terug kan worden gebracht naar de regeling voor inwerkingtreding in de huidige regeling.¹²⁶ Zo kan gedacht worden aan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit waarvoor nu op grond van de Wabo geldt dat die de dag na de bekendmaking in werking treedt.

In het voorgestelde artikel 16.79, eerste lid, is dit zo uitgewerkt dat hoofdregel wordt dat een omgevingsvergunning in werking treedt met ingang van de dag na de dag van bekendmaking of terinzagelegging. Op grond van het tweede lid (nieuw), bepaalt het bevoegd gezag in afwijking van die hoofdregel in de omgevingsvergunning dat het besluit in werking treedt met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag van bekendmaking of terinzagelegging. Daarbij zijn twee inhoudelijke criteria gegeven op grond waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of in het voorkomende geval een uitgestelde inwerkingtreding gerechtvaardigd is. Het tweede lid krijgt een imperatieve redactie (het bevoegd gezag «bepaalt» in de vergunning) maar geeft wel enige beoordelingsruimte om per geval af te wegen of sprake moet zijn van uitgestelde inwerkingtreding. Primair speelt de vraag of de gevolgen van een activiteit ongedaan te maken zijn of door tijdsverloop de oude toestand vanzelf terugkeert en in hoeverre de beoordelingsregels over het verlenen van de vergunning de bestaande toestand beogen te beschermen. Dat leidt ertoe dat bijvoorbeeld voor beperkingengebiedactiviteiten veelal geen uitgestelde inwerkingtreding nodig zal zijn omdat de beoordelingsregels een ander doel dienen dan bescherming van de bestaande toestand. Voor het uitdunnen en snoeien van een houtwal is uitgestelde inwerkingtreding evenmin nodig, terwijl voor het volledig vellen van een houtopstand een uitgestelde inwerkingtreding wel aangewezen is. Bij een beschermd monument zal al gauw sprake zijn van een wijziging van de bestaande situatie die niet (geheel) te herstellen is, omdat veelal historisch materiaal verdwijnt en daarmee de authenticiteit van het monument wordt aangetast. Een verstoring van een archeologisch monument is per definitie onomkeerbaar, omdat de context van de archeologische resten daarbij verloren gaat. Hetzelfde geldt voor het slopen van een bouwwerk dat medebepalend is voor de karakteristiek van een beschermd stads- of

¹²⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, K.

¹²⁶ Verslag EK 2015/16, nr. 23, item 8.

dorpsgezicht. De beoordelingsregels strekken bij cultureel erfgoed tot het behoud van bestaande waarden en daarmee tot bescherming daarvan. De voorgestelde regeling vereist dus maatwerk, zodat precies voor de gevallen waarin dat nodig is een uitgestelde inwerkingtreding wordt bepaald.

In het voorgestelde derde lid is een grondslag gegeven om bij algemene maatregel van bestuur gevallen van activiteiten te kunnen aanwijzen waarvoor het bevoegd gezag in ieder geval in de vergunning een uitgestelde inwerkingtreding moet opnemen. Voor de aan te wijzen gevallen geldt dat het niet aan de beoordeling van het bevoegd gezag wordt overgelaten, maar op voorhand wordt bepaald dat sprake moet zijn van uitgestelde inwerkingtreding.

Daarbij wordt voor de goede orde opgemerkt dat als de omgevingsvergunning betrekking heeft op meer activiteiten, het feit dat vanwege een van die activiteiten toepassing wordt gegeven aan het tweede lid – op basis van een eigen beoordeling door het bevoegd gezag of omdat sprake is van een geval dat op grond van het derde lid bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen – maakt dat de gehele omgevingsvergunning pas na vier weken in werking treedt.

Het huidige tweede, derde en vierde lid wijzigen inhoudelijk niet, deze worden vernummerd tot vierde, vijfde en zesde lid en verder louter wetstechnisch aangepast. Dit betekent dat als binnen de termijn van vier weken een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, de omgevingsvergunning niet in werking treedt voordat op het verzoek is beslist. Ook blijft dus de mogelijkheid bestaan dat als het eerder in werking treden van een omgevingsvergunning volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, het kan bepalen dat het besluit eerder dan binnen vier weken in werking treedt en dat de regeling over de opschortende werking van een verzoek om voorlopige voorziening niet van toepassing is.

Onderdeel GW (artikel 16.80 Omgevingswet)

In verband met de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals toegelicht in de paragrafen 2.2.1.4 en 2.2.1.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt voorgesteld om in dit artikel aan de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit toe te voegen de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk. De aanvullende inwerkingtredingsbepaling vanwege de Kernenergiewet die dit artikel bevat, kan gelet op doel en strekking daarvan na de hiervoor bedoelde splitsing van belang zijn voor de omgevingsvergunning voor alle genoemde activiteiten. Ten slotte is het artikel technisch aangepast in verband met het handhaven van het begrip inrichting onder die wet.

Onderdeel GX (artikel 16.81, eerste lid, Omgevingswet)

In het voorstel voor de Aanvullingswet bodem Omgevingswet is erin voorzien dat artikel 16.81 komt te vervallen¹²⁷. Desondanks is in dit wetsvoorstel ook in een wijziging van het artikel voorzien, voor het – onverhoopte – geval dat de voorziene Aanvullingswet bodem Omgevingswet niet gelijktijdig met de Omgevingswet in werking zal kunnen treden. De voorgestelde wijziging houdt verband met de splitsing

¹²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 2

van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. Binnen de nieuwe systematiek na die splitsing is artikel 16.81 alleen nog van belang voor de bouwactiviteit die met een vergunning vooraf wordt getoetst aan het omgevingsplan. Het betreft hier de omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk. De bouwactiviteit voor de technische beoordeling valt buiten de reikwijdte van het artikel omdat het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat het beoordelingskader zal vormen voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een dergelijke bouwactiviteit, geen regels zal bevatten over bodemverontreiniging.

Onderdeel GY (artikel 16.82 Omgevingswet)

In verband met de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals toegelicht in de paragrafen 2.2.1.4 en 2.2.1.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt voorgesteld om in dit artikel aan de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit toe te voegen de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk. De aanvullende inwerkingtredingsbepaling vanwege doelmatige uitvoering en handhaving die dit artikel bevat, kan gelet op doel en strekking daarvan na de hiervoor bedoelde splitsing van belang zijn voor de omgevingsvergunning voor alle genoemde activiteiten.

Onderdeel GZ (artikel 16.83 Omgevingswet)

Dit onderdeel voorziet in een technische verbetering van artikel 16.83. *Onderdeel HA (artikel 16.84, eerste lid, Omgevingswet)*

Dit onderdeel voorziet in een technische verbetering van artikel 16.84. *Onderdeel HB (artikel 16.85 Omgevingswet)*

Uit artikel 16.85 blijkt onvoldoende duidelijk met welke beroep het beroep tegen een besluit over een ontheffing wordt gebundeld. Bedoeld is dat het beroep tegen een dergelijk besluit wordt gebundeld met het beroep tegen het besluit waarover de instructieregel waarvan ontheffing is verzocht, is gesteld. Bijvoorbeeld als de instructieregel gaat over de inhoud van het omgevingsplan, wordt het beroep tegen een besluit tot verlening van de ontheffing gebundeld met het beroep tegen het omgevingsplan waarover de instructieregel is gesteld. Met de voorgestelde wijziging wordt dit duidelijker tot uitdrukking gebracht.

Daarnaast wordt dit artikel zo gewijzigd dat dit niet langer ziet op de weigering om een ontheffing van instructieregels te geven. Het ligt voor de hand dat een weigering van een dergelijke ontheffing de beroepsmogelijkheden volgt van het besluit waarover de betrokken instructieregel is gesteld. Artikel 2.2 van dit wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van bijlage 2 Awb op dit punt.

Verder wordt voorgesteld om voor zover het artikel betrekking heeft op een instemming als bedoeld in artikel 16.16, de zinsnede «het verlenen van», te laten vervallen. Met dit onderdeel van artikel 16.85 is beoogd zowel het positieve als het negatieve besluit over instemming onder de reikwijdte daarvan te brengen. Genoemde zinsnede zou echter ten onrechte de indruk kunnen wekken dat het alleen gaat om het positieve besluit over instemming. De voorgestelde wijziging neemt dit misverstand weg. Met deze wijziging komt de formulering van dit artikel in lijn met

artikel 16.18, waar ook in neutrale zin over «het besluit over instemming» wordt gesproken.

Onderdeel HC (artikel 16.86 Omgevingswet)

In het verslag van een schriftelijk overleg van 23 augustus 2016¹²⁸ is naar aanleiding van de tweede evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet¹²⁹ gemotiveerd aangegeven dat de artikelen 1.6, tweede lid, en 1.6a van de Crisis- en herstelwet bij intrekking van de Crisis- en herstelwet niet worden overgenomen in de Awb.

Deze Crisis- en herstelwet-bepalingen lenen zich niet goed voor een generieke regeling in de Awb.

Met beide bepalingen wordt beoogd om te voorkomen dat door een latere indiening van beroepsgronden de versnelde uitspraaktermijn in het gedrang komt. In het bovenbedoelde verslag wordt de conclusie van de onderzoekers dat het effect van beide Crisis- en herstelwet-bepalingen «zeer beperkt» is, genuanceerd, omdat deze bepalingen ook een niet meetbaar effect kunnen hebben gehad, dat in dit evaluatieonderzoek niet is meegenomen. Omdat aangenomen mag worden dat in veel gevallen beide artikelen tot gevolg hebben gehad dat binnen de beroepstermijn de beroepsgronden volledig zijn ingediend, wordt voorgesteld om beide bepalingen over te hevelen naar de Omgevingswet. Immers in de Omgevingswet is – in navolging van de Crisis- en herstelwet – een versnelde uitspraaktermijn van zes maanden opgenomen voor beroepszaken tegen een projectbesluit (artikel 16.87, eerste lid).

Bij de formulering van deze aanvullende bepalingen is rekening gehouden met een eerder door de Afdeling advisering van de Raad van State gegeven advies.¹³⁰

Onderdeel HD (artikel 16.87 Omgevingswet)

In het derde lid van artikel 16.87 is het woord «besluiten» gewijzigd in «een besluit» om te verduidelijken dat het artikel geldt voor alle besluiten ter uitvoering van een projectbesluit die worden genomen met toepassing van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb. Dit is van belang omdat het voor kan komen dat een besluit ter uitvoering van een projectbesluit waarop de coördinatieregeling van toepassing is, uiteindelijk niet met andere uitvoeringsbesluiten wordt gecoördineerd. Bijvoorbeeld als toepassing is gegeven aan de in de voorgenomen wijziging van de coördinatieregeling opgenomen bevoegdheid om te besluiten dat de regeling niet, niet verder, of later wordt toegepast op een besluit, of van de bevoegdheid om een besluit waarvoor de aanvraag te laat is ingediend niet te betrekken bij de voorbereiding van de besluiten waarvoor de aanvraag tijdig is ingediend. Door deze tekstwijziging wordt buiten twijfel gesteld dat ook als een van de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit uiteindelijk separaat wordt genomen, de rechterlijke beslistermijn van zes maanden van toepassing is.

¹²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 32 127, nr. 219, blz. 13.

¹²⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 200.

¹³⁰ Advies W14.11.0238/IV, zie www.raadvanstate.nl of Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4, blz. 25 (onderdeel e).

Onderdeel HE (artikel 16.88 Omgevingswet)

Eerste lid

Aanhef

Voor de aanhef van het eerste lid wordt voorgesteld in de aanhef «of wijziging» te laten vervallen vanwege het actus contrarius-beginsel. Voor de verdere toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel c (nieuw)

Aan artikel 16.88, eerste lid, is een nieuw onderdeel c toegevoegd. Dit onderdeel maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over totstandkoming, vorm of toepassing van, of op te nemen onderwerpen in, informatieverplichtingen op grond van artikel 4.3. Deze aanvulling van artikel 16.88 hangt samen met artikel 15.3. Ten aanzien van bestaande informatieverplichtingen moeten eisen kunnen worden gesteld voor een verplichte kennisgeving daarvan door het bevoegd gezag. Dit onderdeel voorziet in de grondslag daarvoor.

Onderdeel e (nieuw)

Uit artikel 5.49 volgt dat de voorkeursbeslissing een beslissing inhoudt over de voortzetting van de projectprocedure. De voorkeursbeslissing is daarmee een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb. De voorkeursbeslissing valt daarmee onder onderdeel a van artikel 16.88, eerste lid. Om die reden wordt de voorkeursbeslissing niet meer apart in de opsomming van rechtsfiguren waarop de in de aanhef van art. 16.88, eerste lid, bedoelde regels betrekking kunnen hebben, genoemd.

Onderdeel f (nieuw)

Verder wordt voorgesteld om de in artikel 16.88, eerste lid, onder d (nieuw), en derde lid, onder a, gegeven grondslagen voor nadere regels niet te beperken tot aanvragen en meldingen, maar uit te breiden tot andersoortige berichten. Dit wordt geregeld in het nieuwe onderdeel f. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om berichten ter voldoening aan een andere informatieverplichting dan een melding, en in de toekomst mogelijk om het indienen van zienswijzen. In dit verband wordt verwezen naar de toelichting op de aanpassing van artikel 16.1 volgens dit voorstel.

Onderdeel g (nieuw)

Artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet bevat een grondslag voor het stellen van procedurele en vormvereisten met betrekking tot besluiten op grond van de Omgevingswet. De regels over de project-mer, die zijn opgenomen in hoofdstuk 11 van het Omgevingsbesluit, kunnen echter ook betrekking hebben op besluiten die niet op grond van de Omgevingswet worden genomen, zoals besluiten op grond van de Kernenergiewet. Daarom wordt met deze wijzigingsbepaling artikel 16.88 van de Omgevingswet voorzien van een aparte grondslag voor mer-(beoordelings)plichtige besluiten.

Onderdeel i (nieuw)

Voorgesteld wordt om in artikel 16.88, eerste lid, onder i, ook een onderdeel «kaarten als bedoeld in artikel 20.17» op te nemen. Hiermee kunnen bij algemene maatregel van bestuur procedurele vereisten (zoals

samenwerking met bevoegde autoriteiten van andere staten, actualisatie en beschikbaarstelling) aan deze kaarten worden gesteld. Op die manier kan worden voldaan aan de procedurele vereisten die over die kaarten in de richtlijn omgevingslawaa en de richtlijn overstromingsrisico's zijn gesteld.

Onderdeel j (nieuw)

Op de voorgestelde toevoeging van artikel 16.88, eerste lid, onder j, wordt ingegaan in de toelichting op de wijziging van artikel 20.2, vierde lid (nieuw). Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

Tweede lid

Onderdeel a

De aanpassing in dit onderdeel vloeit voort uit de voor het eerste lid voorgestelde toevoeging van informatieverplichtingen en berichten bedoeld in artikel 16.1.

Derde lid

Onderdeel a

Dit onderdeel over aanvragen en meldingen, is uitgebreid tot andere informatieverplichtingen dan een melding, en tot andere berichten.

Onderdeel c

In verband met het vervallen van artikel 16.2, derde lid, van de Omgevingswet wordt in dit onderdeel een grondslag gegeven voor vaststelling van standaarden voor elektronische vormgeving en beschikbaarstelling van besluiten en andere rechtsfiguren of andere documenten, of ontwerpen daarvan, voor zover deze standaarden geen onderdeel vormen van het bij of krachtens de Bekendmakingswet geregelde. Op de voorgenomen aanpassing van de Bekendmakingswet wordt ingegaan in paragraaf 2.1.4.8 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Bij ministeriële regeling kan ook de wijze van beschikbaarstelling worden geregeld.

Onderdeel HF (artikel 16.89 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om in de opsomming van artikel 16.89 Ow, als nieuwe onderdelen e en g, respectievelijk de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning en de herziene nec-richtlijn op te nemen. Ter implementatie van deze richtlijnen wordt ook voorgesteld om het maritieme ruimtelijke plan en het nationale nec-programma als verplicht programma toe te voegen aan artikel 3.9 van de Omgevingswet (zie toelichting op de wijziging van artikel 3.9). In het Omgevingsbesluit zullen aan het maritiem ruimtelijk plan, net als in de Waterbesluit, onder meer eisen worden gesteld over de actualisatie van dit programma. Dat geldt ook voor het nationale programma dat op grond van de herziene nec-richtlijn zal worden vastgesteld. Ook de richtlijnbevestigingen over samenwerking met andere staten krijgen daarin een plaats. Met het toevoegen van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning wordt duidelijk, dat ook op grond van artikel 16.88 regels kunnen worden gesteld ter uitvoering daarvan.

Onderdelen HG en HH (artikelen 17.2, eerste lid, en 17.4 Omgevingswet)

In de artikelen 17.2, eerste lid, en 17.4 wordt «Onze Minister» vervangen door «Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat of Onze Minister die het aangaat». De Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt in die bepalingen expliciet genoemd, omdat de Commissie voor de milieueffectrapportage, het enige adviesorgaan is dat bij wet wordt ingesteld (zie artikel 17.5) en het benoemen en ontslaan van de voorzitter en leden van de Commissie voor de milieueffectrapportage, volledig vallen binnen het beleidsterrein van deze Minister. Op grond van artikel 17.6 kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere adviesorganen worden ingesteld. In het Omgevingsbesluit zal via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet in ieder geval een schadebeoordelingscommissie worden ingesteld die tot taak heeft advies uit te brengen over aanvragen om vergoeding van schade die veroorzaakt wordt door omgevingsvergunningen voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument. De instelling van deze commissie sluit aan bij de huidige praktijk. Omdat de werkzaamheden van deze commissie volledig binnen het beleidsterrein van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vallen, zal deze Minister verantwoordelijk zijn voor het benoemen en ontslaan van de voorzitter en leden van die commissie.

Onderdeel HI (artikel 17.9 Omgevingswet)

De voor artikel 17.9 voorgestelde wijzigingen houden verband met de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van artikel 16.15 en de toevoeging van een nieuw artikel 16.15a. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij die onderdelen.

Onderdeel HJ (artikel 17.10 Omgevingswet)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 17.10 van de Omgevingswet aan te passen. Artikel 17.10 van de Omgevingswet betreft de Stichting advisering bestuursrechtspraak (hierna: StAB). De StAB is nu geregeld in de artikelen 8.5 tot en met 8.8 Wro, artikel 6.5b Wabo en de artikelen 20.14 tot en met 20.17 Wm.

De Wro en de Wabo worden met deze wet in het geheel ingetrokken. De Wm blijft voor een deel in stand.

In de Omgevingswet is als lijn gehanteerd dat op grond van artikel 17.10 van de Omgevingswet alleen de taken uit de Wro en de Wabo bij algemene maatregel van bestuur opgenomen zouden worden, omdat deze wetten komen te vervallen.¹³¹ Voorgesteld wordt artikel 17.10 als volgt aan te passen.

In de eerste plaats wordt voorgesteld om niet bij algemene maatregel van bestuur de taakomschrijving en onafhankelijkheid van de StAB op te nemen, maar – beleidsneutraal – op wetsniveau.

Ten tweede wordt voorgesteld om de bepalingen uit de Wm voor zover ze de StAB betreffen over te hevelen naar de Omgevingswet. Op dit moment verwijst artikel 17.10 van de Omgevingswet naar de Wm voor de organisatie van de StAB. Daarnaast staat er in de Wm nog een taakomschrijving, die naast artikel 17.10 van de Omgevingswet staat. Bij nader inzien is er geen reden om de organisatie van de StAB en één taakomschrijving in de Wm te laten staan. Omwille van de inzichtelijkheid en uniformiteit van de regelgeving wordt daarom in artikel 2.44, onderdeel

¹³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

DM, voorgesteld paragraaf 20.2 Wm te laten vervallen en de inhoud ervan (deels) op te nemen in artikel 17.10 van de Omgevingswet. Hieronder wordt uitgelegd waarom niet alle bepalingen overgenomen worden.

Niet alle bepalingen uit de Wm over de StAB krijgen hun beslag in de Omgevingswet.

Artikel 20.14, eerste lid, van de Wm betreft de machtiging van de Minister om namens de Staat de StAB op te richten. Aangezien de StAB inmiddels is opgericht, is deze machtiging niet meer nodig en kan de bepaling in haar geheel vervallen.

Artikel 20.17 van de Wm betreft de financiering van de StAB. Ook deze bepaling wordt niet overgenomen. Naar aanleiding van een toekomststudie en subsidie-evaluatie naar de rol en positionering van de StAB is eind 2015 besloten dat de StAB zal overgaan naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In lijn met de nieuwe positionering zal het Ministerie van Justitie en Veiligheid voortaan de StAB de subsidie verlenen. Via artikel 2.40 van dit wetsvoorstel wordt dit in artikel 50 van de Wet Justitie-subsidies verankerd.

Hieronder is een omzettingstabel opgenomen, waarin volledigheidshalve naast de regels uit de Wet milieubeheer ook de regels uit de Wro en Wabo zijn opgenomen.

Artikel Wm, Wro of Wabo	Artikel in Omgevingwet of Wet Justitie-subsidies
20.14, eerste lid, Wm en 8.5, eerste lid, Wro (machtiging tot oprichting)	Vervallen
20.14, tweede lid, Wm en 8.5, tweede lid, Wro (wijziging of ontbinding)	vervallen (staat in statuten)
20.14, derde lid, Wm en 8.5, derde lid, Wro (inhoud statuten)	vervallen (staat in statuten)
20.15 van de Wm, 8.6 Wro en 6.5b, eerste lid, Wabo (taakomschrijving)	17.10, tweede lid, van de Omgevingswet
20.16 Wm en 8.7 Wro (onafhankelijkheid personeel)	17.10, tweede lid, van de Omgevingswet
20.17, eerste lid, Wm, 8.8, eerste lid, Wro en 6.5b, tweede lid, Wabo	50 van de Wet Justitie-subsidies
20.17, tweede lid, Wm, 8.8, tweede lid, Wro en 6.5b, tweede lid, Wabo	50 van de Wet Justitie-subsidies

Onderdeel HK (artikel 18.2 Omgevingswet)

Artikel 18.2 ondergaat een aantal wijzigingen. De wijzigingen zien op aanvullingen, wijzigingen en redactionele verbeteringen. De wijzigingen worden hieronder nader toegelicht. Daarnaast gaat deze toelichting in op de wijze waarop andere, nieuwe bepalingen, hoewel niet expliciet genoemd in de tekst van de wet, doorwerken in artikel 18.2.

Doorwerking flexibiliteitsregeling en «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag regeling» bij handhaving

Naar aanleiding van het eerder in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 4.13a (flexibiliteitsregeling) wordt opgemerkt dat deze regeling evenals de al bestaande flexibiliteitsregeling in artikel 5.16 een doorwerking krijgt in

artikel 18.2. Artikel 4.13a (nieuw) maakt immers deel uit van de in het eerste lid van artikel 18.2 genoemde paragraaf 4.1.3. Hetzelfde geldt voor artikel 5.16, dat deel uitmaakt van de in het tweede lid genoemde paragraaf 5.1.2. De flexibiliteitsregeling voor het uitoefenen van bevoegdheden is dus ook van toepassing op de handhavingstaak zonder dat dit verder een wijziging van of expliciete bepaling in artikel 18.2 vergt. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat dit ook geldt voor de in artikel 5.13 opgenomen «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag regeling», welk artikel ook deel uitmaakt van paragraaf 5.1.2.

Doorwerking bevoegdheidstoedeling bij grensgevallen (geheel of in hoofdzaak-criterium)

Min of meer hetzelfde kan worden opgemerkt voor de bevoegdheidstoedeling bij grensgevallen. Het kan voorkomen dat te handhaven activiteiten de territoriale begrenzing van een bestuursorgaan overschrijden. Voor dergelijke grensgevallen wordt in de huidige wet- en regelgeving (Wabo, Wm, Besluit omgevingsrecht) en in de Omgevingswet (artikelen 5.11, 5.14, 5.44, 16.54, 16.66 en 16.72) gewerkt met het criterium «geheel of in hoofdzaak». Voor de aanwijzing van de handhavingstaak werkt dit in hoofdstuk 5 bij de omgevingsvergunning en het projectbesluit gebruikte criterium door in het tweede en derde lid van artikel 18.2 zonder dat dit een expliciete bepaling vergt. Voor de aanwijzing van de handhavingstaak voor de naleving van algemene regels ontbreekt dit criterium weliswaar in de Omgevingswet zelf, maar komt dit criterium expliciet terug in (afdeling 2.2 van) het Besluit activiteiten leefomgeving.

Eerste en tweede lid

Uit oogpunt van consistentie binnen de Omgevingswet wordt in de eerste twee leden «bij of krachtens» vervangen door: op grond van.

Derde lid

Voorgesteld wordt de tekst van het derde lid te verduidelijken met een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 5.52, tweede lid, onder a. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet wordt duidelijk toegelicht welk bestuursorgaan belast is met de handhaving van het projectbesluit:

«Voor zover het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor de in het projectbesluit aangegeven activiteiten, is het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft genomen, ook bevoegd gezag voor toezicht op en handhaving van de daaraan verbonden voorschriften. Daar waar wordt afgeweken van het door het projectbesluit gewijzigde omgevingsplan, geldt dit als een handelen zonder vergunning of in strijd met het omgevingsplan en is het regulier bevoegd gezag belast met toezicht en handhaving.»¹³²

Om deze bedoeling duidelijker uit te laten komen in de tekst van het derde lid van artikel 18.2, wordt die tekst gewijzigd.

Voor de besluiten, bedoeld in artikel 5.52, tweede lid, onder b, die worden aangewezen in het Omgevingsbesluit, geldt deze bevoegdheidstoedeling overigens niet. Die aanwijzing ziet op besluiten in het kader van (verkeers)wegen (verkeersbesluiten, onttrekking van een weg aan de openbaarheid). Voor zover dit type besluiten handhaving vergt, berust die

¹³² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 180 en blz. 583.

bevoegdheid bij de voor de verkeers- en wegenwetgeving bevoegde instanties, niet bij het bestuursorgaan dat het projectbesluit vaststelt.

Vierde, vijfde en zesde lid

Voorgesteld wordt de tekst van het vierde lid te wijzigen en het artikel aan te vullen met twee nieuwe leden. De eerste drie leden van het artikel bepalen bij welk bestuursorgaan de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust voor de hoofdstukken 4 (algemene regels) en 5 (omgevingsvergunning, vergunningdeel van het projectbesluit). Het huidige vierde lid heeft betrekking op «de overige gevallen». Voorgesteld wordt allereerst om een nieuw (vierde) lid in te voegen dat een grondslag bevat om de handhaving van gedoogplichten te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Deze grondslag krijgt zijn uitwerking in hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit. Door invoeging van dit nieuwe lid wordt voorkomen dat het college van burgemeester en wethouders een verzoek tot handhaving kan krijgen dat ziet op een gedoogplicht opgelegd door een ander bestuursorgaan. Gedoogplichten vallen dus uitdrukkelijk niet onder de «overige gevallen» van het volgende lid.

Vervolgens wordt voorgesteld de huidige formulering van het vierde lid (vijfde lid, nieuw) te verduidelijken. Het nieuwe vijfde lid bevat als hoofdregel de zogenaamde «restbevoegdheid» voor het college van burgemeester en wethouders («in overige gevallen»)¹³³. In overeenstemming met de redactie van andere artikelen in de Omgevingswet wordt de toevoeging «van de gemeente waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht» geschrapt. Dat spreekt immers vanzelf. Dit lid zou zonder verdere wijziging niet alleen de hoofdregel voor de resterende hoofdstukken van de Omgevingswet bevatten, maar meteen ook een uitzonderingsbepaling («tenzij ...»). Die uitzonderingsmogelijkheid is ongeclausuleerd, waarmee de deur lijkt te worden opengezet om bij algemene maatregel van bestuur veelvuldig van de bij wet in formele zin gegeven hoofdregel af te kunnen wijken. Om dit bezwaar weg te nemen, wordt deze ongeclausuleerde tenzij-bepaling geschrapt en vervangen door een aanvullend (zesde) lid, waarin die uitzonderingsmogelijkheid expliciet wordt begrensd door het in acht nemen van de algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden in artikel 2.3. Met inachtneming van die criteria wordt in het Omgevingsbesluit de handhavingstaak voor specifieke onderdelen toegedeeld. Zo zal de handhaving van specifieke regelgeving uit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden belegd bij bijvoorbeeld een landelijke inspectiedienst. Hierbij kan gedacht worden aan de handhaving van regels over energielabels en aircosystemen, afkomstig uit de richtlijn energieprestatie gebouwen. Het gaat dan met name om handhaving van het voorschrift dat bij verkoop en verhuur van een gebouw een geldig energielabel wordt verstrekt aan de koper of nieuwe huurder, dat de certificering van gegevens op basis waarvan energielabels voor woningen worden vastgesteld plaatsvindt volgens de vereiste methode, dat keuringen van airconditioningsystemen plaatsvinden volgens de vereiste methode, dat degenen die de keuringen doen gediplomeerd zijn, dat energielabels worden geafficheerd in grotere publieke gebouwen.

De meeste gegevens die nodig zijn voor toezicht en handhaving van deze voorschriften worden niet op gemeentelijk maar op nationaal niveau bijgehouden. Zo wordt voor de handhaving van het overhandigen van een energielabel bij verkoop of verhuur van een gebouw gebruik gemaakt van gegevens van het Kadaster. Handhaving op gemeentelijk niveau zou

¹³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 583.

inefficiënt zijn en tot hogere bestuurslasten leiden. Iedere gemeente zou dan steeds de gegevens voor de handhaving moeten opvragen.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de formulering «in overige gevallen» niet de strekking heeft dat de bestuursrechtelijke handhavingstaak geldt voor de volledige Omgevingswet. De eerste drie leden van artikel 18.2 zien op de hoofdstukken 4 en 5, waarin en op grond waarvan allerlei activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden gereguleerd. Niet alle bij of krachtens de Omgevingswet gereuleerde onderwerpen hebben rechtstreeks betrekking op dit soort «activiteiten», zoals artikel 1.2 al meteen duidelijk maakt: de Omgevingswet gaat niet alleen over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving, maar ook over de fysieke leefomgeving zelf. Dus bevatten ook niet alle hoofdstukken van de Omgevingswet regels over activiteiten, die net als de bij of krachtens de hoofdstukken 4 en 5 gestelde regels voor activiteiten bestuurs- of strafrechtelijke handhaving vergen. In de naleving van die regels is op een andere wijze voorzien. Denk bijvoorbeeld aan de omgevingswaarden of instructieregels (hoofdstuk 2), de programma's (hoofdstuk 3) en grondexploitatie (hoofdstuk 12). Met de formulering «in overige gevallen» is dus niet beoogd het college van burgemeester en wethouders of een ander bestuursorgaan een handhavingstaak te geven voor al dergelijke onderwerpen die geen (bestuursrechtelijke) handhaving vergen.

Een voorbeeld van een onderwerp dat weliswaar geen «activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving» is, maar wel handhaving vergt, zijn de gedoogplichten als bedoeld in hoofdstuk 10. Voorgesteld wordt hiervoor een uitdrukkelijke bepaling op te nemen, zodat de gedoogplichten niet tot de «overige gevallen» worden gerekend (zie hierboven).

Een ander voorbeeld van een onderwerp dat weliswaar geen «activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving» is, maar wel handhaving vergt, is het zwemverbod op grond van artikel 2.38 van de Omgevingswet.

Onderdeel HL (artikel 18.3 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om artikel 18.3 op een aantal punten te verduidelijken.

Allereerst wordt in het opschrift van het artikel «instemmend bestuursorgaan» vervangen door «instemmingsorgaan». Dit opschrift wordt daarmee gelijklozend aan het opschrift van artikel 5.41.

Verder wordt aan het begin van de bepaling het woordje «ook» toegevoegd om daarmee te verduidelijken dat het hier gaat om een bestuursdwangbevoegdheid (en dus automatisch ook de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen) voor het instemmingsorgaan die bestaat naast de handhavingstaak van het bevoegd gezag op grond van artikel 18.2. Hoewel dit op zichzelf ook al volgt uit de systematiek van de artikelen 18.2 en 18.3, in onderlinge samenhang gezien, voorkomt het invoegen van het woordje «ook» mogelijke misverstanden.

De overige wijzigingen strekken ertoe te verduidelijken in welke gevallen de bestuursdwangbevoegdheid van het instemmingsorgaan aan de orde kan zijn. De huidige formulering met de zinsnede «bevoegd is instemming te verlenen met de voorgenomen beslissing op de aanvraag» wordt nader geconcretiseerd: het moet gaan over een instemming waarover ook werkelijk is beslist (dus het kan bijvoorbeeld niet gaan over een instemming waarover nog moet worden beslist in een lopende aanvraagprocedure). Verder kan het bijvoorbeeld wel gaan om een omgevingsvergunning waarvoor het instemmingsorgaan op grond van artikel 16.16,

derde of vierde lid, heeft bepaald dat instemming niet is vereist. Ook dit wordt nu verduidelijkt.

Verder wordt tot uitdrukking gebracht dat het in de hier bedoelde situatie alleen kan gaan om een bestuursdwangbevoegdheid vanwege de overtreding van de voorschriften van de omgevingsvergunning voor de activiteit waarop het vereiste van instemming betrekking heeft gehad. Daarvan moeten worden onderscheiden een overtredingssituatie vanwege het handelen zonder vergunning. In dat geval berust de handhavingsbevoegdheid alleen bij het bestuursorgaan dat bevoegd gezag zou zijn voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit. Dat bestuursorgaan zal veelal hetzelfde zijn als het instemmingsorgaan, maar handhaaft in dat geval dus op basis van een andere wettelijke grondslag.

Tot slot wordt er ter voorkoming van misverstanden op gewezen dat in het Omgevingsbesluit op een terughoudende wijze invulling wordt gegeven aan de aanwijzing van gevallen waarin de bestuursdwangbevoegdheid van het instemmingsorgaan naast de handhavingsbevoegdheid van het bevoegd gezag van toepassing is. De reden hiervoor is dat binnen de Omgevingswet zoveel mogelijk wordt gestreefd naar één bevoegd gezag voor zowel vergunningverlening als handhaving. Bij de invulling van artikel 18.3 zal het vooral gaan om gevallen waarin handhaving door het instemmingsorgaan een duidelijke meerwaarde heeft, bijvoorbeeld omdat het instemmingsorgaan ook al is aangewezen als toezichthouder voor de desbetreffende activiteit of beheerder is van het gebied waar die activiteit plaatsvindt en dus veelal degene zal zijn die de overtreding constateert.

Onderdeel HM (artikel 18.4 Omgevingswet)

In artikel 18.4 wordt de zinsnede «Onze Minister of Onze Minister die het aangaat» verkort tot «Onze Minister die het aangaat». Deze wijziging levert geen inhoudelijk verschil op en is bedoeld ter vereenvoudiging.

Onderdeel HN (artikel 18.5 Omgevingswet)

Dit onderdeel voorziet in een technische verbetering van artikel 18.5. *Onderdeel HO (artikel 18.5a (nieuw) Omgevingswet)*

Het nieuwe artikel 18.5a regelt dat het toezicht en de handhaving met betrekking tot mijnbouw uitgevoerd wordt door het in de Mijnbouwwet daartoe aangewezen bestuursorgaan, te weten de inspecteur-generaal der mijnen. Het toezicht en de handhaving bij mijnbouw wordt door de Omgevingswet en onderliggende regelgeving belegd bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Het nieuwe artikel 18.5a bepaalt dat die taken en bevoegdheden worden uitgeoefend door de inspecteur-generaal der mijnen, als die daartoe is aangewezen op grond van de Mijnbouwwet. Dit is een voortzetting van de bevoegdheidsverdeling tussen de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de inspecteur-generaal der mijnen onder huidig recht.

De opzet van artikel 18.5a verschilt van de overige bepalingen in de Omgevingswet over toedeling van taken en bevoegdheden voor toezicht en handhaving. Argument om het op deze afwijkende manier te regelen is de bijzondere positie van de inspecteur-generaal der mijnen. Met ingang van 1 januari 2017 is de wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslag-

vergunningen) in werking getreden.¹³⁴ Deze wetswijziging is er mede op gericht om de onafhankelijkheid en positie van de Staatstoezicht op de Mijnen en de inspecteur-generaal der mijnen te versterken. Deze wijziging heeft ook gevolgen voor toezicht en handhaving: de inspecteur-generaal der mijnen krijgt toezichts- en handhavingstaken in de gewijzigde Mijnbouwwet geattribueerd en er zijn bepalingen opgenomen over de verhoudingen tussen de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de inspecteur-generaal der mijnen.¹³⁵ Er is dus bij wijziging van de Mijnbouwwet bewust voor gekozen om de taken, bevoegdheden en verhoudingen op wetsniveau vast te leggen. Het ligt daarom voor de hand om hier met de Omgevingswet bij aan te sluiten, door voor de uitoefening van taken en bevoegdheden te verwijzen naar het (gewijzigde) hoofdstuk 8 van de Mijnbouwwet. Om de cirkel rond te maken legt deze wet in de relevante artikelen in de Mijnbouwwet vast dat de inspecteur-generaal der mijnen taken en bevoegdheden heeft inzake toezicht en handhaving op mijnbouwvoorschriften onder de Omgevingswet (zie artikel 2.17 van dit wetsvoorstel).

Bij het gebruik van het begrip «mijnbouw» in de nieuwe bepaling 18.5a is aansluiting gezocht bij een gelijksoortige bepaling in de Mijnbouwwet, waarin is vastgelegd dat de inspecteur-generaal der mijnen tot taak heeft om de Minister van Economische Zaken en Klimaat te adviseren «bij besluiten die Onze Minister neemt inzake mijnbouw» (artikel 127, eerste lid, Mijnbouwwet). Voor de betekenis van het begrip «mijnbouw» kan daarom worden verwezen naar de reikwijdte van de Mijnbouwwet, in combinatie met de uitwerking van voorschriften omtrent mijnbouw in de Omgevingswet en onderliggende regelgeving. Mijnbouw is onder de Omgevingswet onder andere terug te vinden in algemene regels (artikel 4.3 Omgevingswet), omgevingsvergunningen (artikel 5.1 Omgevingswet), projectbesluiten (artikel 5.44 Omgevingswet) en gedoogplichten (artikel 10.14 Omgevingswet).

Onderdelen HP en HQ (artikelen 18.6 en 18.6a (nieuw) Omgevingswet)

Artikel 18.6 regelt de aanwijzing van toezichthouders. Het tweede lid van dit artikel is, aangevuld met twee nieuwe onderdelen, verzelfstandigd tot een afzonderlijk artikel 18.6a. In dit nieuwe artikel 18.6a wordt de tekst van dit oorspronkelijk tweede lid van artikel 18.6 geïntegreerd met het vierde lid van artikel 5.10 en het tweede lid van artikel 5.11 Wabo, zoals die artikelliden zijn komen te luiden na inwerkingtreding van de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wabo (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Deze artikelliden lenen zich voor een bundeling in een afzonderlijk artikel, omdat ze alle drie betrekking hebben op de reikwijdte van de bevoegdheidsuitoefening van toezichthouders.

Het eerste en tweede lid van artikel 18.6a bevatten twee bepalingen die de reikwijdte van een bij een omgevingsdienst werkzame ambtenaar kunnen verruimen, bijvoorbeeld tot het hele territoire van het bevoegd gezag, door wie de betrokken ambtenaar is aangewezen als toezichthouder. Het eerste lid bevat de huidige – overgehevelde – bepaling van artikel 5.11, tweede lid, Wabo. Het tweede lid bevat de huidige – overgehevelde – bepaling van artikel 18.6, tweede lid, van de Omgevingswet (vergelijk artikel 5.20, vierde lid,).

¹³⁴ Stb. 2016, 554

¹³⁵ Zie ook paragraaf 5 (Onafhankelijkheid en taken SodM) van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen); Kamerstukken II 2015–2016, 34 348, nr. 3, p. 16 e.v.

Het derde en vierde lid van artikel 18.6a zien op werkzaamheden door toezichthouders werkzaam bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) op verzoek van de organen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van het lokaal spoor (zie het huidige Besluit aanwijzing toezichthouder Wet lokaal spoor). Dit lid bevat een gedeeltelijke overheveling van artikel 42 van de Wet lokaal spoor. Overheveling daarvan is nodig, omdat de bedoelde activiteiten waarop het toezicht wordt uitgeoefend onder de reikwijdte van de Omgevingswet komen te vallen en dan niet meer onder de Wet lokaal spoor vallen. Met de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 42, zevende, achtste en negende lid, van de Wet lokaal spoor blijft de mogelijkheid behouden om een regeling op te stellen voor het in rekening brengen van de kosten die de toezichthouder maakt in verband met de uitvoering van deze toezichtstaken.

Onderdeel HR (artikel 18.8 Omgevingswet)

Dit betreft een technische aanpassing in verband met de wijziging van de artikelen 5.1 en 5.5.

Onderdeel HS (artikel 18.9 Omgevingswet)

In dit artikel wordt «Onze Minister of Onze Minister die het aangaat» verkort tot «Onze Minister die het aangaat», omdat beide zinsnede dezelfde strekking hebben en een kortere versie vanuit het oogpunt van vereenvoudiging de voorkeur verdient.

Onderdeel HT (artikel 18.10, tweede lid, Omgevingswet)

Dit onderdeel voorziet in een technische verbetering van artikel 18.10, tweede lid. *Onderdeel HV (paragraaf 18.1.4 Omgevingswet)*

Artikel 18.11 Omgevingswet

Eerste lid

Zoals al is aangekondigd in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 2.1.3.1) wordt voorgesteld om de bestuurlijke boete voor specifiek de zogenaamde «Seveso-overtredingen» als sanctie-instrument voor het bevoegd gezag in (hoofdstuk 18 van) de Omgevingswet op te nemen. Een «Seveso-overtreding» betreft een overtreding van de regels die nu gesteld zijn in de paragrafen 2 en 3 van het Besluit risico's zware ongevallen (hierna: Brzo 2015) ter implementatie van de Seveso-richtlijn. Deze implementatieregels uit het Brzo 2015 worden overgeheveld naar het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betreft de implementatie van de artikelen 5 (algemene verplichtingen van de exploitant), 7 (kennisgeving), 8 (preventiebeleid voor zware ongevallen), 9 (domino-effecten), 10 (veiligheidsrapport), 11 (wijziging van een installatie) en 12 (noodplannen) van de Seveso-richtlijn.

Met dit nieuwe handavingsinstrument krijgt het bevoegd gezag krachtens de Omgevingswet de mogelijkheid een lik-op-stuk-beleid te voeren, vergelijkbaar met de boetebevoegdheid waarover sinds 1 januari 2013 de Inspectie SZW beschikt voor de handhaving van de Seveso- of Brzo 2015-feiten die betrekking hebben op de arbeidsomstandigheden en veiligheidsvoorschriften binnen de Seveso-inrichtingen. In de kabinetsreactie op het rapport Odfjell¹³⁶ van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is aangekondigd dat voor een effectievere handhaving het sanctie-instrumentarium van de beide Brzo-toezichthouders (milieu en arbo)

¹³⁶ Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 175.

zoveel mogelijk gelijk wordt getrokken. Die toezegging wordt met dit voorstel gestand gedaan.

Bevoegd gezag

De colleges van gedeputeerde staten van de provincies zijn per 1 januari 2016 bevoegd gezag voor alle Seveso-inrichtingen, met uitzondering van een beperkt aantal «mijnbouwmilieu-inrichtingen» waarvoor de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd gezag blijft. Deze taakverdeling wordt onder de Omgevingswet gecontinueerd.

Tweede lid

Ook qua boetetarief wordt voorgesteld – conform de hierboven genoemde kabinetsreactie op het rapport Odfjell van de Onderzoeksraad voor Veiligheid – aan te sluiten bij de huidige boetecategorie voor arboBRZO 2015-feiten: de zesde categorie (€ 820.000).¹³⁷ Daarbij is ook de aanvullende bepaling voor beboeting bij rechtspersonen van artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van strafrecht overgenomen (10% van de jaaromzet).¹³⁸

Met dit voorgestelde maximum boetetarief wordt het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake sanctiestelsel niet gevolgd.¹³⁹ De Afdeling suggereerde in dat advies als begrenzing voor nieuw te introduceren bestuurlijke boetes de lat bij de vijfde categorie neer te leggen, dit zolang de wettelijke rechtsbescherming bij punitieve sancties niet beter op elkaar is afgestemd. Bij een behoefte aan hogere boetes zou een zaak via het strafrecht moeten worden afgedaan en zou de bestuurlijke boete (vooral nog, dat wil zeggen: zonder een verbeterde rechtsbescherming) geen geschikt instrument zijn. In zijn brief van 8 januari 2016 heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie namens het kabinet al aangegeven deze suggestie van de Afdeling niet over te nemen.¹⁴⁰ Kortheidshalve wordt naar die brief verwezen.

De keuze voor de zesde categorie (of 10% van de jaaromzet) betekent een verhoging ten opzichte van de huidige boetetarieven via de indeling van BRZO 2015-milieu feiten in artikel 1a Wed (vijfde resp. vierde categorie, € 82.000, resp. € 20.500, afhankelijk van de wettelijke grondslag van de overtreden bepaling: de artikelen 8.40, 8.41 en 8.42 Wet milieubeheer en artikel 48, zesde lid, Wet veiligheidsregio's). Het voorgestelde boetetarief lijkt op het eerste gezicht hoog, maar in de huidige regelgeving kan een strafrechtelijke boete ook fors uitpakken. De ratio van deze keuze voor een hoog maximumtarief is dat een overtreding van Seveso-regels, ongeacht of de gevolgen van die overtreding zich binnen (arbo) of buiten (milieu, fysieke leefomgeving) de inrichting laten gelden, een vergelijkbare strafbedreiging verdienen. Ook dient de hoogte van de boete evenredig en afschrikkend moet zijn, juist ook voor deze specifieke categorie majeure risicobedrijven (zie artikel 28 van de Seveso-richtlijn).¹⁴¹ Zie ook een motie van het lid Van Veldhoven van 10 september 2013, waarin de

¹³⁷ Zie artikel 34, vierde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

¹³⁸ Zie Aanwijzing voor de regelgeving nr. 143 en de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (Stb. 2014, 445 en 513), waarbij recent aan artikel 23, zevende lid, WvSr de volgende volzin is toegevoegd: «Indien voor het feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking.»

¹³⁹ No. W03.15.0138/II's-Gravenhage, 13 juli 2015; Stcrt. 2015, 30280.

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VI, nr. 72.

¹⁴¹ Op grond van artikel 28 van de Seveso-richtlijn geldt er een notificatieplicht voor deze aanvulling van het sanctie-instrumentarium.

regering is gevraagd om het verhogen van de boetes bij herhaaldelijk overtreden van de veiligheidsregels door BRZO-bedrijven.¹⁴²

Beleidsregels toepassing bestuurlijke boete door bevoegd gezag

Artikel 18.11 volstaat met het vaststellen van het maximumbedrag van de boete, dit in overeenstemming met artikel 5:46 Awb. De wijze waarop de bestuurlijke boete wordt ingezet is aan het bevoegd gezag. De inzet en hoogte van een bestuurlijke boete is afhankelijk van de aard van de overtreding, maar mogelijk ook van lokale omstandigheden. Gelet op de verscheidenheid aan normen waarop deze boetebevoegdheid betrekking heeft (ge- en verboden, zorgplichten, actualiseringsplichten, kennisgevings- en meldingsplichten), zal het bevoegd gezag beleidsregels opstellen ter nadere uitwerking van de bij die verschillende normen passende boetetarieven. Deze beleidsregels zullen met het oog op rechtsgelijkheid en het handhaven van een gelijk speelveld onderling tussen de provincies in Interprovinciaal Overleg-verband en in BRZO+-kring worden afgestemd. Eerder hebben de provincies samen een handhavingstrategie Brzo vastgesteld met het oog op een afgestemde, eenduidige strategie voor de handhaving bij Seveso-inrichtingen.¹⁴³

Tot die beleidsregels kan ook een zogenoemde recidiveregeling behoren. In dit artikel is geen recidiveregeling opgenomen in tegenstelling tot artikel 34 van de Arbeidsomstandighedenwet.

Die bepaling met als strafverhogende omstandigheid recidive in het vijfde tot en met het negende lid is dermate ingewikkeld, dat voorgesteld wordt van een vergelijkbare bepaling af te zien. Onder het boeteplafond bestaat voor het bevoegd gezag voldoende ruimte om zelf te voorzien in een recidiveregeling. Herhaling van een overtreding geldt in de handhavingstrategie Brzo als een verzwarende omstandigheid. Bij een herhaalde overtreding zal een zwaardere sanctie worden toegepast. Bij herhaalde recidive komt volgens de handhavingstrategie Brzo bovendien strafrechtelijke handhaving in beeld, omdat (mogelijk) sprake is van calculerend gedrag bij de overtreder.

In afwijking van de boeteregeling in de Arbeidsomstandighedenwet wordt ook afgezien van een bepaling dat de bestuursrechter bij toetsing van een bestuurlijke boete een hogere boete mag opleggen (*reformatio in peius*).¹⁴⁴ Buiten de wetgeving van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt een dergelijke van de Awb afwijkende regeling namelijk niet voor. Mede omdat de bestuursrechter nog nooit van deze mogelijkheid gebruikt heeft gemaakt, bestaat er nu geen aanleiding om op dit specifieke punt die afwijking te verkiezen boven de algemeen gangbare regel.

Afstemming bestuurs- en strafrechtelijke handhaving

Naast de bestuurlijke boete blijft via de Wed de strafrechtelijke weg tot handhaving en beboeting open staan. Dit wordt geregeld in artikel 2.46 van dit wetsvoorstel.

De Awb bevat een afstemmingsregeling tussen bestuurlijke beboeting en strafrechtelijk optreden, waarbij voorrang wordt verleend aan de strafrechtelijke kolom (zie artikel 5:44 Awb). Deze afstemmingsregeling bevat echter een reactietermijn van dertien weken voor de officier van

¹⁴² Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 178.

¹⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 193.

¹⁴⁴ Artikel 34, elfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

justitie, voordat het bevoegde bestuursorgaan een bestuurlijke boete kan opleggen. Een dergelijke termijn is te lang om van dit boete-instrument een effectief lik-op-stuk-instrument te maken. Mede daarom wordt voorgesteld gebruik te maken van de in artikel 5:44 Awb geboden mogelijkheid voor een andere wettelijke regeling (zie hiervoor artikel 18.16). In het kader van artikel 18.16 kan de huidige Handhavingsstrategie Brzo als kader dienen voor dergelijke nadere afspraken tussen het bevoegd gezag (gedeputeerde staten en de Minister van Economische Zaken en Klimaat) en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie over wanneer een overtreding wel of niet aan de officier van justitie zal worden voorgelegd.

Artikel 18.12 Omgevingswet

Artikel 18.12 is – met enkele redactionele en technische wijzigingen – overgenomen uit de Woningwet (artikel 92a)¹⁴⁵. Voorgesteld wordt dit artikel op te nemen in de Omgevingswet, zonder verdergaande wijzigingen in afwachting van onderzoek naar de effectiviteit van de huidige bepaling door de Rijksuniversiteit Groningen.

Deze bestuurlijke boete is sinds 1 januari 2015 beschikbaar voor het bevoegd gezag, voor overtredingen van de algemene regels over de bouwactiviteit, de sloopactiviteit en het gebruiken en in stand houden van bouwwerken, als in de twee jaar voorafgaand aan de overtreding een eerdere overtreding van die regels heeft plaatsgehad. De reden om de boete op deze wijze vorm te geven ligt erin dat er verschillen zijn in aard en ernst van de vele overtredingen die via dit artikel beboetbaar zijn. Voor het overgrote deel van de overtredingen wordt een herstelsanctie voldoende geacht en is er geen reden voor bestraffing. Daar waar het gaat om herhaaldelijke overtreding van de regels is geoordeeld dat optreden met een bestuurlijke boete geoorloofd is. Daarnaast is de boete bedoeld voor overtredingen die zijn aan te merken als relatief «kleinere» overtredingen, die gemakkelijk begaan en weer ongedaan gemaakt kunnen worden.

Regels over het gebruik of de staat van open erven en terreinen, gebruik van gebouwen waarbij het doel niet de brandveiligheid is, alsmede regels over het tegengaan van hinder kunnen worden opgenomen in een omgevingsplan. Met het oog op de bescherming van gezondheid en veiligheid worden op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, en derde lid, van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling regels gegeven over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van bouwwerken.

Zoals hiervoor is aangegeven, moet het bevoegd gezag (in dit geval het college van burgemeester en wethouders) met het Openbaar Ministerie afstemmen over de inzet van de bestuurlijke boete (zie artikel 18.16). Een bruikbaar kader hiervoor biedt de Landelijke Handhavingsstrategie.¹⁴⁶ Verder kunnen gemeenten zelf beleid maken rond de wijze waarop de boete wordt toegepast, met inbegrip van een eventuele staffel in de hoogte van de boete. Omdat het een breed palet aan overtredingen van verschillende aard en ernst kan betreffen, kan het bevoegd gezag daar zelf

¹⁴⁵ Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium (Stb. 2014, 249). Kamerstukken II 2013/14, 33 798, nr. 3, blz. 26.

¹⁴⁶ De Landelijke Handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 Wabo opgenomen wetten, waaronder ook de Woningwet. Feitelijk ligt de toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie vooral in het milieudomein.

beleidsregels voor stellen. Wel is de mogelijkheid opgenomen – en uit de Woningwet overgenomen – om eventueel bij algemene maatregel van bestuur regels op te nemen over de hoogte van de boete als uit de praktijk blijkt dat daar behoefte aan is.

Artikel 18.13 Omgevingswet

Eerste lid, aanhef

In het eerste lid is gekozen voor de term «bevoegd gezag», omdat niet in alle gevallen (alleen) burgemeester en wethouders het handhavende bestuursorgaan zijn. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is bevoegd tot het handhaven van overtredingen met betrekking tot archeologische rijksmonumenten, voor zover het gaat om een overtreding van een (deel van een) omgevingsvergunning die hij als bevoegd gezag heeft verleend of waarmee hij heeft ingestemd, of om het handelen zonder de vereiste vergunning. Ook de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, een andere Minister of gedeputeerde staten kunnen bevoegd gezag zijn, bijvoorbeeld als de overtreding betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit en in die omgevingsvergunning voorschriften zijn opgenomen in het belang van de archeologische monumentenzorg. Als de overtreding betrekking heeft op een archeologisch rijksmonument is behalve het college van burgemeester en wethouders ook de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bevoegd tot handhaving.

Eerste lid, onder a en b

De boetebevoegdheid wordt in onderdelen a en b toegekend voor de algemene regels op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed. In het omgevingsplan wordt een groot deel van de huidige gemeentelijke monumenten- of erfgoed-verordening opgenomen (regels ter bescherming van voor door de gemeente beschermd cultureel erfgoed). Een tweetal provincies (Drenthe en Noord-Holland) beschikken over een provinciale monumentenverordening. Die regels kunnen onder de Omgevingswet via instructieregels worden overgeheveld naar het omgevingsplan.

In het Besluit activiteiten leefomgeving worden algemene regels opgenomen ter bescherming van rijksmonumenten (cultureel erfgoed) respectievelijk van werelderfgoed. Tot die algemene regels behoren het verbod op het beschadigen of vernielen van (voorbeschermd) rijksmonumenten, het verbod op het onthouden van voor de instandhouding noodzakelijk onderhoud aan als rijksmonument beschermd monumenten en twee specifieke zorgplichtbepalingen met betrekking tot beschadiging en vernieling van (voorbeschermd) rijksmonumenten en werelderfgoed. Voorbeelden van een overtreding van dergelijke verboden zijn het bekladden van een als rijksmonument beschermd pand of het stoken van een vuurtje onder een hunebed. Ter voorkoming van een overtreding van de zorgplicht om beschadiging of vernieling van werelderfgoed zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het afsteken van vuurwerk te dicht bij de molens van Kinderdijk. Ook kan de boete betrekking hebben op maatwerkvoorschriften of -regels. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan overtreding van een maatwerkvoorschrift tot het stutten van een rijksmonument bij sloop van een buurpand of een maatwerkregel inhoudende een verbod om zonder voorafgaande melding een vergunningvrije rijksmonumentenactiviteit te verrichten die een in pandige wijziging van een monument betreft. Ten slotte kan gedacht worden aan het niet nakomen van (andere) meldings- of informatieplichten, zoals de

verplichting een archeologische vondst te melden bij het verrichten van activiteiten in de exclusieve economische zone.

Eerste lid, onder c

De boetebevoegdheid wordt in de onderdelen c toegekend voor het zonder of in strijd met een omgevingsvergunning verrichten van een rijksmonumentenactiviteit of een omgevingsplanactiviteit met betrekking tot cultureel erfgoed of werelderfgoed. De Omgevingswet verstaat onder een «rijksmonumentenactiviteit» het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht.

Eerste lid, onder d

De boetebevoegdheid wordt in onderdeel d toegekend voor het verrichten van een activiteit met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed zonder de op basis van de (provinciale) omgevingsverordening benodigde omgevingsvergunning. Zoals hierboven is aangegeven, hebben op dit moment maar twee van de twaalf provincies een monumentenverordening. Bovendien gaat het stelsel van de Omgevingswet er primair van uit dat provinciale monumenten via het omgevingsplan worden beschermd. Een activiteit bij zo'n monument is in de terminologie van de Omgevingswet geen rijksmonumentenactiviteit, maar een omgevingsplanactiviteit. In plaats van de in dit onderdeel geregelde bevoegdheid zal dus gebruik gemaakt worden van onderdeel c over de overtreding van de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit.

Eerste lid, onder e

In onderdeel e is bepaald dat ook het overtreden van de vergunningvoorschriften van een vergunning als bedoeld in het eerste lid, onder c en d, valt onder de boetebevoegdheid.

Eerste lid, onder f

Ten slotte wordt de boetebevoegdheid in onderdeel f toegekend voor het handelen in strijd met verplichtingen die betrekking hebben op een archeologische toevalsvondst van algemeen belang (afdeling 19.2). Dit betreft een informatieplicht, een plicht tot het treffen van beschermende maatregelen en een plicht om aanwijzingen van het bevoegd gezag op te volgen over het verrichten van de activiteit, het treffen van maatregelen of het stilleggen van de activiteit.

Tweede lid

Voorgesteld wordt voor de maximale strafmaat te kiezen voor de vijfde categorie. Binnen de clustering van de «Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving»¹⁴⁷ geldt dit type overtredingen als schendingen van materiële normen of geboden, waar blijkens de gegeven voorbeelden veelal sprake is van de vijfde of zesde boetecategorie. Dit betekent een terugkeer naar het oorspronkelijke geldboetemaximum van de Monumentenwet 1988, dat destijds bij amendement werd verhoogd van de vierde naar de vijfde categorie.¹⁴⁸ Tot 1 oktober 2010 was het

¹⁴⁷ Uitgave van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, 14 maart 2014.

¹⁴⁸ Kamerstukken II 1987/88, 19 881, nr. 17. Het amendement was destijds ingegeven door de overweging dat het boetemaximum moest worden verhoogd, omdat de vierde categorie niet in een redelijke verhouding stond tot de in het geding zijnde geldelijke belangen.

boetemaximum de vijfde categorie, per 1 oktober 2010 is – in het kader van de Wabo – het boetemaximum bij de overgang naar de Wed gewijzigd in de vierde categorie, overigens met de mogelijkheid om de naast hogere boetecategorie toe te passen. Van deze mogelijkheid tot toepassing van de vijfde in plaats van de vierde boetecategorie is bij een overtreding in het kader van een rijksmonumentenactiviteit of een activiteit die (beschadiging of vernieling van) cultureel erfgoed of werelderfgoed betreft eigenlijk altijd sprake. Artikel 6, eerste lid, laatste zin, Wed biedt namelijk de mogelijkheid om de naast hogere boetecategorie toe te passen als «de waarde van de goederen met betrekking tot welke het economische delict is begaan hoger is dan het vierde gedeelte van het maximum van de geldboete».¹⁴⁹ Die financiële grens ligt dus al bij een rijksmonument of werelderfgoed ter waarde van € 20.500.

Feitelijk is dus meestal de vijfde categorie van toepassing. Dan ligt het in de rede om die toepasselijke categorie zonder de omweg van een verhogingsmogelijkheid in de wetgeving te benoemen, zowel hier bij de tariefkeuze voor de bestuurlijke boetecategorie als bij de indeling in artikel 1a Wed (zie artikel 2.46 van dit wetsvoorstel).

Een bijkomend argument voor de verhoging van het maximumtarief is ook dat naast het cultureel erfgoed met deze bestuurlijke boete ook het werelderfgoed wordt beschermd. Omdat de impact van beschadiging of vernieling van werelderfgoed maatschappelijk gezien minstens zo groot is als bij rijksmonumenten, ligt het in de rede om voor deze overtredingen dezelfde boetecategorie te introduceren. De schok over recente vernielingen van werelderfgoed in Timboektoe (Mali) en de forse veroordeling van de persoon die voor die vernielingen verantwoordelijk gehouden is door het Internationaal Strafhof in Den Haag geven blijk van de (wereldwijde) verontwaardiging en het grote belang bij bescherming van werelderfgoed. Overigens verdient bij dergelijke schokkende feiten strafrechtelijke vervolging eerst overwogen te worden, voordat het bevoegd gezag overgaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 5:44 Awb).

Binnen de bandbreedte van het boetetarief tot een maximum van € 82.000 kan het bevoegd gezag zelf voorzien in beleidsregels over de hantering van bepaalde tarieven voor bepaalde overtredingen. Daarbij kan worden voorzien in strafverhogende factoren, zoals een recidiveregeling. Te denken valt bijvoorbeeld aan een gevelreinigingsbedrijf dat monumentale panden keer op keer zandstraalt in plaats van met lage waterdruk reinigt of aan een boer die bij herhaling een grafheuvel egaliseert.

Zoals hiervoor ook is aangegeven bij andere bestuurlijke boetes moet het bevoegd gezag met het OM afstemmen over de inzet van de bestuurlijke boete (zie artikel 18.16). Een bruikbaar kader hiervoor biedt de Landelijke Handhavingstrategie.

Artikel 18.14 Omgevingswet

Eerste lid

Deze bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is overgeheveld vanuit de Wet luchtvaart. De Wet luchtvaart regelt voor de verschillende luchthaven(indeling)besluiten een verbod om een object op

¹⁴⁹ Het zevende lid van artikel 23 van het Wetboek van Strafvordering biedt daarnaast de mogelijkheid om de naast hogere boete categorie toe te passen als de overtreding begaan is door een rechtspersoon.

te richten of te plaatsen in strijd met een luchthaven(indeling)besluit en een bijbehorende ontheffingsmogelijkheid:

Luchthavenbesluit	Artikel	Boete-bepaling	Bevoegd gezag
luchthaven Schiphol	8.12, tweede lid	11.16	Minister van Infrastructuur en Waterstaat
luchthavens van regionale betekenis	8.47, tweede lid jo, art. 8.12	11.23	gedeputeerde staten
buitenlandse luchthavens	8a.58, tweede lid jo, art. 8.12	11.22b	Minister van Infrastructuur en Waterstaat
militaire luchthavens	10.17, zesde lid jo, art. 8.12	11.22	Minister van Defensie

Voorgesteld wordt deze boetebevoegdheden te bundelen in artikel 18.14 van de Omgevingswet. De overheveling naar de Omgevingswet brengt geen wijzigingen met zich wat betreft de aanwijzing van het bevoegde gezag.

Tweede lid

De Wet luchtvaart hanteert voor overtredingen van de verboden om (zonder ontheffing) een object op te richten of te plaatsen in strijd met een luchthaven(indelings)besluit als maximale boete het tarief van € 100.000. Bij overheveling naar de Omgevingswet wordt voorgesteld aan te sluiten bij de boetecategorieën van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. De meest hiervoor in aanmerking komende categorie is de vijfde, met een maximale boete van (per 1 januari 2016) € 82.000.

Artikel 18.15 Omgevingswet

Eerste lid

Deze boetebevoegdheid is overgenomen uit artikel 77 van de Spoorwegwet en voor het overige ontleend aan de artikelen 74a en 80 van die wet en artikel 18 van het Besluit bijzondere spoorwegen. In de eerstgenoemde bepaling is onder meer een boetebevoegdheid opgenomen voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bij overtreding van het verbod in artikel 19 van de Spoorwegwet om zonder vergunning – anders dan waartoe deze bestemd zijn – gebruik te maken van hoofdspoorwegen en de daarnaast gelegen gronden. Het Besluit bijzondere spoorwegen sluit bij die boetebevoegdheid aan voor het verbod zonder ontheffing binnen een bij ministeriële regeling te bepalen afstand van een bijzondere spoorweg op, in, naast, boven of onder de bijzondere spoorweg leidingen, werken, andere inrichtingen of beplantingen aan te brengen, te doen aanbrengen, of te hebben, te graven, bouwwerken op te richten, of daarmee verband houdende werkzaamheden uit te voeren of te doen uitvoeren (artikel 11). In de Omgevingswet is deze vergunning- en ontheffingsplicht opgenomen in artikel 5.1, aanhef en tweede lid, onder f, onder 4°, als een vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteit.

Die vergunningplicht ziet ook op beperkingengebiedactiviteiten bij andere typen spoorwegen: de lokale spoorweg en de bijzondere spoorweg. Voor het laatstgenoemde type spoorweg wordt artikel 5.1 in dit wetsvoorstel aangevuld, ter continuering van de ontheffing ex artikel 11, vierde lid, van het Besluit bijzondere spoorwegen.

De boetebevoegdheid geldt dus voor de handhaving van omgevingsvergunningen voor beperkingengebieden bij alle type spoorwegen: de hoofdspoorwegen, maar ook bij de lokale en bijzondere spoorwegen. Bovendien kent de Omgevingswet in artikel 4.3, tweede lid, onder c, onder 2°, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg. Ook voor de handhaving van dergelijke regels kan onder het regiem van de Omgevingswet de bestuurlijke boete worden ingezet. Voor de hoofdspoorwegen betekent dit een voortzetting van de boetebevoegdheid in artikel 77 van de Spoorwegwet, voor de lokale spoorwegen een voortzetting van de boetebevoegdheid in artikel 44 in verbinding met artikel 12 van de Wet lokaal spoor en voor de bijzondere spoorwegen een voortzetting van de boetebevoegdheid in artikel 18 van het Besluit bijzondere spoorwegen (waarin verwezen wordt naar artikel 77 van de Spoorwegwet).

De keuze voor het continueren van het huidige boete-instrumentarium bestendigt de huidige situatie dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wel een boetebevoegdheid heeft bij overtredingen bij deze specifieke beperkingengebieden voor hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen, maar niet bij de vergelijkbare beperkingengebieden bij rijkswegen, rijkswateren of andere waterstaatswerken. De Waterwet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kennen immers geen bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

Tweede en derde lid

Met het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 80 van de Spoorwegwet (tweede lid) respectievelijk van artikel 44 van de Wet lokaal spoor (derde lid) blijven de in het kader van die wetgeving bepaalde tarieven en beleidsregels op deze bestuurlijke boetebevoegdheden van toepassing.

In artikel 80 van de Spoorwegwet is als maximum boetetarief opgenomen € 5.700,- voor een natuurlijke persoon en € 225.000,- voor een onderneming. In de Beleidsregel bestuurlijke boetes Spoorwegwet 2014¹⁵⁰ wordt voor overtreding van artikel 19 van de Spoorwegwet als boetetarief genoemd: € 1.500,- (bij overtreding van het eerste lid) respectievelijk € 3.800,- (bij overtreding van het tweede lid). Artikel 80 Spoorwegwet kent ook een recidivebepaling: 50% verhoging van het boetetarief bij recidive binnen twee jaar.

Artikel 44 van de Wet lokaal spoor kent dezelfde maximale boetetarieven: € 5.700,- voor een natuurlijke persoon en € 225.000,- voor een onderneming.

Artikel 18.16 Omgevingswet

Aangezien de regels gesteld bij of krachtens de Omgevingswet via de Wet op de economische delicten strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, is er afstemming nodig met de in deze paragraaf geregelde boetebevoegdheden. In de Awb is de combinatie van een bestuurlijke boete met een strafrechtelijke sanctie uitgesloten, omdat dit zou leiden tot een ongewenste cumulatie van gelijksoortige sancties.¹⁵¹ Artikel 5:44 Awb geeft het bestuursorgaan de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen, als het Openbaar Ministerie besluit niet tot strafvervolgning over te gaan (of niet tijdig – binnen 13 weken – aan het bestuursorgaan

¹⁵⁰ Stcrt. 2014, 28635.

¹⁵¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 88 (una via-beginsel).

mededeelt tot strafvervolgning over te zullen gaan). Het artikel bevat een soort «voorrangsregel»: het instellen van strafrechtelijke vervolging (of het opleggen van een strafbeschikking¹⁵²) belemmert de oplegging van een bestuurlijke boete.

Het voorgestelde artikel 18.16 geeft invulling aan de in artikel 5:44, tweede lid, Awb geboden mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift te bepalen dat een overtreding niet (of niet in alle gevallen) aan de officier van justitie hoeft te worden voorgelegd. Over de afstemming en taakverdeling bij de handhaving van omgevingsrechtelijke regels zijn tussen het bestuurlijke bevoegd gezag en het (functioneel parket van het) Openbaar Ministerie afspraken gemaakt in de Landelijke handhavingsstrategie (Een passende interventie bij elke bevinding).¹⁵³ Deze strategie biedt aan het bestuurlijke bevoegd gezag ruimte om een lik-op-stuk-beleid te voeren met de bestuurlijke boete. Ook garandeert deze strategie voor het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om bij ernstige overtredingen of bijzondere omstandigheden zelf te kunnen interveniëren. De strategie bevat een zogenaamde interventieladder en interventiematrix. Die hulpmiddelen kunnen worden gezien als invulling van de twee algemene afstemmingscriteria uit artikel 18.16: «ernst van de overtreding» en «omstandigheden waaronder». De Landelijke handhavingsstrategie is van toepassing op (grote) delen van het omgevingsrecht: de Wabo en de meeste van de in artikel 5.1 Wabo opgenomen wetten. Die wetten gaan geheel of gedeeltelijk op in de Omgevingswet. Het ligt daarom in de rede om de Landelijke handhavingsstrategie ook te laten gelden voor de Omgevingswet.

Onderdeel HW (afdeling 18.3 Omgevingswet)

Afdeling 18.3 Omgevingswet

Zoals is aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet¹⁵⁴ bevat deze afdeling een beleidsneutrale omzetting van paragraaf 5.2 Wabo (Kwaliteitsbevordering en samenwerking) naar de Omgevingswet. Die omzetting vergt wel een aantal redactionele ingrepen, waarbij met name is getracht om de artikelen korter en daardoor beter leesbaar te formuleren. Soms is ook de volgorde van artikelen of artikelonderdelen gewijzigd met het oog op een logische opbouw van deze afdeling. Daarbij is de afdeling onderverdeeld in vier paragrafen. Met die redactionele wijzigingen is geen wijziging van de inhoud beoogd. De bepalingen die op basis van paragraaf 5.2 opgenomen worden in het Besluit omgevingsrecht, zullen eveneens beleidsneutraal worden overgeheveld (naar het Omgevingsbesluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet).

In onderstaande tabel wordt de nieuwe indeling van de VTH-onderwerpen verduidelijkt.

Transponeringstabel paragraaf 5.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – afdeling 18.3 Ow

Onderwerp	artikel Wabo	artikel Ow
Instelling omgevingsdiensten	5.3, leden 1–3	18.21

¹⁵² Bij de handhaving van de Omgevingswet en onderliggende regelgeving speelt geen cumulatie van twee boetebevoegdheden: de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Het bevoegd gezag heeft of de beschikking over de ene boetebevoegdheid of over de andere, nooit over allebei tegelijk!

¹⁵³ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/>. Voor de BRZO-bedrijven is een specifieke handhavingsstrategie opgesteld.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.18.2 Kwaliteitsbevordering en samenwerking, blz. 240–241.

Onderwerp	artikel Wabo	artikel Ow
Basistakenpakket omgevingsdiensten	5.3, lid 4	18.22
Regels over kwaliteit uitvoering	5.4 5.5	18.20 18.23
Zorgplicht kwaliteit uitvoering en handhaving Regels over uitvoering en handhaving	5.5	18.20, eerste lid
Evaluatie VTH-regels	5.6	18.24
Grondslag regels over afstemming	5.7	18.19
Informatieverstrekking (inspectieview)	5.8	18.25
Coördinatie uitvoering en handhaving	5.9	18.26
Provinciaal handhavingsoverleg	5.9	18.27

Artikel 18.18 Omgevingswet

In de Wet VTH¹⁵⁵ is de bekende trits «VTH» (vergunningverlening, toezicht en handhaving) vervangen door het woordpaar: uitvoering en handhaving. Dit woordpaar keert terug in het opschrift van de nieuwe VTH-afdeling. Omdat de term «uitvoering» in de Omgevingswet vaker wordt gebruikt, wordt vervolgens binnen deze afdeling uitvoering en handhaving in de Omgevingswet de vertrouwde trits VTH aangeduid als «uitvoeringstaak en handhavingstaak».

In de nieuwe paragraaf 18.3.1 (artikel 18.18) wordt de term «uitvoeringstaak» nader omschreven. Uit die (niet limitatieve) beschrijving wordt duidelijk dat met de term «uitvoeringstaak» enerzijds op meer bevoegdheden en taken gedoeld dan de oorspronkelijke term «vergunningverlening» zichtbaar maakte, maar dat anderzijds niet beoogd is om de uitoefening of uitvoering alle bij de Omgevingswet toegekende bevoegdheden en taken te omvatten. «VTH» ziet namelijk niet op bevoegdheden en taken als het opstellen van omgevingsvisies, -plannen of -verordeningen of programma's. De be- of omschrijving van de «uitvoeringstaak» is bewust niet limitatief opgesteld, zodat de bestuursorganen die uitvoering geven aan met name de hoofdstukken 4 en 5 van de Omgevingswet zelf uitbreiding aan die taak kunnen geven.

De handhavingstaak is al omschreven in artikel 18.1 en omvat dus ook het «toezicht».

Artikel 18.19 Omgevingswet

Eerste lid

De inhoud van paragraaf 18.3.2 (artikel 18.19) is ontleend aan artikel 5.7, eerste lid, Wabo.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Stb. 2015, 521.

¹⁵⁶ Zie voor een toelichting op de aan artikel 5.7 ontleende inhoud: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 11 en de oorspronkelijke artikelen 5.3 en 5.3 uit dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 3, blz. 39–41).

Aan de grondslag in het tweede lid van artikel 5.7 om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen, bestaat bij de stelselherziening geen behoefte. Alle benodigde regels zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur.

Het derde lid van artikel 5.7 is verplaatst naar artikel 18.26, tweede lid.

Bij het overnemen van het eerste lid van artikel 5.7 is de laatste zin daarvan, waarin de activiteiten, bedoeld in artikel 2.2, buiten de grondslag voor het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur worden gehouden, niet meegenomen. Dit behoeft in de Omgevingswet geen uitdrukkelijke regeling meer, gelet op het in artikel 2.3 van de Omgevingswet met zoveel woorden uitgeschreven subsidiariteitsbeginsel.

Tweede lid

Op basis van deze wettelijke grondslag worden onder meer bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over een «programmatische uitvoering». In dit tweede lid wordt geëxpliciteerd dat deze grondslag in het Omgevingsbesluit in elk geval zal worden benut voor implementatie van artikel 20 van de Seveso-richtlijn (inspectiesysteem, -plan en -programma) en artikel 23 van de richtlijn industriële emissies (inspectiesysteem, -plan en -programma) ter vervanging van de huidige bepalingen in paragraaf 4 van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 en in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht.

Artikel 18.20 Omgevingswet

Eerste lid

In de Wet VTH is (bij nota van wijziging) in artikel 5.5 Wabo een zorgplicht opgenomen voor de gemeenten en provincies met betrekking tot een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van «alle andere taken dan de taken die behoren tot het basistakenpakket van de omgevingsdiensten».¹⁵⁷ Voorgesteld wordt die zorgplicht vooraan te plaatsen in deze paragraaf over de kwaliteitsbevordering van de uitvoeringstaak en handhavingstaak. Daarmee wordt nog eens benadrukt dat de zorgplicht geldt voor het gehele takenpakket van gemeenten en provincies: zowel voor het basistakenpakket als voor de overige uitvoerings- en handhavingstaken (de zogenaamde «thuisstaken» en «plustaken»). Ongeacht welk deel van het takenpakket het betreft en ongeacht wie het takenpakket feitelijk uitvoert, geldt deze zorgplicht. Dat is hetzelfde onder de Wabo, aangezien ook het instellen van omgevingsdiensten en het stellen van regels aan de uitvoering van het basistakenpakket door die omgevingsdiensten voortvloeit uit die zorgplicht voor een kwalitatief goede uitvoering en handhaving.

Overigens geldt (en gold) die zorgplicht voor een kwalitatief goede uitvoering en handhaving natuurlijk ook voor de andere bestuursorganen, zoals de betrokken Ministers, die bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening en handhaving (met inbegrip van toezicht).

In het tekstvoorstel van artikel 18.20 komt die brede werking van de zorgplicht als uitgangspunt van deze hele paragraaf tot uiting.

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 10.

Tweede en derde lid

De eerste doorwerking van die zorgplicht komt tot uiting in de regels die provinciale staten en gemeenteraden stellen over de uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaak. De tekst van dit tweede en derde lid is ontleend aan artikel 5.5. Die ene bepaling is met het oog op de leesbaarheid onderverdeeld in drie leden.

Voorgesteld wordt de «hoorplicht» bij het opstellen van regels niet over te nemen uit de Wabo naar de Omgevingswet. De artikelen 5.4 en 5.5 Wabo bevatten de verplichting om de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, het Openbaar Ministerie respectievelijk de provincie te horen bij het vaststellen van de provinciale respectievelijk de gemeentelijke verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken. Deze hoorplicht is in het leven geroepen om de totstandkoming van de verordeningen preventief te kunnen monitoren en waar nodig bij te sturen. Het uitdrukkelijk opnemen van deze hoorplicht in de Omgevingswet verhoudt zich niet goed met het uitgangspunt dat overheden met elkaar samenwerken op basis van vertrouwen. Dat uitgangspunt brengt mee dat in de Omgevingswet terughoudendheid is betracht met het in het leven roepen van overleg- en adviesverplichtingen. Er is de algemene wettelijke verplichting in artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet voor overheden tot afstemming en samenwerking met andere overheden. Die kan ook hier gelden. In lijn van dat artikel mag van het provinciebestuur respectievelijk gemeentebestuur worden verwacht dat hij de Minister, het Openbaar Ministerie respectievelijk het provinciebestuur betreft bij het voornemen dergelijke regels vast te stellen of te wijzigen. Overigens treedt de Omgevingswet naar verwachting in 2019 in werking op een moment dat alle verordeningen in het kader van de Wet VTH inmiddels zijn vastgesteld en mogelijk zelfs al een keer zijn herzien. Daarmee zijn de bepalingen over het opstellen van verordeningen (afgezien van het in de toekomst aanpassen) grotendeels uitgewerkt en zal er ook geen grote behoefte meer bestaan aan een hoorplicht.

Artikel 18.21 Omgevingswet

Het voorgestelde artikel 18.21 komt in de plaats van de eerste drie leden van artikel 5.3 Wabo.¹⁵⁸ Het vierde lid keert terug in een volgend artikel, aangezien die leden betrekking hebben op een ander onderwerp. Korthedshalve wordt verwezen naar de toelichting hieronder bij artikel 18.22. Ten opzichte van de tekst van artikel 5.3 is sprake van enkele kleine redactionele wijzigingen, waarvan de meest in het ooglopende is dat het tweede en derde lid in volgorde zijn gewisseld. In de nieuwe indeling van deze artikelen wordt duidelijk dat ook de instelling van omgevingsdiensten een door- of uitwerking is van de zorgplicht uit artikel 18.20, eerste lid.

De regeling waarbij gemeenten worden aangewezen die voor de regio, regio's of kring een omgevingsdienst dienen in te stellen, wordt opgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Justitie en Veiligheid.

Artikel 18.22 Omgevingswet

Het voorgestelde artikel 18.22 komt in de plaats van het vierde lid van artikel 5.3.

¹⁵⁸ Zie voor een toelichting op de aan artikel 5.3 ontleende inhoud: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 8.

Het eerste lid bevat een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van het zogenaamde basistakenpakket dat door gemeenten en provincies wordt opgedragen aan de omgevingsdiensten.¹⁵⁹ Dit basistakenpakket wordt geregeld in het Besluit omgevingsrecht. De regeling uit dat besluit wordt in het kader van de stelselherziening Omgevingswet via het Invoeringsbesluit Omgevingswet overgenomen in het Omgevingsbesluit.

Het *tweede lid* ziet op de zes zogenaamde BRZO-omgevingsdiensten met specifieke deskundigheid voor het (exclusief) vervullen van de VTH-taken voor alle BRZO-bedrijven in Nederland.

Artikel 18.23 Omgevingswet

Deze bepaling is met een aantal redactionele wijzigingen ontleend aan artikel 5.4 Wabo.¹⁶⁰ Met de nieuwe redactie is geen inhoudelijke wijziging beoogd, alleen een inkorting van de tekst. Een hulpmiddel voor het komen tot de in het tweede lid bedoelde uniforme regels is een door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg gezamenlijk opgestelde modelverordening.¹⁶¹ Als de betrokken bestuursorganen een andere regeling wensen, dan worden die regels onderling afgestemd, zodat ook in dat geval uniformiteit is gewaarborgd. Het tweede lid biedt een waarborg voor de uniformiteit van de kwaliteitseisen die door de verschillende betrokken bestuursorganen aan de uitoefening van uitvoeringstaak en handhavingstaak door één omgevingsdienst of door de BRZO-omgevingsdiensten gezamenlijk worden gesteld.

In aansluiting bij artikel 18.20 wordt voorgesteld de «hoorplicht» bij het opstellen van regels niet over te nemen. Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting op artikel 18.20.

Het vierde lid van artikel 5.4 wordt ook niet overgenomen. Aan deze grondslag om bij ministeriële regeling gevallen aan te wijzen waarin voldoende zorg is gedragen voor de uniformiteit, bestaat bij nader inzien geen behoefte.

In het eerste en tweede lid van artikel 18.24 wordt «Onze Minister en Onze betrokken Ministers» vervangen door «Onze Ministers die het aangaat». Hiermee komt de gezamenlijke verantwoordelijkheid tot uitdrukking.

Artikel 18.24 Omgevingswet

Deze evaluatiebepaling is ontleend aan artikel 5.6 Wabo. De in het kader van de Wet VTH geregelde tweejaarlijkse evaluatiefrequentie voor dit specifieke onderdeel wordt bij de stelselherziening vooralsnog gecontinueerd, onafhankelijk van de algemene evaluatiefrequentie van vijf jaren in artikel 23.9. De eerstvolgende evaluatie van «VTH» zal plaatsvinden voor 14 april 2020. Aan de grondslag in het vierde lid van artikel 5.6 Wabo om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen, bestaat bij nader inzien geen behoefte.

¹⁵⁹ Zie voor een toelichting op het «basistakenpakket»: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 3, paragraaf 3.7.

¹⁶⁰ Zie voor een toelichting op de aan artikel 5.4 ontleende inhoud: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 8–10.

¹⁶¹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/nieuws/modelverordening-gereed-aan-de-slag-met-kwaliteit-vth>; <http://www.ipo.nl/publicaties/modelverordening-gereed-aan-de-slag-met-kwaliteit-vth>.

Artikel 18.25 Omgevingswet

De inhoud van artikel 18.25 is ontleend aan artikel 5.8 Wabo.¹⁶² Deze bepaling opent een paragraaf over informatieverstrekking en afstemming. De redactie van de eerste drie leden is ingekort, zonder dat hiermee een inhoudelijke wijziging wordt beoogd. Het vierde en vijfde lid komen te vervallen. Het vierde lid, omdat op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet (nog) geen behoefte bestaat aan een dergelijke bepaling en ook zonder zo'n uitdrukkelijke bepaling desgevraagd gegevens kunnen worden verstrekt (binnen de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens). Het vijfde lid omdat aan de grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen, bij nader inzien geen behoefte bestaat.

Artikelen 18.26 en 18.27 Omgevingswet

Beide artikelen zijn gebaseerd op artikel 5.9 Wabo.¹⁶³ Dit artikel is gesplitst in twee bepalingen, één over coördinatie en één over het provinciaal handhavingsoverleg. Het tweede lid van artikel 18.26 is ontleend aan artikel 5.7, derde lid. De slotzin van het derde lid van artikel 5.9 is niet overgenomen: ook zonder uitdrukkelijke wettelijke bepaling kunnen voor een provinciaal handhavingsoverleg andere instanties worden uitgenodigd.

In artikel 18.26 wordt «Onze Minister» vervangen door «Onze Minister die het aangaat en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties». Hiermee komt de gezamenlijke verantwoordelijkheid tot uitdrukking. In dit geval zal het bij «Onze Minister die het aangaat» meestal gaan om de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, omdat de milieutaken in het basistakenpakket van deze Minister zitten. Vanwege de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – voor meer achtergrond kan de toelichting op de wijziging van artikel 5.44 Omgevingswet worden geraadpleegd – wordt deze Minister mede betrokken gemaakt bij de coördinatie van de uitoefening van de uitvoeringstaak en handhavingstaak, zoals bedoeld in artikel 18.26, tweede lid.

Onderdeel HX (artikel 19.0 (nieuw) Omgevingswet)

Dit artikel specificeert dat algemene regels voor activiteiten op grond van paragraaf 4.1.1 ook kunnen inhouden dat bij aangewezen onderwerpen een bepaalde set regels alleen geldt als zich in die regels aangegeven bijzondere omstandigheden in de fysieke leefomgeving voordoen. Hierbij valt te denken aan een wateronttrekingsverbod bij waterschaarste of het toestaan dat langer mest wordt uitgereden vanwege weersomstandigheden.

In het besluit wordt opgenomen welke regels gelden voor een bepaalde locatie of periode. De bekendmaking van het besluit verloopt volgens artikel 3:42 Awb. Op deze wijze is voor derden kenbaar dat door een bestuursorgaan is vastgesteld dat zich een bijzondere omstandigheid voordoet en welke set regels er in dat geval geldt.

¹⁶² Zie voor een toelichting op de aan artikel 5.8 ontleende inhoud: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 12.

¹⁶³ Zie voor een toelichting op de coördinerende taak van de provincie de oorspronkelijke toelichting bij artikel 5.6 Wabo (Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 4, blz. 41).

Onderdeel HY (artikel 19.1, derde lid, Omgevingswet)

De Kernenergiewet bevat in hoofdstuk VI een specifieke regeling voor ongewone voorvallen. Die gaat onder meer over ongevallen en radiologische noodsituaties. Nu de Kernenergiewet niet in de Omgevingswet opgaat, blijft die specifieke regeling bestaan. Die voorziet al in een adequate regeling, ook in verband met de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dit is geregeld in artikel 1.4 van de Omgevingswet, dat een zogenaamde *lex specialis*-regel bevat. Op basis daarvan gaan de regels van de Kernenergiewet, wanneer die uitputtend zijn, voor op de regels van de Omgevingswet. Aangezien bij ongewone voorvallen soms direct handelen nodig is, is het wenselijk om vooraf maximale duidelijkheid te scheppen welke regels in deze bijzondere omstandigheden van toepassing zijn. Daarom bepaalt het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 19.1 expliciet dat de regeling voor ongewone voorvallen van de Omgevingswet in die gevallen niet van toepassing is. Daarmee wordt duidelijk dat er geen dubbel regime geldt en welke regels van toepassing zijn. Deze expliciete bepaling doet niets af aan de gelding van artikel 1.4 van de Omgevingswet voor de andere regels op grond van de Kernenergiewet.

Onderdeel HZ (artikel 19.3 Omgevingswet)

Artikel 19.3, eerste lid, van de Omgevingswet regelt dat het bevoegd gezag, dat een melding van een ongewoon voorval ontvangt, onverwijld andere bestuursorganen informeert die direct belang (kunnen) hebben bij een dergelijke melding. Binnen de systematiek van de Omgevingswet verwijst de term «melding» echter naar de melding, bedoeld in artikel 4.4 van de Omgevingswet. De melding, bedoeld in artikel 4.4 van de Omgevingswet, houdt in dat de activiteit pas mag starten, wanneer de melding is gedaan en de periode, die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden, is verstreken. Deze meldplicht is daarom gekoppeld aan het verbod de activiteit te verrichten voordat de melding is gedaan. De melding, bedoeld in artikel 19.3 van de Omgevingswet houdt in dat het bevoegd gezag onverwijld geïnformeerd moet worden over het ongewoon voorval. Ter uniformering van de terminologie en om verwarring te voorkomen wordt de term «melding» in artikel 19.3 van de Omgevingswet vervangen door: informeren. Daarmee wordt aangesloten bij de formulering van deze informatieplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Ook wordt in het eerste lid het woord «onmiddellijk» vervangen door het woord «onverwijld», waarmee wordt aangesloten bij de terminologie van de Awb.

Het tweede lid van artikel 19.3 van de Omgevingswet voorziet in de bevoegdheid om aanvullende informatie op te vragen aan degene van wie de informatie over het voorval is ontvangen of als dat een ander betreft, aan de veroorzaker, omdat er slechts beperkte informatie over het voorval zou kunnen zijn gegeven en er sprake is van een momentopname. Het bevoegd gezag – veelal het college van burgemeester en wethouders – kan worden geïnformeerd over een ongewoon voorval door een eigen toezichthouder, een veroorzaker als bedoeld in de Omgevingswet, de brandweer of politie, de burgemeester (die geïnformeerd wordt over een dreigende ramp) of door een (toezichthouder van een) ander bestuursorgaan dat eerder van het voorval op de hoogte is. Gelet hierop is de verplichting om aanvullende informatie te verstrekken door degene van wie de informatie is ontvangen, niet zijnde de veroorzaker, doorgaans een orgaan dat onder het bevoegd gezag ressorteert of een ander bestuurs-

orgaan. In het kader van het reguliere interbestuurlijke verkeer en het uitgangspunt van vertrouwen dat aan deze stelselherziening ten grondslag ligt, kan het bevoegd gezag nadere informatie vragen zonder dat dit wettelijk expliciet geregeld hoeft te worden. Het tweede lid wordt daarom zodanig aangepast dat het bevoegd gezag alleen de veroorzaker kan verplichten om aanvullende informatie te verstrekken als het bevoegd gezag daarom vraagt.

Onderdelen IA en IC (artikelen 19.4, derde lid, en 19.6, tweede lid, Omgevingswet)

De van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 5:31 Awb – een regeling voor spoedeisende bestuursdwang – past bij nader inzien beter in artikel 19.4, dat over het laten treffen van maatregelen gaat, dan in artikel 19.6, dat ziet op het kostenverhaal. Door deze Awb-bepaling van overeenkomstige toepassing te verklaren, kan het oorspronkelijke derde lid van artikel 19.4 komen te vervallen.

Onderdelen IB en ID (artikelen 19.5, eerste lid, en 19.7, eerste en tweede lid, Omgevingswet)

Deze technische wijzigingen brengen deze artikelen in lijn met de formulering van «het ongewoon voorval» in de artikelen 19.1, eerste lid, onder a, 19.2, eerste lid, onder b, en 19.4, eerste en tweede lid, en de begripsbepaling in de bijlage.

Onderdeel IE (artikel 19.8, vierde lid, Omgevingswet)

Artikel 19.8, vierde lid, van de Omgevingswet regelt dat wanneer er een melding is gedaan van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar die vondst is gedaan en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap elkaar onverwijld in kennis stellen van deze melding. Voorgesteld wordt deze bepaling te verduidelijken. Het gaat er immers niet om dat de bevoegde bestuursorganen elkaar informeren over een vondstmelding. De melding wordt door de vinder (vaak amateurarcheologen) gedaan aan het Centraal archeologisch informatiesysteem (Archis) van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.¹⁶⁴ Beide bevoegde bestuursorganen hebben toegang tot dit informatiesysteem en hoeven elkaar dus niet te informeren over een melding in het systeem. Het elkaar informeren wordt eerst relevant als bij de archeologische toevalsvondst aanvullende informatie is verstrekt die aanleiding geeft voor een van de bevoegde bestuursorganen om maatregelen te (laten) nemen. Met de voorgestelde tekstwijziging wordt de strekking van deze bepaling verhelderd.

Verder geldt ook hier, net als bij artikel 19.3, eerste lid, dat het niet gaat om een melding als bedoeld in artikel 4.4 van de Omgevingswet. In deze bepaling gaat het om een melding als bedoeld in artikel 5.10 van de Erfgoedwet. De melding, bedoeld in artikel 5.10 van de Erfgoedwet, houdt in het informeren van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (via Archis) over het vermoeden van een archeologische toevalsvondst. Omdat er in artikel 5.10 van de Erfgoedwet gebruik wordt gemaakt van het woord «melding», maar het niet gaat om het daaraan gekoppelde verbod de activiteit te verrichten voordat de melding is gedaan, wordt om die reden de melding in artikel 19.8, vierde lid, van de Omgevingswet gekoppeld aan artikel 5.10 van de Erfgoedwet.

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 593 en Kamerstukken II 2014/15, 34 109, nr. 3, blz. 91.

Onderdeel IF (artikel 19.9 Omgevingswet)

Het opschrift van artikel 19.9 wordt aangevuld. Artikel 19.9 ziet niet alleen op «bevoegdheden» maar ook op taken in het kader van een archeologische toevalsvondst.

Onderdeel IG (artikel 19.10 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt artikel 19.10 op verschillende punten aan te passen.

In het eerste lid wordt voorgesteld de alarmeringswaarden niet bij algemene maatregel van bestuur maar bij ministeriële regeling te laten vaststellen. Jaarlijks wordt bezien of de gehanteerde alarmeringswaarden voor hoogwaterstanden nog voldoen en zo nodig worden deze waarden bijgesteld. Vastlegging van deze waarden op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zoals in het oorspronkelijke artikel 19.10 was bepaald, is in dit licht niet praktisch. Voor de eenduidigheid van het systeem worden ook de alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit bij ministeriële regeling vastgesteld.

In het tweede lid vindt de directe aanwijzing plaats van bestuursorganen die bij een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde informeren of waarschuwen (de commissaris van de Koning en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat). Deze directe aanwijzing komt in de plaats van een (getrapte) aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur in het oorspronkelijke tweede lid. Wat betreft de concentraties van verontreinigde stoffen in de buitenlucht vormt deze bepaling een voortzetting van artikel 5.18, eerste lid, Wm. Voor hoogwaterstanden vormt deze bepaling een voortzetting van artikel 3.3, eerste lid, onder b, van de Waterwet.

Onderdeel b van het oorspronkelijke tweede lid – een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van bestuursorganen die maatregelen treffen bij een (dreigende) overschrijding van een alarmeringswaarde – komt te vervallen. Deze bepaling is bij nader inzien niet nodig, noch voor de concentraties van verontreinigde stoffen in de buitenlucht, noch voor hoogwater.

Voor de concentraties van verontreinigde stoffen in de buitenlucht geldt dat hiermee aangesloten wordt op de systematiek onder de Wet milieubeheer. Onder de Wet milieubeheer (artikel 5.18) heeft de commissaris van de Koning de plicht om het publiek te informeren, zoals nu wordt geregeld in het eerste lid, maar werd niet bepaald dat maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden bij overschrijding van een alarmeringswaarde. Hoofdstuk V Wet luvo gaf de commissaris van de Koning wel de bevoegdheid om bepaalde maatregelen te nemen, zoals het sluiten van een inrichting. Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 19.4 (bij een ongewoon voorval) en artikel 19.12 (bij een overschrijding van een alarmeringswaarde).

Voor hoogwaterstanden geldt dat het nemen van maatregelen en het treffen van voorzieningen tot het beschermen van de fysieke leefomgeving met betrekking tot primaire waterkeringen al is geregeld in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk voorziet in de toedeling van taken voor het beheer van watersystemen aan verschillende bestuursorganen. Volgens de definitie van «beheer van watersystemen», zoals opgenomen in bijlage A van de Omgevingswet, maken taken gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van onder meer overstromingen en wateroverlast integraal onderdeel uit van de beheertaken van waterbeheerders. De maatregelen die getroffen moeten worden bij bepaalde hoogwater-

standen zijn opgenomen in het Landelijk draaiboek Hoogwater en Overstromingen.¹⁶⁵ Bovendien voorziet artikel 19.15 in een noodbevoegdheid voor de waterbeheerder wanneer normale bevoegdheden ontoereikend zijn.

In het oorspronkelijke artikel was nog de verplichting opgenomen tot het vaststellen van alarmeringswaarden voor concentraties van verontreinigde stoffen in het water. Met de wijziging van het artikel komt deze bepaling te vervallen. Ook in de huidige wetgeving zijn hiervoor geen algemene alarmeringswaarden vastgesteld. De betrokken verantwoordelijke waterbeheerders hebben hierover zowel nationaal als internationaal voldoende afspraken gemaakt om betrokkenen tijdig te kunnen informeren en noodzakelijke maatregelen mogelijk te maken.

Onderdeel IH (artikel 19.11 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt in het opschrift te expliciteren dat artikel 19.11 – net als overigens artikel 19.10 – niet alleen ziet op informatieverstrekking, maar ook op het meer specifieke waarschuwen. Beide vormen van informeren van het publiek of andere bestuursorganen en instanties zijn ontleend aan de huidige wet- en regelgeving (Waterwet, Wet luvo en Wm). Om die reden is ervoor gekozen beide werkwoorden naast elkaar te blijven gebruiken. In de ene situatie is sprake van het meer neutrale informeren, in situaties van (dreigend) gevaar van het meer specifieke waarschuwen.

Onderdeel II (artikel 19.12 Omgevingswet)

Het gaat in dit artikel om een besluit dat regels kan bevatten over installaties, brandstoffen of verontreinigende activiteiten in het geval van bijzondere omstandigheden. Die bijzondere omstandigheden vragen om onmiddellijke actie en daarom treedt het besluit direct na bekendmaking in werking. De bijzondere omstandigheden maken nodig dat het genomen besluit «op een andere geschikte wijze» wordt bekendgemaakt (artikel 3:42, tweede lid, Awb). Bekendmaking geschiedt via passende (snelle en veelgebruikte) communicatiemiddelen, zodat de bevolking en mogelijke kwetsbare groepen van de bevolking direct op de hoogte worden gesteld.

Onderdeel IJ (artikel 19.13 Omgevingswet)

In artikel 19.13, tweede lid, van de Omgevingswet wordt verwezen naar de Wet bestrijding ongevallen Noordzee. Deze wet is met ingang van 1 januari 2016 ingetrokken. Daarvoor in de plaats is de Wet bestrijding maritieme ongevallen gekomen.

Onderdelen IK en IL (artikelen 19.14 en 19.15 Omgevingswet)

Dit betreft een redactionele verbetering van de tekst van beide artikelen.

Onderdeel IM (artikel 19.16 Omgevingswet)

In artikel 19.16, derde en vijfde lid, wordt steeds «aanhef en onder a» ingevoegd achter de verwijzing naar artikel 2.36, eerste respectievelijk tweede lid, omdat deze artikelliden zijn uitgebreid in verband met de invoeging van afdeling 18.3 en afdeling 20.5 in de Omgevingswet. Zie meer uitgebreid de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 2.36.

¹⁶⁵ Uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (20 september 2016).

Onderdeel IN (artikel 19.17 Omgevingswet)

Dit betreft een redactionele verbetering van de tekst van dit artikel.

Onderdeel IO (artikel 19.19 Omgevingswet)

Dit artikel maakt het mogelijk om in onvoorziene omstandigheden een activiteit uit te voeren waarbij bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels of voorschriften geen toepassing vinden. Het betreft hier een situatie waarin voortvarend moet worden opgetreden en waarin de reguliere weg om een activiteit te verrichten, niet kan worden gevolgd. De werking van dit artikel is ingevolge artikel 19.17 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden beperkt tot buitengewone omstandigheden waarin de reguliere wettelijke bevoegdheden tekortschieten.

Voor een toelichting op de wijziging van «landsverdediging» door «defensie» wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op artikel 2.19.

Onderdeel IP (artikel 20.1, derde lid, Omgevingswet)

Dit betreft een redactionele verbetering van de tekst van dit artikel.

Onderdeel IQ (artikel 20.2 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging van artikel 19.10 heeft consequenties voor de formulering van artikel 20.2. Met de wijziging van artikel 19.10 worden alarmeringswaarden bij ministeriële regeling vastgesteld, waardoor de redactie van het oorspronkelijke artikel 20.2 niet meer klopt. Om dit te corrigeren wordt het woord «alarmeringswaarde» geschrapt uit het eerste lid en wordt een nieuw tweede lid toegevoegd. In het nieuwe tweede lid wordt bepaald dat de methode van monitoring van de alarmeringswaarden eveneens bij ministeriële regeling wordt aangewezen. Dit zorgt ervoor dat alle regels over alarmeringswaarden op één niveau worden gesteld. In het nieuwe derde lid wordt bepaald dat de taak voor monitoring van alarmeringswaarden bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat berust. Door het toevoegen van een nieuw tweede en derde lid is ook een technische wijziging nodig in het nieuwe zesde lid (oorspronkelijk het derde lid).

Verder wordt voorgesteld om in artikel 20.2, vierde lid (nieuw), een grondslag op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur een monitoringsprogramma verplicht te kunnen stellen. Dit gebeurt om de kaderrichtlijn water volledig te kunnen implementeren. De kaderrichtlijn water eist dat een monitoringsprogramma wordt vastgesteld en stelt ook bepaalde inhoudelijke en procedurele eisen aan dat programma (artikelen 8, eerste en tweede lid, en 11, vijfde lid). Op dit moment is er nog geen grondslag in de Omgevingswet die het mogelijk maakt om dergelijke regels te kunnen stellen als dat monitoringsprogramma geen onderdeel uitmaakt van een ander instrument uit (artikel 20.2 van) de wet. Opname van de inhoud van het monitoringsprogramma in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is in het licht van een correcte en volledige herimplementatie van genoemde richtlijn niet goed mogelijk en zou daarnaast op praktische bezwaren stuiten. Opgemerkt wordt dat hoewel «monitoringsprogramma» het woord «programma» in zich heeft, een monitoringsprogramma gelet op zijn aard vanzelfsprekend geen programma is als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet. Het vierde lid (nieuw) betreft de voortzetting van artikel 5.3, derde lid, Wm. In samenhang met het toevoegen van dit lid aan artikel 20.2 bevat dit wetsvoorstel wijzigingen van artikel 16.88, eerste lid (toevoegen

grondslag om bij algemene maatregel van bestuur procedurele eisen aan een monitoringsprogramma te kunnen stellen) en van artikel 2.25, eerste lid (toevoegen grondslag om bij algemene maatregel van bestuur inhoudelijke instructieregels over een monitoringsprogramma te kunnen stellen).

Onderdeel IR (artikel 20.3 Omgevingswet)

De wijziging van het eerste lid strekt tot uitvoering van een motie van de leden Veldman en Çegerek¹⁶⁶. De bij ministeriële regeling te stellen regels over de uitvoering van monitoring moeten ook kunnen gaan over de monitoring van omgevingswaarden of andere parameters voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening wordt opgenomen. Hiermee kan worden geborgd dat de kwaliteit van die monitoringsgegevens voldoende is. Gemeenten en provincies stellen op grond van artikel 20.1 en 20.2 in beginsel zelf regels over monitoring. De wijziging biedt de mogelijkheid voor het Rijk om die regels te stellen, in welke geval de bevoegdheid tot regeling door de decentrale overheden vervalt op grond van de organieke wetten. De mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels over die monitoring te stellen, wordt alleen benut als dat nodig is voor een nationaal belang of voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van die monitoring. Zo zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat monitoring van aanvullende of afwijkende omgevingswaarden voor een bepaald onderwerp gebeurt op dezelfde wijze als de monitoring van de rijksomgevingswaarden voor dat onderwerp. Dit voorkomt dat voor dezelfde parameters verschillende getalswaarden beschikbaar komen.

Op grond van artikel 2.15, derde lid, worden de nadere regels over de hydraulische belasting en sterkte van primaire waterkeringen, ter uitwerking van de omgevingswaarden voor die keringen, ten minste elke twaalf jaar herzien. Bij die herziening zullen ook steeds de regels over de uitvoering van de monitoring van die omgevingswaarden moeten worden herzien. Daarom wordt voorgesteld om aan artikel 20.3 een vergelijkbaar lid toe te voegen.

Onderdelen IS en IV (artikelen 20.4 en 20.7 Omgevingswet)

Aan artikel 20.4 worden de nec-richtlijn en de klimaatrechtelijke verplichtingen toegevoegd. Artikel 20.4 ziet op uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen voor regels over monitoring. De nec-richtlijn was oorspronkelijk opgenomen in artikel 20.7, maar dat artikel ziet op de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen voor gegevensverzameling anders dan door monitoring. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregels bij artikel 20.4 bleek dat bij de verplichting tot regels over gegevensverzameling ter uitvoering van de nec-richtlijn aangesloten moet worden bij de regels over monitoring in plaats van bij de gegevensverzameling anders dan door monitoring. Dit geldt ook voor de herziene nec-richtlijn.

De herziene nec-richtlijn bepaalt, dat de emissies van de verontreinigende stoffen worden gemonitord voor de nationale emissie-inventarissen, -prognoses en inventarisrapporten die op grond van de nec-richtlijn voor Nederland gelden. Daarnaast vereist deze richtlijn dat monitoring plaatsvindt van de effecten van de emissies van die stoffen op ecosystemen. Daartoe zullen op amvb-niveau de artikelen ter implementatie van de huidige nec-richtlijn waar nodig worden aangepast.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 60.

In het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is in het kader van monitoring het volgende aangegeven: «Verschillende EU-richtlijnen, zoals de nec-richtlijn die regels stelt over verhandelbare emissierechten, bevatten concrete verplichtingen tot monitoring»¹⁶⁷. Ook is in deze memorie van toelichting op artikel 20.2, eerste lid,¹⁶⁸ in het kader van de monitoring de nec-richtlijn als voorbeeld aangehaald: «Voor een omgevingswaarde die wordt vastgesteld met het oog op de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving (artikel 2.9, tweede lid, onder b) zullen berekeningen een grotere rol spelen in de monitoring. Een voorbeeld zijn de emissieplafonds op grond van de nec-richtlijn».

De monitoringsmechanisme-verordening stelt regels over het bewaken en rapporteren van de uitstoot van broeikasgassen. Ter uitvoering daarvan moet een verantwoordelijke worden aangewezen voor het nationale inventarisatiesysteem, bedoeld in artikel 5 van die verordening. Dit onderwerp is nu geregeld in het Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv dat daarbij verwijst naar het op 9 mei 1992 te New York tot stand gekomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (Trb. 1992, 189) en het op 11 december 1997 te Kyoto tot stand gekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110). Sinds 2013 worden de monitoringsverplichtingen uit dit VN-Raamverdrag en het Kyoto Protocol geregeld door de monitoringsmechanisme-verordening. Het gaat hier ook om een vorm van monitoring en daarom wordt deze verordening toegevoegd aan artikel 20.4.

Onderdeel IT (artikel 20.5 Omgevingswet)

In het eerste lid van artikel 20.5 wordt «Onze Minister» vervangen door «Onze Minister die het aangaat». Op dit moment komen alle omgevingswaarden en andere monitoringsparameters van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het stelsel staat echter niet in de weg aan omgevingswaarden met andere verantwoordelijke Ministers. Het vervangen van «Onze Minister» door «Die Minister» in het tweede lid van dit artikel, sluit aan bij de wijziging van het eerste lid.

Onderdelen IU en IY (artikelen 20.6 en 20.10 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt aan zowel artikel 20.6 als artikel 20.10 een lid toe te voegen dat het mogelijk maakt om te verzoeken dat gegevens waarvan de geheimhouding op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur gerechtvaardigd is, niet worden verstrekt.

Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 20.6 kan worden bepaald dat dergelijke gegevens door het bevoegd gezag niet worden verstrekt aan instanties die gegevens verzamelen – bijvoorbeeld voor opname in een register. Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 20.10 kan worden bepaald dat dergelijke gegevens, als ze wel zijn opgenomen in een register, niet toegankelijk worden gemaakt of niet worden verstrekt aan gebruikers van dat register.

De voorgestelde regeling is in het bijzonder van belang voor het PRTR-register, dat veel bedrijfsgegevens bevat. De regeling dient ter opvolging van de specifieke regeling voor geheimhouding die is

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 254.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 598–599.

opgenomen in artikel 12.24, derde tot en met vijfde lid, en artikel 12.26, derde lid, Wm.

Onderdeel IW (artikel 20.8, eerste lid, Omgevingswet)

De wijziging in het eerste lid van dit artikel zorgt ervoor dat de tekst beter aansluit bij artikel 3.10, eerste lid.

Onderdelen IX en IZ (artikelen 20.9 en 20.11 Omgevingswet)

Bij het uitwerken van de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet is geconstateerd dat de benaming «register» niet geheel past bij het naleven van de verplichtingen van artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn. De verplichtingen tot verstrekking van informatie aan het publiek in dat artikel laten zich beter baseren op artikel 20.8 in samenhang met artikel 20.6. Daarom wordt voorgesteld om de verwijzing naar de zwemwaterrichtlijn te verplaatsen van artikel 20.11 naar artikel 20.9, tweede lid.

Met de wijziging in artikel 20.11, onder b, wordt het gebruik van het begrip «externe veiligheidsrisico's» gelijkgetrokken met het gebruik daarvan in artikel 2.28, onder c, en artikel 2.29, eerste lid, van de Omgevingswet. Daarmee wordt tegelijkertijd het onderscheid benadrukt met het oogmerk van het waarborgen van de veiligheid, zoals genoemd in artikel 2.1, derde lid, onder a. De term «veiligheidsrisico» betreft zowel de kans op, als de effecten van ongewone voorvallen waar bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen bij vrijkomen. Het gaat onder meer om het risico dat personen overlijden als gevolg van de blootstelling aan vrijgekomen gevaarlijke stoffen of als gevolg van de effecten van die stoffen. Om die reden bevat het register niet alleen gegevens over afstanden waar het risico een bepaald niveau heeft, maar ook gegevens over afstanden waarbinnen nog dodelijke gevolgen kunnen optreden. Daarnaast kan het gaan om gegevens over het risico dat personen niet overlijden, maar wel gewond raken als gevolg van die effecten.

Onderdeel JA (artikel 20.12 Omgevingswet)

Dit artikel regelt de landelijke voorziening voor het kennis kunnen nemen van omgevingsdocumenten, in de praktijk voor inwerkingtreding van deze wet ook bekend als ruimtelijkeplannen.nl. Dit artikel kan vervallen, omdat deze functionaliteit beschikbaar komt in de landelijke voorziening, die onderdeel is van het digitaal stelsel. Onderdelen van dit artikel zijn verwerkt in afdeling 20.5.

Onderdeel JB (artikel 20.14 Omgevingswet)

Deze wijziging hangt samen met de wijziging van artikel 3.15 van de Omgevingswet.

Vanuit het oogpunt van vereenvoudiging wordt in het vijfde lid van artikel 20.14 «Onze Minister, Onze Minister die het aangaat» vervangen door «Onze Minister die het aangaat». Dit levert inhoudelijk geen verschil op.

Onderdeel JC (artikel 20.17, eerste lid, Omgevingswet)

De wijziging in artikel 20.17 houdt verband met de herverdeling van enkele aangelegenheden op het terrein van het omgevingsrecht over de (nieuwe) departementen in verband met de kabinetswisseling in 2017.

Onderdeel JD (artikel 20.19 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt het eerste lid van artikel 20.19 te bepalen dat naast de omgevingswaarden voor de veiligheid van de primaire waterkering ook andere parameters betrokken worden bij de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Gedoeld wordt op de signaleringswaarden. Dit sluit aan bij onderdeel I van de Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Stb. 431), dat bepaalt dat de doeltreffendheid en effecten daarvan worden meegenomen in de evaluatie.

In het voorgestelde tweede lid wordt bepaald dat de eerstvolgende evaluatie van de omgevingswaarden en signaleringswaarden voor het parlement plaatsvindt voor 1 januari 2037. De reden daarvoor is dat niet moet worden gerekend vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet, omdat er dan nog een beoordelingsronde loopt. Bovendien vindt voor 1 januari 2025 een evaluatie van het hele stelsel van normering en bekostiging plaats naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming (Stb. 2013, 280).

Onderdelen JE en JF (opschrift afdeling 20.5 en paragraaf 20.5.1 (nieuw) Omgevingswet)

Het opschrift van afdeling 20.5 wordt in overeenstemming gebracht met de inhoud van de voorgestelde artikelen in afdeling 20.5. Omdat voorgesteld wordt de nieuwe afdeling in paragrafen in te delen, wordt voor artikel 20.5 een opschrift van een paragraaf ingevoegd.

Onderdeel JG (artikel 20.20 (nieuw) Omgevingswet)

Bij nadere uitwerking van het digitaal stelsel en de regelgeving daarvoor is aanpassing van deze bepaling wenselijk gebleken.

Om te beginnen wordt niet langer gesproken van een digitaal stelsel van informatievoorziening, omdat het digitaal stelsel is bedoeld voor meer dan uitsluitend informatievoorziening. In plaats daarvan wordt gesproken van het digitaal stelsel Omgevingswet. De doelen van dit stelsel worden in dit artikel bepaald.

In onderdeel a wordt als doel het beschikbaar stellen van informatie over de fysieke leefomgeving genoemd. Dit algemene doel duidt in beginsel op beschikbaarstelling aan eenieder, ook gezien de door artikel 20.23 geboden mogelijkheid tot uitzondering daarop. De term «informatie» omvat in elk geval hetzelfde als datgene waar het oorspronkelijke artikel 20.20 van de Omgevingswet op doelde, zij het dat de terminologie is gewijzigd door onder meer het vervallen van het begrip «omgevingsdocumenten» in de wet. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is die wijziging toegelicht. Op de informatievoorziening wordt nader ingegaan in de toelichting op artikel 20.26.

Voorts wordt in onderdeel b als doel genoemd het faciliteren van het elektronisch berichtenverkeer als bedoeld in artikel 16.1. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar de toelichting op dat artikel.

In onderdeel c wordt ten slotte als doelstelling genoemd het bevorderen van een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden. Deze, op het bevoegd gezag gerichte, doelstelling wordt uiteraard ook gediend met de via het digitaal stelsel beschikbare informatie, en daarnaast kan het bieden van bijvoorbeeld een digitale samenwerkings-

ruimte bijdragen aan deze doelstelling. Onderzocht wordt of het digitaal stelsel in de toekomst ook processen voor toezicht en handhaving en het elektronisch indienen van zienswijzen en bezwaar kan gaan ondersteunen. Ondersteuning van dergelijke processen kan onder deze doelstelling worden geschaard. Gelet op deze doelstelling en gelet op het feit dat er een diversiteit is in gebruikersgroepen en in het type informatie dat wordt ontsloten, zal het nodig zijn om de toegang tot elementen van die informatie te beperken. De doelstelling in onderdeel c biedt ook ruimte voor nadere afspraken die wenselijk kunnen zijn in verband met de digitalisering van de rechtspraak. In samenspraak met de Minister van Justitie en Veiligheid, de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt onderzocht of het digitaal stelsel een rol kan spelen bij het faciliteren van het bevoegd gezag bij het elektronisch indienen van processtukken bij de bestuursrechter, voor zover die documenten via het digitaal stelsel beschikbaar kunnen worden gesteld.

Verder is volledige delegatie van regels over beschikbaarstelling van informatie, zoals voorzien in de oorspronkelijke bepaling, niet mogelijk gebleken omdat dit ook raakt aan de toedeling van taken en verantwoordelijkheden. Grondslagen voor die toedeling zijn daarom expliciet in afdeling 20.5 van de Omgevingswet geregeld. De grondslag voor regels over kwaliteitsborging is overgebracht naar een afzonderlijk artikel 20.27.

Ten slotte is een tekstuele aanpassing doorgevoerd in het opschrift van afdeling 20.5.

Onderdeel JH (paragrafen 20.5.2 tot en met 20.5.6 Omgevingswet)

Artikel 20.21 (nieuw) Omgevingswet

Eerste lid

Dit artikellid roept een landelijke voorziening voor het digitaal stelsel in het leven en bepaalt de functionaliteiten van die landelijke voorziening met het oog op de in artikel 20.20 genoemde doelen. Deelcomponenten van de landelijke voorziening en de daarvan deel uitmakende technische infrastructuur behoeven niet afzonderlijk te worden geregeld als onderdelen van het digitaal stelsel. In de systeembeschrijving (artikel 20.29) zal de inrichting en werking van deze componenten waar nodig worden beschreven. Evenmin worden bijvoorbeeld de bestuursorganen en rechtspersonen die een rol vervullen in de totstandkoming van de informatievoorziening, als zodanig als onderdelen van het stelsel genoemd. Het volstaat om ieders taken en verantwoordelijkheden rondom de informatievoorziening te duiden en helder te beleggen. Hierop wordt in de toelichting op artikel 20.26 nader ingegaan.

Een landelijke voorziening werd al genoemd in artikel 20.12 van de Omgevingswet, als voorziening voor het kennis kunnen nemen van omgevingsdocumenten, en in artikel 16.4 van de Omgevingswet, als voorziening voor een elektronische aanvraag om een besluit en voor het doen van een melding op grond van deze wet. Als onderdeel van het digitaal stelsel wordt voorzien in een landelijke voorziening met functionaliteiten die in ieder geval deze functies omvat. Met het oog op doorontwikkeling biedt artikel 20.22 de mogelijkheid om functionaliteiten toe te voegen met het oog op de in artikel 20.20 omschreven doelen van het stelsel.

De eerste in artikel 20.21, eerste lid, genoemde functionaliteit betreft het ontsluiten van de in artikel 20.20, onder a, bedoelde informatie, die op grond van artikel 20.26, eerste lid, nader wordt gespecificeerd, voor zover de toegang tot die informatie niet is beperkt op grond van artikel 20.23 in samenhang met artikel 20.26, tweede lid. Met het ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving wordt in beginsel een onbeperkte doelgroep gediend, waaronder burgers en bedrijven.

De tweede functionaliteit betreft de integratie van de functionaliteiten van het Omgevingsloket Online, voor de elektronische aanvraag van een omgevingsvergunning, en van de Activiteitenbesluit internetmodule voor het doen van meldingen. Een en ander was al opgenomen in artikel 16.4, eerste lid, van de Omgevingswet. Vanwege integratie van de in dat artikel genoemde landelijke voorziening met de landelijke voorziening voor het digitaal stelsel, wordt de bepaling nu verwerkt in artikel 20.21. Daaraan wordt toegevoegd de mogelijkheid om via deze functionaliteit te voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding, en het indienen van andere berichten op grond van deze wet. Hierop is in de toelichting op de wijziging van artikel 16.1 ingegaan.

Tweede lid

Deze bepaling legt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de wettelijke taak op om de landelijke voorziening in stand te houden. Daarmee heeft de Minister voor de landelijke voorziening de volledige uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Dit is een wijziging ten opzichte van de tot nu toe bestaande situatie met gescheiden voorzieningen en gescheiden beheer: het door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat) beheerde Omgevingsloket Online, en het door het Kadaster beheerde Ruimtelijkeplannen.nl. Integratie van die voorzieningen, met uitbreiding van geo-gerichte informatievoorziening, vraagt gecentraliseerd beheer. Vooralsnog is dit beheer belegd bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die voor het stelsel als geheel verantwoordelijk is. Het is aan deze Minister om zorg te dragen voor het nader beleggen van de beheertaak bij een daarvoor toegeruste organisatie.

Derde lid

Dit artikellid biedt de mogelijkheid om nadere regels te geven over de technische en administratieve inrichting, de instandhouding, de werking en de beveiliging van de landelijke voorziening. Hierbij kan worden gedacht aan regels van technische aard, bijvoorbeeld over de inrichting van een afgescheiden samenwerkingsruimte. Daarnaast kan worden gedacht aan het bijhouden van een catalogus waarin de betekenis van begrippen is opgenomen met een duiding van hun onderlinge relaties.

Artikel 20.22 (nieuw) Omgevingswet

Deze bepaling biedt de grondslag om nieuwe functionaliteiten aan die van de landelijke voorziening toe te voegen en dient om doorontwikkeling mogelijk te maken. Doorontwikkeling kan gewenst zijn om bijvoorbeeld in te kunnen spelen op ontwikkelingen in regelgeving of in behoeften van gebruikers. Daarnaast kan er behoefte zijn aan uitbreiding van toepassingen van de landelijke voorziening, zoals het, voor de in artikel 20.20 genoemde doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken, bieden van een specifieke digitale samenwerkingsruimte voor uitwisseling van informatie tussen bestuursorganen onderling of met geautoriseerde andere gebruikers, waarvoor een specifieke regeling nodig kan zijn. Om

die reden wordt voorgesteld om de mogelijkheid te bieden om aanvullende toepassingen waarin de landelijke voorziening moet voorzien, bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Hiermee kan de landelijke voorziening worden doorontwikkeld zonder dat daarvoor een wetswijziging nodig is. Daarbij is geregeld dat, als nieuwe functionaliteiten van de landelijke voorziening worden ingericht en geregeld, ook voor deze functionaliteiten het gebruik van de landelijke voorziening kan worden voorgeschreven. Zonodig kunnen ook andere regels over deze functionaliteiten worden gesteld.

Artikel 20.23 (nieuw) Omgevingswet

Ontsluiting van informatie voor een onbeperkte doelgroep is niet altijd mogelijk. Bijvoorbeeld in het geval van persoonsgegevens of bedrijfsgevoelige gegevens moeten beperkingen worden aangebracht. Omdat de landelijke voorziening fungeert als een doorgeefluik van in de keten beschikbare informatie naar de gebruikers, wordt op grond van artikel 20.26, tweede lid, bepaald welk bestuursorgaan of welke rechtspersoon die de informatie beschikbaar stelt, bepaalt voor welke onderdelen van die informatie een beperking in de toegangsverlening geldt. Die onderdelen worden in dat geval niet voor een ieder ontsloten. Gelet op artikel 20.20, onder c, zal het mogelijk blijven dat geautoriseerde instanties of personen wel toegang krijgen tot afgeschermd informatie.

Artikel 20.24 (nieuw) Omgevingswet

Over het beheer van de gegevens die in de voorziening worden opgenomen, worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld. De verantwoordelijke voor het beheer van die gegevens zal bij die maatregel worden aangewezen. In de architectuur van het digitaal stelsel worden componenten voorzien waarin het bevoegd gezag, net als in het Omgevingsloket Online, de gegevens ophaalt en overbrengt naar het eigen domein. De gegevens en bescheiden worden slechts tijdelijk opgenomen in de landelijke voorziening en van daaruit doorgeleid naar het bevoegd gezag. De termijn gedurende welke de gegevens en bescheiden beschikbaar zijn in de voorziening zal onder meer worden afgestemd op de Awb. Het is bijvoorbeeld wenselijk dat een ingevulde aanvraag, gedurende de termijn waarbinnen de aanvraag kan worden gewijzigd of aangevuld, beschikbaar is in de voorziening zodat de gebruiker eenvoudig de ingediende gegevens terug kan halen. De voorziening is uiteraard, mede gelet op het voorgaande, niet bestemd voor de archivering van dossierstukken door het bevoegd gezag.

Artikel 20.25 (nieuw) Omgevingswet

Krachtens dit artikel worden regels gesteld om de bescherming van persoonsgegevens te waarborgen bij of ten behoeve van de verwerking van persoonsgegevens in de landelijke voorziening, waaronder het doorgeleiden van aanvragen en meldingen (met daarin persoonsgegevens) naar het bevoegd gezag, en het door aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen beschikbaar stellen van informatie voor ontsluiting hiervan via de landelijke voorziening. Op de bescherming van persoonsgegevens is uitvoeriger ingegaan in paragraaf 2.1.4.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Eerste lid

De eerste zin van deze bepaling biedt de grondslag om de informatie aan te wijzen die via de landelijke voorziening beschikbaar wordt gesteld. De tweede zin ziet op het toedelen van taken aan partijen voor de levering van de desbetreffende informatie.

De te ontsluiten informatie betreft allereerst de regelgeving en het beleid voor de fysieke leefomgeving, opgenomen in besluiten en andere rechtsfiguren, zoals het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de omgevingsvisie. Dit komt overeen met de inhoud van de term «omgevingsdocumenten» in het oorspronkelijke artikel 16.2 van de Omgevingswet, welke term als zodanig volgens dit wetsvoorstel echter niet meer wordt gebruikt. In beginsel is de inhoud van die documenten al digitaal beschikbaar via de digitale officiële bekendmakingen op grond van de Bekendmakingswet. Binnen de doelstelling van het digitaal stelsel Omgevingswet kunnen bij het beschikbaar stellen van die inhoud echter aanvullende faciliteiten voor bevroegbaarheid en koppeling met andere informatie worden verwezenlijkt. Met het oog daarop kan een bestuursorgaan of rechtspersoon worden aangewezen die de inhoud uit officiële bekendmakingen levert in de voor het digitaal stelsel benodigde vorm.

Daarnaast kunnen onder de beschikbaar gestelde informatie onder meer ook de in het oorspronkelijke artikel 20.20 bedoelde andere gegevens over de fysieke leefomgeving worden begrepen. Voor sommige informatie kan een technische link met bijvoorbeeld een bestaand register (zoals het rijksmonumentenregister of het Register externe veiligheidsrisico's) in eerste instantie volstaan. Dat geldt ook voor de beschikbaarheid vanuit de landelijke voorziening, van een bestaand toetsingsinstrument (zoals Aerius) dat uitkomsten van berekeningen als informatie beschikbaar stelt. Daarvoor is in beginsel geen specifieke regeling nodig. Regeling van de beschikbaarstelling kan echter gewenst zijn als er voor verdere doorontwikkeling van het digitaal stelsel behoefte is aan (nadere) standaardisatie van gegevens, bijvoorbeeld met het oog op objectgerichte koppelingen met andere informatie, met welke koppelingen de in artikel 20.20 genoemde doelen verder kunnen worden gediend. Gedacht kan worden aan rechtstreekse koppeling met (de identificatiecode van) een object uit het Register externe veiligheidsrisico's. Bij die doorontwikkeling kunnen uiteraard naast deze afdeling 20.5 van de Omgevingswet, ook andere wettelijke regelingen betrokken zijn. Met name als de inhoud of inrichting van een formeel geregeld register aanpassing behoeft om gebruiksmogelijkheden van het digitaal stelsel Omgevingswet te vergroten, zal die aanpassing via de regeling van dat register moeten plaatsvinden.

Voor zover de grondslag de toedeling van taken betreft, biedt deze de mogelijkheid om te regelen dat een aangewezen partij bijvoorbeeld gegevens ter beschikking stelt aan een eveneens aangewezen andere partij die de gegevens verzamelt om die verzameling vervolgens ter beschikking te stellen voor ontsluiting via de landelijke voorziening. Bij die verzameling kan zo nodig sprake zijn van enige vorm van bewerking, zoals aggregatie.

Tweede lid

Als een partij wordt aangewezen om bepaalde informatie beschikbaar te stellen, wordt ook bepaald of deze of een andere partij (zoals de hiervóór bedoelde tussenpartij) moet bepalen of (en, zo ja, voor welke onderdelen van de informatie) de toegang ertoe beperkt moet zijn.

Derde lid

Deze bepaling biedt grondslag om aan de informatie waarvan regeling voor beschikbaarstelling nodig is, ook te regelen dat die aan bepaalde eisen voldoet. De eisen kunnen technische of semantische standaarden betreffen die elektronische verwerking voor verschillende toepassingen in het digitaal stelsel mogelijk maken. Besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet die worden opgenomen in de publicatievoorziening voor officiële publicaties moeten reeds voldoen aan de daarvoor geldende publicatiestandaarden. Die standaarden houden reeds rekening met het (her)gebruik van die besluiten in het digitaal stelsel. Op grond van deze bepaling kunnen zonodig aanvullend eisen worden gesteld aan de informatie die beschikbaar wordt gesteld aan de landelijke voorziening van het digitaal stelsel en de wijze waarop dat geschiedt.

De vast te stellen regels kunnen mede kwaliteitseisen inhouden. Een van de uitgangspunten van het digitaal stelsel is dat niet alleen de beschikbaarheid wordt verbeterd, maar dat ook wat betreft de kwaliteit van informatie een basisniveau wordt geborgd. De informatie wordt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. De gedetailleerde definiëring van de diverse informatie vindt op grond dit artikellid plaats bij de ministeriële regeling waarin ook de standaarden worden vastgesteld. Omdat kwaliteitseisen in het algemeen nauw verweven zijn met bijvoorbeeld gegevensdefinities in het kader van standaardisatie, ligt het voor de hand dat de kwaliteitseisen eveneens bij ministeriële regeling worden gesteld. De eisen kunnen voor verschillende soorten informatie verschillend worden vastgesteld.

Artikel 20.27 (nieuw) Omgevingswet

Met deze bepaling krijgt de kwaliteitszorg voor de op grond van de Omgevingswet beschikbaar te stellen informatie, welke kwaliteitszorg al in een delegatiegrondslag in het oorspronkelijke artikel 20.20 van de Omgevingswet was vervat, een afzonderlijke plaats.

De bepaling biedt om te beginnen een grondslag voor regeling van validatie van informatie in de keten van informatievoorziening, als de informatie op grond van artikel 20.26 specifiek is aangewezen met regeling van eisen waaraan die informatie moet voldoen. Met validatie wordt in dit verband bedoeld op een geautomatiseerde toets door een opvolgende schakel in de keten aan (op grond van artikel 20.26, derde lid gestelde) eisen aan de informatie. Gezien de diversiteit aan soorten informatie die op grond van artikel 20.26, eerste lid, kan worden aangewezen, en de noodzaak om standaarden en (andere) kwaliteitseisen toe te spitsen op de specifieke aard van de aan te wijzen informatie, kan voor validatie geen algemeen geldende regel in de wet worden opgenomen. Regeling hiervan zal dus bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden, in relatie tot het op dat niveau benoemen van informatie en taaktoedeling aan betrokken partijen.

De in artikel 20.26, derde lid, gestelde eis dat alle informatie voldoet aan daarvoor te stellen regels, brengt in samenhang met artikel 20.21, eerste lid, onder a, mee dat informatie waarin de voor validatie verantwoordelijke partij gebreken vindt, niet zonder meer via de landelijke voorziening wordt ontsloten.

Verder biedt de bepaling een grondslag voor een regeling van andere vormen van kwaliteitszorg dan validatie voor de op grond van artikel 20.26 aangewezen informatie. Inhoudelijke kwaliteit wordt in een opvolgende schakel in het proces van beschikbaarstelling in beginsel niet

getoetst. De verantwoordelijkheid voor die kwaliteit berust alleen bij degene op wie de verplichting tot levering daarvan rust. De bepaling biedt de mogelijkheid om voor bepaalde informatie die zich daarvoor leent, taken toe te delen in het kader van processen voor monitoring en rapportage van die kwaliteit.

Artikel 20.28 (nieuw) Omgevingswet

Eerste lid

Dit artikellid schrijft voor dat de landelijke voorziening door het bevoegd gezag wordt gebruikt voor het ontvangen van elektronische aanvragen en meldingen, en voor ontvangst van gegevens en bescheiden ter voldoening aan andere informatieverplichtingen dan een melding en andere berichten, voor zover deze bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. De bepaling is de pendant van artikel 16.1, dat dezelfde weg voorschrijft voor de aanvrager en melder of andere verzender van een in dat artikel bedoeld bericht.

Tweede lid

Deze bepaling ziet op elektronische formulieren die gebruikt moeten worden voor het elektronisch indienen van een aanvraag, het doen van een melding, het verstrekken van gegevens en bescheiden ter voldoening aan een andere informatieverplichting dan een melding, en het indienen van een ander bericht. In de gevallen waarin gebruik van de landelijke voorziening is voorgeschreven, dient de landelijke voorziening het voor het desbetreffende bericht te gebruiken formulier te presenteren. Deze bepaling biedt een grondslag voor nadere regels over de beschikbaarheid van het formulier in de landelijke voorziening.

Nadere regels kunnen in elk geval betrekking hebben op de vaststelling van een formulier. Anders dan onder de Wabo is degene die op grond van artikel 20.21, tweede lid, de landelijke voorziening beheert niet per definitie dezelfde als degene die een formulier vaststelt, zodat afzonderlijke aanwijzing van de laatste nodig kan zijn.

Daarnaast kunnen de nadere regels betrekking hebben op het leveren van informatie waarmee een formulier kan worden samengesteld. Voor zover berichten bijvoorbeeld voortkomen uit decentrale vergunnings- of meldingsplichten, kan aan het desbetreffende bestuursorgaan worden opgedragen om de informatie te verschaffen die nodig is om ervoor te zorgen dat het formulier de relevante vragen bevat. In het geval van rijksregels zal het de betrokken Minister zijn die deze gegevens moet verschaffen.

Derde lid

Deze bepaling biedt een grondslag om bijvoorbeeld standaarden vast te stellen voor de formulieren die via de landelijke voorziening beschikbaar worden gesteld, en voor de door het bevoegd gezag te leveren informatie voor samenstelling daarvan.

Artikel 20.29 (nieuw) Omgevingswet

Dit artikel biedt een grondslag om bij ministeriële regeling een systeem-beschrijving vast te leggen. Daartoe behoort in elk geval een beschrijving van het elektronisch verkeer tussen bij de informatie-uitwisseling betrokken partijen onderling en met de landelijke voorziening. De systeembeschrijving ziet niet op de gegevenshuishouding van de partijen

die informatie beschikbaar moeten stellen als zodanig, maar alleen op datgene wat in het kader van uitwisseling van informatie in de keten nodig is. Zoals in de toelichting op artikel 20.21 is opgemerkt, kunnen in dat kader technische onderdelen van de landelijke voorziening nader worden onderscheiden en benoemd.

Artikel 20.30 (nieuw) Omgevingswet

Onderdeel a

Dit onderdeel biedt de mogelijkheid tot het stellen van regels voor de afhandeling van terugmeldingen. De landelijke voorziening zal in elk geval een voorziening bevatten voor het doen van een terugmelding door de gebruiker die redenen heeft om te twijfelen aan de juistheid van beschikbaar gestelde informatie. Dergelijke terugmeldingen kunnen een belangrijke rol vervullen in het kader van kwaliteitszorg. De wenselijke wijze van afhandeling van een terugmelding en de noodzaak van regeling daarvan, kan sterk afhankelijk zijn van de aard van de informatie die het betreft en van de daarvoor geldende standaarden en kwaliteitseisen. Om die reden ligt het voor de hand dat eventuele specifieke regels over die afhandeling op hetzelfde niveau worden gegeven als waarop die standaarden en specifieke kwaliteitseisen worden gesteld.

Onderdeel b

In dit onderdeel wordt een grondslag gegeven voor nadere regels voor informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren, die niet behoort tot de op grond van artikel 20.26 aangewezen informatie die moet worden geleverd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om technische regeling van optionele, additionele hulpmiddelen, zoals bijvoorbeeld zogeheten vragenbomen, waarmee een gebruiker zich op eenvoudige wijze kan oriënteren op de regels die voor een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie van toepassing zijn. Dergelijke hulpmiddelen, die kunnen worden ingericht door het bevoegd gezag dat regels vaststelt, kunnen verschillende vormen hebben. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bijvoorbeeld standaarden vast te stellen die nodig zijn om, in de gevallen waarin een hulpmiddel beschikbaar is, een bruikbare ontsluiting via de landelijke voorziening mogelijk te maken. Dergelijke standaarden kunnen, met het oog op de bruikbaarheid van hulpmiddelen, ook betrekking hebben op semantiek.

Onderdeel c

Deze bepaling biedt een algemene grondslag voor uitvoeringstechnische of administratieve regels, voor zover dergelijke regels nodig blijken te zijn en specifieke grondslagen daarin niet voorzien.

Onderdeel JI (hoofdstuk 22 (nieuw) Omgevingswet)

Hoofdstuk 22 (Overgangsrecht) en afdeling 22.1 (Overgangsfase)

In hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel is het overgangsrecht opgenomen dat nodig is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarin wordt onder meer geregeld dat oude vergunningen en instrumenten worden gelijkgesteld met daarmee overeenkomende instrumenten van de Omgevingswet. Ook wordt voorzien in regels over de afhandeling van lopende procedures. Deze regels zorgen voor een goede overgang van het oude naar het nieuwe regime op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Dit «overgangsrecht» ziet vooral op het «omklapmoment» van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en garandeert

de continuïteit tussen het oude en het nieuwe recht voor en na de stelselherziening.

Daarnaast zijn er regels die ook na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel relevant zijn voor de toepassing van het nieuwe instrumentarium. Voor de kenbaarheid worden die regels in de Omgevingswet zelf opgenomen, in het voor overgangsrecht gereserveerde hoofdstuk 22.

In afdeling 22.1 wordt voorzien in regels voor de zogenaamde overgangsfase voor de totstandkoming van het omgevingsplan. Gedurende die overgangsfase hebben gemeenten de tijd om ervoor te zorgen dat het omgevingsplan aan alle wettelijke vereisten van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving voldoet. Dit «overgangsfaserecht» ziet dus op de fase na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en beoogt de uitvoeringspraktijk te faciliteren in die overgangsfase, waarin het omgevingsplan dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege is ontstaan moet worden omgevormd tot een omgevingsplan dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet.

Daarnaast wordt in deze afdeling geregeld:

1. voor ontheffingen- of vergunningstelsels in autonome gemeentelijke verordeningen dat die ontheffingen of vergunningen van rechtswege worden aangemerkt als omgevingsvergunning, zoals nu gebeurt onder het regiem van artikel 2.2 Wabo,
2. dat voor binnenplanse vergunningplichten de beoordelingsregels die zijn opgenomen in de bestemmingsplannen en beheersverordeningen, die tijdelijk deel uitmaken van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, gebruikt kunnen worden voor het beoordelen van aanvragen die ingediend worden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zolang die regels niet zijn vervangen door nieuwe beoordelingsregels.

Artikel 22.1 (nieuw) Omgevingswet

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat van rechtswege het omgevingsplan. In hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel (in artikel 4.6) wordt geregeld dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet een bundeling van de geldende ruimtelijke besluiten en regels uit enkele verordeningen (zoals regels over archeologische monumentenzorg en afvloeiend hemelwater), van rechtswege gelden als onderdeel van het omgevingsplan. Daarnaast kan op grond van artikel 22.2 bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat regels die onder de Omgevingswet niet terugkomen op rijksniveau, tijdelijk deel uitmaken van het omgevingsplan. Deze samenstellende onderdelen worden in deze paragraaf aangeduid als tijdelijk deel van het omgevingsplan. Hiervoor is in artikel 22.1 een begripsbepaling opgenomen.

Op grond van artikel 22.2 kunnen ook regels aan het nieuwe deel van het omgevingsplan worden toegevoegd. Omdat in ieder geval de op grond van artikel 22.2 te stellen regels zullen gelden voor het hele grondgebied van een gemeente, geldt het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat vanzelf ook voor het hele grondgebied, ook als er binnen een gemeente locaties zijn waarvoor in weerwil van artikel 3.1 Wro geen bestemmingsplan of ander ruimtelijk instrument is vastgesteld. Het omgevingsplan dat op grond van artikel 4.6 en artikel 22.2 van rechtswege ontstaat en dat bestaat uit een tijdelijk deel en een nieuw deel, is tegelijkertijd wel en niet het omgevingsplan, bedoeld in artikel 2.4. Het is

wel het omgevingsplan, bedoeld in artikel 2.4, omdat het een plan betreft met regels over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente. Het is nog niet het omgevingsplan, bedoeld in artikel 2.4, omdat het tijdelijke deel van het plan nog niet voldoet aan alle daaraan bij of krachtens deze wet gestelde eisen. Het betreft hier immers een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet tot stand gekomen bundeling van (met name) bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Deze moeten gedurende de overgangsfase, dat wil zeggen uiterlijk op 1 januari 2029 worden om- en uitgewerkt tot een omgevingsplan dat wel aan alle wettelijke eisen voldoet. Die om- en uitwerking kan locatiegewijs of themagewijs ter hand worden genomen, zoals beschreven in paragraaf 5.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De artikelen in deze paragraaf bevatten daarvoor enkele tijdelijke voorzieningen.

Artikel 22.2 (nieuw) Omgevingswet

Artikel 22.2 biedt de grondslag voor de zogenoemde «bruidsschat». In de nieuwe regels op grond van de Omgevingswet worden bepaalde onderwerpen of aspecten niet langer met algemene regels op rijksniveau geregeld, maar wordt de regulering primair aan decentrale overheden overgelaten. Dit betreft bijvoorbeeld regels over gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving, die beperkt blijven tot het lokale niveau: geluidhinder, trillingshinder, geurhinder, lichthinder en externe veiligheid door bedrijfsmatige activiteiten. Deze onderwerpen zijn nu deels in het Activiteitenbesluit milieubeheer geregeld. Bij de stelselherziening zullen die regels primair een plaats in het omgevingsplan krijgen. Op die manier kunnen de regels worden afgestemd op de lokale omstandigheden en in verband worden gebracht met de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In verband met de nieuwe opzet van de omgevingsvergunningplicht voor bouwactiviteiten, zal de vergunningplicht voor het bouwen in verband met een beoordeling aan het omgevingsplan ook niet langer op wetsniveau worden geregeld. Gemeenten zullen de vergunningplicht voor bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken in het omgevingsplan gaan reguleren. Voor zover sturing wenselijk is met het oog op provinciale of nationale belangen of vanwege overwegingen van doelmatigheid, doeltreffendheid of vanwege de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting vindt die plaats met instructieregels. Dit betekent dat voor een aantal van die onderwerpen in het omgevingsplan regels moeten worden opgenomen. Denk aan de emissie van geur, geluid en trillingen door bedrijfsmatige activiteiten. Ook zullen er instructieregels worden gesteld met het oog op het in het omgevingsplan reguleren van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken. De instructieregels zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen. Voor andere onderwerpen is het stellen van regels door decentrale overheden optioneel. Denk aan de regels voor andere typen milieugevolgen van de horeca, recreatie en detailhandel dan de hier genoemde.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet en gedurende de overgangsfase zullen nog niet alle gemeenten in hun omgevingsplan de desbetreffende regels hebben opgenomen. Om te voorkomen dat bepaalde onderwerpen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet nog ongeregeld zijn en er een gat valt tussen bijvoorbeeld de huidige vergunningplicht voor bouwactiviteiten uit de Wabo, de huidige regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de omgevingsplanregels, wordt in overgangsrecht voorzien. Dit geldt zowel voor de onderwerpen waarvoor in het omgevingsplan regels opgenomen moeten worden, als voor onderwerpen waarvoor het stellen van regels door decentrale overheden optioneel is, maar die nu nog door het Rijk geregeld zijn. De mate waarin

de verschuiving in regulering van deze onderwerpen of aspecten plaatsvindt, is afhankelijk van de nieuwe algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet. De overgangsrechtelijke voorzieningen zullen dan ook via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden getroffen. In dit artikel wordt voorzien in een grondslag om te bepalen dat de bestaande regels die bij of krachtens de wet zijn gesteld, in het omgevingsplan worden opgenomen. Als een soort «bruidsschat» wordt aan elk omgevingsplan, zoals dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in alle gemeenten van toepassing is en dat wordt gevormd door het samenstelsel van de in artikel 4.6 bedoelde besluiten, dus ook een set regels toegevoegd die bedoeld zijn om een vacuüm voorkomen. Het kan zowel regels betreffen die onderdeel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan als regels die deel uitmaken van het nieuwe deel.

De vorm van de regels die als «bruidsschat» worden toegevoegd kan wijzigen ten opzichte van de vorm die de huidige Rijksregels hebben. Zo kunnen beoordelingsregels voor vergunningen in de vorm van een algemene regel in het omgevingsplan worden opgenomen. Het gaat erom dat de inhoud wordt gecontinueerd. In het artikel is daarom bepaald dat het om gelijkwaardige regels moet gaan.

De voorgestelde grondslag biedt overigens ook de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over medebewindsregels in gemeentelijke verordeningen. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet en wijzigingen of intrekking van de bestaande wetten kan de grondslag van die verordeningsregels namelijk komen te vervallen. Dat is niet altijd wenselijk. Daarom wordt ook voorzien in de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat regels uit medebewindsverordeningen, die door het intrekken van wetten komen te vervallen, deel uitmaken van het omgevingsplan. Een voorbeeld van een dergelijke medebewindsverordening is de geurverordening op grond van de Wet geurhinder en veehouderij.

Gemeenten kunnen de op grondslag van deze bepaling aan het omgevingsplan toegevoegde regels vervolgens met toepassing van de nieuwe regels van het stelsel van de Omgevingswet aanpassen aan de lokale situatie en desgewenst ook schrappen voor zover instructieregels daaraan niet in de weg staan. Dit is geregeld in het tweede lid.

Artikel 22.3 (nieuw) Omgevingswet

Gemeenten kunnen in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een deel van hun grondgebied of voor het gehele grondgebied van de gemeente al een omgevingsplan vaststellen dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet, dus een omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet. Omdat een nieuw (deel van een) omgevingsplan – net als het bestemmingsplan – beroepbaar is en met het oog daarop niet direct na bekendmaking in werking treedt, is in dit artikel bepaald dat zo'n plan niet eerder dan de dag waarop deze wet in werking treedt overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onder a, Awb ter inzage wordt gelegd. Hiermee wordt aangesloten bij de in deze wet voorgestelde wijziging van artikel 16.78 van de Omgevingswet, die inhoudt dat een omgevingsplan niet eerder in werking treedt dan vier weken na de terinzagelegging. Gedurende die eerste vier weken geldt dus nog niet het nieuw vastgestelde omgevingsplan, maar het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat op het moment van inwerkingtreding van deze wet en dat, zoals hiervoor uiteen is gezet, bestaat uit een bundeling van de geldende ruimtelijke instrumenten en de andere regels die in

artikel 4.6 worden aangewezen, en de regels die op grond van artikel 22.2 aan het omgevingsplan zullen worden toegevoegd.

Artikel 22.4 (nieuw) Omgevingswet

In het tijdelijk deel van het omgevingsplan zijn wel de ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten opgenomen, maar nog niet alle andere gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Dergelijke regels komen voor in autonome gemeentelijke verordeningen, zoals bijvoorbeeld de ligplaatsenverordening, bomenverordening of de algemene plaatselijke verordening. Op grond van artikel 2.7 van de Omgevingswet zal in het Omgevingsbesluit nader bepaald worden welke regels onderdeel van het omgevingsplan kunnen of moeten zijn. Gemeenten hebben gedurende de overgangsfase de tijd om dergelijke regels uit de autonome verordeningen in het omgevingsplan op te nemen. Tot die tijd hoeft dan nog niet volledig te worden voldaan aan de opdracht in artikel 2.4 van de Omgevingswet om voor het gehele grondgebied van de gemeente regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen. Artikel 22.4 regelt daarom dat de gemeenteraad uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ter uitvoering van artikel 2.4 de in artikel 2.7, eerste lid, bedoelde regels opneemt in het omgevingsplan. Tot die tijd kunnen regels dus nog in autonome gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Dit betekent ook dat bestaande gemeentelijke verordeningen of onderdelen daarvan die op de fysieke leefomgeving betrekking hebben, na inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht blijven en gedurende de overgangsfase nog aangepast kunnen worden. Artikel 122 van de Gemeentewet, dat bepaalt wanneer verordeningen van rechtswege vervallen, is gedurende de overgangsfase niet van toepassing. De artikelen 28 en 34, eerste lid, tweede zin, van de Wet algemene regels herindeling, die bepalen binnen welke termijn gemeenten tot één omgevingsplan moeten komen, zijn evenmin van toepassing. Hierdoor wordt voorkomen dat voor (recent) heringedeelde gemeenten een andere overgangstermijn zou gelden dan voor de gemeenten die niet zijn heringedeeld.

Artikel 22.5 (nieuw) Omgevingswet

Een omgevingsplan moet uiteraard voldoen aan de verplichtingen van de Omgevingswet. De belangrijkste wettelijke verplichting betreft de opdracht om voor het gehele grondgebied van de gemeente functies aan locaties toe te delen en andere regels te stellen die met het oog daarop nodig zijn (artikel 4.2, eerste lid). Het tijdelijke deel van het omgevingsplan dat op het moment van inwerkingtreding van deze wet van rechtswege ontstaat voldoet nog niet volledig aan deze wettelijke opdracht. Om die reden wordt bepaald dat het tijdelijk deel van het omgevingsplan gedurende de overgangsfase niet aan de verplichting van artikel 4.2, eerste lid, hoeft te voldoen.

Daarnaast is relevant de verplichting om binnen vijf jaar na het verlenen van een omgevingsvergunning die afwijkt van het omgevingsplan, het omgevingsplan daarmee in overeenstemming te brengen (artikel 4.17). Omdat het niet efficiënt is om in de overgangsfase vast te houden aan deze actualisatietermijn is in het tweede lid van dit artikel – dat zowel betrekking heeft op het tijdelijke deel van het omgevingsplan als op het nieuwe deel – bepaald dat deze termijn niet geldt gedurende de overgangsfase. Na de overgangsfase – dus in beginsel op 1 januari 2029 – gaat de verplichting wel gelden. Dat betekent logischerwijs dat de termijnstelling van artikel 4.17 wel betekenis heeft voor omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die na 1 januari

2014 worden verleend: vanaf dat moment zal dus rekening moeten worden gehouden met de vijfjaarstermijn.

Voor een nadere toelichting op het nieuwe begrip «buitenplanse omgevingsplanactiviteit» wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Gedurende de overgangsfase staat de wereld niet stil. Dit betekent onder meer dat er instructieregels (op grond van hoofdstuk 2 van de Omgevingswet) gesteld kunnen worden waarin voor bepaalde onderwerpen wordt geregeld dat die eerder in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Gedacht kan worden aan onderwerpen die, bijvoorbeeld vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen of implementatiedata, eerder aanpassing behoeven. Voor zover nodig zal in het Invoeringsbesluit Omgevingswet daarvoor een voorziening worden opgenomen.

Het derde lid maakt het mogelijk om de lengte van de overgangsfase nader te specificeren voor verschillende gevallen. Zo is het denkbaar dat blijkt dat een overgangsfase die duurt tot 2029 te veel onduidelijkheid biedt voor nieuwe ontwikkelingen in dynamische gebieden met een nationaal belang. In dat geval kan voor dergelijke gebieden een kortere overgangsfase worden vereist. Andersom kan tegen het eind van de overgangsfase enig uitstel worden gegeven in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld bij gemeenten waar een herindeling gaande is.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid om voor de overgangsfase nadere regels te stellen over de uitvoering van de verplichtingen, bedoeld in het eerste en tweede lid. Op die manier kunnen voor de overgangsfase regels op maat worden gesteld, door de verplichtingen uit te werken of te begrenzen. Zo kan ervoor worden gezorgd dat de ombouw zo efficiënt mogelijk kan verlopen.

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteen is gezet zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet onder meer het omgevingsplan via de landelijke voorziening DSO worden ontsloten. Voor het omgevingsplan zal gelden dat de geconsolideerde versie van het omgevingsplan via het DSO zal worden getoond, dat wil zeggen de actuele versie die voor een locatie geldt op grond van de laatste in het plan aangebrachte wijziging. Om beschikbaarstelling via het DSO mogelijk te maken moet het omgevingsplan aan (technische) standaarden voldoen. Voor de landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl, waarop de bestemmingsplannen en andere ruimtelijke instrumenten die op grond van artikel 22.1, onder a, deel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan beschikbaar worden gesteld, gelden andere standaarden dan voor het DSO. Daarom kunnen die instrumenten niet in het DSO worden opgenomen en geen deel uitmaken van de geconsolideerde versie die via die voorziening wordt getoond. Met het oog daarop wordt in het vijfde lid van dit artikel bepaald dat de verplichting tot het beschikbaar stellen van een geconsolideerde versie die is opgenomen in artikel 140 van de Gemeentewet, niet geldt voor dat deel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

Dit betekent overigens niet dat dit deel van het omgevingsplan niet via het DSO zal kunnen worden geraadpleegd. Er zal in worden voorzien dat de gebruiker die in het DSO klikt op de locatie waarvoor dit deel van het omgevingsplan nog geldt, zal worden doorgelinkt naar ruimtelijkeplannen.nl, zodat ook de op die locatie geldende «oude» regels via het DSO kunnen worden geraadpleegd.

Dit artikel heeft betrekking op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet. Gedurende de overgangsfase kan er op verschillende manieren worden toegewerkt naar het eindbeeld van een volledig en samenhangend omgevingsplan. Dit is in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven. Gemeenten hebben de vrijheid om te kiezen om voor delen of locaties het omgevingsplan in overeenstemming te brengen met de nieuwe eisen of door dat te doen aan de hand van diverse thema's waarover regels zijn opgenomen in verordeningen (zoals de regels over het kappen van bomen) of in de bruidsschat.

In de overgangsfase is er sprake van een mix van oude en nieuwe regels. Voor burgers en bedrijven maakt dat geen verschil. Via een vIEWER zal digitaal ontsloten worden welke regels er op welke locatie gelden. Op een locatie kunnen dat dus zowel nieuw vastgestelde regels zijn, als de regels die bij aanvang op grond van artikel 4.6 van dit wetsvoorstel deel uitmaakten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan en onderdeel waren van bijvoorbeeld een voormalig bestemmingsplan of een beheersverordening. Er is geen verschil in de mate van verbindendheid of andere rechtsgevolgen. Zoals in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is beschreven, bestaat het omgevingsplan zoals dat vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet in een gemeente geldt, uit twee bestanddelen. In de eerste plaats betreft dat het tijdelijk deel van het omgevingsplan, als bedoeld in het voorgestelde artikel 22.1 van de Omgevingswet. Daarvan maken de in artikel 4.6, eerste lid, van dit wetsvoorstel opgesomde besluiten deel uit, evenals het tijdelijke deel van de bruidsschat. Het tweede deel wordt gevormd door het nieuwe deel van het omgevingsplan, waarvan in aanvang alleen de niet-tijdelijke regels van de bruidsschat deel uitmaken.

Zodra het omgevingsplan in werking is getreden, kunnen gemeenten hun regels over de fysieke leefomgeving uit verordeningen (al dan niet aangepast aan gewijzigde beleidsinzichten en afgestemd op locaties) toevoegen aan het omgevingsplan. Het betreft hier regels met een ander motief dan de regels die al bij aanvang op grond van artikel 4.6 van dit wetsvoorstel deel uitmaakten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Verordeningen kunnen op deze manier geheel of gedeeltelijk en per onderwerp of per locatie worden overgeheveld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, zonder dat er conflicten ontstaan met de regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan dat bestaat uit de in artikel 4.6 genoemde ruimtelijke instrumenten. Om ervoor te zorgen dat er bij ontwikkelingen in de overgangsfase helder is welke regels van toepassing zijn, ligt het in de rede dat bij elk besluit tot vaststelling van het omgevingsplan wordt aangegeven welke regels uit de lokale verordening komen te vervallen. Zo zal bij het per locatie overhevelen van regels uit een verordening, aangegeven moeten worden voor welke locaties de verordening vervalt of welke regels uit die verordening voor de betrokken locatie vervallen. Duidelijk moet zijn op welke locaties de verordening vooralsnog wel van toepassing blijft.

De regels uit de ruimtelijke instrumenten die bij aanvang op grond van artikel 4.6 deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan kunnen alleen per locatie in zijn geheel (al dan niet aangepast aan nieuwe beleidsinzichten) worden overgeheveld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Als wijzigingen in deze regels moeten worden aangebracht, zullen dus alle regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan voor de desbetreffende locatie moeten worden meegenomen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Ook bij deze wijzigingen zal het

besluit tot vaststelling van het omgevingsplan, aangeven voor welke locatie het tijdelijke deel van het omgevingsplan (regels en verbeelding) komt te vervallen. Het is dus niet mogelijk dat thema's die zijn opgenomen in een bestemmingsplan (bijvoorbeeld de dubbelbestemming archeologisch waardevol gebied) themagewijs worden overgeheveld van het tijdelijk deel van het omgevingsplan naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, zonder dat de zogenaamde primaire bestemmingen van deze gronden en de overige bij deze locaties behorende regels ook mee over gaan naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Wanneer dat wel zou gebeuren zou dat tot gevolg hebben dat voor een locatie een deel van het bestemmingsplan komt te vervallen en een ander deel van het bestemmingsplan van kracht blijft. Dat is niet de bedoeling.

Voor besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan gelden uiteraard de nieuwe regels van de Omgevingswet. Op grond van artikel 22.4 kunnen gedurende de overgangsfase echter ook nog regels over de fysieke leefomgeving in autonome verordeningen zijn opgenomen. Om helder te maken dat bij een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan waarbij voor locatie het «oude» ruimtelijke instrument in het tijdelijk deel van het omgevingsplan wordt vervangen (bijvoorbeeld als een omgevingsplan wordt vastgesteld dat gericht is op het mogelijk maken van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling) niet direct alle regels die zich gedurende de overgangsfase in andere verordeningen bevinden, moeten worden ingepast, is in artikel 22.6 expliciet bepaald dat bij de vaststelling de regels in verordeningen niet direct in het omgevingsplan voor de betrokken locatie hoeven te worden opgenomen. Zo kunnen bijvoorbeeld regels over ligplaatsen voor woonschepen tijdelijk nog in een gemeentelijke verordening blijven staan, hoewel zij behoren tot de regels over de toedeling van functies aan locaties die een gemeente op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet in het omgevingsplan moet opnemen. Bij het vaststellen van de regels over bijvoorbeeld geluid houdt de gemeente rekening met de regels die nog bij verordening zijn gesteld. Zonder deze bepaling zou in de overgangsfase de inpassing van nieuwe ontwikkelingen extra belast worden en onevenredig hoge (administratieve en bestuurlijke) lasten met zich brengen.

Artikel 22.7 (nieuw) Omgevingswet

In dit artikel is bepaald dat het toedelen van functies aan locaties (en het stellen van andere regels die met het oog daarop nodig zijn) met het oog op de inpassing van bestaande gemeentelijke of provinciale monumenten of bestaande gemeentelijke of provinciale stads- of dorpsgezichten niet in rechte kunnen worden aangevochten. Het betreft de inpassing van besluiten tot aanwijzing van monumenten en archeologische monumenten als gemeentelijk monument of provinciaal monument en de aanwijzing van gemeentelijke en provinciale stads- of dorpsgezichten, waartegen al beroep heeft opengestaan. Het feit dat de toekenning van de gemeentelijke en provinciale monumentenstatus of die van gemeentelijk of provinciaal stads- of dorpsgezicht voortaan op een andere wijze wordt geregeld en een plaats krijgt in het omgevingsplan, betekent niet dat bestaande aanwijzingen tot gemeentelijk of provinciaal monument of gemeentelijk of provinciaal stads- of dorpsgezicht weer opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld en in rechte kunnen worden aangevochten. Deze regeling heeft dan ook uitsluitend betrekking op bestaande gemeentelijke en provinciale monumenten en bestaande gemeentelijke en provinciale stads- of dorpsgezichten. Tegen nieuwe toedelingen van de gemeentelijke of provinciale monumentenfunctie of de functie van gemeentelijk of provinciaal stads- of dorpsgezicht aan een locatie onder het regime van de Omgevingswet staat uiteraard wel beroep open. Ook tegen andere onderdelen van besluiten tot vaststelling van een

omgevingsplan blijft beroep openstaan. De uitsluiting betreft uitsluitend beroepsgronden die rechtstreeks samenhangen met de onherroepelijke aanwijzing als gemeentelijk of provinciaal monument of als gemeentelijk of provinciaal stads- of dorpsgezicht.

§ 22.1.2 (nieuw) Omgevingswet

Artikel 22.8 (nieuw) Omgevingswet

In artikel 2.7 van de Omgevingswet, zoals die bepaling komt te luiden na de voorgestelde wijziging, wordt bepaald welke regels over de fysieke leefomgeving niet in een autonome gemeentelijke verordening kunnen worden opgenomen, maar moeten worden opgenomen in het omgevingsplan (zie de toelichting op het wijzigingsvoorstel voor artikel 2.7). Bij «regels over de fysieke leefomgeving in een autonome gemeentelijke verordening» kan gedacht worden aan de regels over de in artikel 2.2, eerste lid, Wabo genoemde vergunningen of ontheffingen.

Aangezien aan artikel 2.7 nog niet onmiddellijk bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet uitvoering zal zijn gegeven, wordt in artikel 22.8 voorzien in «overgangsfaserecht». De voorgestelde bepaling brengt mee dat zolang deze vergunningen- of ontheffingenstelsels nog niet zijn overgeheveld naar het omgevingsplan, de regeling van artikel 2.2 Wabo feitelijk wordt gecontinueerd. Een in een autonome verordening opgenomen vergunningplicht of ontheffingplicht, die nu krachtens artikel 2.2, eerste of tweede lid, Wabo wordt aangemerkt als een Wabo-omgevingsvergunningplicht, wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet aangemerkt als een omgevingsvergunningplicht ex afdeling 5.1 van de Omgevingswet. Dit voorkomt dat deze vergunningen en ontheffingen tussen de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet (en daarmee van de intrekking van de Wabo) en de datum waarop deze bepalingen worden overgeheveld naar het omgevingsplan tijdelijk terugvallen in het regime, zoals dit gold voor inwerkingtreding van de Wabo, en dus weer als autonome vergunning of ontheffing verleend zouden worden. Het spreekt voor zich dat de voor de verlening van bedoelde vergunningen en ontheffingen in de betrokken autonome verordening opgenomen beoordelingsregels ook blijven gelden tot de bepalingen zijn overgeheveld naar het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor in de verordening opgenomen indieningsvereisten.

Artikel 22.9 (nieuw) Omgevingswet

Artikel 3.4 Wro bevat de mogelijkheid om in een bestemmingsplan bestemmingen aan te wijzen die op korte termijn verwezenlijkt moeten worden. Gedacht kan worden aan een nieuw bedrijventerrein, om ruimte te maken voor uitplaatsing van risicovolle of hinder veroorzakende bedrijven uit de bebouwde omgeving. De gewenste urgente realisering van zo'n bestemmingsplanonderdeel kan met zich brengen dat gronden onteigend moeten worden. Vanwege die samenhang is geregeld dat gelijktijdig met de vaststelling van het bestemmingsplan tot onteigening kan worden besloten. De in artikel 3.4 gebruikte formulering «in de naaste toekomst» betekent – blijkens de parlementaire geschiedenis van deze regeling – een korte termijn van circa drie tot vijf jaar. Een vergelijkbare bepaling als in artikel 3.4 Wro keert in de Omgevingswet niet terug. Omdat bij inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet het desbetreffende artikel in de onteigeningswet is vervallen, vindt artikel 3.4 Wro in de praktijk nauwelijks toepassing. Voor de recent vastgestelde bestemmingsplannen of bestemmingsplanwijzigingen die een dergelijke urgentieaan-

wijzing bevatten, wordt in artikel 22.9 een overgangstermijn voorgesteld die overeenkomt met deze bedoelde realisatietermijn van maximaal vijf jaar.

Artikel 22.10 (nieuw) Omgevingswet

Aanvullend op het overgangsrecht voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen (met inbegrip van de inbegrepen bestemmingsplanregels, zie artikel 4.6 van dit wetsvoorstel) en voor de zogenaamde binnenplanse vergunningen (zie artikel 4.13 van dit wetsvoorstel) wordt in artikel 22.10 de werking van een ander relevant onderdeel van die plannen of verordeningen voor de overgangsfase expliciet geregeld: de beoordelingsregels voor de binnenplanse bevoegdheid om af te wijken (zie artikel 3.6, eerste lid, onder c, respectievelijk artikel 3.38, vierde lid, Wro). Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan een omgevingsvergunning worden aangevraagd waarbij wordt afgeweken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan dat wordt gevormd door de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Deze binnenplanse vergunningplicht geldt na inwerkingtreding van de Omgevingswet als vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit krachtens artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Zolang de huidige regels voor het toetsen van zo'n aanvraag niet zijn vervangen door nieuwe beoordelingsregels, zal de aanvraag beoordeeld moeten worden aan de hand van de huidige in het bestemmingsplan of de beheersverordening daartoe opgenomen regels. Artikel 22.10 expliciteert deze werkwijze in deze overgangsfase, zodat daarover geen rechtsonzekerheid zal ontstaan. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat in de overgangsfase uiteraard ook vergunningen kunnen worden aangevraagd in afwijking van het geldende plan (met inbegrip van de daarin opgenomen beoordelingsregels). Voor deze «buitenplanse» vergunningen gelden de nieuwe beoordelingsregels op grond van artikel 5.21, tweede lid, onder b en c, van de Omgevingswet (zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel).

Artikel 22.11 (nieuw) Omgevingswet

Artikel 3.6 Wro biedt de mogelijkheid aan de gemeenteraad om binnen bepaalde kaders bevoegdheden tot het wijzigen, uitwerken, afwijken of stellen van nadere eisen te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Artikel 22.11 ziet op de laatstbedoelde bevoegdheid: het stellen van nadere eisen voor in het bestemmingsplan omschreven onderwerpen of onderdelen. Deze voor het bestemmingsplan bepaalde delegatiebevoegdheid komt min of meer terug in de mogelijkheid die wordt geboden in artikel 4.5 van de Omgevingswet om maatwerkvoorschriften te stellen. Beide bevoegdheden zijn uitdrukkelijk beperkt tot bij het omgevingsplan aangewezen onderwerpen.

Zoals in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteen is gezet, wordt voor de bevoegdheid tot wijzigen of uitwerken van artikel 3.6 Wro geen overgangsregeling getroffen, omdat het na de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer mogelijk is om een wijzigingsplan of uitwerkingsplan vast te stellen.

Artikel 22.12 (nieuw) Omgevingswet

Artikel 3.6a Wro biedt de mogelijkheid om bij bestemmingsplan uit te sluiten dat daarvan voor een bepaalde termijn bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, sub 2°, Wabo (dus «buitenplans»), indien het belang ter bescherming waarvan een bepaalde bestemming in het plan is opgenomen zich daarmee niet verdraagt. Gelet op de uitwerking van

artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, sub 2°, Wabo in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht ging het daarbij om gevallen waarbij voor een termijn van ten hoogste tien jaar van het bestemmingsplan werd afgeweken. In deze constructie kon wel – eveneens «buitenplans» – met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, sub 3°, Wabo een omgevingsvergunning worden verleend. Gelet op de systematiek van de regulering voor de omgevingsplanactiviteit onder de Omgevingswet, waarbij een onderscheid als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, sub 2° en 3°, Wabo komt te vervallen, wordt in artikel 22.12 voorgesteld om ingeval in het tijdelijk deel van het omgevingsplan toepassing is gegeven aan artikel 3.6a Wro, die bepaling aan te merken als een verbod om voor een termijn van ten hoogste tien jaar een activiteit te verrichten. Het blijft in dat geval niettemin mogelijk om in afwijking van die bepaling een vergunning te verlenen voor een tijdelijke activiteit. Gelet op de systematiek van de beoordelingsregels voor de omgevingsplanactiviteit zoals die blijkt uit artikel 5.21 van de Omgevingswet zoals dat door hoofdstuk 1 van deze wet wordt gewijzigd, betekent dit dat als er een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend voor een activiteit waarop dit verbod van toepassing is, altijd bezien moet worden of de vergunning «buitenplans» kan worden verleend op grond van het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Artikel 22.13 (nieuw) Omgevingswet

Het voorgestelde artikel 15.1, tweede lid, van de Omgevingswet bepaalt dat als voor een activiteit op grond van een regel in een omgevingsplan een omgevingsvergunning is vereist, niet het omgevingsplan maar de omgevingsvergunning het schadeveroorzakende besluit is. Hiermee wordt ook het moment dat om nadeelcompensatie kan worden verzocht, verschoven van de vaststelling van het omgevingsplan naar het moment dat de omgevingsvergunning wordt verleend. Dat zou betekenen dat een benadeelde die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht om een verzoek om vergoeding van planschade in te dienen, door de verschuiving van het schademoment opnieuw die mogelijkheid krijgt. Om dat te voorkomen, is deze bepaling opgenomen. Als gevolg hiervan is het niet mogelijk om vergoeding te krijgen van schade die voortvloeit uit een omgevingsvergunning die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt verleend op grond van het tijdelijk deel van een omgevingsplan dat bij de inwerkingtreding van artikel 4.6 wordt gevormd door de in dat artikel aangewezen besluiten. Voor het overgangsrecht nadeelcompensatie wordt verwezen naar paragraaf 4.2.7 van dit wetsvoorstel.

In het tweede lid is bepaald dat het niet mogelijk is om schadevergoeding te krijgen als gevolg van het opnemen – na de inwerkingtreding van de Omgevingswet – in een omgevingsplan van op dat moment al bestaande onherroepelijke aanwijzingen van monumenten en archeologische monumenten als gemeentelijk monument of provinciaal monument, bestaande aanwijzingen van gemeentelijke en provinciale stads- of dorpsgezichten en bestaande aanwijzingen van rijksbeschermd stads- of dorpsgezichten. Het is niet de bedoeling dat bestaande onherroepelijke aanwijzingen opnieuw als schadeveroorzakend besluit gaan gelden waarbij opnieuw de mogelijkheid ontstaat om een verzoek om schadevergoeding in te dienen. Deze bepaling heeft dan ook alleen betrekking op bestaande gemeentelijke en provinciale monumenten, bestaande gemeentelijke en provinciale stads- of dorpsgezichten en bestaande rijksbeschermd stads- of dorpsgezichten. Wanneer na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nieuwe besluiten worden genomen tot aanwijzing van gemeentelijke of provinciale monumenten of van gemeentelijke, provinciale of rijksbeschermd stads- of dorpsgezichten, is

het uiteraard wel mogelijk om een verzoek om schadevergoeding in te dienen. Onderdeel a is zo geformuleerd dat het aansluit op de begripsbepalingen in de Erfgoedwet.

§ 22.1.3 (nieuw) Omgevingswet

Artikel 22.14 (nieuw) Omgevingswet

In dit artikel wordt een vergelijkbare grondslag geboden als in artikel 22.2, eerste lid, die het mogelijk maakt om als overgangsrechtelijke voorziening regels op te nemen in een waterschapsverordening. Gedacht kan worden aan bepaalde lozingsactiviteiten in regionale wateren die niet langer bij algemene maatregel van bestuur, maar voortaan in de waterschapsverordening worden geregeld. Ook daarvoor kan de zogenaamde bruidsschat waarvoor artikel 22.2, eerste lid, de basis biedt, worden toegepast. Ook hiervoor geldt dat de bruidsschatregels niet gelijk hoeven te zijn aan de huidige regels, maar wel gelijkwaardig. De inhoud is afhankelijk van de nieuwe uitvoeringsregelgeving. De overgangsrechtelijke voorzieningen zullen dan ook via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden getroffen.

Artikel 22.15 (nieuw) Omgevingswet

Artikel 2.5 van de Omgevingswet draagt het algemeen bestuur van het waterschap op om één waterschapsverordening vast te stellen die de regels bevat over de fysieke leefomgeving. Gelet op het functionele karakter van het waterschap hebben deze regels niet betrekking op de gehele fysieke leefomgeving, maar alleen op het watersysteem binnen het beheergebied van het waterschap en bij een aantal waterschappen ook op de wegen die bij hen in beheer zijn.

De waterschapsverordening die op het moment van inwerkingtreden van deze wet ontstaat op grond van de artikelen 4.7 en 22.14 kan nog niet worden aangemerkt als een waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5 van de Omgevingswet, bijvoorbeeld omdat in deze bundeling van verordeningen die op grond van het huidige recht tot stand zijn gekomen, verwijzingen kunnen voorkomen naar wetten die door deze wet zullen worden ingetrokken.

Dit artikel regelt dat op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip een (vernieuwde) waterschapsverordening moet worden vastgesteld, die gebaseerd is op nieuwe regels van de Omgevingswet. Bij het stellen van de termijn zal rekening worden gehouden met het feit dat een provinciale omgevingsverordening instructieregels kan bevatten voor waterschapsverordeningen, waar de algemene besturen van de waterschappen bij het vaststellen van hun verordeningen rekening mee moeten houden. Dat wordt mogelijk doordat de waterschapsverordeningen als bedoeld in artikel 2.5 nog niet op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgesteld hoeven te zijn. Een reden om een termijn te bieden is ook dat nieuwe waterbeheerprogramma's moeten worden vastgesteld op basis van de plancyclus uit het Europese recht. De termijn voor de waterschapsverordening kan hierop aansluiten.

In dit lid wordt nog geen tijdstip genoemd, omdat de verplichting pas zal ingaan op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip zal na overleg met de Unie van Waterschappen worden vastgesteld. Vooralsnog is de verwachting dat het tijdstip zal worden gesteld op twee jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zodat gemeenten bij de vernieuwing van hun omgevingsplan waar dat nodig is toepassing kunnen geven aan de nieuwe waterschapsverordening.

Eerste lid

In de artikelen 5.52, eerste lid, en 5.53a van de Omgevingswet is bepaald dat het projectbesluit regels bevat die het omgevingsplan wijzigen voor zover dat plan in strijd is met het projectbesluit. Gedurende de overgangsfase is er echter nog geen omgevingsplan dat geheel aan de verplichtingen van de Omgevingswet voldoet en hebben gemeenten de tijd om het tijdelijk deel van het omgevingsplan om te vormen. Het is niet wenselijk om in deze fase onverkort vast te houden aan de verplichting uit artikel 5.52, eerste lid. Enerzijds omdat het tijdelijk deel van het omgevingsplan (onder meer) bestaat uit een samenvoeging van meerdere, vaak vele, bestemmingsplannen en vergelijkbare instrumenten per gemeente. Het wijzigen van deze veelheid aan instrumenten zou een grote bestuurslast leggen bij het bestuursorgaan dat een project wil verwezenlijken. Anderzijds is het omvormen van het tijdelijk deel van het omgevingsplan tot een volwaardig omgevingsplan bij uitstek de taak van de gemeente, die daarbij eigen keuzes moet kunnen maken, bijvoorbeeld over de wijze waarop zij het omgevingsplan wil inrichten en over de gewenste mate van detailniveau van de in het omgevingsplan op te nemen regels. Het is niet efficiënt en past niet bij de in de Omgevingswet gekozen bevoegdheidsverdeling die uitgaat van «decentraal, tenzij» als gedurende dat proces delen van het omgevingsplan als eerste worden gewijzigd door een bestuursorgaan dat een projectbesluit neemt. Daarom is in dit artikellid bepaald dat ook voor het projectbesluit een overgangsfase geldt, en dat gedurende die fase het projectbesluit niet direct het omgevingsplan hoeft te wijzigen. De mogelijkheid dat het projectbesluit wel regels bevat die het omgevingsplan wijzigen wordt niet uitgesloten; het ligt immers in de rede dat daarvoor wordt gekozen als de gemeente het tijdelijke deel van haar omgevingsplan al wel heeft omgevormd tot een omgevingsplan dat aan alle vereisten voldoet.

Als het project in strijd is met regels van het omgevingsplan en het die regels niet wijzigt, kan het project alleen worden uitgevoerd als het projectbesluit (voor zover nodig) geldt als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (voor een nadere toelichting op dit nieuwe begrip wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Uit de tweede zin van dit artikellid volgt dat dat van rechtswege het geval is. Daardoor wordt voorkomen dat op dit onderdeel van het projectbesluit de beoordelingsregels voor de omgevingsplanactiviteit gelden in plaats van de regels die voor projectbesluiten gelden: het blijft een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.52, eerste lid, waarop de in artikel 5.53, eerste lid, genoemde regels van overeenkomstige toepassing zijn, en wordt niet een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.52, tweede lid, onder a, waarop de regels, bedoeld in artikel 5.53, tweede lid, van toepassing zijn.

Tweede lid

Op grond van artikel 4.17 dienen gemeenten er met het oog op de actualiteit van het omgevingsplan voor te zorgen dat het omgevingsplan binnen vijf jaar in overeenstemming wordt gebracht met een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een voortdurende omgevingsplanactiviteit. In afwijking daarvan is in het tweede lid bepaald dat het omgevingsplan niet eerder dan een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip – dat wil zeggen: niet voor het einde van de overgangsfase – met het als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit geldende projectbesluit in overeenstemming hoeft te worden gebracht. Als het

omgevingsplan op bedoeld tijdstip nog niet in overeenstemming is gebracht met zo'n omgevingsvergunning, geldt artikel 4.17.

Derde lid

In artikel 4.19a is een regeling opgenomen die voorkomt dat in een omgevingsplan regels worden gesteld die in strijd zijn met regels daarin zijn opgenomen op grond van een projectbesluit. Deze bepaling voorziet erin dat in het omgevingsplan ook geen regels worden gesteld die in strijd zijn met een projectbesluit dat niet het omgevingsplan wijzigt, maar dat geldt als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Artikel 22.17 (nieuw) Omgevingswet

Deze afdeling biedt voorzieningen voor de overgangsfase. Na het verstrijken van de overgangsfase zijn de bepalingen niet meer nodig en kunnen deze komen te vervallen. Dit artikel brengt het tijdelijke karakter tot uitdrukking door te bepalen dat de afdeling op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip komt te vervallen. Dit is het moment waarop de overgangsfase eindigt. Gedacht wordt aan een overgangsperiode die loopt tot 1 januari 2029.

Onderdeel JI (artikel 23.2 Omgevingswet)

Artikel 23.2 regelt hoe wijzigingen van richtlijnen en verordeningen doorwerken naar de Omgevingswet en de daarop berustende bepalingen. Het bestaande artikel regelt dat voor de richtlijnen en verordeningen die in de bijlage bij de wet zijn genoemd. Daarnaast zullen in de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op grond van de Omgevingswet dergelijke verwijzingen voorkomen. Met deze aanpassing wordt geregeld dat artikel 23.2 ook daarop van toepassing is. Daarnaast is de reikwijdte van deze bepaling verbreed tot andere Europese regels, zoals verordeningen en beschikkingen. Hiermee wordt ook aangesloten bij het opschrift van de bijlage, onderdeel B, van de Omgevingswet.

Onderdeel JK (artikel 23.3 Omgevingswet)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan als stelselverantwoordelijke voor het omgevingsrecht bepalen dat een experiment wordt beëindigd of de tijdsduur van een experiment wordt verlengd. Om die reden wordt in het zevende en achtste lid van dit artikel «Onze Minister» vervangen door «Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties». De verantwoordelijkheid voor de Crisis- en herstelwet berust bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onderdeel JL (artikel 23.4 Omgevingswet)

Het opschrift van dit artikel wordt verduidelijkt.

Onderdeel JM (artikel 23.5, derde en vierde lid, Omgevingswet)

In het derde en vierde lid van artikel 23.5 wordt «Onze betrokken Minister» vervangen door «Onze Minister die het aangaat». Dit is harmoniserend bedoeld en levert geen inhoudelijk verschil op.

Onderdeel JN (artikel 23.9 Omgevingswet)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt vanwege de positie van stelselverantwoordelijke mede betrokken gemaakt bij het zenden van een verslag, zoals bedoeld in artikel 23.9, aan beide kamers der Staten-Generaal. Daarom wordt in artikel 23.9 «Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat» vervangen door «Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat».

Onderdeel JO (bijlage, onder A, Omgevingswet)

Afvalstoffen

In de omschrijving van het begrip afvalstoffen was nog geen rekening gehouden met artikel 1.1, zesde lid, Wm op grond waarvan afvalstoffen onder de daarin aangegeven voorwaarden niet langer als afvalstof kunnen worden aangemerkt. Dit wordt ondervangen door de verwijzing in die begripsomschrijving naar de definitie in artikel 1.1, eerste lid, Wm te vervangen door een verwijzing naar het toepassingsbereik van die wet op afvalstoffen.

Afwijkactiviteit en omgevingsplanactiviteit

Voorgesteld wordt om het begrip «afwijkactiviteit» te laten vervallen en te vervangen door het begrip: omgevingsplanactiviteit. Op de achtergrond van deze wijziging en de verschillen die er zijn tussen beiden begrippen, is al ingegaan in paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Andere milieubelastende installatie

Dit nieuw voorgestelde begrip omvat kort samengevat eenzelfde soort installatie als een ippc-installatie, maar dan voor andere activiteiten dan die bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies. In de begripsomschrijving wordt aangesloten bij de systematiek van het installatiebegrip uit artikel 3, onder 3, van de richtlijn, dat een vaste technische eenheid omvat waarin een milieubelastende activiteit wordt verricht alsmede op dezelfde locatie verrichte activiteiten die daarmee rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.

Het begrip is op één plaats in de Omgevingswet van belang, te weten in artikel 5.10, eerste lid, onder c, onder 2 (nieuw). Dit artikelonderdeel duidt nader de gevallen aan waarin gedeputeerde staten bij het Omgevingsbesluit als bevoegd gezag zullen worden aangewezen voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Achtergrond van de opname van deze definitie is dat is gebleken dat in het Besluit activiteiten leefomgeving de vergunningplicht voor een aantal milieubelastende activiteiten waaraan geen Europese regels ten grondslag liggen, wordt gekoppeld aan een installatiebegrip dat vergelijkbaar is met het installatiebegrip uit de richtlijn industriële emissies, zijnde «de andere milieubelastende installatie». Net als bij de ippc-installatie is de vergunningplicht voor een dergelijke installatie gekoppeld aan «het exploiteren van de installatie». Omdat het binnen de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, van de Omgevingswet wenselijk is om gedeputeerde staten als bevoegd gezag aan te wijzen voor enkelvoudige aanvragen om een omgevingsvergunning voor een deel van die «andere

milieubelastende installaties», is het nodig dat dit begrip ook in de Omgevingswet zelf wordt opgenomen. Door in de bijlage bij de Omgevingswet een begripsomschrijving op te nemen, kan de in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen begripsomschrijving van «andere milieubelastende installatie» via het Invoeringsbesluit Omgevingswet vervallen.

Met betrekking tot de zinsnede «anders dan een activiteit als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies» wordt benadrukt dat voor veel van die activiteiten in de bijlage drempelwaarden zijn opgenomen. Dit brengt mee dat bij de vraag of van zo'n activiteit sprake is, deze drempelwaarden moeten worden betrokken. Op het moment dat een activiteit onder de drempelwaarde blijft, is er dus geen sprake van een ippc-installatie, ook al is de aard van de activiteit hetzelfde. In zo'n geval kan er echter wel sprake zijn van een «andere milieubelastende installatie» die in het Besluit activiteiten leefomgeving als vergunningplichtig is aangewezen.

Voor een nadere toelichting op het gebruik van «andere milieubelastende installatie» wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Op die plaats zal worden ingegaan op de systematiek voor de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen van de milieubelastende activiteit in dat besluit.

Archeologisch monument en archeologische toevalsvondst van algemeen belang

Deze begrippen zijn technisch aangepast waardoor deze aansluiten op de op 1 juli 2016 in werking getreden Erfgoedwet, waarbij de Monumentenwet 1988 is ingetrokken.

Beperkingengebiedactiviteit

Voorgesteld wordt om in de begripsomschrijving van het begrip «beperkingengebiedactiviteit» de zinsnede «die niet in overeenstemming is met de functie van het aanwezige werk of object» te laten vervallen. Bij de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen van beperkingengebiedactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving blijkt deze zinsnede namelijk tot verwarring te leiden. Oorzaak van deze verwarring is dat afhankelijk van het te beschermen werk of object naar huidig recht van een ander functiebegrip blijkt te worden uitgegaan. Deze functiebegrippen sluiten bovendien niet aan bij de wijze waarop het begrip «functie» wordt gebruikt in artikel 4.2 van de Omgevingswet, waar het gaat om het stellen van regels in het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Verder bemoeilijkt de zinsnede het opnemen van uitzonderingen op de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen daar waar het gaat om activiteiten ten behoeve van beheer en onderhoud door of namens de beheerder. Uitgaande van de zinsnede zou immers zo'n uitzondering niet nodig zijn, omdat dergelijke activiteiten juist bij uitstek in overeenstemming zijn met de functie.

De voorgestelde wijziging leidt er niet toe dat het begrip «beperkingengebiedactiviteit» een te grote reikwijdte krijgt of dat er anderszins onwenselijke gevolgen optreden voor het in het kader van de Omgevingswet gewenste beschermingsniveau binnen een beperkingengebied. In dat verband kan in de eerste plaats worden gewezen op artikel 1.4 van de Omgevingswet, waardoor onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, buiten de werkingssfeer van de Omgevingswet blijven. Dit brengt bijvoorbeeld mee dat het reguleren van het autoverkeer

op een weg als gevolg van de voorgestelde wijziging niet onder de Omgevingswet komt te vallen. De wegenverkeerswetgeving regelt dit onderwerp namelijk uitputtend. Verder zal, zoals hiervoor is toegelicht, als gevolg van de voorgestelde wijziging in het Besluit activiteiten leefomgeving de aanwijzing van activiteiten door of namens de beheerder binnen een beperkingengebied waarvoor een uitzondering op de vergunningplicht geldt, juist duidelijker kunnen worden vormgegeven. Ook voor het overige kan via de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen van beperkingengebiedactiviteiten en de beperkingengebiedactiviteiten waarvoor algemene regels gelden, voldoende worden gedifferentieerd in de mate van bescherming die moet worden geboden aan het werk of object waarop het beperkingengebied betrekking heeft.

Beschermen van het milieu

Deze wijziging beoogt de begripsbepaling voor het woord «beschermen», zoals die is opgenomen in de Omgevingswet, te vervangen. De wet definieert «beschermen» als «behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving». Deze uitbreidende definitie verhoudt zich slecht met de bij amendement in artikel 1.3 opgenomen formulering «de bescherming en verbetering van het leefmilieu» en de uit de Waterwet overgenomen formulering «het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen». Daarin wordt «verbeteren» immers wel expliciet genoemd, naast en niet als onderdeel van «beschermen». De begripsbepaling beoogde te voorkomen dat in alle gevallen waar het oogmerk «het beschermen van het milieu» werd gehanteerd, steeds moest worden verduidelijkt dat dit – in lijn met artikel 21 van de Grondwet en artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – ook de verplichting omvat om het milieu te verbeteren. De voorgestelde definitie voor «beschermen van het milieu» bereikt dit ook, zonder verwarring of onbedoelde uitbreiding van de betekenis te veroorzaken in gevallen waarin het woord «beschermen» in andere zinsconstructies gebruikt wordt. Vanwege deze nieuwe begripsomschrijving wordt voorgesteld om in de artikelen 2.15, 2.26, 2.27, 2.28, 5.5 en 5.26 van de Omgevingswet de zinsnede «het beschermen van de gezondheid en het milieu» te wijzigen in «het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu», omdat het begrip anders niet letterlijk in die artikelen voorkomt en daarmee niet de beoogde werking zou hebben.

Beste beschikbare technieken

De voorgestelde definitie is ontleend aan de richtlijn industriële emissies. Er zijn enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd en de formulering «op het grondgebied van de betrokken lidstaat» is vervangen door: binnen Nederland.

In de Omgevingswet wordt het begrip «beste beschikbare technieken» diverse malen gebruikt maar een begripsdefinitie was nog niet opgenomen omdat er enige twijfel bestond of de Europese Unie het consistent definieert en overname van de definitie uit één richtlijn in de weg zou kunnen staan aan de correcte implementatie van andere richtlijnen. Bij nadere bestudering van de richtlijnen en hun overgangsbepalingen is gebleken dat de definitie van de richtlijn industriële emissies ook van toepassing is op andere richtlijnen die dat begrip hanteren.

Bouwwerk

Voorgesteld wordt om van het begrip «bouwwerk» uit te zonderen een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart. Hiermee wordt artikel 1, zevende lid, van de Woningwet omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Dit artikellid is als onderdeel van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten aan de Woningwet toegevoegd. De Wet verduidelijking voorschriften woonboten is met ingang van 1 januari 2018 in werking getreden en wordt bij dit wetsvoorstel omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet.

De categorie die hier van het begrip «bouwwerk» wordt uitgezonderd, bestaat uit schepen waarvan niet bij voorbaat duidelijk is of deze altijd zullen worden aangemerkt als varende schip en daarmee niet als bouwwerk. Het betreft (historische) varende schepen waarop wordt verbleven (wonen, restaurant, museum en dergelijke). Deze schepen liggen veelal langere tijd stil, maar er wordt af en toe mee gevaren. Toepassing van de bouwregelgeving op deze varende schepen is voor een deel niet mogelijk. Ook hebben veel van deze schepen een historisch karakter hetgeen verloren zou gaan indien deze schepen moeten voldoen aan de bouwregelgeving. Het vastleggen van deze uitzondering is dan ook vooral van belang voor het behoud van de groep historische schepen die zo nu en dan varen en die ook gebruikt worden om op te wonen of om als museum te fungeren (zie hierover verder Kamerstukken II 2015/16, 34 434, nr. 3, blz. 3–4). Overigens is in de voorgestelde uitzondering ten opzichte van de tekst van artikel 1, zevende lid, van de Woningwet verduidelijkt dat het moet gaan om gebruik voor het verblijf *van personen*. Hiermee wordt beter aangesloten op de regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Brandveilig gebruiksactiviteit

Voorgesteld wordt om het begrip «brandveilig gebruiksactiviteit» en de daarbij behorende begripsomschrijving te laten vervallen. Dit houdt verband met het voornemen om voor deze activiteit niet langer een vergunningplicht in stand te houden. Als gevolg daarvan is dit een begrip dat niet langer in de Omgevingswet wordt gebruikt. Zie nader de artikelsgewijze toelichting bij de wijzigingen van artikel 5.1, tweede lid.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit

In het verlengde van het nieuwe begrip «omgevingsplanactiviteit» (zie hiervoor onder «afwijkactiviteit en omgevingsplanactiviteit») wordt ook voorgesteld het begrip «buitenplanse omgevingsplanactiviteit» aan de begrippenlijst toe te voegen. Het gaat hier om een deelverzameling van de activiteiten die onder het begrip «omgevingsplanactiviteit» vallen. Op de verhouding tussen beide begrippen is al ingegaan in paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Buitenwater

De definitie van «buitenwater» is bij nader inzien niet nodig in de Omgevingswet. Het begrip «buitenwater» is verwerkt in de voorgestelde omschrijving van het begrip «primaire waterkering».

Cultureel erfgoed

Monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen maken altijd deel uit van cultureel erfgoed. Roerend en immaterieel cultureel erfgoed alleen voor zover het direct of indirect voorwerp kan zijn van de toedeling van functies aan locaties. Gedacht kan

worden hierbij bijvoorbeeld aan regels voor een haven met historische schepen of het toedelen van een functie aan een locatie die samenhangt met een (lokaal) volksgebruik dat wordt aangemerkt als immaterieel erfgoed. Omdat de Monumentenwet 1988 is ingetrokken wordt dit begrip technisch aangepast waardoor dit aansluit op de Erfgoedwet.

Energie-infrastructuur

Onder meer met het oog op de toekenning van bevoegdheden moet helder zijn dat de bevoegdheden die de Omgevingswet op het gebied van de energievoorziening toekent, zich ook uitstrekken tot de installaties die nodig zijn voor de elektriciteitsvoorziening, gasvoorziening en mijnbouw. Met deze begripsbepaling wordt verduidelijkt dat alle vormen van werken om in de energievoorziening te voorzien, ondergrondse leidingen en installaties zoals energiecentrales, gasbehandelingsstations en installaties voor de opslag van gas onderdeel zijn van de fysieke leefomgeving. In de context van de Omgevingswet zijn ook lege buizen onderdeel van deze infrastructuur.

Gevaarlijke afvalstof

Omdat de regelgeving voor afvalstoffen vooralsnog primair geregeld zal blijven in de Wet milieubeheer, is voor het begrip «gevaarlijke afvalstof» gekozen voor een verwijzing. De omschrijving van «gevaarlijke afvalstof» in de Wet milieubeheer luidt: afvalstof die een of meer van de in bijlage III bij de kaderrichtlijn afvalstoffen genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit. Dit begrip komt maar eenmaal voor in de Omgevingswet, maar wordt in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet vaak gebruikt. Daarom wordt voorgesteld de definitie op wetsniveau op te nemen.

Infrastructuur

Onderdeel van de fysieke leefomgeving is de infrastructuur (artikel 1.2, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet). Het begrip infrastructuur is in de begripsbepalingen gedefinieerd. Energie-infrastructuur is in de begripsbepaling van infrastructuur genoemd. Telecommunicatie-infrastructuur wordt in die begripsbepaling niet genoemd, waardoor niet duidelijk is dat deze onderdeel uitmaakt van het in die begripsbepaling genoemde deelbegrip vitale infrastructuur. Om onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip infrastructuur te voorkomen, wordt in de begripsbepaling van infrastructuur naast energie-infrastructuur ook telecommunicatie-infrastructuur vermeld.

Ippc-installatie

In de artikelen 4.13, 5.7 en 5.10 van de Omgevingswet wordt verwezen naar «een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies». Hiermee wordt bedoeld op de installaties die in de praktijk bekend staan als «ippc-installaties». De Omgevingswet zelf gebruikt dit begrip op dit moment niet. Wel komt dit begrip veelvuldig voor in de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. Om die reden wordt daarom nu voorgesteld een begripsomschrijving van «ippc-installatie» aan de Omgevingswet toe te voegen. Dit brengt mee dat de op dit moment in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen begripsomschrijving van ippc-installatie via het Invoeringsbesluit Omgevingswet kan komen te vervallen.

De begripsomschrijving omvat een dynamische verwijzing naar de begripsomschrijving van «installatie» in artikel 3, onder 3, van de richtlijn industriële emissies. Daarbij wordt die begripsomschrijving nader

ingeperkt met de zinsnede «voor zover daarin een activiteit als bedoeld in bijlage I bij die richtlijn wordt verricht». Achtergrond hiervan is dat de begripsomschrijving van installatie in de richtlijn betrekking heeft op zowel een vaste technische eenheid waarin een activiteit als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn wordt verricht, als een vaste technische eenheid waarin een activiteit of proces als bedoeld in deel 1 van bijlage VII bij de richtlijn wordt verricht. Laatstgenoemde bijlage is echter voor de toepassing van het begrip in de gevallen waar het hier om gaat niet van belang. Uiteraard dient binnen het stelsel van de Omgevingswet wel voor deugdelijke implementatie van dit deel van het installatiebegrip te worden zorg gedragen. De bedoeling is dat dit zal gebeuren door middel van een in het Besluit activiteiten leefomgeving op te nemen begripsomschrijving van «oplosmiddeleninstallatie».

Met betrekking tot de zinsnede «voor zover daarin een activiteit als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn wordt verricht» wordt tot slot benadrukt dat voor veel van die activiteiten in de bijlage drempelwaarden zijn opgenomen. Dit brengt mee dat bij de vraag of van zo'n activiteit sprake is, deze drempelwaarden moeten worden betrokken. Op het moment dat een activiteit onder de drempelwaarde blijft, is er dus geen sprake van een ippc-installatie, ook al is de aard van de activiteit hetzelfde.

Lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk

Voorgesteld wordt het begrip «lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk» te splitsen in twee begrippen zodat deze beter hanteerbaar zijn in de regelgeving op grond van de Omgevingswet. Zo worden in het Besluit activiteiten leefomgeving algemene regels opgenomen over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, die niet van toepassing zijn op lozingsactiviteiten op een zuiveringstechnisch werk en andersom. Ook zijn enkele verduidelijkingen aangebracht. De afbakening met het begrip «stortingsactiviteit op zee» is alleen relevant voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, omdat de zee een oppervlaktewaterlichaam is. Dit element keert dus niet terug in de begripsomschrijving van lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk. In de begripsomschrijving van lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk is de zinsnede «van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht» geschrapt. Voor de vraag of een activiteit een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk is, maakt het namelijk niet uit waarin uiteindelijk vanuit het zuiveringstechnische werk wordt geloosd. Verder is verduidelijkt dat het gaat om een zuiveringstechnisch werk dat in exploitatie is bij een waterschap of een rechtspersoon die door het waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast. Dit sluit aan bij het begrip «zuiveringstechnisch werk» en de taaktoedeling aan het waterschap in artikel 2.17. Het lozen op een zuiveringstechnisch werk waarvan het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur hebben bepaald dat de zuiveringstaak bij de gemeente berust, valt hierbuiten. Hierdoor is dat lozen een milieubelastende activiteit (gelet op de definitie van dat begrip), zodat in de meeste gevallen de gemeente bevoegd gezag zal zijn voor die activiteit.

In de nieuwe omschrijving van het begrip lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam keert de uitzondering voor op grond van deze wet aangewezen drogere oevergebieden niet terug. Voor de toelichting op deze wijziging wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op de wijziging van de artikelen 2.20 en 2.21.

Voor de artikelen 4.3, 5.1, 5.2, 5.5, 5.24 en 5.38 worden in verband met de voorgenomen splitsing van het begrip «lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk» enige redactionele wijzigingen voorgesteld om die splitsing tot uitdrukking te brengen.

Mijnbouwactiviteit en mijnbouwlocatieactiviteit

Dit onderdeel bevat het voorstel om het begrip «mijnbouwactiviteit» te wijzigen. De wijziging behelst zowel het begrip zelf («mijnbouwactiviteit» wordt «mijnbouwlocatieactiviteit») als de omschrijving van de onderdelen van het begrip.

De wijziging van het begrip zelf beoogt het misverstand weg te nemen dat het begrip «mijnbouwactiviteit» niet alleen ziet op het gebruiken van een locatie, maar ook op milieubelastende activiteiten met een mijnbouwwerk. Dit misverstand bleek in de praktijk herhaaldelijk op te treden, zowel bij de doelgroepen in de praktijk, als bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet.¹⁶⁹ Het nieuwe begrip «mijnbouwlocatieactiviteit» brengt tot uitdrukking dat het hier gaat om activiteiten met betrekking tot mijnbouw op een locatie in een oppervlaktewaterlichaam, waartoe ook de zee moet worden gerekend, waarvoor op grond van de Omgevingswet alleen regels zijn gesteld vanwege die locatie. Dit omdat op de betreffende locatie de aanwezigheid van een mijnbouwinstallatie of het verrichten van een verkenningsonderzoek conflicteert met de functie van die locatie, zoals een oefen- en schietgebied of een gebied dat druk wordt beveren.

In dat verband is van belang dat het begrip «locatie» in de context van de Omgevingswet een breed begrip is, te weten een door geometrische plaatsbepaling begrensd deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland¹⁷⁰ en de EEZ (artikel 1.5, eerste lid, van de Omgevingswet).

Achtergrond van het begrip «functie» in deze context is dat de regels in de mijnbouwregelgeving voor de activiteiten waar het hier om gaat, verband houden met het feit dat op de locatie waar deze activiteiten veelal worden verricht (in zee), geen bestemmingsplan geldt, en onder de Omgevingswet geen omgevingsplan, voor zover de locatie is gelegen buiten gemeentelijk ingedeeld gebied. De regels voor de onderlinge afstemming van verschillende functies op zo'n locatie voorzien materieel gezien in een vervangende toets. Om de aard van de activiteiten in het kader van mijnbouw waar het hier om gaat binnen het stelsel van de Omgevingswet nader te verduidelijken, wordt voorgesteld «het gebruiken van een locatie voor» in de begripsomschrijving voorop te stellen. Dit gebruiken van een locatie kan dan betrekking hebben op een mijnbouwinstallatie of een verkenningsonderzoek.

Met de voorgestelde nieuwe begripsomschrijving verdwijnt ook onderdeel a van de huidige begripsomschrijving in de Omgevingswet («het plaatsen van een mijnbouwinstallatie»). Dit voorkomt het misverstand dat het hierbij zou gaan om een aflopende activiteit als bedoeld in artikel 5.36, tweede lid, van de Omgevingswet, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de bouwactiviteit, terwijl het feitelijk gaat om een voortdurende activiteit als bedoeld in het eerste lid van dat artikel, bestaande uit het, gedurende de levensduur van een mijnbouwinstallatie, permanente gebruik van de desbetreffende locatie voor die mijnbouwinstallatie. In verband daarmee wordt ook een wijziging van artikel 5.36, tweede lid, van de Omgevingswet voorgesteld. Ook aan de te vervallen tweede zin van

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 252–253.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 389.

dat artikellid ligt de onjuiste kwalificatie van het plaatsen van een mijnbouwinstallatie als aflopende activiteit ten grondslag. Het plaatsen van een mijnbouwinstallatie zelf blijft geregeld worden in artikel 55 van het Mijnbouwbesluit.

Overigens neemt het vorenstaande niet weg dat op zichzelf ook locaties in een oppervlaktewaterlichaam dat wel deel uitmaakt van gemeentelijk ingedeeld gebied, zoals de Waddenzee, voor de onder de mijnbouwlocatieactiviteit vallende activiteiten kunnen worden gebruikt. In zoverre kunnen deze activiteiten ook via het omgevingsplan worden gereguleerd. Omdat het hier om precies dezelfde activiteiten gaat als de mijnbouwlocatieactiviteiten die op zee in niet gemeentelijk ingedeeld gebied kunnen plaatsvinden, is er geen aanleiding gezien om deze activiteiten uit de begripsomschrijving voor «mijnbouwlocatieactiviteit» te lichten. Hiermee zou een voor de praktijk kunstmatig onderscheid worden gehanteerd. Dit is onwenselijk. Voor zover in het Besluit kwaliteit leefomgeving op grond van artikel 2.25 van de Omgevingswet instructieregels worden gesteld over mijnbouwlocatieactiviteiten in gemeentelijk ingedeeld gebied, zal dit gebeuren in afstemming met de algemene regels en aanwijzing van de vergunningplichtige gevallen voor de onder de mijnbouwlocatieactiviteit vallende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving. Hiermee wordt voor locaties in een oppervlaktewaterlichaam in gemeentelijk gebied overlap tussen enerzijds regels in het omgevingsplan en anderzijds regels in het Besluit activiteiten leefomgeving voorkomen.

Bij het Besluit activiteiten leefomgeving zal bij de te stellen algemene regels voor de mijnbouwlocatieactiviteit en de aanwijzing van de vergunningplichtige gevallen voor die activiteit de locatie waarvoor de algemene regel of de vergunningplicht geldt, nader worden geconcretiseerd. De locaties waarvoor op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving de vergunningplicht voor het gebruiken van de locatie voor een mijnbouwinstallatie van toepassing zal zijn, zijn oefen- en schietgebieden, druk bevaren gebieden en windkavelgebieden. Hiervoor is op dit moment in de artikelen 44, 45 en 45a van het Mijnbouwbesluit een regeling opgenomen. De twee eerstgenoemde categorieën gebieden zullen worden aangewezen bij de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 2.21, eerste lid, van de Omgevingswet. Met windkavelgebieden wordt bedoeld op de gebieden die zijn aangewezen in een kavelbesluit of een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de artikelen 3, eerste lid, respectievelijk 9, eerste lid, van de Wet windenergie op zee. Verder omvat dit wetsvoorstel de omzetting van artikel 7a van de Mijnbouwwet naar het stelsel van de Omgevingswet onder de noemer van de mijnbouwlocatieactiviteit, voor zover in die omzetting niet door instructieregels voor het omgevingsplan kan worden voorzien. Voor de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen voor de mijnbouwlocatieactiviteit gaat het daarbij om de omzetting van artikel 7a, tweede lid, van de Mijnbouwwet. Zie over de omzetting van artikel 7a van de Mijnbouwwet naar het stelsel van de Omgevingswet nader paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Van het onderdeel van de begripsomschrijving dat betrekking heeft op «het gebruiken van een locatie voor een verkenningsonderzoek» wordt uitdrukkelijk uitgezonderd het bij zo'n verkenningsonderzoek gebruiken van ontplofbare stoffen. Regels daarover blijven geregeld worden in hoofdstuk 2 van het Mijnbouwbesluit, omdat dit onderwerp op dit moment nog buiten de reikwijdte van de Omgevingswet valt. Ook de regels over verkenningsonderzoeken op land, die alle zien op het gebruiken van ontplofbare stoffen, blijven om die reden geregeld worden in het Mijnbouwbesluit. Voor het overige zijn de regels over verkenningsonderzoeken zoals nu opgenomen in hoofdstuk 2 van het Mijnbouwbe-

sluit onder de noemer van de «mijnbouwactiviteit» omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet door opname als algemene regel of aanwijzing als vergunningplicht in de hoofdstukken 6 en 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Via het voorgenomen Invoeringsbesluit zal de benaming ook worden gewijzigd in «mijnbouwlocatieactiviteit».

Tot slot is het voor een goed begrip van de afbakening tussen enerzijds de Omgevingswet en anderzijds de Mijnbouwwet en de overige mijnbouwregelgeving van belang dat in verband met de activiteiten die onder de mijnbouwlocatieactiviteit (nieuw) vallen niet alleen ook regels op grond van de mijnbouwregelgeving van toepassing zijn, zoals de plaatsing van het mijnbouwwerk en de eisen die aan het mijnbouwwerk worden gesteld, maar op grond van de Omgevingswet ook algemene regels kunnen gelden of een omgevingsvergunningplicht voor een of meer van de andere activiteiten die in die wet worden onderscheiden, zoals de milieubelastende activiteit, de Natura 2000-activiteit of de flora- en fauna-activiteit. Zoals hiervoor al is gebleken, kunnen verder voor mijnbouwlocatieactiviteiten in gemeentelijk ingedeeld gebied ook regels in het omgevingsplan zijn gesteld. Samenloop met de regels voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk zal zich niet kunnen voordoen. Vergelijkbaar met de voorrangsregeling voor de Mijnbouwwet ten opzichte van de Waterwet in artikel 6.12, onder d, van de Waterwet, worden in het Besluit activiteiten leefomgeving van de regels die betrekking hebben op de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk uitgezonderd de activiteiten die ook onder de reikwijdte vallen van de regels over de mijnbouwlocatieactiviteit in dat besluit.

Monument

Dit begrip is technisch aangepast waardoor het aansluit op de met ingang van 1 juli 2016 in werking getreden Erfgoedwet, waarin de definitie van het begrip monument is gewijzigd ten opzichte van de definitie in de Monumentenwet 1988.

Het begrip monument wordt in de Erfgoedwet gedefinieerd als een onroerende zaak die deel uitmaakt van cultureel erfgoed. Deze definitie maakt meer expliciet dat het onroerende-zaaksbegrip uit het algemeen vermogensrecht van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is (zie de artikelen 3:2, 3:3 en 3:4 van het Burgerlijk Wetboek). Dit betekent dat alleen sprake kan zijn van een monument als het een zaak betreft, die op basis van het vermogensrecht als onroerend wordt aangemerkt. Als gevolg daarvan omvat een monument ook alles wat als bestanddeel van die onroerende zaak wordt aangemerkt (zie artikel 3:4 van het Burgerlijk Wetboek en de toelichting op «Rijksmonument»).

Onze Minister

Deze begripsbepaling vervalt.

Primaire waterkering

In verband met de integratie van de nieuwe normering van primaire waterkeringen wordt voorgesteld om een omschrijving van het begrip «primaire waterkering» op te nemen. Artikel 2.15, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet verplicht het Rijk tot het vaststellen van omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Deze begripsomschrijving maakt – in combinatie met een specificatie van de delen van de primaire waterkeringen in een bijlage bij het Besluit kwaliteit leefomgeving – duidelijk voor welke keringen het Rijk omgevingswaarden

vaststelt. De begripsomschrijving is ontleend aan de begripsomschrijvingen in de Waterwet van primaire waterkering en buitenwater.

Project

Voorgesteld wordt om het begrip «project», dat is overgenomen uit de mer-richtlijn, beter te laten aansluiten bij de terminologie van de Omgevingswet door gebruik van de woorden «bouwen» en «winning». In de Omgevingswet is om die reden «andere ingrepen» uit de definitie van project uit die richtlijn omgezet in «andere activiteiten». Dat bleek echter onbedoeld tot een te ruime uitleg te kunnen leiden. Daarom wordt voorgesteld te bepalen dat het gaat om activiteiten die, zoals artikel 1.2 van de Omgevingswet omschrijft, onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen. Deze terminologie beoogt geen andere reikwijdte van het begrip project ten opzichte van de mer-richtlijn.

Projectbesluit

Voorgesteld wordt de verwijzing naar paragraaf 5.2.3 in de begripsomschrijving van het projectbesluit te vervangen door een verwijzing naar afdeling 5.2 omdat de verwijzing naar paragraaf 5.2.3 te beperkt is. Immers, niet alleen de regels in die paragraaf, maar ook de (inhoudelijke en procedurele) regels in de andere paragrafen van afdeling 5.2 hebben betrekking op het projectbesluit.

Rijksmonument

Net als het begrip monument is het begrip rijksmonument technisch aangepast waardoor het aansluit op de met ingang van 1 juli 2016 in werking getreden Erfgoedwet. Op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Erfgoedwet kan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een monument (of een archeologisch monument) aanwijzen als rijksmonument. De definitie van een monument als onroerende zaak brengt met zich dat zo'n aanwijzing steeds betrekking heeft op een onroerende zaak met inbegrip van datgene wat op basis van het vermogensrecht als bestanddeel van die onroerende zaak wordt aangemerkt (zie artikel 3:4 van het Burgerlijk Wetboek). Dit betekent ook dat een uitbreiding die dateert van na de aanwijzing als rijksmonument – bijvoorbeeld met een uit- of aanbouw, zoals een erker, een keukenuitbouw of grotere uitbreiding – van rechtswege deelt in de bescherming van het rijksmonument. Als de uitbreiding overigens niet als een constructief en functioneel onzelfstandige, maar als een zelfstandige onroerende zaak kan worden aangemerkt, valt de uitbreiding niet onder de bescherming van het rijksmonument. Omgekeerd geldt ook dat een rijksmonument na aanwijzing door gedeeltelijke sloop kleiner kan worden. Het Burgerlijk Wetboek en de feitelijke situatie zijn dus bepalend voor de actuele omvang van de als rijksmonument beschermde onroerende zaak.

Slopen

Toegevoegd is dat het slopen zich niet alleen beperkt tot het geheel of gedeeltelijk afbreken van een bouwwerk, maar dat ook het uit elkaar nemen van een bouwwerk als slopen wordt beschouwd. Hiermee is geen inhoudelijke verandering beoogd, maar wordt de term slopen verder verduidelijkt. Ook verduidelijkt dit dat de regels die op het niveau van de algemene maatregel van bestuur gesteld worden over het slopen van bouwwerken ook van toepassing zijn op bijvoorbeeld circulair bouwen waarbij een bouwwerk of onderdelen daarvan uit elkaar worden gehaald voor mogelijk hergebruik en het uit elkaar nemen van een bouwwerk waarbij asbest wordt verwijderd.

Storten

Deze begripsbepaling is opgenomen vanwege de toepassing ervan in artikel 10.13a (gedoogplicht bodem). Voor dit begrip wordt verwezen naar artikel 1.1 Wm. Daar is storten gedefinieerd als het op of in de bodem brengen van afvalstoffen om deze daar te laten.

Stortingsactiviteit op zee

De eerste voorgestelde wijziging – de toevoeging van de zinsnede «of op zee te verbranden» aan de aanhef van onderdeel a van de begripsomschrijving – strekt ertoe om ook het verbranden van stoffen op zee onder de reikwijdte van de stortingsactiviteit op zee te brengen. Naar huidig recht is dit in artikel 6.3 van de Waterwet ook al het geval. Bij de Omgevingswet is het verbranden van stoffen op zee buiten de begripsomschrijving gelaten, vanwege het feit dat artikel 5 van het Londen-protocol hiervoor een absoluut verbod bevat. De bedoeling was dat dit verbod (afzonderlijk) op grond van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur zou worden geregeld. Bij nader inzien is het gelet op de systematiek van het Londen-protocol en die van de Omgevingswet toch wenselijk het verbranden van stoffen op zee onder de reikwijdte van de stortingsactiviteit op zee te brengen. Om die reden wordt het verbranden van stoffen op de zee nu weer aan de begripsomschrijving toegevoegd. Dit betekent uiteraard niet dat daarmee het verbranden van stoffen op zee in aanmerking zal komen voor een omgevingsvergunning. Het Besluit kwaliteit leefomgeving vereist dat bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een stortingsactiviteit op zee wordt getoetst aan de bepalingen van het Londen-protocol. Gezien het verbod op het verbranden van stoffen in artikel 5 van het Londen-protocol, zal daarvoor dus geen vergunning kunnen worden verleend.

Aan de begripsomschrijving wordt ook een onderdeel d toegevoegd. Deze toevoeging betreft mariene geo-engineeringsactiviteiten en vloeit voort uit de Wet van 14 maart 2018 tot wijziging van de Waterwet en van de Wet maritiem beheer BES in verband met de uitvoering van de wijziging van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972 (mariene geo-engineering). In die wet worden in bijlage 4 bij het Londen-protocol aangewezen mariene geo-engineeringsactiviteiten aan een vergunningenvereiste gekoppeld. Ter uitvoering van de wijziging van het Londen-protocol uit 2013 is het de bedoeling dat die vergunningplicht ook onder de Omgevingswet gaat gelden. Aangezien ook het aan boord nemen van stoffen voor de uitvoering van mariene geo-engineeringsactiviteiten vergunningplichtig moet zijn, wordt in onderdeel c naast een verwijzing naar onderdeel a een verwijzing naar onderdeel d opgenomen.

Stortplaats

Deze begripsbepaling is opgenomen vanwege toepassing ervan in artikel 10.13a (gedoogplicht bodem).

Telecommunicatie-infrastructuur

Zoals hierboven bij de definitie van energie-infrastructuur is beschreven, is het onder meer voor de toekenning van bevoegdheden van belang om buiten twijfel te stellen dat ook telecommunicatie-infrastructuur onderdeel uitmaakt van de definitie van infrastructuur en onder het toepassingsbereik van de Omgevingswet kan vallen. Het opnemen van een begripsbe-

paling maakt dat mogelijk. Voor de omschrijving is aansluiting gezocht bij de Telecommunicatiewet.

Voorbeschermd rijksmonument

De term voorbeschermd rijksmonument geeft aan of met betrekking tot een monument of archeologisch monument de procedure tot aanwijzing als rijksmonument op grond van de Erfgoedwet formeel is gestart. Vanaf dat moment is er, vooruitlopend op een definitief uitsluitel over de rijksmonumentenstatus, een omgevingsvergunning nodig voor rijksmonumentenactiviteiten. Het begrip «voorbescherming» was al gangbaar in het spraakgebruik, maar wordt geformaliseerd in het begrippenkader van de Omgevingswet. De definitie was aanvankelijk nog geënt op de Monumentenwet 1988, maar is nu aangepast aan de met de Erfgoedwet gewijzigde aanwijzingsprocedure. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is van toepassing op het aanwijzingsbesluit. De voorbescherming treedt van rechtswege in werking op het tijdstip dat de belanghebbenden-geadresseerden formeel op de hoogte worden gebracht van het voornemen tot aanwijzing, door de toezending van het ontwerpbesluit.

Windpark

Als gevolg van de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de artikelen 4.24 en 10.14 wordt het begrip windpark op meer dan één plaats in de Omgevingswet gebruikt. Daarom wordt voorgesteld om dit begrip aan de begrippenlijst toe te voegen. De begripsomschrijving is ontleend aan artikel 1 van de Wet windenergie op zee, waarbij korthedshalve de verklarende bijzin die in die begripsomschrijving is opgenomen achterwege is gelaten. Inhoudelijk is er geen verschil. In het Besluit activiteiten leefomgeving is een vergelijkbare begripsomschrijving van windpark opgenomen. Als gevolg van de opname in de begrippenlijst bij de Omgevingswet zal deze begripsomschrijving via het Invoeringsbesluit Omgevingswet komen te vervallen.

Onderdeel JP (bijlage, onder B, Omgevingswet)

Onderdeel B van de bijlage is aangevuld met een aantal richtlijnen, verdragen en verordeningen waarnaar in de Omgevingswet wordt verwezen. Daarnaast is nog een kleine technische verbetering aangebracht in de omschrijving van de zwemwaterrichtlijn.

HOOFDSTUK 2 WIJZIGING ANDERE WETTEN

Artikel 2.1 (Algemene douanewet)

Onderdelen A en B (artikel 1:3, vierde lid, en bijlage bij artikelen 1:1 en 1:3 Algemene douanewet)

Het onderdeel van de Waterwet waarin het toezicht is geregeld vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In paragraaf 18.1.2 van de Omgevingswet is het onderdeel toezicht opgenomen. In de Algemene douanewet en de Omgevingswet wordt eenzelfde terughoudendheid betracht met de toekenning van de bevoegdheid om een woning binnen te treden. Deze bevoegdheid is ruimer dan de gebruikelijke toezichtsbevoegdheden uit de Awb. Voor zover er ambtenaren, ressorterend onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, zijn aangewezen als «inspecteur» in het kader van de Algemene douanewet, blijft de toekenning van bevoegdheden in bijzondere wetten, waaronder de

Omgevingswet, leidend voor de toekenning in het kader van de Algemene douanewet.¹⁷¹

Artikel 2.2 (Algemene wet bestuursrecht)

Onderdeel A (bijlage 1 Algemene wet bestuursrecht)

Bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep)

Bijlage 1 bij de Awb bevat de Regeling rechtstreeks beroep. In die regeling is bepaald in welke gevallen voorafgaand aan het instellen van beroep bij de bestuursrechter geen bezwaar kan worden gemaakt (artikel 7:1, eerste lid, onder g, Awb). Onder de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving is in een aantal gevallen sprake van rechtstreeks beroep. Het gaat dan om de thans onder bijlage 1 gebrachte besluiten op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Waterwet, de Wabo en de Wro. Omdat de grondslag voor die besluiten als gevolg van dit wetsvoorstel vervalt, worden die wetten in de opsomming van bijlage 1 geschrapt. Daarnaast wordt bijlage 1 aangevuld met een aantal besluiten op grond van de Omgevingswet die in de plaats komen van besluiten waartegen nu vaak ook geen bezwaarmogelijkheid openstaat.

Besluit tot weigering van een ontheffing op grond van artikel 2.32 (onderdeel a)

Op besluiten over het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet is artikel 16.85, zoals dat artikel gewijzigd wordt door dit wetsvoorstel, van toepassing. Dit betekent dat die besluiten qua beroepsmogelijkheid en daarmee ook de mogelijkheid om voorafgaand aan beroep bezwaar te maken, het «onderliggende» besluit volgen.

Dat artikel ziet daarentegen niet op de weigering om een ontheffing van instructieregels te geven. Voor besluiten tot weigering van een ontheffing van instructieregels wordt voorgesteld dat hiertegen geen bezwaar kan worden gemaakt als de besluiten betrekking hebben op een ontheffing van een regel over een besluit waartegen ook geen bezwaar kan worden gemaakt. Thans staat tegen ontheffingen als bedoeld in de artikelen 4.1a en 4.3a Wro geen bezwaarmogelijkheid open.

Besluit tot het geven van instructies op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 (onderdeel b)

Gelet op het bestuurlijke karakter van instructies en het geringe aantal te verwachten zaken en om de geschillen in tijd te bekorten kan er geen bezwaar worden gemaakt. Het gaat hier alleen om instructies die niet worden gevolgd door een besluit en waarop om die reden artikel 16.85 van de Omgevingswet niet van toepassing is.

Besluit tot indeplaatstreding op grond van artikel 2.36, tweede lid, van de Omgevingswet (onderdeel c)

Tegen een besluit tot indeplaatstreding op grond van artikel 3.13, derde lid, van de Waterwet staat nu geen bezwaarmogelijkheid open. Onderdeel c sluit hierbij aan. Dit betreft overigens alleen de situatie dat het beroep is ingesteld door een bestuursorgaan van een waterschap, want in

¹⁷¹ Voor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1:3 van de Algemene douanewet wordt verwezen naar Kamerstukken II 2005/06, 30 580, nr. 3, blz. 80 en voor de toelichting op paragraaf 18.1.2 van de Omgevingswet wordt verwezen naar Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 585 en 586.

onderdeel B wordt voorgesteld de mogelijkheid van beroep door anderen uit te sluiten.

Besluit omtrent vergoeding van kosten op grond van artikel 13.3 van de Omgevingswet (onderdeel d)

Dit besluit komt onder meer in de plaats van het besluit op grond van de artikelen 6.8 en 6.9 Wro. Tegen een dergelijk besluit kan nu ook geen bezwaar worden gemaakt.

Interventiebesluit op grond van artikel 16.21 van de Omgevingswet (onderdeel e)

Dit instrument komt in de plaats van de reactieve aanwijzing op grond van de Wro. Hiertegen staat nu ook geen bezwaarmogelijkheid open.

Gedoogplichtbeschikkingen op grond van de Omgevingswet, die onder meer de besluiten op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht vervangen, worden niet in bijlage 1 opgenomen. In de Omgevingswet is voor gedoogplichtbeschikkingen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voorgeschreven.

Het besluit over instemming, als opvolger van een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, Wabo, is niet opgenomen omdat daarop artikel 16.85 van de Omgevingswet van toepassing is.

Onderdeel B (bijlage 2 Algemene wet bestuursrecht)

Bijlage 2, artikel 1 (negatieve lijst)

Artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2) bij de Awb bevat de zogenoemde negatieve lijst. Deze lijst bevat de besluiten die van beroep zijn uitgesloten. Op de huidige negatieve lijst zijn besluiten opgenomen waarvoor de grondslag als gevolg van dit wetsvoorstel vervalt. Het gaat hier om besluiten op grond van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mijnbouwwet, de Ontgrondingenwet, de Tracéwet, de Waterwet, de Wabo, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet luchtvaart, de Wm en de Wro.

Daarom vervallen de zinsneden over de hiervoor genoemde wetten, met uitzondering van de Wet luchtvaart en de Wm. De verwijzingen naar bepalingen in de Wet luchtvaart en de Wm zijn daarnaast in technische zin aangepast aan de tekst van die wetten zoals die als gevolg van dit wetsvoorstel komt te luiden.

De negatieve lijst wordt daarnaast aangevuld met een aantal besluiten op grond van de Omgevingswet die voor een belangrijk deel in de plaats komen van besluiten die nu ook op de negatieve lijst staan. De volgende besluiten zijn opgenomen.

Delegatiebesluit op grond van artikel 2.8 (onderdeel a)

Artikel 2.8 maakt het mogelijk dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening bij delegatiebesluit delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de

verordening. Gezien het bestuurlijke karakter hiervan, wordt beroep tegen een dergelijk besluit uitgesloten.

Regeling tot aanwijzing en geometrische begrenzing van beperkingengebieden op grond van artikel 2.21, eerste lid, in samenhang met artikel 2.21a, eerste lid (onderdeel b)

Op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb staat er geen beroep open tegen besluiten die een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel inhouden (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb). Zoals in paragraaf 4.2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, valt uit de jurisprudentie geen eenduidige lijn af te leiden over de vraag of de aanwijzing van een (beperkingen)gebied die deel uitmaakt van dezelfde verordening waarin de regels tot beperking van het gebruik zijn gesteld, een onderdeel van het algemeen verbindend voorschrift is of een concretiserend besluit van algemene strekking. Wanneer het werkingsgebied van een algemeen verbindend voorschrift wordt vastgelegd in een ander besluit dan de regel zelf, wordt de aanwijzing van dat gebied vaak gezien als een concretiserend besluit van algemene strekking (bas). Deze lijn komt duidelijk naar voren in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3514: «Indien niet in de verordening zelf een gebied is aangewezen waar een verbod of gebod geldt, maar is bepaald dat aanwijzing geschiedt bij nader besluit van het orgaan dat de verordening heeft vastgesteld of van een ander orgaan, is die aanwijzing een concretiserend besluit van algemene strekking.»

Gevolg hiervan is dat er tegen de gebiedsaanwijzing bezwaar en beroep open staat. Dit zou onder omstandigheden ook aan de orde kunnen zijn bij het aanwijzen van een beperkingengebied. De aanwijzing en geometrische begrenzing van beperkingengebieden door het Rijk vindt straks plaats op grond van het voorgestelde artikel 2.21 van de Omgevingswet. Op de negatieve lijst wordt verwezen naar artikel 2.21 in samenhang met artikel 2.21a, eerste lid, dat een aanvullende regeling ten opzichte van de in artikel 2.21 opgenomen regeling bevat. Het voorgestelde artikel 2.21a, tweede lid, voorziet er in dat het beperkingengebied -zolang het niet is aangewezen en begrensd- van rechtswege bestaat uit de locatie van het werk of object en een bij algemene maatregel van bestuur bepaalde locatie daaromheen, in de vorm van een afstand vanuit het werk of object waarvoor het beperkingengebied wordt ingesteld. De feitelijke aanwijzing en begrenzing gebeurt vervolgens bij ministeriële regeling, die onder omstandigheden als concretiserend besluit van algemene strekking zou kunnen worden aangemerkt. Voor zover daarbij de grens van het beperkingengebied, zoals die als gevolg van het artikel 2.21a, tweede lid, ligt, wordt aangehouden, heeft het aanwijzen en begrenzen van het beperkingengebied geen (nieuwe) rechtsgevolgen en is een beroepsmogelijkheid niet gewenst. Dat komt tot uitdrukking in het voorgestelde artikel. Als bij de aanwijzing en begrenzing wordt afgeweken van de locaties die het beperkingengebied voorafgaand aan de aanwijzing van rechtswege omvat, geldt de hoofdregel van de Awb en kan beroep worden ingesteld.

Deze regeling komt overeen met de regeling die sinds 1 juli 2014 geldt voor waterstaatswerken (bijlage 2 bij de Awb is daartoe gewijzigd via artikel IV van de wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies

inzake de waterstaatswetgeving¹⁷²). Sinds de invoering van die regeling geldt de beroepsmogelijkheid niet voor de locatie van het waterstaatswerk zelf, maar wel voor de daaraan grenzende beschermingszone die voor elk waterstaatswerk op maat wordt vastgesteld. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is het geometrisch begrenzen van beperkingengebieden en daarmee ook de mogelijkheid voor begrenzingen op maat en de daaraan gekoppelde mogelijkheid van beroep nieuw. De beperkingengebieden voor wegen vallen onder de huidige Wbr samen met de locatie van het werk. De beperkingengebieden voor hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen werden begrensd door in de spoorregelgeving opgenomen vaste afstanden.

Besluit tot indeplaatsstelling op grond van artikel 2.36, tweede lid (onderdeel c)

Dit besluit wordt alleen op de negatieve lijst ondergebracht, voor zover het beroep wordt ingesteld door een ander dan een bestuursorgaan van het waterschap. Dit komt overeen met de huidige regeling voor een besluit op grond van artikel 3.13, derde lid, van de Waterwet.

Legger (artikel 2.39) (onderdeel d)

De legger staat nu ook op de negatieve lijst. Tegen een legger staat in de huidige wetgeving wel beroep open «voor zover daarbij de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone als bedoeld in die wet wordt vastgesteld». De beperkingengebieden met betrekking tot een waterstaatswerk (die de beschermingszones vervangen) zullen, voor zover deze betrekking hebben op waterstaatswerken die in beheer zijn bij een waterschap, niet meer in de legger worden opgenomen, maar in de waterschapsverordening. De waterschapsverordening is, gelet op de hoofdregel van de Awb dat geen beroep openstaat tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften, niet vatbaar voor beroep. Zoals vermeld in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting wordt de aanwijzing van een gebied in een verordening soms als concreterend besluit van algemene strekking aangemerkt. De jurisprudentie hierover is niet eenduidig. Tegen een concreterend besluit van algemene strekking staat wel beroep open.

Een bergingsgebied moet, naast de legger, ook in het omgevingsplan worden opgenomen en daarin de functie waterberging krijgen. Tegen het omgevingsplan staat rechtsbescherming open. Het plaatsen van de legger op de negatieve lijst leidt er dus niet toe dat er geen rechtsbescherming meer mogelijk is tegen de aanwijzing van een bergingsgebied.

Omgevingsvisie (artikel 3.1) en programma's (artikelen 3.4, 3.6 tot en met 3.10, 3.14 en 3.15) (onderdeel e respectievelijk f)

Het besluit tot vaststelling van een omgevingsvisie of programma is in de regel geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb en om die reden niet appellabel. Om ieder misverstand hierover uit te sluiten worden die besluiten eveneens opgenomen op de negatieve lijst. Ook de structuurvisies, gebaseerd op hoofdstuk 2 Wro, milieubeleidsplannen op grond van de Wm, het nationale waterplan en het nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit staan om die reden thans op de negatieve lijst.

Onder de Omgevingswet wordt daarentegen wel beroep opengesteld tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Dit geldt voor programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor

¹⁷² Stb. 2014, 21.

die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Zo staat tegen die onderdelen van het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Wet natuurbescherming ook beroep open. Het beroep tegen die onderdelen van dat beheerplan kan alleen betrekking hebben op de beschrijving van de activiteiten die in dat programma zijn opgenomen.

Besluiten op grond van artikel 4.13a, 5.16, eerste lid, 5.44, tweede lid, derde zin, 5.44ab, eerste lid, of 15.8, derde lid (onderdelen g, i, j en n)

De flexibiliteitsregelingen in de artikelen 4.13a, 5.16, eerste lid, 5.44, tweede lid, derde zin, 5.44ab, eerste lid, en 15.7, derde lid, beogen een betere aansluiting op de praktijk in die zin dat het bestuursorgaan dat het beste is toegerust het betrokken besluit te nemen, dat ook kan doen. Voor burgers en bedrijven heeft een overdracht van de beslissingsbevoegdheid geen rechtsgevolgen. Immers de regels die gelden voor het nemen van die besluiten blijven ongewijzigd. Om die reden worden besluiten tot overdracht van de bevoegdheid om te beslissen en het besluit tot instemming daarmee op de negatieve lijst geplaatst.

Vorbereidingsbesluit (artikelen 4.14 tot en met 4.16) (onderdeel h)

Ook het voorbereidingsbesluit wordt opgenomen op de negatieve lijst. Het voorbereidingsbesluit heeft het karakter van een tijdelijke noodmaatregel die gericht is op het voorkomen van activiteiten die het doel van een in voorbereiding zijnde wijziging van een omgevingsplan of een omgevingsverordening kunnen doorkruisen. Denk aan bouwwerken die nog snel worden opgericht op plaatsen waar in de nieuwe in voorbereiding zijnde regeling geen bouwwerken meer worden toegelaten. Daartoe kan het voorbereidingsbesluit tijdelijke voorbeschermingsregels toevoegen aan een omgevingsplan of een omgevingsverordening. Bij dit tijdelijke noodkarakter van het voorbereidingsbesluit past het niet dat daartegen beroep wordt opengesteld. Dit sluit ook aan bij de in de Wro gemaakte keuze om geen beroep open te stellen tegen het daarin opgenomen vergelijkbare voorbereidingsbesluit. Het niet appellabel zijn van een voorbereidingsbesluit heeft voor omgevingsplannen, die wel appellabel zijn, tot gevolg dat daarin dus ook niet-appellabele regels kunnen zijn opgenomen. De met een voorbereidingsbesluit toegevoegde voorbeschermingsregels zullen in het digitaal raadpleegbare omgevingsplan als zodanig herkenbaar zijn. Een omgevingsverordening is niet appellabel, zodat daarin geen onderscheid bestaat tussen wel en niet-appellabele regels. Ook in de omgevingsverordening zullen de tijdelijke voorbeschermingsregels overigens herkenbaar zijn. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat een voorbereidingsbesluit wel als gevolg van doorwerking naar een concreet besluit, zoals een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning of een handhavingsbesluit, via exceptieve toetsing in een beroepsprocedure aan de orde kan worden gesteld.

Voorkeursbeslissing op grond van artikel 5.47, eerste lid, onder b (onderdeel l)

Een voorkeursbeslissing op grond van artikel 4, eerste lid, onder c, van de Tracéwet, waarvoor de voorkeursbeslissing op grond van artikel 5.47 in de plaats komt, is thans ook uitgesloten van de mogelijkheid van beroep. Een voorkeursbeslissing is een politiek-bestuurlijk besluit en om die reden staat er dan ook geen beroep tegen open. Ook tegen een voornemen als bedoeld in artikel 5.47 staat in beginsel geen beroep open. In een voornemen wordt onder meer aangegeven dat een projectbesluit met of

zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing zal worden vastgesteld. Een voornemen is daarmee aan te merken als een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 6:3 Awb. Hiertegen staat volgens dat artikel geen beroep open, tenzij de beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.

Besluit op grond van artikel 5.48, derde lid (onderdeel m)

Volgens artikel 5.48, derde lid, van de Omgevingswet beslist het bevoegd gezag of de voorgedragen mogelijke oplossingen in het kader van de projectprocedure redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen. Deze bepaling is bij amendement in de Omgevingswet opgenomen. In de toelichting bij dit amendement is aangegeven dat de beslissing van het bevoegd gezag aangemerkt wordt als besluit, waarvoor de mogelijkheid tot bezwaar en beroep zal worden uitgesloten. Om deze uitsluiting van bezwaar en beroep te realiseren, wordt artikel 5.48, derde lid, toegevoegd aan artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb.

Het besluit over instemming, als opvolger van een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, Wabo, is niet opgenomen, omdat daarop artikel 16.85 van de Omgevingswet van toepassing is.

Besluit op grond van artikel 16.77a, onder c (onderdeel o)

Een besluit van gedeputeerde staten dat de bekendmaking van een omgevingsplan eerder dan twee weken na de vaststelling daarvan mag plaatsvinden, wordt, gezien het bestuurlijke karakter daarvan, van beroep uitgesloten.

De negatieve lijst wordt ook aangevuld met de ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 4.45. In die regeling worden projecten aangewezen waarop, omdat de verkenning in een vergevorderd stadium is, het oude recht van toepassing blijft. Omdat het belangrijk is dat van meet af aan helder en kenbaar is welk recht van toepassing is op lopende procedures, is het niet wenselijk als tegen de plaatsing van projecten op de lijst beroep kan worden ingesteld.

Daarnaast is een wijziging van luchthavenbesluit die alleen strekt tot aanpassing aan de omgevingsregelgeving, en daarmee geen ruimtelijke consequenties heeft, aan de negatieve lijst toegevoegd.

Bijlage 2, artikel 2 (beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State)

In artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb zijn de besluiten opgenomen waartegen beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op de huidige negatieve lijst zijn besluiten opgenomen waarvoor de grondslag als gevolg van dit wetsvoorstel vervalt. Het betreft de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Chw, de Interimwet stad-en-milieubenedering, de Ontgrondingenwet, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterwet, de Wabo, de Wav, de Wet luvo, de Wro en de Mijnbouwwet. De zinsneden over de hiervoor genoemde wetten, met uitzondering van de Mijnbouwwet, vervallen. De zinsneden over de Waterschapswet, de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels en de Wm zijn daarnaast in technische zin aangepast aan de tekst van die wetten zoals die als gevolg van dit wetsvoorstel komt te luiden.

Bijlage 2 van artikel 2 wordt daarnaast aangevuld met een aantal besluiten op grond van de Omgevingswet die in de plaats komen van besluiten waartegen nu ook geen beroep in twee instanties openstaat.

De volgende besluiten zijn opgenomen:

Omgevingsplan (artikel 2.4) (onderdeel a)

Het is wenselijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van een beroep tegen een omgevingsplan, omdat op basis van dit omgevingsplan vervolgens ook omgevingsvergunningen worden verleend. Deze benadering betekent concreet voor de Omgevingswet dat is gekozen voor beroep in één instantie voor het omgevingsplan. Dit geldt ook voor het opnemen van regels in het omgevingsplan over een project van publiek belang (artikel 5.55). De keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een omgevingsplan sluit bovendien aan bij de rechtsbescherming die thans tegen het bestemmingsplan openstaat.

Besluit tot weigering van een ontheffing op grond van artikel 2.32 (onderdeel b)

Op besluiten over een ontheffing op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet is artikel 16.85 van de Omgevingswet, zoals dat artikel gewijzigd wordt door dit wetsvoorstel, van toepassing. Dat artikel ziet daarentegen niet op de weigering om een ontheffing van instructieregels te geven. Voor besluiten tot weigering van een ontheffing van instructieregels wordt voorgesteld dat hiertegen beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat als de besluiten betrekking hebben op een ontheffing van een regel over een besluit waartegen ook alleen in eerste en enige aanleg beroep bij die bestuursrechter openstaat.

Besluit tot het geven van instructies op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 (onderdeel c)

Voor instructies op grond van artikel 2.33 of 2.34 van de Omgevingswet die niet worden gevolgd door een besluit en waarop om die reden artikel 16.85 van de Omgevingswet niet van toepassing is, geldt de keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierbij wordt aangesloten bij de huidige vergelijkbare rechtsfiguren in de Wro. Voor die gevallen waarbij geen besluit volgt, geldt nu ook dat er rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet worden ingesteld.

Projectbesluit (afdeling 5.2) (onderdeel d)

Ook voor projectbesluiten is vanwege de wens om snel duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van een beroep, gekozen voor beroep in één instantie. Ook tegen tracébesluiten en projectplannen op grond van de Waterwet staat nu beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Besluiten ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 (onderdeel e)

De keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt eveneens voor uitvoeringsbesluiten van een projectbesluit. Dit komt overeen met de situatie onder het huidige recht, bijvoorbeeld bij tracébesluiten op grond van de Tracéwet.

Besluiten ter uitvoering van een gemeentelijk project van publiek belang waarvoor toepassing is gegeven aan artikel 5.55 (onderdeel f)

In artikel 5.55 van de Omgevingswet is bepaald dat als onder meer artikel 5.45, eerste en derde lid, overeenkomstig is toegepast bij de voorbereiding van regels in het omgevingsplan die gericht zijn op het uitvoeren van een project van publiek belang, artikel 16.87 van overeenkomstige toepassing is. Hieruit volgt enerzijds dat de voorbereiding van bedoelde regels in het omgevingsplan kan worden gecoördineerd met de voorbereiding van besluiten ter uitvoering van het betrokken project van publiek belang, en anderzijds dat besluiten ter uitvoering van het project die na de vaststelling van de regels worden genomen, gecoördineerd kunnen worden voorbereid.

Zowel op de met de vaststelling van de regels in het omgevingsplan gecoördineerde uitvoeringsbesluiten als op de daarna gecoördineerde uitvoeringsbesluiten is, op grond van artikel 5.55, artikel 16.87 van overeenkomstige toepassing.

Voor besluiten die gecoördineerd worden voorbereid met de vaststelling van een bestemmingsplan geldt nu op grond van de Wro en bijlage 2 bij de Awb dat beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open staat. Deze regeling zal gecontinueerd worden in de nieuwe coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb, die tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking zal treden. Daarin zal worden geregeld dat beroep bij de Afdeling tegen alle gecoördineerde besluiten open staat indien tegen een of meer van de gecoördineerde besluiten beroep bij de Afdeling open staat. De regeling is dus niet van toepassing als tegen alle uitvoeringsbesluiten die na de vaststelling van het omgevingsplan gecoördineerd worden voorbereid, beroep open staat bij de rechtbank. Om ook in dat geval versnelling van de procedure te bewerkstelligen door het openstellen van beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling, wordt dit onderdeel aan artikel 2 van bijlage 2 van de Awb toegevoegd. Het gaat daarbij uitdrukkelijk alleen om besluiten ter uitvoering van een gemeentelijk project van publiek belang waarvoor toepassing is gegeven aan artikel 5.55 van de Omgevingswet, omdat de procedureversnelling waar artikel 5.55 in voorziet alleen voor dergelijke projecten geldt.¹⁷³

Interventiebesluit op grond van artikel 16.21 (onderdeel g)

Evenals nu geldt voor de reactieve aanwijzing op grond van de Wro, staat tegen een interventiebesluit op grond van artikel 16.21 van de Omgevingswet in eerste en enige aanleg beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Besluit over goedkeuring projectbesluit waterschap op grond van artikel 16.72 (onderdeel h)

De besluiten over goedkeuring van een projectbesluit van het dagelijks bestuur van een waterschap, en besluiten tot uitwerking of wijziging daarvan, worden onder artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb gebracht. Dit sluit aan op artikel 16.87, eerste lid, van de Omgevingswet, waarin de beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over beroepen tegen projectbesluiten en besluiten over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.72 is geregeld.

¹⁷³ Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 187 en 518.

Artikel 2.3 (Burgerlijk Wetboek)

Onderdeel A (artikelen 5:33, eerste lid, 5:40, tweede lid, 5:50, tweede lid, 5:99, tweede lid, onder a, 5:121, vierde lid, en 5:127a, eerste lid, Burgerlijk Wetboek)

In een aantal artikelen wordt het begrip «bestemming» gehanteerd dat bedoeld is om functies van gronden aan te duiden in bestemmingsplannen. Dit begrip komt in de Omgevingswet niet meer terug. Daarvoor in de plaats komt het begrip «functie». De functie is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft. In de Omgevingswet gaat het om toedelen van functies aan locaties in plaats van het aanwijzen van bestemmingen van gronden. Met het toedelen van functies aan locaties wordt aangegeven welke functies die locaties hebben en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend. Het begrip «bestemming» zoals dat wordt gehanteerd in het kader van een bestemmingsplan, wordt vervangen door het begrip «functie» en het begrip «bestemmingsplan» wordt vervangen door: omgevingsplan.

In artikel 121, vierde lid, en artikel 127a, eerste lid, van Boek 5 wordt de verwijzing naar «artikel 1a, eerste lid, of 1b, tweede lid, van de Woningwet» vervangen door een verwijzing naar de op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet gestelde regels voor het in stand houden van bouwwerken. Deze wijziging is een gevolg van vervanging van de artikelen 1a en 1b van de Woningwet door die artikelen van de Omgevingswet. Voor een inhoudelijke toelichting op die vervanging wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.54 van dit wetsvoorstel.

Onderdeel B (artikelen 6:176, tweede lid, onder a, en 6:259, tweede lid, Burgerlijk Wetboek)

De vergunning voor een milieubelastende activiteit, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, is ontleend aan artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo.¹⁷⁴

Onderdeel C (artikelen 7:235, 7:274, eerste lid, onder e, 7:281, eerste lid, 7:296, vierde lid, onder d, 7:309, vierde lid, 7:310, eerste lid, 7:319, vijfde lid, 7:377 en 7:381 Burgerlijk Wetboek)

De vergunning voor een bouwactiviteit, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, is ontleend aan artikel 2.1, eerste lid, onder a, Wabo. In het voorgestelde eerste lid van artikel 281 van Boek 7 zijn de begrippen «bestemmingsplan» en «bestemming» vervangen door «omgevingsplan» en «functie». Daarnaast is de bepaling geharmoniseerd met de formulering van artikel 310, eerste lid, van Boek 7.

Artikel 2.4 (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)

Artikel 19.18 van de Omgevingswet komt in de plaats van de artikelen 101a tot en met 103 van de Woningwet, die om die reden kunnen vervallen (zie artikel 2.54, onderdeel U, van dit wetsvoorstel). Artikel 19.19 van de Omgevingswet komt in de plaats van artikel 10.4 Wro. De Wro wordt ingetrokken (zie artikel 3.1 van dit wetsvoorstel).

¹⁷⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 485.

De verwijzingen in de lijsten A en B bij de Coördinatiewet uitzonderings-toestanden naar de Woningwet kunnen daarom vervallen. Aan de opsomming van paragrafen en bepalingen in die lijsten worden de artikelen 19.18 en 19.19 van de Omgevingswet toegevoegd.

Artikel 2.5 (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)

Onderdeel A (artikelen I, II, IV en VI Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)

De artikelen I, II en VI van de Deltawet zijn uitgewerkt en kunnen derhalve vervallen.

Artikel IV, eerste, tweede en derde lid, kunnen vervallen. Het eerste lid bepaalt wanneer een «visie op de gewenste ontwikkelingen in verband met de voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste, voor een periode van ten minste veertig jaren mede in verband met de verwachte klimaatveranderingen» als hoofdlijn van het waterbeleid in het nationaal waterplan moet worden opgenomen. De eerste zesjaarlijkse herziening van het nationaal waterplan is uiterlijk op 22 december 2015 vastgesteld. Het tweede en derde lid bepalen het moment waarop het eerste deltaprogramma na inwerkingtreding van de Deltawet moet verschijnen. Dat tijdstip ligt in het verleden, namelijk Prinsjesdag 2012.

Artikel IV, vierde lid, bepaalt dat op ingediende begrotingen voor de inwerkingtreding van de Deltawet de Wet Infrastructuurfonds van toepassing blijft. Hiermee is voorkomen dat op wijzigingen van ingediende begrotingen het regime van het Deltafonds van toepassing zou worden. Het gaat derhalve om begrotingen voor 2012. Deze bepaling kan derhalve vervallen.

Artikel V, eerste lid, kan vervallen. Op grond van dit artikellid moet de Minister van Infrastructuur en Waterstaat uiterlijk op 1 januari 2017 een evaluatie van de Deltawet naar de Tweede Kamer sturen. Een evaluatie van de kernonderdelen van de Deltawet, namelijk de deltacommissaris, het deltaprogramma en het deltafonds zal plaatsvinden. Deze evaluatie zal afgerond zijn voordat deze wet in werking treedt.

Onderdelen B en C (artikelen IV en V Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)

Door het verval van de overige leden in de artikelen IV en V worden zij artikelen met allebei een enig lid.

Dat wat resteert in de Deltawet, als de onderdelen A en B in werking zijn getreden, zijn de artikelen III, artikel IV, vijfde lid (enig lid), artikel V, tweede lid (enig lid) en artikel VII.

Artikel 2.6 (Drinkwaterwet)

Onderdeel A (artikel 4 Drinkwaterwet)

In artikel 4, tweede lid, is voor inrichtingen in de zin van de Wm een uitzondering opgenomen op het verbod tot productie en distributie van drinkwater. Achtergrond van deze bepaling is dat in situaties waarbij een inrichting voor de eigen gebruikers drinkwater wint, de inrichting dat mag blijven doen. Ook bij situaties waarin die inrichting doorlevert aan andere inrichtingen die voorheen deel uitmaakten van dezelfde inrichting of voorheen op de collectieve watervoorziening van die inrichting waren

aangesloten blijft dit mogelijk. Omdat het inrichtingenbegrip uit de Wm niet meer terugkomt in de Omgevingswet moet het tweede lid worden gewijzigd. Bij vervanging van het inrichtingenbegrip wordt ernaar gestreefd om dit zo beleidsneutraal mogelijk te doen. Het gaat dan over milieubelastende activiteiten waarvoor bij algemene maatregel van bestuur regels zijn gesteld krachtens artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet of milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen krachtens artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van die wet. Dit lid wordt gewijzigd met inachtneming van het voorgaande. Daar waar met het begrip «inrichting» terrein of gebouw wordt bedoeld is het begrip «inrichting» vervangen door: terrein of gebouw. Het vijfde lid van artikel 4 wordt ook aangepast met inachtneming van het voorgaande.

Onderdelen B en C (artikelen 7, 48, vierde lid en 50, derde lid, Drinkwaterwet)

Artikel 7, derde lid, kan vervallen, omdat de oplegging van een gedoogplicht voor het aanleggen, herstellen, vernieuwen of uitbreiden van infrastructuur die noodzakelijk is voor de productie en distributie van drinkwater, voortaan wordt geregeld in artikel 10.13, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet. Omdat het vierde lid van artikel 7 wordt vernummerd tot derde lid worden de artikelen 48, vierde lid en 50, derde lid, aangepast.

Artikel 2.7 (Elektriciteitswet 1998)

Algemeen

De Elektriciteitswet 1998 maakt gebruik van de rijkscoördinatierегeling in de Wro om effectieve besluitvorming over de aanleg en uitbreiding van netten en productie-installaties mogelijk te maken. De rijkscoördinatierегeling wordt vervangen door de regeling voor het projectbesluit in afdeling 5.2 en hoofdstuk 16 van de Omgevingswet en de coördinatierегeling van afdeling 3.5 Awb. De Elektriciteitswet 1998 blijft bepalen voor welke gevallen de Minister van Economische Zaken en Klimaat of gedeputeerde staten projectbesluiten vaststellen. In de aanwijzing van de gevallen is geen wijziging aangebracht, die is gelijk gebleven.

Onderdeel A (artikelen 9b en 9c (nieuw) Elektriciteitswet 1998)

In paragraaf 2 van hoofdstuk 2A worden de huidige artikelen 9b tot en met 9g, waarin werd aangesloten bij de rijkscoördinatierегeling van de Wro, vervangen door twee nieuwe artikelen, de artikelen 9b en 9c. In artikel 9b (nieuw), eerste lid, wordt geregeld voor de aanleg en/of uitbreiding van welke productie-installaties de Minister van Economische Zaken en Klimaat in ieder geval een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet vaststelt. Uit de woorden «als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet» volgt dat de procedure uit die afdeling van toepassing is. Dit betekent ook dat een projectbesluit door de Minister van Economische Zaken en Klimaat wordt genomen, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (op grond van artikel 5.44, eerste lid), tenzij het gaat om een project waarvoor geen overeenstemming is vereist voor de vaststelling van het projectbesluit (op grond van artikel 5.44, tweede lid). De zinsnede «in ieder geval» is toegevoegd, omdat op grond van artikel 5.44 van de Omgevingswet de Minister van Economische Zaken en Klimaat ook voor andere projecten, dan de in artikel 9b genoemde, een projectbesluit kan nemen. Voor gedeputeerde staten gebeurt dit in artikel 9c (nieuw). Het opschrift van paragraaf 2 van hoofdstuk 2A is aan deze wijziging aangepast.

De huidige artikelen 9b tot en met 9d respectievelijk 9e en 9f kunnen vervallen, omdat de procedure die daarin wordt beschreven is vervangen door de procedure voor een projectbesluit in afdeling 5.2, artikel 16.7 van de Omgevingswet en de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb. Bijvoorbeeld de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat of gedeputeerde staten om af te kunnen zien van (delen van) de coördinatieregeling, die voorheen in artikel 9b, vierde lid, respectievelijk artikel 9f, zesde lid, van de Elektriciteitswet 1998 stond, staat voortaan in artikel 3:21, derde lid, van de Awb.

Door de generieke en dwingende werking van de Awb, hoeft deze coördinatieregeling niet expliciet genoemd te worden in de Elektriciteitswet 1998. Op grond van het tweede lid van artikel 9b (nieuw) is de coördinatieregeling verplicht voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste lid van artikel 9b (nieuw). Daarvoor hoeft dus geen afzonderlijk coördinatiebesluit te worden genomen. Dit is in lijn met artikel 5.45, tweede lid, van de Omgevingswet, waarin de coördinatieregeling verplicht is gesteld voor projecten voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 5.46 van de Omgevingswet.

Op grond van het derde lid van artikel 9b (nieuw) respectievelijk het vierde lid van artikel 9c (nieuw) kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat respectievelijk gedeputeerde staten besluiten de aanleg of uitbreiding van een – in die artikelen genoemde – productie-installatie over te dragen aan een gemeente. Dit kan alleen als de gemeenteraad van de betreffende gemeente daarmee instemt. Aangezien deze bepaling aansluit bij de doelstellingen van de Omgevingswet en de onderlinge samenwerking tussen overheden van verschillende bestuurslagen bevordert, is deze bevoegdheid toegevoegd aan de artikelen 9b en 9c (nieuw).

Onderdeel B (artikel 15a, eerste lid, Elektriciteitswet 1998)

Aangezien hoofdstuk 1 van de Wbr en hoofdstuk 6 van de Waterwet, bij de inwerkingtreding van de voorgestelde Invoeringswet Omgevingswet, komen te vervallen wordt in artikel 15a de verwijzing naar een vergunning op grond van deze wetten vervangen door een verwijzing naar de omgevingsvergunningen die daarvoor in de plaats komen. De vergunning op grond van de Wbr wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 1°, van de Omgevingswet. Bij deze vergunning moet in het kader van netten op zee gedacht worden aan een vergunning voor dat gedeelte dat op het (vaste) land nodig is voor de verbinding van het net op zee aan het landelijke hoogspanningsnet, bijvoorbeeld bij de doorsnijding van een dijk waarop een weg ligt. De vergunning op grond van artikel 6.5, onder c, van de Waterwet wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 2°, van de Omgevingswet.

Onderdelen A en D (Artikelen 9g en 20 Elektriciteitswet 1998)

Artikel 9g en artikel 20, eerste lid, kunnen vervallen, omdat de oplegging van een gedoogplicht voor het tot stand brengen of opruimen van een net of een windpark voortaan is geregeld in artikel 10.14, onder a, van de Omgevingswet. De zinsnede «het tot stand brengen of opruimen van een net als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998» in artikel 10.14, aanhef en onder a, omvat ook activiteiten die een andere

benaming hebben in de bestaande wetgeving, zoals vernieuwing, ontwikkeling, onderhoud, uitbreiding, herstel, of aanleggen.¹⁷⁵

Onderdelen C en K (artikelen 16, derde lid, en 77i, eerste lid, onder b, Elektriciteitswet 1998)

In artikel 16, derde lid, en artikel 77i, eerste lid, onder b, wordt de verwijzing naar artikel 20, derde lid vervangen door een verwijzing naar artikel 20, tweede lid, omdat in artikel 20 het eerste lid is vervallen en de overige leden vernummerd zijn (zie onderdeel D).

Onderdeel E (artikel 20a Elektriciteitswet 1998)

In artikel 20a, eerste en tweede lid, wordt de rijkscoördinatieregeling vervangen door de procedure voor het nemen van een projectbesluit. Op grond van het nieuwe derde lid van artikel 20a is de coördinatieregeling van de Awb verplicht voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste en tweede lid van artikel 20a. Dit is in lijn met het voorgestelde artikel 9b, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998.

Op grond van het nieuwe vierde lid van artikel 20a kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat besluiten om de aanleg of uitbreiding van een – in het eerste lid genoemd – hoogspanningsnet over te dragen aan een gemeente. Dit kan alleen als de gemeenteraad van de betreffende gemeente daarmee instemt. Aangezien deze bepaling aansluit bij de doelstellingen van de Omgevingswet en de onderlinge samenwerking tussen overheden van verschillende bestuurslagen bevordert, is deze bevoegdheid toegevoegd aan artikel 20a.

Het nieuwe vijfde lid heeft betrekking op projecten waarop de Verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009 (PbEU 2013, L 115) van toepassing is. Op grond van artikel 20a van de Elektriciteitswet 1998, eerste lid, aanhef, zoals deze aanhef door dit wetsvoorstel wordt gewijzigd, wordt voor die trans-Europese energie-infrastructuurprojecten de rijkscoördinatieregeling vervangen door de projectprocedure in combinatie met de nieuwe coördinatieregeling van de Awb, een en ander uiteraard met inachtneming van de direct werkende (procedure)regels uit de verordening. Uit artikel 9, eerste lid, van de verordening volgt dat een handleiding moet worden opgesteld over de procedures die gelden voor de betreffende projecten, waarin onder meer wordt vermeld welke besluiten nodig zijn, op welke regels die besluiten zijn gebaseerd en hoe het besluitvormingsprocedure er uitziet. In dit nieuwe vijfde lid wordt bepaald dat die handleiding wordt opgesteld door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onderdeel F (artikelen 20b, 20c en 20ca Elektriciteitswet 1998)

De artikelen 20b, 20c en 20ca kunnen vervallen, omdat de procedure voortaan geregeld is in afdeling 5.2, artikel 16.7 van de Omgevingswet en de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb.

¹⁷⁵ Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.1 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 519).

Onderdelen G, H en I (artikelen 20d, eerste en tweede lid, 20e, eerste en derde lid, en 21, tweede lid, onder g, Elektriciteitswet 1998)

In artikel 20d, tweede lid, artikel 20e, derde lid, en artikel 21, tweede lid, onder g, wordt de verwijzing naar een structuurvisie als bedoeld in de Wro vervangen door een verwijzing naar een programma als bedoeld in de Omgevingswet. De structuurvisie wordt niet vervangen door een omgevingsvisie, omdat een omgevingsvisie een strategisch karakter heeft en alleen de hoofdzaken bevat van het te voeren beleid voor de fysieke leefomgeving (zie artikel 3.2 van de Omgevingswet). Een programma heeft een uitvoerend karakter en bevat concrete maatregelen om de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te behalen zoals vastgelegd in de omgevingsvisie (zie artikel 3.5 van de Omgevingswet). De aanwijzing van (aan te leggen) windparken is zo'n concrete maatregel.

Onderdelen G, H en J (artikelen 20d, eerste lid, 20e, eerste lid, 41b, eerste lid, onder h en i, 41c, zevende lid, onderdelen a en b, en 42d, eerste lid, onder d en e, Elektriciteitswet 1998)

In artikel 20d, eerste lid, artikel 20e, eerste lid, en de artikelen 41b, eerste lid, onder h en i, 41c, zevende lid, onder a en b, en 42d, eerste lid, onder d en e, wordt een verwijzing naar projecten die met de rijkscoördinatieregeling van de Wro zijn voorbereid vervangen door projecten waarvoor een projectbesluit wordt vastgesteld.

Artikel 2.8 (Erfgoedwet)

Onderdeel A (artikel 3.3, vijfde lid, Erfgoedwet)

De verwijzing in het vijfde lid van artikel 3.3 van de Erfgoedwet naar het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor rijksmonumentenactiviteiten in de Wabo wordt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vervangen door een verwijzing naar de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze Minister is in beginsel bevoegd gezag voor een rijksmonumentenactiviteit buiten gemeentelijk of provinciaal ingedeeld gebied in de gevallen dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dit niet zelf is.

Onderdelen B en C (artikelen 3.16, tweede en derde lid, en 3.17, tweede en derde lid, Erfgoedwet)

De bij amendement in de Erfgoedwet opgenomen artikelen 3.16 en 3.17¹⁷⁶ bevatten een expliciete bevoegdheid van de gemeenteraad en provinciale staten om een erfgoedverordening vast te stellen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal deze bevoegdheid niet langer betrekking kunnen hebben op regels over de fysieke leefomgeving. Voor zover het gaat om regels over het behoud en beheer van cultureel erfgoed als bedoeld in de Omgevingswet, moeten die regels worden opgenomen in een omgevingsplan of omgevingsverordening, waarvoor instructieregels als bedoeld in artikel 2.24 van de Omgevingswet worden gesteld. Daarom wordt voorgesteld om dit in beide artikelen te verduidelijken met een nieuw in te voegen derde lid, waaruit dit expliciet blijkt. Dit voorkomt misverstanden over de onderlinge verhouding tussen Erfgoedwet en Omgevingswet. Concreet betekent dit dat de artikelen 3.16 en 3.17 van de Erfgoedwet na de inwerkingtreding van de Omgevingswet voornamelijk beperkt zullen blijven tot cultuurgoederen (roerend cultureel erfgoed). De regels in een dergelijke erfgoedverordening kunnen alleen nog betrekking hebben op cultureel erfgoed als bedoeld in bijlage A van de

¹⁷⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 109, nr. 37 en 38.

Omgevingswet voor zover het geen regels betreft die de fysieke leefomgeving (direct) raken, zoals subsidiebepalingen.

Onderdeel D (artikel 5.12, eerste lid, onder b, Erfgoedwet)

ARCHIS dat op grond van artikel 5.12 van de Erfgoedwet wordt bijgehouden, bevat de beslissingen op aanvragen om een archeologische monumentenvergunning op grond van artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988. Nu deze vergunning opgaat in de omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet, moeten ook de beslissingen op aanvragen om die omgevingsvergunning in ARCHIS worden opgenomen. Daartoe wordt artikel 5.12, eerste lid, onder b, van de Erfgoedwet in die zin uitgebreid.

Artikel 2.9 (Gaswet)

Algemeen

De Gaswet maakt gebruik van de rijkscoördinatieregeling van de Wro om effectieve besluitvorming over de aanleg en uitbreiding van netten en installaties mogelijk te maken. De rijkscoördinatieregeling wordt vervangen door de regeling voor het projectbesluit in afdeling 5.2 en hoofdstuk 16 van de Omgevingswet én de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb. De Gaswet blijft bepalen voor welke gevallen de Minister van Economische Zaken en Klimaat projectbesluiten vaststelt. In de aanwijzing van de gevallen is geen wijziging aangebracht, die is gelijk gebleven.

Onderdelen A en B (artikelen 2b, derde lid, en 39a Gaswet)

Artikel 39a kan vervallen, omdat de oplegging van een gedoogplicht voor het tot stand brengen of opruimen van een gasproductienet of een gastransportnet voortaan is geregeld in artikel 10.14, onder b, van de Omgevingswet. De zinsnede «het tot stand brengen of opruimen van een gasproductienet of een gastransportnet als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Gaswet» in artikel 10.14, aanhef en onder b, omvat ook activiteiten die een andere benaming hebben in de bestaande wetgeving, zoals vernieuwing, ontwikkeling, onderhoud, uitbreiding, herstel, of aanleggen.¹⁷⁷

In artikel 2b, derde lid, vervalt de verwijzing naar artikel 39a.

Onderdeel C (artikel 39b Gaswet)

In artikel 39b wordt geregeld dat voor de aanleg en/of uitbreiding van welke gastransportnetten en een LNG-installatie de Minister van Economische Zaken en Klimaat in ieder geval een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet vaststelt. Uit de woorden «als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet» volgt dat de procedure uit die afdeling van toepassing is. Dit betekent ook dat een projectbesluit door de Minister van Economische Zaken en Klimaat wordt genomen, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (op grond van artikel 5.44, eerste lid), tenzij het gaat om een project waarvoor geen overeenstemming is vereist voor de vaststelling van het projectbesluit (op grond van artikel 5.44, tweede lid). De zinsnede «in ieder geval» is toegevoegd, omdat op grond van artikel 5.44 van de

¹⁷⁷ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.1 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 519).

Omgevingswet de Minister van Economische Zaken en Klimaat ook voor andere projecten, dan de in artikel 39b genoemde, een projectbesluit kan nemen.

Het tweede en derde lid van artikel 39b kunnen vervallen, omdat de procedure die daarin wordt beschreven is vervangen door de procedure voor een projectbesluit in afdeling 5.2 en artikel 16.7 van de Omgevingswet, en de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb. Bijvoorbeeld de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat om af te kunnen zien van (delen van) de coördinatieregeling, die voorheen in artikel 39b, derde lid, van de Gaswet stond, staat voortaan in artikel 3:21, derde lid, Awb.

Door de generieke en dwingende werking van de Awb, hoeft deze coördinatieregeling niet expliciet genoemd te worden in de Gaswet. Op grond van het tweede lid van artikel 39b (nieuw) is de coördinatieregeling verplicht voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste lid van artikel 39b. Dit is in lijn met artikel 5.45, tweede lid, van de Omgevingswet, waarin de coördinatieregeling verplicht is gesteld voor projecten voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 5.46 van de Omgevingswet.

Op grond van het nieuwe derde lid van artikel 39b kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat besluiten de aanleg of uitbreiding van een – in het eerste lid genoemd – gastransportnet of een LNG-installatie over te dragen aan een gemeente. Dit kan alleen als de gemeenteraad van de die gemeente daarmee instemt. Aangezien deze bepaling aansluit bij de doelstellingen van de Omgevingswet en de onderlinge samenwerking tussen overheden van verschillende bestuurslagen bevordert, is deze bevoegdheid toegevoegd aan artikel 39b.

Het nieuwe vierde lid heeft betrekking op projecten waarop de Verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009 (PbEU 2013, L 115) van toepassing is. Op grond van artikel 39b van de Gaswet, eerste lid, aanhef, zoals deze aanhef door dit wetsvoorstel wordt gewijzigd, wordt voor die trans-Europese energie-infrastructuurprojecten de rijkscoördinatieregeling vervangen door de projectprocedure in combinatie met de nieuwe coördinatieregeling van de Awb, een en ander uiteraard met inachtneming van de direct werkende (procedure)regels uit de verordening. Uit artikel 9, eerste lid, van de verordening volgt dat een handleiding moet worden opgesteld over de procedures die gelden voor de betreffende projecten, waarin onder meer wordt vermeld welke besluiten nodig zijn, op welke regels die besluiten zijn gebaseerd en hoe het besluitvormingsprocedure eruitziet. In dit artikellid wordt bepaald dat die handleiding wordt opgesteld door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onderdeel D (artikelen 39c en 39d Gaswet)

De artikelen 39c en 39d kunnen vervallen, omdat de procedure voortaan geregeld is in afdeling 5.2, artikel 16.7 van de Omgevingswet en de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb.

Onderdelen E en F (artikelen 39e en 39f, eerste lid, Gaswet)

In de artikelen 39e en 39f, eerste lid, wordt een verwijzing naar projecten die met de rijkscoördinatieregeling van de Wro zijn voorbereid vervangen door projecten waarvoor een projectbesluit wordt vastgesteld.

Onderdeel F (artikel 39f, derde lid, Gaswet)

In artikel 39f, derde lid, wordt de verwijzing naar een structuurvisie als bedoeld in de Wro vervangen door een verwijzing naar een programma als bedoeld in de Omgevingswet. De structuurvisie wordt niet vervangen door een omgevingsvisie, omdat een omgevingsvisie een strategisch karakter heeft en alleen de hoofdzaken bevat van het te voeren beleid voor de fysieke leefomgeving (zie artikel 3.2 van de Omgevingswet). Een programma heeft een uitvoerend karakter en bevat concrete maatregelen om de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, zoals opgenomen in de omgevingsvisie, te behalen (zie artikel 3.5 van de Omgevingswet).

Artikel 2.10 (Gemeentewet)

Onderdeel A (artikel 154b, eerste lid, onder b, Gemeentewet)

In artikel 154b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van bij algemene maatregel van bestuur (zie artikel 3 van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte) bepaalde voorschriften die op grond van artikel 10.23 Wm in de afvalstoffenverordening zijn opgenomen.

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat voorschriften over afval in plaats van in de afvalstoffenverordening in het omgevingsplan mogen worden opgenomen (zie artikel 2.44).

Als gevolg van de voorgestelde wijziging wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij gemeentelijke verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete ook kan worden opgelegd voor overtreding van afvalvoorschriften die zijn opgenomen in het omgevingsplan.

Onderdeel B (artikel 222, eerste lid, Gemeentewet)

In artikel 222, eerste lid, wordt de verwijzing naar artikel 6.17, eerste lid, Wro vervangen door een verwijzing naar artikel 12.8, eerste lid, van de Omgevingswet. Artikel 222 wil een dubbele heffing voorkomen tussen grondexploitatiekosten op grond van de Wro en de baatbelasting voor een onroerende zaak. Door de voorgestelde wijziging wordt de dubbele heffing ook voorkomen voor de grondexploitatiekosten op grond van de Omgevingswet.

Onderdeel C (artikel 229, tweede lid, Gemeentewet)

In artikel 229, tweede lid, wordt de verwijzing naar een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater als bedoeld in artikel 10.31 Wm of op een systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, Wm vervangen door een verwijzing naar deze voorzieningen in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onderdeel 3°, respectievelijk systemen in artikel 2.16, derde lid, van de Omgevingswet. De bepalingen in de Wm waarnaar werd verwezen, komen te vervallen.

Door toevoeging van afdeling 20.5 van de Omgevingswet aan onderdeel A van de bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, wordt het generiek toezicht op het Digitaal Stelsel Omgevingswet gecentraliseerd bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 2.11 (Huisvestingswet 2014)

De Wro wordt ingetrokken. In artikel 14, eerste lid, wordt de verwijzing naar artikel 4.3 respectievelijk 4.1 Wro vervangen door een verwijzing naar de die artikelen in de Omgevingswet, in dit geval artikel 2.24 respectievelijk 2.22 van de Omgevingswet.

Artikel 2.12 (Kadasterwet)

Deze bepaling draagt aan de in de Kadasterwet bedoelde Dienst een publieke taak tot validatie van geografische gegevens op, in aanvulling op de in artikel 3, eerste lid, van die wet al opgedragen taken. Geografische gegevens vormen in toenemende mate onderdeel van algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en beleidsteksten. Met deze gegevens leggen bevoegde gezagen de ruimtelijke kenmerken van fysieke of planmatige objecten, zoals werkingsgebieden van voorschriften, formeel vast.

Onder de Wro worden geografische gegevens al sinds 2010 formeel vastgesteld. Validatie van die gegevens vindt nu plaats in het kader van het aan de Dienst opgedragen beheer van de onder die wet geregelde publicatievoorziening Ruimtelijkeplannen.nl. Deze specifieke publicatievoorziening en de taaktoedeling in de Wro, komen onder de Omgevingswet te vervallen. Zogeheten geo-validatie door de Dienst blijft ook onder de Omgevingswet nodig in het kader van bekendmaking van besluiten en andere rechtsfiguren via de reguliere voorziening voor officiële overheidspublicaties. De taak van geo-validatie vraagt daarom nu een afzonderlijke regeling. Voor die regeling is eveneens aanleiding omdat het toepassingsbereik van geografische gegevens onder de Omgevingswet verder wordt verbreed, en omdat op langere termijn ook buiten het domein van de Omgevingswet een verdere integratie van geografische gegevens in besluiten en beleidsdocumenten wordt voorzien.

Met de validatie wordt ervoor gezorgd dat de gegevens, die bestaan uit coördinaten en niet in leesbare tekst kunnen worden uitgedrukt, van voldoende kwaliteit zijn om de eenduidigheid, bruikbaarheid en begrijpelijkheid bij de vastlegging, besluitvorming, bekendmaking en het gebruik in verdere informatie- en beleidsprocessen te borgen. De validatie houdt niet een beleidsmatige of anderszins inhoudelijke toets in, maar ziet op (technische) kwaliteitsaspecten die deels vooral de doelmatige informatieverstrekking dienen (zoals uitwisselbaarheid en herbruikbaarheid van gegevens). Om die reden worden kwaliteit en doelmatigheid in samenhang genoemd. De betrokken Minister bepaalt op grond van welke standaarden wordt gevalideerd.

Artikel 2.13 (Kernenergiewet)

Onderdeel A (artikel 15aa Kernenergiewet)

Artikel 5.43 van de Omgevingswet is ontleend aan artikel 2.6 Wabo.¹⁷⁸

Onderdeel B (artikel 16, tweede lid, Kernenergiewet)

In de huidige tekst van de aanhef van artikel 16, tweede lid, wordt verwezen naar artikel 2.1, eerste lid, onder a, Wabo betreffende een vergunningplicht voor een bouwactiviteit. Omdat de Wabo bij inwerking-treding van de Omgevingswet wordt ingetrokken, moet de verwijzing in dit artikel worden gewijzigd. In het voorgestelde artikel 5.1 van de Omgevingswet is de vergunningplicht voor een bouwactiviteit gesplitst in een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan (omgevingsplan-activiteit) en een vergunningplicht voor een bouwactiviteit die alleen aan de regels voor technische bouwactiviteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving zal worden getoetst. Artikel 16, tweede lid, van de Kernenergiewet ziet op beide situaties. Daarom wordt voorgesteld in artikel 16, tweede lid, van de Kernenergiewet een verwijzing op te nemen naar zowel een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet als een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van die wet. De onderdelen a en b van artikel 16, tweede lid, van de Kernenergiewet worden ook aangepast om aan te sluiten bij de aanhef van artikel 16, tweede lid, van die wet.

Onderdelen C en E (artikelen 17, 20 en 20a Kernenergiewet)

Paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet bevat aanvullende bepalingen voor de gecoördineerde voorbereiding van de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning of om wijziging van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en voor een wateractiviteit als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet. Dit zijn aanvragen waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, van de Omgevingswet de verplichting geldt om deze gelijktijdig in te dienen. Deze paragraaf is een voortzetting van onder andere paragraaf 3.5 Wabo.¹⁷⁹

Onderdeel D (artikel 17b Kernenergiewet)

Dit artikel bevat het adviesrecht van de beheerder van een zuiveringstechnisch werk of een oppervlaktewaterlichaam met betrekking tot indirecte lozingen die daarop plaatsvinden. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo valt, door het integrale karakter van een vergunning op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, ook het niet-radiologische deel van de indirecte lozing onder die vergunning. De adviesregeling tussen het bevoegd gezag en de waterbeheerder, waarmee de expertise op het gebied van indirecte lozingen van de waterbeheerder in de vergunning wordt meegenomen, was wel geregeld in artikel 2.26 Wabo, maar niet in de Kernenergiewet. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dit adviesrecht alsnog opgenomen in artikel 17b. Voor de vormgeving van dit adviesrecht is aansluiting gezocht bij de wijze van regulering in het Omgevingsbesluit van het adviesrecht voor de waterbeheerder bij indirecte lozingen die onderdeel zijn van een omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteit.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 509.

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 548.

Onderdelen F en G (artikelen 21 en 32, vijfde lid, Kernenergiewet)

De verwijzing in artikel 21, vierde lid, van de Kernenergiewet naar artikel 2.22, tweede en derde lid, in relatie tot artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo, heeft betrekking op de artikelen 5.3 tot en met 5.11 van het Besluit omgevingsrecht. In de Omgevingswet gaat het hier om artikel 5.34 in relatie tot artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b. Dit is uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving in afdeling 8.5.

Artikel 4.4 van de Omgevingswet voorziet er in dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en rijksregels een verbod kan worden opgenomen om een activiteit te verrichten, voordat het voornemen daartoe bij het bevoegd gezag is gemeld. Dit artikel vervangt artikel 8.41 Wm.¹⁸⁰

Artikel 4.5 van de Omgevingswet maakt het mogelijk in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de rijksregels te voorzien in de benodigde mogelijkheden voor maatwerk, door het bevoegd gezag binnen die algemene regels de mogelijkheid te bieden om maatwerkvoorschriften te stellen. Het artikel bouwt, voor zover het rijksregels betreft, voort op de mogelijkheden die al in verschillende wetten zijn opgenomen, zoals in artikel 8.42 Wm.¹⁸¹

Het tweede lid van artikel 4.22 schrijft voor waartoe de regels die gelden voor milieubelastende activiteiten in ieder geval moeten strekken.¹⁸² De verwijzing naar artikel 8.40 Wm wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 4.22, tweede lid, van de Omgevingswet.

Onderdeel H (artikel 71 Kernenergiewet)

De Belemmeringenwet Privaatrecht wordt ingetrokken. Dit artikel wordt opgenomen in artikel 10.14, aanhef en onder e, van de Omgevingswet. Het gaat hierbij om de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruiming van een werk van algemeen belang. Het overgangsrecht voor dit artikel wordt opgenomen in artikel 4.15, tweede lid, van dit wetsvoorstel.

Onderdeel I (artikel 83a Kernenergiewet)

De artikelen 5.16 en 5.21 tot en met 5.23 Wabo zijn niet overgenomen in de Omgevingswet. Deze artikelen zien op het elkaar informeren door bestuursorganen of het informeren van belanghebbenden. Er is voor gekozen om deze artikelen niet over te nemen in de Omgevingswet, omdat enerzijds deze informatieplichten vanzelf spreken en anderzijds deze informatieplicht uit de Awb volgt.¹⁸³

Artikel 5.17 Wabo is niet overgeheveld, noch naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet, noch naar de Awb. Bij nader inzien wordt deze bevoegdheid, die oorspronkelijk bedoeld was als een nuttige aanvulling op de bestuursdwangbevoegdheid, als overbodig beschouwd. Artikel 5:2 Awb definieert een bestuurlijke sanctie zo ruim, dat daaronder ook het treffen van beheersmaatregelen (het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding) valt.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 468.

¹⁸¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 470.

¹⁸² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 478–479.

¹⁸³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244–245.

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244.

Artikel 5.18 Wabo (handhaving jegens de rechtsopvolger) wordt overgeheveld naar de Awb.¹⁸⁵ Artikel 5.15 Wabo waarin de bevoegdheid van de Minister die het aangaat is opgenomen om een last onder bestuursdwang op te leggen is opgenomen in artikel 18.4 van de Omgevingswet en artikel 5.19 Wabo waarin de bevoegdheid van het bevoegd gezag is opgenomen om een begunstigde beschikking geheel of gedeeltelijk in te trekken, is opgenomen in artikel 18.10 van de Omgevingswet.

Artikel 2.14 (Leegstandwet)

De Wabo wordt ingetrokken. In artikel 15, zevende lid, dertiende lid, onder a en c, en veertiende lid van de Leegstandwet wordt de verwijzing naar artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo vervangen door een verwijzing naar dat artikel in de Omgevingswet, artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

Artikel 2.15 (Luchtvaartwet)

Het aanwijzen van stiltegebieden geschiedt niet meer op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder d, Wm, maar wordt voortaan gedaan op grond van artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.27, aanhef en onder c, van de Omgevingswet.

Artikel 2.16 (Meststoffenwet)

Onderdeel A (artikel 16, tweede lid, Meststoffenwet)

De verwijzing naar het bepaalde bij of krachtens de Wabo wordt vervangen door een verwijzing naar de Omgevingswet. Omdat in de Omgevingswet zelf geen bepalingen over meststoffen worden opgenomen, wordt in dit artikel «krachtens de Omgevingswet» opgenomen. De verwijzing naar de Wm wordt gehandhaafd. Er is hier sprake van een verwijzing naar de artikelen 8.40 en 9.5.2 Wm.

Onderdeel B (artikel 43, eerste lid, Meststoffenwet)

Op grond van de Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu moet inspraak worden geboden bij de in bijlage I bij die richtlijn genoemde plannen en programma's. Artikel 4.1a Wm voorzag erin dat die plannen volgens afdeling 3.4 Awb werden voorbereid. Omdat alleen nog voor het actieprogramma op grond van artikel 5, eerste lid, van de nitraatrichtlijn een verplichting tot inspraak geldt, vervalt artikel 4.1a Wm en wordt deze inspraakverplichting opgenomen in artikel 43, eerste lid, van de Meststoffenwet.

Artikel 2.17 (Mijnbouwwet)

Onderdelen A en K (artikelen 1 en 40 Mijnbouwwet)

Artikel 1, onderdeel m, en artikel 40 kunnen vervallen, omdat de mijnbouwmilieuvergunning wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

De gronden voor weigering, het verbinden van voorschriften of beperkingen, die voorheen in artikel 40 waren opgenomen, zijn voortaan geregeld in afdeling 5.1 van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving.

¹⁸⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244.

De begripsbepalingen in de onderdelen ab en ac worden gewijzigd zodat aangesloten wordt op de terminologie in de Omgevingswet.

Onderdeel B (artikel 4 Mijnbouwwet)

Artikel 4 vervalt gedeeltelijk, omdat de wettelijke gedoogplicht voor het opsporen van onder meer CO₂-opslagcomplexen, delfstoffen of aardwarmte voortaan is geregeld in artikel 10.9 van de Omgevingswet. Het recht van grondeigenaren op een vergoeding voor het gebruik van hun grondgebieden ten behoeve van mijnbouwactiviteiten blijft achter in dit artikel. Voor de toelichting op deze vergoeding wordt verwezen naar het amendement Van Tongeren.¹⁸⁶

Onderdeel C (artikel 5 Mijnbouwwet)

Artikel 5 kan vervallen, omdat de oplegging van een gedoogbeschikking voor het opsporen van onder meer CO₂-opslagcomplexen, delfstoffen of aardwarmte voortaan is geregeld in artikel 10.14, onder c en d, van de Omgevingswet.

De zinsnede «het tot stand brengen of opruimen van een mijnbouwwerk of werken bestemd voor het opsporen van CO₂-opslagcomplexen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet» in artikel 10.14, aanhef en onder c en d, omvat ook activiteiten die een andere benaming hebben in de bestaande wetgeving, zoals vernieuwing, ontwikkeling, onderhoud, uitbreiding, herstel, of aanleggen.¹⁸⁷

Onderdeel D (artikel 7a Mijnbouwwet)

Artikel 7a bevat volgens de systematiek van de Omgevingswet beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit. Dit artikel komt te vervallen. In het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de wijze waarop dit artikel wordt verwerkt in het stelsel. Dit wetsvoorstel omvat door wijziging van de artikelen 2.28, 4.24 en 5.27 van de Omgevingswet wettelijke waarborgen voor een beleidsneutrale omzetting van het artikel naar het nieuwe stelsel. De uitwerking daarvan zal dan ook via het Invoeringsbesluit worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving.

Onderdeel E (artikelen 9, eerste lid, onder e, onder 1°, en 13, onder b, Mijnbouwwet)

De verwijzing naar artikel 4.3, eerste lid, Wro wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 2.24 van de Omgevingswet. De verwijzing naar dit artikel heeft betrekking op de regels die worden gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Een vergelijkbaar artikel als artikel 10.8 van de Wro is niet opgenomen in de Omgevingswet.

Onderdeel F (artikel 17, derde lid, Mijnbouwwet)

In artikel 17, derde lid, onder a, wordt de verwijzing naar een structuurvisie als bedoeld in de Wro vervangen door een verwijzing naar de nationale omgevingsvisie, een instructieregel, een instructie of een programma als bedoeld in de Omgevingswet. In het derde lid, onder b, wordt de verwijzing naar artikel 4.3, eerste lid, Wro vervangen door een verwijzing naar artikel 2.24 van de Omgevingswet en wordt het begrip een

¹⁸⁶ Kamerstukken 2015/16, 34 348, nr. 8.

¹⁸⁷ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.1 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 519).

goede ruimtelijke ordening vervangen door het bredere begrip fysieke leefomgeving.

Onderdelen G, H en I (artikelen 18, eerste lid, onder c, 21, eerste lid, onder g, 27, eerste lid, onder j, en 29, vierde lid, onder b, Mijnbouwwet)

In de artikelen 18, eerste lid, onder c, 21, eerste lid, onder g, 27, eerste lid, onder j, en 29, vierde lid, onder b, wordt de verwijzing naar artikel 4.3, eerste lid, Wro vervangen door een verwijzing naar artikel 2.24 van de Omgevingswet. In de artikelen 18, eerste lid, onder h, en 21, eerste lid, onder l, wordt de Wro vervangen door de Omgevingswet.

Onderdeel J (artikel 34, zevende lid, Mijnbouwwet)

Dit artikel is technisch aangepast in verband met de integratie van de vergunningen, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo en de artikelen 6.2, eerste lid, onder a, en 6.3, eerste lid, van de Waterwet in de omgevingsvergunning bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b en artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d van de Omgevingswet. Artikel 6.5 van de Waterwet is vervangen door artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, d en f, onder 2°, van de Omgevingswet en artikel 6.10 van de Waterwet is vervangen door artikel 2.40, eerste lid, van die wet. Onderdeel 4° komt te vervallen, omdat artikel 40 van de Mijnbouwwet vervalt (zie voor de toelichting onderdeel A). Voortaan worden de voorschriften en beperkingen die in artikel 40 zijn opgenomen geregeld in afdeling 5.1 van de Omgevingswet. De onderdelen 2°, 3° en 4° zijn samengevoegd in één onderdeel, omdat er wordt verwezen naar verschillende besluiten op grond van de Omgevingswet en niet meer naar verschillende besluiten op grond van verschillende wetten. De toedeling van de bevoegdheid tot het nemen van besluiten wordt opgenomen in het Omgevingsbesluit.

Onderdeel L (artikel 43 Mijnbouwwet)

Artikel 43 kan vervallen, omdat de ontheffing voor het zich mogen bevinden in een veiligheidszone rondom een mijnbouwinstallatie wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 5°, van de Omgevingswet. De gronden voor verlening, wijziging of intrekking van de ontheffing, waarvoor voorheen een delegatiegrondslag was opgenomen in artikel 43 van de Mijnbouwwet, zijn voortaan geregeld in afdeling 5.1 en 16.5 van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving.

Onderdelen M en N (artikelen 127, eerste lid, onder a, en 132 Mijnbouwwet)

De wijzigingen van de artikelen 127 en 132 van de Mijnbouwwet hangen samen met het nieuwe artikel 18.5a in de Omgevingswet (artikel 1.1, onder HO). In dit artikel is bepaald dat de taken en bevoegdheden inzake toezicht en handhaving bij mijnbouw niet worden uitgeoefend door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, maar door het in de Mijnbouwwet aangewezen bestuursorgaan. Met het aangewezen bestuursorgaan wordt bedoeld op de inspecteur-generaal der mijnen, wiens taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in hoofdstuk 8 van de Mijnbouwwet.

De wijzigingen in de Mijnbouwwet leggen de taken en bevoegdheden van de inspecteur-generaal vast voor wat betreft voorschriften over mijnbouw op grond van de Omgevingswet. Het aanpassen van de Mijnbouwwet is

dus in feite de evenknie van artikel 18.5a Ow. Er is gekozen voor het opnemen van een verwijzing naar de Omgevingswet in de Mijnbouwwet, omdat dit aansluit bij de keuzes die zijn gemaakt in de wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) die op 1 januari 2017 in werking getreden is.¹⁸⁸ Om de onafhankelijke positie van de inspecteur-generaal der mijnen te versterken, wordt met die wijziging op wetsniveau vastgelegd welke taken de inspecteur-generaal heeft inzake toezicht en handhaving, en hoe in dat verband de verhoudingen tussen de inspecteur-generaal der mijnen en de Minister van Economische Zaken en Klimaat zijn. Het opnemen van de taken inzake toezicht en handhaving bij de Omgevingswet in de Mijnbouwwet sluit aan bij de gedachte om de onafhankelijke positie van de inspecteur-generaal der mijnen in de Mijnbouwwet te regelen. Net als met artikel 18.5a van de Omgevingswet – niet beoogt om beleidsmatige veranderingen vast te leggen.

Onderdeel O (artikel 133, eerste lid, Mijnbouwwet)

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de Wabo ingetrokken. Omdat in de Omgevingswet het verbod tot het heffen van leges niet terugkomt kan dit onderdeel in de aanhef van het eerste lid vervallen.

Onderdelen P tot en met R (artikelen 141a, 141b en 141c Mijnbouwwet)

De Mijnbouwwet maakt gebruik van de rijkscoördinatieregeling van de Wro om effectieve besluitvorming over de aanleg of de uitbreiding van mijnbouwwerken of pijpleidingen mogelijk te maken. De rijkscoördinatieregeling wordt vervangen door de regeling voor het projectbesluit in afdeling 5.2, artikel 16.7 van de Omgevingswet en de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb. De Mijnbouwwet blijft bepalen voor welke gevallen de Minister van Economische Zaken en Klimaat in ieder geval een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet vaststelt. Uit de woorden «als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet» volgt dat de procedure uit die afdeling van toepassing is. Dit betekent ook dat een projectbesluit door de Minister van Economische Zaken en Klimaat wordt genomen, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (op grond van artikel 5.44, eerste lid), tenzij het gaat om een project waarvoor geen overeenstemming is vereist voor de vaststelling van het projectbesluit (op grond van artikel 5.44, tweede lid). De zinsnede «in ieder geval» is toegevoegd, omdat op grond van artikel 5.44 van de Omgevingswet de Minister van Economische Zaken en Klimaat ook voor andere projecten, dan de in artikel 141a genoemde, een projectbesluit kan nemen. In de aanwijzing van de gevallen is geen wijziging aangebracht, die is gelijk gebleven.

In hoofdstuk 9a worden de huidige artikelen 141a tot en met 141c, waarin werd aangesloten bij de rijkscoördinatieregeling van de Wro, vervangen door één artikel, artikel 141a. In het eerste lid van artikel 141a (nieuw) wordt geregeld dat voor de aanleg of uitbreiding van welke mijnbouwwerken of pijpleidingen de Minister van Economische Zaken en Klimaat een projectbesluit vaststelt. Het opschrift van hoofdstuk 9a is aan deze wijziging aangepast. Het huidige tweede en derde lid kunnen vervallen. Daarvoor in de plaats komt een nieuw tweede lid van artikel 141a, op grond waarvan de coördinatieregeling verplicht is voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste lid van artikel 141a.

¹⁸⁸ Stb. 2016, 554.

Het nieuwe vierde lid heeft betrekking op projecten waarop de Verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009 (PbEU 2013, L 115) van toepassing is. Op grond van artikel 141a van de Mijnbouwwet, eerste lid, aanhef, zoals deze aanhef door dit wetsvoorstel wordt gewijzigd, wordt voor die trans-Europese energie-infrastructuurprojecten de rijkscoördinatie­regeling vervangen door de projectprocedure in combinatie met de nieuwe coördinatie­regeling van de Awb, een en ander uiteraard met inachtneming van de direct werkende (procedure)regels uit de verordening. Uit artikel 9, eerste lid, van de verordening volgt dat een handleiding moet worden opgesteld over de procedures die gelden voor de betreffende projecten, waarin onder meer wordt vermeld welke besluiten nodig zijn, op welke regels die besluiten zijn gebaseerd en hoe het besluitvormings­procedure eruit­ziet. In dit artikellid wordt bepaald dat die handleiding wordt opgesteld door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De huidige artikelen 141b en 141c kunnen vervallen, omdat de procedure die daarin wordt beschreven is vervangen door de procedure voor een projectbesluit in afdeling 5.2 en artikel 16.7 van de Omgevingswet, en de coördinatie­regeling in afdeling 3.5 Awb. Door de generieke en dwingende werking van de Awb, hoeft deze coördinatie­regeling niet expliciet genoemd te worden in de Mijnbouwwet. Op grond van het tweede lid van artikel 141a (nieuw) is de coördinatie­regeling verplicht voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste lid van artikel 141a (nieuw). Dit is in lijn met artikel 5.45, tweede lid, van de Omgevingswet, waarin de coördinatie­regeling verplicht is gesteld voor projecten voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 5.46 van de Omgevingswet.

Onderdeel S (artikel 142, eerste lid, Mijnbouwwet)

Artikel 142, eerste lid, wordt opnieuw vastgesteld, zodat de zinsnede over de rechtsbescherming voor de mijnbouwmilieuvergunning komt te vervallen. De mijnbouwmilieuvergunning wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en volgt voortaan de daarvoor geregelde procedure voor rechtsbescherming. Voor het winningsplan blijft de rechtsbescherming gelijk aan de huidige situatie.

Artikel 2.18 (Spoorwegwet)

Onderdeel A (artikel 17, tweede lid, onder b, onderdeel 3° Spoorwegwet)

Artikel 12.13, eerste lid, Wm regelt dat het bevoegd gezag verplicht is gegevens over externe veiligheid uit het register over externe veiligheid (artikel 12.12 Wm) te verstrekken. Na inwerkingtreding van artikel 20.10 van de Omgevingswet zal dit register bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld, op grond van artikel 20.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Het verstrekken van gegevens uit dit register geschiedt bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 20.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet. Dit register dat gegevens bevat over externe veiligheidsrisico's is een verplicht register op grond van artikel 20.11, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

Onderdeel B (artikel 19 Spoorwegwet)

Het huidige artikel 19 van de Spoorwegwet stelt, ter bescherming van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen en in het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan, regels en een vergunningplicht over activiteiten binnen de begrenzing van hoofdspoorwegen. Bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling worden algemene regels gesteld waarbij van de vergunningplicht kan worden afgezien. Voor handelingen en activiteiten die niet in de algemene regels passen, blijft de vergunningplicht gelden. Artikel 19 vervalt, omdat het stellen van algemene regels en het vergunningenregime wordt opgenomen in de Omgevingswet. In de Omgevingswet wordt voor «de begrenzing van hoofdspoorwegen» een andere terminologie gebruikt namelijk, het begrip «beperkingengebied». In artikel 2.19 van de Omgevingswet worden de algemene rijkstaken opgenomen. Zo is op grond van het derde lid, onder a, onder 2°, van artikel 2.19 van de Omgevingswet, het de taak van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om de staat en werking van hoofdspoorweginfrastructuur en bijzonder spoorweginfrastructuur te behoeden. De bepalingen in artikel 19 van de Spoorwegwet die de grondslag voor de algemene regels betreffen, worden opgenomen in de artikelen 4.3, tweede lid, onder c, onder 2°, en 4.12, eerste lid, onder d, onder 3°, van de Omgevingswet. Op grond van artikel 2.21a, eerste lid, van de Omgevingswet worden bij ministeriële regeling de beperkingengebieden met betrekking tot hoofdspoorweginfrastructuur aangewezen en geometrisch begrensd. Het vergunningenregime van artikel 19 van de Spoorwegwet wordt opgenomen in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 4°, in samenhang met de artikelen 5.28 en 5.18 van de Omgevingswet.

Onderdeel C (artikel 22, derde lid, Spoorwegwet)

Omdat artikel 19 vervalt moet de tweede zin van artikel 22, derde lid, van de Spoorwegwet worden gewijzigd, omdat deze verwijst naar het vierde lid van artikel 19 van de Spoorwegwet. In artikel 19, vierde lid, van die wet is bepaald dat er voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden in het belang van de bescherming van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen en in het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan. Hierbij wordt verwezen naar artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet. In artikel 22, derde lid, tweede zin van de Spoorwegwet is bepaald dat net als aan een vergunning ook aan een ontheffing voorschriften kunnen worden verbonden.

Voorgesteld wordt om de tweede zin van het derde lid van de Spoorwegwet te wijzigen en daarin de voorschriften op te nemen die aan een ontheffing kunnen worden verbonden, zoals omschreven in artikel 19, eerste en vierde lid, van de Spoorwegwet. Omdat de voorschriften betrekking hebben op twee verschillende doelstellingen wordt een derde zin toegevoegd aan artikel 22, derde lid, van de Spoorwegwet.

Onderdeel D (artikelen 24 en 25 Spoorwegwet)

De artikelen 24 en 25 van de Spoorwegwet vervallen, omdat deze worden opgenomen in de Omgevingswet. De artikelen 24, eerste lid, en 25 van de Spoorwegwet waarin een gedoogplicht geldt voor aanraking, doorsnijding of overbrugging van andere infrastructuur van algemeen nut door hoofdspoorwegen en de onder of naast de hoofdspoorweginfrastructuur gelegen grond, de daarin gelegen werken en daarop gelegen opstallen, wordt voortaan geregeld in artikel 10.8, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet. Artikel 24, derde lid, van de Spoorwegwet waarin een gedoogplicht kan worden opgelegd voor het aanleggen, herstellen,

vernieuwen of uitbreiden van een hoofdspoorweg, wordt voortaan geregeld in artikel 10.13, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet. Artikel 24, tweede lid, van de Spoorwegwet komt terug in afdeling 15.2 van de Omgevingswet, waarin schade bij gedoogplichten wordt opgenomen.

Onderdeel E (artikel 77, eerste lid, Spoorwegwet)

De bevoegdheid om een bestuurlijke boete voor een overtreding van artikel 19 van de Spoorwegwet op te leggen, wordt opgenomen in artikel 18.15 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 80 van de Spoorwegwet.

Onderdeel F (artikel 87, eerste lid, Spoorwegwet)

Artikel 19 vervalt, omdat het stellen van algemene regels en het vergunningenregime wordt opgenomen in de Omgevingswet. Hierdoor kan een overtreding op grond van dat artikel niet meer als strafbaar worden aangemerkt op grond van artikel 87 van de Spoorwegwet. Om de mogelijkheid om strafrechtelijk te handhaven te behouden, wordt in het eerste lid van artikel 87 van de Spoorwegwet, de onderdelen van de artikelen 4.3 en 5.1 van de Omgevingswet ingevoegd, die zien op de algemene regels en het vergunningenregime van hoofdspoorwegen.

Artikel 2.19 Telecommunicatiewet

Op grond van artikel 5.9 van de Telecommunicatiewet kunnen de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de spoorwegbeheerder en de waterschappen de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk verplichten maatregelen te nemen ten aanzien van kabels (onder meer het verplaatsen daarvan) als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van werken op grond van een ontwerp-tracébesluit of een ontwerp-projectplan. Deze twee instrumenten worden door de voorgestelde wijziging vervangen door nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet.

Onderdeel 1°

In de plaats van het ontwerp-tracébesluit, zoals geregeld in artikel 11 van de Tracéwet, komt het projectbesluit van artikel 5.46, eerste lid, van de Omgevingswet. Artikel 11 van de Tracéwet moet in samenhang met de artikelen 1 en 8 van die wet worden gelezen. In artikel 5.46, eerste lid, van de Omgevingswet staan de hoofdinfrastructuurwerken opgesomd die – evenals in de artikelen 1 en 8 van de Tracéwet – aangemerkt worden als werken van nationaal belang. Daarvoor is alleen de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd een projectbesluit te nemen. Door expliciet te verwijzen naar artikel 5.46, eerste lid, wordt uitgesloten dat het om andere auto-, spoor- of vaarwegen kan gaan dan de wegen die voorheen werden genoemd in artikel 1 van Tracéwet. De verlegging van kabels in verband met een projectbesluit kan dus niet verplicht worden voor wegen die niet van nationaal belang zijn, zoals de meeste provinciale (N-) wegen of gemeentelijke wegen.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Voor een meer uitgebreide toelichting: Tweede nota van wijziging op de Tracéwet (Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 17, blz. 4). Deze lijn is ook bevestigd in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraak van 27 januari 2016, nrs. 201500779/1/R6, 201501507/1/R6, 201501213/1/R6 en 201501216/1/R6).

Onderdeel 2°

In de plaats van het zogeheten kleine projectplan uit artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet komt een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 2°, van de Omgevingswet respectievelijk een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 van de Omgevingswet. De verwijzing naar een waterstaatswerk als bedoeld in de Omgevingswet komt in de plaats van de waterstaatswerken die genoemd worden in artikel 5.5 van de Waterwet.

Het huidige tracébesluit en het kleine projectplan zijn besluiten voor de uitvoering van activiteiten door of namens de beheerder. Een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 2°, van de Omgevingswet respectievelijk een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 van de Omgevingswet kunnen naast de uitvoering van activiteiten door of namens de beheerder, ook activiteiten van derden betreffen. Om te voorkomen dat de reikwijdte van het bepaalde in de Telecommunicatiewet wordt verruimd is in de aanhef van artikel 5.9 toegevoegd dat het enkel gaat om besluiten over activiteiten door of namens de beheerder. Door deze restrictie op te nemen wordt voorkomen dat de verlegplicht vaker dan nu zou kunnen worden opgelegd aan de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk.

Het treffen van maatregelen ten aanzien van kabels wordt nu al verplicht gesteld vanaf het moment van een ontwerp van een tracébesluit of een klein projectplan. De omgevingsvergunning kent geen ontwerpfase. Daarom wordt voor het overgangsrecht dan ook aangesloten bij het moment van bekendmaking (zie hierna in artikel 4.4). Doordat het woord ontwerp voor omgevingsvergunning wordt weggelaten, verschuift de plicht tot het treffen van maatregelen naar een latere fase.

Wellicht ten overvloede wordt nog vermeld dat de gedoogplicht op grond van artikel 5.9 van de Telecommunicatiewet vooral betrekking heeft op het treffen van maatregelen ten aanzien van kabels (waaronder het verplaatsen daarvan) door de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk.

Artikel 2.20 (Uitvoeringswet grondkamers)

In de Omgevingswet wordt het begrip omgevingsplan geïntroduceerd ter vervanging van het begrip bestemmingsplan. De genoemde wijziging regelt de technische aanpassing in de Uitvoeringswet grondkamers.

Artikel 2.21 (Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte)

De verwijzing in de artikelen 7, tiende lid, 10, eerste lid, en 13, vijfde lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte naar artikel 120 van de Woningwet wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met artikel 4.20, aanhef en onder f, van de Omgevingswet. Op grond van artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.20 kunnen rijksregels worden gesteld ter implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen, waaronder de in onderdeel f genoemde Richtlijn energieprestatie van gebouwen. Artikel 120 van de Woningwet regelde een soortgelijke bevoegdheid.

Artikel 2.22 (Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)

Artikel 23, eerste lid, van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag kan vervallen, omdat de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt ingetrokken en de Belemmeringenwet Verordeningen al is ingetrokken. Gedoogplichten worden voortaan opgelegd in overeenstemming met de procedure in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet.

Door het laten vervallen van het eerste lid, moeten het tweede en derde lid worden vernummerd naar eerste en tweede lid. Het eerste lid (nieuw) wordt aangepast. De verwijzing in het eerste lid naar «die maatregelen» wordt vervangen door: maatregelen ten aanzien van grenswateren. Hierdoor blijft de verwijzing zelfstandig leesbaar.

Artikel 2.23 (Uitvoeringswet verdrag chemische wapens)

Onderdeel A (artikel 1, eerste lid, onder f, Uitvoeringswet verdrag chemische wapens)

In deze wet wordt het inrichtingenbegrip uit de Wm gehanteerd. Dit begrip komt niet meer terug in de Omgevingswet. Om die reden wordt er aangesloten bij de definitie van het begrip «inrichting» uit de Verificatiebijlage bij het verdrag.

Onderdeel B (artikel 11 Uitvoeringswet verdrag chemische wapens)

De verwijzing naar artikel 5.10 Wabo wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 18.6 van de Omgevingswet.

Artikel 2.24 (Warmtewet)

Artikel 38 van de Warmtewet kan vervallen, omdat de daarin geregelde aanmerking van werken voor de levering van warmte als openbare werken van algemeen nut, voortaan wordt geregeld in artikel 10.14, onder f, van de Omgevingswet.

Artikel 2.25 (Waterschapswet)

Onderdeel A (artikel 1 Waterschapswet)

In artikel 1, tweede en derde lid, wordt de zinsnede «de zorg voor het watersysteem» vervangen door: het beheer van watersystemen. Hierdoor wordt de taakomschrijving van waterschappen in de Waterschapswet in overeenstemming gebracht met de omschrijving van de waterschapstaken in artikel 2.17 van de Omgevingswet. De begripsomschrijving «beheer van watersystemen» in de bijlage van de Omgevingswet is grotendeels ontleend aan de begripsomschrijving van beheer in artikel 1.1 van de Waterwet. Het gaat daar om operationeel beheer voor een of meer afzonderlijke watersystemen, als onderdeel van de totale overheidszorg voor watersystemen, gericht op de doelstellingen van (integraal) waterbeheer in artikel 2.1 van de Waterwet, kort gezegd het tegengaan van overstromingen en het kwantiteitsbeheer, in samenhang met waterkwaliteitsbeheer en functiegericht beheer. Het gebruik van het woord «beheer» in plaats van het huidige woord «zorg» benadrukt dat wat al in de considerans van de Waterwet was opgenomen, namelijk dat de zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het milieu, ook gestalte krijgt door het integrale beheer van watersystemen.

In artikel 1, tweede lid, wordt de zinsnede «de zorg voor het zuiveren van afvalwater» vervangen door: de zuivering van stedelijk afvalwater, waardoor ook deze taakomschrijving in overeenstemming wordt gebracht met omschrijving daarvan in artikel 2.17 van de Omgevingswet.

In artikel 1, derde lid, vervalt de verwijzing naar artikel 3.2A van de Waterwet, omdat dit artikel in de Waterwet vervalt. Op grond van dit artikel draagt een waterschap zorg voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten. Deze taak blijft gehandhaafd in artikel 1, derde lid, van de Waterschapswet. De zorg voor het voorkomen van schade door muskus- en beverratten omvat ook het voorkomen van schade aan waterstaatswerken in beheer bij het Rijk. Deze taaktoedeling wordt bestendig. Dit gebeurt door het deel van de taak voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk aan de waterschappen toe te delen in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 2.20, derde lid, van de Omgevingswet.

Onderdeel B (artikel 83, tweede lid, onder g, Waterschapswet)

In het tweede lid van artikel 83 kan de zinsnede «met uitzondering van projectplannen als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet» vervallen, omdat op grond van artikel 5.42 van de Omgevingswet alleen het dagelijks bestuur de bevoegdheid heeft omgevingsvergunningen te verlenen en projectbesluiten te nemen. Dit zijn dus geen bevoegdheden voor het algemeen bestuur, die zij dus ook niet kunnen overdragen aan het dagelijks bestuur.

Onderdeel C (artikel 117, eerste lid, Waterschapswet)

In artikel 117, eerste lid, aanhef, wordt de zinsnede «de zorg voor het watersysteem» vervangen door: het beheer van watersystemen. Hierdoor wordt de nieuwe omschrijving van waterschapstaken in artikel 2.17 van de Omgevingswet ingevoegd in het artikel dat de bevoegdheid tot kostenverhaal regelt voor de uitvoering van die taken door de waterschappen. Zie meer uitgebreid de toelichting onder A.

Onderdeel D (artikel 122, eerste lid, Waterschapswet)

Omdat de legger, bedoeld in artikel 2.39 van de Omgevingswet, zal voorzien in de aanwijzing van bergingsgebieden, wordt in dit artikel de verwijzing naar de legger, bedoeld in artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet vervangen door een verwijzing naar die andere legger.

Onderdeel E (artikel 122c Waterschapswet)

In de onderdelen a, c en i wordt het woord «riolering» vervangen door: openbaar vuilwaterriool. Hierdoor wordt artikel 122c in overeenstemming gebracht met de begripsomschrijving openbaar vuilwaterriool in de bijlage van de Omgevingswet. Deze begripsomschrijving is ontleend aan artikel 1.1 Wm en artikel 1.1 van de Waterwet. Zuiveringstechnisch werk, in onderdeel a, hoeft hier niet de betekenis te krijgen die het heeft in de Omgevingswet, omdat het begrip in dit hoofdstuk van de Waterschapswet alleen bedoeld is voor de heffingen. In onderdeel e wordt voor de definitie van afvalwater niet meer verwezen naar artikel 3.4 van de Waterwet, maar naar afvalwater als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet.

Onderdeel F (artikel 122d, vierde lid, Waterschapswet)

In artikel 122 d, vierde lid, wordt het woord «riolering» telkens vervangen door: openbaar vuilwaterriool. Hierdoor wordt artikel 122d, vierde lid, in overeenstemming gebracht met de begripsomschrijving openbaar vuilwaterriool in de bijlage van de Omgevingswet.

Artikel 2.26 (Waterstaatswet 1900)

Onderdeel A (paragrafen 6 en 6a Waterstaatswet 1900)

Artikel 9 kan vervallen, omdat de inhoud van dit artikel voortaan geregeld wordt in artikel 10.2, eerste lid, onder b en c, van de Omgevingswet. Artikel 10 kan vervallen, omdat de inhoud van dit artikel voortaan geregeld wordt in artikel 10.2, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet.

De artikelen 12b en 12c kunnen vervallen, omdat de inhoud van deze artikelen voortaan geregeld wordt in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.

Door het vervallen van deze artikelen kunnen de paragrafen 6 en 6a in zijn geheel vervallen.

Onderdeel B (artikel 103 Waterstaatswet 1900)

De (voorheen natte) waterstaatswerken worden voortaan geregeld in de Omgevingswet en niet meer in de Waterwet. Artikel 103 wordt daarmee in overeenstemming gebracht.

Artikel 2.27 (Waterwet)

Algemeen

Door de keuze voor een modulaire aanpak van de Omgevingswet blijven enkele onderdelen van de Waterwet, die niet nodig zijn om het nieuwe stelsel te laten functioneren, vooralsnog achter in die wet. Deze onderdelen betreffen, in chronologische volgorde, de deltacommissaris (§ 1a van hoofdstuk 3), het deltaprogramma (hoofdstuk 4a), de heffingen, met uitzondering van de grondwateronttrekkingsheffing (§ 1 en 2 van hoofdstuk 7), het deltafonds (§ 4a van hoofdstuk 7) en financiering en bekostiging maatregelen primaire waterkeringen (§ 5 van hoofdstuk 7). Alle overige onderdelen kunnen vervallen, omdat zij een plaats hebben gekregen in de Omgevingswet.

In de transponeringstabel Waterwet in bijlage 2, onderdeel h, bij deze toelichting wordt de overgang van artikelen uit de Waterwet naar de Omgevingswet weergegeven.

De wijzigingen in de Waterwet zoals opgenomen in artikel 2.27 worden hieronder toegelicht. De wijzigingen zien enerzijds op het laten vervallen van een groot aantal onderdelen van de Waterwet en anderzijds op het aanpassen van de onderdelen die achterblijven in de Waterwet aan de Omgevingswet.

Onderdeel A (artikel 1.1 Waterwet)

De begripsbepaling van «Onze Minister» moet gehandhaafd blijven voor zijn bevoegdheden rondom het deltafonds (beheer) en de financiële bepalingen in hoofdstuk 7 van de Waterwet. De begripsbepaling van «Onze Ministers» moet gehandhaafd blijven voor hun bevoegdheden

rondom artikel 3.6b (voorstel deltaprogramma) en artikel 3.6c (gegevensverstreking aan deltacommissaris).

De begripsbepaling van «oppervlaktewaterlichaam» moet gehandhaafd blijven voor de in de Waterwet achterblijvende artikelen 7.2, 7.10, 7.12 en 7.13. Hetzelfde geldt voor de begripsbepaling van «zuiveringstechnisch werk» voor de achterblijvende artikelen 7.2, 7.5, 7.8 en 7.11. Deze begripsbepalingen krijgen wel de inhoud die de Omgevingswet daaraan geeft, tenzij anders bepaald (zie aanhef). Het tweede en derde lid vervallen.

Onderdelen B, C en L (hoofdstukken 1, paragraaf 2, 2, 3, paragrafen 1, 2 en 3, 4, 5, 6 en 8, Waterwet)

Uit de Waterwet vervallen de hoofdstukken 2, 4, 5, 6 en 8. Van hoofdstuk 1 vervalt alleen paragraaf 2 en van hoofdstuk 3 vervallen de paragrafen 1, 2 en 3 en dus niet paragraaf 1a.

Onderdeel D (artikel 4.9, zesde lid, Waterwet)

Tot nog toe vormt het nationale waterplan het integraal afgewogen beleidskader voor het deltaprogramma. De maatregelen en voorzieningen in het deltaprogramma dragen bij aan de uitvoering van het nationale waterplan op het gebied van waterveiligheid en de zoetwatervoorziening. In verband met het integrale karakter van het deltaprogramma kan het programma ook maatregelen en voorzieningen bevatten voor andere beleidsterreinen.

Met de invoering van de Omgevingswet wordt het nationaal waterplan vervangen door enerzijds de nationale omgevingsvisie, voor het meer strategische deel van het waterplan, en anderzijds het nationaal waterprogramma, voor het meer uitvoerende deel van het waterplan. De omgevingsvisie gaat dus het integraal afgewogen beleidskader voor het deltaprogramma vormen. Het deltaprogramma is de concrete uitwerking van de strategische beleidskeuzen die gemaakt worden in de nationale omgevingsvisie. De voorgestelde wijziging van artikel 4.9 vervangt daarom de verwijzing naar het nationale waterplan door een verwijzing naar de nationale omgevingsvisie.

Onderdeel E (artikel 7.1, tweede lid Waterwet)

In artikel 7.1, tweede lid, vervalt «: a. worden de gronden binnen een oppervlaktewaterlichaam die ingevolge artikel 3.1 of 3.2 zijn aangewezen als drogere oevergebieden, niet tot dat oppervlaktewaterlichaam gerekend en b.». Voor een toelichting bij deze wijziging wordt verwezen naar de wijziging van de artikelen 2.18 en 2.20 van de Omgevingswet in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel.

Onderdelen F en G (artikelen 7.7 en 7.8 Waterwet)

De artikelen 7.7 en 7.8, tweede lid, over de grondwateronttrekkingsheffing, kunnen vervallen door het nieuw voorgestelde artikel 13.4b van de Omgevingswet, zoals opgenomen in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de invoering van artikel 13.4b.

Onderdeel H (artikel 7.9 Waterwet)

Artikel 7.9, over het verhaal van kosten, kan vervallen, omdat dit voortaan wordt geregeld in artikel 13.1 van de Omgevingswet.

Onderdeel I (hoofdstuk 7, paragrafen 3 en 4, Waterwet)

De paragrafen 3 en 4 van hoofdstuk 7 kunnen vervallen, omdat de vergoeding van schade voortaan wordt geregeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. Zie ook de transponeringstabel in in bijlage 2, onderdeel h, bij deze toelichting.

Onderdelen J en K (artikel 7.23, eerste lid, en 7.24 eerste en vijfde lid Waterwet)

In de artikelen 7.23, eerste lid, en 7.24, eerste en vijfde lid, wordt verwezen naar de krachtens de artikelen 2.2, 2.3, 2.4 en 2.12, vierde lid, van de Waterwet te stellen veiligheidsnormen en regels. Op grond van deze artikelen zijn de normen vastgesteld waaraan de waterkeringen moeten voldoen. Om aan die normen te voldoen moet de beheerder tijdig werkzaamheden verrichten en maatregelen treffen. Op grond van artikel 7.23 kan, als is voldaan aan de daarin vermelde voorwaarden, aan de beheerder subsidie worden verleend. In artikel 7.24 is de bekostiging van subsidies en uitgaven voor dergelijke werkzaamheden en maatregelen geregeld.

De normering van de primaire waterkeringen vindt voortaan plaats door middel van omgevingswaarden vastgesteld op grond van artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet en andere parameters als bedoeld in artikel 20.1, derde lid, van die wet. Voor andere dan primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het Rijk zal normering plaatsvinden krachtens artikel 2.13, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Normering vindt ook plaats door het stellen van regels op grond van de artikelen 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet. De verwijzingen in de artikelen 7.23, eerste lid, en 7.24, eerste en vijfde lid, zijn daaraan aangepast.

Onderdeel L (artikel 10.1 en 10.2 Waterwet)

Artikel 10.1 kan vervallen, omdat artikel 23.1 van de Omgevingswet daarvoor in de plaats komt. Artikel 10.2 kan vervallen, omdat artikel 23.2 van de Omgevingswet daarvoor in de plaats komt.

Onderdeel M (artikel 10.4, tweede lid, Waterwet)

Artikel 10.4 regelt de evaluatie van de Waterwet. Het eerste lid heeft betrekking op de Waterwet als geheel. Het tweede lid voorziet in een evaluatie van een aantal bepalingen die betrekking heeft op de normering van de primaire waterkeringen en de bekostiging en financiering van maatregelen om aan die normering te voldoen. Dit onderdeel wijzigt het tweede lid van artikel 10.4. Omdat de bepalingen over de normering van de waterkeringen over zijn gegaan naar de Omgevingswet, kunnen zij uit de opsomming van het tweede lid vervallen. Dit betekent niet dat de evaluatie van die artikelen niet meer plaatsvindt. De evaluatie van de normering van waterkeringen vindt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet voortaan plaats op grond van artikel 23.9 van die wet.

Artikel 2.28 (Wegenverkeerswet 1994)

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de Wet luvo ingetrokken (zie artikel 3.1). De bepalingen over luchtverontreiniging zijn al opgenomen in hoofdstuk 9 Wm. Om die reden wordt artikel 27 van de Wegenverkeerswet 1994 gewijzigd.

Artikel 2.29 (Wegenwet)

De onttrekking van een weg aan de openbaarheid als bedoeld in artikel 7 van de Wegenwet wordt in het Omgevingsbesluit aangewezen als extern besluit voor het projectbesluit. Dit is een besluit dat niet op grond van de Omgevingswet wordt genomen, maar wel moet kunnen worden meegenomen in het projectbesluit als dat expliciet in dat projectbesluit is aangegeven.

Voor projectbesluiten op rijksniveau is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aangewezen als bevoegd gezag. Op provinciaal niveau zijn gedeputeerde staten aangewezen als bevoegd gezag. Ook het dagelijks bestuur van een waterschap kan in bepaalde gevallen een projectbesluit nemen. Wanneer de onttrekking van een weg aan de openbaarheid wordt meegenomen in een projectbesluit, levert dit een verschil in bevoegdheidstoedeling op omdat de onttrekking van wegen die door het Rijk worden onderhouden in de Wegenwet is voorbehouden aan de Kroon. Voor onttrekking aan de openbaarheid van wegen in beheer van de provincie zijn provinciale staten bevoegd. Dit strookt niet met de aanwijzing van onttrekking aan de openbaarheid van een weg als extern besluit. Om toch mogelijk te maken dat het bevoegd gezag van het projectbesluit de onttrekking van de openbaarheid van een weg mee kan nemen in het projectbesluit, is er een derde lid aan artikel 8 van de Wegenwet toegevoegd. Dit draagt bij aan het uitgangspunt dat het projectbesluit alle toestemmingen bevat om een project te kunnen realiseren. Daarbij zal de Kroon of provinciale staten wel om advies gevraagd moeten worden. Wanneer met een projectbesluit op provinciaal niveau een weg van het Rijk aan de openbaarheid wordt onttrokken, wordt op grond van de Omgevingswet voorzien in een verplichting tot advies met instemming van het Rijk. Hetzelfde geldt voor een projectbesluit van een waterschap.

Artikel 2.30 (Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

Onderdeel A (artikel 1 Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

In onderdeel e wordt voor de begripsbepaling bouwen aangesloten bij de begripsbepaling bouwen in de Omgevingswet, omdat het Bouwbesluit inclusief regels over wegtunnels, dat op grond van de Woningwet is vastgesteld, opgaat in het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat op grond van de Omgevingswet wordt vastgesteld.

De definitie in onderdeel f omvat naast «omgevingsplan» ter vervanging van het begrip «bestemmingsplan», ook de omgevingsplanactiviteit ter vervanging van «omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken» uit het huidige artikel 1, onderdeel f, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels. Dit ziet op een afwijkvergunning vanwege «het gebruiken van gronden of bouwwerken». Zo'n specifieke vergunning komt onder de Omgevingswet niet terug, maar valt onder het ruimere begrip van de omgevingsplanactiviteit. Die activiteit is gedefinieerd als: activiteit, inhoudende een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan, een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. Het kan hierbij gaan om bouw-, grond- en aanlegwerken, sloopactiviteiten, het wijzigen van door het omgevingsplan beschermde

gemeentelijke monumenten of bepaalde vormen van gebruik in of bij gebouwen of op locaties. Hoewel dit een ruimer bereik lijkt mee te brengen, leidt de wijziging er niet toe dat de toepassing van de artikelen van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels worden verruimd. De artikelen waarin het begrip «omgevingsplan» wordt gehanteerd zien op het moment waarop er een keuze moet worden gemaakt over de toe passen gestandaardiseerde uitrusting (artikel 6b) of waarop het veiligheidsplan moet worden opgesteld (artikel 6c). Dat kan naar de aard niet anders dan bij het omgevingsplan zelf of bij een omgevingsplanactiviteit waarmee voor wat betreft de bouw van een tunnel wordt afgeweken van het omgevingsplan; immers dan is gegeven de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels het kiezen van de gestandaardiseerde uitrusting en het opstellen van een tunnelveiligheidsplan van belang.

Onderdeel B (artikelen 2, tweede lid en 4 Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

In de artikelen 2 en 4 wordt de Woningwet vervangen door de Omgevingswet, omdat het Bouwbesluit inclusief regels over wegtunnels, dat op grond van de Woningwet is vastgesteld, opgaat in het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat op grond van de Omgevingswet wordt vastgesteld.

Onderdeel C (artikel 6, vierde lid, Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

In de huidige tekst van genoemd artikel wordt verwezen naar artikel 2.1, eerste lid, onder a, Wabo betreffende een vergunningplicht voor een bouwactiviteit. Omdat de Wabo bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingetrokken, moet de verwijzing in dit artikel worden gewijzigd. In het voorgestelde artikel 5.1 van de Omgevingswet is de vergunningplicht voor een bouwactiviteit gesplitst in een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit) en een vergunningplicht voor een bouwactiviteit die alleen aan de regels voor technische bouwactiviteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving zal worden getoetst. Artikel 6, vierde lid, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels ziet alleen op een vergunningplicht voor een bouwactiviteit, omdat dit onderdeel betrekking heeft op een bouwplan voor een bouwactiviteit. Daarom wordt voorgesteld in artikel 6, vierde lid, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels een verwijzing op te nemen naar een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

Onderdelen D en E (artikelen 6b, vierde en vijfde lid, 6c, tweede lid, Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

In de Omgevingswet wordt het begrip omgevingsplan geïntroduceerd ter vervanging van het begrip bestemmingsplan. Verder wordt het tracébesluit vervangen door het projectbesluit. De genoemde wijzigingen regelen de technische aanpassing in de artikelen 6b en 6c.

Onderdeel F (artikel 8 Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

In het vijfde lid, onder c, van artikel 8 wordt de Woningwet vervangen door de Omgevingswet, omdat het Bouwbesluit inclusief regels over wegtunnels, dat op grond van de Woningwet is vastgesteld, opgaat in het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat op grond van de Omgevingswet wordt vastgesteld.

In het zesde lid is, de mogelijkheid om in de plaats van het bevoegd gezag de openstellingsvergunning te verlenen als het bevoegd gezag dat niet of niet tijdig doet, na inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk op grond van artikel 3:28 Awb, zoals opgenomen in de afdeling 3.5 Awb.

Onderdeel G (artikelen 11, derde lid, en 12 Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

In de artikelen 11 en 12 wordt de Woningwet vervangen door de Omgevingswet, omdat het Bouwbesluit inclusief regels over wegtunnels, dat op grond van de Woningwet is vastgesteld, opgaat in het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat op grond van de Omgevingswet wordt vastgesteld.

Artikel 2.31 (Wet algemene regels herindeling)

Dit artikel voorziet in aanpassing van het bijzondere overgangsrecht in de Wet arhi voor ruimtelijke plannen op grond van de Wro.

Hoofddregel van de Wet arhi is dat gemeentelijke voorschriften na een herindeling twee jaar hun geldigheid behouden, tenzij de nieuwe gemeente of de gemeente waarnaar het gebied is overgegaan anders bepaalt (artikelen 28 tot en met 30 Wet arhi). Dit betekent dat binnen twee jaar na de herindeling een beslissing moet worden genomen over het voortbestaan van de voorschriften. In afwijking van deze hoofddregel bepaalt artikel 34 Wet arhi dat een herindeling de geldigheid van ruimtelijke plannen niet aantast; die behouden hun rechtskracht tot het bevoegde gezag van de nieuwe gemeente anders bepaalt. Achtergrond hiervan is dat gemeentelijke maatregelen op het terrein van de ruimtelijke ordening zich vanwege de territoriale gebondenheid niet zomaar door andere bestaande maatregelen laten vervangen (zoals gemeentelijke voorschriften in het algemeen) en de voor vervanging benodigde planprocedures vaak meer dan twee jaar in beslag nemen.

De Omgevingswet schrijft voor dat iedere gemeente één omgevingsplan en één omgevingsvisie heeft (artikel 2.4 respectievelijk artikel 3.1, eerste lid). Deze instrumenten zijn niet een-op-een te vergelijken met ruimtelijke plannen op grond van de Wro. Zo bevat het omgevingsplan zowel algemeen verbindende voorschriften als planelementen, die zich minder eenvoudig laten wijzigen.

Gelet op dit gemengde karakter en het uitgangspunt van de Omgevingswet dat iedere gemeente één omgevingsplan en één omgevingsvisie heeft, wordt voorgesteld om in artikel 34 Wet arhi een termijn op te nemen waarbinnen één omgevingsvisie en één omgevingsplan moet worden vastgesteld. Gestreefd wordt naar een termijn van 3 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit is voldoende om de voor vaststelling benodigde procedures te doorlopen.

In artikel 34 is daarnaast steeds «bevoegd gezag» vervangen door «raad». Artikel 2 van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de artikelen 2.4 en 3.1, eerste lid, van de Omgevingswet kennen de daarin opgenomen bevoegdheden toe aan de raad, vandaar dat het in artikel 34 kon worden vervangen.

Voor herindelingen die plaatsvinden gedurende de termijnen voor invoering van de Omgevingswet geldt een apart overgangsregime; zie artikel 4.9 van dit wetsvoorstel.

De Wet voorkeursrecht gemeenten zal worden ingetrokken door de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, en dan zal artikel 34, eerste lid, Wet arhi ook worden gewijzigd door de aanvullingswet.

Artikel 2.32 (Wet basisregistratie grootschalige topografie)

Artikel 5.1 van de Waterwet gaat bij de invoering van de Omgevingswet op in artikel 2.39 van de Omgevingswet. Om deze reden wordt artikel 10, eerste lid, onder a, van de Wet basisregistratie grootschalige topografie hierop aangepast.

Artikel 2.33 (Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Onderdeel A (hoofdstuk 1 Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

De Wbr is sinds de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 alleen van toepassing op wat voorheen «droge» rijkswaterstaatswerken heette en nu «wegen». De Wbr voorziet in hoofdstuk 1 in vergunningen voor het uitvoeren van werkzaamheden door derden in en nabij de infrastructuur, bijvoorbeeld het aanleggen van leidingen onder een rijksweg. De Omgevingswet laat deze vergunningsregeling opgaan in de omgevingsvergunning. Hoofdstuk 1 kan dan ook vervallen. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de transponeringstabel voor hoofdstuk 1 van de Wbr in bijlage 2, onderdeel j, bij deze toelichting.

Onderdeel B (hoofdstuk 2 Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Hoofdstuk 2 van de Wbr over verkeersveiligheid van waterstaatswerken dient ter implementatie van de Richtlijn betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur.¹⁹⁰ Het betreft de verkeersveiligheid, maar is primair gericht tot de wegbeheerder. Dit hoofdstuk wordt op een later moment ingebouwd in de Omgevingswet. Aangezien het hoofdstuk voorlopig wordt gehandhaafd, wijzigen de onderdelen B tot en met D hoofdstuk 2 nog voor de nieuwe situatie.

In het opschrift van hoofdstuk 2 wordt «waterstaatswerken» vervangen door: wegen van het trans-Europese wegennet, omdat het opschrift daardoor beter aansluit bij de inhoud van het hoofdstuk.

Onderdeel C (artikel 11a Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

In artikel 11a wordt een nieuwe begripsbepaling voor «weg» opgenomen, omdat dit de reikwijdte van het hoofdstuk bepaald, wat voorheen gebeurde in artikel 11b, eerste lid. De begripsbepaling van «wegbeheerder» wordt daaraan aangepast.

Onderdeel D (artikel 11b Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Het eerste lid van artikel 11b is een begripsbepaling geworden in artikel 11a (zie onderdeel C) en kan daarom vervallen. De Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet worden ingetrokken (zie artikel 3.1). Artikel 11b, tweede lid, onderdelen b en c, kunnen daardoor vervallen. Dit laatste temeer, omdat deze onderdelen overgangsrecht regelden dat inmiddels is uitgewerkt. Artikel 11b, tweede lid, onder a, kan daardoor enig lid worden.

¹⁹⁰ Richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU L 319).

Artikel 2.34 (Wet bescherming Antarctica)

Onderdeel A (artikel 7, tweede lid, Wet bescherming Antarctica)

De mer-plicht is neergelegd in artikel 7 van de Wet bescherming Antarctica. Wat betreft de nadere invulling van deze plicht en de te volgen procedure was aangesloten bij de regeling in de Wm door de desbetreffende artikelen van overeenkomstige toepassing te verklaren. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet komt deze regeling in de Wm te vervallen en wordt deze procedure opgenomen in paragraaf 16.4.2 van de Omgevingswet. Om die reden wordt dit artikel gewijzigd en wordt de project-mer zoals die is opgenomen in de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing verklaard. De artikelen over de aanwijzing, de mer-beoordeling, de ontheffing en de bepalingen over de grensoverschrijdende milieueffecten vallen hier buiten.

Onderdeel B (artikel 28 Wet bescherming Antarctica)

De Wabo wordt ingetrokken. De artikelen 5.14 (bestuursdwang ter handhaving van medewerkingsplicht) en 5.18 (handhaving jegens rechtsopvolger) Wabo worden niet opgenomen in de Omgevingswet, maar overgeheveld naar de Awb, omdat deze bepalingen zich lenen voor verbreding van het bijzondere bestuursrecht naar het algemene bestuursrecht.

De artikelen 5.16, 5.21, derde lid, 5.22 en 5.23 Wabo worden niet overgenomen in de Omgevingswet, omdat deze artikelen zien op het elkaar informeren door bestuursorganen of het informeren van belanghebbenden. Enerzijds spreken deze informatieplichten zo vanzelf, dat de wetgever ze niet hoeft voor te schrijven. Anderzijds volgen deze informatieplichten uit de Awb. Ook artikel 5.21, eerste en tweede lid, Wabo, wordt niet overgenomen in de Omgevingswet, omdat bestuursorganen onderling afspraken kunnen maken in het kader van een gecoördineerde handhaving als verschillende bestuursorganen bevoegd zijn tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Hetzelfde geldt voor artikel 5.20 Wabo dat betrekking heeft op de situatie dat een bestuursorgaan dat in het kader van de vergunningverlening advies kan uitbrengen aan het vergunningverlenend bestuursorgaan, het verzoek doet om een bestuurlijke sanctie op te leggen. De wetgever gaat ervan uit dat overheden in de praktijk hierover in goed overleg afspraken maken.¹⁹¹

In artikel 18.10 van de Omgevingswet komt de sanctie van het intrekken van een begunstigde beschikking terug. Deze bepaling komt grotendeels overeen met artikel 5.19 Wabo. De toepassing van de intrekkingsmogelijkheid bij wijze van sanctie is verruimd tot beschikking, waar in de Wabo nog specifiek werd gesproken van vergunning of ontheffing.¹⁹²

Artikel 2.35 (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)

Onder de Wabo is de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 Wet bibob, er alleen bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. In het voorgestelde artikel 5.1 van de Omgevingswet is de vergunningplicht voor een bouwactiviteit gesplitst in een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit) en een vergunningplicht voor

¹⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244–245.

¹⁹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 586.

een bouwactiviteit die alleen aan de regels voor technische bouwactiviteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving zal worden getoetst. In de Omgevingswet ziet dus de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te weigeren zowel op een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk als een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 1, eerste lid, onder c, onderdeel 6°, Wet bibob naar beide onderdelen van artikel 5.1 van de Omgevingswet te verwijzen. Ook blijft de bevoegdheid bestaan om een omgevingsvergunning te weigeren op grond van artikel 3 Wet bibob bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. In dat verband is van belang dat onder andere als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip, meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit zullen vallen dan de (milieu)activiteiten waarop de bibob-gronden van toepassing waren. Dit betekent dat de bibob-gronden niet onverkort op iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar dat voor deze activiteit een grondslag is opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de gevallen aan te wijzen waarvoor dit geldt.

Omdat artikel 5.40, tweede lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet de mogelijkheid biedt om een omgevingsvergunning in te trekken, in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 Wet bibob, is deze mogelijkheid toegevoegd aan dit onderdeel.

Artikel 2.36 (Wet grenzen Nederlandse territoriale zee)

Artikel 8 van de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee is een uitgewerkte, overgangsrechtelijke bepaling, waarin bovendien verwezen wordt naar de in te trekken Ontgrondingenwet. Het artikel kan om die redenen vervallen.

Artikel 2.37 (Wet herverdeling wegenbeheer)

Onderdeel A (artikel 13 Wet herverdeling wegenbeheer)

Artikel 13, tweede lid, regelt inzage van de nieuwe wegbeheerder in archiefbescheiden van de oude wegbeheerder. Die verplichting spreekt voor zich en heeft geen wettelijke regulering nodig, gezien het in de Omgevingswet gehanteerde vertrouwensbeginsel.

Onderdeel B (artikel 39 Wet herverdeling wegenbeheer)

Artikel 39 draagt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de zorg op voor een adequate toedeling van het beheer van wegen van nationaal, bovenregionaal en regionaal belang. Daartoe bestaat de verplichting eens per tien jaar een nota op te stellen over de taakverdeling tussen de overheden bij het wegbeheer. Ook deze bepaling heeft niet langer een specifieke regeling nodig. De zorg voor de wetgeving en daarbij behorende taakverdeling tussen bestuursorganen is een reguliere taak van het Rijk.

Artikel 2.38 (Wet houdende verklaring van het algemeen nut der onteigening van percelen, erfdiensbaarheden en andere zakelijke rechten tbv de inrichting van een buisleidingenstraat vanaf Pernis langs Klundert naar de Schelde nabij de Nederlands-Belgische grens)

Na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan en wijzigen ook de bepalingen over gedoogplichten, voorheen opgenomen in de Belemmeringenwet Privaatrecht. Om deze redenen wordt artikel 8, eerste lid, van deze wet gewijzigd, zodat het aansluit bij de Omgevingswet.

Artikel 2.39 (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken)

In artikel 1 van de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken wordt de verwijzing naar het openbaar register voor externe veiligheid op basis van de Wet milieubeheer vervangen door hetzelfde register op basis van de Omgevingswet.

Artikel 2.40 (Wet Infrastructuurfonds)

Onderdeel A (artikel 1, onder c, Wet Infrastructuurfonds)

Aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport is het onderdeel Ruimte toegevoegd. Om die reden wordt onderdeel c van artikel 1 gewijzigd.

Onderdeel B (artikel 4 Wet Infrastructuurfonds)

Met de invoering van de Planwet verkeer en vervoer¹⁹³ is het Structuurschema Verkeer en Vervoer opgegaan in het nationale verkeers- en vervoerplan. Dit nationale verkeers- en vervoerplan gaat bij de invoering van de Omgevingswet op in de nationale omgevingsvisie. De nationale omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat het strategische beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Om voornoemde redenen wordt het derde lid van artikel 4 aangepast.

Onderdeel C (artikel 5 Wet Infrastructuurfonds)

Het Structuurschema Verkeer en Vervoer, de geldende Nota op de Ruimtelijke Ordening en het geldende nationale milieubeleidsplan gaan bij invoering van de Omgevingswet op in de nationale omgevingsvisie. De vaststelling van de omgevingsvisie van het Rijk geschiedt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Ministers die verantwoordelijk zijn voor specifieke onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Deze heeft alleen zelfbindende werking.¹⁹⁴ Omdat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al gebonden is aan de nationale omgevingsvisie bij het opstellen van het meerjarenprogramma, is het eerste lid van artikel 5 overbodig geworden en kan dit onderdeel vervallen.

Artikel 2.41 (Wet Justitie-subsidies)

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 17.10 van de Omgevingswet (in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel).

¹⁹³ Stb. 1998, 423.

¹⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 114.

Artikel 2.42 (Wet kabelbaaninstallaties)

Met de invoering van de Omgevingswet wordt de Wabo ingetrokken. De omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt opgenomen in artikel 5.1 van de Omgevingswet. De verwijzing daarnaar in de artikelen 1, tweede lid, en 22, eerste lid, van de Wet kabelbaaninstallaties is daaraan aangepast.

Artikel 2.43 (Wet lokaal spoor)

Onderdeel A (artikel 4 Wet lokaal spoor)

De toevoeging van het vierde lid is noodzakelijk, omdat de vergunningverlenende bevoegdheid van het dagelijks bestuur op grond van artikel 12 en de bevoegdheden die gedeputeerde staten op grond van artikel 12 hadden, worden opgenomen in de Omgevingswet. Alleen de bevoegdheid tot het aanwijzen van beperkingengebieden door het dagelijks bestuur wordt opgenomen in de Wet lokaal spoor. Dit betekent dat, door het opnemen van het vierde lid, het dagelijks bestuur de bevoegdheid houdt om het aanwijzen van een beperkingengebied over te dragen aan het college van burgemeester en wethouders van een gemeente die ligt in het krachtens artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebied.

Onderdeel B (artikelen 7 en 8 Wet lokaal spoor)

Artikel 7 komt te vervallen, omdat de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt ingetrokken. Het aanmerken van lokale spoorweginfrastructuur als openbaar werk van algemeen nut in samenhang met het opleggen van een gedoogplichtbeschikking voor de aanleg van lokale spoorweginfrastructuur wordt opgenomen in artikel 10.13, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet. Artikel 8 dat een gedoogplicht bevat die van rechtswege geldt, wordt vastgelegd in artikel 10.8, derde lid, van de Omgevingswet.

Onderdeel C (artikel 12 Wet lokaal spoor)

De wijziging van artikel 12 van de Wet lokaal spoor zorgt er primair voor dat onderdelen die overgaan naar de Omgevingswet komen te vervallen. De verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van het beperkingengebied blijft bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam en blijft opgenomen in de Wet lokaal spoor. Wel is de formulering aangepast aan het begrippenkader van de Omgevingswet. Vanuit het oogpunt van kenbaarheid voor de burger wordt er de voorkeur aan gegeven dat de begrenzing van de beperkingengebieden gebeurt in een document dat burgers toch zullen moeten raadplegen en niet in een apart document van een minder breed bekend bestuursorgaan. Omdat de openbare lichamen (vrijwillige) samenwerkingsverbanden zijn van gemeenten wordt voorgesteld dat de begrenzing van het beperkingengebied gebeurt in het omgevingsplan.

Onderdeel D (artikel 44, eerste lid, Wet lokaal spoor)

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is de grondslag van bestuursrechtelijke handhaving van een beperkingengebied te vinden in artikel 18.15 van de Omgevingswet door middel van een bestuurlijke boete. Daarom wordt artikel 44, eerste lid, van de Wet lokaal spoor aangepast.

De bevoegdheid tot vergunningverlening door het dagelijks bestuur van een vervoerregio en gedeputeerde staten gaat over naar de Omgevingswet, net als de bevoegdheid van gedeputeerde staten om beperkingengebieden aan te wijzen. Dit onderdeel wordt aangevuld zodat gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur ook de verkregen gegevens of inlichtingen kunnen gebruiken voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden op het gebied van lokale spoorwegen op grond van de Omgevingswet.

Artikel 2.44 (Wet luchtvaart)

Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel bevat wijzigingsvoorstellen voor de indeling en de bepalingen in hoofdstuk 8 Luchthavens, hoofdstuk 10 Militaire luchtvaart en hoofdstuk 11 Toezicht en handhaving van de Wet luchtvaart.

Artikel 8.1a, tweede lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat het verboden is de luchthaven Schiphol in bedrijf te hebben als er geen luchthavenindelingbesluit en luchthavenverkeerbesluit gelden.

Op grond van artikel 8.15 van de Wet luchtvaart is in 2002 het LVB vastgesteld. Het LVB bevat een beschrijving van de luchtverkeerswegen en geeft grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer met het oog op de veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging.

Op grond van artikel 8.4 van de Wet luchtvaart is het LIB vastgesteld. Artikel 8.5 van de Wet luchtvaart bepaalt dat in het LIB het luchthavengebied en het beperkingengebied worden vastgesteld. Daarbij is bepaald dat wordt vastgesteld:

- als luchthavengebied: het gebied dat bestemd is voor gebruik als luchthaven,
- als beperkingengebied: het gebied waar in verband met de nabijheid van de luchthaven met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting beperkingen noodzakelijk zijn ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond.

Artikel 8.7 van de Wet luchtvaart stelt vervolgens dat het LIB ten aanzien van het beperkingengebied in ieder geval regels bevat omtrent de beperking van:

- a. de bestemming en het gebruik van de grond in verband met het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer; hierbij worden in elk geval gebieden aangewezen die niet bestemd of gebruikt worden voor woningen of andere in het besluit aangewezen gebouwen;
- b. de bestemming en het gebruik van de grond in verband met de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer;
- c. de maximale hoogte van objecten in, op of boven de grond, in verband met de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer; hierbij worden in elk geval gebieden aangewezen die niet bestemd of gebruikt worden voor woningen of andere aangewezen gebouwen;
- d. een bestemming die of een gebruik dat vogels aantrekt in verband met de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer.

Vergelijkbare bepalingen zijn vastgesteld voor de overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en voor militaire luchthavens voor zover voor deze luchthavens een luchthavenbesluit geldt.

In het kader van de Omgevingswet is besloten dat de structuur van de regeling wordt gewijzigd.

1. De aanwijzing van het luchthavengebied en de beperkingengebieden blijven onder de Wet luchtvaart. De reden hiervan is dat de wijze waarop het gebruik van het luchtruim en de luchthaven op grond van de Wet luchtvaart is geregeld in het LVB en de luchthavenbesluiten bepalend is voor de omvang van deze gebieden.
2. De regels die gelden in de gebieden gaan wel over naar de Omgevingswet. Zij zullen worden vastgesteld als bij algemene maatregel van bestuur te stellen instructieregels van het Rijk op grond van artikel 2.29 van de Omgevingswet (Besluit kwaliteit leefomgeving). Deze werken door naar omgevingsplannen en projectbesluiten.
3. De verklaring van geen bezwaar van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of de Minister van Defensie waarmee van de regels kan worden afgeweken, is in de Omgevingswet opgenomen in de vorm van een ontheffing. In verband met deze wijzigingen moet de Wet luchtvaart worden aangepast.
4. De ontheffing op grond van artikel 8.12 van de Wet luchtvaart voor het plaatsen of oprichten van objecten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, is in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 3°, van de Omgevingswet opgenomen als beperkingengebiedactiviteit waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is.

Schiphol

Het onderhavige wetsvoorstel bevat voor Schiphol een wijziging van de structuur van de regelgeving. De aanwijzing van het luchthavengebied en de beperkingengebieden wordt vanuit het luchthavenindelingbesluit overgeplaatst naar het luchthavenverkeerbesluit, waarvan de benaming zal worden gewijzigd in: Luchthavenbesluit Schiphol. De ruimtelijke beperkingen uit het Luchthavenindelingbesluit Schiphol zullen worden opgenomen in het op grond van de Omgevingswet vastgestelde Besluit kwaliteit leefomgeving.

Burgerluchthavens van nationale en van regionale betekenis en militaire luchthavens

De hiervoor beschreven wijziging van de structuur in de regelgeving voor Schiphol werkt ook door naar de regelgeving voor andere burgerluchthavens en militaire luchthavens. Op grond van de Wet luchthavens worden voor burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en voor militaire luchthavens luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen vastgesteld. De regels over de ruimtelijke beperkingen worden omgezet in instructieregels van het Rijk of de provincies op grond van artikel 2.29 van de Omgevingswet.

Onderdelen A, B, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, Y, Z, AA en AB (afdelingen 8.2 en 8.3, paragraaf 8.3.1 en artikelen 1.1, 8.1a, 8.15, 8.16, 8.17, 8.18, 8.19, 8.20, 8.21, 8.23, 8.23a, 8.24, 8.31, 8.33, 8.43, 8.47, 8.49, 8.56, 8.57, 8.70, 8.71a, 8a.55, 8a.57, 8a.58 en 8a.61 Wet luchtvaart)

Deze wijzigingen houden verband met de omzetting van de regels in de beperkingengebieden in instructieregels van het Rijk op grond van artikel 2.29 van de Omgevingswet, de omvorming van het luchthavenindelingbesluit en de wijziging van de benaming van het luchthavenverkeerbesluit in het luchthavenbesluit.

Artikel 8.31 wordt daarnaast aangepast in verband met de inwerking-treding van hoofdstuk 4.5 Nadeelcompensatie in de Awb tegelijkertijd met de Omgevingswet. Op grond van de Wet luchtvaart worden in het LIB en

in het luchthavenbesluit voor de andere luchthavens beperkingengebieden rond luchthavens vastgesteld, waarin ruimtelijke beperkingen gelden. Deze ruimtelijke beperkingen zullen worden overgeheveld naar het op grond van de Omgevingswet vast te stellen Besluit kwaliteit leefomgeving. De vaststelling van de beperkingengebieden als zodanig blijft plaatsvinden in de luchthavenbesluiten onder de Wet luchtvaart. Het LIB zal worden omgevormd tot Luchthavenbesluit Schiphol.

Net als in het huidige artikel 8.31 wordt het luchthavenbesluit aangewezen als het schadeveroorzakende besluit. In dat besluit wordt het gebied aangewezen waar ruimtelijke beperkingen gelden. Eventuele schade ontstaat door de vaststelling van het beperkingengebied en niet door de ruimtelijke beperkingen als zodanig. De bepaling is niet van toepassing op een luchthavenregeling omdat in deze regeling geen beperkingengebied wordt aangewezen. In het voorstel wordt verder zoveel mogelijk aangesloten bij de nadeelcompensatieregeling in de Omgevingswet. Het verschuldigde recht is gewijzigd in € 500,-.

De vereiste verklaring veilig gebruik luchtruim van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bedoeld in artikel 8.49, tweede en derde lid, Wet luchtvaart, wordt als advies met instemming van deze Minister opgenomen bij de bevoegdheid tot ontheffing van het luchthavenbesluit van de provincie.

De vaststelling van het beperkingengebied buitenlandse luchthaven geschiedt op basis van artikel 8a.54 tot en met 8a.56 Wet luchtvaart. De in artikel 8a.57 regels zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel C (artikel 8.1b Wet luchtvaart)

Artikel 8.1b, tweede lid, vervalt vanwege het vervallen van afdeling 8.2 (zie hierna).

Onderdelen D en R (afdeling 8.2 en artikel 8.49, tweede lid, Wet luchtvaart)

Afdeling 8.2 vervalt. De aanwijzing van het luchthavengebied en de beperkingengebieden wordt opgenomen in het luchthavenbesluit. De regels die gelden in de beperkingengebieden worden als instructieregels van het Rijk op grond van artikel 2.29 van de Omgevingswet opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Artikel 2.29 van de Omgevingswet regelt ook de doorwerking naar bestemmingsplannen en de afwijking daarvan bij omgevingsvergunning, die in de Omgevingswet omgevingsplannen en projectbesluiten heten. De termijn waarbinnen de omgevingsplannen moeten zijn aangepast aan de regels wordt eveneens opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De bevoegdheid tot het verlenen van een verklaring van geen bezwaar kan vervallen omdat deze als ontheffingsbevoegdheid op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet wordt opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De weigeringsgronden in artikel 8.9, vierde en vijfde lid, worden eveneens daar opgenomen.

De in artikel 8.11 Wet luchtvaart opgenomen samenvoeging van de omgevingsvergunning en de verklaring van geen bezwaar voor het beroep (hoofdstuk 8 Awb) kan vervallen. Dit is opgenomen in artikel 16.85 van de Omgevingswet. Artikel 8.12 is geregeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet en wordt nader uitgewerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Onderdelen I en M (artikelen 8.16a en 8.24 Wet luchtvaart)

Vanwege het vervallen van afdeling 8.2 wordt artikel 8.10 verplaatst en vernummerd tot 8.16a en wordt de tekst van de artikelen 8.13 en 8.14 opgenomen in artikel 8.24.

Onderdeel W (artikel 8a.6 Wet luchtvaart)

Deze gedoogplicht wordt geregeld in artikel 10.7 van de Omgevingswet.

Onderdeel X (titel 8A.4 Wet luchtvaart)

Titel 8A.4 kan vervallen omdat de actieplannen en geluidbelastingkaarten voor luchthavens worden geregeld in de artikelen 3.6, 3.8, 3.9 en 20.17 van de Omgevingswet en in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdelen AC tot en met AF (artikelen 10.12, 10.15, 10.16 en 10.17 Wet luchtvaart)

De onderdelen AC tot en met AF betreffen de technische aanpassing van de bepalingen over de militaire luchthavens in hoofdstuk 10 van de Wet luchtvaart aan de Omgevingswet. Conform het uitgangspunt van de Omgevingswet blijven grenswaarden en regels die zich richten tot de luchtvaartsector in de Wet luchtvaart en gaan beperkingen voor de bestemming of het gebruik van de grond over naar de Omgevingswet. De onderdelen AC en AF brengen de artikelen 10.12 en 10.17 van de Wet luchtvaart hiermee in overeenstemming. Concreet betekent dit dat de in die artikelen op de ruimtelijke beperkingen toegespitste bepalingen in de Wet luchtvaart komen te vervallen omdat die overgaan naar de Omgevingswet. De normstelling voor het bepalen van de omvang van de diverse onderdelen van het beperkingengebied blijft evenwel in de vorm van de in artikel 10.12, tweede lid, bedoelde grenswaarden en regels onderdeel van de Wet luchtvaart, die via artikel 10.17 doorwerkt naar de luchthavenbesluiten. Op basis van die normstelling worden de kaarten van het beperkingengebied vastgesteld die onderdeel uitmaken van die concrete luchthavenbesluiten. De ruimtelijke consequenties binnen die gebieden in de zin van bijvoorbeeld bouwbeperkingen, vloeien voort uit de omgevingswetgeving. De overige wijzigingen van hoofdstuk 10 betreffen terminologische aanpassingen en aanpassingen van verwijzingen als gevolg van wijziging van de artikelen waarnaar wordt verwezen.

Onderdelen AG tot en met AJ (artikelen 11.16, 11.22, 11.22b en 11.23 Wet luchtvaart)

Het verbod in artikel 8.12, tweede lid, van de Wet luchtvaart om een object op te richten of te plaatsen in strijd met een regel in het luchthavenbesluit omtrent de maximale hoogte van objecten zal overgaan naar artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 3° van de Omgevingswet. De voorgestelde aanpassingen van de artikelen 11.16, 11.22, 11.22b en 11.23 van de Wet luchtvaart houden verband met het feit dat de handhaving van dat artikel 5.1 van de Omgevingswet door middel van een bestuurlijke boete is overgeheveld naar artikel 18.14 van de Omgevingswet.

Artikel 2.45 (Wet milieubeheer)

Onderdeel A (opschrift paragraaf 1.1 Wet milieubeheer)

Als gevolg van het vervallen van paragraaf 1.2 kan de onderverdeling van hoofdstuk 1 in paragrafen vervallen.

Onderdeel B (artikel 1.1 Wet milieubeheer)

Artikel 2.44 voorziet er in dat het begrip «inrichting» uit de Wm verdwijnt. Dit is een logisch gevolg van de in de Omgevingswet gekozen lijn om het begrip inrichting als centraal aangrijpingspunt voor milieubelastende activiteiten los te laten. Daarom vervalt een aantal begripsbepalingen in het eerste lid evenals het derde en vierde lid van artikel 1.1. Daarnaast worden begripsbepalingen in verband daarmee aangepast. De begripsbepaling «afvalvoorziening» wordt vervangen door de begripsbepaling «winningsafvalvoorziening» die is opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving.¹⁹⁵ In verband met het vervallen van onderdelen van de Wm is voorts een aantal andere begripsbepalingen geschrapt.

Voor het laten vervallen van de begripsbepaling «inrichting» is een aparte wijzigingsopdracht opgenomen, omdat in hoofdstuk 16 het begrip «inrichting» vanwege samenhang met de implementatie van de lopende wijziging van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten mogelijk voorlopig nog in een aantal onderdelen zal blijven gehandhaafd. Dit wordt in de toelichting op de onderdelen BN tot en met BR, BV tot en met BZ en CC tot en met CE onderbouwd.

Onderdeel C (artikel 1.1a Wet milieubeheer)

Dit zorgplichtartikel wordt vervangen door de in de artikelen 1.6 en 1.7 opgenomen zorgplichtbepalingen. De inhoud van artikel 1.1a, derde lid, komt weliswaar niet terug in de Omgevingswet, maar geldt nog steeds onverkort. In de toelichting op de artikelen 1.6 en 1.7 in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is aangegeven dat die artikelen de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid en ook de mogelijkheden van overheden om als rechtspersoon met gebruikmaking van het privaatrecht de naleving van rechtsregels te bevorderen, onverlet laten.

Onderdeel D (paragraaf 1.2 Wet milieubeheer)

De provinciale milieuverordening integreert in de omgevingsverordening, bedoeld in artikel 2.6 van de Omgevingswet. Paragraaf 1.2 Wm vervalt daarom. Artikel 1.2, tweede lid, Wm verplicht provinciale staten ertoe in de provinciale milieuverordening in daarbij aan te wijzen grondwaterbeschermingsgebieden regels te stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater en in daarbij aan te wijzen stiltegebieden regels te stellen ter voorkoming of beperking van geluidhinder. De opdracht om hierover in de omgevingsverordening regels te stellen geschiedt via instructieregels van het Rijk aan de provincie op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is de verplichting opgenomen om in de omgevingsverordening die regels te stellen. Afdeling 4.1 voorziet in overgangsrecht voor ontheffingen van regels in een provinciale milieuverordening die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangevraagd. Daarnaast voorziet artikel 4.13 in overgangsrecht voor ontheffingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk zijn of na dat tijdstip onherroepelijk worden.

¹⁹⁵ Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (PbEG L 102).

Onderdeel E (artikel 2.16 Wet milieubeheer)

De wijziging in artikel 2.16 houdt verband met de wijzigingen die worden voorgesteld in hoofdstuk 16 Wm en de integratie van de vergunning voor mijnbouwwerken op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Onderdeel F (artikel 2.16a Wet milieubeheer)

De wijzigingen in dit artikel houden verband met de integratie van de vergunning op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Onderdeel G (paragraaf 2.2 Wet milieubeheer)

De inhoud van deze paragraaf, die voorziet in regels over de Commissie voor de milieueffectrapportage, wordt overgeheveld naar afdeling 17.1 van de Omgevingswet, en voor zover het betreft artikel 2.23a naar artikel 13.7 van de Omgevingswet.

Onderdeel H (artikel 2.27, eerste lid, Wet milieubeheer)

In verband met de verwijzing in artikel 2.27, eerste lid, onder b, naar de omgevingsvergunningen voor inrichtingen had onderdeel b technisch aangepast moeten worden. Omdat de Commissie genetische modificatie in de praktijk het bevoegd gezag niet over het verlenen van dergelijke omgevingsvergunningen adviseert, is er voor gekozen dit onderdeel te schrappen.

Onderdeel I (paragraaf 2.4 Wet milieubeheer)

Zoals in paragraaf 4.17.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is aangegeven, keert de provinciale milieucommissie niet terug in de Omgevingswet. Naar de mening van de regering is het in lijn met de beginselen van decentralisatie wenselijk om het aan de provinciebesturen (en gemeentebesturen) over te laten of zij het wenselijk achten zich te laten adviseren over de beleids- en besluitvorming op het brede terrein van de fysieke leefomgeving door middel van een daartoe ingestelde commissie. De Provinciewet en de Gemeentewet bieden daarvoor een toereikende basis.

Onderdeel J (hoofdstuk 3 Wet milieubeheer)

Hoofdstuk 3 (Internationale zaken) zal, gezien de Omgevingswet, niet meer worden ingevuld. Om die reden vervalt dat hoofdstuk.

Onderdeel K (hoofdstuk 4 Wet milieubeheer)

Hoofdstuk 4 (Plannen) vervalt en komt voor het grootste deel terug in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet. Het milieubeleidsplan op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau gaat op in respectievelijk de nationale omgevingsvisie, provinciale omgevingsvisie en gemeentelijke omgevingsvisie.

Op grond van de Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu moet inspraak worden geboden bij de in bijlage I bij die richtlijn genoemde plannen en programma's. Artikel 4.1a Wm voorziet er thans in dat die plannen en programma's volgens afdeling 3.4 Awb worden voorbereid en dat zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 Awb door een ieder naar voren kunnen worden gebracht. Deze bepaling heeft thans alleen nog betrekking

op afvalbeheerplannen en actieprogramma's nitraatrichtlijn. Om te blijven voldoen aan deze richtlijn, is artikel 10.9 Wm, dat betrekking heeft op afvalbeheerplannen aangepast (artikel 2.44, onderdeel AE) en is aan de Meststoffenwet voor de actieprogramma's nitraatrichtlijn een artikel toegevoegd (artikel 2.16, onderdeel B).

De Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu kent een afstemmingsbepaling voor de inspraakprocedure die moet worden gevolgd op grond van de smb-richtlijn. Voor zover inspraak is voorgeschreven in die richtlijn, hoeft geen inspraak meer te worden gevolgd op basis van de Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu. Artikel 4.1b Wm voorziet in de implementatie van deze afbakening door op de voorbereiding van in de Wm voorziene plannen of programma's die worden genoemd in bijlage 1 bij de Wm en waarvoor de procedure van hoofdstuk 7 (milieueffectrapportage) is voorgeschreven, te bepalen dat uitsluitend die procedure geldt en zo nodig andere bepalingen ter zake buiten toepassing blijven. Gezien de opsomming van de plannen en programma's in bijlage I bij die richtlijn, gaat het hier thans alleen nog om het afvalbeheerplan. Afvalbeheerplannen zijn plannen die ook vallen onder de plan-mer-plicht die is opgenomen in afdeling 16.4 van de Omgevingswet. Deze bepaling komt daarom niet als zodanig terug in de Omgevingswet.

Zoals in paragraaf 4.17.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is vermeld, is het Planbureau voor de Leefomgeving geregeld in het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu 2012 en wordt dit planbureau niet wettelijk geregeld. Wel is een taak van het planbureau opgenomen in artikel 20.18 van de Omgevingswet.

Het voor gemeenten verplichte rioleringsplan komt in de Omgevingswet terug als onverplicht rioleringsprogramma (artikel 3.14 van de Omgevingswet).

Onderdeel L (hoofdstuk 5 Wet milieubeheer)

De regeling voor milieukwaliteitseisen in hoofdstuk 5 Wm wordt vervangen door de regeling voor omgevingswaarden in de Omgevingswet. Artikel 2.14 van de Omgevingswet biedt de grondslag om op rijksniveau omgevingswaarden vast te stellen. De omgevingswaarden die op rijksniveau worden vastgesteld, worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 2.12, eerste lid van de Omgevingswet biedt de grondslag om op provinciaal niveau omgevingswaarden vast te stellen. De omgevingswaarden op provinciaal niveau moeten worden opgenomen in de omgevingsverordening.

Aan een milieukwaliteitseis moet op grond van artikel 5.1, derde lid, Wm één van de in dat lid aangegeven kwalificaties worden gegeven. Deze bepaling wordt vervangen door artikel 2.10, eerste lid, van de Omgevingswet. De kwalificatie kan op grond van dat lid een resultaatsverplichting zijn om een in de omgevingswaarde aangegeven maximale of minimale waarde niet te overschrijden (de grenswaarde, bedoeld in artikel 5.1, derde lid, onder a, Wm valt onder deze categorie). Daarnaast kan een omgevingswaarde een inspanningsverplichting inhouden om een bepaalde waarde te bewerkstelligen (de richtwaarde, bedoeld in artikel 5.1, derde lid, onder b, Wm valt onder deze categorie) of een andere aan te geven realisatieverplichting. De doorwerking van omgevingswaarden naar besluiten en plannen en programma's wordt geregeld via instructieregels op grond van afdeling 2.5 of beoordelingsregels op grond van

paragraaf 5.1.3 van de Omgevingswet. Dergelijke regels worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet verplicht tot het vaststellen van omgevingswaarden, ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit in verband met de blootstelling van de mens aan stoffen.

Artikel 20.2 van de Omgevingswet biedt de grondslag om voor de verschillende omgevingswaarden monitoringsmethodieken vast te stellen. De uitwerking hiervan vindt plaats in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De regeling in afdeling 20.1 van de Omgevingswet vervangt artikel 5.3 Wm.

Artikel 5.9 Wm wordt vervangen door artikel 3.10 van de Omgevingswet, dat voorziet in een verplichting voor het college van burgemeesters en wethouders om een programma vast te stellen bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde.

Onderdeel M (hoofdstuk 6 Wet milieubeheer)

Hoofdstuk 6 Wm zal, gezien de Omgevingswet, niet meer worden ingevuld. Om die reden vervalt dat hoofdstuk.

Onderdeel N (hoofdstuk 7 Wet milieubeheer)

De in hoofdstuk 7 Wm opgenomen regeling van aanwijzing van mer-plichtige plannen wordt in de Omgevingswet door een andere systematiek vervangen. Op grond van artikel 16.36 van de Omgevingswet moet een plan-MER worden gemaakt voor plannen en programma's die kaderstellend zijn voor te nemen besluiten voor projecten die mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn.

Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden in tegenstelling tot de huidige regeling in artikel 7.2 Wm niet meer expliciet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. In plaats daarvan kan aan de hand van de criteria van artikel 16.36 van de Omgevingswet worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Met de systematiek van de Omgevingswet wordt beter aangesloten bij de systematiek van de artikelen 2 en 3 van de smb-richtlijn.

Artikel 7.2, voor zover het betreft de regeling voor de aanwijzing van de projecten en besluiten bij de voorbereiding waarvan een milieueffect-rapport moet worden gemaakt, wordt vervangen door artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.2a, dat betrekking heeft op een plan waarvoor een passende beoordeling als bedoeld in de Wet natuurbescherming moet worden gemaakt, wordt vervangen door artikel 16.36, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.3, dat bepaalt in welke gevallen voor een plan geen mer-plicht geldt, wordt vervangen door artikel 16.35 van de Omgevingswet.

De artikelen 7.4 en 7.5, die bij de Wet implementatie herziening mer-richtlijn zijn ingevoegd en zien op de mogelijkheden tot ontheffing voor de project-mer, worden vervangen door artikel 16.44 van de Omgevingswet.

Artikel 7.6, dat voorziet in de mogelijkheid om bij provinciale milieuverordening mer-plichtige activiteiten aan te wijzen, komt niet terug in de Omgevingswet. Hiermee wordt beter aangesloten bij de systematiek van de smb-richtlijn.

Artikel 7.7, eerste lid, dat regels omvat over de inhoud van het milieueffectrapport dat betrekking heeft op plannen, zal terugkomen in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.42 van de Omgevingswet. De in het derde lid van artikel 7.7 opgenomen bepaling, dat gebruik mag worden gemaakt van andere milieueffectrapporten die voldoen aan de wettelijke vereisten, komt terug in artikel 16.37 van de Omgevingswet.

Artikel 7.8 wordt vervangen door artikel 16.38 van de Omgevingswet, zij het dat er een verandering optreedt ten aanzien van de te raadplegen adviseurs en bestuursorganen. In de systematiek van de Omgevingswet worden er minder adviseurs en bestuursorganen bij wettelijk voorschrift aangewezen die bij de voorbereiding van een plan of programma worden betrokken. Er is daarom voor gekozen om de adviseurs en bestuursorganen die adviseren over de besluiten waarvoor het plan of programma een kader vormt, te raadplegen (zie artikel 16.36, vijfde lid, van de Omgevingswet). Voor zover het besluiten van de Omgevingswet betreft, worden die adviseurs op grond van artikel 16.15 van de Omgevingswet aangewezen.

Artikel 7.9 komt niet terug in de Omgevingswet. De aparte kennisgeving van het voornemen een milieueffectrapport op te stellen en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het voornemen tot het opstellen van een milieueffectrapport zijn niet overgenomen in de Omgevingswet.

Artikel 7.10, dat onder meer verplicht tot het als zodanig herkenbaar weergeven van het milieueffectrapport, wordt vervangen door artikel 16.40, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.11, eerste lid, wordt vervangen door artikel 16.40, eerste lid, van de Omgevingswet. Op de voorbereiding van een plan waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt is op grond van artikel 16.40 van de Omgevingswet afdeling 3.4 Awb van toepassing. Uitgangspunt voor het wetsvoorstel Omgevingswet is geweest zo min mogelijk in aanvulling op of in afwijking van de Awb te regelen. Het tweede lid van artikel 7.11, dat betrekking heeft op de situatie dat een milieueffectrapport niet in een plan is opgenomen, komt terug in het derde lid van artikel 16.40 van de Omgevingswet. Artikel 7.11, derde lid, komt terug in artikel 16.40, vierde lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.12, dat voorziet in een verplichting voor het bevoegd gezag om de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid te stellen advies over het milieueffectrapport uit te brengen, wordt vervangen door artikel 16.39 van de Omgevingswet.

Artikel 7.13, aanhef en onder b, wordt vervangen door artikel 16.41 van de Omgevingswet.

Artikel 7.14, dat verplicht tot vermelding van daarbij aangegeven informatie in of bij een mer-plichtig plan, kan worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.88 van de Omgevingswet.

Artikel 7.15, dat betrekking heeft op de voorbereidingsprocedure van plannen, wordt voor wat betreft het eerste lid, onder a, geregeld door artikel 16.40, eerste lid, van de Omgevingswet. Het overige kan worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.88 van de Omgevingswet.

De in paragraaf 7.6 opgenomen regeling over de beslissing of bij de voorbereiding van een besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, komt gewijzigd terug in de Omgevingswet (artikel 16.43, tweede en derde lid) en zal terugkomen in het Omgevingsbesluit (nadere regels die gesteld worden aan de mededeling). In de Omgevingswet is gekozen voor een vereenvoudiging van de procedure voor de mer-beoordeling van een project door deze beoordeling beter te laten aansluiten bij de procedure van het besluit voor het project. Als uit de project-mer-beoordeling blijkt dat er geen project-MER nodig is, hoeft over de beoordeling geen apart besluit meer te worden genomen, maar wordt dat bij het ontwerpbesluit voor het project gemotiveerd. Het wetsvoorstel brengt de huidige twee procedures voor de mer-beoordeling terug tot één. Deze nieuwe procedure is vastgelegd in de paragraaf 16.4.2 van de Omgevingswet.

Artikel 7.16, eerste lid, dat voorziet in een verplichting om een voornemen tot het aanvragen van een mer-beoordelingsplichtige activiteit schriftelijk mee te delen aan het bevoegd gezag, wordt vervangen door artikel 16.45 van de Omgevingswet. Het tweede tot en met het vierde lid, zoals die leden komen te luiden als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn, wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld op grond van artikel 16.45, derde lid, van de Omgevingswet, zoals dat artikel gewijzigd wordt door dit wetsvoorstel. Het vijfde lid, zoals dat lid komt te luiden als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn wordt vervangen door artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.17, derde lid, zoals dat lid komt te luiden als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn, waarin een relatie is gelegd met de beoordelingscriteria van bijlage III bij de mer-richtlijn, wordt vervangen door artikel 16.43, derde lid, van de Omgevingswet. Het vijfde en zesde lid van artikel 7.17, zoals die leden als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn komen te luiden, komen niet terug. De aparte kennisgeving van de mer-beoordeling wordt vervangen door een motivering bij het (ontwerp)besluit.

Artikel 7.19, derde tot en met het vijfde lid komen niet meer terug in de Omgevingswet. De aparte kennisgeving wordt vervangen door een motivering bij het (ontwerp)besluit.

Artikel 7.20a komt voor een deel terug in het Omgevingsbesluit. Onder de Omgevingswet kunnen altijd voorschriften worden verbonden aan een vergunning, dus dat deel van die bepaling wordt niet omgezet.

Artikel 7.22 wordt vervangen door artikel 16.43, vijfde lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.23, eerste lid, waarin is bepaald welke gegevens een milieuraapport moet bevatten, wordt geregeld in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.52, eerste lid, van de Omgevingswet. Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder b, Wm moeten de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven worden onderzocht. Met de formulering «de redelijke alternatieven» wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar aangesloten bij de terminologie van de mer-richtlijn en Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april

2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. De Omgevingswet voorziet er in dat, in geval voor een project in een plan of programma een locatie, waaronder een tracé, is aangewezen en voor dat plan of programma een milieueffectrapport is gemaakt, er in het milieueffectrapport voor het project-MER geen beschrijving van de redelijke alternatieven van het project hoeft te worden opgenomen als het alternatieven voor die locatie of dat tracé betreft (zie artikel 16.52, derde lid, van de Omgevingswet). Artikel 7.23 biedt die mogelijkheid nu niet.

Artikel 7.24, eerste lid, dat betrekking heeft op een mededeling van een voornemen, vervalt. De mer-richtlijn kent deze verplichting niet. De noodzaak voor de mededeling is komen te vervallen nu ook het advies reikwijdte en detailniveau alleen nog op aanvraag wordt uitgebracht. Het tweede en derde lid van artikel 7.24 en de artikelen 7.25 en 7.26 worden vervangen door artikel 16.46 van de Omgevingswet.

Paragraaf 7.9, die regels bevat over de uitgebreide voorbereiding inzake het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een besluit, vervalt.

Artikel 7.28, eerste lid, dat regelt wanneer een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten, wordt vervangen door artikel 16.49, derde lid, van de Omgevingswet.

De inhoud van artikel 7.29 en 7.30 komt niet terug in de Omgevingswet. Volstaan is met het in artikel 16.50 van de Omgevingswet van toepassing verklaren van afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van een mer-plichtig besluit. De bepalingen die betrekking hebben op mogelijke aanzienlijke gevolgen in een ander land worden op grond van artikel 16.53b in een algemene maatregel van bestuur opgenomen.

De inhoud van artikel 7.32 komt niet terug in de Omgevingswet. Volstaan is met het in artikel 16.50 van de Omgevingswet van toepassing verklaren van afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van een mer-plichtig besluit.

Artikel 7.35, dat regelt dat bij het nemen van een besluit rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het milieu, komt terug in artikel 16.53 van de Omgevingswet.

Artikel 7.36a, dat de gevallen regelt waarin het bevoegd gezag niet een besluit neemt, komt terug in artikel 16.51 van de Omgevingswet.

Artikel 7.38 komt niet terug in de Omgevingswet, aangezien volgens artikel 16.50 van de Omgevingswet afdeling 3.4 Awb van toepassing is op mer-plichtige besluiten.

Paragraaf 7.11 Wm regelt de activiteiten met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen. Dit komt in de Omgevingswet terug in artikel 16.53b, dat bij dit wetsvoorstel in die wet wordt gevoegd. Dat artikel biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Deze grondslag geldt ook voor diverse bepalingen in de Wm die betrekking hebben op plannen of activiteiten met grensoverschrijdende milieueffecten. Het gaat dan om de volgende artikelen van de Wm: artikel 7.7, tweede lid, artikel 7.9, vierde lid, 7.23, tweede lid en artikel 7.30, tweede lid.

Paragraaf 7.12 bevat de evaluatiebepalingen. Deze komen onder de Omgevingswet terug in de artikelen 16.42a en 16.53a, die met dit wetsvoorstel in die wet worden ingevoegd. Deze artikelen, die een

grondslag bieden om regels over monitoring voor het plan-mer en project-mer te stellen, worden uitgewerkt in het Omgevingsbesluit.

Onderdeel O (opschrift hoofdstuk 8 Wet milieubeheer)

Aangezien als gevolg van dit wetsvoorstel het begrip «inrichting» uit de Wm verdwijnt, wordt ook het opschrift van hoofdstuk 8 gewijzigd.

Onderdelen P en Q (artikelen 8.40 tot en met 8.42 Wet milieubeheer)

Niet alle delen van algemene maatregelen van bestuur die zijn gebaseerd op artikel 8.40 Wm worden geïntegreerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat dan om algemene maatregelen van bestuur die voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op wetten, of onderdelen daarvan, die niet of in ieder geval niet binnen de eerste module worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Als voorbeelden kunnen worden genoemd het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart en het Besluit genetisch gemodificeerde organismen, die voor een beperkt deel op artikel 8.40 Wm gebaseerd zijn. Dit artikel zorgt er voor dat deze algemene maatregelen van bestuur voor die onderdelen hun rechtskracht blijven behouden. De overige artikelen van paragraaf 8.1 vervallen. De artikelen in de Omgevingswet die hiervoor in de plaats komen, worden van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betreft onder meer artikel 4.7 van de Omgevingswet. Dit betekent dat de daarin opgenomen regeling over het treffen van gelijkwaardige maatregelen ook geldt voor maatregelen die moeten worden getroffen in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 Wm. Het voorgestelde derde lid voorziet in de aanwijzing van het bevoegd gezag om te beslissen op aanvragen om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel. Door artikel 4.9 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing te verklaren, is de gemeente het bevoegd gezag. In de maatregel op grond van artikel 8.40 kan echter een ander bestuursorgaan worden aangewezen om te beslissen op dergelijke aanvragen.

Onderdeel R (artikel 8.43, eerste lid, Wet milieubeheer)

Ook artikel 8.43, dat erin voorziet dat bij het in ontvangst nemen van afvalstoffen een bedrag in rekening wordt gebracht, als van anderen afkomstige afvalstoffen worden gestort, is niet geïntegreerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze bepaling zal bij een volgende module worden geïntegreerd in dat besluit. Hiervoor zal eerst een wettelijke grondslag in de Omgevingswet moeten worden opgenomen.

Onderdeel S (artikel 8.47 Wet milieubeheer)

Vanwege het vervallen van het begrip «inrichting» in de Wm wordt de tekst van artikel 8.47 aangepast. De omschrijving van «stortplaats» wordt in overeenstemming gebracht met de omschrijving van dat begrip in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Onderdeel T (artikel 8.48 Wet milieubeheer)

In verband met de integratie van de Wabo in de Omgevingswet wordt artikel 8.48 aangepast. Artikel 2.22, derde lid, Wabo wordt vervangen door artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet. De verwijzing naar de Wabo in onderdeel a van het eerste lid van artikel 8.48 wordt in lijn daarmee aangepast.

De wijziging in het derde lid betreft een wetstechnische verbetering. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat in navolging van het Besluit beheer winningsafvalstoffen een regeling ter implementatie van de richtlijn winningsafval. Het Besluit kwaliteit leefomgeving is daarom (mede) gebaseerd op de artikelen 8.48 en 17.5a Wm. Beide artikelen bevatten ook de grondslag voor het buiten toepassing laten van de regels voor winningsafvalvoorzieningen. Het kan dan in beide gevallen gaan om bepaalde categorieën of naar haar aard tijdelijke winningsafvalvoorzieningen (zie de artikelen 2 en 3, vijftiende lid van de richtlijn winningsafval). Met deze wijziging wordt een eenduidige omschrijving in beide artikelen ingevoerd. Deze wijziging heeft geen gevolgen voor de praktijk, omdat winningsafvalvoorzieningen in Nederland niet voorkomen.

Onderdeel U (artikel 8.50, derde lid, onder b, Wet milieubeheer)

De wijziging in artikel 8.50, derde lid, houdt verband met de vervanging in artikel 1.1 van de begripsbepaling «afvalvoorziening» door een begripsbepaling «winningsafvalvoorziening».

Onderdeel V (artikel 8.51 Wet milieubeheer)

Artikel 10.6 van de Omgevingswet komt in de plaats van artikel 8.51. Om die reden kan laatstgenoemd artikel vervallen.

Onderdeel W (artikel 9.2.2.3, zesde lid, Wet milieubeheer)

Artikel 5.19, eerste lid, Wabo wordt vervangen door artikel 18.10, eerste en vierde lid, van de Omgevingswet. Het zesde lid van artikel 9.2.2.3 wordt hiermee in overeenstemming gebracht.

Onderdeel X (artikel 9.5.3 Wet milieubeheer)

In artikel 9.5.3, dat bij wet van 12 mei 2011 in de Wm is ingevoegd, wordt abusievelijk nog verwezen naar een vergunning krachtens artikel 8.1 Wm voor een inrichting. Een omgevingsvergunning als hiervoor bedoeld wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Artikel 9.5.3 wordt daarmee in overeenstemming gebracht.

Onderdeel Y (artikel 9.5.6 Wet milieubeheer)

Artikel 8.7 Wm is bij de Invoeringswet Wabo vervallen. Abusievelijk is dat artikel in het eerste en zesde lid van artikel 9.5.6, dat bij wet van 12 mei 2011 in de Wm is ingevoegd, nog van overeenkomstige toepassing verklaard. De verwijzing naar artikel 8.7 Wm wordt thans om *die reden geschrapt*.

Onderdeel Z (artikel 9.5.7, tweede lid, Wet milieubeheer)

Artikel 9.5.7 is bij Wet van 5 juli 2017 (Stb. 337) in de Wm ingevoegd. Dit artikel voorziet in de instelling van een landelijk asbestvolgsysteem (LAVS). Op grond van het tweede lid draagt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de verantwoordelijkheid voor de inrichting, instandhouding, werking, toegankelijkheid en beveiliging van het LAVS en voor het beheer van de daarin opgenomen gegevens en bescheiden. In de praktijk is Rijkswaterstaat hiermee belast. Daarnaast moet de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de nodige voorzieningen treffen voor de elektronische uitwisseling van gegevens en bescheiden die op asbestsaneringen betrekking hebben tussen het LAVS en het Omgevingsloket online. Aangezien het Omgevingsloket online opgaat in de landelijke voorziening

voor het digitaal stelsel, bedoeld in artikel 20.21 van de Omgevingswet, wordt in het gewijzigde tweede lid van artikel 9.5.7 naar die voorziening verwezen.

Onderdeel AA (artikel 10.1, vijfde lid, Wet milieubeheer)

Gezien de overheveling van een aantal in artikel 13.1 genoemde wetten naar de Omgevingswet, wordt het vijfde lid van artikel 10.1 Wm zodanig gewijzigd dat ook verwezen wordt naar die wet.

Onderdeel AB (artikel 10.1a, tweede lid, Wet milieubeheer)

In het tweede lid van artikel 10.1a wordt de verwijzing naar de bepalingen in de Wabo vervangen door een verwijzing naar de bepalingen in de Omgevingswet die daarvoor in de plaats zijn gekomen.

Onderdeel AC (artikel 10.2 Wet milieubeheer)

In het Besluit activiteiten leefomgeving is het in artikel 10.2, eerste lid, Wm opgenomen verbod om buiten inrichtingen bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, waaronder ook afgegeven en ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen worden begrepen, te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden geïntegreerd. Artikel 10.2 wordt in technische zin hieraan aangepast. Het artikel heeft als gevolg van deze wijziging alleen nog betrekking op handelingen met betrekking tot niet-afgegeven en niet-ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen. Het artikel is daarnaast redactioneel vereenvoudigd.

Onderdeel AD (artikel 10.6 Wet milieubeheer)

Er is er niet voor gekozen de verwijzing naar het nationale milieubeleidsplan te vervangen door een verwijzing naar de nationale omgevingsvisie. Ook zonder deze bepaling kan een bestuursorgaan niet zomaar voorbijgaan aan het beleid van andere bestuursorganen voor zijn grondgebied. Deze wijziging brengt daarom de facto geen wijziging met zich in de praktijk.

Onderdeel AE (artikel 10.9, eerste lid, Wet milieubeheer)

Artikel 4.1a Wm komt niet terug in de Omgevingswet. Om te borgen dat wat betreft het afvalbeheerplan voldaan blijft worden aan de Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu kan niet worden volstaan met alleen de huidige bepaling dat op de voorbereiding van een afvalbeheerplan afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Gelijk aan het huidige tweede lid van artikel 4.1a wordt artikel 10.9, eerste lid, daarom uitgebreid met een bepaling dat een ieder zienswijzen kan indienen.

Onderdeel AF (artikel 10.14 Wet milieubeheer)

Artikel 10.14 Wm verplicht alle bestuursorganen bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens de Wm rekening te houden met het afvalbeheerplan. Hieraan zijn de taken en bevoegdheid op grond van artikel 4.1 van de Omgevingswet toegevoegd. Op deze wijze is geborgd dat ook rekening wordt gehouden met het afvalbeheerplan bij omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening.

Onderdelen AG tot en met AK (artikelen 10.23 tot en met 10.26 en 10.28, eerste lid, Wet milieubeheer)

De afvalstoffenverordening bevat alleen regels over de fysieke leefomgeving. Dergelijke regels zouden qua aard en inhoud ook in een omgevingsplan passen. Er is niet gekozen het gemeentebestuur te verplichten tot integratie van dit soort regels in het omgevingsplan, maar het bestuur wordt wel de mogelijkheid daartoe geboden. Dit geeft het bestuur de ruimte om een eigen afweging hierin te maken en wanneer het wel tot integratie van die regels wil overgaan, hier een eigen tijdspad voor te kiezen.

In het eerste lid van artikel 10.23 wordt er daarom in voorzien dat de verplichting tot het opstellen van een afvalstoffenverordening niet geldt in de situatie dat de regels die deze verordening minimaal zouden moeten bevatten (zie artikel 10.24), zijn opgenomen in het omgevingsplan. Om die reden wordt in het tweede lid (nieuw) niet alleen naar de afvalstoffenverordening, maar ook naar het omgevingsplan verwezen.

Het tweede lid van artikel 10.23 vervalt. Er is er dus niet voor gekozen de verwijzing naar het gemeentelijk milieubeleidsplan te vervangen door een verwijzing naar de gemeentelijke omgevingsvisie. Ook zonder deze bepaling wordt een bestuursorgaan geacht rekening te houden met andere beleidsdocumenten. Dit lid behelst daarom een overbodige bepaling.

Onderdeel AL (artikel 10.29a Wet milieubeheer)

In artikel 10.29a is een voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalwater opgenomen. Aan dit artikel is toegevoegd dat ook bij de taken en bevoegdheden op grond van artikel 4.1 van de Omgevingswet rekening moet worden gehouden met deze voorkeursvolgorde.

In onderdeel e is de term «hergebruik» vervangen, omdat dit afvalwater volgens de definitie-bepaling van hergebruik in de Wm voor hetzelfde doel gebruikt zou moeten worden, terwijl dit afvalwater waar mogelijk ook voor een ander doel gebruikt mag worden.

Artikel 3.4 van de Waterwet is vervangen door artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet. De onderdelen d en g van artikel 10.29a zijn als gevolg hiervan aangepast.

Onderdeel AM (artikelen 10.32 tot en met 10.35 Wet milieubeheer)

De artikelen 10.32 tot en met 10.35 vervallen, omdat de inhoud daarvan wordt geïntegreerd in de Omgevingswet of de daarop berustende regelgeving.

Artikel 10.32, op grond waarvan algemene regels kunnen worden gesteld voor het lozen van afvalwater in afvalwaterstelsels buiten inrichtingen, wordt vervangen door artikel 4.3 in verbinding met 4.22 van de Omgevingswet. De onder andere op artikel 10.32 gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit lozen buiten inrichtingen) gaan volledig over naar het Besluit activiteiten leefomgeving. Het wordt niet doelmatig geacht dat het Rijk het lozen van afvalwater door particuliere huishoudens in het riool via algemene regels blijft reguleren. Dergelijke regels kunnen beter op decentraal niveau worden gesteld.

Artikel 10.32a, dat de bevoegdheid aan de gemeenteraad geeft om bij verordening regels te stellen over het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, komt niet terug in de Omgevingswet. Voor zover het om lozingen op de riolering gaat waar het Rijk geen regels over heeft gesteld, kan de gemeenteraad daarover zelf regels stellen in het omgevingsplan. Voor zover het Rijk wel regels stelt over deze lozingen in het Besluit activiteiten leefomgeving, kan de gemeente via maatwerkregels hetzelfde bereiken als wat artikel 10.32a Wm nu mogelijk maakt. Om een rechtsvacuüm te voorkomen, wordt er in voorzien dat de gemeentelijke verordeningen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht zijn, gelijk worden gesteld met een onderdeel van het omgevingsplan.

Artikel 10.33, eerste lid, is vervangen door artikel 2.16, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, dat een continuering van de gemeentelijke taak voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater met zich brengt. Het tweede lid van artikel 10.33 is vervangen door artikel 2.16, tweede lid, van de Omgevingswet. De inzamel- en zuiveringstaken voor stedelijk afvalwater kunnen door het gemeente- of waterschapsbestuur ook worden ingevuld door andere systemen dan een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk, mits op deze wijze dezelfde graad van milieubescherming wordt bereikt. Het derde lid van artikel 10.33 Wm biedt op dit moment de mogelijkheid van een door gedeputeerde staten te verlenen ontheffing van de inzameltaak. Van deze ontheffingsmogelijkheid wordt gebruik gemaakt voor de buiten de bebouwde kom gelegen gebieden (het buitengebied) waar de kosten voor aanleg van riolering aanzienlijk kunnen zijn. Maar ook door specifieke locatieomstandigheden is aansluiting op de riolering in sommige gevallen niet mogelijk. Vanuit de principes waarmee het wetsvoorstel is opgebouwd en in lijn met het Bestuursakkoord Water 2011, is ervoor gekozen om de ontheffing van een verplichting door een hoger bestuursorgaan te laten vervallen.

Artikel 10.34 bevat de verplichting om regels te stellen over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van de voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Deze bepaling, die ter uitvoering van de richtlijn stedelijk afvalwater strekt, komt terug in artikel 2.31 van de Omgevingswet. Deze regels zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Artikel 10.35, dat een tweejaarlijkse rapportageplicht bevat voor de stand van zaken over de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater en de afvoer van slib dat geheel of in hoofdzaak afkomstig is van de rioolwaterzuiveringsinrichtingen, wordt geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel AN (artikel 10.37, tweede lid, Wet milieubeheer)

Gezien de overheveling van algemene rijksregels uit hoofdstuk 8 naar hoofdstuk 4 van de Omgevingswet, wordt de verwijzing in het tweede lid, onder b, onderdeel 1°, uitgebreid met een verwijzing naar het artikel in de Omgevingswet, dat de grondslag biedt voor het stellen van algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten. Omdat voorgesteld wordt om artikel 8.40 in aangepaste vorm te handhaven, blijft ook verwezen worden naar hoofdstuk 8.

Aangezien de vergunning op grond van de Waterwet tot het lozen van afvalstoffen overgaat naar de omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet en daarmee onder artikel 10.37, tweede lid, onder b, onder 1° valt, kan de verwijzing naar die vergunning in onderdeel d van het

tweede lid vervallen. Vanwege de overheveling van algemene regels voor het brengen van afvalstoffen in oppervlaktewateren naar de algemene rijksregels op grond van de Omgevingswet, kan ook onderdeel e vervallen.

Onderdelen AO en AP (artikelen 10.38, eerste lid, en 10.39, eerste lid, Wet milieubeheer)

Vanwege de verlettering in artikel 10.37 worden ook de verwijzingen naar dat artikel in de artikelen 10.38 en 10.39 aangepast.

Onderdeel AQ (artikel 10.40a, tweede lid, Wet milieubeheer)

Vanwege de overheveling van artikel 10.1 van de Waterwet naar de Omgevingswet wordt de verwijzing naar de Waterwet geschrapt. Het is niet nodig om in plaats hiervan een verwijzing naar de Omgevingswet op te nemen. Artikel 10.40a, tweede lid, biedt nu de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze waarop de ontvangst van afvalstoffen afkomstig van schepen op een formulier moeten worden aangegeven.

Onderdeel AR (artikel 10.48, tweede lid, Wet milieubeheer)

De bepaling waarin bepalingen uit de Wabo op een inzamelvergunning voor bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen van overeenkomstige toepassing worden verklaard, wordt vervangen door een bepaling waarin bepalingen in de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard, die daarvoor in de plaats zijn gekomen.

Onderdeel AS (artikelen 10.51 tot en met 10.53 Wet milieubeheer)

Artikel 10.37 in combinatie met artikel 10.47 Wm bieden de grondslag om dezelfde regels te kunnen stellen als die gesteld kunnen worden op grond van artikel 10.51. Dit artikel is daarom overbodig en wordt geschrapt. De algemene maatregelen van bestuur die op dit artikel zijn gebaseerd, te weten het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval, worden volledig geïntegreerd in de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet. Daarom kunnen de artikelen 10.52 en 10.53 ook vervallen.

Onderdelen AT en AU (artikelen 10.54 en 10.54a Wet milieubeheer)

Het nuttig toepassen en verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen wordt voor zover het plaatsgebonden handelingen betreft, gereguleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Artikel 10.54 blijft daarom alleen voor zover het niet-plaatsgebonden handelingen betreft, in stand. Het gaat dan om het nuttig toepassen en verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen tijdens het vervoeren of inzamelen daarvan. Gedacht kan hierbij worden aan vormen van voorlopige nuttige toepassing of verwijdering, zoals het mengen of opbulken van gevaarlijke afvalstoffen. Het voorgestelde artikel 10.54 heeft dus ook betrekking op het mengen van gevaarlijke afvalstoffen. Artikel 10.54a is als gevolg hiervan overbodig geworden en vervalt om die reden.

Onderdeel AV (artikel 10.61, eerste lid, Wet milieubeheer)

Gezien de mogelijkheid die in de artikelen 10.24 tot en met 10.26 is opgenomen om de in die artikelen bedoelde regels op te nemen in een omgevingsplan, wordt in het eerste lid van artikel 10.61 ook verwezen naar het omgevingsplan.

Onderdeel AW (artikel 10.63 Wet milieubeheer)

Artikel 10.63 is aangepast aan de wijzigingen die in dit wetsvoorstel worden aangebracht in hoofdstuk 10 Wm.

Onderdeel AX (artikel 10.64, eerste lid, Wet milieubeheer)

De bepaling waarin bepalingen uit de Wabo op een ontheffing als bedoeld in artikel 10.63 van overeenkomstige toepassing worden verklaard, wordt vervangen door een bepaling waarin bepalingen in de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard, die daarvoor in de plaats zijn gekomen.

Onderdeel AY (titel 11.2 Wet milieubeheer)

De regels over geluidsbelastingkaarten en actieplannen die zijn opgenomen in titel 10.2 Wm, zijn geïntegreerd in de Omgevingswet (de artikelen 2.21, eerste lid 2.26, 3.6, 3.8, 3.9, eerste lid, 16.89, 20.7 en 20.17) en het Besluit kwaliteit leefomgeving. In de artikelen 4.95 en 4.96 van dit wetsvoorstel is voor de geluidsbelastingkaarten en actieplannen overgangsrecht opgenomen.

Onderdeel AZ (artikel 11a.1 Wet milieubeheer)

Dit artikel heeft geen werking meer en vervalt daarom.

Onderdeel BA (hoofdstuk 12 Wet milieubeheer)

Titel 12.2, waarin regels zijn opgenomen over het landelijk risicoregister externe veiligheid, wordt vervangen door de artikelen 20.10 en 20.11, onder b, van de Omgevingswet en op die bepalingen berustende regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving en een nog op te stellen ministeriële regeling. De artikelen 20.10, eerste lid, in verbinding met artikel 20.11, onder b, van de Omgevingswet biedt de grondslag voor instelling van het landelijk risicoregister externe veiligheid. De instelling van dit register is geregeld in artikel 10.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In dat artikel is ook geregeld welke bestuursorganen gegevens hiervoor moeten verstrekken. Artikel 20.10, derde lid, biedt een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen die in ieder geval kunnen gaan over:

- a. de in het register op te nemen gegevens,
- b. de vorm, de inrichting, het beheer, de toegankelijkheid en de beveiliging van het register,
- c. de weergave van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden;
- d. het herstellen van fouten in de registers.

Titel 12.3, dat regels bevat over de EG-verordening PRTR en het PRTR protocol, wordt vervangen door de artikelen 20.6, 20.8, 20.10 en 20.11, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en op die bepalingen berustende regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De artikelen 20.10 en 20.11 van de Omgevingswet bieden de grondslag voor de instelling van het landelijk PRTR-register.

Onderdeel BB (artikel 13.1 Wet milieubeheer)

In het tweede lid is de verwijzing naar de wetten die zijn overgegaan naar de Omgevingswet geschrapt. Daarnaast is een aantal andere wetten in die opsomming geschrapt, omdat in de betrokken wetten bepalingen uit hoofdstuk 13 Wm niet van toepassing zijn verklaard. De Wet geluidhinder zal in de opsomming worden geschrapt via het wetsvoorstel Aanvul-

lingswet bodembescherming Omgevingswet. Hoofdstuk 13 zal daarmee nog slechts betekenis houden voor beschikkingen op grond van een beperkt aantal wetten en de beschikkingen op grond van onderdelen in de Wm die niet opgaan in de Omgevingswet.

Onderdeel BC (artikelen 13.2, 13.4 en 13.12 Wet milieubeheer)

De verplichting tot een kennisgeving van een aanvraag om een vergunning of ontheffing ingeval een milieueffectrapport moet worden gemaakt, komt niet terug in de Omgevingswet. Artikel 13.2 kan daarom vervallen.

Aangezien het begrip «inrichting» in de Wm verdwijnt en deze bepaling in de praktijk geen betrekking heeft op vergunningen of ontheffingen met betrekking tot een werk, vervalt artikel 13.4.

Artikel 13.12, dat betrekking heeft op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afvalvoorziening, wordt overgeheveld naar de Omgevingswet.

Onderdeel BD (opschrift afdeling 13.3)

De wijziging in het opschrift van afdeling 13.3 houdt verband met de vervanging in artikel 1.1 van de begripsbepaling «afvalvoorziening» door een begripsbepaling «winningsafvalvoorziening».

Onderdeel BE (artikel 13.13, eerste lid, Wet milieubeheer)

Aangezien deze bepaling betrekking heeft op vergunningaanvragen voor winningsafvalvoorzieningen die gelegen zijn in een ander land wordt «omgevingsvergunning» gewijzigd in: vergunning. Bij de Invoeringswet Wabo is abusievelijk «vergunning» vervangen door: omgevingsvergunning. Deze fout wordt met deze wijziging hersteld.

Onderdeel BF (hoofdstuk 14 Wet milieubeheer)

Tegelijkertijd met de Omgevingswet zal de nieuwe coördinatieregeling Awb in werking treden. Dat maakt de coördinatieregeling in hoofdstuk 14, met uitzondering van artikel 14.4d dat bij Wet implementatie herziening mer-richtlijn¹⁹⁶ in de Wm is ingevoegd, overbodig. Artikel 14.4d wordt overgeheveld naar het Omgevingsbesluit. Dit hoofdstuk vervalt daarom.

Onderdelen BG tot en met BI (artikelen 15.20 tot en met 15.22 Wet milieubeheer)

De regeling van de vergoeding van kosten en schade is technisch aangepast.

In de opsomming van bepalingen in het eerste lid van artikel 15.20 wordt niet meer verwezen naar besluiten op grond van de Wet luvo. De artikelen 13 en 16 van die wet zijn per 1 januari 2012 vervallen. Artikel 43 van die wet is omgezet in artikel 19.12 van de Omgevingswet. In dat lid wordt ook niet meer verwezen naar artikel 10.52, omdat dat artikel als gevolg van dit wetsvoorstel vervalt. In artikel 15.22 vervalt de verwijzing naar de provinciale milieuverordening. Die verordening wordt geïntegreerd in de omgevingsverordening. De schaderegeling waarnaar in artikel 15.21, onder a, wordt verwezen, wordt opgenomen in afdeling 15.1. De schaderegeling in artikel 4.2 Wabo, waarnaar in artikel 15.22, tweede lid, wordt verwezen, wordt eveneens vervangen door afdeling 15.1 van de Omgevingswet.

¹⁹⁶ Wetsvoorstel ligt ter behandeling in de Eerste Kamer; Kamerstukken I, 34 287.

Onderdeel BJ (artikel 15.34 Wet milieubeheer)

De grondwaterbeschermingsregeling die is opgenomen in artikel 15.34 wordt vervangen door artikel 13.4 van de Omgevingswet, dat bij dit wetsvoorstel in die wet wordt ingevoegd.

Onderdeel BK (artikel 15.51 Wet milieubeheer)

Dit artikel regelt het toepassingsbereik van de titel. Met deze opzet wordt aangesloten bij de opbouw van het Besluit activiteiten leefomgeving. Bij het telen van gewassen in kassen gaat het om grondgebonden teelt en substraatteelt met permanente opstanden van glas of kunststof. Voor meer informatie wordt verwezen naar de toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

De bepaling is niet van toepassing op de teelt van gewassen in een gebouw (bijvoorbeeld paddenstoelen). Deze activiteit is ook in het Besluit activiteiten leefomgeving afzonderlijk geregeld.

Het tweede lid sluit rechtstreeks aan bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

Onderdeel BL (artikelen 15.51a en 15.51b Wet milieubeheer)

De formulering van de uitzonderingsgronden in artikel 15.51a, onder a, sluit aan bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

De uitzondering onder b van dit artikel sluit aan bij de wijzigingen in hoofdstuk 16 Wm. Titel 15.3 is dus niet van toepassing wanneer op een locatie sprake is van het verbranden van brandstof in verbrandingseenheden met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 megawatt. Dit is namelijk een in bijlage I bij het Besluit handel in emissierechten aangewezen categorie van activiteiten die in een broeikasgasinstallatie wordt verricht.

Het eerste lid van artikel 15.51b vervangt het laatste zinsdeel uit het huidige artikel 15.51, eerste lid. Het gaat in het systeem van kostenverevening om de CO₂-emissies die bij het verrichten van de activiteit worden uitgestoten, bijvoorbeeld de verbranding van brandstof voor verwarming van de kassen. De nachtelijke CO₂-emissies van de gewassen zelf worden niet gereguleerd.

Het tweede lid van artikel 15.51b is inhoudelijk identiek aan het huidige artikel 15.51, derde lid.

Onderdeel BM (artikel 15.52 Wet milieubeheer)

In het stelsel van de Omgevingswet is degene die de activiteit verricht de geadresseerde van de norm. Het gaat daarbij om degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de activiteiten.

Onderdelen BN tot en met BR, BV tot en met BZ en CC tot en met CE (opschrift afdeling 16.2.1, artikelen 16.2, 16.2a, 16.2b, 16.3, 16.10, 16.11, 16.15, 16.19, 16.35, 16.35c, 16.37 en artikel 16.39 Wet milieubeheer)

Titel 16.2 is van toepassing op inrichtingen waarin zich een of meer broeikasgasinstallaties bevinden. De vergunning wordt verleend aan degene die de inrichting drijft. Bevinden zich in een inrichting een of meer broeikasgasinstallaties, dan is titel 16.2 van toepassing. De Richtlijn emissiehandel gaat uit van het begrip «installatie». Een vergunning voor

broeikasgasemissies kan betrekking hebben op een of meer installaties op dezelfde plaats die door dezelfde exploitant wordt geëxploiteerd.

In aansluiting bij die richtlijn wordt het begrip «inrichting» in deze titel vervangen door «broeikasgasinstallatie» en «degene die de inrichting drijft» door «de exploitant van de broeikasgasinstallatie». Het is wenselijk om de toewijzing van emissierechten voor de huidige handelsperiode ongemoeid te laten. Bij de implementatie van de lopende wijziging van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten zal titel 16.1 gewijzigd worden. Een deel van de wijzigingen van titel 16.1 zal waarschijnlijk verschuiven naar het voorstel voor de implementatiewet. De wet ter implementatie van die herziene richtlijn zal namelijk in de tweede helft van 2019 in werking moeten treden.

Onderdeel BS (artikel 16.5 Wet milieubeheer)

Het tweede lid van artikel 16.5 is ingevoegd in aansluiting op artikel 5.7, eerste lid, van de Omgevingswet. Dit lid maakt duidelijk dat verschillende broeikasgasinstallaties onder één emissievergunning kunnen vallen, ook al zijn die installaties niet technisch met elkaar verbonden. Mogelijkheden die het huidige begrip «inrichting» biedt, blijven daarmee beschikbaar. Dit geldt ook voor complexen van bedrijven waarbinnen bedrijven als één geheel richting de overheid opereren. Daarnaast heeft de exploitant de keuze om voor elke installatie een aparte vergunning aan te vragen. De vergunninghouder moet in elk geval zorg dragen voor de naleving van de vergunningvoorschriften voor alle broeikasgasinstallaties die onder de vergunning vallen. Deze aanpak is verder in lijn met complexen van bedrijven geregeld door het Besluit activiteiten leefomgeving onder de Omgevingswet.

Onderdeel BT (artikel 16.8 Wet milieubeheer)

In verband met de integratie van de mijnbouwmilieuvergunning in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, wordt in dit artikel alleen nog verwezen naar het bevoegd gezag voor die vergunning.

Onderdeel BU (artikel 16.9 Wet milieubeheer)

Artikel 16.9 regelt de afstemming tussen de omgevingsvergunning en de emissievergunning. De verwijzingen naar de Omgevingswet komen in de plaats van de verwijzing naar hoofdstukken 2 en 3 Wabo. De genoemde onderdelen van de Omgevingswet regelen voor zover relevant het omgevingsplan, de omgevingsverordening, algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving, de vergunningplicht voor de milieubelastende activiteit en bevatten de procedurele bepalingen daaromtrent. Artikel 16.9 draagt bij aan de coördinatie van de voorwaarden en de procedure voor het verlenen van een vergunning. De Richtlijn emissiehandel eist namelijk die coördinatie met de regels ter implementatie van de richtlijn industriële emissies.

Onderdeel CA (artikel 16.20c, eerste lid, Wet milieubeheer)

Deze wijziging houdt verband met de integratie van de omgevingsvergunning voor een inrichting op grond van de Wabo in een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Onderdeel CB (artikel 16.21 Wet milieubeheer)

Omdat artikel 8.42a Wm, dat van overeenkomstige toepassing was verklaard in het tweede lid van artikel 16.21, vervalt, is de inhoud van artikel 8.42a aan het tweede lid van artikel 16.21 toegevoegd.

Onderdelen CF, CO, CQ, CR en CS (artikelen 17.1, 17.2, 17.3, 17.10, derde lid, 17.12, 17.13 en 17.15, eerste lid, Wet milieubeheer)

De ongewone voorvallenregeling in de Wm is met uitzondering van die met afvalstoffen, overgeheveld naar afdeling 19.1 van de Omgevingswet. Om die reden vervallen de artikelen 17.1 tot en met 17.3 en worden de artikelen 17.10, 17.12, 17.13 en 17.15 aangepast.

Onderdelen CG, CJ en CK (artikelen 17.4, tweede lid, onder a, 17.5b en 17.5c, tweede lid, Wet milieubeheer)

Artikel 17.4, tweede lid, is aangepast in verband met de integratie van de omgevingsvergunning voor een inrichting op grond van de Wabo in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en de integratie van meldingen op grond van artikel 8.41 Wm in het meldingenregime op grond van artikel 4.4 van de Omgevingswet.

Onderdeel CH (opschrift titel 17.1A)

De wijziging in het opschrift van titel 17.1A houdt verband met de vervanging van het begripsbepaling «afvalvoorziening» door een begripsbepaling «winningsafvalvoorziening».

Onderdeel CI (artikel 17.5a Wet milieubeheer)

Als gevolg van de vervanging van de begripsbepaling «afvalvoorziening» door een begripsbepaling «winningsafvalvoorziening» en de integratie van de omgevingsvergunning voor een inrichting in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, is de redactie van het eerste lid van artikel 17.5a hierop aangepast. De inhoud van het tweede lid van artikel 17.2 Wm, dat van overeenkomstige toepassing was verklaard, is nu opgenomen in het voorgestelde tweede lid van artikel 17.5a. Voor de organen en instanties die op de hoogte moeten worden gesteld van een melding, wordt nu verwezen naar artikel 19.3 van de Omgevingswet, dat voorziet in een doormeldings- en informatieplicht van het bevoegd gezag bij een ongewoon voorval.

Voor de toelichting op de voorgestelde wijzigingen in het vierde lid (nieuw) wordt verwezen naar de toelichting op de wijzigingen in het derde lid van artikel 8.48.

Onderdeel CL (artikel 17.5d Wet milieubeheer)

De wijziging in artikel 17.5d houdt verband met de vervanging in artikel 1.1 van de begripsbepaling «afvalvoorziening» door een begripsbepaling «winningsafvalvoorziening».

Onderdeel CM (titel 17.1B Wet milieubeheer)

Het enige artikel dat deze titel bevat, is omgezet in de regeling over ongewone voorvallen in afdeling 19.1 van de Omgevingswet. Door de verbrede invulling van het begrip ongewoon voorval (zie de begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet) valt nu ook een enkele

schending van de vergunningvoorwaarden/algemene regels daaronder, zonder dat sprake hoeft te zijn van een «calamiteit».

Onderdeel CN (artikel 17.9 Wet milieubeheer)

Artikel 17.9 wordt aangepast in verband met de integratie van de omgevingsvergunning voor een inrichting in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en de in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassing van artikel 18.2 Wm. In het laatstgenoemde artikel wordt verwezen naar artikel 18.2 van de Omgevingswet waarin de handhavingstaak is toebedeeld.

Onderdeel CO (artikel 17.10, derde lid, Wet milieubeheer)

In het derde lid wordt de verwijzing naar de bepaling in de ongewone voorvallenregeling om kennis te geven van een melding in de Wm vervangen door een verwijzing naar de bepaling in de Omgevingswet die daarvoor in de plaats is gekomen.

Onderdeel CP (artikel 17.11 Wet milieubeheer)

De gedoogplicht die is opgenomen in artikel 17.11 komt terug in artikel 10.6, tweede lid, van de Omgevingswet. Dit artikel kan daarom vervallen.

Onderdeel CT (artikel 18.1a Wet milieubeheer)

In het eerste lid van artikel 18.1a worden de bepalingen over toezicht en handhaving uit de Wabo die thans van toepassing zijn verklaard op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wm vervangen door de bepalingen in de Omgevingswet die daarvoor in de plaats zijn gekomen.

In het tweede lid is de verwijzing naar de artikelen in de Wabo vervangen door een verwijzing naar de artikelen in de Omgevingswet die daarvoor in de plaats zijn gekomen. Er wordt in dit lid niet meer verwezen naar artikel 18.18 Wm. In plaats daarvan is artikel 18.18 uitgebreid met een verwijzing naar de verordeningen, bedoeld in artikel 18.1a, eerste lid. De facto blijft daarmee hetzelfde geregeld.

In het derde lid is de tekst van het voormalige vierde lid overgenomen, met dien verstande dat daarin thans wordt verwezen naar de artikelen in de Omgevingswet die voor artikel 5.15 Wabo in de plaats zijn gekomen.

Onderdeel CU (artikel 18.1b Wet milieubeheer)

Als gevolg van het gewijzigde artikel 18.2 kan artikel 18.1b vervallen.

Onderdeel CV (artikel 18.2 Wet milieubeheer)

De redactie van het artikel is vereenvoudigd door te verwijzen naar het bevoegd gezag waarbij op grond van artikel 18.2 Wm de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust.

Aangezien in geen van de in artikel 13.1, tweede lid, Wm genoemde wetten is bepaald dat het in artikel 18.2, eerste lid, Wm bedoelde bestuursorgaan heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving, kan in de opsomming een verwijzing naar die wetten achterwege blijven. Omdat de uitvoering van de EG-verordening PRTR volledig is geïntegreerd in de Omgevingswet en de daarop berustende regelgeving, kan een vermelding van die verordening in de opsomming achterwege blijven.

Doordat in artikel 18.1a Wm artikel 18.1 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing is verklaard, is het niet nodig de onderdelen b en c van het huidige artikel 18.2 te handhaven.

Onderdeel CW (artikel 18.2a Wet milieubeheer)

Dit artikel is technisch aangepast in verband met de integratie van de vergunningen, bedoeld in artikel 6.2 van de Waterwet, in de omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam of een zuiveringstechnisch werk, en het in dit wetsvoorstel opgenomen voorstel om artikel 1.1a Wm te laten vervallen.

Onderdeel CX (artikel 18.2b, derde lid, Wet milieubeheer)

Dit artikel behelst een technische verbetering.

Onderdeel CY (artikel 18.2c, tweede lid, Wet milieubeheer)

In verband met het vervallen van het inrichtingenbegrip wordt artikel 18.2c in technische zin aangepast.

Onderdeel CZ (artikel 18.2d Wet milieubeheer)

Dit artikel is technisch aangepast in verband met de overheveling van artikel 5.2 Wabo naar artikel 18.2 van de Omgevingswet en de wijzigingen die in hoofdstuk 10 worden aangebracht.

Onderdeel DA (artikelen 18.2e en 18.2g Wet milieubeheer)

Er is niet gekozen voor vervanging van de in artikel 18.2e opgenomen verwijzing naar het milieubeleidsplan door een verwijzing naar de omgevingsvisie. Ook zonder deze bepaling wordt een bestuursorgaan geacht bij de uitoefening van een taak rekening te houden met beleidsdocumenten. Dit lid behelst daarom een overbodige bepaling.

Artikel 18.2g vervalt omdat de regels over de EG-verordening PRTR integreren in de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving.

Onderdeel DB (artikel 18.8 Wet milieubeheer)

In artikel 18.8 wordt de verwijzing naar artikel 5.15 Wabo vervangen door het artikel dat daarvoor in de Omgevingswet in de plaats komt.

Onderdeel DC (artikel 18.18 Wet milieubeheer)

Zie toelichting op de wijziging van artikel 18.1a.

Onderdeel DD (artikel 18.19 Wet milieubeheer)

Dit artikel komt in de plaats van artikel 5.26 Wabo, voor zover het voorziet in een verhaalsregeling voor de kosten van het beheer van afvalstoffen ten aanzien waarvan in strijd is gehandeld met de Wm. Een dergelijke regeling was voor de inwerkingtreding van de Wabo ook opgenomen in de Wm. Aangezien de Wabo als gevolg van dit wetsvoorstel vervalt, maar de regeling voor het beheer van afvalstoffen in hoofdstuk 10 Wm achterblijft, wordt deze regeling weer in de Wm opgenomen.

Onderdeel DE (artikel 19.1b Wet milieubeheer)

Omdat de verwijzing naar een aantal wetten in het tweede lid van artikel 13.1 Wm vervalt, worden in het eerste lid van artikel 19.1b, eerste lid, de wetten genoemd waarop die bepaling nog van toepassing blijft.

Het tweede lid van artikel 19.1b is in overeenstemming gebracht met de wijzigingen die in het eerste lid worden aangebracht. Daarnaast is de verwijzing naar een IPPC-installatie als bedoeld in de Wabo vervangen door een verwijzing naar een installatie als bedoeld in de richtlijn industriële emissies. De facto blijft de verwijzing daarmee hetzelfde.

Onderdelen DF en DG (artikelen 19.5 en 19.6b Wet milieubeheer)

Vanwege de overheveling van de regels over de milieueffectrapportage naar de Omgevingswet, zijn de verwijzingen in de artikelen 19.5 en 19.6b naar hoofdstuk 7 of onderdelen daarvan vervangen door verwijzingen naar de onderdelen van de Omgevingswet die daarvoor in de plaats zijn gekomen. Dit geldt niet voor de eerste zin van het tweede lid en het derde lid van artikel 19.5. In die bepalingen kan worden volstaan met het laten vervallen van de verwijzing naar de daarin genoemde paragrafen van hoofdstuk 7.

Artikel 19.5 is daarnaast in technische zin verbeterd. In onderdeel b van het tweede lid van artikel 19.5 is uitgegaan van de tekst van dat lid zoals dit komt te luiden na de inwerkingtreding van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn.

In artikel 19.6b is daarnaast nu een verwijzing naar de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit opgenomen.

Onderdeel DH (artikel 19.8 Wet milieubeheer)

Deze bepaling blijft niet achter in hoofdstuk 19 Wm, omdat de verplichting tot verstrekking van gegevens voor het risicoregister externe veiligheid in het kader van de Omgevingswet op het niveau van een algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Artikel 20.10 van de Omgevingswet biedt de grondslag om de inhoud van artikel 19.8 voor het landelijk risicoregister externe veiligheid te regelen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn deze regels gesteld.

Onderdeel DI (opschrift paragraaf 20.1 Wet milieubeheer)

Omdat paragraaf 20.2 vervalt kan ook het opschrift van paragraaf 20.1 vervallen.

Onderdeel DJ (artikel 20.2a Wet milieubeheer)

Omdat hoofdstuk 5 Wm vervalt, kan ook artikel 20.2a vervallen.

Onderdeel DK (artikel 20.3 Wet milieubeheer)

Artikel 20.3, eerste lid, is aangepast in verband met de integratie van wetten of onderdelen van wetten in de Omgevingswet. Daarnaast is in de opsomming de vermelding van de artikelen 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en 5:32 Awb geschrapt, omdat deze artikelen in het huidige artikel 20.4, onder b, van toepassing van artikel 20.3 zijn uitgezonderd.

Omdat de artikelen 8.40a en 8.42 Wm vervallen, vervalt ook het tweede lid van artikel 20.3. In het nieuwe tweede lid wordt de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in de Wabo vervangen door een verwijzing naar de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet, bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk, en de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

Onderdeel DL (artikel 20.4 Wet milieubeheer)

Omdat de artikelen 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en 5:32 Awb, niet meer in artikel 20.3, eerste lid, zijn opgenomen, is onderdeel b van artikel 20.4 overbodig geworden. De redactie van de inhoud van onderdeel a van artikel 20.4 is verbeterd.

Onderdeel DM (paragraaf 20.2 Wet milieubeheer)

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op de wijziging van artikel 17.10 van de Omgevingswet.

Onderdeel DN (artikel 21.1, eerste lid, Wet milieubeheer)

Dit wetsvoorstel voorziet er in dat paragraaf 14.1 Wm vervalt. Om die reden vervalt in het eerste lid van artikel 21.1 de verwijzing naar die paragraaf.

Onderdeel DO (artikel 21.3 Wet milieubeheer)

Artikel 21.3, dat als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn in de Wm is opgenomen, zal via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden geregeld in het Omgevingsbesluit. Artikel 20.6, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet voorziet in een grondslag hiervoor.

Onderdeel DP (artikel 21.6 Wet milieubeheer)

Artikel 21.6 is aangepast aan de tekst van de Wm, zoals die in dit wetsvoorstel wordt gewijzigd.

Onderdeel DQ (artikel 22.1 Wet milieubeheer)

Artikel 22.1 is aangepast aan de tekst van de Wm zoals die in dit wetsvoorstel wordt gewijzigd. Het oude tweede en derde lid vervallen, omdat de algemene regels voor inrichtingen zijn geïntegreerd in artikel 4.3 van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving. In verband met het gewijzigde artikel 8.40 is een nieuw tweede lid opgenomen, waarin de relatie tussen dat artikel en artikel 4.3 van de Omgevingswet wordt geregeld. In verband met de overheveling van onderdelen van de Waterwet naar de Omgevingswet wordt de verwijzing naar die wet in het nieuwe zesde lid van artikel 22.1 vervangen door een verwijzing naar de Omgevingswet en vervalt de Waterwet in de opsomming van het nieuwe achtste lid.

Artikel 2.46 (Wet normering topinkomens)

In bijlage 1 bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van de Wet normering topinkomens wordt verwezen naar de grondslagen voor de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening in de

Wabo, de Wm en de Wro. Deze grondslagen vervallen als gevolg van dit wetsvoorstel. Artikel 17.10 van de Omgevingswet, zoals die als gevolg van dit wetsvoorstel komt te luiden, komt hiervoor in de plaats. Om die reden wordt in bijlage 1 nu verwezen naar dat artikel.

Artikel 2.47 (Wet op de economische delicten)

Algemeen

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 1 en 1a Wed volgen voor het leeuwendeel logischerwijs uit de stelselherziening. De verwijzingen in deze twee artikelen naar (bepalingen uit de) wetten die in het kader van de stelselherziening worden ingetrokken, komen te vervallen. Artikel 2.46 bevat dus een doorvertaling in de Wed van de Omgevingswet inclusief alle in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen in de hoofdstukken 1 tot en met 3. Voor zover onder het regime van de Omgevingswet identieke of vergelijkbare regels terugkeren, worden deze zoveel mogelijk beleidsneutraal «teruggeplaatst» binnen de indeling van artikel 1a Wed. Met de stelselherziening is namelijk in het algemeen geen wijziging beoogd in de strafmaat (waaronder de maximum boete) die via de artikelen 1a en 6 Wed wordt gekoppeld aan een overtreding van die regels. Dit geldt bijvoorbeeld voor overtredingen van milieuregels in het kader van geluid- en geurhinder die binnen het nieuwe stelsel verhuizen van het Activiteitenbesluit milieubeheer naar het omgevingsplan.¹⁹⁷ Ook de overheveling van een zogenoemde zelfstandige strafbaarstelling¹⁹⁸ naar artikel 1a Wed wordt zo beleidsneutraal mogelijk gedaan door aan te sluiten bij die categorie uit dat artikel, die het dichtst in de buurt ligt van de huidige strafmaat. Soms is wel een uitdrukkelijke beleidswijziging beoogd. De gewijzigde indeling binnen artikel 1a Wed is in enkele gevallen een gevolg van de integratie van vergelijkbare regels uit wetten, die in het huidige artikel 1a Wed verschillend zijn ingedeeld. Waar daarvan sprake is, wordt deze voorgenomen wijziging afzonderlijk toegelicht.

Bij de voorgestelde rubricering binnen artikel 1a Wed is voorts zoveel mogelijk aangesloten bij de tariefstelling voor de bestuurlijke boete (zie de wijziging van paragraaf 18.1.4 Omgevingswet in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel en onderstaande tabel), zodat het voor de maximale boete voor een identieke overtreding niet uitmaakt of beboeting plaatsvindt via de bestuurlijke of via de strafrechtelijke handhaving. Hiermee wordt gestreefd naar een goede afstemming tussen het bestuursrecht en het strafrecht waar het de hoogte van boetes betreft voor dezelfde of soortgelijke overtredingen. Waar die aansluiting ontbreekt, wordt dit veroorzaakt door de keuze om qua boetetarief voor de bestuurlijke boete aan te sluiten bij de huidige tariefstelling of de tariefstelling in vergelijkbare wetgeving. Zo valt bijvoorbeeld het boetemaximum bij een overtreding van de Seveso-richtlijn hoger uit, omdat is aangesloten bij de tariefstelling in de Arbeidsomstandighedenwet en is de bestuurlijke boete bij een overtreding in het kader van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een spoorweg hoger, omdat is aangesloten bij de tariefstelling in de spoorwegwetgeving, waar gekozen is voor een andere tariefstelling dan via de boetecategorieën van (artikel 23 van) het Wetboek van Strafrecht.

¹⁹⁷ Zie verderop bij *Kanttekeningen bij de voorgestelde rubricering*.

¹⁹⁸ Een aantal overtredingen wordt in de huidige wet- en regelgeving niet strafbaar gesteld via de Wed, maar rechtstreeks in de desbetreffende wet. Dit betreft met name bepalingen die niet vallen onder het milieurecht, maar wel onder het omgevingsrecht, zoals de toegangsverboden bij (spoor)wegen en waterstaatswerken.

Tabel vergelijking maximum boetetarief bestuurlijke en strafrechtelijke boete

Beboetbare feiten paragraaf 18.1.4		Maximum bestuurlijke boete	Maximum strafrechtelijke boete (1a Wed)
Milieuregels Seveso-richtlijn	artikel 18.11	6 ^e categorie € 830.000 met verhoging: ¹ 10% jaarmzet	5 ^e categorie € 83.000 met verhoging:* 6 ^e categorie of 10% jaarmzet
Bouw- en sloopregels	artikel 18.12	3 ^e categorie € 8.300	4 ^e categorie € 20.750
Erfgoed	artikel 18.13	5 ^e categorie € 83.000	5 ^e categorie € 83.000
Beperkingengebied luchthaven	artikel 18.14	5 ^e categorie € 83.000	5 ^e categorie € 83.000
Beperkingengebied spoor	artikel 18.15	artikel 80 Spoorwegwet € 225.000 artikel 44 Wet lokaal spoor € 225.000	5 ^e categorie € 83.000

¹ Zie artikel 23, zevende lid, Wetboek van Strafrecht en artikel 6, eerste lid, laatste volzin, Wed.

Rubricering binnen artikel 1a Wed

Rubricering van delicten binnen artikel 1a heeft consequenties voor de strafmaat. In artikel 6 Wed worden de strafmaten als volgt toegeedeeld aan de drie categorieën delicten binnen artikel 1a:

Strafmaat-tabel	in geval van een misdrijf	in geval van een overtreding
zwaarste categorie (1 ^o)	gevangenisstraf ten hoogste zes jaren taakstraf of geldboete van de vijfde categorie	hechtenis ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van de vierde categorie
middelste categorie (2 ^o)	gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren taakstraf of geldboete van de vierde categorie	hechtenis ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie
lichtste categorie (3 ^o)	n.v.t.	hechtenis ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie

Globaal is de voorgestelde indeling als volgt:

Zwaarste categorie (onderdeel 1^o)

Bij de rubricering in de drie categorieën van artikel 1a Wed (zwaar–middel–licht) zijn – in de letter en geest van Aanwijzing 147 voor de regelgeving (per 1 januari 2018: Aanwijzing 5.47) – de *milieudelicten*, die een directe aantasting kunnen opleveren van het milieu, dan wel een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen, opgenomen in de *zwaarste* categorie. Deze indeling wordt consequent voor alle *milieudelicten* gevolgd, ongeacht of milieuregels of -voorschriften worden gesteld in een omgevingsvergunning, het Besluit activiteiten leefomgeving of een andere maatregel van bestuur, de provinciale omgevingsverordening, de waterschapsverordening of het omgevingsplan. Deze rubricering sluit aan

bij in het verleden gemaakte keuzes.¹⁹⁹ Ook voor de overtreding van het nieuwe artikel 1.7a van de Omgevingswet is hierbij aangesloten. Het gaat daarbij om aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en het artikel strekt mede ter uitvoering van de richtlijn milieustrafrecht. Zie de toelichting op het voorgestelde artikel 1.7a.

Als er met toepassing van artikel 2.3 Omgevingswet (subsidiariteit) sprake is van een gewijzigd niveau van regelgeving leidt dit in de voorgestelde tekstwijziging van artikel 1a Wed niet tot een andere (lagere) indeling qua zwaarte van overtreding. Het niet naleven van de algemene regels die bij of krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet worden gesteld in de omgevingsverordening of de waterschapsverordening voor activiteiten, die in dat plan of verordening gereguleerd worden voor de milieubelastende of lozingsaspecten van die activiteit, worden ingedeeld in artikel 1a, onder 1°, Wed, ook al valt daardoor de strafbedreiging hoger uit dan normaliter bij overtreding van een gemeentelijke verordening mogelijk is. Als het omgevingsplan dergelijke milieuregels stelt kan daar met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit van worden afgeweken. Daarom zijn die regels uit het omgevingsplan strafbaar gesteld met een verwijzing naar artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, waarin het verbod is opgenomen om zonder vergunning een omgevingsplanactiviteit uit te voeren, en niet met een verwijzing naar artikel 4.1. Dit laat onverlet dat het Openbaar Ministerie opzettelijke overtreding van die milieuregels als economisch misdrijf kan vervolgen. Om die overtredingen als zodanig te kunnen kwalificeren, is in de tekst van dit onderdeel de volgende zinsnede opgenomen: «voor zover dat voorschrift is gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu, het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, of het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk». Die zinsnede brengt geen bewijslast mee voor het Openbaar Ministerie, maar maakt duidelijk dat de betreffende overtreding van een omgevingsplanvoorschrift (bijvoorbeeld een geval van geluid- of geurhinder) moet worden gekwalificeerd onder artikel 1a, onder 1°, Wed. Het omgevingsplan kan immers ook regels bevatten die vallen onder de tweede categorie van artikel 1a of – als een gemeente ervoor kiest om met inachtneming van artikel 2.7 van de Omgevingswet om ook andere (autonome) verordeningsbepalingen in het omgevingsplan te integreren – onder artikel 154 van de Gemeentewet.

Voorgesteld wordt in deze *zwaarste* categorie ook onder te brengen overtredingen begaan in het kader van (rijks)monumenten, archeologische monumenten of erfgoed. Ook bij deze categorie wordt geen onderscheid gemaakt tussen regels die worden gesteld bij wet, algemene maatregel van bestuur, in het omgevingsplan en de omgevingsverordening. Voor delicten begaan in het kader van een rijksmonumentenactiviteit of beschadiging of vernieling van rijksmonumenten, betekent deze indeling een terugkeer naar het oorspronkelijke geldboetemaximum. Tot 1 oktober 2010 was het boetemaximum de vijfde categorie, per 1 oktober 2010 is – in het kader van de Wabo – het boetemaximum gewijzigd in de vierde categorie, overigens met de mogelijkheid om de naast hogere boetecategorie toe te passen (artikel 6, eerste lid, Wed, artikel 23, zevende lid, Wetboek van Strafrecht). Artikel 6, eerste lid, laatste volzin, Wed biedt namelijk de mogelijkheid om de naast hogere boete categorie toe te passen als «de waarde van de goederen met betrekking tot welke het economische delict is begaan hoger is dan het vierde gedeelte van het maximum van de geldboete». Die financiële grens ligt dus al bij een

¹⁹⁹ Kamerstukken II 1992/93, 23 196, nr. 3, blz. 7–9.

rijksmonument of werelderfgoed ter waarde van € 20.750.²⁰⁰ Feitelijk kan dus vrijwel altijd de vijfde categorie worden toegepast. Dan ligt het ook in de rede om die toepasselijke categorie zonder de omweg van een verhogingsmogelijkheid in de wetgeving te benoemen, zowel bij de tariefkeuze voor de bestuurlijke boetecategorie (zie het voorgestelde artikel 18.13 van de Omgevingswet) als hier bij de indeling in artikel 1a Wed. Bovendien biedt deze keuze de mogelijkheid om boven het maximum van € 83.000 uit te gaan als het een ernstige overtreding betreft of de overtreder een rechtspersoon is. Gelet op de «waarde van de goederen met betrekking tot welke het economische delict» wordt begaan, kan die verhogingsmogelijkheid van de vijfde naar de zesde categorie in bepaalde omstandigheden zeker aan de orde zijn. Wanneer bijvoorbeeld een (deel van een) (archeologisch) monument onherstelbaar is beschadigd of gesloopt zonder vergunning, zal een boete niet te laag moeten zijn in verhouding tot het bedrag dat gemoeid zou zijn met behoud van het (archeologisch) monument of winst die het de overtreder oplevert. Voorkomen moet worden dat de boete door de overtreder gerekend wordt tot kosten die op de spreekwoordelijke koop toe worden genomen. Overigens biedt de Wed naast de boete meer mogelijkheden om «de winst af te romen»: zie de maatregelen genoemd in artikel 8 Wed, waaronder een verplichting tot herstel op eigen kosten en de ontneming wederrechtelijk genoten voordeel. Bij (gedeeltelijke) vernietiging of sloop van gebouwde, aangelegde of archeologische rijksmonumenten is evenwel een bestraffende sanctie vaak nog de enige optie omdat de monumentale waarden al teniet zijn gedaan. Omdat de impact van beschadiging of vernieling van werelderfgoed maatschappelijk gezien minstens zo groot is als bij rijksmonumenten, ligt het in de rede om voor deze overtredingen tenminste dezelfde boetecategorie te introduceren. Het recente vonnis van het Internationaal Strafhof in Den Haag voor vernielingen van werelderfgoed in Timboektoe (Mali) – een veroordeling tot een celstraf van negen jaar – illustreert de wereldwijde maatschappelijke verontwaardiging en daarmee de ernst van dergelijke feiten.

Verder wordt voorgesteld ook alle beperkingengebiedactiviteiten in deze zwaarste categorie in te delen. Met dit voorstel wordt aangesloten bij de tariefstelling voor de maximale bestuurlijke boete voor deze overtredingen, voor zover hiervoor een bestuurlijke boetebevoegdheid is toegekend. Voor een aantal beperkingengebiedactiviteiten betekent deze indeling een verhoging in strafmaat. Die verhoging is een logisch gevolg van de bundeling van verschillende, vergelijkbare regels in de Omgevingswet. De vergelijkbare gevaarstelling en risico's bij deze verschillende activiteiten rechtvaardigt geen verschil in indeling binnen artikel 1a Wed.

Tenslotte passen in deze zwaarste categorie ook het niet (tijdig) nakomen van verplichtingen bij een ongewoon voorval, calamiteit of in een andere bijzondere, veelal spoedeisende omstandigheden (zie hoofdstuk 19 van de Omgevingswet) en het niet naleven van de verplichting om bepaalde maatregelen te treffen bij experimenten (artikel 23.3, vijfde en zesde lid)

Middelste categorie (onderdeel 2°)

Voor een aantal soorten delicten wordt voorgesteld deze op te nemen in de *middelste* categorie. Dit betreft overtreding van regels gesteld in het kader van bouwen, het gebruiken en in stand houden en slopen van bouwwerken, waaronder ook de seizoensgebonden bouwwerken. Ook in

²⁰⁰ Het zevende lid van artikel 23 van het Wetboek van Strafvordering biedt daarnaast de mogelijkheid om de naast hogere boete categorie toe te passen als de overtreding begaan is door een rechtspersoon.

deze categorie wordt ondergebracht het verbod om zonder vergunning een omgevingsplanactiviteit uit te voeren, voor zover dat verbod niet al in categorie 1° is onder gebracht. Verder de zogenoemde wateronttrekkings-, mijnbouwlocatie- en ontgrondingsactiviteiten. En tenslotte de omzetting of implementatie van EU-regelgeving en internationale verplichtingen, voor zover hiervoor de (nieuwe) implementatiegrondslag van artikel 23.1 wordt gebruikt. Veelal zal die implementatieregeling overigens gebaseerd worden op andere grondslagen uit de Omgevingswet.

Lichtste categorie (onderdeel 3°)

Voorgesteld wordt de volgende delicten op te nemen in de *lichtste* categorie van artikel 1a; de overtredingen. Allereerst het niet nakomen van regels gesteld in het kader van het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden. Verder de toegangsverboden bij waterstaatswerken en wegen, een categorie die vergelijkbaar is met het bekende artikel 461 Wetboek van Strafrecht. Voorts de overtreding van regels gesteld in de omgevingsverordening of de waterschapsverordening, of overtreding van de voorschriften van een omgevingsvergunning, voor zover de daarbij gestelde regels en voorschriften niet al zijn ingedeeld in de categorieën 1° en 2°. Eveneens het niet naleven van bij ministeriële regeling voorgescreven administratieve verplichtingen (uitvoeringstechnische, administratieve en meet- en rekenvoorschriften) en bepalingen over monitoring en gegevensverzameling die bij ministeriële regeling of omgevingsverordening gesteld kunnen worden. Ook voor een andere administratieve verplichting – de meldingsplicht bij rechtsopvolging van een omgevingsvergunning (artikel 5.37, tweede lid) – wordt voorgesteld om deze in te delen bij de overtredingen. Eenzelfde verplichting in de Wabo is nu hoger ingeschaald dan de identieke bepaling uit de Waterwet. Gekozen wordt voor een eenduidige indeling als administratieve overtreding. Voor de boetemaatstaf maakt deze terugplaatsing van de Wabo-melding met één categorie binnen de Wed niet uit: dit blijft de vierde categorie.

Nog lichtere categorie overtredingen

Hierop geldt één uitzondering: voorgesteld wordt het niet naleven van gedoogplichten en gedoogplichtbeschikkingen onder te brengen in een speciale (nog lichtere) categorie overtredingen (dan artikel 1a, onder 3°). De bepalingen uit hoofdstuk 10 van de Omgevingswet over gedoogplichten en gedoogplichtbeschikkingen worden toegevoegd aan artikel 1a, onderdeel 3° (strafbaarstelling), maar vallen onder een lagere strafmaat door het ook noemen ervan in artikel 6, derde lid, Wed.

Kanttekening bij de voorgestelde rubricering

Bij deze rubricering past nog de kanttekening dat de voorgestelde indeling, die, nogmaals, zoveel mogelijk aansluit bij de huidige indeling van artikel 1a Wed, noodzakelijkerwijze grofmazig blijft. Het is een indeling voorgesteld op basis van de verschillende typen activiteiten. Het onderscheid tussen algemene regels of omgevingsvergunningen voor bepaalde typen activiteiten laat onverlet dat er binnen die categorieën een variëteit aan regels en voorschriften wordt gesteld. Die regels en voorschriften kunnen allerlei verschillende activiteiten betreffen binnen het ene type: zo onderscheidt het Besluit activiteiten leefomgeving alleen al meer dan honderd milieubelastende en lozingsactiviteiten. Voorts variëren die regels en voorschriften voor één activiteit van emissie-eisen en andere inhoudelijke voorschriften tot allerlei verplichtingen van meer of louter administratieve aard zoals meldings- en monitoringsplichten. Alleen een deel van de administratieve regels en voorschriften is in dit wetsvoorstel ingedeeld in de categorie overtredingen: alleen daar waar dit

wetstechnisch – dankzij een afzonderlijke grondslag – op een eenvoudige wijze te realiseren is (zie de artikelen 4.3, derde lid, 5.37, tweede lid, 20.3 en 20.6). Idealiter zou een meer verfijnde indeling onder artikel 1a Wed zijn, waarbij gedifferentieerd zou kunnen worden binnen de verschillende typen vergunningvoorschriften of algemene regels.²⁰¹ In de huidige uitvoeringspraktijk krijgt deze differentiatie tussen de verschillende overtredingen, die achter één norm (overtreding van een algemene maatregel van bestuur of omgevingsvergunning) schuil kunnen gaan, overigens wel voldoende gestalte via een feitenboekje, strafvordering-richtlijnen en de straftoemeting door de economische strafrechter.

Onderdeel A (artikel 1, onderdeel 1°, Wet op de economische delicten)

Uit artikel 1 Wed verdwijnen ten gevolge van de stelselherziening maar twee bepalingen: artikelen 40 en 43 van de Mijnbouwwet (zie artikel 2.17 van dit wetsvoorstel). Het in artikel 40 van de Mijnbouwwet geregelde verbod om zonder vergunning een mijnbouwwerk op te richten (de zogenoemde «mijnbouwmilieuvergunning») keert terug in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet (de zogenoemde «mijnbouwlocatieactiviteit»). Artikel 43 van de Mijnbouwwet (de veiligheidszone rondom een mijnbouwinstallatie) komt terug onder de Omgevingswet in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, als een beperkingengebiedactiviteit. De strafbaarstelling van artikel 40 van de Mijnbouwwet «verhuist» van artikel 1, onder 1°, Wed naar artikel 1a, onder 2°, Wed en de strafbaarstelling van artikel 43 van de Mijnbouwwet «verhuist van artikel 1, onder 1°, Wed naar artikel 1a, onder 1°, Wed. Deze verplaatsing heeft enkel consequenties voor de strafmaat zonder vergunning een mijnbouwwerk op te richten (zie artikel 6 Wed).

Onderdeel B (artikel 1a Wet op de economische delicten)

Zo beperkt als het aantal wijzigingen is in artikel 1 Wed, zo omvangrijk is het aantal wijzigingen in artikel 1a Wed. Deze wijzigingen worden per onderdeel van artikel 1a toegelicht. Voor al deze wijzigingen wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de op deze wetten betrekking hebbende onderdelen en voorts naar de in bijlage 2 van deze memorie van toelichting opgenomen transponeringstabellen.

Onderdeel 1°

De Waterwet, de Wabo en de Wet luvo worden geheel of gedeeltelijk ingetrokken (zie de artikelen 3.1, de onderdelen i en m, en 2.27 van dit wetsvoorstel). Onderstaand volgt een korte toelichting per afzonderlijke wet.

²⁰¹ Ambtelijk is verkend of een verdergaande differentiëring binnen het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) haalbaar is, mede met het oog op Aanwijzing voor de regelgeving 147: het onderscheiden tussen delicten die een directe aantasting opleveren van het milieu en minder ernstige milieudelicten, die voornamelijk betrekking hebben op het niet nakomen van administratieve verplichtingen. Het binnen het Bal aan te brengen onderscheid tussen milieurelevante en «uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften» stuit evenwel op het bezwaar, dat ook de laatstgenoemde categorieën regels strikte naleving vergen, omdat deze vrijwel allemaal deel uitmaken van het toezicht op de naleving (controle-systeem). Het betreft regels over monsterneming, meten, registreren, berekening van meetresultaten, meldingen, rapportages, en dergelijke. Worden die regels niet nageleefd, dan faalt het toezicht op de naleving van vrijwel alle regels en voorschriften. Daarom zijn dergelijke administratieve voorschriften ondanks hun aard in het verleden door het Openbaar Ministerie toch steeds aangemerkt als (cruciale) kernbepalingen.

1° – sub a – Waterwet

Hoofdstuk 6 van de Waterwet vervalt (zie artikel 2.27, onderdeel C, van dit wetsvoorstel) en om die reden worden de verwijzingen naar de artikelen uit dat hoofdstuk uit artikel 1a, onder 1°, Wed geschrapt. Deze artikelen, die betrekking hebben op vergunningplichten, algemene regels en een specifieke zorgplicht voor wateractiviteiten, keren in een andere redactionele gedaante maar inhoudelijk ongewijzigd terug in de Omgevingswet of het Besluit activiteiten Leefomgeving. De bij deze vervangende artikelen behorende strafbaarstellingen keren dus ook terug in artikel 1a, onder 1°, Wed (zie hieronder bij sub c).

Andere vervangende artikelen keren niet terug in artikel 1a, onder 1°. Artikel 10.1 van de Waterwet komt te vervallen (zie artikel 2.27, onderdeel L, van dit wetsvoorstel): de hiervoor vervangende verwijzing naar artikel 23.1 van de Omgevingswet, waarin een vergelijkbare algemene grondslag voor internationale verplichtingen is geregeld, wordt ondergebracht in artikel 1a, onder 2°.

Ook het toegangsverbod (artikel 6.10 van de Waterwet) wordt anders ingedeeld dan voorheen. Voor droge en natte waterstaatswerken kent de huidige regelgeving een identieke verbodsbevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 6.10 van de Waterwet en artikel 6 van de Wbr. Nu beide bepalingen geïntegreerd zijn in artikel 2.40 van de Omgevingswet, moet gekozen worden voor één strafmaat. Het ene verbod is ondergebracht in de zwaarste strafmaatkategorie met een geldboete van de vierde of vijfde categorie, terwijl het equivalent als overtreding strafbaar is gesteld met een geldboete van de *tweede* categorie. Voorgesteld wordt te kiezen voor de laagste inschaling door artikel 2.40 van de Omgevingswet te rubriceren als overtreding in artikel 1a, onder 3°, Wed, met een geldboete van de vierdecategorie.

1° – sub a – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 3.1, onder i, van dit wetsvoorstel). Voor artikel 1a, onder 1°, Wed betekent dit dat de strafbaarstelling van de verboden zonder een omgevingsvergunning een inrichting of mijnbouwwerk op te richten, te veranderen of de werking daarvan te veranderen of in werking te hebben (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo) respectievelijk te handelen in strijd met een voorschrift van zo'n omgevingsvergunning (artikel 2.3, aanhef en onder a, Wabo) een nieuwe verwijzing krijgen, namelijk naar artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, respectievelijk artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet.

1° – sub a – Wet inzake de luchtverontreiniging (Wet luvo)

Ook de Wet luvo wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 3.1, onder m, van dit wetsvoorstel). Voor artikel 1a, onder 1°, Wed betreft dit de verwijzing naar de artikelen 91 en 92, in samenhang met artikel 48, van de Wet luvo. De verwijzing naar die artikelen in dit onderdeel van artikel 1a Wed wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 19.12 van de Omgevingswet.

1° – sub b – Wet milieubeheer (Wm)

De Wm wordt gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 2.44 van dit wetsvoorstel). Zo blijven met name de hoofdstukken 9 (Stoffen en producten) en 16 (Handel in emissierechten) in deze eerste module van deze stelselherziening achter in de Wm. De verwijzing naar diverse

artikelen uit die hoofdstukken in artikel 1a, onder 1°, Wed kan dus onverkort worden gehandhaafd.

De stelselherziening heeft wel consequenties voor andere hoofdstukken uit de Wm waarnaar wordt verwezen in artikel 1a, onder 1°, Wed: de hoofdstukken 1 (Algemeen), 10 (Afvalstoffen) en 17 (Maatregelen in bijzondere omstandigheden).

De verwijzing naar artikel 1.2, eerste lid, Wm (de provinciale milieuverordening) vervalt. De provinciale omgevingsverordening ex artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet wordt deels ondergebracht onder 1° en deels onder 3°. Tot de onder 1° ingedeelde onderdelen van de provinciale omgevingsverordening betreffen de daarin eventueel opgenomen regels, waarvan overtreding een *milieudelict* oplevert (zie hiervoor onder het kopje *Rubricering binnen artikel 1a Wed*). De strafmaat blijft voor dergelijke regels, die uit de provinciale milieuverordening worden overgeheveld naar de omgevingsverordening, dus ongewijzigd.

De verwijzing naar artikel 1.3a, vierde lid, Wm wordt dienovereenkomstig vervangen door de verwijzing naar artikel 5.5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

De verwijzing naar een aantal artikelen uit titel 17.1 Wm (Maatregelen bij een ongewoon voorval) wordt vervangen door een verwijzing naar een aantal artikelen uit afdeling 19.1 Omgevingswet (Ongewoon voorval).

1° – sub c – Omgevingswet

Zoals bij de voorafgaande onderdelen al is toegelicht wordt in artikel 1a, onder 1°, Wed een aantal verwijzingen naar artikelen uit de Waterwet, de Wabo, de Wet luvo en de Wm vervangen door verwijzingen naar dienovereenkomstige artikelen uit de Omgevingswet. Voorgesteld wordt dus om in de zwaarste categorie van artikel 1a Wed in te delen:

- het niet naleven van de algemene regels die bij of krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet worden gesteld in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening met het oog op of ter bescherming van de volgende belangen:
 - veiligheid,
 - gezondheid,
 - milieu,
 - waterkwaliteit inclusief de werking van rioolwaterzuiveringsinstallaties en
 - (archeologische) monumenten;
- het niet naleven van de algemene regels die bij of krachtens artikel 4.3 van de Omgevingswet worden gesteld voor:
 - de milieubelastende activiteit,
 - de lozingsactiviteit,
 - de stortingsactiviteit op zee,
 - activiteiten die cultureel erfgoed en werelderfgoed betreffen en
 - alle beperkingengebiedactiviteiten;
- het verrichten van al deze genoemde type activiteiten zonder of in strijd met een omgevingsvergunning of projectbesluit (artikelen 5.1, 5.3, 5.4, 5.5 en 5.52);
- het niet naleven van de op de vergunninghouder liggende zorgplicht voor de naleving van de omgevingsvergunning voor deze type activiteiten (artikel 5.37, eerste lid);
- het niet naleven van informatie- en maatregelverplichtingen in bijzondere omstandigheden (hoofdstuk 19), en
- de verplichting om maatregelen te treffen in het kader van een experiment (artikel 23.3, vijfde en zesde lid).

In aansluiting bij de stortingsactiviteit op zee wordt voorgesteld in deze categorie ook op te nemen de overtreding van artikel 18.8: het zonder toestemming van de douane vertrekken met een vaartuig of luchtvaartuig uit Nederland bij een ernstige vermoeden van een (dreigende) overtreding van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d of artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder c.

De voorgestelde indeling voor delicten die begaan worden in het kader van activiteiten met betrekking tot (rijks- of archeologische) monumenten, cultureel erfgoed of werelderfgoed, betekent voor deze delicten een strafverzwaring. Dit voorstel is hiervoor uitgebreid toegelicht onder het kopje *Rubricering binnen artikel 1a Wed.*

Voor een deel van de beperkingengebiedactiviteiten betekent deze indeling ook een strafverzwaring. Dit is een logisch gevolg van de bundeling van dergelijke – qua gevaarstelling en risico's gelijkwaardige – activiteiten uit verschillende wetten in de Omgevingswet. Het ontbreekt aan een adequaat criterium om voor de keuze van een strafmaat tussen al dergelijke activiteiten te (blijven) onderscheiden.

Onderdeel 2°

De Chw, de Ontgrondingenwet, de Waterwet, de Wabo en de Wro komen geheel of – in het geval van de Waterwet – gedeeltelijk – te vervallen. Onderstaand volgt een korte toelichting per wet.

2° – sub a – Crisis- en herstelwet (Chw)

De Chw wordt ingetrokken (zie artikel 3.1, onder c, van dit wetsvoorstel). In artikel 1a, onder 2°, Wed wordt verwezen naar artikel 2.16 van de Chw waarin een verbod is opgenomen om te handelen in strijd met een projectuitvoeringsbesluit of een daaraan verbonden voorschrift. De bijzondere rechtsfiguur van een «projectuitvoeringbesluit» keert niet terug in de Omgevingswet. Korthedshalve wordt voor een nadere toelichting verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.1.

2° – sub a – Ontgrondingenwet

Ook de Ontgrondingenwet wordt ingetrokken (zie artikel 3.1, onder e, van dit wetsvoorstel). In artikel 1a, onder 2°, Wed wordt verwezen naar de artikelen 3, eerste en tweede lid, 3a, 7 en 12 van de Ontgrondingenwet.

De *eerste* verwijzing (naar artikel 3, eerste lid) betreft het verbod zonder vergunning te ontgronden en wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet. Anders dan in de Ontgrondingenwet wordt in de Omgevingswet niet ook expliciet strafbaar gesteld het «als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van enige onroerende zaak toelaten, dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaats heeft.» In de Omgevingswet keert die vermelding van deze categorie «medeplegers» of «medeplichtigen» niet terug. Dit laat onverlet dat deze betrokkenen bij een overtreding van het verbod zonder vergunning te ontgronden via de deelnemingsvormen uit het Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

De *tweede* verwijzing (naar artikel 3a) ziet op de naleving van aan een ontgrondingsvergunning verbonden voorschriften en wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 5.5, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

De *derde* verwijzing (naar artikel 7) heeft betrekking op algemene regels voor (niet-vergunningplichtige) ontgrondingen, gesteld bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk bij provinciale verordening. Deze verwijzing wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 4.3, tweede lid, onder a, respectievelijk naar artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet.

De *laatste* verwijzing (naar artikel 12 van de Ontgrondingenwet) ziet op de machtiging, verleend door het bevoegd gezag, om vooruitlopend op een onherroepelijke beslissing op een aanvraag om een vergunning alvast met de uitvoering van de ontgroning te mogen starten. Met deze verwijzing in artikel 1a, onder 2°, Wed lijkt te zijn beoogd strafbaar te stellen dat zonder zo'n machtiging met de uitvoering van een ontgroning wordt begonnen. Een afzonderlijke strafbaarstelling hiervan lijkt (bij nader inzien) overbodig, aangezien in dat geval ook wordt gehandeld zonder een verleende vergunning, dus in strijd met het verbod van artikel 5.5, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet. Bovendien keert een uitdrukkelijke machtigingsbevoegdheid als verleend in artikel 12 van de Ontgrondingenwet niet terug in de Omgevingswet. De verwijzing naar dit artikel uit de Ontgrondingenwet krijgt om die redenen geen vervangende verwijzing.

2° – sub a – Waterwet

De Waterwet wordt grotendeels ingetrokken (zie artikel 2.27 van dit wetsvoorstel). Anders dan de diverse vervangende artikelen voor het in te trekken hoofdstuk 6 van de Waterwet die gerubriceerd zijn in artikel 1a, onder 1°, Wed (zie boven), is één vervangend artikel uit datzelfde hoofdstuk ondergebracht in artikel 1a, onder 2°, Wed. Dit betreft de vervanging van artikel 6.9 van de Waterwet, de regeling voor een ongewoon voorval waarbij de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam wordt verontreinigd of aangetast. De strafbaarstelling voor de nieuwe regeling voor ongewone voorvallen (afdeling 19.1 Omgevingswet) is – ter vervanging van de verwijzing naar titel 17.1 Wm – ondergebracht in artikel 1a, onder 1°, Wed. Door integratie van deze regelingen pakt de vervangende verwijzing voor de strafrechtelijke handhaving van specifiek deze bepaling uit de Waterwet dus strafmaatverhogend uit.

Bij het onderdeel *1° – sub a – Waterwet* is al aangegeven dat de vervangende verwijzing voor artikel 10.1 van de Waterwet (een algemene grondslag voor EU-implementatie) ook wordt ondergebracht in artikel 1a, onder 2°. Omdat deze grondslag zo algemeen is, wordt gekozen voor de middelste categorie. Overigens zal naar verwachting voor toekomstige implementatie van deze bepaling weinig gebruik hoeven worden gemaakt, omdat de Omgevingswet goed voorzien is van andere – voor allerlei onderwerpen – toereikende grondslagen.

2° – sub a – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 3.1, onder i, van dit wetsvoorstel). De strafbaarstelling van milieudelicten en delicten met betrekking tot monumenten worden ondergebracht in artikel 1a, onder 1°, Wed. Deze verwijzing vervangt de verwijzing naar artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, voor zover het gaat om die in onderdeel 1° genoemde oogmerken en onderdeel e, Wabo. De overige onderdelen van artikel 2.1, eerste lid, Wabo worden opgenomen in artikel 1a, onderdeel 2°. De verwijzing naar al deze omgevingsvergunningen ex artikel 2.1 Wabo wordt vervangen door een verwijzing naar de dienovereenkomstige omgevingsvergunningen ex artikel 5.1 van de Omgevingswet. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar het verbod te handelen in strijd met een

voorschrift van zo'n vergunning (artikel 2.3, aanhef en onder b, Wabo; artikel 5.5 van de Omgevingswet).

Voorts is artikel 5.6 van de Omgevingswet, de vervanging van artikel 2.3a Wabo, hier ondergebracht.

In artikel 1a, onder 2°, Wed wordt voorts nog verwezen naar artikel 2.24, eerste lid, Wabo: de omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk. Deze verwijzing wordt niet vervangen door een verwijzing naar artikel 5.36a, eerste lid, van de Omgevingswet. Een zelfstandige verwijzing naar de termijntelling in een omgevingsvergunning (artikel 5.36a van de Omgevingswet) is immers overbodig naast de al opgenomen verwijzing naar alle (en dus ook deze) vergunningsvoorschriften via artikel 5.5 van de Omgevingswet.

De vervanging van artikel 2.25, tweede lid, Wabo (melding nieuwe vergunninghouder, zie artikel 5.37, tweede lid, van de Omgevingswet) wordt niet ondergebracht onder 2°, maar aangemerkt als (administratieve) overtreding en dus ingedeeld onder 3°.

2° – sub a – Wet ruimtelijke ordening

Ook de Wro wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 3.1, onder n, van dit wetsvoorstel). Uit de Wro is slechts één bepaling ingedeeld in artikel 1a Wed. Dit betreft de verbodsbepaling van artikel 7.2 Wro om gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met:

- voorbereidingsbesluiten of
- met regels die (niet in een omgevingsvergunning) *krachtens* de Wro zijn gesteld en waarvan een overtreding is aangemerkt als een strafbaar feit.

De eerstbedoelde verwijzing in artikel 1a, onder 2°, Wed naar de voorbereidingsbesluiten uit de Wro wordt niet vervangen door een expliciete verwijzing naar de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 (zie de in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen tot wijziging van deze artikelen). Deze nieuwe regels over voorbereidingsbescherming gaan immers schuil achter de algemene grondslagen voor het omgevingsplan, de omgevingsverordening en een algemene maatregel van bestuur (zie de artikelen 4.1 en 4.3 van de Omgevingswet). Dit leidt dus niet tot een wijziging in de strafmaat voor overtreding van verboden gesteld in het kader van voorbereidingsbesluiten.

Met de andere verwijzing in artikel 7.2 Wro wordt bedoeld op verboden, waarvan niet bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken.²⁰² Ook hiervoor komt de verwijzing naar de artikelen 4.1 en 4.3 van de Omgevingswet in de plaats.

2° – sub b – Wet milieubeheer

In artikel 1a, onder 2°, Wed wordt verwezen naar een groot aantal bepalingen uit de Wm, met name voor wat betreft de hoofdstukken 8, 9, 10 en 17. Zoals hierboven bij 1° – sub b – *Wet milieubeheer* al is opgemerkt, wordt de Wm slechts gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 2.44 van dit wetsvoorstel). De verwijzing naar de artikelen uit hoofdstukken 9 (Stoffen en producten) en 11.A (Andere handelingen) blijven geheel achter in de Wm en kunnen dus onverkort worden gehandhaafd. Dit geldt ook voor de ene verwijzing uit hoofdstuk 15 (Financiële bepalingen): artikel 15.32 Wm.

²⁰² Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 128, onderdeel PP.

De stelselherziening heeft wel consequenties voor andere hoofdstukken, waarnaar wordt verwezen in artikel 1a, onder 2°, Wed: de hoofdstukken 8 (Inrichtingen), 10 (Afvalstoffen), 12 (Verslag-, registratie en meetverplichtingen) en 17 (Maatregelen in bijzondere omstandigheden).

De verwijzing naar de amvb-grondslagen in de artikelen 8.41 en 8.42, Wm komt te vervallen, gelet op artikel 2.44, onderdeel Q, van dit wetsvoorstel. De Omgevingswet voorziet in een algemene, vervangende amvb-grondslag in artikel 4.3. Voor alle *milieudelicten* is deze nieuwe grondslag ondergebracht in artikel 1a, onderdeel 1° (zie hiervoor bij 1° – sub b – *Wet milieubeheer*). Dit betekent voor deze amvb-grondslagen een verzwaring in strafmaat (zie voor deze keuze *Rubricering binnen artikel 1a Wed*).

De verwijzing naar de diverse bepalingen uit hoofdstuk 12 komt te vervallen, gelet op artikel 2.44, onderdeel AX, van dit wetsvoorstel. Deze bepalingen ter omzetting van de PRTR-verordening keren niet zichtbaar terug in artikel 1a Wed, omdat in de stelselherziening deze regels belanden op amvb-niveau en dus schuilgaan achter de algemene grondslag van artikel 4.3 van de Omgevingswet.

De verwijzing naar hoofdstuk 17 Wm bevat artikelen uit titel 17.1 (Maatregelen bij ongewone voorvallen), titel 17.1A (Maatregelen betreffende afvalvoorzieningen) en titel 17.2 (Maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan). Alleen de verwijzingen naar artikel 17.2 (titel 17.1) en artikel 17.11 (titel 17.2) Wm komen te vervallen. De informatieplicht uit artikel 17.2 bij ongewone voorvallen wordt in de stelselherziening opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en gaat dus ook op in verwijzing naar de grondslag van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, Omgevingswet. Deze indeling betekent een strafverzwaring voor overtreding van deze informatieplicht, aangezien zo'n overtreding moet worden aangemerkt als *milieudelict*. Artikel 17.11 gaat op in de gedoogplicht in artikel 10.6 Omgevingswet. Door de indeling bij de gedoogplichten is er voor dit artikel sprake van een strafverlichting ten aanzien van de huidige situatie onder de Wm (zie ook de toelichting bij onderdeel C hieronder).

2° – sub c – Woningwet

Artikel 1a, onder 2°, Wed bevat een verwijzing naar diverse artikelen uit de Woningwet. De Woningwet wordt slechts gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 2.54 van dit wetsvoorstel). Een deel van de verwijzingen heeft geen relatie met de stelselherziening of de Omgevingswet en zal daarom in dit onderdeel van artikel 1a Wed blijven staan. Dit betreft de artikelen 14a, 119, tweede lid, en 120, tweede lid, van de Woningwet.²⁰³ Artikel 119, tweede lid, ziet op de regels als gevolg van de Bouwproductenverordening (zie artikel 2.54, onderdeel X, van dit wetsvoorstel). De strafrechtelijke handhaving van regels op basis van die verordening is thans geregeld via een verwijzing naar artikel 120, tweede lid, maar met de voorgestelde Invoeringswet wijzigt dit. De verwijzing naar artikel 120, tweede lid, blijft overigens staan. Met artikel 120 van de Woningwet wordt mogelijk gemaakt dat voor Nederland verbindende internationale verplichtingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden geïmplementeerd. In het tweede lid is opgenomen dat gedragingen in strijd met die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde verplichtingen of voorschriften verboden zijn. Dergelijke

²⁰³ Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de verwijzing naar artikel 16 te laten vervallen. Dit artikel is vervallen bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (artikel 7.31). Abusievelijk is die wijziging van de Woningwet niet doorvertaald naar artikel 1a Wed.

internationale verplichtingen spelen in ieder geval ook een rol bij regels voor woningcorporaties. Daarom blijft artikel 120 gehandhaafd binnen de Woningwet.

Bovendien is het praktisch om een dergelijke grondslag te behouden, mochten er in de toekomst nog internationale verplichtingen (vooral verordeningen of richtlijnen natuurlijk) op het terrein van de Woningwet komen.

De overige verwijzingen betreffen artikelen die vanwege de stelselherziening komen te vervallen en «verhuizen» naar de Omgevingswet.

Dit betreft allereerst artikel 1a van de Woningwet, een specifieke zorgplicht voor de eigenaar (en andere bevoegde personen) voor een gebouw of terrein. Deze zorgplicht wordt in het kader van de stelselherziening vervangen door een aantal specifieke zorgplichtbepalingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. De wettelijke grondslag voor die bepalingen (artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet) wordt opgenomen in artikel 1a, onder 2°, Wed. De strafmaat blijft dus gelijk.

Vervolgens wordt artikel 1b genoemd, de grondslag voor het Bouwbesluit 2012. Deze verwijzing wordt dus eveneens vervangen door de verwijzing naar artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet (het Besluit bouwwerken leefomgeving).

Dan volgt artikel 7b van de Woningwet, de basis voor de gemeentelijke bouwverordening. Wat nu nog aan regels in de bouwverordening staat, zal kunnen worden op- en overgenomen in het omgevingsplan. Strafbaarstelling via artikel 1a Wed wordt voor dergelijke regels in het omgevingsplan voorzien via de verwijzing naar artikel 4.1, eerste lid, in onderdeel 3°.

Tenslotte wordt naar artikel 103 Woningwet verwezen, één van de (nog niet in werking getreden) artikelen uit hoofdstuk VII (Voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden). Dit hoofdstuk wordt in zijn geheel vervangen door de artikelen 19.17 en 19.18 van de Omgevingswet. Artikelen uit hoofdstuk 19 (Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden) zijn opgenomen in artikel 1a, onder 1°, Wed, dus voor deze specifieke bepaling afkomstig uit de Woningwet, die hiervan deel is gaan uitmaken, betekent dit een hogere strafmaat. Tot slot vervalt de verwijzing naar artikel 16 van de Woningwet, omdat dat artikel reeds vervallen is in 2015.

2° – sub d – Omgevingswet

Zoals bij de voorafgaande onderdelen al is toegelicht wordt in artikel 1a, onder 2°, Wed een aantal verwijzingen naar artikelen uit de Ontgrondingenwet, de Waterwet, de Wabo, de Wro en de Wm vervangen door verwijzingen naar dienovereenkomstige artikelen uit de Omgevingswet. Voorgesteld wordt dus – kort samengevat – om de meeste andere activiteiten in de tweede categorie van artikel 1a Wed in te delen. Dit betreft de algemene regels en vergunningsplicht en -voorschriften voor de bouwactiviteit, de wateronttrekkingsactiviteit, de mijnbouwlocatieactiviteit, de ontgrondingsactiviteit en de omgevingsplanactiviteit, voor zover die niet valt onder de verwijzing in onderdeel 1°.

In deze rubriek wordt verder alleen de implementatiegrondslag van (het nieuwe) artikel 23.1, eerste lid, ingedeeld. Deze grondslag wordt in het kader van de stelselherziening (en dus vooralsnog) alleen gebruikt voor de overheveling van het verbod in artikel 12.30 Wm (om artikel 5 van de

PRTR-verordening te overtreden) naar het Besluit activiteiten leefomgeving. In de huidige indeling van artikel 1a Wed is artikel 12.30 Wm ook ingedeeld in deze rubriek (onder 2°).

Onderdeel 3°

De Waterwet, de Wabo, de Wet luvo en de Wm worden geheel of gedeeltelijk ingetrokken. Daarnaast wordt een aantal verwijzingen naar de Omgevingswet toegevoegd aan dit onderdeel. Onderstaand volgt een korte toelichting per wet.

3° – sub a – Waterwet

De Waterwet wordt gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 2.27 van dit wetsvoorstel). Het derde onderdeel van artikel 1a Wed verwijst naar artikel 6.24, tweede lid. Dit betreft de meldingsplicht bij rechtsopvolging van de omgevingsvergunning, tenzij de desbetreffende vergunning uitsluitend berust op een verordening van een waterschap. Hierboven is onder *Algemeen* respectievelijk onder 2° – sub a – *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* de keuze toegelicht met een vergelijkbare bepaling in de Wabo (artikel 2.25, tweede lid): deze meldingsplicht wordt (of in het geval van artikel 6.24, tweede lid, Waterwet: blijft) ingedeeld als overtreding in artikel 1a, onder 3°, Wed.

3° – sub a – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 3.1, onder i, van dit wetsvoorstel). Het derde onderdeel van artikel 1a Wed verwijst naar twee artikelen uit hoofdstuk 2 Wabo, die allebei betrekking hebben op een krachtens de Wabo in een provinciale of gemeentelijke verordening of een waterschapsverordening opgenomen verbod om een activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. De verwijzing naar de artikelen 2.2 en 2.3, aanhef en onder c, Wabo wordt vervangen door een dienovereenkomstige verwijzing naar de artikelen 5.3, 5.4 en 5.5, derde lid, aanhef en onder b, en vierde lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

3° – sub a – Wet inzake de luchtverontreiniging (Wet luvo)

Artikel 1a, onder 3°, Wed verwijst naar artikel 92, onder a tot en met c, van de Wet luvo, een bepaling die zelf weer doorverwijst naar drie andere artikelen uit de Wet luvo.

Dit betreft de door de commissaris van de Koning gegeven voorschriften (inclusief verboden) over «inrichtingen, toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen» in het geval van ernstige smoghinder (artikel 48). In het kader van de stelselherziening is die bevoegdheid van de commissaris opgenomen in artikel 19.12 van de Omgevingswet.

Zoals al is aangekondigd onder 1° – sub c – *Omgevingswet* wordt voorgesteld artikel 19.12 niet te rubriceren in de lichtste categorie van artikel 1a Wed, maar juist in de zwaarste categorie, aangezien het hier een noodbevoegdheid betreft, waarvan spaarzaam gebruik wordt gemaakt, maar waarvan dus ook – als er gebruik van wordt gemaakt – het voor het effect van die tijdelijke maatregelen aankomt op een hoog nalevingspercentage. Een forse strafdreiging kan – naast een reële pakkans – bijdragen aan een strikte naleving van een dergelijk noodverbod.

3° – sub b – Wet milieubeheer (Wm)

Van de vier artikelen uit de Wm, waarnaar in het derde onderdeel van artikel 1a Wed wordt verwezen, vervalt alleen artikel 12.14, eerst en tweede lid (zie artikel 2.44, onderdeel AX). Dit betreft een informatieplicht in het kader van het vervoer van gevaarlijke stoffen (via een buisleiding of via de hoofdspoorinfrastructuur). De vervangende informatieplichten worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en gaan dus schuil achter de in artikel 1a, onder 1°, Wed opgenomen grondslag (artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b).

3° – sub c – Omgevingswet

Zoals bij de voorafgaande onderdelen al is toegelicht wordt in artikel 1a, onder 3°, Wed een aantal verwijzingen naar artikelen uit de Waterwet, de Wabo, de Wet luvo en de Wm vervangen door verwijzingen naar dienovereenkomstige artikelen uit de Omgevingswet. Voor de inhoud en strekking van al die artikelen, waarnaar wordt verwezen in dit onderdeel, wordt korthedshalve verwezen naar de tekst van de Omgevingswet zelf en de bijbehorende (artikelsgewijze) memorie van toelichting.

Nieuwe verwijzingen ten opzichte van het huidige recht

Allereerst wordt voorgesteld een tweetal zogenaamde zelfstandige strafbaarstellingen, die door de stelselherziening komen te vervallen, te vervangen door een strafbaarstelling als overtreding in artikel 1a Wed. Dit betreft de huidige strafbaarstellingen in artikel 23 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en in artikel 11 Wbr. De eerstgenoemde wet wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 3.1, onderdeel I, van dit wetsvoorstel); de laatstgenoemde wet wordt gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 2.33 van dit wetsvoorstel). Voorgesteld wordt deze strafbaarstellingen te vervangen door een verwijzing in artikel 1a, onder 3°, Wed naar artikel 2.38 van de Omgevingswet (zwemverbod en negatief zwemadvies) en het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden in artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder g, respectievelijk artikel 2.40, eerste lid, van de Omgevingswet (toegangsverbod waterstaatswerken en wegen).

De overtreding van regels gesteld bij of krachtens het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening (bijvoorbeeld in een omgevingsvergunning), voor zover deze niet al zijn opgenomen in de onderdelen 1° en 2°, worden ook opgenomen in deze lichtere categorie.

Als al aangekondigd onder *Rubricering binnen artikel 1a Wed* wordt voorgesteld alle krachtens artikel 4.3, derde lid, bij ministeriële regeling gestelde regels van uitvoeringstechnische of administratieve aard en meet- en rekenvoorschriften als overtreding strafbaar te stellen in dit onderdeel van artikel 1a Wed. Overigens worden veel van dergelijke voorschriften niet bij ministeriële regeling, maar bij algemene maatregel van bestuur strafbaar gesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Overtreding van die voorschriften valt daarmee dus niet onder deze indeling als overtreding.

Tenslotte wordt voorgesteld om als overtreding aan te merken het niet naleven van de op rechtspersonen of natuurlijke personen rustende monitoringsverplichtingen (artikelen 20.3 en 20.6 van de Omgevingswet). Hetzelfde geldt voor de meldingsplicht bij rechtsovervolgving van de omgevingsvergunning (artikel 2.25, tweede lid, Wabo). Het equivalent van die bepaling is artikel 5.37, tweede lid, van de Omgevingswet. De verwijzing naar deze Omgevingswetbepaling wordt daarmee lager

ingeschaald dan de huidige meldingsplicht. Deze lagere indeling heeft evenwel geen gevolgen voor de van toepassing zijnde boetecategorie: dit blijft de vierde categorie. Bovendien sluit deze indeling aan bij de huidige strafbaarstelling van een vergelijkbare meldingsplicht uit de Waterwet.

Onderdeel C (artikel 6, derde lid, Wet op de economische delicten)

Een laatste voorstel voor de rubricering van strafbare feiten binnen het stramien van de Wed betreft het opnemen van een strafbaarstelling als overtreding voor alle gedoogplichten uit hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. De Belemmeringenwet Privaatrecht kent nu in artikel 15 een zelfstandige strafbaarstelling als overtreding voor het niet meewerken aan een gedoogplicht met als maximale strafmaat een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Voorgesteld wordt alle in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet bijeengebrachte gedoogplichten over één kam te scheren en te volstaan met de lage strafmaxima. Wanneer volstaan wordt met een verwijzing in artikel 1a, onder 3°, Wed zou de strafmaat fors worden opgehoogd. Om die reden wordt in onderdeel C een aanvulling van artikel 6, derde lid, Wed voorgesteld.

Voorgesteld wordt om aan het niet nakomen van een wettelijke gedoogplicht of een gedoogplichtbeschikking een lagere strafmaat te verbinden dan de vierdecategorie, die krachtens artikel 6 Wed geldt voor de overtredingen in artikel 1a, onder 3°, Wed. Een wetstechnisch eenvoudige mogelijkheid hiervoor kan worden gevonden door aan te sluiten bij de huidige bepaling van artikel 6, derde lid, Wed. Hierin is voor overtreding van – tot nu toe slechts – één specifieke bepaling afgeweken van de strafmaten genoemd in artikel 6 Wed. In plaats van de in het eerste lid van artikel 6 Wed genoemde strafmaat – hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie – geldt voor de in het derde lid genoemde overtreding een lagere strafmaat: hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de eerste categorie. Voorgesteld wordt bij die specifieke, lagere strafmaatbepaling aan te sluiten, hoewel deze strafdreiging wat lager uitvalt dan de huidige in de Belemmeringenwet Privaatrecht. Tegen deze strafmaatverlaging bestaat geen bezwaar, omdat in uitvoeringspraktijk veelal wordt volstaan met het feitelijk afdwingen van de gedoogplicht met behulp van «de sterke arm».

Aanvullende wijzigingen artikel 1a Wed

Voor de goede orde zij hier vermeld dat de Aanvullingswetten voor onderwerpen als bodem, geluid en natuur zelf zullen voorzien in een wijziging van artikel 1a Wed. Om die reden is ook de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit niet in dit wetsvoorstel betrokken.

Geen specifiek overgangsrecht Wed-wijzigingen

Het is niet nodig om de in de artikelen 1, 1a en 6 Wed van overgangsrecht te voorzien, voor de op het moment van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel eventueel nog lopende strafzaken, die zijn gestart op basis van het huidige recht. Binnen het strafrecht geldt het beginsel van *non retroactiviteit* voor het (incidentele) geval de voorgestelde wijziging van artikel 1a Wed resulteert in een zwaardere strafdreiging voor een bepaalde overtreding dan de huidige. Dit betekent dat altijd de voor de verdachte meest gunstige bepaling (strafmaat) wordt toegepast.

Artikel 2.48 (Wet op de huurtoeslag)

In artikel 11, derde lid, onder b, van de Wet op de huurtoeslag wordt de verwijzing naar de eisen gesteld krachtens de Woningwet vervangen door een verwijzing naar de eisen daaraan gesteld krachtens de Omgevingswet.

Artikel 2.49 (Wet veiligheidsregio's)

Onderdeel A (artikel 1 Wet veiligheidsregio's)

De toevoeging van een begripsomschrijving van «milieubelastende activiteit» is nodig omdat dit begrip op een aantal plekken in deze wet, zoals gewijzigd bij onderhavig wetsvoorstel, wordt genoemd. In de begripsomschrijving wordt verwezen naar bijlage I bij de Omgevingswet. In die bijlage wordt «milieubelastende activiteit» omschreven als activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit. Op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving de milieubelastende activiteiten aangewezen.

Onderdeel B (artikel 14, tweede lid, onder e, Wet veiligheidsregio's)

Deze wijziging sluit aan bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarin is bepaald dat in het omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden van het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, ramp of crisis. Door het bestuur van de veiligheidsregio vroeg in het planproces te betrekken, worden de gemeenten in staat gesteld bij de inrichting van de omgeving rekening te houden met het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, rampen en crises. Het beleidsplan geeft een beschrijving van de omvang van de adviesfunctie en kan daarbij bepaalde criteria aanleggen voor het al dan niet betrekken van de veiligheidsregio bij het wijzigen van een omgevingsplan. Ook bevat het beleidsplan een beschrijving van de wijze waarop gemeenten de veiligheidsregio in de gelegenheid stellen haar adviesfunctie uit te oefenen met betrekking tot omgevingsplannen. Omgevingsplannen kunnen immers effect hebben op de uitvoering van de taken van de veiligheidsregio, zoals beschreven in artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's. Voor de relatie tussen de Omgevingswet en de Wet veiligheidsregio's wordt verder verwezen naar paragraaf 4.19.3 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Omgevingswet en paragraaf 3.9.5 van de nota naar aanleiding van het Verslag (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 248 en nr. 12, p. 77–78).

Onderdeel C (artikel 17 Wet veiligheidsregio's)

In het eerste lid worden «locaties waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht» als categorie ingevoegd waarvoor een rampbestrijdingsplan kan worden vastgesteld. Deze categorie komt in de plaats van de categorie «inrichtingen», voor zover dat gaat over de inrichting, bedoeld in de Wet milieubeheer. Het begrip «inrichting» is in de Omgevingswet als centraal aangrijpingspunt voor de vergunningplicht namelijk los gelaten. Deze wijziging helpt een soepele overgang te bewerkstelligen naar de nieuwe begrippen. Het is geen inhoudelijke wijziging. De «locaties waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht» zullen over het algemeen samen vallen met de inrichtingen waarop in dit artikel werd bedoeld, te weten de inrichtingen, bedoeld in de Wet milieubeheer. De begripsomschrijving van inrichting en

de jurisprudentie daarover behouden daardoor betekenis, ook na de inwerkingtreding van deze wijziging.

In de begripsomschrijving van «milieubelastende activiteit», die aan artikel 1 wordt toegevoegd met de onderhavige Invoeringswet, wordt verwezen naar de begripsomschrijving in bijlage I bij de Omgevingswet. Voor een toelichting op dat begrip wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1.

In het eerste lid blijft de categorie «inrichtingen» staan omdat het begrip gebruikt blijft worden in de Kernenergiewet.

Met de vervanging van het begrip «luchtvaartterreinen» door «luchthavens» wordt aangesloten bij de terminologie die in de Omgevingswet en de Wet luchtvaart wordt gebruikt. Ook sluit dit begrip beter aan bij de terminologie in het Besluit veiligheidsregio's.

De wijziging in het derde lid is technisch van aard en hangt samen met de wijzigingen in het eerste lid.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal in de voorheen gebruikte terminologie de nieuwe terminologie moeten worden gelezen. De aanduiding «luchtvaartterrein» in een rampbestrijdingsplan dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld, zal dus moeten worden gelezen als een «luchthaven». Hetzelfde geldt voor het begrip «inrichting». Dat betekent onder andere dat een rampbestrijdingsplan dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht is voor een «luchtvaartterrein» na die inwerkingtreding geldt als een rampbestrijdingsplan voor een «luchthaven». En een rampbestrijdingsplan voor een «inrichting» geldt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet als een rampbestrijdingsplan voor een locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht.

Onderdeel D (artikel 31 Wet veiligheidsregio's)

Aan het eerste lid wordt toegevoegd dat een locatie waar een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht kan worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Deze locatie komt in de plaats van het begrip «inrichting», voor zover dat gaat over de inrichting, bedoeld in de Wet milieubeheer. Het begrip «inrichting» is in de Omgevingswet als centraal aangrijpingspunt voor de vergunningplicht namelijk los gelaten. Deze wijziging helpt een soepele overgang te bewerkstelligen naar de nieuwe begrippen. Het is geen inhoudelijke wijziging. De «locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht» zal over het algemeen samen vallen met de inrichting waarop in dit artikel werd bedoeld, te weten de inrichting, bedoeld in de Wet milieubeheer. De begripsomschrijving van inrichting en de jurisprudentie daarover behouden daardoor betekenis, ook na de inwerkingtreding van deze wijziging.

In de begripsomschrijving van «milieubelastende activiteit», die aan artikel 1 wordt toegevoegd met onderhavig wetsvoorstel, wordt verwezen naar de begripsomschrijving in bijlage I bij de Omgevingswet. Voor een toelichting op dat begrip wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 1.

In het eerste lid blijft het begrip «inrichting» staan omdat het begrip gebruikt blijft worden in de Kernenergiewet.

Met «een of meer milieubelastende activiteiten» wordt tot uitdrukking gebracht dat een bedrijfsbrandweeraanwijzing betrekking kan hebben op meerdere milieubelastende activiteiten die een onderneming op een locatie verricht. Dit biedt het bestuur van de veiligheidsregio de mogelijkheid om in de afweging alle milieubelastende activiteiten te betrekken die op een bepaalde locatie worden verricht. De beoordeling of een bedrijfsbrandweer noodzakelijk is beperkt zich niet tot een scenario dat zich kan voordoen bij een bepaalde milieubelastende activiteit. Bij deze beoordeling moet ook rekening worden gehouden met interne domino-effecten, dat wil zeggen escalatiemogelijkheden op de locatie waar meerdere milieubelastende activiteiten worden verricht. Als hierdoor een bijzonder gevaar ontstaat voor de openbare veiligheid kan het bestuur van de veiligheidsregio de locatie aanwijzen waar de betrokken milieubelastende activiteit of activiteiten worden verricht.

Onder een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid wordt verstaan de situatie waarbij er naar het oordeel van het bestuur van de veiligheidsregio als gevolg van geloofwaardige incidentscenario's op de locatie waar een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht of binnen de inrichting, een schade in de omgeving (aan personen of gebouwen) van die locatie of inrichting kan ontstaan die duidelijk groter is dan de schade die optreedt door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is voorbereid.

In het tweede, vijfde, zesde en zevende lid wordt niet meer gesproken van het hoofd of de bestuurder van de inrichting maar van degene die een milieubelastende activiteit verricht of een inrichting exploiteert. Daarmee wordt aangesloten bij de terminologie in de Omgevingswet, de algemene regels op grond van die wet en de Kernenergiewet. Dit is geen inhoudelijke wijziging. Degene die de milieubelastende activiteit verricht of de inrichting exploiteert, zal over het algemeen ook het hoofd of de bestuurder zijn of de in de Wm gebruikte drijver van de inrichting. De jurisprudentie daarover behoudt daardoor haar betekenis, ook na de inwerkingtreding van deze wijziging.

In het vierde lid is bepaald dat nadere regels kunnen worden gesteld over de eisen die in de bedrijfsbrandweeraanwijzing kunnen worden gesteld inzake materieel, samenstelling van de bedrijfsbrandweer, bekwaamheid van personeel en voorzieningen inzake bluswater, melding en alarmering. Daarnaast kunnen nadere regels worden gesteld over de categorieën locaties waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht en categorieën inrichtingen die kunnen worden aangewezen. Zoals in de toelichting op het eerste lid al is aangegeven, levert de introductie van het begrip «locatie» geen inhoudelijke wijziging op ten opzichte van het begrip «inrichting», dat wordt gebruikt in de Wm. De begripsomschrijving van inrichting en de jurisprudentie daarover behouden daardoor betekenis, ook na de inwerkingtreding van deze wijziging.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal in de voorheen gebruikte terminologie de nieuwe terminologie moeten worden gelezen. De aanduiding «inrichting» in een bedrijfsbrandweeraanwijzing die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld zal dus moeten worden gelezen als een «locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten wordt verricht». Dat betekent dat een bedrijfsbrandweeraanwijzing die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht is voor een «inrichting» na die inwerkingtreding geldt als een bedrijfsbrandweeraanwijzing voor een locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht.

Onderdeel E (artikel 45 Wet veiligheidsregio's)

De verwijzing in artikel 45 naar artikel 12.12 Wm wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 20.11, onder b, van de Omgevingswet, dat in samenhang met artikel 20.10 van die wet, de grondslag biedt voor de instelling van het landelijk risicoregister externe veiligheid.

Onderdeel F (artikelen 48, tweede lid, 49, 61, eerste lid, onder b, en 63 Wet veiligheidsregio's)

De wijzigingen in de artikelen 48, tweede lid, 49, eerste lid, 61, eerste lid, en 63 van de Wet veiligheidsregio's zijn technisch van aard en nodig vanwege de wijzigingen in artikel 17 (zie voor een toelichting, onderdeel C van artikel 2.48). De wijziging in artikel 49, derde lid, houdt verband met de intrekking van Richtlijn nr. 96/82/EG. Deze richtlijn is vervangen door Richtlijn 2012/18/EU.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal in de voorheen gebruikte terminologie de nieuwe terminologie moeten worden gelezen. De aanduiding «inrichting» in een bevel tot het niet in werking stellen of houden van een inrichting als bedoeld in artikel 48, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld, zal dus moeten worden gelezen als een bevel tot het niet verrichten of exploiteren van een milieubelastende activiteit of inrichting. Dat betekent dat een bevel dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht is voor een «inrichting», na die inwerkingtreding geldt als een bevel tot het niet verrichten of exploiteren van een milieubelastende activiteit of inrichting.

Artikel 2.50 (Wet verbod pelsdierhouderij)

In artikel 4, onder c, van de Wet verbod pelsdierhouderij wordt de verwijzing naar de vergunning als bedoeld in artikel 8.1 Wm telkens vervangen door een verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

Artikel 2.51 (Wet vervoer gevaarlijke stoffen)

Onderdeel A (artikel 2, vierde lid, Wet vervoer gevaarlijke stoffen)

Dit onderdeel wordt gewijzigd, omdat in de Omgevingswet het begrip «inrichting» niet meer terugkomt. Het begrip «inrichting» wordt vervangen door: uitsluitend op het terrein van een bedrijf en ten dienste van de uitoefening van het bedrijf. Deze tekst is een overname van de uitzondering die in artikel 1, eerste lid, onder d, van de Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over land (PBEU 2008, L260) is opgenomen. Hoewel deze bepaling een andere formulering krijgt, blijft de strekking hetzelfde als bij de wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in 2006. In de memorie van toelichting²⁰⁴ bij het wetsvoorstel tot die wijziging is aangegeven dat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen niet meer van toepassing is op vervoer dat uitsluitend plaatsvindt binnen inrichtingen (hierna: op het terrein van een bedrijf), omdat dit tot ongewenste effecten leidde. De aard van de voorschriften is dusdanig dat hieraan op het terrein van een bedrijf niet altijd kan worden voldaan en dat het over het algemeen niet zinvol is.²⁰⁵ Op bladzijde 12 van

²⁰⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 328, nr. 3, blz. 12.

²⁰⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 328, nr. 3, blz. 5.

de memorie van toelichting²⁰⁶ worden als voorbeelden van vervoer op het terrein van een bedrijf genoemd: vorkheftrucks die de nog gedeeltelijk onverpakte gevaarlijke stoffen van het ene magazijn naar het andere brengen of een volledig geautomatiseerd systeem waarmee containers binnen een terminal worden verplaatst. Het gaat hier om het interne transport tijdens een productieproces.

Onderdeel B (artikel 14, vijfde lid, Wet vervoer gevaarlijke stoffen)

In de huidige tekst van genoemd artikel wordt verwezen naar artikel 2.1 Wabo. Omdat de Wabo bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingetrokken, wordt die verwijzing vervangen door een verwijzing naar artikel 5.1 van de Omgevingswet.

Artikel 2.52 (Wet voorkoming verontreiniging door schepen)

De artikelen 6.3 en 6.6 van de Waterwet komen terug in de artikelen 4.3, tweede lid, aanhef en onder b, en 5.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet. Deze bepaling van de Omgevingswet regelt dat bij algemene maatregel van bestuur voor de doelen van de Omgevingswet regels gesteld kunnen worden over stortingsactiviteiten op zee en regels over de vergunningplicht van een dergelijke activiteit. De bestaande wettekst van artikel 42 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen verwijst naar artikel 5, eerste lid, onder b. Onderdeel b van die bepaling ziet daarentegen alleen op verboden lozingen van ballastwater en sedimenten vanaf schepen. Er is een ommissie ontstaan bij het verletteren in Stb. 2011, 392, waar een nieuw onderdeel b is ingevoegd. Met deze wijziging wordt verwezen naar artikel 5, eerste lid, onder c, van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

Artikel 2.53 (Wet waardering onroerende zaken)

De wijziging van artikel 17, vierde lid, van de Wet waardering onroerende zaken betreft een technische aanpassing. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd ten opzichte van de huidige tekst. In de huidige tekst van genoemd artikel wordt verwezen naar artikel 2.1, eerste lid, onder a, Wabo betreffende een vergunningplicht voor een bouwactiviteit. Omdat de Wabo bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingetrokken, moet de verwijzing in eerstgenoemd artikel worden gewijzigd. In het voorgestelde artikel 5.1 van de Omgevingswet is de vergunningplicht voor een bouwactiviteit gesplitst in een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit) en een vergunningplicht voor een bouwactiviteit die alleen aan de regels voor technische bouwactiviteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving zal worden getoetst. Artikel 17, vierde lid, van de Wet waardering onroerende zaken ziet op beide situaties. Daarom wordt voorgesteld in artikel 17, vierde lid, van de Wet waardering onroerende zaken een verwijzing op te nemen naar zowel een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet als een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van die wet.

²⁰⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 328, nr. 3, blz. 12.

Artikel 2.54 (Wet windenergie op zee)

Algemeen

Eerder is al aangegeven dat de omgevingsrechtelijke elementen van de Wet windenergie op zee, zoals het kavelbesluit, op termijn naar de Omgevingswet zullen worden overgeheveld.²⁰⁷ Tot die tijd zal de Wet windenergie op zee nog enige tijd in werking blijven, zodat eerst ervaring kan worden opgedaan met de uitgifte van de windkavels. De voorgestelde wijzigingen behelzen dan ook wijzigingen van de Wet windenergie op zee, die noodzakelijk zijn om die wet in ieder geval aan de nieuwe terminologie van de Omgevingswet aan te passen.

Aangezien de Wet windenergie op zee nog enige tijd in werking blijft, behoort het behoud van het cultureel erfgoed (in de Noordzee gaat het dan om archeologische monumenten) nog tot één van de belangen, die onder de noemer van maatschappelijke functies van de zee, op grond van artikel 3, derde lid, onder a, van de Wet windenergie op zee, moeten worden afgewogen bij het nemen van een kavelbesluit.

Onderdeel A (artikel 3, tweede lid, Wet windenergie op zee)

De verwijzing in artikel 3, tweede lid, naar het «nationaal waterplan» wordt vervangen door een verwijzing naar het nationaal waterprogramma. Een programma heeft een uitvoerend karakter en bevat concrete maatregelen om de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te behalen. De aanwijzing van (aan te leggen) windparken is zo'n concrete maatregel. De aanwijzing daarvan zal voortaan gebeuren in het nationaal waterprogramma, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet.

Onderdeel B (artikel 4, derde lid, Wet windenergie op zee)

De verwijzing in artikel 4, derde lid, naar artikel 6.6 van de Waterwet wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder f, onder 2° en 3°, en derde lid, van de Omgevingswet. Voorheen kon op basis van artikel 4, derde lid, bij kavelbesluit worden afgeweken van regels gesteld op basis van artikel 6.6 van de Waterwet. Door de voorgestelde wijziging kan voortaan bij kavelbesluit worden afgeweken van regels gesteld op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder f, onder 2° en 3°, en derde lid, van de Omgevingswet, met betrekking tot het gebruik van het waterstaatswerk Noordzee.

Onderdeel C (artikel 8 Wet windenergie op zee)

Op grond van artikel 8 waren de procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Chw van overeenkomstige toepassing op een kavelbesluit. Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Awb in verband met de stroomlijning van het omgevingsrecht. Daarin zullen ook de procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Chw een plaats krijgen. Door de generieke werking van de Awb hoeven die bepalingen niet (expliciet) van overeenkomstige toepassing te worden verklaard. Artikel 8 kan om die reden vervallen.

²⁰⁷ Onder meer in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 251).

Onderdeel D (artikel 17, tweede lid, onder c, Wet windenergie op zee)

De verwijzing in artikel 17, tweede lid, onder c, naar de Waterwet wordt vervangen door een verwijzing naar de Omgevingswet, omdat de regels waarnaar in dit artikelonderdeel wordt verwezen voortaan gebaseerd zijn op de Omgevingswet.

Artikel 2.55 (Woningwet)

Onderdelen A tot en met C (artikelen 1, 1a en 1b tot en met 12c Woningwet)

Met het opnemen van de bouwregelgeving in de Omgevingswet worden de bepalingen voor het bouwen uit de Woningwet geschrapt. Dit betekent dat een aantal begripsbepalingen (onderdeel A) kan vervallen. De begripsbepaling voor slopen wordt redactioneel aangepast, zodat in de Omgevingswet en de Woningwet dezelfde omschrijving voor dit begrip wordt gehanteerd. Slopen in het kader van de Woningwet heeft geen andere betekenis dan binnen de Omgevingswet.

Verder kunnen het zorgplichtartikel over het bouwen en het gebruik van gebouwen (onderdeel B), en hoofdstuk II, waarin tot nu toe de voorschriften over het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand zijn opgenomen (onderdeel C), vervallen.

Onderdelen D en J (artikelen 12d en 15, eerste lid, Woningwet)

Tot nu toe wordt in de artikelen 12d en 15, eerste lid, het bevoegde bestuursorgaan aangeduid met de woorden «bevoegd gezag». De reden dat daarvoor is gekozen, is omdat andere bepalingen in hoofdstuk II en III van de Woningwet die betrekking hebben op bouwvoorschriften eveneens deze terminologie hanteerden, aangezien dit aansluit bij de terminologie van de Wabo. De regels rondom vergunningen voor het bouwen zijn opgenomen in de Wabo. Derhalve is uit het oogpunt van duidelijkheid dezelfde terminologie in de Woningwet gehanteerd.

Voor de bevoegdheid die in artikel 12d en artikel 15, eerste lid, is opgenomen, is het bevoegde bestuursorgaan altijd het college van burgemeester en wethouders. Met het vervallen van de bouwvoorschriften uit de Woningwet is er niet langer een noodzaak aan te sluiten bij de terminologie van de Wabo.

Onderdeel E (artikel 13 Woningwet)

Tot nu toe omvat artikel 13 twee onderdelen, waarbij onderdeel b alleen ziet op bouwvoorschriften en kan vervallen. Het huidige onderdeel a blijft behouden, omdat het een bevoegdheid betreft die aansluit bij de bevoegdheid die is opgenomen in artikel 12d.

Het artikel is in redactionele zin aangepast, omdat er niet langer sprake is van twee onderdelen.

Onderdeel F (artikel 13a Woningwet)

Op grond van het huidige artikel 13a kan het bevoegd gezag ervoor zorg dragen dat wordt voldaan aan de verplichtingen van artikel 12, eerste lid, van de Woningwet. In artikel 12, eerste lid, wordt geregeld dat het uiterlijk van bouwwerken niet in ernstige mate in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Voorschriften voor welstand vallen onder de

reikwijdte van de Omgevingswet. Door het vervallen van artikel 12 is er ook niet langer een noodzaak om artikel 13a te behouden in de Woningwet.

Onderdelen G, H en K (artikelen 13b, 14 en 17 Woningwet)

De artikelen 13b en 14 hebben betrekking op de maatregel om het beheer van gebouwen over te (laten) nemen. Artikel 17 van de Woningwet heeft betrekking op het sluiten van gebouwen. Deze handhavingsinstrumenten zullen niet naar de Omgevingswet worden verplaatst. De artikelen over beheer hebben een verbondenheid met woningcorporaties, veelal de feitelijke uitvoerders van zo'n beheermaatregel. Overigens zijn beide maatregelen in deze vorm in werking getreden op 1 januari 2015.

Het bevoegde bestuursorgaan is het college van burgemeester en wethouders en de verwijzing naar «bevoegd gezag» wordt ook vervangen in deze drie artikelen.

Thans kan beheer en sluiting worden toegepast als er sprake is van overtreding van artikel 1a of artikel 1b die naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Beheer kan dan worden verplicht als een opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding. Daarnaast kan beheer worden verplicht als een gebouw gesloten is op grond van de Woningwet, de Opiumwet of de Gemeentewet. Omdat de bouwregelgeving onderdeel wordt van de Omgevingswet worden de verwijzingen bij de overtredingen gewijzigd in verwijzingen naar de relevante bepalingen in de Omgevingswet.

Het huidige artikel 1a van de Woningwet betreft kort gezegd de plicht dat eigenaren en gebruikers van bouwwerken ervoor moeten zorgen dat een bouwwerk in hun eigendom of dat zij gebruiken geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid vormt of gaat vormen.

Het huidige artikel 1b van de Woningwet bepaalt kort gezegd dat het verboden is een bouwwerk te bouwen, of een bouwwerk, open erf of terrein in een staat te hebben of te gebruiken op een wijze die in strijd is met de bouwregelgeving.

Op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet kunnen voorschriften worden gegeven voor bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van bouwwerken met het oog op veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid. Deze voorschriften zijn dus niet langer gericht op open erven en terreinen. Artikel 1a van de Woningwet wordt als een specifieke zorgplicht opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Daarnaast kunnen op grond van artikel 4.1 van de Omgevingswet voorschriften worden gegeven in omgevingsplannen over het gebruik en de staat van open erven en terreinen, gebruik van gebouwen waarbij het doel niet de brandveiligheid is of voorschriften over het tegengaan van hinder. Een aantal regels dat in april 2012 werd opgenomen in het Bouwbesluit 2012, wordt namelijk net als in het verleden ter regeling aan gemeenten overgelaten. De regels rond het gebruik en de staat van open erven of terreinen (vervuiling, drassigheid e.d.) kunnen op grond van de Omgevingswet worden opgenomen in het omgevingsplan, zo ook de regels inzake het gebruik van bouwwerken, anders dan het brandveilig gebruik. Het voornemen is om op rijksniveau in het Besluit bouwwerken

leefomgeving nog slechts regels voor te schrijven over het brandveilig gebruik van bouwwerken. Hiermee wordt aan de lokale overheden overgelaten wat zij nog willen regelen ten aanzien van overige aspecten van het gebruik van woningen, zoals het aantal personen dat in een woning mag verblijven (overbewoning), regels rond reinheid en hygiëne inzake het «zindelijke» gebruik van gebouwen (bijvoorbeeld verzamelwoede) en hinder, zoals geluidhinder (televisie- en radiotoestellen), hinder door stof, stank, trillingen of bijvoorbeeld handelingen die overlast voor de omgeving ten gevolge kunnen hebben.

Omdat er verwezen moet worden naar verschillende wettelijke grondslagen en er bij overtreding sprake kan zijn van gevaar voor de gezondheid of veiligheid of juist bedreiging van de leefbaarheid, is ervoor gekozen om in het kader van leesbaarheid het oorspronkelijke tweede lid van artikel 13b en het eerste lid van artikel 17 in meerdere onderdelen respectievelijk leden te verdelen.

Artikel 13b, tweede lid, onder a, respectievelijk het eerste lid van artikel 17 maakt beheer en sluiten mogelijk bij het overtreden van voorschriften waarbij de veiligheid en gezondheid in het geding is. Artikel 13b, tweede lid, onder b en het tweede lid van artikel 17 maakt beheer en sluiten mogelijk bij het overtreden van voorschriften waarbij de leefbaarheid in het geding is.

Op deze wijze blijft de reikwijdte van de instrumenten beheerovername en sluiten hetzelfde.

Onderdelen I en J (artikelen 14a en 15, tweede lid, Woningwet)

Met het vervallen van artikel 13a kan ook de verwijzing naar artikel 13a vervallen.

Onderdeel L (artikel 18 Woningwet)

Deze wijzigingen betreffen redactionele aanpassingen als gevolg van het niet langer gebruiken van de woorden «bevoegd gezag» en het vervallen van verwijzingen naar de Wabo.

Onderdelen M, N, O, P en T (artikelen 63, eerste lid, 65, eerste lid, 75, eerste lid, 81, vierde lid, 84 en 95 Woningwet)

In deze artikelen worden tot nu toe telkens de woorden «burgemeester en wethouders» gebruikt in plaats van «het college van burgemeester en wethouders». Het is inmiddels niet meer gebruikelijk om de eerstgenoemde vorm te hanteren en uit het oogpunt van consistentie worden deze bewoordingen dan ook omgezet in «(het) college van burgemeester en wethouders».

Onderdeel Q (artikel 92 Woningwet)

In dit artikel is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor de handhaving van hoofdstuk III. Tot nu toe werden hier de woorden «bevoegd gezag» gebruikt. Zie hierover de toelichting bij onderdelen D en J van artikel 2.54. Voor de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van artikel 5:20, eerste lid, Awb, werd tot nu toe verwezen naar een bepaling in de Wabo. Thans wordt de bevoegdheid, die hetzelfde is gebleven, omschreven in de Woningwet zelf.

Onderdeel R (artikel 92a Woningwet)

Artikel 92a betreft de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor het overtreden van bouwvoorschriften. Dit artikel kan, samen met de bouwvoorschriften, vervallen.

Onderdeel S (artikel 93 Woningwet)

Met dit artikel wordt het toezicht op de naleving van de voorschriften bij of krachtens hoofdstuk III geregeld. Vanwege de toevoeging van een nieuw eerste lid en nieuw vijfde lid is er uit het oogpunt van duidelijkheid voor gekozen het artikel opnieuw vast te stellen. De aangepaste formulering omvat geen inhoudelijke wijzigingen. Eerder werden de bevoegdheden van het nieuwe eerste lid en vijfde lid geregeld door een verwijzing naar de Wabo in artikel 92.

Onderdeel U (artikelen 101 tot en met 103 Woningwet)

De artikelen in hoofdstuk VII hebben betrekking op voorschriften op het gebied van bouwen in het geval van buitengewone omstandigheden. Hoofdstuk VII kan daarom in zijn geheel vervallen. Vergelijkbare voorschriften zijn opgenomen in de artikelen 19.17 en 19.18 van de Omgevingswet.

Onderdeel V (artikel 104 Woningwet)

Er is niet langer een noodzaak voor de bevoegdheid om materialen in het openbaar te verkopen als de toepassing van bestuursdwang tot sloop van een gebouw leidt. Het artikel kan dan ook vervallen.

Onderdeel W (artikel 116 Woningwet)

Artikel 116 ziet op het aanwijzen van werken ten behoeve van landsverdediging. Er is niet langer een noodzaak voor die bepaling aangezien een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 19.19 van de Omgevingswet.

Onderdeel X (artikel 119 Woningwet)

Een nieuw artikel 119 wordt voor artikel 120 ingevoegd, waarin is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften gegeven kunnen worden ter uitvoering van de zogeheten bouwproductenverordening, Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011. Regels voor producten maken vooralsnog geen onderdeel uit van de Omgevingswet. Naar verwachting zal de uitvoering van de bouwproductenverordening op langere termijn wel onderdeel gaan uitmaken van de Omgevingswet. Tot dat tijdstip zal dit artikel van de Woningwet de wettelijke grondslag vormen voor het geven van nadere regels ter uitvoering van de bouwproductenverordening. Die regels, die tot nu toe zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012, zullen worden opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Onderdeel Y (artikel 120, tweede lid, Woningwet)

Met artikel 120 wordt mogelijk gemaakt dat voor Nederland verbindende internationale verplichtingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden geïmplementeerd. In het tweede lid is opgenomen dat gedragingen in strijd met die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde verplichtingen of voorschriften verboden zijn. Tot nu toe werd hierbij een uitzondering gemaakt voor voorschriften

als bedoeld in artikel 8, achtste lid. Artikel 8 komt met dit wetsvoorstel te vervallen. Deze uitzondering in artikel 120, tweede lid, kan dan ook vervallen.

Onderdeel Z (artikel 120b, eerste lid, Woningwet)

Artikel 120b, eerste lid, wordt uitgebreid met een verwijzing naar artikel 119, tweede lid. Op deze wijze kunnen ook overtredingen van regels ter uitvoering van de bouwproductenverordening gehandhaafd worden met een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of bestuurlijke boete. Het ligt in de rede dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor de handhaving van regels ter uitvoering van de bouwproductenverordening, aangezien het hier om de handhaving van Europese regelgeving gaat. De Minister is eveneens verantwoordelijk voor de handhaving van regels die worden gegeven voor de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens de Woningwet is voorzien.

Onderdeel AA (artikel 121 Woningwet)

Tot nu toe zag de beperking in de bevoegdheid op grond van artikel 149 van de Gemeentewet op artikel 12a, vierde lid en op hoofdstuk IV. Met het vervallen van artikel 12a kan de verwijzing naar dit artikel eveneens vervallen.

Onderdeel AB (artikelen 122, 126, 129, 130, 131 en 133 Woningwet)

Artikel 122 bepaalt dat de gemeente geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht kan verrichten over de onderwerpen waarin bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 van de Woningwet is voorzien of die voor het bouwen bij of krachtens de Wabo zijn geregeld. Voor deze bepaling is geen noodzaak meer nu voorschriften voor het bouwen niet langer in de Woningwet worden opgenomen.

De artikelen 126, 129, 130 en 131 zijn inmiddels uitgewerkt en kunnen vervallen. Artikel 133 kan eveneens vervallen. Het bevat overgangsrecht voor bouwregelgeving en is uitgewerkt per 1 juli 2018.

HOOFDSTUK 3 INTREKKING WETTEN

Artikel 3.1 bevat de lijst van de wetten, die worden ingetrokken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze wetten zijn al beschreven in paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet.²⁰⁸ Voor een aantal van deze wetten, die veel artikelen hebben die opgaan in de Omgevingswet, is in bijlage 2 bij deze memorie van toelichting een transponeringstabel opgenomen. Voor de volgende wetten die geen of maar een beperkt aantal artikelen hebben die opgaan in de Omgevingswet is geen transponeringstabel opgenomen: de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Spoedwet wegverbreding, de Wav, de Wet geurhinder en veehouderij en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

²⁰⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 306.

Artikel 3.1 (intrekken wetten)

Onderdeel a (Belemmeringenwet Landsverdediging)

Omdat de gedoogplichten voor defensiewerken worden opgenomen in artikel 10.19a van de Omgevingswet kan de Belemmeringenwet Landsverdediging worden ingetrokken. Voor een toelichting op de overgang van de Belemmeringenwet Landsverdediging naar de Omgevingswet wordt kortheidshalve verwezen naar de transponeringstabel Belemmeringenwet Landsverdediging in bijlage 2, onderdeel a, bij deze toelichting.

Onderdeel b (Belemmeringenwet Privaatrecht)

Een overzicht van de wijze waarop de artikelen van de Belemmeringenwet Privaatrecht opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de transponeringstabel Belemmeringenwet Privaatrecht in bijlage 2, onderdeel b, bij deze toelichting.

Onderdeel c (Crisis- en herstelwet)

Bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet wordt ook de Chw ingetrokken. In de Chw is bepaald dat die wet vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (artikel 5.10, eerste lid, Chw). Voor de overzichtelijkheid is deze wet toch opgenomen in de lijst van in te trekken wetten. Hierdoor is geen afzonderlijk koninklijk besluit meer nodig. Dit wordt impliciet meegenomen in het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet en deze wet (waaronder artikel 3.1) regelt.

Onderdelen van de Chw die van een blijvende meerwaarde zijn gebleken, worden gecontinueerd en structureel verankerd in de Awb of de Omgevingswet.²⁰⁹

Zo is al in een heel vroeg stadium (per 1 januari 2013) het relativiteitsvereiste uit artikel 1.9 van de Chw generiek overgenomen in de Awb. Hetzelfde geldt voor de regeling voor het passeren van gebreken (artikel 1.5 Chw).²¹⁰ Voor de afweging of nog andere bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Chw voor overheveling naar de Awb in aanmerking komen, wordt kortheidshalve verwezen naar het Verslag schriftelijk vooroverleg over de tweede evaluatie.²¹¹ Van de procedureversnellende bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Chw wordt voorgesteld om in de Omgevingswet over te nemen het verbod op pro forma beroepen en op aanvulling van beroepsgronden bij beroepen tegen projectbesluiten. De regeling van artikel 1.10 van de Chw – het opnieuw gebruiken van eerdere onderzoeksgegevens na een uitspraak van de bestuursrechter – is indirect opgegaan in de bepaling over houdbaarheid van onderzoeksgegevens (artikel 16.5 Omgevingswet).

In onderstaande tabel worden de gemaakte keuzes voor de onderdelen van hoofdstuk 1 van de Chw samengevat:

Tabel overheveling hoofdstuk 1 Chw

Artikel Chw	Inhoud van het artikel	naar Awb	naar Omgevingswet
1.1	Toepassingsbereik van de Chw	Alleen relevant voor Chw.	

²⁰⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 303–304 en nr. 12, blz. 299–300.

²¹⁰ Wet aanpassing bestuursprocesrecht, Stb. 2012, 682. Zie de artikelen 6:22 en 8:69a Awb.

²¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 32 127, nr. 219.

Artikel Chw	Inhoud van het artikel	naar Awb	naar Omgevingswet
1.2	Toepassingsbereik van de Chw	Alleen relevant voor Chw.	
1.3	Vergewisplicht adviezen	n.v.t.	n.v.t.
1.4	Uitsluiting beroepsrecht decentrale overheden	n.v.t.	n.v.t.
1.5	Uitbreiding mogelijkheid passeren gebreken	<i>Per 1 januari 2013</i> Wet aanpassing bestuursprocesrecht	
1.6, 1.7 en 1.8	Versnelde behandeling beroep en hoger beroep en uitspraaktermijn van zes maanden	n.v.t.	De uitspraaktermijn van zes maanden is overgenomen voor projectbesluit.
1.6, tweede lid	Verbod op pro forma beroepen (onderdeel van Versnelde behandeling beroep)	n.v.t.	Zie tekstvoorstel artikel 16.86 in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel (overnemen voor projectbesluit)
1.6a	Verbod op aanvulling beroepsgronden na beroepstermijn (onderdeel van Versnelde behandeling beroep)		
1.9	Relativiteitsvereiste	<i>Per 1 januari 2013</i> Wet aanpassing bestuursprocesrecht	
1.9a	Schakelbepaling hoger beroep	Alleen relevant voor Chw.	
1.10	Opnieuw gebruiken eerdere onderzoeksgegevens	n.v.t.	Maakt (impliciet) deel uit van artikel 16.5 (houdbaarheid onderzoeksgegevens)
1.11	Bijzonder regime mer-plicht: – geen alternatievenonderzoek ¹ – advies Commissie-mer facultatief	n.v.t.	§ 16.4.2 (mer bij projecten): – wel alternatievenonderzoek – advies Commissie-mer facultatief

¹ In voorstel van wet implementatie herziening mer-richtlijn wordt voorgesteld om in de Chw te anticiperen op de regeling in artikel 16.52 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 2, Artikel I en nr. 3, pag. 22).

In de Omgevingswet zijn nog andere onderdelen uit de Chw overgenomen, zoals de al genoemde bepaling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens, het facultatieve advies van de Commissie voor de mer bij de project-MER, de experimenteerbepaling en de versnelde afhandeling van beroepszaken bij projectbesluiten.²¹² Sommige Chw-mogelijkheden blijven met de stelselherziening op een andere wijze of in een andere vorm voor de toekomst behouden, zodat aan een specifiek (herkenbaar Chw-) instrument geen behoefte meer bestaat. Dit geldt met name voor de bijzondere regeling voor het omgaan met milieugebruiksruimte in voor ontwikkelingsgebieden opgestelde bestemmingsplannen ex artikel 2.2 (het voormalige gebiedsontwikkelingsplan), het projectuitvoeringsbesluit en de structuurvisie-plus.²¹³

²¹² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 209–210, 222–223, 258–260 en 263.

²¹³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 266–268, 287 en 299–300.

Naast het intrekken van de Chw wordt ook het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet ingetrokken. Dit gebeurt door het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Een deel van de in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet geregelde experimenten verliest onder de stelselherziening het karakter van «experiment», omdat deze experimenten geen afwijking meer vergen van de nieuwe wet- en regelgeving onder de Omgevingswet. Dit betreft uiteraard de experimentele bestemmingsplannen, waarmee vooruitgelopen wordt op de verbrede reikwijdte en de onbeperkte looptijd van het omgevingsplan. Maar hierbij kan ook gedacht worden aan de experimenten met bouwregelgeving, bijvoorbeeld het experiment om een ecowoonwijk te realiseren zonder aansluiting op het distributienetwerk voor gas, elektriciteit en warmte (artikel 6l van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet). Onder de Omgevingswet komt deze aansluitplicht te vervallen. Daarmee heeft dit onderdeel van dat experiment dus zijn weg naar generieke regelgeving gevonden. Voor zover na inwerkingtreding van de stelselherziening experimenten van kracht zijn, is daarvoor een overgangsbepaling opgenomen. Dit overgangsrecht is opgenomen in paragraaf 4.3.2 van dit wetsvoorstel. Een overzicht van de wijze waarop de artikelen van de Chw opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de transponeringstabel Crisis- en herstelwet in bijlage 2, onderdeel c, bij deze toelichting.

Onderdeel d (Interimwet stad-en-milieubenadering)

De Interimwet stad-en-milieubenadering biedt de mogelijkheid om voor het vestigen van milieugevoelige bestemmingen en het vestigen of verplaatsen van bedrijvigheid bij functiemenging af te wijken van milieukwaliteitsnormen voor bodem, geluid en lucht en af te wijken van waarden en afstanden van de Wet geurhinder en veehouderij. Deze wet wordt ingetrokken, omdat de Omgevingswet voldoende ruimte biedt om omgevingswaarden en instructieregels zodanig te formuleren dat deze voldoende flexibiliteit bieden aan het decentrale bestuur. Dit wetsvoorstel regelt in paragraaf 4.3.6 specifiek overgangsrecht voor ontwerpbesluiten als bedoeld in artikel 12, tweede lid van de Interimwet stad-en-milieubenadering, die ter inzage zijn gelegd voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Overgangsrecht voor de afwijkingsbesluiten, bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Interimwet stad-en-milieubenadering, die onherroepelijk zijn wordt geregeld op amvb-niveau.

Onderdeel e (Ontgrondingenwet)

Een overzicht van de wijze waarop de artikelen van de Ontgrondingenwet opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de transponeringstabel Ontgrondingenwet in bijlage 2, onderdeel e, bij deze toelichting.

Onderdeel f (Planwet verkeer en vervoer)

Een overzicht van de wijze waarop de artikelen van de Planwet opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de transponeringstabel Planwet verkeer en vervoer in bijlage 2, onderdeel f, bij deze toelichting.

Onderdeel g (Spoedwet wegverbreding)

De Spoedwet wegverbreding ziet toe op spoedige realisatie van een afgebakend aantal projecten. De wet kan worden ingetrokken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, omdat de projecten waarop de wet ziet dan gerealiseerd zijn. Omdat het laatste wegaanpassingsbesluit in 2013 onherroepelijk is geworden is voor deze wet, behalve voor het onderdeel schadevergoeding, geen overgangsrecht nodig.

Onderdeel h (Tracéwet)

Een overzicht op welke wijze de artikelen van de Tracéwet opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de transponeringstabel Tracéwet in bijlage 2, onderdeel g, bij deze toelichting.

Onderdeel i (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

De Wabo kan (achteraf gezien) worden beoordeeld als een van de voorlopers op of tussenstations op weg naar de Omgevingswet. De Wabo integreerde bepaalde instrumenten binnen het omgevingsrecht tot een integrale regeling (vergunningenstelsels, bestuursrechtelijke handhaving). De Omgevingswet zet in de integratie van het instrumentarium binnen het omgevingsrecht een forse stap verder, zodat de Wabo in zijn geheel kan worden ingetrokken.²¹⁴ Aangezien de Wabo zelf ook al voorzag in integratie, is een belangrijk deel van het overgangsrecht voor de Wabo geplaatst in het overgangsrecht voor de nieuwe kerninstrumenten. Zie met name de omgevingsvergunning (paragraaf 4.2.5) en de bestuursrechtelijke handhaving (paragraaf 4.2.8) en het algemene overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende besluitvormingsprocedures (afdeling 4.1). Enkele aanvullende, meer specifieke overgangsrechtelijke bepalingen voor de omgevingsvergunning zijn opgenomen in paragraaf 4.3.11. Voor een toelichting op de overgang van de Wabo naar de Omgevingswet wordt korthedshalve verwezen naar de transponeringstabel voor de Wabo in bijlage 2 bij deze memorie van toelichting.

Onderdeel j (Wet ammoniak en veehouderij)

De Wav regelt de bescherming van de zeer kwetsbare gebieden tegen de gevolgen van ammoniakemissie uit veehouderijen. Provinciale staten wijzen deze gebieden aan. Het gaat om ammoniakgevoelige gebieden die onderdeel zijn van de ecologische hoofdstructuur. De Wav verplicht daarbij tot aanwijzing van in ieder geval de voor verzuring gevoelige gebieden binnen Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden als zeer kwetsbaar gebied (artikel 2, derde lid, van de Wav, zoals dat luidt vanaf de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming). Aanvragen om vergunningen voor de oprichting of verandering van een veehouderij binnen de zeer kwetsbare gebieden en een zone van 250 meter daaromheen worden voorts getoetst aan enkele vaste wettelijke criteria (artikelen 4 tot en met 7 van de Wav). Die komen er op neer dat aanvragen om een omgevingsvergunning worden geweigerd, tenzij het aantal van bepaalde categorieën dieren niet vermeerderd of een uitbreiding van het aantal dieren niet tot overschrijding van het voor de veehouderij berekende emissieplafond leidt. Het doel is om de ammoniakdepositie van voornoemde gebieden te verminderen.

Voorgesteld artikel 3.1, aanhef en onderdeel j, regelt dat de Wav wordt ingetrokken. Het continueren van de Wav in de vorm van rijksinstructieregels voor de provincie zou niet voldoen aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste in artikel 2.3 van de Omgevingswet. De provincie kan zelf beoordelen of de ammoniakemissie uit veehouderijen binnen hun grondgebied van zodanig belang is dat bepaalde natuurgebieden die gevoelig zijn voor verzuring moeten worden beschermd tegen ammoniakemissie uit veehouderijen. Het vaste wettelijke beoordelingskader van de Wav is niet langer nodig, evenals de verplichting voor provincies om Natura 2000-gebieden aan te wijzen. De decentralisatie van de bevoegdheden sluit aan bij de provinciale taak op het gebied van

²¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 308.

natuurbescherming en bij het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte op decentraal niveau.

De provincie kan onder de Omgevingswet in de omgevingsverordening voor verzuring gevoelige gebieden aanwijzen. In de omgevingsverordening kunnen beoordelingsregels worden opgenomen waarmee het bevoegd gezag (het college van burgemeester en wethouders) rekening moet houden bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten, waaronder het houden van landbouwhuisdieren binnen bepaalde gebieden. In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt bepaald dat de gevolgen van ammoniakemissie door veehouderijen op voor verzuring gevoelige gebieden uitsluitend worden betrokken bij de beslissing op aanvraag van een omgevingsvergunning als de provincie daarvoor beoordelingsregels heeft opgesteld. Bij het ontbreken van dergelijke regels worden de gevolgen van ammoniakemissie niet getoetst bij de vergunningverlening. Dat schept rechtszekerheid voor veehouders, bevoegde gezagsinstanties en belanghebbenden bij voor verzuring gevoelige (natuur)gebieden.

Het Besluit activiteiten leefomgeving regelt de grondslag voor het bij ministeriële regeling vaststellen van emissiefactoren voor ammoniak na intrekking van de Wav. De ammoniakemissiefactoren zijn nodig om te beoordelen of huisvestingsystemen voor het houden van landbouwhuisdieren aan de maximale emissiewaarden voor ammoniak in het Besluit activiteiten leefomgeving (en tot inwerkingtreding van dat besluit, het Besluit emissiearme huisvesting) voldoen.

Onderdeel k (Wet geurhinder en veehouderij)

De Wet geurhinder en veehouderij bevat het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen op grond van de Wabo voor het aspect geuremissies uit stallen (dierenverblijven) van veehouderijen. De Wet geurhinder en veehouderij geeft regels wanneer een vergunning wel of niet geweigerd kan of moet worden op basis van maximale waarden voor geurbelasting en minimumafstanden tot geurgevoelige objecten. Omdat het hier een beoordelingskader betreft vindt de besluitvorming omtrent het wel of niet verlenen van een omgevingsvergunning plaats in het kader van de Wabo. Het overgangsrecht voor dit onderdeel is opgenomen in artikel 4.13 en het overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel. Verder zal op grond van het voorgestelde artikel 22.2, eerste lid, van de Omgevingswet worden geregeld dat bestaande rijksregels, bijvoorbeeld voor geur, bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel uitmaken van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hiermee wordt voorkomen dat er een gat valt tussen de huidige regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de omgevingsplanregels. Op grond van dit artikel zal ook in overgangsrecht worden voorzien voor gemeenten die een geurverordening hebben vastgesteld. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt immers de Wet geurhinder en veehouderij ingetrokken en daarmee komt de grondslag van de geurverordening te vervallen. Die voorziening bestaat eruit dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat die regels al dan niet tijdelijk deel uitmaken van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Onderdeel l (Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden)

De Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden wordt ingetrokken, omdat de uitgangspunten van deze wet zijn ingebouwd in de Omgevingswet en worden ingebouwd in de uitvoeringsregelgeving. Een aantal onderdelen uit deze wet is overgegaan naar de Omgevingswet. Het betreft het door gedeputeerde staten geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod voor oppervlaktewateren of zwemlocaties (artikel 2.38 van de Omgevingswet), de voorbereiding van de aanwijzing van zwemlocaties (artikel 16.25 van de Omgevingswet), de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingstaak (hoofdstuk 18 van de Omgevingswet) en de gedoogplicht voor het aanbrengen en in stand houden van tekens op een onroerende zaak (artikel 10.10 van de Omgevingswet). De regels voor badinrichtingen komen niet terug in de Omgevingswet, maar zullen worden geregeld op amvb-niveau.

Dit wetsvoorstel regelt het overgangsrecht van de meeste van bovengenoemde onderwerpen. Waar mogelijk is het algemene overgangsrecht in de afdelingen 4.1 en 4.2 van toepassing verklaard. Dat geldt voor de voorbereiding van de aanwijzing van zwemlocaties (artikel 4.4) en de bestuursrechtelijke sanctiebesluiten (artikelen 4.22, aanhef en onder c, en 4.23). Voor de gedoogplicht is geen overgangsrecht nodig, omdat het hier om een gedoogplicht gaat die rechtstreeks uit de wet voortvloeit. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is deze automatisch gebaseerd op afdeling 10.2 van de Omgevingswet. Voor het geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod is specifiek overgangsrecht nodig dat is vastgelegd in paragraaf 4.3.13 van dit wetsvoorstel.

Onderdeel m (Wet inzake de luchtverontreiniging)

De Wet luvo biedt de commissaris van de Koning de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden maatregelen te nemen om inrichtingen te sluiten, een toestel buiten werking te stellen of een bepaalde handeling te staken. Deze bevoegdheid mag alleen worden gebruikt als de (dreiging van) luchtverontreiniging zodanig is dat er sprake is van gevaar voor gezondheid of ernstige schade. Deze wet wordt ingetrokken, omdat de uitgangspunten van deze wet zijn ingebouwd in de Omgevingswet en worden ingebouwd in de uitvoeringsregelgeving. De bevoegdheid van de commissaris van de Koning om maatregelen te nemen als er sprake is van (dreiging van) luchtverontreiniging komt terug in artikel 19.12 van de Omgevingswet. In artikel 10.18 van de Omgevingswet is het opleggen van een gedoogplicht opgenomen als er gebruik gemaakt moet worden van onroerende zaken om de mate van luchtverontreiniging te kunnen bepalen. De bestuursrechtelijke handhavingstaak is opgenomen in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet en het onderdeel schade wordt geregeld in hoofdstuk 15 van die wet.

Dit wetsvoorstel bevat in paragraaf 4.3.16 specifiek overgangsrecht voor besluiten, verzoeken en verzoeken om advies die zijn gedaan voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie hiervoor de toelichting bij artikel 4.92). Het overgangsrecht voor bestuursrechtelijke sanctiebesluiten is opgenomen in de artikelen 4.22, aanhef en onder b, onder 8°, en 4.23 en voor gedoogplichten in artikel 4.16 van dit wetsvoorstel. Voor een toelichting op de overgang van de Wet luvo naar de Omgevingswet wordt korthedshalve verwezen naar de transponeringstabel Wet inzake de luchtverontreiniging in bijlage 2, onderdeel k, bij deze toelichting.

Onderdeel n (Wet ruimtelijke ordening)

De Wro wordt in zijn geheel ingetrokken. De functies van de kerninstrumenten van de Wro – het bestemmingsplan, de beheersverordening, de provinciale ruimtelijke verordening, de ruimtelijke aanwijzing, het inpassingsplan en het voorbereidingsbesluit – worden overgenomen door de nieuwe kerninstrumenten van de Omgevingswet.²¹⁵ Korthedshalve wordt daarvoor verwezen naar de transponeringstabel Wet ruimtelijke ordening in bijlage 2, onderdeel m, bij deze toelichting.

Overgangsrecht voor de Wro is opgenomen in paragraaf 4.3.18. Zie verder ook de beschouwing over de overgangsfase na inwerkingtreding van de Omgevingswet in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

HOOFDSTUK 4 OVERGANGSRECHT

Afdeling 4.1 Algemene overgangsbepalingen lopende procedures besluiten

§ 4.1.1 Toepassing en hoofdlijnen overgangsrecht lopende procedures

Bij de vormgeving en formulering van het overgangsrecht zijn zo veel mogelijk vaste uitgangspunten en begrippen gebruikt. Hieronder worden enkele daarvan toegelicht.

Moment van toepassing

Het overgangsrecht sluit aan bij het moment van inwerkingtreding van de (relevante onderdelen) van de Omgevingswet. Als er in een overgangsrechtelijke bepaling geen ander tijdstip is aangegeven, wordt voor de toepassing van dat moment uitgegaan.

Geldt als

Voor het gelijkstellen van oude instrumenten, bijvoorbeeld vergunningen, aan instrumenten op grond van de Omgevingswet wordt de formulering «geldt als» gebruikt. Door deze gelijkstelling behouden de bestaande instrumenten hun geldigheid. Dit gebeurt van rechtswege. Het bevoegd gezag hoeft daarvoor geen besluit te nemen. Er is dan ook geen aanvraag nodig.

Van kracht

Het moment waarop een besluit, plan of programma gaat gelden, wordt in de artikelen aangeduid als het moment «waarop dat van kracht wordt». Dat is voor besluiten in de zin van de Awb het moment waarop die in werking treden.

Oude recht

Met het oude recht wordt geduid op het recht, zoals dat gold onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij concrete besluiten betreft dit het recht dat gold op het moment dat het besluit is genomen. Het oude recht omvat zowel inhoudelijke als procedurele bepalingen. Het omvat het recht op grond van de wetten die opgaan in de Omgevingswet, zoals de Wro, maar kan ook betrekking hebben op andere wetten die van toepassing zijn, zoals de Awb.

²¹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 311.

Onherroepelijk

Hiermee wordt het moment bedoeld dat er tegen een besluit geen beroep meer ingesteld kan worden. Het besluit is dan rechtens onaantastbaar. Dit wordt ook wel formele rechtskracht genoemd.

Uitgestelde werking

In enkele gevallen is bepaald dat pas op een later moment aan een bepaling hoeft te worden voldaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie vast te stellen. De desbetreffende bepaling treedt dan dus wel in werking, maar er hoeft pas later aan te worden voldaan. Dit wordt uitgestelde werking genoemd.

Artikel 4.1 (toepassingsbereik afdeling 4.1 besluiten)

In deze afdeling zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten.

Deze afdeling is van toepassing op de in de artikelen 4.1 en 4.2 genoemde wetten en daarin voorkomende besluiten. Dit betreft zowel de wetten die geheel worden ingetrokken als de relevante onderdelen van de wetten die gedeeltelijk worden ingetrokken. Dit laatste betreft bijvoorbeeld de Wbr, de Waterwet en de Wm. In artikel 4.1, onderdelen a, f en h, is door toevoeging van de zinsnede «of met toepassing van» aangegeven dat afdeling 4.1 ook van toepassing is op besluiten die met toepassing van de Chw, de Waterwet en de Wabo worden genomen.

Afdeling 4.1 is van toepassing, tenzij in de andere afdelingen van hoofdstuk 4 een bijzondere regeling is getroffen. Als dat het geval is, wordt dat bij die bijzondere bepalingen uitdrukkelijk vermeld en toegeelicht. Dit betreft het overgangsrecht voor het bestemmingsplan (artikel 4.6), nadeelcompensatie (paragraaf 4.2.7), de sanctiebesluiten (artikelen 4.22 en 4.23), de gefaseerde vergunningverlening (artikel 4.79), het tracébesluit (paragraaf 4.3.9), besluiten die met toepassing van de coördinatiebepalingen van paragraaf 4 van hoofdstuk 6 van de Waterwet (artikel 4.73) en paragraaf 3.5 Wabo (artikel 4.81) worden genomen en besluiten en lopende procedures gebaseerd op de Wet Iuvo (artikel 4.92).

In paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn de uitgangspunten van het overgangsrecht beschreven. Voor het overgangsrecht voor lopende procedures wordt hieronder beschreven op welke manier daaraan invulling is gegeven.

Oude recht blijft van toepassing op lopende procedures

Voorgesteld wordt om bij de stelselherziening voor het omgevingsrecht te voorzien in overgangsrecht (met zogenaamde eerbiedigende werking) voor op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende procedures. Dit betekent dat een voorbereidingsprocedure voor besluitvorming die in gang is gezet vóór de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet en waarvan de besluitvorming – inclusief een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure tegen dat besluit – op die datum nog niet is afgerond, wordt afgewikkeld volgens het «oude recht». Met het «oude recht» worden zowel de inhoudelijke als de procedurebepalingen bedoeld die op die besluiten van toepassing zijn. Ongeacht of die vervanging gepaard gaat met geen enkele, slechts geringe of juist ingrijpende wijzigingen, is het voor alle bij de besluitvorming betrokken partijen (inclusief de bestuursrechter) het meest overzichtelijk als de «spelregels»

niet tussentijds worden gewijzigd, ongeacht de fase waarin de besluitvorming zich op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet bevindt. Op die manier wordt een wisseling van regime voorkomen bij de overgang naar de Omgevingswet.

Enkele wetten, die in het kader van de stelselherziening geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken, bevatten aanvullende of afwijkende procedurebepalingen ten opzichte van deze algemene Awb-regelingen (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 1 Chw, artikel 3.8 Wro en hoofdstuk 13 Wm). Deze aanvullende of afwijkende bepalingen vallen uiteraard ook onder het overgangsrecht met eerbiedigende werking.

De eerbiedigende werking geldt ook bij het nemen van een besluit op bezwaar en wordt bij de heroverweging niet – als daarvan op dat moment al sprake is – de in werking getreden Omgevingswet toegepast. Voor de behandeling van (hoger) beroepszaken geldt de *ex tunc*-regel. Deze regel sluit goed aan op het overgangsrecht met eerbiedigende werking.

Als gevolg van het voorgestelde onderdeel g van artikel 4.1 zal op de totstandkoming van een besluit dat is gebaseerd op regels van waterschappen die op grond van artikel 4.7 opgaan in de tijdelijke waterschapsverordening het oude recht van toepassing blijven. Dit betekent bijvoorbeeld dat het oude recht van toepassing blijft op een lopende procedure met betrekking tot een aanvraag om een vergunning op basis van die waterschapsregels. Op het moment dat de vergunning onherroepelijk is, is daarop het nieuwe recht van toepassing. Dit vloeit voort uit artikel 4.13 in combinatie met artikel 4.7. Doordat de betrokken waterschapsregels op grond van artikel 4.7 van rechtswege deel uitmaken van de waterschapsverordening, maken daarvan ook deel uit de daarin opgenomen bepalingen om een bepaalde activiteit zonder vergunning te verrichten. Daarmee vallen die activiteiten onder de verbodsbepaling in artikel 5.3 van de Omgevingswet. Dat artikel voorziet erin dat het verboden is een activiteit te verrichten wanneer dit in de waterschapsverordening is bepaald. Op een vergunning die gebaseerd is op een waterschapsregel die van rechtswege geïntegreerd is in de (tijdelijke) waterschapsverordening en die onherroepelijk is, is dus de verbodsbepaling in artikel 5.3 van toepassing. Als gevolg van artikel 4.13 is die vergunning dan een omgevingsvergunning waarop het nieuwe regime van toepassing is. Hiervoor geldt dan bijvoorbeeld de verbodsbepaling in artikel 5.5, derde lid, van de Omgevingswet die betrekking heeft op het handelen in strijd met de voorschriften die aan een omgevingsvergunning op grond van een waterschapsverordening zijn verbonden.

Keuzevrijheid voor de praktijk

Zoals hierboven is beschreven is wettelijk gewaarborgd dat het oude recht van toepassing blijft op lopende procedures. Daarnaast blijft het uiteraard mogelijk om in de uitvoeringspraktijk bij concrete projecten keuzes te maken over het moment waarop een aanvraag wordt ingediend. Bij een voorbereidingsprocedure op aanvraag kan de aanvrager er bijvoorbeeld voor kiezen om met het indienen van de aanvraag te wachten totdat de Omgevingswet in werking is getreden en daarmee voor de nieuwe «spelregels» kiezen. De aanvrager kan er ook voor kiezen om de aanvraag al eerder in te dienen en daarmee voor de oude (dus tot dan toe gebruikelijke) regels te kiezen. Hetzelfde geldt voor de initiatiefnemer van een project of voor een bestuursorgaan dat een ambtshalve besluit wil gaan nemen.

Uiteraard zullen in de uitvoeringspraktijk andere factoren van (groter) belang zijn bij de keuze van het moment waarop een aanvraag wordt ingediend of de voorbereiding van een besluit wordt gestart. Maar ook omdat in de stelselherziening vaker dan voorheen gekozen wordt voor de (kortere) reguliere voorbereidingsprocedure, kan ook de te volgen procedure een keuzefactor zijn. Deze keuze kan ook gemaakt worden door een al ingediende aanvraag in te trekken zodra de Omgevingswet in werking treedt.

§ 4.1.2 Startmoment van het overgangsrecht

Voor de vormgeving van het overgangsrecht voor lopende procedures is een aantal aspecten van besluiten van belang. Zo is relevant welke voorbereidingsprocedure van toepassing is en of het een besluit op aanvraag of een ambtshalve besluit betreft. Deze aspecten zijn van belang voor de keuze van het startmoment van het overgangsrecht: een aanvraag, ontwerpbesluit of ander moment dat kenbaar is.

Verschillende voorbereidingsprocedures

Binnen het omgevingsrecht vindt besluitvorming via een tweetal voorbereidingsprocedures plaats, die allebei in hoofdlijnen geregeld worden in de Awb:

- hetzij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb,
- hetzij de reguliere procedure van hoofdstuk 4 Awb.

Beide procedures kunnen zowel van toepassing zijn op besluiten op aanvraag (besluiten waarom verzocht wordt) als op ambtshalve besluiten (besluiten op eigen initiatief van het bestuursorgaan).

Kenmerkend voor de afdeling 3.4-procedure is de terinzagelegging van het ontwerpbesluit met bijbehorende informatie en het bieden van gelegenheid voor belanghebbenden (of in het omgevingsrecht veelal voor eenieder) tot het naar voren brengen van zienswijzen op dat ontwerpbesluit.

Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen beschikkingen op aanvraag en ambtshalve beschikkingen.

Bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure komen verschillende procedurestappen in aanmerking om als «kantelmoment» te hanteren voor de toepassing van de oude of de nieuwe wet- en regelgeving: het moment waarop de aanvraag is ingediend en ontvankelijk is, het moment van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit, het moment waarop het besluit is genomen, het moment waarop het besluit is bekendgemaakt of het moment waarop het besluit van kracht wordt.

Bij de reguliere voorbereidingsprocedure (hoofdstuk 4 Awb) zijn doorgaans minder belanghebbenden betrokken dan bij de openbare voorbereidingsprocedure. Om de (mogelijke) belanghebbenden te informeren wordt in voorkomende gevallen een publieke kennisgeving van een aanvraag gedaan (zie bijvoorbeeld artikel 3.8 Wabo).

Belanghebbenden krijgen bij toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure alleen gelegenheid om een zienswijze in te dienen (bij wijze van hoorplicht) als een beschikking naar verwachting negatief voor hen uitvalt (artikel 4:8 Awb). Publieke kennisgeving van beschikkingen vindt plaats bij de bekendmaking (als het besluit is genomen), om daarmee gelegenheid te geven aan belanghebbenden tot het maken van bezwaar of het instellen van beroep.

Bij de reguliere voorbereidingsprocedure komen dus alleen het start- en eindmoment van de besluitvorming in aanmerking om als «kantel-

moment» te hanteren voor de toepassing van de oude of de nieuwe wet- en regelgeving:

het moment waarop de aanvraag is ingediend, of het moment waarop de beschikking door het bestuursorgaan op aanvraag of van rechtswege (zie paragraaf 4.1.3.3 Awb) is gegeven.

Hierna wordt per onderdeel toegelicht welke keuzes zijn gemaakt.

Artikel 4.2 (toepassingsbereik afdeling 4.1 besluiten gedoogplicht)

In dit artikel zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten tot oplegging van een gedoogplicht.

Het artikel bepaalt dat afdeling 4.1 van toepassing is op de in artikel 4.2 genoemde wetten en daarin voorkomende besluiten tot oplegging van een gedoogplicht. Dit betreft zowel de wetten die geheel worden ingetrokken als de relevante onderdelen van de wetten die gedeeltelijk worden ingetrokken.

Voor een meer uitgebreide toelichting op het overgangsrecht voor gedoogplichtbeschikkingen en wettelijke gedoogplichten wordt verwezen naar de toelichting bij § 4.2.6.

Artikel 4.3 (besluit op aanvraag)

Bij een beschikking op een aanvraag wordt, ongeacht welke procedure van toepassing is, altijd de dag waarop de aanvraag is ingediend als «kantelmoment» gehanteerd. Dit betekent dat als de aanvraag (volgens de ontvangsttheorie) is ingediend voordat de Omgevingswet in werking is getreden, het besluit wordt voorbereid en vastgesteld op basis van het «oude» recht. Dan wordt dus de *volledige* procedure doorlopen en gevolgd conform de «oude» wet- en regelgeving, zowel qua procedurele stappen als qua inhoudelijke toetsing en zowel qua besluitvormingsprocedure als qua bezwaar- en beroepsprocedure.

Artikel 4.4 (ambtshalve besluit met toepassing van afdeling 3.4 Awb)

Voor ambtshalve besluiten is het gangbaar om bij toepassing van de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure de ter inzagelegging als «kantelmoment» te hanteren. In dit wetsvoorstel wordt bij dat gebruik aangesloten.

Als tweede «kantelmoment» van «oud» naar «nieuw» wordt voorgesteld als hoofdregel in artikel 4.4 te kiezen voor het moment van onherroepelijkheid.

Het eerste kantelmoment betekent dat als de terinzagelegging aanvangt voor de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt, op de verdere besluitvormingsprocedure het «oude» recht van toepassing blijft. Het tweede kantelmoment brengt mee dat dit «oude» recht blijft gelden tot en met een eventuele beroepsprocedure. Als het besluit onder het «oude» recht onherroepelijk is geworden, geldt het als een besluit onder het nieuwe regime van de Omgevingswet.

Artikel 4.5 (ambtshalve besluit met toepassing van titel 4.1 Awb)

Voor ambtshalve besluiten met toepassing van titel 4.1 Awb wordt als «kantelmoment» gekozen voor het bekendmaken van het besluit. Is een besluit bekendgemaakt voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

en staat tegen dat besluit bezwaar- of beroep open, dan blijft het oude recht van toepassing op de afhandeling van bezwaarschriften en de behandeling van beroep en hoger beroep, totdat het besluit onherroepelijk is. Als tweede «kantelmoment» van «oud» naar «nieuw» wordt dus ook hier voorgesteld als hoofdregel te kiezen voor het moment van onherroepelijkheid.

§ 4.1.3 Einde van het overgangsrecht

Verder moet bepaald worden tot welk moment het overgangsrecht geldt. Vanaf dat moment is dus het nieuwe recht van toepassing. Daarover kunnen verschillende keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld het moment waarop het besluit in werking treedt of het moment waarop het besluit onherroepelijk is geworden. Het eerste moment grijpt aan bij het moment waarop een besluit van kracht wordt, het laatste bij het moment waarop het besluit rechtens onaantastbaar is geworden.

Als hoofdregel wordt voor besluiten waartegen beroep open staat, gekozen voor het moment waarop die onherroepelijk worden. Tot die tijd is op de lopende procedures het oude recht van toepassing. De hoofdregel geldt zowel voor besluiten die worden voorbereid met de reguliere als de uitgebreide voorbereidingsprocedure en zowel voor besluiten die op aanvraag als die ambtshalve worden genomen. De hoofdregel is terug te vinden in de artikelen 4.3, 4.4 en 4.5. In die artikelen is vervolgens bepaald dat voor besluiten waar geen beroep tegen open staat, het oude recht van toepassing blijft tot het moment waarop het besluit van kracht wordt (in werking treedt).

Besluiten kunnen op verschillende manieren onherroepelijk worden. In gevallen waarin er geen bezwaar of beroep wordt ingesteld wordt het besluit onherroepelijk na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn. Als er tegen een besluit bezwaar wordt gemaakt en vervolgens geen beroep wordt ingesteld tegen de beslissing op bezwaar, wordt het besluit onherroepelijk na afloop van de beroepstermijn. Als wel beroep wordt ingesteld, wordt dit moment bereikt nadat de bestuursrechter een definitieve uitspraak heeft gedaan, hetzij in beroep, hetzij in hoger beroep.

Het moment van onherroepelijkheid staat los van de vraag of een besluit in werking is of niet.

Voorbeeld: beroep tegen een milieuvergunning

Een Wabo-milieuvergunning wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Als er geen beroep wordt ingesteld, dan geldt de Wabo-milieuvergunning na afloop van de beroepstermijn als een onherroepelijke vergunning.

Als tijdens de nog lopende voorbereidingsprocedure van zo'n vergunning de Omgevingswet in werking treedt, dan blijven de procedurele en inhoudelijke voorschriften uit de Wabo (en andere toepasselijke wetten, zoals de Wm) op die vergunning van toepassing. Wordt tegen de verleende en bekendgemaakte vergunning geen beroep ingesteld, dan geldt die vergunning na afloop van de beroepstermijn als een Omgevingswet-vergunning (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b). Wordt wel beroep ingesteld en een schorsingsverzoek ingediend, dan treedt de vergunning niet in werking voordat op het verzoek om voorlopige voorziening is beslist. Wordt het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen, dan treedt de vergunning wel in werking, maar wordt deze pas onherroepelijk na de definitieve uitspraak van de bestuursrechter (in beroep of hoger beroep). Lopende het beroep en

hoger beroep blijft dan het oude recht op die Wabo-milieuvergunning van toepassing: die vergunning wordt immers pas aangemerkt als een Omgevingswet-vergunning, nadat deze onherroepelijk is geworden.

§ 4.1.4 Bijzondere voorzieningen

Geen eerbiedigende werking voor de lex silencio positivo

De reguliere voorbereidingsprocedure kent een korte doorlooptijd: als redelijke besluitvormingstermijn noemt de Awb een termijn van acht weken. Mede gelet op deze relatief korte termijn, is voorgesteld als «kantelmoment» het moment te kiezen waarop de aanvraag is ingediend. Om de uitvoerbaarheid van de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel voor de bestuursorganen te vereenvoudigen, wordt voorgesteld de *lex silencio positivo* (*Isp*, zie paragraaf 4.1.3.3 Awb) met onmiddellijke werking te laten vervallen. Als volgens artikel 3.9 Wabo niet tijdig²¹⁶ wordt beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning waarop dat artikel van toepassing is, en die aanvraag is ingediend voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan treedt na inwerkingtreding van de Omgevingswet dus niet het rechtsgevolg op dat de gevraagde omgevingsvergunning van rechtswege wordt verleend. De *Isp* is binnen het omgevingsrecht alleen van toepassing verklaard in artikel 3.9, derde lid, Wabo. Om die reden wordt in artikel 4.3 van dit wetsvoorstel artikel 3.9, derde lid, Wabo buiten toepassing verklaard.

De keuze om de *Isp* onmiddellijk te laten vervallen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet laat onverlet de inspanningsverplichting van het bevoegd gezag om binnen de door de Awb gestelde termijnen van orde een besluit op de aanvraag te nemen. Bij overschrijding van de beslistermijn is bovendien de regeling van de dwangsom bij niet tijdig beslissen uit paragraaf 4.1.3.2 Awb van toepassing. Dit betekent dat bij overschrijding van de beslistermijn het bestuursorgaan, nadat na een ingebrekestelling door de aanvrager alsnog veertien dagen zijn verstreken, een dwangsom verbeurt.²¹⁷ Die sanctie op vertraging in de besluitvorming geldt ook voor aanvragen die zijn ingediend voordat de Omgevingswet in werking treedt. Het uitzonderen van artikel 3.9 Wabo in het algemene overgangsrecht voor lopende procedures geldt uiteraard niet voor een al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege verleende vergunning, die nog niet van kracht is geworden door de bepaling van artikel 6.1, vierde lid, Awb. Artikel 4.3, onder b, regelt dat tot het van kracht worden, het oude recht van toepassing blijft. Daaronder valt ook de bepaling van artikel 6.1, vierde lid, die ziet op de opschorting van de werking van een eerder van rechtswege verleende vergunning.

Aanvullende overgangsrechtelijke bepalingen voor bepaalde besluiten

De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing op sanctiebesluiten in het kader van het omgevingsrecht, zoals het intrekken van een beschikking of het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom of van een bestuurlijke boete. Voor deze besluiten is een afzonderlijke overgangsrechtelijke bepaling opgenomen (zie artikelen 4.22 en 4.23).

Op een verzoek om handhaving is afdeling 4.1 wel gewoon van toepassing. Zo'n verzoek geldt immers als een aanvraag om een beschikking.

²¹⁶ Binnen acht weken of binnen de met zes weken verlengde beslistermijn.

²¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 227–228.

Besluiten zonder procedureel overgangsrecht

Op sommige (interne) besluiten van een bestuursorgaan is geen van beide Awb-regelingen van toepassing. Voor dergelijke besluiten wordt voorgesteld om geen procedureel overgangsrecht op te nemen in dit wetsvoorstel: hiervoor volstaat een «gelijkstellingsbepaling» waarin een op basis van het oude wet- en regelgeving vastgesteld besluit geldt alsof het is genomen op basis van de nieuwe wet- en regelgeving. Een voorbeeld is de instelling van een commissie of de vaststelling van een technisch beheerregister behorende bij de legger van een waterschap.

Afdeling 4.2 Overgangsbepalingen per onderwerp Omgevingswet

§ 4.2.1 Overgangsbepaling omgevingsplannen

Deze paragraaf voorziet in een bundeling van bestaande ruimtelijke besluiten en enkele andere besluiten en regels tot een omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het omgevingsplan dat van rechtswege tot stand is gekomen in ieder geval bestaan uit de in artikel 4.6 opgesomde besluiten en regels. Hiermee wordt een rechtsvacuüm voorkomen. De in artikel 4.6 opgesomde besluiten en regels zullen een deel vormen van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Het andere deel zal worden gevormd door de regels van de zogenoemde «bruidsschat» waarvoor in de voorgestelde afdeling 22.1 van de Omgevingswet een grondslag zal worden opgenomen.

Andere overgangsbepalingen die betrekking hebben op de in artikel 4.6 opgesomde besluiten en regels, zoals bijvoorbeeld bepalingen met betrekking tot ruimtelijke plannen op grond van de Wro, zijn opgenomen in afdeling 4.3 onder de overgangsbepalingen voor de betrokken wetten. Voor lopende procedures met betrekking tot de ruimtelijke besluiten die opgaan in het omgevingsplan is overgangsrecht opgenomen in afdeling 4.1.

Het deel van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat op grond van artikel 4.6 voldoet niet aan alle wettelijke vereisten van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving. In de voorgestelde afdeling 22.1 van de Omgevingswet wordt voorzien in regels voor de zogenaamde overgangsfase voor de totstandkoming van een omgevingsplan dat aan die vereisten voldoet. Dit «overgangsfaserecht» ziet dus op de fase na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en beoogt de uitvoeringspraktijk in die overgangsfase te faciliteren.

Artikel 4.6 (deel omgevingsplan)

Eerste lid

Dit lid regelt dat de hierin opgesomde ruimtelijke besluiten en enkele andere besluiten en regels van rechtswege deel uitmaken van het omgevingsplan. De opsomming in de onderdelen a tot en met m vindt op alfabetische volgorde plaats van de citeertitels van de wetten waarin die besluiten en regels staan.

Het betreft de volgende categorieën besluiten en regels.

a. ruimtelijke besluiten

Tot de ruimtelijke besluiten die onderdeel zullen uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan behoren in de eerste plaats bestemmingsplannen en beheersverordeningen.²¹⁸ De overgangsrechtelijke bepaling ziet op bestemmingsplannen ex artikel 3.1 Wro. Daarmee wordt voortgebouwd op artikel 9.1.4 van de Invoeringswet Wro, waarin bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gelijkgesteld worden met een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 Wro. Gelet op de achtereenvolgende leden van artikel 9.1.4 van de Invoeringswet Wro en de tijd die tussen de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet en de inwerkingtreding van de Wro zal zijn verstreken, mag ervan worden uitgegaan dat alle gemeenten voor hun grondgebied beschikken over «een dekkende laag» van bestemmingsplannen of beheersverordeningen. Als een gemeente toch nog niet voor het hele grondgebied heeft voorzien in bestemmingsplannen of beheersverordeningen, dan geldt dit tijdelijk deel van het omgevingsplan niet voor die «witte plekken». De gemeente blijft ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet gehouden om voor die gebieden alsnog in regelgeving te voorzien: de artikelen 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet spreken nadrukkelijk van «voor het gehele grondgebied».

Volledigheidshalve is uitdrukkelijk geregeld dat deze overgangsrechtelijke bepaling niet alleen geldt voor bestemmingsplannen op grond van de Wro maar ook voor experimentele bestemmingsplannen krachtens de Chw. De Chw kent een aantal bijzondere bestemmingsplanbevoegdheden, namelijk voor de krachtens artikel 2.2 in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aangewezen zogenaamde «ontwikkelingsgebieden»²¹⁹ en de krachtens artikel 2.4 in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aangewezen experimentele bestemmingsplannen.²²⁰ Deze bijzondere bestemmingsplannen zullen net als de gewone bestemmingsplannen ex artikel 3.1 Wro na inwerkingtreding van de Omgevingswet opgaan in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, uiteraard met behoud van alle daarin opgenomen experimenteerruimte ten opzichte van het «oude recht» (met name de huidige Wro). Door het nieuwe regime van de Omgevingswet zal een deel van die experimenteerruimte achter- of ingehaald zijn: dit geldt met name voor die experimentele onderdelen van bestemmingsplannen, waarmee is geanticipeerd op het omgevingsplan, zoals de verruimde reikwijdte of de langere geldingsduur van definitieve of tijdelijke bestemmingen. Op andere onderdelen kunnen deze experimentele bestemmingsplannen afwijken van het nieuwe regime, net zo goed als die onderdelen eerst afweken van de Wro.

Wat geldt voor het geheel (de bestemmingsplannen en beheersverordeningen), geldt uiteraard ook voor de (onder)delen en inhoud van de vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen: die maken automatisch ook deel uit van het omgevingsplan. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een tabel, die eerder (als tabel 5) was opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet:²²¹

²¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 93.

²¹⁹ Zie paragraaf 2 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (specifiek artikel 2).

²²⁰ Zie paragraaf 3 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (specifiek de artikelen 3, 6h, 7a t.e.m. 7g, 7i, 7j en 7k).

²²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 152–153.

Tabel: Verschillen tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan

<i>type regels</i>	Wet ruimtelijke ordening	Omgevingswet
1	regels over het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken (bestemmingen)	inbegrepen in de algemene regels voor activiteiten
2	voorlopige bestemmingen	
3	regels over uitvoerbaarheid	
4	voorwaardelijke verplichting (niet expliciet, begrensd door jurisprudentie)	
5	aanwijzing tot modernisering	aanwijzing tot modernisering
<i>flexibiliteits-regels</i>		
6	uitwerkingsplicht	delegatiegrondslag voor wijziging omgevingsplan
7	wijzigingsbevoegdheid	
8	nadere eisen	delegatiegrondslag voor wijziging omgevingsplan of individueel maatwerk in naast omgevingsplan
<i>vergunning</i>		
9	binnenplanse afwijking met beoordelingscriteria	beoordelingsregels voor verlening van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit
10	aanleg- of sloopvergunning met beoordelingscriteria	

De onder 1 tot en met 4 bedoelde typen regels vereisen als (onder)delen van het bestemmingsplan geen afzonderlijk overgangsrecht: deze delen liften mee met het geheel.

In een bestemmingsplan aangewezen bestemmingen of voorlopige bestemmingen (artikelen 3.1 en 3.2 Wro) gelden na inwerkingtreding van de Omgevingswet als in een omgevingsplan toegedeelde functies (artikel 4.2 Omgevingswet). In een bestemmingsplan wordt de bestemming van de in dat plan begrepen gronden aangewezen, terwijl in een omgevingsplan de functie van de in dat plan begrepen locaties wordt aangegeven. Op dezelfde wijze als in het bestemmingsplan kunnen in het omgevingsplan functies aan locaties worden toegedeeld vanuit een ruimtelijk perspectief.²²² De aangewezen bestemmingen voor gronden kunnen dus na inwerkingtreding van de Omgevingswet gaan gelden als functies voor locaties. Dit geldt uiteraard ook voor zogenaamde dubbele bestemmingen en voor voorlopige bestemmingen: ook die gelden als functies voor locaties. De looptijd van voorlopige bestemmingen wordt niet beïnvloed door de inwerkingtreding van de Omgevingswet: na verloop van de in een voorlopige bestemming opgenomen termijn vervalt die voorlopige bestemming en gaat de voor diezelfde locatie in het oorspronkelijke bestemmingsplan ook al aangewezen definitieve bestemming gelden als de functie voor die locatie.

²²² Zie de toelichting bij artikel 4.2: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 463.

Ook andere type regels²²³ die deel uitmaken van een bestemmingsplan of beheersverordening liften mee met het overgangsrecht voor het geheel en gaan gelden als regels van het omgevingsplan. Zonder aanvullend overgangsrecht kunnen deze planregels na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden toegepast als omgevingsplanregels, ook al is de focus van deze regels natuurlijk nog beperkt tot «een goede ruimtelijke ordening». In een bestemmingsplan worden voor de aangewezen bestemmingen van de in dat plan begrepen grond regels gegeven, onder meer (en primair) over het gebruik van die grond en van de zich daar bevindende bouwwerken (artikel 3.1, eerste lid, Wro). In deze regels staat wat voor soort bebouwing er mag plaatsvinden, hoe er gebouwd mag worden (bijvoorbeeld de maximale hoogte van bouwwerken) en hoe de gronden of gebouwen mogen worden gebruikt. In een omgevingsplan kunnen ook regels worden gesteld waarmee bijvoorbeeld het oprichten van bouwwerken mogelijk wordt gemaakt en het gebruik nader wordt gereguleerd.²²⁴ De in een bestemmingsplan gegeven regels voor bestemmingen kunnen dus na inwerkingtreding van de Omgevingswet gaan gelden als regels die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig zijn (artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet).

De automatische toepassing van bestaande onderdelen van het bestemmingsplan binnen het nieuwe stelsel zonder specifiek overgangsrecht naast de gelijkstelling van het bestemmingsplan zelf geldt ook voor de «aanwijzing tot modernisering» (regeltype 5). Zowel in een bestemmingsplan als in een omgevingsplan kan zo'n aanwijzing worden opgenomen: zie de artikelen 3.5 Wro en 4.18 Omgevingswet.²²⁵ Een in een bestemmingsplan voor modernisering aangewezen gebied geldt dus na inwerkingtreding van de Omgevingswet vanzelfsprekend als een voor modernisering aangewezen locatie. Dat vergt geen uitdrukkelijke overgangsrechtelijke bepaling.

Bij in een bestemmingsplan toegekende bevoegdheden of opgelegde verplichtingen die nadere besluitvorming vereisen, wordt wel voorzien in aanvullend overgangsrecht. Dit betreft de flexibiliteitsregels en de binnenplanse verboden met vergunningplicht: de regeltypen 6 tot en met 10 uit de tabel met «Verschillen tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan».

Naast de bestemmingsplannen en de beheersverordeningen worden in het eerste lid ook uitdrukkelijk genoemd de wijzigingsplannen (artikel 3.6, eerste lid, onder a, Wro), de uitwerkingsplannen (artikel 3.6, eerste lid, onder b, Wro) en de inpassingsplannen (artikelen 3.26, eerste lid, en 3.28, eerste lid, Wro). Het omgevingsplan bundelt en vervangt per gemeente dus alle vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen inclusief alle in bestemmingsplannen opgenomen wijzigings-, uitwerkings- en inpassingsplannen. Voor de bevoegdheid om een bestemmingsplan te wijzigen en de verplichting om een bestemmingsplan nader uit werken, wordt verwezen naar de transponeringstabel van de Wro, artikel 3.6, eerste lid, onder a en b.

²²³ Artikel 3.1 Wro onderscheidt de volgende type regels: regels voor het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken en regels voor de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen. De «Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen» (SVBP) onderscheidt vier typen regels: 1°. Inleidende regels (begripsbepalingen, wijze van meten), 2°. Bestemmingsregels, 3°. Algemene regels (gebruiksregels en afwijkregels) en 4°. Overgangsregels en slotregels.

²²⁴ Zie de toelichting bij artikel 4.2: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 463.

²²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 477.

Voor het andere regeltype – de binnenplanse vergunning – geldt een afzonderlijk overgangsrechtelijk regime (zie het overgangsrecht voor ontheffingen en vergunningen). De verleende binnenplanse vergunningen gaan geen deel uitmaken van het omgevingsplan, maar gelden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet als een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

Met bovenstaand toegelichte keuze tussen enerzijds meeliften met het overgangsrecht voor het bestemmingsplan en anderzijds een afzonderlijke overgangsrechtelijke bepaling wordt aangesloten bij het overgangsrecht in de Invoeringswet Wro.²²⁶

Een afzonderlijke vermelding in deze bundeling van (deel)planfiguren tot omgevingsplan krijgt ook

het exploitatieplan (afdeling 6.4 Wro). Binnen het nieuwe stelsel verdwijnt het exploitatieplan als afzonderlijke planfiguur en gaan exploitatieregels deel uitmaken van het omgevingsplan (artikel 12.3, eerste lid, Omgevingswet).²²⁷ Om die reden worden vigerende exploitatieplannen, voorzover die betrekking hebben op een bestemmingsplan of wijzigingsplan als bedoeld in de Wro, bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

b. regels in het belang van de archeologische monumentenzorg

In het tijdelijk deel van het omgevingsplan zullen ook de regels die in een verordening zijn opgenomen op grond van artikel 38, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, deel uitmaken. Omdat de Monumentenwet 1988 op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet volledig vervalt, wordt hiermee een rechtsvacuüm voorkomen. De ratio achter artikel 38 van de Monumentenwet 1988 was dat zaken die uit systematisch oogpunt niet bij bestemmingsplan konden worden geregeld, bij verordening geregeld konden worden. Deze regels passen wel in het omgevingsplan.

c. gemeentelijke verordeningen afvloeiend hemelwater of grondwater

Artikel 10.32a Wm, dat de bevoegdheid aan de gemeenteraad geeft om bij verordening regels te stellen over het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, komt niet terug in de Omgevingswet. Voor zover het om lozingen op de riolering gaat waar het Rijk geen regels over heeft gesteld, kan het gemeentebestuur daarover zelf regels stellen in het omgevingsplan. Voor zover het Rijk wel regels stelt over deze lozingen in het Besluit activiteiten leefomgeving, kan de gemeente via maatwerkregels hetzelfde bereiken als wat artikel 10.32a Wm nu mogelijk maakt. Om een rechtsvacuüm te voorkomen, zullen ook deze gemeentelijke verordeningen onderdeel gaan uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

²²⁶ Zie de artikelen 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6 en 9.1.7, Stb. 2008, 180, blz. 55–56. Daarin wordt ook naast het overgangsrecht voor het bestemmingsplan afzonderlijk overgangsrecht geregeld voor het wijzigings- en uitwerkingsplan, de aanlegvergunning en de nadere eisen.

²²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 200.

Tweede lid (eerbiedigende werking tot van kracht worden planfiguur)

Voor lopende totstandkomingsprocedures is de hoofdregel voor ambtshalve besluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb (zie artikel 4.4) van toepassing.

Voorgesteld wordt om op één punt van die hoofdregel af te wijken.

Deze hoofdregel kent twee kantelmomenten voor de toepassing van de huidige wet- en regelgeving («oud») naar de Omgevingswet en onderliggende regelgeving («nieuw»):

- 1°. bij lopende voorbereidingsprocedures is dat het moment van terinzage legging van een ontwerpbesluit, en
- 2°. bij tot stand gekomen besluiten is dat het moment van onherroepelijkheid.

Alleen voor de keuze van dit tweede «kantelmoment» wordt voorgesteld te kiezen voor een ander moment bij de totstandkoming van een bestemmingsplan: het moment dat het besluit van kracht wordt.

Voor (een wijziging of uitwerking van) een bestemmingsplan dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in voorbereiding is, geldt dus de algemeen geformuleerde overgangsrechtelijke bepaling dat als eerste «kantelmoment» van «oud» naar «nieuw» de terinzagelegging van het ontwerpbesluit wordt gehanteerd. Is nog geen ontwerpbesluit terinzage gelegd, dan zal de voorbereiding na inwerkingtreding van de Omgevingswet zich moeten verbreden tot de vaststelling van een (deel van het) omgevingsplan. Dit geldt bijvoorbeeld als sprake is van een voorontwerp, waarvoor inspraak is geregeld in de gemeentelijke inspraakverordening. Is voor inwerkingtreding van de Omgevingswet al wel een ontwerpbesluit terinzage gelegd, dan kan de verdere voorbereiding en vaststelling van het bestemmingsplan nog volgens de huidige procedurele en inhoudelijke regels bij of krachtens de Wro worden afgerond.

Als tweede «kantelmoment» van «oud» naar «nieuw» wordt voorgesteld om bij het bestemmingsplan – in afwijking van de hoofdregel in artikel 4.4 – niet te kiezen voor het moment van onherroepelijkheid, maar voor het (eerder gelegen) moment van inwerkingtreding. Door voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- of beroepsprocedures het omslagmoment voor bestemmingsplannen naar het omgevingsplan te vervroegen, wordt voorkomen dat er een juridisch vacuüm ontstaat. Een bestemmingsplan treedt doorgaans immers al in werking na afloop van de beroepstermijn (6 weken na de bekendmaking). Het instellen van beroep na afloop van de beroepstermijn heeft geen schorsende werking en een toegewezen schorsingsverzoek heeft alleen betrekking op dat deel van het bestemmingsplan, waarvoor het verzoek is toegewezen. De «rest» van het plan treedt dus gewoon in werking en gaat dan dus gelden als deel van het omgevingsplan. Alleen het geschorste deel van het bestemmingsplan blijft gedurende de hele beroepsprocedure nog gelden als een bestemmingsplan en de daarvoor geldende regels onder het «oude» recht. Als geen voorlopige voorziening wordt aangevraagd of toegewezen zal een bestemmingsplan dat op het moment van in werking treden van de Omgevingswet nog niet is vastgesteld, maar waarvan al wel het ontwerp terinzage ligt of heeft gelegen, na vaststelling, bekendmaking en het verstrijken van de beroepstermijn in zijn geheel deel gaan uitmaken van het omgevingsplan, ook als tegen (onderdelen van) dat plan beroep is ingesteld. Alleen voor de behandeling van het beroep (inclusief een eventuele toepassing van de bestuurlijke lus) blijft het oude recht van toepassing.

Voor de overige instrumenten, genoemd in het eerste lid, geldt de hoofdregel.

Met deze afwijking van de hoofdregel voor procedureel overgangsrecht in afdeling 4.1 blijft onverlet het uitgangspunt van eerbiedigende werking van toepassing voor «het oude recht» gedurende de voorbereidingsprocedure (en de eventuele beroepsprocedure, zie hieronder bij de toelichting op het derde lid). Met de term «het oude recht» wordt niet alleen bedoeld op regels van procedurele aard: hiertoe behoren uitdrukkelijk ook de inhoudelijke regels die voor de inhoud van een besluit tot vaststelling van een plan relevant zijn. Een goed voorbeeld is de reactieve aanwijzing, genoemd in artikel 3.8, tweede lid, Wro. Voor zo'n aanwijzing wordt dus niet voorzien in afzonderlijk overgangsrecht: die aanwijzing lift mee met de eerbiedigende werking voor «het oude recht».

Derde lid (eerbiedigende werking lopende beroepsprocedure planfiguur)

Een beroepsprocedure tegen een bestemmingsplan dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet onherroepelijk is, wordt conform het oude recht doorlopen. Dit sluit aan bij de ex-tunc-toetsing in beroepsprocedures. Ook hier worden onder «het oude recht» uitdrukkelijk zowel inhoudelijke als procedurele regels verstaan.

Als tegen een (onderdeel van het) bestemmingsplan beroep is ingesteld, maar dit (onderdeel van het) bestemmingsplan wordt *niet* geschorst, dan treedt het bestemmingsplan in werking. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt dat bestemmingsplan voor de uitvoeringspraktijk als onderdeel van het omgevingsplan. Voor de beroepsprocedure zelf blijft het evenwel gelden als een bestemmingsplan, immers gedurende die beroepsprocedure blijft het oude recht op het bestemmingsplan van toepassing.

Als tegen een (onderdeel van het) bestemmingsplan beroep is ingesteld, maar dit (onderdeel van het) bestemmingsplan wordt *wel* geschorst, dan treedt dat (onderdeel van het) bestemmingsplan niet in werking. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt dat (onderdeel van het) bestemmingsplan voor de uitvoeringspraktijk dus nog niet als onderdeel van het omgevingsplan. Een eventueel onderliggend-voorafgaand bestemmingsplan geldt dan volgens het overgangsrecht als onderdeel van het omgevingsplan. Voor de beroepsprocedure zelf blijft het (onderdeel) gelden als een (onderdeel van het) bestemmingsplan, immers gedurende die beroepsprocedure blijft het oude recht op het bestemmingsplan van toepassing.

De rechterlijke uitspraak heeft in beide gevallen dus nog betrekking op (een onderdeel van) een bestemmingsplan. Na de (onherroepelijke) uitspraak treedt het eerder geschorste (onderdeel van) het bestemmingsplan in werking als onderdeel van het omgevingsplan. Als die uitspraak leidt tot vernietiging van (een onderdeel van) een bestemmingsplan, dan geldt in de plaats daarvan het oude, onderliggende bestemmingsplan als onderdeel van het omgevingsplan. Het gemeentebestuur kan die onderdelen dan in gewijzigde vorm en met in achtneming van de uitspraak opnieuw vaststellen als een wijziging van het omgevingsplan.

Dit ligt anders bij een tussentijdse reparatie via een bestuurlijke lus: in dat geval heeft de wijziging door het gemeentebestuur nog betrekking op het (onderdeel van het) bestemmingsplan dat nog niet geldt als onderdeel

van het omgevingsplan. Voor zo'n tussentijdse reparatie op last van de bestuursrechter lopende de beroepsprocedure geldt dus nog het oude recht.

Als de bestuursrechter zelf in de zaak voorziet door bij uitspraak wijzigingen aan te brengen in het bestemmingsplan, dan treedt dat gewijzigde plan na het onherroepelijk worden van die uitspraak in werking als onderdeel van het omgevingsplan.

Niet altijd zal overigens gedurende de gehele beroepsprocedure het oude recht worden doorlopen. Als de bestuursrechter in geval van vernietiging van een onderdeel van een bestemmingsplan met toepassing van artikel 8:72, eerste lid, Awb bepaalt om zelf in de zaak te voorzien, moet de rechter in beginsel uitgaan van de op dat moment geldende feiten en omstandigheden en het op dat moment geldende recht. Daarnaast mag een bestuursorgaan hangende het beroep te allen tijde een nieuw besluit nemen, dat dan gebaseerd is op het op dat moment geldende recht.

Vierde en vijfde lid

Het vierde en vijfde lid regelen de afstemming tussen de artikelen 4.6 en 4.3 respectievelijk 4.4. Deze artikelen zijn niet van toepassing, omdat het tweede en derde lid van artikel 4.6 daarin voorzien.

§ 4.2.2 Overgangsbepalingen waterschapsverordeningen

Artikel 4.7 (deel waterschapsverordening)

Dit artikel regelt de bundeling van een aantal verordeningen, leggers en andere besluiten tot een deel van een waterschapsverordening. Het gaat om de volgende categorieën regels. Als eerste zijn de verordeningen op basis van artikel 78, eerste lid, van de Waterschapswet genoemd, die betrekking hebben op de fysieke leegomgeving. Dit betreft in ieder geval de keur van het waterschap, die regels bevat over het beheer van watersystemen, maar soms ook regels over het beheer van wegen. Daarnaast hebben sommige waterschappen een (aparte) verordening vastgesteld over het beheer en gebruik van wegen of vaarwegen. Deze verordeningen gelden ook als deel van een waterschapsverordening, maar uitsluitend voor zover zij gebaseerd zijn op artikel 78 van de Waterschapswet. Eventuele regels in die verordeningen die gebaseerd zijn op de Wegenverkeerswet of de Scheepvaartverkeerswet vallen hier niet onder; deze wetten hebben betrekking op het wegverkeer en het scheepvaartverkeer en blijven buiten het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Ook bestaan er nog verordeningen over het aansluiten van het openbare vuilwaterriool of het lozen vanuit dat riool op het zuiveringstechnisch werk van het waterschap (de zogeheten aansluitverordening). Dat zijn eveneens regels over de fysieke leefomgeving. Ten tweede zijn nadere regels als bedoeld in artikel 83, derde lid, van de Waterschapswet aangewezen als deel van de waterschapsverordening. Dit zijn besluiten van het dagelijks bestuur, die de regels van de keur (of een andere verordening op grond van artikel 78, eerste lid, van de Waterschapswet) nader uitwerken. In lijn met artikel 2.8 van de Omgevingswet worden deze nadere regels beschouwd als delen van de waterschapsverordening waarvoor het algemeen bestuur de vaststelling of wijziging aan het dagelijks bestuur heeft gedelegeerd. Tot slot is de legger op grond van artikel 5.1 van de Waterwet aangewezen als onderdeel van de waterschapsverordening, voor zover daarin de ligging van een waterstaatswerk en de daaraan grenzende beschermingszone is aangegeven.

Beschermingszones zijn zones die grenzen aan een waterstaatswerk, waar regels gelden ter bescherming van dat waterstaatswerk. Onder de Omgevingswet zijn dit delen van een beperkingengebied met betrekking tot een waterstaatswerk. De aanwijzing van beschermingszones keert niet terug in de legger op grond van artikel 2.39 van de Omgevingswet, maar maakt voortaan onderdeel uit van de waterschapsverordening (waar ook de regels staan die gelden op de betreffende locaties). Een beperkingengebied bevat ook het te beschermen werk of object zelf; ook daar gelden immers regels ter bescherming van dat werk of object. Om die reden is ook de aanwijzing van de ligging van een waterstaatswerk als onderdeel van de waterschapsverordening genoemd. Die ligging blijft overigens ook voortbestaan als onderdeel van de legger, bedoeld in artikel 2.39 van de Omgevingswet (zie artikel 4.59).

De legger op grond van artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet (de zogeheten onderhoudslegger) wordt niet in de waterschapsverordening opgenomen. De waterschappen hechten eraan dat de wettelijke grondslag voor deze onderhoudslegger blijft bestaan in de Waterschapswet. De onderhoudsplichten die met deze legger aan derden worden opgelegd, worden van oudsher gezien als een «belasting in natura». Hoewel de aanwijzing van onderhoudsplichten of onderhoudsplichtigen mede betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, wordt voor de onderhoudslegger aangesloten bij de lijn dat belastingverordeningen geen onderdeel uitmaken van de decentrale regelgeving op grond van de Omgevingswet. In lijn hiermee worden ook de delen van de keur, die betrekking hebben op de regeling van onderhoudsplichten, niet opgenomen in de waterschapsverordening. In de modelkeur van de Unie van Waterschappen zijn die regels opgenomen in hoofdstuk 2. Ook de besluiten van het dagelijks bestuur die de regels over onderhoudsplichten van de keur nader uitwerken, worden om die reden niet opgenomen in de waterschapsverordening.

Als gevolg van artikel 4.7 wordt op de regels die opgaan in dit deel van de waterschapsverordening het regime van de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving van toepassing. Dit geldt onder meer voor de voorbereiding van wijzigingen van een waterschapsverordening maar ook bijvoorbeeld voor het toezicht en de handhaving van dit deel van de verordening. In de regels die opgaan in de waterschapsverordening zijn nu vaak nog aparte strafbepalingen en toezichtsbepalingen opgenomen. Omdat het nieuwe regime hier niet meer op van toepassing is, hebben die bepalingen geen rechtskracht meer.

Artikel 4.8 (waterschapsverordening)

Door dit artikel wordt buiten twijfel gesteld dat waterschappen die zich proactief hebben voorbereid op de inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog geconfronteerd zouden worden met het deel van een waterschapsverordening dat als gevolg van artikel 4.7 van rechtswege ontstaat.

Waterschappen kunnen in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet al een waterschapsverordening laten vaststellen door het bestuur van het waterschap. De inwerkingtreding van zo'n waterschapsverordening moet vervolgens wachten op de inwerkingtreding van artikel 2.5 van de Omgevingswet. Daarom hanteert dit artikel de zinsnede «gelijktijdig met (...) van kracht wordt». Voor alle zekerheid is ook toegevoegd de zinsnede «of onmiddellijk na (...) van kracht wordt» voor het geval dat de dag waarop de inwerkingtreding van de Omgevingswet plaatsvindt, niet samenvalt met een werkdag van de waterschappen.

Algemeen

De nationale omgevingsvisie en de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies moeten de hoofdzaken bevatten van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie gaat daarbij in op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen. De rol van visies en strategische plannen bij de beleidsvorming in de overgangsfase is beschreven in de paragrafen 5.2.1 en 5.2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het overgangsrecht voor de gemeentelijke omgevingsvisie bestaat uit twee bepalingen: enerzijds uit de uitgestelde werking van artikel 3.1, eerste lid, van de Omgevingswet voor de gemeentelijke omgevingsvisie, en anderzijds bestaat het overgangsrecht voor de gemeentelijke, provinciale en nationale omgevingsvisie uit een gelijkstellingsbepaling. Voor gemeenten die niet op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsvisie gereed hebben, is de bepaling met uitgestelde werking opgesteld. Voor de gemeenten, provincies en het Rijk die al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvang hebben gemaakt met het opstellen van een integrale omgevingsvisie, de zogeheten pro-actieven, is de gelijkstellingsbepaling in artikel 4.10 opgesteld.

Artikel 4.9 (uitgestelde werking gemeentelijke omgevingsvisie)

Eerste lid

Dit lid regelt een overgangstermijn voor de wettelijke verplichting tot vaststelling van een gemeentelijke omgevingsvisie, in overgangsrechtelijke termen ook wel «uitgestelde werking» genoemd. Het artikel treedt al in werking, maar het verplichtende karakter ervan wordt nog uitgesteld.

In dit lid wordt nog geen overgangstermijn genoemd, omdat de verplichting pas zal ingaan op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt gestreefd naar een overgangstermijn van maximaal 3 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Gemeenten hoeven na de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet te wachten met de vaststelling van de omgevingsvisie tot het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zij mogen dit zo snel mogelijk doen. Voor gemeenten die onmiddellijk na de inwerkingtreding van artikel 3.1 van de Omgevingswet tot vaststelling van de omgevingsvisie willen overgaan, geldt artikel 4.10, eerste lid.

Tweede lid

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet bepaalt artikel 34 Wet arhi dat gemeenten na een herindeling binnen vijf jaar één omgevingsvisie en één omgevingsplan moeten vaststellen (zie de toelichting op artikel 2.31 van dit wetsvoorstel). Deze verplichting zou voor herindelingsgemeenten extra werk of kortere invoeringstermijnen kunnen opleveren, namelijk indien de vijfjarentermijn van artikel 34 Wet arhi eerder verstrijkt dan de termijnen voor het in overeenstemming brengen van de omgevingsvisie met de Omgevingswet. Om deze reden wordt in dit lid de vijfjarentermijn van artikel 34 Wet arhi gedurende de invoeringsfase

gelijkgetrokken met het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, bedoeld in het eerste lid, waarop de omgevingsvisie aan alle vereisten van de Omgevingswet moet voldoen.

Derde lid

Voor de periode dat de gemeentelijke omgevingsvisie nog niet gereed hoeft te zijn, voorziet het derde lid van dit artikel erin dat bestaande structuurvisies of plannen met een strategisch karakter hun geldigheid behouden. Hoewel deze documenten vooral een bindende werking hebben voor het bestuursorgaan dat ze opstelt, wordt op deze wijze voor alle belanghebbenden een «beleidsvacuüm» voorkomen.

Vierde lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde plannen of visies.

Artikel 4.10 (gelijkstelling omgevingsvisie)

In dit artikel wordt een gemeentelijke, provinciale of de nationale omgevingsvisie die in overeenstemming met het oude recht tot stand is gekomen, gelijkgesteld aan een gemeentelijke, provinciale of nationale omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1, eerste, tweede respectievelijk derde lid, van de Omgevingswet. Deze gelijkstelling vindt steeds plaats als aan twee voorwaarden is voldaan. Allereerst moet de omgevingsvisie aan de inhoudelijke vereisten van de artikelen 3.2 en 3.3 van de Omgevingswet voldoen. Voorts moet de omgevingsvisie voor de inwerkingtreding van artikel 3.1 van de Omgevingswet van kracht zijn of onmiddellijk na de inwerkingtreding daarvan van kracht worden.

Als gemeenten, provincies en het Rijk al vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn begonnen met het opstellen van de omgevingsvisie, kunnen zij nog niet voldoen aan de vereisten van die wet.

Aan de eerste voorwaarde wordt voldaan als aan de vereisten van de artikelen 3.2 en 3.3 is voldaan, dat wil zeggen als de visie een beschrijving bevat van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Het begrip «fysieke leefomgeving» wordt ingekleurd door de onderdelen die worden opgesomd in artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet.²²⁸ De omgevingsvisie moet voor de gelijkstelling dus meer zijn dan de som der delen van de huidige strategische beleidsplannen en de beleidsvisies voor ruimte, natuur, milieu en verkeer en vervoer.

Aan de tweede voorwaarde wordt voldaan als de omgevingsvisie voor de inwerkingtreding van artikel 3.1 van kracht is of zo snel mogelijk van kracht wordt na de inwerkingtreding van dat artikel, dat wil zeggen zo snel als de procedurevoorschriften van een gemeente, provincie of het Rijk dat toelaten.

Door de gelijkstelling wordt de rechtsgeldigheid van de omgevingsvisies, die (nog) niet in overeenstemming met de procedure van de Omgevingswet tot stand zijn gekomen, buiten twijfel geplaatst.

²²⁸ Deze onderdelen zijn: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Artikel 4.11 (niet verplicht programma)

In dit artikel wordt een programma dat in overeenstemming met het oude recht tot stand is gekomen, gelijkgesteld aan een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet.

Deze gelijkstelling vindt steeds plaats als aan drie voorwaarden is voldaan. Allereerst moet een programma op of na 23 maart 2016 zijn vastgesteld (onderdeel a). 23 maart 2016 is de datum dat de Omgevingswet is ondertekend. Vanaf die datum kunnen bestuursorganen zich bij de vaststelling van beleidsdocumenten zoals structuurvisies voor thema's of gebieden al richten op de komst van de Omgevingswet. Daarom is het gepast dat die beleidsdocumenten na inwerkingtreding hun wettelijke status behouden.

Om gelijkgesteld te worden aan een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet moet een programma ook voldoen aan de procedurele en inhoudelijke vereisten van de Omgevingswet (onderdeel b). Tot de procedurele vereisten voor programma's behoren de vereisten voor de milieueffectrapportage (mer) voor zover het gaat om een programma dat voldoet aan de voorwaarden van artikel 16.36 van de Omgevingswet. In artikel 16.36 wordt aangegeven voor welke plannen en programma's een plan-mer moet worden uitgevoerd. Er geldt een plan-mer-plicht voor programma's op grond van de Omgevingswet, als dat programma het kader vormt voor projecten die mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn. Daarnaast is een programma plan-merplichtig als daarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt als bedoeld in de Wet natuurbescherming. Voor de vraag of de plan-merplicht geldt, is dus bepalend of het programma voldoet aan de hiervoor genoemde criteria voor de bepaling van de plan-merplicht. Voor een programma dat het kader vormt voor andere projecten (die niet mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn), geldt een plan-mer-beoordelingsplicht. Dat betekent dat moet worden beoordeeld of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Zo ja, dan moet een plan-mer gemaakt worden. Dit betekent dat voor ieder programma dat een kader vormt voor een willekeurig project dus op zijn minst een plan-mer-beoordelingsplicht bestaat, en soms een directe plan-merplicht (als het een kader vormt voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige projecten). Deze vereisten staan in paragraaf 16.4.1 van de Omgevingswet en – krachtens deze paragraaf – in het Omgevingsbesluit.

De inhoudelijke vereisten zijn gesteld op grond van artikel 2.24 en paragraaf 3.2.1 van de Omgevingswet. Een voorbeeld van een inhoudelijk vereiste op grond van artikel 2.24 is een instructieregel voor een programma opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Door de verwijzing naar paragraaf 3.2.1 geldt deze overgangsbepaling voor niet verplichte programma's van gemeenten, waterschappen, provincies en de rijksoverheid.

Ten slotte moet een programma voor de inwerkingtreding van artikel 3.4 van de Omgevingswet van kracht zijn of onmiddellijk na de inwerkingtreding daarvan van kracht worden (onderdeel c).

Als aan deze drie voorwaarden is voldaan wordt het programma gelijkgesteld met een programma onder de Omgevingswet. Door de gelijkstelling wordt de rechtsgeldigheid van programma's, die (nog) niet in overeenstemming met de procedure van de Omgevingswet tot stand konden komen, buiten twijfel gesteld.

Artikel 4.12 (nec-programma)

Voor de implementatie van de herziene nec-richtlijn (zie ook paragraaf 2.1.5 van deze memorie van toelichting) wordt voorgesteld om het nationaal nec-programma als verplicht programma toe te voegen (in artikel 3.9, eerste lid, Omgevingswet). Dit programma bevat de wijze waarop de in de richtlijn genoemde en in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen emissiereductiedoelstellingen verwezenlijkt zullen worden. Het eerste nationale nec-programma moet uiterlijk op 1 april 2019 aan de Europese Commissie worden verstrekt (artikel 10, eerste lid, nec-richtlijn). Beoogd is dat dit eerste programma blijft gelden onder de Omgevingswet. Onder het huidige recht was geen verplichting in nationale wetgeving opgenomen om het nationaal nec-programma vast te stellen. Daarom wordt in dit artikel alleen verwezen naar de verplichting uit de nec-richtlijn zelf.

§ 4.2.5 Overgangsbepalingen omgevingsvergunningen

Artikel 4.13 (ontheffing en vergunning)

Eerste lid

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk verleende ontheffingen en vergunningen voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, behouden hun rechtsgeldigheid. De gekozen formulering van deze overgangsrechtelijke bepaling met een gelijkstelling van de «oude» vergunningen aan de nieuwe omgevingsvergunning («gelden als») is gebruikelijk in overgangsregelgeving en garandeert rechtszekerheid voor alle betrokkenen (vergunninghouder, bevoegd gezag, belanghebbenden). Daarbij is bewust gekozen voor een zo algemeen mogelijk luidende bepaling, zodat geen enkele bij of krachtens een van de met de stelselherziening in te trekken wetten (of gedeelten daarvan) verleende ontheffing of vergunning buiten de reikwijdte van deze bepaling valt. In onderstaande «wordt-was-tabel» met toelichting wordt concreter aangegeven welke huidige ontheffing of (omgevings)vergunning na de stelselherziening door het leven gaat als welke omgevingsvergunning krachtens de Omgevingswet.

Voor nog niet onherroepelijk verleende omgevingsvergunningen wordt de totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedure afgerond onder het regime dat gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie het algemene overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1).

Tweede lid

Uit de overgangsrechtelijke bepaling van het eerste lid vloeit logischerwijze voort dat voorschriften die verbonden zijn aan zo'n ontheffing of vergunning na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden als voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning. De Omgevingswet gebruikt alleen die ene term «voorschrift». Omdat in wet- en regelgeving, ontheffingen en vergunningen soms andere bewoordingen worden gebruikt («beperkingen», «verplichtingen», «voorwaarden») en aan zo'n ontheffing of vergunning ook andere inhoudelijke bepalingen («nadere eisen», «exploitatieplan») kunnen zijn verbonden, wordt volledigheidshalve in dit tweede lid bepaald dat ook al die inhoudelijke bepalingen van een ontheffing of vergunning na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden als aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift. Een voorbeeld is de Waterwet, waarin gesproken wordt van aan een vergunning verbonden «voorschriften en beperkingen» (zie de artikelen 6.20 en 6.22). Met deze overgangsrechte-

lijke bepaling wordt volledige rechtszekerheid geboden bij het gebruik van verschillende termen, wat ook voor de verbodsbepaling van artikel 5.5 van de Omgevingswet van belang is. Ten overvloede zij opgemerkt dat dit dus niet expliciet wordt geregeld voor aan een ontheffing of vergunning verbonden «voorschriften», omdat dit voor zich spreekt. Uit deze bepaling kan dus geen à contrario-redenering worden ontleend voor het tegendeel.

Derde lid

Voor de vergunningvoorschriften die na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet op grond van het eerste of tweede lid blijven gelden als vergunningvoorschrift, bevat het derde lid als overgangsregeling dat deze van rechtswege (blijven) gelden, zij het als maatwerkvoorschriften (artikel 4.5 van de Omgevingswet). Op deze wijze wordt voorkomen dat deze voorschriften komen te vervallen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Voor zover op de activiteit(en) waarvoor deze vergunningvoorschriften als maatwerkvoorschriften gaan gelden, het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is, gelden de maatwerkvoorschriften als maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 in verbinding met artikel 4.3 van de Omgevingswet, ongeacht of die voorschriften qua inhoud volledig overeenkomen met of juist (sterk) afwijken van de algemene regels voor die activiteit(en) in het Besluit activiteiten leefomgeving. Als de van-rechtswege-geldende-maatwerkvoorschriften strenger zijn dan de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving, kan de normadressaat van die regels aan het bevoegd gezag verzoeken die maatwerkvoorschriften in te trekken. Als de van-rechtswege-geldende-maatwerkvoorschriften identiek of soepeler zijn dan de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving, kan het bevoegd gezag het initiatief nemen om die maatwerkvoorschriften in te trekken. Totdat een van de betrokkenen hierop met succes actie heeft ondernomen, blijven die van-rechtswege-geldende-maatwerkvoorschriften gelden met voorrang boven de algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving. Hieraan wordt in het overgangsrecht geen termijn gebonden. Bedrijven of bevoegde instanties die met deze situatie worden geconfronteerd, hoeven dus niet onmiddellijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet in actie te komen. In het kader van het reguliere toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving kan te zijner tijd het intrekken van deze maatwerkvoorschriften-van-rechtswege aan de orde komen.

Voor zover op de activiteit(en) waarvoor deze vergunningvoorschriften als maatwerkvoorschriften gaan gelden, het Besluit activiteiten leefomgeving niet van toepassing is, gelden deze maatwerkvoorschriften van rechtswege als voorschriften krachtens het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Het bevoegde gezag hoeft op deze wijze niet onmiddellijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet voor de niet langer op grond van rijksregels vergunningplichtige activiteiten na te gaan of er op grond van het omgevingsplan (of de waterschapsverordening of omgevingsverordening) maatwerkvoorschriften gesteld moeten gaan worden. Ook voor deze situatie geldt geen specifieke overgangstermijn, zodat het bevoegd gezag bij het vaststellen van het omgevingsplan (of de waterschapsverordening) de maatwerkvoorschriften-van-rechtswege kan heroverwegen en al dan niet (gewijzigd) continueren op grond van het omgevingsplan (of de waterschapsverordening). Het omgevingsplan en de waterschapsverordening bieden ook de mogelijkheid voor dergelijke activiteiten een omgevingsvergunningplicht in het leven te roepen.

Het voorgaande kan vooral aan de orde zijn bij de milieubelastende activiteiten, vanwege het loslaten in de stelselherziening van «inrichting» als aanknopingspunt voor regulering en de overgang naar de «(milieubelastende) activiteit». Dat heeft onder meer als consequentie dat een onder de Wabo en de Wm voor een inrichting verleende omgevingsvergunning voorschriften kan bevatten, die betrekking hebben op (deel)activiteiten die binnen die inrichting plaatsvinden, maar die onder de Omgevingswet niet langer vergunningplichtig zijn. De «inrichting» waarvoor krachtens de Wabo een omgevingsvergunning geldt, kan immers na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel «uiteenvallen»:

- 1°. in één (of meer) milieubelastende activiteit(en) (en andere activiteiten) waarvoor de vergunningvoorschriften blijven gelden krachtens het overgangsrecht in het eerste lid en waarvoor bovendien algemene regels gelden krachtens het Besluit activiteiten leefomgeving, en
- 2°. in één (of meer) overige activiteit(en) die onder de Omgevingswet niet vergunningplichtig zijn en ook niet onder het Besluit activiteiten leefomgeving vallen.

Huidige situatie		Nieuwe situatie
ver- gun- ning- plichtige inrich- ting	bedrijvigheid binnen een zekere begrenzing (artikel 1.1 Wm) tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen (artikel 1.2 Wm)	vergunningplichtige milieubelastende activiteit(en)
		vergunningplichtige andere activiteit(en)
		milieubelastende activiteiten met algemene regels (Besluit activiteiten leefomgeving (Bal))
		andere activiteiten met algemene regels (Besluit activiteiten leefomgeving (Bal))
		activiteiten die niet vergunningplichtig zijn en niet onder het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) vallen

Wordt-was-tabel omgevingsvergunning

Artikelonderdeel Omgevingswet	Type activiteit	Artikelonderdeel Wabo of andere wetten	Type project of activiteit
5.1, eerste lid, onder a, Omgevingswet	omgevingsplan-activiteit	2.1, eerste lid, onder a, Wabo	bouwen bouwwerk
		2.1, eerste lid, onder b, Wabo	uitvoeren werk of werkzaamheid
		2.1, eerste lid, onder c, Wabo	strijdig gebruik van grond of bouwwerk
		2.1, eerste lid, onder g, Wabo	slopen bouwwerk
		2.1, eerste lid, onder h, Wabo	slopen bouwwerk in beschermd stads- of dorpsgezicht
		2.2, eerste lid, onder b, Wabo	slopen, verstoren, verplaatsen, wijzigen enz. van gemeentelijk of provinciaal monument
		2.2, eerste lid, onder c, Wabo	slopen bouwwerk in gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht
		2.2, eerste lid, onder d, Wabo	aanleg weg (gemeentelijke aanlegvergunning)
		2.2, eerste lid, onder e, Wabo	uitweg op gemeentelijke weg
		2.2, eerste lid, onder f, Wabo	alarminstallatie langs gemeentelijke weg
		2.2, eerste lid, onder g, Wabo	vellen houtopstand (gemeentelijke verordening)
		2.2, eerste lid, onder h, Wabo	handelsreclame langs gemeentelijke weg
		2.2, eerste lid, onder i, Wabo	gedogen handelsreclame langs gemeentelijke weg
		2.2, eerste lid, onder j, Wabo	opslaan roerende zaken langs gemeentelijke weg
		2.2, eerste lid, onder k, Wabo	gedogen opslag langs gemeentelijke weg
		2.2, tweede lid, Wabo	bij gemeentelijke verordening aangewezen activiteit
2.12 Chw	projectuitvoeringsbesluit (afwijken bestemmingsplan of beheersverordening)		
5.1, eerste lid, aanhef en onder b, Omgevingswet	rijksmonumenten – activiteit	2.1, eerste lid, onder f, Wabo	slopen, verstoren, verplaatsen, wijzigen (etc.) rijksmonument
		11, tweede lid Monumentenwet 1988	verstoren archeologisch rijksmonument
5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Omgevingswet	ontgrondingsactiviteit	3 Ontgrondingenwet	ontgrondingsvergunning

Artikelonderdeel Omgevingswet	Type activiteit	Artikelonderdeel Wabo of andere wetten	Type project of activiteit
5.1, eerste lid, aanhef en onder d, Omgevingswet	stortingsactiviteit op zee	6.3 Waterwet	ontdoen van stoffen op zee
5.1, tweede lid, aanhef en onder a, Omgevingswet	bouwactiviteit	2.1, eerste lid, onder a, Wabo	bouwen bouwwerk
5.1, tweede lid, aanhef en onder b, Omgevingswet	milieubelastende activiteit	2.1, eerste lid, onder e, Wabo	oprichten, veranderen of in werking hebben inrichting of mijnbouwwerk
		2.1, eerste lid, onder i, Wabo	«andere aangewezen activiteit», te weten de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM-mer)
		40 Mijnbouwwet	mijnbouwmilieuvergunning
5.1, tweede lid, aanhef en onder c, Omgevingswet	lozingsactiviteit op oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk	6.2 Waterwet	brengen van stoffen in een oppervlaktewater of een zuiveringstechnisch werk
		6.5, onder a, Waterwet	brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam
5.1, tweede lid, aanhef en onder d, Omgevingswet	wateronttrekkingsactiviteit	6.4 Waterwet	grondwater onttrekken of infiltreren van water
		6.5, onder a, Waterwet	onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam
		6.5, onder b, Waterwet	onttrekken van grondwater of infiltreren van water
5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Omgevingswet	mijnbouwlocatieactiviteit	<i>overgangsrecht in Invoeringsbesluit Omgevingswet</i>	
5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 1°, Omgevingswet	beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg	2 Wet beheer rijkswaterstaatswerken	gebruik waterstaatswerk
5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 2°, Omgevingswet	beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk	6.5, onder c, Waterwet	gebruik waterstaatswerk of beschermingszone
5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 3°, Omgevingswet	beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven	8.12, derde lid, 8.47, tweede lid, 8a.58, tweede lid, en 10.17, zesde lid, Wet luchtvaart	oprichten of plaatsen van object in strijd met maximale hoogte in luchthavenindelingsbesluit

Artikelonderdeel Omgevingswet	Type activiteit	Artikelonderdeel Wabo of andere wetten	Type project of activiteit
5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 4°, Omgevingswet	beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een hoofdspoorweg	19 Spoorwegwet	gebruik hoofdspoorweg of daarnaast gelegen gronden
	beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg	12 Wet lokaal spoor	in, boven, naast of onder lokale spoorweg uitvoeren of doen van werkzaamheden of het plaatsen van zaken
	beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een bijzondere spoorweg	algemene maatregel van bestuur op grond van 94, eerste lid, onder g, Spoorwegwet	aanbrengen van werken (enz.) op, in, naast, boven of onder bijzondere spoorweg
5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 5°, Omgevingswet	beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk	43 Mijnbouwwet	zich bevinden of enig voorwerp hebben in veiligheidszone
5.3 Omgevingswet	Vergunningplichtige activiteit op grond waterschapsverordening	2.2, tweede lid, Wabo 6.2 Waterwet 6.13 Waterwet	bij waterschapsverordening aangewezen activiteit

Artikelonderdeel Omgevingswet	Type activiteit	Artikelonderdeel Wabo of andere wetten	Type project of activiteit
5.4 Omgevingswet	Vergunningplichtige activiteit op grond van omgevingsverordening	2.2, eerste lid, onder b, Wabo	slopen, verstoren, verplaatsen, wijzigen enz. van provinciaal monument (alleen als bescherming niet mogelijk is via omgevingsplan)
		2.2, eerste lid, onder c, Wabo	slopen bouwwerk in provinciaal beschermd stads- of dorpsgezicht
		2.2, eerste lid, onder d, Wabo	aanleg weg (provinciale aanlegvergunning)
		2.2, eerste lid, onder e Wabo	uitweg op provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder f, Wabo	alarminstallatie langs provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder g, Wabo	vellen houtopstand (provinciale verordening)
		2.2, eerste lid, onder h, Wabo	handelsreclame langs provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder i, Wabo	gedogen handelsreclame langs provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder j, Wabo	opslaan roerende zaken langs provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder k, Wabo	gedogen opslag langs provinciale weg
		2.2, tweede lid, Wabo	bij provinciale verordening aangewezen activiteit
		1.3 Wm	bij provinciale milieuverordening aangewezen categorie van gevallen

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit

Als omgevingsplanactiviteit gaan gelden alle Wabo-omgevingsvergunningen die in de systematiek van de Omgevingswet vallen onder de noemer van de «omgevingsplanactiviteit» (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a). Dit betreft de omgevingsvergunningen ex artikel 2.1, eerste lid, onder b, c, g en h, en ex artikel 2.2, eerste lid, onder b en c, Wabo. De «omgevingsplanactiviteit» is een vergunningplichtige activiteit die past binnen of in strijd is met in het omgevingsplan gestelde verboden of andere regels.²²⁹ Deze omgevingsvergunning omvat dus:

- a. de aanlegvergunning, in de terminologie van de Wabo de «omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald» (artikel 2.1, eerste lid, onder b).
- b. de planologische afwijkingsbesluiten (binnen- en buitenplanse ontheffingen), in de terminologie van de Wabo de «omgevingsvergunning»

²²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 158–160 en 612.

- ning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan» (of in strijd met andere in artikel 2.1, eerste lid, onder c, aangeduide of genoemde planologische besluiten of regels: een beheersverordening, een exploitatieplan of de voorbereidingsbescherming krachtens een voorbereidingsbesluit, een provinciale verordening of een algemene maatregel van bestuur).
- c. de sloopvergunning, in de terminologie van de Wabo de «omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit het slopen van een bouwwerk in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is bepaald» (artikel 2.1, eerste lid, onder g).
 - d. de sloopvergunning voor door het Rijk (op basis van artikel 35 van de Monumentenwet 1988) aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. De Monumentenwet 1988 is komen te vervallen bij inwerking-treding van de Erfgoedwet op 1 juli 2016 (zie artikel 10.1, onder a, van de Erfgoedwet). Op grond van artikel 9.1 van de Erfgoedwet blijft evenwel tot het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking is getreden, onder meer hoofdstuk IV – waaronder artikel 35 valt – van de Monumentenwet 1988, zoals die luidde voor inwerking-treding van de Erfgoedwet, van toepassing.
 - e. de onder artikel 2.2, eerste lid, genoemde (en als Wabo-omgevingsvergunning aangemerkte) in een gemeentelijke verordening opgenomen vergunningen of ontheffingen:
 - 1°. de voormalige «sloopvergunning voor door de gemeente in het bestemmingsplan beschermd (op basis van de lokale erfgoedverordening aangewezen) stads- of dorpsgezicht», in de terminologie van de Wabo een vergunning of ontheffing voor «het slopen van een bouwwerk in een aangewezen stadsof dorpsgezicht».
 - 2°. de vergunning om een gemeentelijk of provinciaal monument «te slopen, te verstoren, te verplaatsen, in enig opzicht te wijzigen, te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waarop het wordt ontsierd of in gevaar gebracht».
 - 3°. de vergunning voor de aanleg van een weg (een in- of uitrit die aansluit op de openbare weg; VNG-model APV231, artikel 2.11). Dit betreft een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. In de terminologie van de Wabo betreft het een vergunning om «een weg aan te leggen of verandering aan te brengen in de wijze van aanleg van een weg, voor zover daarvoor tevens een verbod geldt als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b». Met die verwijzing wordt de aanlegvergunning bedoeld.
 - 4°. de vergunning voor een uitweg (een in- of uitrit die aansluit op de openbare weg; VNG-model APV, *voormalig artikel 2.1.5.3*). Ook dit betreft een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. In de terminologie van de Wabo gaat het om een vergunning om «een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen». De uitwegvergunning in de VNG-model-APV is in 2007 vervangen door een meldingenstelsel (artikel 2:12) en vervolgens is in 2014 toch weer een (eenvoudig) vergunningstelsel opgenomen. De APV kan op dit punt dus van plaats tot plaats verschillen.
 - 5°. de vergunning voor het hebben van een alarminstallatie aan een onroerende zaak (VNG-model APV, het inmiddels vervallen artikel 2:56, *voorheen, genoemd in de bijlage van de memorie van toelichting bij de Wabo: artikel 2.4.16*), ook een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. De vergunning voor «het

hebben van een *alarminstallatie* aan een onroerende zaak» maakt geen onderdeel meer uit van de model-APV.

In de terminologie van de Wabo betreft het een vergunning om «in, op of aan een onroerende zaak een alarminstallatie te hebben die een voor de omgeving opvallend geluid of lichtsignaal kan produceren».

6°. de kapvergunning (VNG-model APV, artikel 4.11; *voorheen genoemd in de bijlage van de memorie van toelichting bij de Wabo: artikel 4.3.2*), ook een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. In de terminologie van de Wabo betreft het een vergunning om «houtopstand te vellen of te doen vellen».

7°. de reclamevergunning (VNG-model APV, voormalig artikel 4.4.2), ook een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd.

In de terminologie van de Wabo gaat het om twee typen vergunningen:

- om «op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats».
- om «als eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde of gebruiker van een onroerende zaak toe te staan of te gedogen dat op of aan die onroerende zaak handelsreclame wordt gemaakt of gevoerd met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats».

De reclamevergunning komt sinds de deregulering van de model-APV niet meer voor in de model-APV. In de model-APV is deze vergunningplicht inmiddels beperkt tot «lichtreclame» (artikel 4:16), voorafgegaan door een verbod op «hinderlijke reclame» (zonder de mogelijkheid van ontheffing- of vergunningverlening).

8°. de vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie ervan (VNG-model APV, artikel 2:10), ook een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. In de terminologie van de Wabo betreft het een vergunning om «in een daarbij aangewezen gedeelte van de provincie of de gemeente roerende zaken op te slaan». Voor het tijdelijk plaatsen van roerende zaken op of aan de openbare weg (bijvoorbeeld bouwsteigers, een bouwkeet of een container voor de tijdelijke opslag van puin of bouwmaterialen tijdens een verbouwing) wordt in sommige gemeenten geen omgevingsvergunning verleend, maar een (tijdelijke) objectvergunning. Daarnaast kan veelal op basis van de APV voor gebruik van de weg voor objecten die bedoeld zijn om ter plaatse blijvend te functioneren, zoals bijvoorbeeld bloembakken, straatmeubilair, terrassen en dergelijke, een ontheffing worden verleend. Ook voorziet de APV veelal in de mogelijkheid om nadere regels te stellen en in een aantal vrijstellingen van het plaatsingsverbod. Deze nadere regels of ontheffingen vallen niet onder artikel 2.2 van de Wabo en dus ook niet onder deze overgangsrechtelijke bepaling.

f. alle onder artikel 2.2, tweede lid, in gemeentelijke verordeningen bij de Wabo-omgevingsvergunning «aangehaakte» vergunningplichten. Op grond van artikel 2.2, tweede lid, Wabo kan bij gemeentelijke verordening worden bepaald dat het verboden is daarbij aangewezen andere activiteiten (dan die genoemd in artikel 2.2, eerste lid, Wabo) die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, te verrichten zonder omgevingsvergunning. In de memorie van toelichting bij het Wabo-wetsvoorstel is als voorbeeld genoemd dat gemeenten de

splitsings- en onttrekkingsvergunning uit de Huisvestingswet laten aanhaken, aangezien die vergunning vrijwel altijd samen op loopt met de bouwvergunning.²³⁰ In de Ledenbrief van de VNG van 10 november 2009 over de aanpassing van VNG-modelverordeningen aan de Wabo wordt als voorbeeld genoemd om aan te haken de vergunning voor het hebben van een steiger of een bouwkeet op de openbare weg (VNG-model APV, artikel 2:10).

- g. het als «afwijkomgevingsvergunning» geldende projectuitvoeringsbesluit, bedoeld in artikel 2.12 van de Chw, waarbij met een goede ruimtelijke onderbouwing (artikel 2.12, eerste lid, onder a, onderdeel 3°) van een bestemmingsplan of beheersverordening wordt afgeweken.

Omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit

Als omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit geldt de – in de terminologie van de Wabo – «omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht».²³¹ Onder deze vergunningplicht voor een rijksmonumentenactiviteit als bedoeld in de Omgevingswet valt ook de vergunningplicht voor het wijzigen van een archeologisch rijksmonument uit artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988. De Monumentenwet 1988 is komen te vervallen bij inwerkingtreding van de Erfgoedwet op 1 juli 2016 (zie artikel 10.1, onder a, van de Erfgoedwet). Op grond van artikel 9.1 van de Erfgoedwet blijft evenwel tot het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking is getreden, onder meer hoofdstuk II, paragraaf 2 – waaronder artikel 11 valt – van de Monumentenwet 1988, zoals die luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet, van toepassing.

Omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit

Ook dit betreft één van de toestemmingsfiguren die onder de Wabo nog niet in de omgevingsvergunning zijn geïntegreerd: de ontgrondingsvergunning (artikel 3 van de Ontgrondingenwet). In de nieuwe terminologie van de Omgevingswet geldt deze vergunning als een «omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit». De Ontgrondingenwet kent geen begripsbepaling voor de term «ontgronding». De wetgever achtte destijds een definitie in de wet «niet nodig en zelfs niet wenselijk». De Omgevingswet omschrijft in bijlage A deze activiteit als een «activiteit inhoudende het ontgronden».²³²

Omgevingsvergunning voor een stortingsactiviteit op zee

De omgevingsvergunning in de Omgevingswet integreert en harmoniseert ook de

vergunningverlening voor bestaande vergunningplichtige activiteiten uit de Waterwet. Dit onderdeel heeft betrekking op de vergunning ex artikel 6.3 van de Waterwet voor – wat in de terminologie van de Omgevingswet is genoemd – de «stortingsactiviteit op zee». Deze activiteit valt in het kader van de Omgevingswet onder de bredere noemer «wateractiviteit»,

²³⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 152.

²³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 626.

²³² Kamerstukken II 2013/14 33 962, nr. 3, blz. 624–625.

maar wordt in het kader van de vergunningplicht afzonderlijk benoemd en gedefinieerd.²³³

Omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit

Dit onderdeel heeft betrekking op de voormalige «bouwvergunning», in de terminologie van de Wabo de «omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit het bouwen van een bouwwerk» en in de nieuwe terminologie van de Omgevingswet: de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. De betrokken activiteit betreft dus het «bouwen van een bouwwerk», zoals dat ook is bedoeld in (artikel 1, eerste lid, van) de Woningwet en (artikel 1.1, eerste lid) Wabo. De bouwactiviteit omvat dus niet alleen het oprichten of plaatsen van een nieuw bouwwerk, maar ook het verbouwen of verplaatsen van een bestaand bouwwerk. De bouwactiviteit betreft verder niet alleen het te bouwen product (het bouwwerk), maar ook het feitelijke proces van totstandkoming van dat project (het bouwen).²³⁴ Zie voor de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de Staatsbladversie van de Omgevingswet de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 5.1.

Omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

In de nieuwe terminologie van de Omgevingswet valt onder de noemer «omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit» de «milieuvergunning», in de terminologie van de Wabo de «omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit:

- 1°. het oprichten,
- 2°. het veranderen of veranderen van de werking of
- 3°. het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk».

Als een omgevingsvergunning voor een «milieubelastende activiteit» wordt in de Omgevingswet ook aangemerkt een deel van de huidige «omgevingsvergunning beperkte milieutoets» (hierna: OBM). De OBM is een vergunning zonder voorschriften (artikel 5.13a Besluit omgevingsrecht): die voorschriften staan in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Artikel 2.2a Besluit omgevingsrecht (Bor) wijst de categorieën activiteiten aan die – in de woorden van artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder i, Wabo – «van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving». Voor de zogenaamde OBM-mer geldt dat deze OBM onder de Omgevingswet aangemerkt zal worden als «omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit» met het daarbij behorende toetsingskader.²³⁵

Als een omgevingsvergunning voor een «milieubelastende activiteit» wordt verder ook aangemerkt de zogenaamde «mijnbouwmilieuvergunning» voor het oprichten en in stand houden van een mijnbouwwerk op zee (buiten de 12-mijlszone) ex artikel 40 van de Mijnbouwwet. Door de wijziging in terminologie van «inrichting» naar «activiteit» is het niet meer nodig om afzonderlijk te spreken van mijnbouwwerken. Vanwege artikel 1.5 hoeft geen aparte vergunningplicht in het leven te worden geroepen voor een activiteit (i.c. een mijnbouwwerk) op zee. Kortheidshalve wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet.²³⁶ Voor een toelichting op de verschuiving van «inrichting» naar «activiteit», wordt verwezen naar het algemeen deel van

²³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, blz. 99.

²³⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 615.

²³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.

²³⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 312 en 485.

deze memorie van toelichting en naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet.²³⁷

Omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk

De omgevingsvergunning in de Omgevingswet integreert en harmoniseert ook de vergunningverlening voor bestaande vergunningplichtige activiteiten uit de Waterwet. Dit onderdeel heeft betrekking op de vergunning voor «het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam» (artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet) en voor «het met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, brengen van water of stoffen op een zuiveringstechnisch werk» (artikel 6.2, tweede lid, van de Waterwet). In de nieuwe terminologie van de Omgevingswet zijn deze vergunningplichtige activiteiten onder de noemer gebracht van: een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.

Tot die vergunningplichtige lozingsactiviteit (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet) wordt ook gerekend de voormalige vergunning ex artikel 6.5, onder a, van de Waterwet voor wat betreft het «brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam» (dus niet voor wat betreft het «onttrekken van water aan een waterlichaam»).

De afbakening in artikel 6.5, onder b, van de Waterwet ten opzichte van «in andere gevallen dan als bedoeld in artikel 6.4» is in de Omgevingswet overgenomen: «de grondwateronttrekkingen ten behoeve van industriële toepassingen en ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening of een bodemenergiesysteem» worden aangemerkt als «wateronttrekkingsactiviteit» (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet). Tot die «wateronttrekkingsactiviteit» behoort ook de in artikel 6.5, onder a, van de Waterwet genoemde activiteit van het «onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam». Het onttrekken van (grond)water is als een aparte activiteit afgebakend. Beide begrippen vallen onder het overkoepelende begrip «wateractiviteit».²³⁸

De vergunningplichten ex artikel 6.5 Waterwet zijn dus in het nieuwe stelsel van artikel 5.1 Omgevingswet opnieuw en als volgt geordend:

Was-woord-tabel wateractiviteiten artikel 6.5 Waterwet – artikel 5.1 Omgevingswet

6.5, a Waterwet	water te brengen in een oppervlaktewaterlichaam	lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk	5.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet
6.5, a Waterwet	water te onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam	wateronttrekkingsactiviteit	5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet
6.5, b Waterwet	grondwater te onttrekken in andere gevallen dan als bedoeld in artikel 6.4;		
6.5, b Waterwet	water te infiltreren in andere gevallen dan als bedoeld in artikel 6.4;	<i>Nog niet in de Omgevingswet opgenomen bodemactiviteit</i>	

²³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 166–167.

²³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, blz. 97 en 99–100.

6.5, c Water- wet	gebruik te maken van een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone anders dan in overeenstemming met de functie.	beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk	5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 2°, van de Omgevingswet
-------------------------	--	--	---

Omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit

Het onttrekken van (grond)water is binnen het stelsel van artikel 5.1 van de Omgevingswet als een aparte activiteit afgebakend en in een afzonderlijk onderdeel ondergebracht. Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet bundelt onder die noemer «wateronttrekkingsactiviteit»:

- de onttrekking van grondwater, bedoeld in artikel 6.4 van de Waterwet,
- de onttrekking van water, bedoeld in artikel 6.5, onder a, van de Waterwet en
- de onttrekking van grondwater in andere gevallen dan bedoeld in artikel 6.4, en bedoeld in artikel 6.5, onder b, van de Waterwet.²³⁹

Omgevingsvergunning voor een mijnbouwactiviteit

De omgevingsvergunning voor een mijnbouwactiviteit vervangt de vergunning ex artikel 49 van de Mijnbouwwet. De grondslag in artikel 49 Mijnbouwwet is enigszins onduidelijk, aangezien het begrip «mijnbouwinstallatie» daarin helemaal niet wordt genoemd. De term «verkenningsonderzoek» wel. Desondanks moeten onder die grondslag de volgende vier vergunningen, genoemd in de artikelen 18, 19, 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit, worden begrepen.

Artikel 18 Mijnbouwbesluit

Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Infrastructuur en Milieu, verkenningsonderzoek te verrichten in of boven de delen van de territoriale zee en het continentaal plat die worden gebruikt als ankergebieden nabij aanloophavens en bij ministeriële regeling zijn aangegeven.

Artikel 19 Mijnbouwbesluit

Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Defensie, verkenningsonderzoek te verrichten in of boven de delen van oppervlaktewater die worden gebruikt als oefen- en schietgebied en bij ministeriële regeling zijn aangegeven.

Artikel 44 Mijnbouwbesluit

Het is verboden een mijnbouwinstallatie, daaronder mede begrepen een veiligheidszone als bedoeld in artikel 43 van de wet, te plaatsen in gebieden die worden gebruikt als oefen- en schietgebied en bij ministeriële regeling zijn aangegeven.

Artikel 45 Mijnbouwbesluit

Het is verboden een mijnbouwinstallatie te plaatsen in gebieden die druk worden bevangen en bij ministeriële regeling zijn aangegeven.

²³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, blz. 99–100.

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg

In de Omgevingswet vervangt de omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg de vergunningplicht om gebruik te maken van een (droog) waterstaatswerk «door anders dan waartoe het is bestemd:

- a. daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden, of
- b. daarin, daaronder of daarop vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen», aldus artikel 2, eerste lid, van de Wbr».

In de terminologie van de Omgevingswet wordt onder «werk of object» een weg verstaan. Dit begrip is ontleend aan de omschrijving van «waterstaatswerken» in artikel 1 van de Wbr.²⁴⁰ De term «waterstaatswerk» heeft in de Omgevingswet alleen betrekking op zogenaamde «natte waterstaatswerken» (dat zijn de waterstaatswerken, bedoeld in de Waterwet). De Omgevingswet verstaat onder een «beperkingengebiedactiviteit» een activiteit binnen een beperkingengebied.

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk

De omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk betreft de nog ontbrekende vergunningplicht, genoemd in artikel 6.5, onder c, van de Waterwet: om «gebruik te (mogen) maken van een (nat) waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen». Het begrip «waterstaatswerk» is overgenomen uit de Waterwet en heeft dus alleen betrekking op zogenaamde «natte waterstaatswerken», niet op de zogenaamde «droge waterstaatswerken» (rijkswegen met toebehoren) waarop de Wbr tot inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing was.²⁴¹ In de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet wordt «waterstaatswerk» omschreven als: oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. Voor de «droge waterstaatswerken» geldt ook een vergunningplicht die in het stelsel van artikel 5.1 van de Omgevingswet is opgenomen in de omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg.

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven

De omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven vervangt de ontheffing ex artikel 8.12, derde lid, van de Wet luchtvaart voor het oprichten of plaatsen van een object «indien dit in strijd is met een regel in een luchthavenindelingsbesluit omtrent de maximale hoogte van objecten». Voor een toelichting op deze ontheffingsfiguur wordt kortheidshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol.²⁴²

²⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 309 en blz. 628.

²⁴¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 309.

²⁴² Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 3, blz. 12 en blz. 62.

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een hoofdspoorweg

De vergunning ex artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet wordt in de nieuwe terminologie van de Omgevingswet aangemerkt als: een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een hoofdspoorweg. De Spoorwegwet riep deze vergunningplicht in het leven om een «directe fysieke bedreiging van de spoorwegen (hoofdspoorwegen) tegen te gaan en daarnaast een veilig spoorverkeer en een ongestoorde transfer van reizigers te waarborgen». Voor een toelichting op de vergunningplicht ex artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet wordt korthedshalve verwezen naar de daarop betrekking hebbende Kamerstukken.²⁴³

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg

De vergunning ex artikel 12, eerste lid, van de Wet lokaal spoor wordt in de nieuwe terminologie van de Omgevingswet aangemerkt als een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg. Die vergunningplicht ziet er op «om, op, in, boven, naast of onder de lokale spoorweg werkzaamheden uit te voeren of te doen uitvoeren of zaken te plaatsen». Bevoegd gezag voor deze vergunning zijn gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000. Voor een toelichting op de vergunningplicht ex artikel 12, eerste lid, van de Wet lokaal spoor wordt verwezen naar de daarop betrekking hebbende Kamerstukken.²⁴⁴

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een bijzondere spoorweg

De ontheffing ex artikel 11 van het Besluit bijzondere spoorwegen wordt in de nieuwe terminologie van de Omgevingswet aangemerkt als een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een bijzondere spoorweg. Deze ontheffingplicht ziet er op «binnen een bepaalde afstand van een bijzondere spoorweg op, in, naast, boven of onder de bijzondere spoorweg leidingen, werken, andere inrichtingen of beplantingen aan te brengen, te doen aanbrengen, of te hebben, te graven, bouwwerken op te richten, dan wel daarmee verband houdende werkzaamheden uit te voeren of te doen uitvoeren». Deze ontheffingplicht wordt via hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 4° (zie de toelichting bij hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel).

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk

De Minister van Economische Zaken en Klimaat verleent ontheffingen om binnen een veiligheidszone (van 500 meter) rondom een (offshore-) mijnbouwinstallatie «enig voorwerp te hebben of te doen hebben anders dan ten behoeve van het op grond van een vergunning opsporen of winnen van delfstoffen, aardwarmte of het opslaan van stoffen» (artikel 43 Mijnbouwwet). Zo'n ontheffing valt in de nieuwe terminologie van de stelselherziening onder een omgevingsvergunning voor een beperkingen-

²⁴³ Kamerstukken II 2000/01, 27 482, nr. 3, blz. 39.

²⁴⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 324, nr. 3, blz. 11 en blz. 34–35.

gebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk.²⁴⁵

In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat in artikel 8 van de «Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone»²⁴⁶ is geregeld dat ook een veiligheidszone met toegangsverbod wordt ingesteld voor andere typen installaties op zee dan de in artikel 43 van de Mijnbouwwet bedoelde (offshore-) mijnbouwinstallaties. Deze beleidsregels verstaan onder een «installatie» een «werk, niet zijnde een kabelleiding, buisleiding, schacht of dijk». Daarbij kan dus bijvoorbeeld gedacht worden aan een windmolen of zendmast. Deze beleidsregels, gebaseerd op artikel 6.13 van het Waterbesluit, zijn ook van toepassing op de waterstaatswerken bedoeld in artikel 6.10 van de Waterwet. Op dit moment is voor dergelijke waterstaatswerken op zee geen vergunningenstelsel in het leven geroepen, zodat er ook geen bestaande vergunningen verleend zijn, waarvoor zou moeten worden voorzien in overgangsrecht. Een vergunning, waarmee toegang wordt verleend tot de veiligheidszone rondom zo'n (waterstaats)werk valt in de systematiek van de Omgevingswet onder een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk.

Omgevingsvergunningplicht in waterschapsverordening (artikel 5.3 Omgevingswet)

Onder artikel 5.3 van de Omgevingswet komen te vallen de in verordeningen van waterschappen bij de Wabo-omgevingsvergunning eventueel «aangehaakte» vergunningplichten en de niet-«aangehaakte» vergunningplichten, die na de stelselherziening deel zullen gaan uitmaken van de waterschapsverordening krachtens artikel 2.7, eerste lid, van de Omgevingswet. Op grond van artikel 2.2, tweede lid, Wabo kan bij waterschapsverordening worden bepaald dat het verboden is daarbij aangewezen activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, te verrichten zonder omgevingsvergunning. Van die mogelijkheid is door de waterschappen vermoedelijk weinig tot geen gebruik gemaakt. Volledigheidshalve wordt voor deze categorie toch voorzien in overgangsrecht.

Onder artikel 5.3 van de Omgevingswet komen verder te vallen de gedecentraliseerde watervergunningen voor lozing op regionale wateren ex artikel 6.2 van de Waterwet.

Vergunningen of ontheffingen krachtens de keur worden in de geldende waterschapskeuren aangemerkt als watervergunning als bedoeld in artikel 6.13 van de Waterwet, niet als omgevingsvergunning. Deze categorie kan ook betrekking hebben op een activiteit in een (beschermingszone van een) waterstaatswerk of weg en dus in de nieuwe terminologie een beperkingengebiedactiviteit bij waterstaatswerken of wegen in het beheer bij waterschappen.

Tenslotte kan in een wegenverordening van een waterschap een vergunningplicht zijn opgenomen voor – in de nieuwe terminologie – een beperkingengebiedactiviteit bij wegen in het beheer bij waterschappen. Ook een dergelijke vergunning wordt in de modelverordening niet aangemerkt als een omgevingsvergunning, maar wordt wel meegenomen

²⁴⁵ Zie over de reikwijdte van deze vergunningplicht: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.

²⁴⁶ Stcrt. 2004, 205.

in het overgangsrecht en dus bij aanvang van het nieuwe stelsel al aangemerkt als omgevingsvergunning.

Omgevingsvergunning in omgevingsverordening (artikel 5.4 Omgevingswet)

Alle vergunningen of ontheffingen die in bestaande provinciale verordeningen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving vallen onder de nieuwe terminologie van de Omgevingswet in de omgevingsvergunning krachtens de (provinciale) omgevingsverordening (artikel 5.4). Op grond van artikel 2.2, tweede lid, Wabo kan bij provinciale verordening worden bepaald dat het verboden is daarbij aangewezen activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, te verrichten zonder omgevingsvergunning. Van die mogelijkheid is door de provincies vermoedelijk weinig tot geen gebruik gemaakt.

Volledigheidshalve wordt voor deze categorie toch voorzien in overgangsrecht:

- 1°. Als dit naar het oordeel van de provincie niet via een instructie(regel) kan worden geregeld in het omgevingsplan: de vergunning voor door de provincies (Drenthe en Noord-Holland) in de provinciale monumentenverordening beschermde provinciale monumenten, in de terminologie van de Wabo «een omgevingsvergunning voor het slopen, verstoren, verplaatsen, in enig opzicht wijzigen van een provinciaal monument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken daarvan op een wijze waarop het wordt ontsierd of in gevaar gebracht». De provincies (Drenthe en Noord-Holland) kunnen de verordening voor behoud van provinciale monumenten opnemen in de omgevingsverordening²⁴⁷ als het naar hun oordeel niet efficiënt is om via een instructieregel (in de omgevingsverordening) of een instructiebesluit de betrokken gemeenten te verzoeken om de desbetreffende provinciale monumenten via het omgevingsplan te beschermen.
- 2°. Dit heeft ook betrekking op de vergunning voor door het provinciaal bestuur in de provinciale verordening beschermde provinciale stads- en dorpsgezichten.
- 3°. Ook in provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn voorgeschreven om een weg te mogen aanleggen. In het kader van de stelselherziening wordt deze vergunning geïntegreerd in de omgevingsverordening.
- 4°. In die provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) ook een toestemmingsfiguur zijn voorgeschreven om een in- of uitrit ofwel uitweg te mogen maken naar een (in dit geval: provinciale) weg. In het kader van de stelselherziening wordt ook deze vergunning geïntegreerd in de omgevingsverordening.
- 5°. In diezelfde provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) ook een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om op, onder, in of over een (provinciale) weg «licht- of geluidgevend voorzieningen op of aan een onroerende zaak, in welke vorm dan ook, aan te brengen, houden of wijzigen, indien en voor zover deze voor het publiek

²⁴⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 88.

- zichtbaar zijn vanaf de weg». In het kader van de stelselherziening wordt ook deze vergunning geïntegreerd in de omgevingsverordening.
- 6°. In provinciale wegenverordeningen kan verder (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om op, onder, in of over een (provinciale) weg een «houtopstand te beplanten, behouden of te verwijderen». In het kader van de stelselherziening wordt deze vergunning geïntegreerd in de omgevingsverordening.
- 7°. In provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om op, onder, in of over een (provinciale) weg «handelsreclame op of aan een onroerende zaak, in welke vorm dan ook, aan te brengen, houden of wijzigen, indien en voor zover deze voor het publiek zichtbaar zal zijn vanaf de weg». In het kader van de stelselherziening wordt deze vergunning geïntegreerd in de omgevingsverordening.
- 8°. In provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om op, onder, in of over een (provinciale) weg «handelsreclame op of aan een onroerende zaak, in welke vorm dan ook, te houden, indien en voor zover deze voor het publiek zichtbaar zal zijn vanaf de weg». In het kader van de stelselherziening wordt deze vergunning geïntegreerd in de omgevingsverordening.
- 9°. In provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om «zonder ontheffing boven, onder, aan, op, onder, langs, in of over een weg» allerlei activiteiten te verrichten (en daardoor de provinciale weg anders te gebruiken dan in overeenstemming met de publieke functie daarvan). Deze (autonome) bepalingen worden weliswaar niet bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j, Wabo, maar worden in het kader van deze stelselherziening wel geïntegreerd in de omgevingsverordening als omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een provinciale weg.
- 10°. In provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om «zonder ontheffing boven, onder, aan, op, onder, langs, in of over een weg» allerlei activiteiten te verrichten (en daardoor de provinciale weg anders te gebruiken dan in overeenstemming met de publieke functie daarvan). Deze (autonome) bepalingen worden niet bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder k, Wabo en dus ook niet – althans in het kader van deze stelselherziening niet verplicht – geïntegreerd in de omgevingsverordening.

Artikel 5.4 van de Omgevingswet heeft tenslotte betrekking op in verordeningen van provincies bij de Wabo-omgevingsvergunning «aangehaakte» vergunningplichten. Op grond van artikel 2.2, tweede lid, Wabo kon bij provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening worden bepaald dat het verboden is daarbij aangewezen andere activiteiten (dan die genoemd in artikel 2.2, eerste lid, Wabo) die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, te verrichten zonder omgevingsvergunning.

Tenslotte valt onder deze categorie de ontheffing ex artikel 1.3 Wm, voor in de provinciale milieuverordening (artikel 1.2 Wm) aangewezen categorieën van gevallen.

Vierde lid

In paragraaf 5.2.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn alle situaties in beeld gebracht die zich wat betreft de overgang van inrichtingen naar milieubelastende activiteiten in relatie tot de vergunningplicht kunnen voordoen. Eén daarvan betreft de situatie dat een inrichting onder het nieuwe stelsel in zijn geheel een milieubelastende activiteit zal zijn, maar slechts voor een gedeelte daarvan een vergunningplicht zal gelden en een voorschrift dat verbonden is aan de huidige vergunning voor die inrichting niet «deelbaar» is. Met dit laatste wordt bedoeld dat het vergunningvoorschrift niet kan worden verbonden aan alleen het vergunningplichtige deel van de milieubelastende activiteit. Deze overgangsbepaling voorziet er in dat een niet deelbaar voorschrift dat voor de gehele inrichting geldt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat gelden als maatwerkvoorschrift voor de gehele milieubelastende activiteit. Dus een dergelijk voorschrift ziet zowel op het vergunningplichtige deel als het niet-vergunningplichtige deel van de milieubelastende activiteit.

Artikel 4.14 (nieuwe vergunningplicht)

Deze bepaling bevat overgangsrecht voor het geval dat door inwerkingtreding van artikel 5.1 van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit er een nieuwe vergunningplicht ontstaat.

Overigens is niet beoogd dat bij de stelselherziening nieuwe vergunningplichten in het leven worden geroepen, integendeel: de al in gang gezette trend van vergunningplicht naar algemene regels is in deze stelselherziening uitdrukkelijk voortgezet. De Omgevingswet introduceert geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten ten opzichte van de huidige wetgeving. Wel wordt soms gewerkt met nieuwe begrippen en aanduidingen.²⁴⁸ Volledigheidshalve wordt in overgangsrecht voorzien, zodat – als deze situatie zich door deze wijziging in begrippen en aanduidingen (met name het loslaten van het begrip «inrichting») toch zou voordoen – de rechtszekerheid is geborgd.

In het verleden zijn voor dergelijke situaties verschillende overgangsrechtelijke regelingen bedacht. Voorzien kan worden in een overgangstermijn, zodat – zonder tijdsdruk en zonder de continuïteit van de activiteit in gevaar te brengen – de door de wetswijziging benodigde omgevingsvergunning kan worden aangevraagd en op die aanvraag kan worden beslist. Een andere mogelijkheid is om een fictieve toestemming te verlenen om een al voor de wetswijziging aangevangen activiteit te continueren, zonder tijdshorizon: de fictieve toestemming duurt onbeperkt voort, totdat het bevoegd gezag ambtshalve aanleiding ziet om die fictieve vergunning te wijzigen of in te trekken. Beide overgangsrechtelijke regelingen zorgen voor rechtszekerheid en continuïteit. In de ene variant is degene die de activiteit verricht wel gehouden om binnen een bepaalde tijd alsnog een omgevingsvergunning aan te vragen, in de andere variant niet. In beide varianten mag de activiteit voorlopig zonder «papier vergunning» worden gecontinueerd. Uiteraard geldt die toestemming tot continuering alleen voor zover ook inderdaad sprake is van continuering: als die activiteit na de wetswijziging wordt voortgezet, maar de aard of omvang daarvan verschilt aanmerkelijk van de activiteit, zoals deze werd verricht

²⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 157.

voor de wetwijziging, dan is degene die deze gewijzigde activiteit verricht in beide varianten gehouden om onmiddellijk een (wijziging van de) vergunning aan te vragen. Voorgesteld wordt te kiezen voor de eerste variant, waarbij er twee jaar de tijd is om de benodigde omgevingsvergunning aan te vragen en op die aanvraag te beslissen.

Gedurende deze twee jaar kan de fictieve vergunning door het bevoegd gezag worden gewijzigd, bijvoorbeeld door een of meer voorschriften aan de vergunning te verbinden, of worden ingetrokken, uiteraard binnen de geldende (beoordelings)regels gesteld bij of krachtens paragrafen 5.1.3, 5.1.4 en 5.1.5 van de Omgevingswet. Bij het stellen van voorschriften wordt feitelijk de fictieve omgevingsvergunning gewijzigd in een papieren omgevingsvergunning.

Als de termijn van twee jaar verstrijkt zonder dat degene die de activiteit verricht of het bevoegd gezag zich er rekenschap van heeft gegeven dat voor deze activiteit na de inwerkingtreding van de stelselherziening een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, dan wordt continuering van die activiteit formeel illegaal. De krachtens artikel 5.1, 5.3 of 5.4 van de Omgevingswet benodigde omgevingsvergunning ontbreekt immers. Het ligt op de weg van degene die de activiteit verricht om alsnog de benodigde omgevingsvergunning aan te vragen, zodra het inzicht doorbreekt dat de activiteit vergunningplichtig is geworden. Het bevoegd gezag kan – wanneer het zelf tot dat inzicht komt – in zo'n situatie overgaan tot handhaving, maar wordt dan meteen voor de vraag geplaatst of legalisering van die activiteit mogelijk is. De enkele omstandigheid dat deze overgangstermijn is verstreken, maakt voor die afweging of concreet zicht is op legalisering niet uit. De omstandigheid dat de betrokken activiteit vóór de stelselherziening rechtmatig was daarentegen wel. Uiteraard geldt ook bij deze verlate legaliseringsvraag dat relevant is of de betrokken activiteit wel of niet qua aard en omvang is gewijzigd in de loop van de tijd ten opzichte van de periode voor de inwerkingtreding van de stelselherziening.

Om ongewenst grote administratieve en bestuurlijke lasten te voorkomen, wordt de mogelijkheid geboden om (in uitzonderlijke gevallen) bij algemene maatregel van bestuur de termijn van twee jaar te verlengen of de termijn niet van toepassing te verklaren. Deze bevoegdheid wordt alleen ingezet als blijkt dat door keuzes in de uitvoeringsregelgeving een aanzienlijk aantal nieuwe omgevingsvergunningen zou moeten worden verleend, waardoor het bevoegde gezag voor een grote opgave wordt gesteld. Dit zou bijvoorbeeld kunnen spelen bij bepaalde beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk. Met de inwerkingtreding van de Waterwet is de keuze gemaakt om verschillende activiteiten in de rijkswateren onder algemene regels te brengen. Voor sommige activiteiten is gebleken dat deze algemene regels niet afdoende zijn om de risico's voor het veilig en doelmatig gebruik van de rijkswateren te beperken, en dat relatief vaak maatwerk nodig is. In dat geval is in het Besluit activiteiten leefomgeving de vergunningplicht voor deze activiteiten teruggebracht, zoals deze ook voor de inwerkingtreding van de Waterwet gold. In overleg met het bevoegd gezag voor deze omgevingsvergunningen wordt bekeken of bestuurlijke lasten van het verlenen van deze omgevingsvergunningen binnen een termijn van twee jaar aanvaardbaar is, of dat nuancering van deze termijn gewenst is.

Artikel 4.15 (wijziging bevoegd gezag vergunningverlening)

Deze bepaling bevat een aanvullende regeling op afdeling 4.1 waarin het overgangsrecht is geregeld voor nog in behandeling zijnde aanvragen om een omgevingsvergunning, waarop nog niet onherroepelijk is beslist.

Voor die aanvragen kan de situatie zich voordoen dat bij inwerkingtreding van paragraaf 5.1.2 van de Omgevingswet of afdeling 4.2 van het Omgevingsbesluit de bevoegdheid om te beslissen op de aanvraag overgaat op een ander bevoegd gezag, dan waar de aanvraag is ingediend. Afdeling 4.1 regelt dat het «oude recht» op die aanvraag van toepassing blijft en daartoe behoort ook de oude aanwijzing van het bevoegd gezag. Afhankelijk van de fase waarin de op basis van de ingediende aanvraag lopende voorbereidingsprocedure zich bevindt, kan er aanleiding bestaan om de behandeling van en beslissing op de aanvraag over te dragen aan het nieuwe bevoegd gezag. Hiervoor wordt parallel aan de regeling van artikel 5.16 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag) voorzien in een afzonderlijke overgangsrechtelijke bepaling. Uitdrukkelijk is gekozen voor een «kan-bepaling», zodat de beide bestuursorganen onderling kunnen besluiten of overdracht van een lopend dossier zinvol is of dat de overdracht beter kan plaatsvinden aan het einde van de procedure, wanneer de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden. Zinnige momenten waarop overdracht nog kan plaatsvinden zijn de fase (wanneer van toepassing) voorafgaand aan de kennisgeving van het ontwerpbesluit (artikel 3:11 Awb) en nadat een bezwaar- of beroepschrift is ingediend.

Overigens is ook het nieuwe bevoegd gezag na overdracht van het dossier in de staat waarin het verkeert eraan gehouden de procedure te vervolgen op basis van het «oude recht». Als aanvrager of bevoegd gezag de beslissing op de aanvraag bij voorkeur onder het nieuwe regime tot stand ziet komen, kan de oorspronkelijke aanvraag worden ingetrokken en een nieuwe aanvraag worden ingediend.

§ 4.2.6 Overgangsbepaling gedoogplichten

Algemeen

Voor een goed begrip van het overgangsrecht voor gedoogplichten is het van belang onderscheid te maken tussen gedoogplichten die rechtstreeks voortvloeien uit een wet en gedoogplichten die voortvloeien uit een beschikking. De eerste variant, de wettelijke gedoogplichten of gedoogplichten van rechtswege, zijn overgegaan naar afdeling 10.2 van de Omgevingswet, zoals weergegeven in de navolgende tabel:

Was-woordt-tabel wettelijke gedoogplicht

artikel in huidige wetgeving	artikel in Omgevingswet
5.23, eerste en tweede lid, 5.25, 5.26 en 5.27 van de Waterwet	10.2 en 10.3
9, eerste lid, of 10 van de Waterstaatswet 1900	10.2
8.51 en 17.11 Wm	10.6
8a.6 van de Wet luchtvaart	10.7
8 van de Wet lokaal spoor	10.8
24, eerste lid, of 25 van de Spoorwegwet	10.8
4 van de Mijnbouwwet	10.9
24 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	10.10

Aangezien de huidige wettelijke gedoogplichten (zie de linkerkolom in bovenstaande tabel) na de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch gebaseerd zijn op de bepalingen in afdeling 10.2 van de Omgevingswet is geen aanvullend overgangsrecht nodig.

Voor de tweede variant, de gedoogplichten die voortvloeien uit een beschikking, is wel overgangsrecht nodig. Dit overgangsrecht is geregeld in afdeling 4.1 voor zover het lopende procedures betreft, en in artikel 4.16.

Ten slotte zijn er nog bijzondere gedoogplichtbeschikkingen en gedoogplichten die rechtstreeks gebaseerd kunnen worden op de Belemmeringenwet Privaatrecht. Hiervoor is overgangsrecht geregeld in afdeling 4.3, § 4.3.1, in de artikelen 4.26 en 4.27, waarnaar hier korthedshalve wordt verwezen.

In alle bovengenoemde varianten is gekozen voor eerbiedigende werking van gedoogplichtbeschikkingen. Dat betekent dat met de overgangsbepalingen in § 4.2.6 en § 4.3.1 de bestaande gedoogplichtbeschikkingen, afgegeven op grond van wettelijke bepalingen die een grondslag bevatten om een gedoogplichtbeschikking af te geven, worden gelijkgesteld met een op grond van afdeling 10.3 van de Omgevingswet afgegeven gedoogplichtbeschikking.

Voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures voor gedoogplichtbeschikkingen, geldt op grond van artikel 4.2, het algemene overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1.

Artikel 4.16 (gedoogplichtbeschikking, concessie en schadevergoeding)

In het eerste lid wordt geregeld dat een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, die een grondslag heeft in de wettelijke bepalingen die genoemd worden in artikel 4.2, van dit wetsvoorstel, geldt als een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in afdeling 10.3 van de Omgevingswet.

Op grond van het tweede lid van artikel 4.16 geldt er ook een gelijkstelling voor concessies als bedoeld in artikel 71 in samenhang met artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet. Alleen in naam verschilt een concessie van een gedoogplichtbeschikking, maar het tweede lid stelt buiten kijf dat de gelijkstelling ook voor concessies op grond van de Kernenergiewet geldt.

Het bovenstaande leidt tot de volgende gelijkstellingen:

Tabel Was-woordt gedoogplichtbeschikkingen en concessie

Gedoogplichtbeschikking o.g.v. artikel in huidige wet	Gedoogplichtbeschikking o.g.v. artikel in Omgevingswet
5 van de Belemmeringenwet Landsverdediging	10.19a van de Omgevingswet
de Belemmeringenwet Privaatrecht	10.22, eerste lid, van de Omgevingswet
2.3, elfde lid, van de Chw	10.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet
7 van de Drinkwaterwet	10.13, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet

Gedoogplichtbeschikking o.g.v. artikel in huidige wet	Gedoogplichtbeschikking o.g.v. artikel in Omgevingswet
9g en 20 van de Elektriciteitswet 1998	10.14, aanhef en onder a, van de Omgevingswet
39a van de Gaswet	10.14, aanhef en onder b, van de Omgevingswet
57, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet	10.19, eerste lid, van de Omgevingswet
57, tweede lid, van de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet	10.19, tweede lid, van de Omgevingswet
5 van de Mijnbouwwet	10.14, aanhef en onder c respectievelijk d, van de Omgevingswet
21g, eerste lid, eerste zin, van de Ontgrondingenwet	10.16, tweede lid, van de Omgevingswet
21g, eerste lid, tweede zin, van de Ontgrondingenwet	10.16, tweede lid in samenhang met het derde lid, van de Omgevingswet
21h, eerste lid, van de Ontgrondingenwet	10.16, eerste lid, van de Omgevingswet of artikel 10.16, eerste lid in samenhang met het derde lid, van de Omgevingswet
15 van de Spoedwet wegverbreding	10.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet
24, derde lid, van de Spoorwegwet	10.13, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet
21 van de Tracéwet	10.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet
23, eerste lid, van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag	10.15 van de Omgevingswet
38 van de Warmtewet	10.14, aanhef en onder f, van de Omgevingswet
5.21, eerste lid, van de Waterwet	10.17, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet
5.22, eerste lid, van de Waterwet	10.17, eerste lid, van de Omgevingswet.
5.24, eerste lid, van de Waterwet	10.17, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet
7, eerste lid, van de Wet lokaal spoor	10.13, eerste lid, aanhef en onder f, Omgevingswet
60, eerste lid, Wet luvo	10.18 van de Omgevingswet
3.36a Wro	10.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet
Concessie als bedoeld in artikel 71 in samenhang met artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet	10.14, aanhef en onder e, van de Omgevingswet

Het derde lid van dit artikel regelt het overgangsrecht voor de schadevergoeding bij gedoogplichten. Omdat artikel 4.21 al overgangsrecht regelt vanwege artikel 7.14 van de Waterwet zijn de gedoogplichten uit die wet, waarop de regeling uit 7.14 van de Waterwet van toepassing is, niet opgenomen in dit artikel. Ook voor artikel 5.27 van de Waterwet is in artikel 4.76 al in overgangsrecht voorzien zodat ook die gedoogplicht uit

de Waterwet niet in deze bepaling staat opgenomen. Na afloop van de vijfjarige overgangstermijn wordt schade vanwege de in dit artikel bedoelde gedoogplichten die is ontstaan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vergoed volgens afdeling 15.2. Voor de geldigheidsduur van een aanspraak op schade vanwege een gedoogplicht is artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van belang.

§ 4.2.7 Overgangsbepalingen nadeelcompensatie

Algemeen

Deze paragraaf regelt het overgangsrecht voor nadeelcompensatie. Als «kantelmoment» wordt gekozen voor het schadeveroorzakende besluit dat onder het oude recht is genomen of de schadeveroorzakende handeling die onder het oude recht is verricht. Als het schadeveroorzakende besluit of de schadeveroorzakende handeling voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is genomen of verricht, is op het verzoek om schadevergoeding het oude recht van toepassing. Om te voorkomen dat het oude recht nog tot in lengte van jaren van toepassing blijft, is deze regel in de tijd beperkt. Het oude recht blijft maximaal vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing. Deze benadering sluit aan bij het overgangsrecht dat is opgenomen voor titel 4.5 Awb. De benadering sluit verder aan bij het overgangsrecht dat gold voor planschade op grond van de Invoeringswet Wro, zij het dat in plaats van een termijn van twee jaar is gekozen voor een termijn van vijf jaar. Bij de keuze van deze termijn wordt aangesloten bij het overgangsrecht van titel 4.5 Awb en bij artikel 4:131 Awb, waarin is gekozen voor een verjaringstermijn van vijf jaar naar het voorbeeld van de verjaring in het civiele recht.

Op de termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden twee uitzonderingen gemaakt. De eerste uitzondering heeft betrekking op schadeveroorzakende besluiten waarbij de voorbereidingsprocedure langere tijd in beslag kan nemen, zoals het geval is bij de voorbereiding van een bestemmingsplan. Als een procedure om een schadeveroorzakend besluit te nemen is gestart voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en is afgerond na inwerkingtreding, start de termijn van vijf jaar op het moment dat het schadeveroorzakende besluit is genomen in plaats van de inwerkingtreding van de Omgevingswet als start van de termijn. Hiermee wordt voorkomen dat benadeelden minder dan vijf jaar de tijd krijgen om een verzoek om schadevergoeding in te dienen.

De tweede uitzondering is gemaakt voor de Waterwet. Op grond van de Waterwet kan om schadevergoeding worden verzocht als schade ontstaat door een rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid. Dus ook in gevallen waarin de schade niet kan worden toegerekend aan een besluit. Een verzoek om schadevergoeding kan worden ingediend binnen vijf jaar nadat de schade is veroorzaakt of de benadeelde met de schade bekend is geworden en in ieder geval binnen twintig jaar. In andere wetten waarin nadeelcompensatieregelingen zijn opgenomen waarvoor afdeling 15.1 in samenhang met titel 4.5 Awb in de plaats komt, kan alleen een verzoek om schadevergoeding worden ingediend als een besluit de schadeoorzaak is. Wanneer voor de schaderegeling op grond van de Waterwet ook de keuze zou worden gemaakt dat een verzoek om schadevergoeding moet zijn ingediend binnen vijf jaar nadat het schadeveroorzakende besluit is genomen, gaan er voor gevallen waarin schade wordt geleden door maatregelen of besluiten op grond van de Waterwet door inwerkingtreding van de Omgevingswet andere regels gelden. Specifiek voor maatregelen of besluiten op grond van de Waterwet kan dit betekenen dat na inwerkingtreding van de

Omgevingswet de schade zich pas openbaart en de benadeelde geen recht meer heeft op schadevergoeding.

In afdeling 4.1 zijn de algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten. Hoewel de totstandkomingsprocedures van de schadeveroorzakende besluiten, genoemd in de artikelen 4.17 tot en met 4.19, niet afwijken van de algemene bepalingen van afdeling 4.1, is er voor gekozen om afdeling 4.1 niet van toepassing te laten zijn als de combinatie van een schadeveroorzakend besluit en een verzoek om schadevergoeding zich voordoet. Immers na afloop van de procedure, als het schadeveroorzakende besluit is genomen, volgt nog de termijn van vijf jaar waarbinnen een verzoek om schadevergoeding kan worden ingediend. Er is wel voor gekozen om de situaties waarop afdeling 4.1 ziet, te verwerken in het tweede lid van de artikelen 4.17 tot en met 4.19.

Tenslotte is in het derde lid van de artikelen 4.17 tot en met 4.20 en het tweede lid van artikel 4.21 geregeld wanneer een besluit dat wordt genomen op een verzoek om schadevergoeding is uitgewerkt.

Artikelen 4.17 tot en met 4.20 (nadeelcompensatie Mijnbouwwet, Monumentenwet 1988 zoals die luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, Ontgrondingenwet, Spoedwet wegverbreding, Tracéwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening)

Eerste lid

In het eerste lid van deze artikelen is geregeld dat een verzoek om schadevergoeding kan worden ingediend binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet als het schadeveroorzakende besluit is genomen voor de inwerkingtreding van die wet. Het eerste lid van deze artikelen is vrijwel identiek geformuleerd met één uitzondering, namelijk het moment dat het schadeveroorzakende besluit ontstaat. In het eerste lid van artikel 4.17 is dat het moment van de vaststelling van een besluit. In de artikelen 4.18, 4.19 en 4.20 gaat het om het onherroepelijk worden, het van kracht worden respectievelijk het aanhouden van een besluit.

Tweede lid

Voor het tweede lid geldt hetzelfde als voor het eerste lid. In het tweede lid zijn de verschillende totstandkomingsprocedures opgenomen en ook hier geldt weer dat er verschillende momenten van het ontstaan van het schadeveroorzakende besluit zijn.

Derde lid

Wanneer het verzoek om schadevergoeding wordt toegewezen is een dergelijk besluit uitgewerkt als de toegewezen schade volledig is betaald.

Vierde lid

Zie de toelichting onder het kopje algemeen.

Artikel 4.21 (nadeelcompensatie Waterwet)

Deze bepaling regelt dat alle schades die door de uitoefening van een taak of bevoegdheid veroorzaakt zijn onder het oude recht worden afgedaan op grond van het oude recht. Een benadeelde heeft nadat de schade zich

heeft geopenbaard of nadat hij redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade, nog vijf jaar de tijd om een verzoek om schadevergoeding in te dienen, maar moet in ieder geval binnen twintig jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis een verzoek om schadevergoeding hebben ingediend. De situatie kan zich voordoen dat de schade is veroorzaakt onder het oude recht en dat de schade zich pas heeft geopenbaard of de benadeelde pas van de schade op de hoogte is geraakt of had kunnen zijn nadat de Omgevingswet in werking is getreden. Dit betekent dat de termijn van vijf jaar gaat lopen vanaf het moment dat de schade zich heeft geopenbaard of de benadeelde van de schade op de hoogte is geraakt of redelijkerwijs had kunnen zijn.

§ 4.2.8 Overgangsbepalingen bestuurlijke sanctiebesluiten

Artikel 4.22 (toepassingsbereik paragraaf)

In dit artikel worden de wetten opgesomd waarvoor in deze paragraaf overgangsrecht wordt geregeld. Dit artikel is nadrukkelijk zo geformuleerd dat deze paragraaf zowel van toepassing kan zijn op een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet al beëindigde overtreding, als een continue (dus nog voortdurende) overtreding, dan wel een dreigende overtreding. In laatstbedoelde situatie kan een preventieve last (onder bestuursdwang of onder dwangsom) worden opgelegd. Tegelijkertijd is niet het moment van de overtreding bepalend voor de vraag of de oude dan wel de nieuwe spelregels gelden, maar het hierboven genoemde kantelmoment in de gestarte handhavingprocedure. Met deze formulering wordt beoogd te vermijden dat onduidelijkheid kan rijzen over de vraag welk recht van toepassing is op een overtreding:

- 1°. die is aangevangen vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarna voortduurt, of
- 2°. die dreigde vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarna is geëffectueerd.²⁴⁹

Voorgesteld wordt verder te kiezen voor de gangbare formulering «wegens overtreding van het bij of krachtens de [*opsomming in te trekken wetten*] bepaalde» en niet voor de in (artikel 1.6 van de) Invoeringswet Wabo gebruikte, meer algemene formulering «met betrekking tot een activiteit». Deze keuze vereist wel een duidelijke, leesbare en foutloze opsomming van alle (gedeelten of artikelen van die) wetten, die – geheel of gedeeltelijk – worden ingetrokken. Om de gewenste duidelijkheid en leesbaarheid te verzekeren is de opsomming opgebouwd uit zes achter-eenvolgende onderdelen:

- *onder a* wordt de Wabo genoemd;
- *onder b* worden alle wetten genoemd die zijn aangehaakt bij het hoofdstuk Bestuursrechtelijke handhaving van de Wabo (zie artikel 5.1 Wabo); bij dit onderdeel is niet relevant of de betrokken wet in het kader van de stelselherziening wordt ingetrokken of niet;
- *onder c* wordt de enige wet genoemd, die niet onder b valt, maar wel volledig wordt ingetrokken (zie artikel 3.1: de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden);
- *onder d* worden twee artikelen uit de Woningwet genoemd, waarop hoofdstuk 5 Wabo niet van toepassing is verklaard;

²⁴⁹ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 1 juni 2011 naar aanleiding van de formulering van overgangsrecht voor sanctiebesluiten in artikel IV van de vierde tranche Awb, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6826, zaaknummer 201007178/1/H1.

- *onder e* worden alle wetten genoemd waarvan als gevolg van dit wetsvoorstel gedeelten (soms slechts een enkele bepaling) vervallen;²⁵⁰
- *onder f* worden volledigheidshalve alle gedoogplichten genoemd, voor zover deze niet gelden of zijn opgelegd bij of krachtens een van de genoemde wetten onder a tot en met e.²⁵¹

Artikel 4.23 (bestuurlijk sanctiebesluit)

Net als bij andere besluitvormingsprocedures, zoals de vergunningverlening, wordt in dit artikel voorgesteld om bij op het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt (nog) lopende handhavingprocedures te kiezen voor overgangsrecht met eerbiedigende werking, dus (populair gezegd) om tijdens het spel de spelregels niet te wijzigen. Dit uitgangspunt geldt ongeacht of er sprake is van een ambtshalve genomen sanctiebesluit of een sanctiebesluit dat wordt genomen op verzoek van een belanghebbende. Op een verzoek om handhaving zelf is afdeling 4.1 van toepassing. Aanvullend op afdeling 4.1 wordt in dit artikel het overgangsrecht voor de sanctiebesluiten zelf geregeld. Kern van deze bepaling is dat de eerbiedigende werking pas aanvangt als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een sanctiebesluit is genomen en dat dit doorloopt totdat het sanctiebesluit daadwerkelijk en volledig ten uitvoer is gelegd. Bij een bestuurlijke boete of last onder dwangsom betreft dat het moment van de inning van de gelden. Als kantelmoment voor de eerbiedigende werking wordt voorgesteld te kiezen voor het moment waarop het sanctiebesluit is opgelegd. Is voor inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen een schriftelijk voornemen daartoe geuit, dan kan het sanctiebesluit met toepassing van de nieuwe wettelijke regeling worden opgelegd (uiteraard alleen voor zover na inwerkingtreding van de stelselherziening nog steeds sprake is van een overtreding). Bij een handhavingbesluit op verzoek wordt aangesloten bij het moment waarop het verzoek om handhaving is ontvangen. Het overgangsrecht van afdeling 4.1 loopt dan over in het overgangsrecht zoals geregeld in dit artikel: de eerbiedigende werking geldt niet slechts tot het sanctiebesluit op aanvraag onherroepelijk wordt, maar tot het sanctiebesluit ten uitvoer is gelegd.

Bij de formulering wordt gekozen voor de verzamelterm «bestuurlijke sanctie». Deze term is ontleend aan de Awb en omvat naast de uit hoofdstuk 5 Awb bekende herstelsancties (lasten onder bestuursdwang en onder dwangsom) en de bestuurlijke boete ook de (gehele of gedeeltelijke) intrekking van een begunstigende beschikking bij wijze van sanctie (artikel 5.19 Wabo, artikel 18.10 van de Omgevingswet).

Bij de formulering van het aflooppunt, dat wil zeggen het moment waarop de lopende handhavingactie formeel beëindigd is en waarop bij een nieuwe overtreding de nieuwe regelgeving van toepassing zal zijn, wordt aangesloten bij de tekst van artikel 18.5 van de Omgevingswet. De keuze van dit moment is met name bij de last onder dwangsom van belang, gelet op het invorderingstraject en de in artikel 5:34, tweede lid, Awb geboden mogelijkheid dat zo'n last wordt opgeheven als deze een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd. Bij de last onder bestuursdwang is geen vergelijkbare regeling opgenomen: kostenverhaal nadat een dergelijke last onherroepelijk is geworden, vindt

²⁵⁰ Een toelichting op deze twee reeksen van wetten wordt gegeven in de paragrafen 1.5, 7.2 en 7.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, blz. 26–27 en blz. 303 e.v.

²⁵¹ Zie voor een uitgebreide bespreking van de diverse gedoogplichten in Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, blz. 519 e.v.

dus plaats onder het (overigens in dit opzicht ongewijzigde) nieuwe regime van de Omgevingswet (en de Awb).

Deze formulering is ook van belang als tengevolge van de stelselherziening het bevoegd gezag gedurende een lopende handhavingssituatie zou wijzigen. De Invoeringswet Wabo koos destijds als moment voor overgang van bevoegd gezag het moment waarop de sanctiebeschikking onherroepelijk is geworden. Voorgesteld wordt in afwijking daarvan te kiezen voor een later moment, zodat het bestuursorgaan dat de sanctieoplegging begonnen is, deze ook afmaakt (dus totdat de sanctie is geëffectueerd). Dit laatste is in lijn met artikel 5.2, tweede lid, Wabo, artikel 18.5 van de Omgevingswet en artikel 2.38 van de Invoeringswet Waterwet.

Toelichting niet geregelde handhavingssituaties

Er is van afgezien om een specifieke bepaling op te nemen voor een handhavingsverzoek ex artikel 5.20 Wabo. In de Invoeringswet Wabo ontbrak een dergelijke bepaling; in de Invoeringswet Waterwet was hier wel in voorzien. Uit een uitspraak in voorlopige voorziening van 30 november 2010²⁵² over artikel 1.6 van de Invoeringswet Wabo kan worden afgeleid dat een expliciete regeling niet noodzakelijk is: «Deze bepaling moet naar het oordeel van de voorzitter aldus worden uitgelegd, dat deze op gelijke wijze van toepassing is op een besluit waarbij wordt besloten tot het toepassen van handhavingsmaatregelen, als tot het afwijzen van een daartoe strekkend verzoek.» Uit de omstandigheid dat een rechter zich hierover moest uitspreken, kan evenwel ook worden geconcludeerd dat een uitdrukkelijke regeling op dit punt een dergelijke rechtsvraag kan voorkomen. Binnen de systematiek van dit hoofdstuk in dit wetsvoorstel voorziet evenwel afdeling 4.1 al in overgangsrecht voor besluiten op aanvraag. Artikel 4.3 heeft een algemene strekking en is dus ook van toepassing op handhavingsverzoeken, in het bijzonder ook op het geval dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzoek tot handhaving is gedaan door de beheerder van een zuiveringstechnisch werk (rioolwaterzuiveringsinstallatie) voor een indirecte lozing (artikel 5.20 Wabo), waarop nog niet door het bevoegd gezag (onherroepelijk) is beslist. Aangezien niet een identieke – overigens wel een vergelijkbare²⁵³ – voorziening niet is opgenomen in de Omgevingswet, geldt deze algemeen geformuleerde overgangsrechtelijke bepaling ook voor deze specifieke situatie. Afdeling 4.2 is dus wel van toepassing op het verzoek om handhaving, maar niet op een sanctiebesluit. Voor het sanctiebesluit geldt de regeling van dit artikel.

In afwijking van de Invoeringswet Wabo wordt ook afgezien van een gelijkstellingsbepaling als opgenomen in artikel 1.6, tweede lid, van die wet: «Een beschikking als bedoeld in het eerste lid (dat wil zeggen een handhavingsbesluit) wordt, nadat deze onherroepelijk is geworden, gelijkgesteld met een beschikking krachtens de Omgevingswet». Deze keuze wordt ingegeven door de van de Invoeringswet Wabo afwijkende regeling voor het «aflooppunt». Bij de Wabo was gekozen voor het moment van onherroepelijkheid van het handhavingsbesluit, zodat de feitelijke uitvoering en invordering (bij een last onder dwangsom) onder het nieuwe regime zouden moeten plaatsvinden. Nu voorgesteld is bij de invoering van de Omgevingswet een andere keuze te maken, is geen behoefte aan een vergelijkbare gelijkstellingsbepaling. Volledigheidshalve wordt in dit kader opgemerkt dat zo'n gelijkstelling niet nodig is om bij een volgende overtreding onder het nieuwe stelsel toch te kunnen spreken van recidive.

²⁵² ABRvS 30 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6805, zaaknummer 201011259/2/m².

²⁵³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 24, onderdeel Q, blz. 3 en 8–9.

Artikelen 4.24 (landelijke voorziening krachtens Wabo en Waterwet; omgevingsloket online) en 4.25 (landelijke voorziening krachtens Wro; ruimtelijkeplannen.nl)

Deze bepalingen regelen het overgangsrecht voor een tweetal bestaande digitale voorzieningen die op grond van de wet worden vervangen door de landelijke voorziening van het digitaal stelsel. Dit overgangsrecht blijft van kracht tot een tijdstip dat bij koninklijk besluit wordt bepaald.

Omgevingsloket online

Gedurende de overgangstermijn zal de afhandeling van eerder ingediende aanvragen plaatsvinden met gebruikmaking van de daarvoor bestaande voorziening, het omgevingsloket online. De Activiteitenbesluit internet-module is niet wettelijk geregeld. Daarvoor is dan ook geen overgangsrecht nodig.

Ruimtelijkeplannen.nl

Instandhouding van deze voorziening gedurende de overgangstermijn is om een aantal redenen van belang.

Allereerst moeten onder andere bestemmingsplannen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet al in procedure zijn gebracht op basis van de Wro, gedurende enige tijd na inwerkingtreding van de Omgevingswet door de bronhouders op basis van de regels van de Wro worden gemuteerd. Voorts moet raadpleging van de in de voorziening opgenomen documenten wettelijk verzekerd zijn, en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van die documenten via het daaraan toegekende unieke identificatienummer zijn geborgd. Dit laatste is onder meer van belang voor bijvoorbeeld de behandeling van planschadeverzoeken.

Ook na afloop van de overgangstermijn blijft uiteraard de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de documenten via het daaraan toegekende unieke identificatienummer van belang. Hiervoor worden in het kader van het digitaal stelsel voorzieningen getroffen.

Afdeling 4.3 Overgangsbepalingen per ingetrokken of gewijzigde wet

§ 4.3.1 Overgangsbepalingen Belemmeringenwet Privaatrecht

Artikel 4.26 (besluiten gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht)

Eerste lid

Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn er twee besluiten: de erkenning van het openbaar belang en de beschikking voor de gedoogplicht (zie ook artikel 2, vijfde lid, en artikel 3, tweede lid van die wet). Deze twee besluiten worden samengevoegd in artikel 10.21 van de Omgevingswet. De erkenning van het openbaar belang wordt al meegenomen bij de totstandkoming van de gedoogplichtbeschikking. Dat betekent voor het overgangsrecht het volgende: als een openbaar belang is erkend blijft deze erkenning door de eerbiedigende werking ervan bestaan, ook al is er nog geen gedoogplichtbeschikking afgegeven. De erkenning kan vervolgens als grondslag dienen voor een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.21, eerste lid, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Zowel in artikel 5 van de Belemmeringenwet Privaatrecht als in artikel 10.23 van de Omgevingswet gaat het om een wijziging van een gedoogplichtbeschikking op verzoek van de rechthebbende. Onder artikel 5 van de Belemmeringenwet Privaatrecht is aangegeven wanneer de rechthebbende niet ontvankelijk in het verzoek is, bijvoorbeeld wanneer niet is overeengekomen dat de regeling eenzijdig kan worden gewijzigd. Artikel 10.23 van de Omgevingswet gaat alleen uit van het bestaan van een gedoogplichtbeschikking, en ziet dus niet op het geval dat men er aanvankelijk bij minnelijk overleg is uitgekomen. Als de rechthebbende deze regeling wil aanpassen, maar de wederpartij wil dat niet, dan zal er een gedoogplichtbeschikking moeten komen waarin de discussie over de locatie van het werk beslecht dient te worden. Hoewel de procedure anders wordt, zal de uitkomst niet anders zijn. In het overgangsrecht wordt daarom een bevel tot verplaatsing als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht gelijkgesteld aan een besluit tot wijziging van de gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.23, eerste lid, van de Omgevingswet.

Derde lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 10, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht, voor het rooien, snoeien of inkorten van bomen of beplantingen, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.24 van de Omgevingswet.

Vierde lid

Een onherroepelijke gedoogplicht, afgegeven op grond van artikel 11 van de Belemmeringenwet Privaatrecht, voor het gedogen van gravingen, opmetingen of het stellen van tekens voor het maken van een plan van een werk van algemeen belang, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.20 van de Omgevingswet.

Artikel 4.27 (lopende procedures gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht)

Als voor de inwerkingtreding van afdeling 10.3 van de Omgevingswet mededeling is gedaan en kennis is gegeven van de terinzagelegging in overeenstemming met artikel 2, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht, blijft het oude recht van toepassing tot een besluit als bedoeld in artikel 1, 2, vijfde lid, of artikel 3, tweede lid, van die wet onherroepelijk is. Met dit artikel is dus sprake van eerbiedigende werking voor die zaken waarin een rechtsmiddel al is aangewend. Deze zaken mogen worden afgewikkeld op basis van het oude recht.

Voor zaken waarvoor nog geen rechtsmiddel is aangewend, maar waarvoor wel een gedoogplichtbeschikking is afgegeven, is het niet bezwaarlijk de nieuwe rechtsbeschermingsprocedure te volgen. Daarvoor wordt dus geen overgangsrecht geregeld.

§ 4.3.2 Overgangsbepalingen Crisis- en herstelwet

Algemeen

Voor alle (type) besluiten die – zoals artikel 1.1, eerste lid, onder a, Chw dat verwoordt – krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij de Chw bedoelde

categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij de Chw bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten, hoeft bij intrekking van de Chw niet te worden voorzien in (afzonderlijk) overgangsrecht. Deze besluiten zijn immers geregeld in andere wetgeving krachtens enig wettelijk voorschrift, zoals de Tracéwet of de Wro, voor welke wetten elders in dit hoofdstuk al wordt voorzien in overgangsrecht. De Chw voorziet voor deze besluiten niet in specifieke, afwijkende bevoegdheden, maar alleen in andere procedurevoorschriften. Voor die procedurevoorschriften geldt het overgangsrecht opgenomen in afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel (zie volgende alinea).

Overgangsrecht lopende procedures

Voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet (nog) lopende besluitvormingsprocedures die – al dan niet, geheel of gedeeltelijk – gebruik maken van de bijzondere bepalingen voor projecten uit hoofdstuk 1 van de Chw, geldt het algemene overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1. Voor deze besluiten wordt onder de eerbiedigende werking van het «oude» recht ook begrepen hoofdstuk 1 van de Chw.

Dit betreft voor afdeling 2 (procedureversnelling) van hoofdstuk 1 Chw:

- 1°. de besluiten vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van in de bijlagen I en II van de Chw genoemde (categorieën van) ruimtelijke en infrastructurele projecten (artikel 1.1, eerste lid, onder a, van de Chw). Deze besluiten vereisen geen specifiek overgangsrecht, aangezien die projecten tot stand komen met behulp van het bestaande instrumentarium uit de Tracéwet, de Wabo, de Wm en de Wro, waarbij hoofdstuk 1 van de Chw voorziet in een aantal procedurele versnellingen. Van die Chw-versnellingen kan voor die lopende besluitvormingstrajecten (inclusief eventuele beroepsprocedures) onder dit algemene overgangsrecht gebruik worden gemaakt.
- 2°. de bijzondere bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden (artikel 1.1, eerste lid, onder b, en artikel 2.3 van de Chw; zie artikel 2 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet), evenals de voor uitvoering van die plannen vereiste besluiten. En volledigheidshalve ook het inpassingsplan voor ontwikkelingsgebieden (artikel 2.3a van de Chw), al is tot op heden zo'n inpassingsplan nog niet in voorbereiding.
- 3°. de projectuitvoeringsbesluiten (artikel 2.10 van de Chw).

Voor wat betreft afdeling 3 (afwijkend mer-regime) van hoofdstuk 1 Chw betreft dit:

- 1°. de besluiten vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van in de bijlage II van de Chw genoemde ruimtelijke en infrastructurele projecten;
- 2°. de drie krachtens artikel 2.18 aangewezen lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis (FlorijnAs te Assen, Rotterdam Central District en het Stationsgebied Utrecht; zie artikel 9 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet).

Voor de Chw-bestemmingsplannen is, net als bij de Wro-bestemmingsplannen, een uitzondering gemaakt op de hoofdregel van artikel 4.3. Het oude recht blijft bij een bestemmingsplan van toepassing tot het plan van kracht is, niet tot het plan onherroepelijk is. De reden hiervoor is dat het bestemmingsplan na de bekendmaking en de daarop volgende beroepstermijn in werking treedt en beroep tegen (onderdelen van) dat plan geen schorsende werking heeft. Het vastge-

stelde en bekendgemaakte plan geldt dus als (deel van het) omgevingsplan, ook als er nog een beroepsprocedure tegen het plan loopt.

Artikel 4.28 (Chw-bestemmingsplan)

Ook voor de experimentele bestemmingsplannen op grond van de Chw geldt dat zij binnen de overgangstermijn (afdeling 22.1 van de Omgevingswet) moeten worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Voor de experimenten die een geldingsduur kennen die doorloopt tot na deze overgangstermijn, zal het omgevingsplan van de bij zo'n experiment betrokken gemeente zo nodig zelf voorzien in overgangsrecht, voor zover die afwijkende experimentele planregels in het nieuwe omgevingsplan niet (kunnen) worden gecontinueerd. Artikel 4.28 voorziet alleen in overgangsrecht voor de in artikel 2.3, zevende lid, Chw opgenomen afwijkingstermijn van tien jaar. Deze afwijkingstermijn van een wettelijk voorschrift blijft doorlopen onder het regime van de Omgevingswet, dus ook als het bestemmingsplan van rechtswege deel is gaan uitmaken van het omgevingsplan. De bepaling uit artikel 2.3, zevende lid, Chw dat als na afloop van die termijn nog sprake is van een overschrijding van een wettelijk voorschrift, alsnog actie moet worden ondernomen door het college van burgemeester en wethouders om aan dat voorschrift te gaan voldoen, is gehandhaafd. De programmatische aanpak, zoals beschreven in artikel 3.5 van de Omgevingswet biedt een mogelijk handvat om hieraan uitvoering te geven.

Artikel 4.29 (Chw-inpassingsplan)

Zoals voor het overgangsrecht voor Chw-bestemmingsplannen wordt aangesloten bij het overgangsrecht voor de Wro-bestemmingsplannen, zo wordt voor Chw-inpassingsplannen aangehaakt bij het overgangsrecht voor de Wro-inpassingsplannen (met inbegrip van een voorbereidingsbesluit) en aanvullend bij het overgangsrecht voor Chw-bestemmingsplannen in het vorige artikel.

Artikel 4.30 (experimenten)

Op grond van artikel 2.4 van de Chw kan bij algemene maatregel van bestuur (amvb) bij wege van een experiment worden afgeweken van de wetten, genoemd in het eerste lid. Sinds de inwerkingtreding van de Chw is daar veelvuldig gebruik van gemaakt, ook om alvast te experimenteren met het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet. Een groot aantal van die experimenten is al afgerond, maar voor experimenten waarvan bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de tijdsduur nog niet is verstreken, wordt voorzien in overgangsrecht. Een voorbeeld van zo'n experiment is het experiment om een drijvend autarkisch theehuis toe te staan op de door de gemeenteraad van Zwolle aan te wijzen locaties (artikel 6d van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet). Het betreft een experiment waarbij een drijvend autarkisch theehuis kan worden gerealiseerd zonder aan alle vereisten voor met bouwregelgeving te voldoen (zoals een aansluiting op het gasdistributienetwerk).

De overgangsbepaling bepaalt dat die experimenten voortaan geacht worden te zijn gebaseerd op de experimentenbepaling van de Omgevingswet, artikel 23.3. Deze zogeheten omhanging van de experimenten heeft niet alleen tot gevolg dat zij hun geldigheid voor de toegestane tijdsduur behouden, maar ook dat zij voortaan gereguleerd worden door artikel 23.3 Omgevingswet. De tijdsduur van die experimenten kan dan ook op grond van artikel 23.3, achtste lid, worden verlengd. Voor een bestemmingsplan waarin met toepassing van artikel

2.4, eerste lid, onder k, van de Chw bij wijze van experiment wordt afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de Wro is al overgangsrecht opgenomen in artikel 4.6, eerste lid, onder c, in samenhang met artikel 4.4 van dit wetsvoorstel.

Op grond van artikel 2.4 zijn in het Besluit uitvoering CHW en in hoofdstuk IIIa van het Stortbesluit bodembescherming experimenten aangewezen. In dit laatstgenoemde hoofdstuk is het Experiment duurzaam stortbeheer opgenomen, waarvan de tijdsduur nog na de inwerkingtreding van de Omgevingswet doorloopt. Deze besluiten zullen worden ingetrokken door het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Als van kracht zijnde experimenten afwijken van wettelijke bepalingen, zijn die afwijkingen voortaan ook op grond van artikel 23.3, derde lid, onder i, in samenhang met het vierde lid, van de Omgevingswet toegestaan, mits het in overeenstemming brengen met de regelgeving na afloop van een experiment onevenredig is in verhouding tot het te beschermen belang van de fysieke leefomgeving.

Artikel 4.31 (projectuitvoeringsbesluit)

Voor het zogenaamde projectuitvoeringsbesluit, bedoeld in de artikelen 2.10 en 2.10a Chw, wordt voorzien in een aanvullende overgangsrechtelijke bepaling. Het projectuitvoeringsbesluit ziet op de specifieke bouwprojecten, genoemd in artikel 2.9 Chw, en op de categorieën «andere projecten van maatschappelijke betekenis», genoemd in artikel 8 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

Artikel 2.12 Chw bepaalt dat een projectuitvoeringsbesluit dat niet in overeenstemming is met een bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening, geldt als een Wabo-afwijkvergunning. Het overgangsrecht voor de in artikel 2.12 Chw bedoelde projectuitvoeringsbesluiten is dus al opgenomen in artikel 4.13, waarin het overgangsrecht voor alle Wabo-vergunningen is geregeld. Volledigheidshalve wordt in artikel 4.31 bepaald dat alle projectuitvoeringsbesluiten (dus ook die besluiten, waarop artikel 2.12 Chw niet van toepassing is) gelden als omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit of een of meer andere in artikel 5.1 genoemde vergunningplichtige activiteiten.

Structuurvisie-plus

In het kader van de versnelde uitvoering van projecten kent hoofdstuk 2 van de Chw naast afdeling 6 (Versnelde uitvoering van bouwprojecten), waaraan uitvoering wordt gegeven met behulp van het projectuitvoeringsbesluit) ook nog afdeling 7 (Versnelde uitvoering van lokale, regionale en bovenregionale projecten van nationale betekenis). Aan laatstgenoemde afdeling is uitvoering gegeven in artikel 9 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Drie van dergelijke projecten zijn in dat artikel aangewezen: FlorijnAs te Assen, Rotterdam Central District en Stationsgebied Utrecht. Er wordt geen afzonderlijk overgangsrecht opgenomen voor de voor deze projecten vastgestelde structuurvisies. Deze drie projecten liften qua overgangsrecht mee op het overgangsrecht in artikel 4.9 (uitgestelde werking gemeentelijke omgevingsvisie).

Artikel 4.32 (vergevorderd project Rijk en provincie)

Als een inpassingsplan op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet de fase van de terinzagelegging van het ontwerp heeft bereikt, blijft daarop, zo volgt uit artikel 4.6, tweede lid, niet het oude recht van toepassing. In dat geval wordt het nieuwe recht van toepassing, waaronder de vereisten bij of krachtens artikel 5.47, en artikel 5.48, van de Omgevingswet. In dit artikel wordt daarop een uitzondering gemaakt voor een inpassingsplan dat wordt voorbereid voor de projecten, bedoeld in artikel 9b, 9e en 20a van de Elektriciteitswet 1998, voor de gevallen waarin weliswaar nog geen ontwerp inpassingsplan ter inzage is gelegd, maar al wel een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro is bekendgemaakt. De in het artikel opgenomen termijn van een jaar en zes maanden houdt verband met artikel 4.104 in samenhang met artikel 4.16, vierde lid, van de Omgevingswet. Op grond daarvan vervalt het voorbereidingsbesluit als niet binnen anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een projectbesluit bekend wordt gemaakt.

Door deze overgangsregeling wordt voorkomen dat voor deze, vaak lang lopende, projecten het werk dat vooraf gaat aan het opstellen van een ontwerpplan en waarbij in de praktijk veelal, mede in verband met de toepasselijke mer-regelgeving, al in de geest van de Omgevingswet wordt gewerkt, opnieuw zou moeten worden verricht omdat niet naar de letter van de Omgevingswet is gewerkt. Het artikel voorkomt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat of de bevoegde provincie bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog geconfronteerd zou worden met extra werk om alsnog letterlijk aan de bij of krachtens de artikelen 5.47 en 5.48 van de Omgevingswet geldende vereisten te voldoen voor de projecten die zich al in een zodanig ver gevorderd stadium bevinden dat daarvoor een voorbereidingsbesluit is genomen. Dit zou haaks staan op een van de uitgangspunten voor het overgangsrecht, namelijk dat het uitvoerbaar moet zijn voor bestuursorganen en niet tot onevenredig hoge bestuurslasten moet leiden. Werkzaamheden die al verricht zijn in het kader van een milieueffectrapportage hoeven ook niet opnieuw te worden gedaan, mits de informatie in het rapport nog actueel genoeg is voor het te nemen projectbesluit.

Voor de overige besluiten die in het kader van de coördinatie-regeling worden genomen, geldt het overgangsrecht zoals opgenomen in de afdelingen 4.1 en 4.2 van dit wetsvoorstel. Op besluiten die ter inzage zijn gelegd of zijn aangevraagd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude recht van toepassing. Mochten besluiten die fase nog niet hebben bereikt, kunnen die besluiten na de inwerkingtreding worden genomen op basis van het nieuwe recht. De nieuwe besluiten kunnen dan gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van de coördinatie-regeling in afdeling 3.5 Awb.

§ 4.3.4 Overgangsbepalingen Erfgoedwet en Monumentenwet 1988

Lopende procedures

Voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten op grond van de artikelen 41, 41a en 57 van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, geldt het algemene overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in afdeling 4.1.

Artikel 4.33 (voorbeschermd rijksmonument)

Met dit wetsvoorstel wordt de definitie van voorbeschermd rijksmonument als bedoeld in onderdeel A van de bijlage bij de Omgevingswet aangepast aan de Erfgoedwet. Met onderhavig artikel worden ook eventuele gevallen waarin nog voor 1 juli 2016 – de datum van inwerkingtreding van de Erfgoedwet – een aanwijzingsprocedure is gestart, maar die – bijvoorbeeld door een gang naar de rechter – nog niet is afgerond ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, onder de definitie van voorbeschermd rijksmonument gebracht. Omdat het een aflopende zaak is en het ook niet zeker is of dergelijke gevallen zich zullen voordoen, wordt de definitie hierdoor niet blijvend vervuild.

Artikel 4.34 (lopende procedure vergunning archeologische rijksmonumenten)

Een specifieke overgangsbepaling voor lopende procedures voor het aanvragen van een archeologische monumentenvergunning op grond van artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988 is noodzakelijk omdat de Monumentenwet 1988 meerdere aanvragen om een besluit kende die niet allemaal zijn overgenomen in het stelsel van de Erfgoedwet en de Omgevingswet.

Artikel 4.35 (aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht)

De bescherming van beschermde stads- en dorpsgezichten die op grond van de Monumentenwet 1988 zijn aangewezen, blijft gewaarborgd onder de Omgevingswet. Daartoe worden de aanwijzingsbesluiten van destijds aangemerkt als instructies op grond van de Omgevingswet. Omdat de Monumentenwet 1988 voorzag in een automatisch sloopvergunningenregime voor het gehele aangewezen gebied en de Omgevingswet de gemeenteraad de bevoegdheid geeft om dit regime te beperken tot die bouwwerken die bijdragen aan de waarde van het beschermde stads- of dorpsgezicht, is hiervoor specifiek overgangsrecht nodig. De gemeenteraad krijgt deze bevoegdheid namelijk ook voor bestaande beschermde gezichten. Totdat een dergelijk aangescherpt sloopvergunningenregime onherroepelijk is, geldt daarentegen het oude regime, inhoudende een toets aan de weigeringsgrond van artikel 2.16 Wabo, zoals dat artikel luidde voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Getoetst wordt of door de gevraagde sloopvergunning in een beschermd stads- of dorpsgezicht ongewenste open gaten in de bebouwing of de beschermde historische structuur ontstaan en of de plannen voor de vervangende bebouwing voldoende rekening houden met de ruimtelijke kwaliteit van het beschermde stads- of dorpsgezicht. Het staat de gemeenteraad overigens vrij om de beoordelingsregels uit te breiden ten opzichte van de weigeringsgronden uit het oude stelsel en bijvoorbeeld de waarde van het bouwwerk voor het beschermde gezicht mee te wegen bij de beslissing op de aanvraag.

In het vijfde lid is geregeld dat lopende procedures worden afgerond volgens de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, als het voorstel tot aanwijzing of intrekking al is verzonden als de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 4.36 (schade of dreigende schade aan archeologisch monument)

Eerste lid

Voor de bijzondere bevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tot het geven van voorschriften aan werkzaamheden die schade aan een archeologisch monument (dreigen te) veroorzaken of het stilleggen van dergelijke werkzaamheden, die overgaat naar afdeling 19.2 van de Omgevingswet, is overgangsrecht nodig voor het geval dat er op grond van artikel 9.1 van de Erfgoedwet in combinatie met artikel 56 van de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet al voorschriften zijn gegeven of maatregelen zijn opgelegd en deze nog niet zijn uitgewerkt. Het oude recht blijft van toepassing op lopende rechtsbeschermingsprocedures die gericht zijn tegen dergelijke voorschriften of maatregelen en blijft van toepassing totdat die voorschriften of maatregelen zijn uitgewerkt.

Tweede lid

Op grond van dit lid blijft het oude recht van toepassing op de afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een maatregel die door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt opgelegd als er sprake is van schade of dreigende schade aan archeologische monumenten.

Derde lid

Het oude recht blijft van toepassing tot het tijdstip waarop het vonnis in kracht van gewijsde is gegaan, en bij toewijzing van die vordering, de toegekende schadevergoeding volledig is betaald.

§ 4.3.5 Overgangsbepaling Gaswet

Artikel 4.37 (vergevorderd project Rijk)

Als een inpassingsplan op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet de fase van de terinzagelegging van het ontwerp heeft bereikt, blijft daarop, zo volgt uit artikel 4.6, tweede lid, niet het oude recht van toepassing. In dat geval wordt het nieuwe recht van toepassing, waaronder de vereisten bij of krachtens artikel 5.47, en artikel 5.48, van de Omgevingswet. In dit artikel wordt daarop een uitzondering gemaakt voor een inpassingsplan dat wordt voorbereid voor de projecten, bedoeld in artikel 39b van de Gaswet, voor de gevallen waarin weliswaar nog geen ontwerp inpassingsplan ter inzage is gelegd, maar al wel een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro is bekendgemaakt. De in het artikel opgenomen termijn van een jaar en zes maanden houdt verband met artikel 4.104 in samenhang met artikel 4.16, vierde lid, van de Omgevingswet. Op grond daarvan vervalt het voorbereidingsbesluit als niet binnen anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een projectbesluit bekend wordt gemaakt.

Door deze overgangsregeling wordt voorkomen dat voor deze, vaak lang lopende, projecten het werk dat vooraf gaat aan het opstellen van een ontwerpplan en waarbij in de praktijk veelal, mede in verband met de toepasselijke mer-regelgeving, al in de geest van de Omgevingswet wordt gewerkt, opnieuw zou moeten worden verricht omdat niet naar de letter van de Omgevingswet is gewerkt. Het artikel voorkomt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog geconfronteerd zou worden met extra werk om

alsnog letterlijk aan de bij of krachtens de artikelen 5.47 en 5.48 van de Omgevingswet geldende vereisten te voldoen voor de projecten die zich al in een zodanig ver gevorderd stadium bevinden dat daarvoor een voorbereidingsbesluit is genomen. Dit zou haaks staan op een van de uitgangspunten voor het overgangsrecht, namelijk dat het uitvoerbaar moet zijn voor bestuursorganen en niet tot onevenredig hoge bestuurslasten moet leiden.

Werkzaamheden die al verricht zijn in het kader van een milieueffectrapportage hoeven ook niet opnieuw te worden gedaan, mits de informatie in het rapport nog actueel genoeg is voor het te nemen projectbesluit.

Voor de overige besluiten die in het kader van de coördinatieregeling worden genomen, geldt het overgangsrecht zoals opgenomen in de afdelingen 4.1 en 4.2 van dit wetsvoorstel. Op besluiten die ter inzage zijn gelegd of zijn aangevraagd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude recht van toepassing. Mochten besluiten die fase nog niet hebben bereikt, kunnen die besluiten na de inwerkingtreding worden genomen op basis van het nieuwe recht. De nieuwe besluiten kunnen dan gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb.

§ 4.3.6 Overgangsbepaling Interimwet stad-en-milieubenadering

Artikel 4.38 (lopende procedure gebaseerd op de Interimwet stad-en-milieubenadering)

Omdat de procedure tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 2 of 3 van de Interimwet stad-en-milieubenadering gekoppeld is aan een bestemmingsplanprocedure, is het oude recht van toepassing als voor inwerkingtreding van de Omgevingswet zowel een ontwerpbesluit als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Interimwet stad-en-milieubenadering ter inzage is gelegd als een ontwerp van een bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Voor het overgangsrecht over lopende totstandkomingsprocedures van bestemmingsplannen wordt verwezen naar artikel 4.6, tweede lid, van dit wetsvoorstel. Wanneer een afwijkingbesluit is genomen dat onherroepelijk is, is vervolgens het overgangsrecht op amvb-niveau van toepassing.

§ 4.3.7 Overgangsbepaling Mijnbouwwet

Artikel 4.39 (vergevoerd project Rijk)

Als een inpassingsplan op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet de fase van de terinzagelegging van het ontwerp heeft bereikt, blijft daarop, zo volgt uit artikel 4.6, tweede lid, niet het oude recht daarop van toepassing. In dat geval wordt het nieuwe recht van toepassing, waaronder de vereisten bij of krachtens artikel 5.47, en artikel 5.48, van de Omgevingswet. In dit artikel wordt daarop een uitzondering gemaakt voor een inpassingsplan dat wordt voorbereid voor de projecten, bedoeld in artikel 141a van de Mijnbouwwet, voor de gevallen waarin weliswaar nog geen ontwerp inpassingsplan ter inzage is gelegd, maar al wel een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro is bekendgemaakt. De in het artikel opgenomen termijn van een jaar en zes maanden houdt verband met artikel 4.104 in samenhang met artikel 4.16, vierde lid, van de Omgevingswet. Op grond daarvan vervalt het voorbereidingsbesluit als niet binnen anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een projectbesluit bekend wordt gemaakt.

Door deze overgangsregeling wordt voorkomen dat voor deze, vaak lang lopende, projecten het werk dat vooraf gaat aan het opstellen van een ontwerpplan en waarbij in de praktijk veelal, mede in verband met de toepasselijke mer-regelgeving, al in de geest van de Omgevingswet wordt gewerkt, opnieuw zou moeten worden verricht omdat niet naar de letter van de Omgevingswet is gewerkt. Het artikel voorkomt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog geconfronteerd zou worden met extra werk om alsnog letterlijk aan de bij of krachtens de artikelen 5.47 en 5.48 van de Omgevingswet geldende vereisten te voldoen voor de projecten die zich al in een zodanig ver gevorderd stadium bevinden dat daarvoor een voorbereidingsbesluit is genomen. Dit zou haaks staan op een van de uitgangspunten voor het overgangsrecht, namelijk dat het uitvoerbaar moet zijn voor bestuursorganen en niet tot onevenredig hoge bestuurslasten moet leiden.

Werkzaamheden die al verricht zijn in het kader van een milieueffectrapportage hoeven ook niet opnieuw te worden gedaan, mits de informatie in het rapport nog actueel genoeg is voor het te nemen projectbesluit.

Voor de overige besluiten die in het kader van de coördinatieregeling worden genomen, geldt het overgangsrecht zoals opgenomen in de afdelingen 4.1 en 4.2 van dit wetsvoorstel. Op besluiten die ter inzage zijn gelegd of zijn aangevraagd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude recht van toepassing. Mochten besluiten die fase nog niet hebben bereikt, kunnen die besluiten na de inwerkingtreding worden genomen op basis van het nieuwe recht. De nieuwe besluiten kunnen dan gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb.

§ 4.3.8 Overgangsbepalingen Ontgrondingenwet

Algemeen

Voor de op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten zijn in afdeling 4.1 algemene bepalingen voor het overgangsrecht opgenomen. Op grond van artikel 4.1, onder d, is afdeling 4.1 van toepassing verklaard op besluiten op grond van de Ontgrondingenwet. De overgangsrechtbepalingen die zijn opgenomen in afdeling 4.1 regelen de eerbiedigende werking.

In afdeling 4.2 is het overgangsrecht opgenomen voor specifieke instrumenten van de Omgevingswet, zoals bijvoorbeeld de omgevingsvergunning. Artikel 4.12 regelt de gelijkstelling voor een bestaande ontgrondingenvergunning. De gelijkstelling van een onherroepelijke ontgrondingenvergunning op grond van artikel 3 van de Ontgrondingenwet aan de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit op grond van de Omgevingswet is hiermee geregeld. Voor een in voorbereiding zijnde of nog niet onherroepelijke ontgrondingenvergunning is afdeling 4.1 van toepassing. Ook is in afdeling 4.2 bijvoorbeeld overgangsrecht opgenomen voor de nadeelcompensatieregeling als bedoeld in artikel 26 van de Ontgrondingenwet.

In afdeling 4.3 is het overgangsrecht geregeld voor de Ontgrondingenwet voor zover het overgangsrecht niet is opgenomen in afdeling 4.1 of 4.2, zie hiervoor de artikelen 4.39 en 4.40.

Artikel 4.40 (ontgrondingenheffing)

Dit artikel regelt dat het bepaalde in artikel 21f van de Ontgrondingenwet van toepassing blijft op belastbare feiten die betrekking hebben op de ontgrondingenheffing als bedoeld in dat artikel en die zich vóór de inwerkingtreding van artikel 13.4a van de Omgevingswet hebben voorgedaan. Het belastbaar feit is het verlenen van de vergunning of machtiging. Dit brengt met zich dat de nieuwe heffing op grond van artikel 13.4a van de Omgevingswet alleen betrekking kan hebben op omgevingsvergunningen voor een ontgrondingsactiviteit die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn verleend. Met deze bepaling wordt voorzien in overgangsrecht voor lopende procedures en wordt voorkomen dat zich na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een dubbele heffing voordoet.

Artikel 4.41 (vergoeding kosten schadevergoeding)

Kosten die het gevolg zijn van het behartigen van belangen van andere openbare lichamen, kunnen al door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of gedeputeerde staten op grond van artikel 27 van de Ontgrondingenwet zijn gemaakt voordat de beschikking tot oplegging van die gemaakte kosten wordt afgegeven door die bestuursorganen. Als kantelmoment wordt dan ook voorgesteld om te kiezen voor het moment dat de kosten zijn gemaakt. Dit is in principe het moment dat de (juridische) verplichting is aangegaan. Als de kosten zijn gemaakt voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt artikel 27 van de Ontgrondingenwet.

§ 4.3.9 Overgangsbepalingen Tracéwet

Algemeen

In afdeling 4.1 zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten. Het overgangsrecht voor tracébesluiten is echter geregeld in afdeling 4.3, in paragraaf 4.3.9. Hiervoor is gekozen omdat tracébesluiten een eigen procedure voor de totstandkoming volgen, die afwijkt van de procedures die genoemd worden in afdeling 4.1. Dat brengt mee dat niet voor alle in voorbereiding zijnde tracébesluiten eerbiedigende werking geldt: als alleen een startbeslissing is genomen of een structuurvisie is vastgesteld, maar nog geen ontwerpbesluit ter inzage is gelegd, wordt de procedure vervolgd met toepassing van het nieuwe recht. Als wel een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd wordt aangesloten bij de hoofdregels uit afdeling 4.1: het oude recht is van toepassing tot het besluit onherroepelijk is. Daarnaast wordt het oude recht van toepassing verklaard op projecten waarvan de verkenning in een vergevorderd stadium is, ook al is nog geen ontwerpbesluit ter inzage gelegd. Verder regelt deze paragraaf de gelijkstelling van van kracht zijnde tracébesluiten aan instrumenten uit de Omgevingswet.

Het overgangsrecht voor artikel 21 van de Tracéwet is geregeld in afdeling 4.1 en 4.2 van dit wetsvoorstel. Het overgangsrecht voor de artikelen 21a en 21b van de Tracéwet wordt geregeld in de voorgenomen Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Het overgangsrecht voor een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 22 van de Tracéwet is geregeld in artikel 4.17 van dit wetsvoorstel.

Artikel 4.42 (startbeslissing)

De procedure tot vaststelling van een tracébesluit begint op grond van artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet met een beslissing van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaand of toekomstig probleem op, of door het ontbreken van, landelijke infrastructuur. Met deze zogenoemde startbeslissing vangt een periode aan waarin informatie wordt verzameld over het gebied, de aard van het probleem, de ruimtelijke ontwikkelingen en de mogelijke oplossingen. Ook staat in de startbeslissing op welke wijze burgers, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken bij de verkenning. Vervolgens wordt, als dat wenselijk wordt geacht of als dat is voorgeschreven in artikel 2, vierde lid, van de Tracéwet, een structuurvisie opgesteld waarin onder meer staat welke oplossing voor het probleem de voorkeur van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft. De structuurvisie wordt op grond van artikel 6 van de Tracéwet voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, waarbij geldt dat zienswijzen kunnen worden ingediend door een ieder. Na vaststelling van de structuurvisie of, als geen structuurvisie is opgesteld, na de vormvrije verkenning, wordt het ontwerp-tracébesluit ter inzage gelegd.

De Omgevingswet kent een met deze procedure vergelijkbare, aan de vaststelling van een projectbesluit voorafgaande, voorprocedure voor de totstandkoming van het projectbesluit. Daarbij is het voornemen als bedoeld in artikel 5.47 van de Omgevingswet het startpunt. Daarom wordt in dit artikel de startbeslissing uit de Tracéwet gelijkgesteld aan een voornemen als bedoeld in dat artikel. Dat brengt mee dat op het vervolg van een procedure waarin de verkennende fase nog niet is afgesloten door de terinzagelegging van een ontwerp-tracébesluit, afdeling 5.2 van de Omgevingswet van toepassing is. Een startbeslissing leidt in dat geval dus niet tot een tracébesluit, maar tot een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van de Omgevingswet.

Omdat het bepaalde in het derde lid van artikel 5.47 van de Omgevingswet geen equivalent heeft in de Tracéwet en in de procedure die is aangevangen met een startbeslissing als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van die wet daaraan dus niet hoeft te worden voldaan, is dit artikellid buiten toepassing verklaard. Hetzelfde geldt voor artikel 5.48, tweede en derde lid, van de Omgevingswet. Dit laat uiteraard onverlet dat het de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vrij staat in een al aangevangen procedure alsnog in de geest van deze bepalingen te handelen.

Voorts is het vierde lid van artikel 5.47 van de Omgevingswet niet van toepassing verklaard. Op grond van artikel 2, derde lid, aanhef en onder c, van de Tracéwet moet van de hier bedoelde informatie al kennis worden gegeven in de startbeslissing.

Artikel 4.43 (structuurvisie)

Net als voor de startbeslissing geldt voor de structuurvisie dat zij een equivalent heeft in de Omgevingswet, en wel in de vorm van de voorkeursbeslissing als bedoeld in artikel 5.49 van de Omgevingswet. Daarom wordt de ontwerpstructuurvisie in dit artikel gelijkgesteld aan de (ontwerp)voorkeursbeslissing. Dat brengt mee dat als op grond van de structuurvisie nog geen ontwerp-tracébesluit ter inzage is gelegd, op het vervolg van de procedure afdeling 5.2 van de Omgevingswet van toepassing is. Een structuurvisie leidt in dat geval dus niet tot een tracébesluit, maar tot een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van de Omgevingswet.

Artikel 4.44 (tracébesluit)

Eerste lid

In dit artikel is bepaald dat op een tracébesluit waarvoor voor de inwerkingtreding van afdeling 5.2 van de Omgevingswet een ontwerp ter inzage is gelegd, tot het besluit onherroepelijk is het oude recht van toepassing blijft. Zoals uiteen is gezet in de toelichting bij artikel 4.1 worden met het «oude recht» zowel de inhoudelijke als de procedurebepalingen bedoeld. Het gaat om al het toepasselijke recht, dus voor het tracébesluit niet alleen om de Tracéwet zelf, maar ook om de relevante bepalingen van de Wro, de Wabo en de Chw.

Hiermee wordt aangesloten bij de hoofdregel in artikel 4.4 van dit wetsvoorstel en het brengt mee dat de terinzagelegging van een ontwerp tracébesluit, anders dan de kennisgeving/terinzagelegging van een startbeslissing als bedoeld in artikel 2 of een (ontwerp)structuurvisie als bedoeld in artikel 6 van de Tracéwet, leidt tot de vaststelling van een tracébesluit. Dat is nodig omdat de Tracéwet geen met artikel 5.52 van de Omgevingswet vergelijkbare bepaling bevat: de Tracéwet voorziet er niet in dat het tracébesluit direct het omgevingsplan wijzigt. Het ontwerp-tracébesluit heeft dus niet de vorm van een set regels die de regels van het omgevingsplan wijzigen voor zover dat nodig is voor de realisatie van het project. Evenmin staat in de Tracéwet dat in het tracébesluit uitdrukkelijk moet worden bepaald dat het tracébesluit als bepaalde uitvoeringsvergunningen heeft te gelden.

Tweede lid

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet uiteen is gezet, komt de zogenoemde oplevertoets van artikel 23 van de Tracéwet in de Omgevingswet niet terug, omdat deze toets ziet op monitoring van de gevolgen van projecten en monitoring al plaatsvindt op grond van afdeling 20.1 en in het kader van de mer-evaluatie²⁵⁴. Als een tracébesluit wordt vastgesteld na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, hoeft in het besluit daarom geen termijn te worden opgenomen waarbinnen een oplevertoets zal plaatsvinden.

Artikel 4.45 (vergevorderde projecten)

Er kunnen projecten zijn waarvoor het ontwerp-tracébesluit wordt verwacht rond de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een tracébesluit heeft andere rechtsgevolgen dan een projectbesluit en is (daarom) anders vormgegeven dan een projectbesluit (het meest in het oog springende aspect is dat het projectbesluit regels bevat die het omgevingsplan wijzigen, terwijl het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit en omgevingsvergunning om van het bestemmingsplan of de beheersverordening af te wijken). Daarom zal zonder specifieke regeling voor deze gevallen een situatie ontstaan waarbij het moeten toepassen van het nieuwe recht noodzaakt tot herschrijven van teksten en mogelijk zelfs aanpassen van al verricht onderzoek. Door kort voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet projecten aan te wijzen waarvoor het ontwerp-tracébesluit al grotendeels is opgesteld en op die projecten het oude recht van toepassing te laten, wordt vertraging en dubbel werk voorkomen. Het zal hierbij gaan om projecten waarvoor geen voorkeursbeslissing wordt genomen, omdat voor die projecten mogelijk al snel na de startbeslissing met voorbereidende werkzaamheden voor het op te stellen ontwerp-tracébesluit wordt begonnen.

²⁵⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 189, 190 en 307.

Met deze regeling wordt aangesloten bij de regeling die is getroffen bij de wijziging van de Tracéwet in 2011, waarbij ook op grond van het overgangsrecht projecten zijn aangewezen waarvan de verkenning ver gevorderd was, teneinde een goede voortgang van die procedures te waarborgen.²⁵⁵ Om te bewerkstelligen dat het oude recht niet al te lang hoeft te worden toegepast, is de regeling wel beperkt tot projecten waarvoor binnen een jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerp-tracébesluit ter inzage wordt gelegd.

Artikel 4.46 (tracébesluiten Blankenburgverbinding en ViA15)

Op grond van artikel 3 van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 gelden de tracébesluiten voor de projecten Blankenburgverbinding en ViA15 ook als tolbesluit en kunnen deze tracébesluiten voor zover ze betrekking hebben op tolheffing, nadat ze onherroepelijk zijn geworden, worden gewijzigd of ingetrokken door een tolbesluit. Dit artikel zorgt ervoor dat dat ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet het geval blijft.

Artikel 4.47 (tracébesluit geldt als projectbesluit)

Eerste lid

In artikel 13, vierde lid, eerste zin, van de Tracéwet is bepaald dat een tracébesluit, voor zover het niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan dat, of de beheersverordening die, geldt voor de betrokken locatie, geldt als omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. In het eerste lid, onder a, wordt voorzien in overgangsrecht voor deze regeling door te bepalen dat het tracébesluit na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in zoverre geldt als een projectbesluit waarin is bepaald dat het geldt als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Deze gelijkstelling brengt mee dat ten behoeve van het project wordt afgeweken van met het tracébesluit strijdige regels in het omgevingsplan. Dat geldt voor alle regels van het omgevingsplan, dus ook voor de voorbeschermingsregels die op grond van het tracébesluit zelf in het omgevingsplan zijn opgenomen (artikel 13, eerste lid, van de Tracéwet in samenhang met artikel 4.49 van dit wetsvoorstel). Daarom is geen afzonderlijke overgangsrechtelijke regel opgenomen voor artikel 13, derde lid, van de Tracéwet.

Onder b is geregeld dat het tracébesluit ook geldt als omgevingsvergunning voor de in het omgevingsplan aan een vergunningsplicht onderworpen activiteiten, bedoeld in het vijfde lid van artikel 13 van de Tracéwet, dus als omgevingsvergunning voor een «binnenplanse» omgevingsplanactiviteit.

Onder c wordt – als overgangsregeling voor artikel 13, zesde lid, van de Tracéwet – bepaald dat voor handelingen ter uitvoering van het tracébesluit waarvoor op grond van artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit nodig is, het tracébesluit geldt als verkeersbesluit.

De gelijkstelling van een tracébesluit aan een projectbesluit brengt mee dat het tracébesluit nadat het onherroepelijk is geworden (dus als het oude recht niet meer van toepassing is) kan worden gewijzigd door een wijziging als bedoeld in artikel 5.50 van de Omgevingswet. Zolang artikel 22.16 van de Omgevingswet van toepassing is, hoeft daarbij niet het

²⁵⁵ Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, artikel III (Stb. 2011, 595).

omgevingsplan gewijzigd te worden: als de wijziging in strijd is met het omgevingsplan, kan volstaan worden met het vaststellen van een wijziging van het van rechtswege ontstane projectbesluit dat dan wederom geldt als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Daarbij is ingevolge artikel 5.50 van de Omgevingswet paragraaf 5.2.2 (voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing) van die wet niet op de wijziging van toepassing. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, als een wijziging nodig is waarvoor een «binnenplanse» omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een verkeersbesluit als bedoeld in artikel 15 van de Wegenverkeerswet nodig is of als een wijziging meebrengt dat alsnog een vergunning nodig is op grond van de regels die nog op grond van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in de Omgevingswet zullen worden opgenomen.

Ten slotte brengt de gelijkstelling van een tracébesluit aan een projectbesluit mee dat de op grond van artikel 10 van de Tracéwet in het besluit opgenomen maatregelen en voorzieningen kunnen worden gewijzigd met toepassing van artikel 5.50 van de Omgevingswet.

Tweede lid

Uit de tweede zin van het vierde lid van artikel 13 van de Tracéwet, gelezen in samenhang met artikel 2.10 Wabo, volgt dat een bouwvergunning moet worden geweigerd als deze in strijd is met het tracébesluit. Dit lid regelt dat dat ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet het geval zal blijven.

Artikel 4.48 (tracébesluit en Wet natuurbescherming)

Uit het samenstel van artikel 13, zevende en achtste lid, van de Tracéwet volgt dat op handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming niet van toepassing is, en dat in plaats daarvan de toets of wordt voldaan aan artikel 2.8 van die wet (de «habitattoets») wordt verricht bij de vaststelling van het tracébesluit. Uiteraard is dat alleen aan de orde als de handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied als bedoeld in de Wet natuurbescherming kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor dat gebied, kortom: als het gaat om handelingen waarop artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming betrekking heeft. Daarnaast, zo volgt uit artikel 13, negende lid, van de Tracéwet, hoeft de toets niet te worden verricht als is voldaan aan artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming. Reden daarvan is dat in die gevallen het verbod van artikel 2.7 niet van toepassing is.

In dit artikel is een overgangsregeling opgenomen voor dit samenstel van bepalingen uit de Tracéwet. De regeling houdt in dat het tracébesluit voor zover het betrekking heeft op handelingen waarvoor de vergunningplicht van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming geldt, geldt als projectbesluit dat geldt als de benodigde vergunning.

Artikel 4.49 (tracébesluit: voorbereidingsbescherming)

Op grond van artikel 13, eerste lid, van de Tracéwet geldt een tracébesluit als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro. Daaruit volgt dat in een tracébesluit verboden en vergunningplichten als bedoeld in artikel 3.3 en artikel 3.7, vierde lid, Wro kunnen zijn opgenomen. Dit artikel regelt dat het tracébesluit in zoverre geldt als een voorbereidingsbesluit als

bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet, zoals dat artikel op grond van dit wetsvoorstel komt te luiden. Hierdoor wordt verzekerd dat ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het gebied waar het tracébesluit betrekking op heeft geen activiteiten kunnen worden verricht waardoor dat gebied minder geschikt wordt voor de realisering van het project. Het tweede lid regelt dat de voorbereidingsbescherming niet vervalt op de uit artikel 4.14, vierde lid, volgende tijdstippen, maar pas als het omgevingsplan in overeenstemming met het tracébesluit is gebracht.

Artikel 4.50 (aanpassen omgevingsplan aan tracébesluit)

Eerste lid

In het tiende lid van artikel 13 van de Tracéwet is bepaald dat de gemeenteraad een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden een bestemmingsplan of beheersverordening in overeenstemming met het tracébesluit moet vaststellen.

Hier is een overgangsregeling getroffen voor tracébesluiten waarvoor dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet is gebeurd. Daarbij is niet de termijn van een jaar overgenomen. Reden daarvan is dat na de inwerkingtreding van de Omgevingswet alle van kracht zijnde bestemmingsplannen en beheersverordeningen gaan gelden als tijdelijk deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet, zoals dat ten gevolge van dit wetsvoorstel komt te luiden, en dat bij wijziging daarvan aan de Omgevingswet en de bij of krachtens die wet gestelde regels zal moeten worden voldaan. Vanwege de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan wordt gemeenten een ruime termijn gegund²⁵⁶ waarbinnen zij zelf kunnen bepalen op welke manier zij de omvorming van het omgevingsplan dat ontstaat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot een compleet omgevingsplan dat aan alle nieuwe regelgeving voldoet, tot stand willen brengen. Een verplichte inpassing van het tracébesluit in het nog onvolkomen omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zou dat proces, en de keuzevrijheid die de gemeente heeft bij de inrichting van dat proces, doorkruisen. Daarom wordt voor de inpassing van het tracébesluit aangesloten bij de overgangstermijn die gemeenten krijgen om een omgevingsplan op te stellen dat aan alle eisen van de omgevingswet voldoet. Het tijdstip waarop het omgevingsplan aan alle eisen van de nieuwe regelgeving moet voldoen zal bij koninklijk besluit worden bepaald (zie daarvoor hoofdstuk 22 van de Omgevingswet, zoals dat ten gevolge van dit wetsvoorstel komt te luiden); bij dat tijdstip wordt hier aangesloten.

Omdat de inpassing van het tracébesluit in het omgevingsplan in beginsel geen wijziging inhoudt waarvoor nieuwe beleidskeuzes moeten worden gemaakt, kan worden verwacht dat gemeenteraden voor de uitvoering van deze verplichting gebruik zullen willen maken van de bevoegdheid in artikel 2.8 van de Omgevingswet om het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Daarom is die bepaling hier van toepassing verklaard.

Tweede lid

Dit lid bevat overgangsrecht voor de regeling uit artikel 13, tiende lid, tweede zin, van de Tracéwet. Het regelt dat tegen het ontwerp van een omgevingsplan geen zienswijzen kunnen worden ingebracht over het deel

²⁵⁶ Zie paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

van het ontwerp dat zijn grondslag vindt in het tracébesluit. Uit artikel 6:13 Awb volgt dat in de beroepsprocedure bij de rechter over dat deel ook geen beroepsgronden kunnen worden ingebracht. Hiermee wordt voorkomen dat dezelfde regeling tweemaal onderwerp van een (rechtsbeschermings)procedure wordt.

Derde lid

Dit lid bevat overgangsrecht voor artikel 13, elfde lid, van de Tracéwet. Omdat het tracébesluit op grond van artikel 4.47 geldt als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit en in zoverre in de plaats komt van met het tracébesluit strijdige regels uit het omgevingsplan, moet desgevraagd niet alleen het omgevingsplan, maar ook het tracébesluit kunnen worden geraadpleegd.

Artikel 4.51 (coördinatie uitvoeringsbesluiten tracébesluit)

Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet treedt de nieuwe afdeling 3.5 Awb in werking, waarin een nieuwe coördinatieregeling is opgenomen. Dit artikel regelt dat de nieuwe coördinatieregeling van toepassing is op besluiten ter uitvoering van een tracébesluit. Hiermee wordt aangesloten bij de regeling voor projectbesluiten voor hoofdinfrastructuur in artikel 5.46, gelezen in samenhang met de artikelen 5.45, tweede lid, en 16.7 van de Omgevingswet. Zo wordt voorkomen dat nog langdurig op de coördinatieregeling van artikel 20 van de Tracéwet moet worden teruggevallen. Alleen op besluiten waarvan de gecoördineerde voorbereiding al is aangevangen, blijft de regeling van artikel 20 van de Tracéwet van toepassing. Dat voorkomt dat in de loop van het besluitvormingsproces op een andere coördinatieregeling moet worden overgeschakeld. In artikel 20 van de Tracéwet wordt geen aanvangsmoment van de gecoördineerde voorbereiding van besluiten aangewezen. In de praktijk is er wel een herkenbaar aanvangsmoment, namelijk de verzending van de zogenoemde cluster- en termijnbrief aan de betrokken bevoegde gezagen. In die brief staat welke besluiten worden geclusterd; ook wordt de in artikel 20, vierde lid, onder a, van de Tracéwet bedoelde termijn erin vermeld. Het ligt dus in de rede dat als deze brief is verstuurd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, de coördinatie zal plaatsvinden met toepassing van artikel 20 van de Tracéwet.

Door de van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 16.87, derde lid, van de Omgevingswet wordt bewerkstelligd dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op beroepen tegen de uitvoeringsbesluiten van het tracébesluit ook bij toepassing van de nieuwe coördinatieregeling binnen zes maanden beslist. Voor de gevallen waarin nog toepassing wordt gegeven aan de coördinatieregeling van artikel 20 van de Tracéwet is dat bepaald in artikel 26, derde lid, van de Tracéwet.

§ 4.3.10 Overgangsbepalingen Waterwet

Algemeen

In afdeling 4.1 zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten of besluiten tot oplegging van een gedoogplicht. Op grond van artikel 4.1, onder f, is die afdeling van toepassing op de voorbereiding van besluiten op grond van de artikelen 5.1, 5.2, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 en 6.10 van de Waterwet. De overgangsbepalingen van afdeling 4.1 regelen de eerbiedigende werking voor totstandkomings- of rechtsbeschermingspro-

cedures tegen een legger, een peilbesluit, een watervergunning, een gedoogplichtbeschikking en een toegangsbeperkingsverbod. Op grond van artikel 4.2, onder o, is afdeling 4.1 van toepassing op de voorbereiding van besluiten tot oplegging van een gedoogplicht op grond van of met toepassing van de artikelen 5.21, eerste lid, 5.22, eerste lid, en 5.24, eerste lid, van de Waterwet.

In afdeling 4.2 is het overgangsrecht opgenomen voor enkele instrumenten van de Omgevingswet, zoals het omgevingsplan, de omgevingsvisie of de omgevingsvergunning. In artikel 4.13 is de gelijkstellingsbepaling opgenomen voor bestaande vergunningen, waardoor ook de gelijkstelling van de watervergunning op grond van de artikelen 6.2, 6.3 en 6.4 van de Waterwet aan de omgevingsvergunning is geregeld. In artikel 4.16 staat de gelijkstellingsbepaling voor bestaande gedoogplichtbeschikkingen, zodat de gedoogplichtbeschikkingen uit de artikelen 5.21, eerste lid, 5.22, eerste lid en 5.24, eerste lid, van de Waterwet aan de gedoogplichtbeschikking uit artikel 10.17 van de Omgevingswet worden gelijkgesteld (zie meer uitgebreid de toelichting bij dat artikel). In artikel 4.21 is het overgangsrecht voor nadeelcompensatie op grond van artikel 7.14, eerste lid, van de Waterwet geregeld. Het overgangsrecht voor de bestaande digitale voorziening krachtens de Waterwet wordt in artikel 4.24 geregeld. Voor nadere duiding bij de artikelen wordt verwezen naar de toelichting.

Voor zover het overgangsrecht voor besluiten of instrumenten op grond van de Waterwet nog niet geregeld is in afdeling 4.1 of 4.2 is voor die besluiten of instrumenten overgangsrecht opgenomen in afdeling 4.3, in paragraaf 4.3.10 in het bijzonder. De volgende voorbeelden kunnen de samenhang tussen de afdelingen illustreren. Het overgangsrecht voor het peilbesluit is bijvoorbeeld zowel geregeld in afdeling 4.1 (eerbiedigende werking voor in voorbereiding zijnde of nog niet onherroepelijke peilbesluiten) als in afdeling 4.3 (gelijkstelling van onherroepelijke peilbesluiten in artikel 4.61). Het overgangsrecht voor de watervergunning en de gedoogplichtbeschikking is zowel geregeld in afdeling 4.1 (eerbiedigende werking voor in voorbereiding zijnde of nog niet onherroepelijke watervergunningen en gedoogplichtbeschikkingen op grond van de Waterwet) als in afdeling 4.2 (gelijkstelling van onherroepelijke watervergunningen en gedoogplichtbeschikkingen). Het overgangsrecht voor projectplannen of aanwijzingen is volledig geregeld in afdeling 4.3, in de artikelen 4.62 tot en met 4.65 en 4.69 tot en met 4.71. Deze artikelen regelen zowel de gelijkstelling van onherroepelijke projectplannen en aanwijzingen als de eerbiedigende werking voor in voorbereiding en in een rechtsbeschermingsprocedure zijnde projectplannen en aanwijzingen. Voor dit laatste is gekozen, omdat projectplannen en aanwijzingen een eigen procedure voor de totstandkoming volgen, die afwijkt van de procedures die genoemd worden in afdeling 4.1. In afdeling 4.3, in de artikelen 4.75 tot en met 4.78, is het overgangsrecht geregeld voor de vergoeding en afhandeling van schade op grond van de Waterwet.

N.B. Er wordt geen overgangsrecht geregeld voor de waterakkoorden op grond van artikel 3.7 van de Waterwet, omdat deze akkoorden ook zonder overgangsrecht hun rechtsgeldigheid behouden. Het vervel van de wettelijke verplichting daartoe doet niet af aan de rechtsgeldigheid, zolang de partijen die bij het akkoord zijn aangesloten zich aan het akkoord gebonden achten en het akkoord niet opzeggen.

Artikel 4.52 (technische leidraad)

Op grond van artikel 2.6 van de Waterwet draagt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zorg voor de totstandkoming en verkrijgbaarstelling van technische leidraden voor het ontwerp, het beheer en het onderhoud van primaire waterkeringen. Deze leidraden worden in de praktijk uitgebracht door het Expertise Netwerk Waterveiligheid (hierna: ENW). Het ENW is het kennisnetwerk van de specialisten in waterveiligheid, die werken bij overheidsorganisaties en in het bedrijfsleven. Omdat artikel 2.6 van de Waterwet komt te vervallen, regelt dit artikel dat de leidraden die daarop gebaseerd zijn hun juridische gelding behouden, doordat zij worden gelijkgesteld aan een leidraad als bedoeld in artikel 2.19, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet.

Aangezien het verkrijgbaar stellen van een leidraad geen besluit in de zin van de Awb is, staat er geen beroep tegen open en vindt de gelijkstelling plaats op het moment dat de leidraad van kracht is geworden.

Artikel 4.53 (kaart kustlijn)

Op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Waterwet stelt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat kosteloos een kaart van de kustlijn verkrijgbaar, die elke zes jaar wordt herzien. Deze kaart is van belang voor het voorkomen of het tegengaan van de landwaartse verplaatsing van de kustlijn. Omdat artikel 2.7, tweede lid, van de Waterwet komt te vervallen, regelt dit artikel dat de kaart die daarop gebaseerd is zijn juridische gelding behoudt, doordat hij wordt gelijkgesteld aan een kaart als bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet.

Aangezien het verkrijgbaar stellen van een kaart geen besluit in de zin van de Awb is, staat er geen beroep tegen open en vindt de gelijkstelling plaats op het moment dat de kaart van kracht is geworden.

Artikel 4.54 (aanwijzing provincie)

Eerste lid

Artikel 3.12 van de Waterwet bevat de grondslag voor de aanwijzing van gedeputeerde staten aan het bestuur van een waterschap over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken (als bedoeld in die wet), als een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert. Aanwijzingen die zijn gegeven voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en waaraan dan nog geen uitvoering is gegeven of niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, moeten hun juridische gelding behouden. Dit is geregeld in het eerste lid waarin een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.12 van de Waterwet wordt gelijkgesteld aan een instructie aan het waterschapsbestuur als bedoeld in artikel 2.33, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Dit betreft de instructie op grond van de Omgevingswet van gedeputeerde staten aan het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer.

Tweede lid

In het tweede lid is in een vergelijkbare gelijkstelling voorzien voor de aanwijzing als bedoeld in artikel 3.12 van de Waterwet die betrekking heeft op een projectplan dat wordt vastgesteld in overeenstemming met paragraaf 5.2 van de Waterwet. Deze aanwijzing wordt gelijkgesteld aan een instructie van gedeputeerde staten aan het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van de

Omgevingswet. Gekozen is voor een aparte gelijkstelling om hiermee buiten twijfel te stellen dat als aan een aanwijzing over een projectplan nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, daaraan uitvoering moet worden gegeven bij de vaststelling van een projectbesluit. Onder «nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven» wordt verstaan dat helemaal nog niet of niet op de juiste wijze uitvoering is gegeven aan de aanwijzing.

Derde lid

Dit lid regelt overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of lopende procedures. Dit overgangsrecht is identiek aan dat van afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel en is in een afzonderlijk lid opgenomen, omdat de procedure niet aanvangt met een terinzagelegging van een ontwerpbesluit maar met het in kennis stellen van het bestuur van een waterschap van het voornemen tot het geven van een aanwijzing.

Artikel 4.55 (aanwijzing Rijk)

Eerste lid

Artikel 3.13 van de Waterwet bevat de grondslag voor de aanwijzing van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan gedeputeerde staten of het bestuur van een waterschap over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken in het kader van het waterbeheer. Aanwijzingen die zijn gegeven voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en waaraan dan nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, moeten hun juridische gelding behouden. Onder «nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven» wordt verstaan dat helemaal nog niet of niet op de juiste wijze uitvoering is gegeven aan de aanwijzing. Dit is geregeld in dit lid waarin een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet wordt gelijkgesteld aan een instructie aan het provinciebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer als bedoeld in artikel 2.34, derde lid, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Dit lid regelt overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of lopende procedures. Dit overgangsrecht is identiek aan dat van afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel en is in een afzonderlijk lid opgenomen, omdat de procedure niet aanvangt met een terinzagelegging van een ontwerpbesluit maar met het in kennis stellen van het bestuur van een waterschap of het provinciebestuur van het voornemen tot het geven van een aanwijzing.

Artikel 4.56 (nationaal waterplan)

Eerste en tweede lid

Op grond van artikel 4.1 van de Waterwet worden in het nationale waterplan de hoofdlijnen vastgelegd van het nationale waterbeleid. In het nationale waterplan worden op grond van artikel 4.1, derde lid, van de Waterwet ook de stroomgebiedbeheerplannen voor de stroomgebied-districten Rijn, Maas, Schelde en Eems opgenomen, voor zover betrekking hebbend op het Nederlandse grondgebied. In de Omgevingswet wordt de verplichting tot het vaststellen van deze beheerplannen apart vermeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a en b. De verplichtingen tot het vaststellen

van deze plannen volgen uit de kaderrichtlijn water respectievelijk de richtlijn overstromingsrisico's. Een stroomgebiedbeheerplan als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, onder a, van de Waterwet, dat strekt ter uitvoering van artikel 13 van de kaderrichtlijn water, en van kracht is, wordt door het eerste lid gelijkgesteld met een stroomgebiedsbeheerplan voor het betreffende stroomgebiedsdistrict als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet. Het deel van het nationale waterplan, bedoeld in artikel 4.1, tweede lid, onder d, van de Waterwet, dat strekt ter uitvoering van de artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's, en van kracht is, wordt door het tweede lid gelijkgesteld aan een overstromingsrisicobeheerplan als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Zodoende behouden deze onderdelen van het nationale waterplan hun juridische gelding.

Derde lid

Artikel 4.1, derde lid, onder b, van de Waterwet biedt de grondslag voor het vaststellen van het actieplan voor het Noordzeegebied zoals dat volgt uit de kaderrichtlijn mariene strategie²⁵⁷. In de Omgevingswet is de grondslag voor dat plan opgenomen in artikel 3.9, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet. Het actieplan op grond van de Waterwet wordt in dit lid gelijkgesteld aan een programma van maatregelen mariene strategie op grond van de Omgevingswet en behoudt daardoor zijn juridische gelding.

Vierde lid

Artikel 4.1, derde lid, onder b, van de Waterwet biedt de grondslag voor het vaststellen van het plan zoals dat volgt uit de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning²⁵⁸. In de Omgevingswet is de grondslag voor dat plan opgenomen in artikel 3.9, tweede lid, onder d. Het deel van het nationale waterplan op grond van de Waterwet wordt in dit lid gelijkgesteld aan het maritiem ruimtelijk plan op grond van de Omgevingswet en behoudt daardoor zijn juridische gelding.

Vijfde lid

De meer concrete aspecten uit het nationale waterplan op grond van de Waterwet, zoals de maatregelen op nationaal niveau ter uitvoering van bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water en de aanwijzing van functies van rijkswateren, krijgen in de Omgevingswet een plaats in het nationaal waterprogramma op grond van artikel 3.9, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet. De delen van het nationale waterplan die niet in de voorgaande leden zijn genoemd, maar die een uitwerking zijn van het te voeren waterbeleid én van kracht zijn, worden door het vijfde lid gelijkgesteld met het nationaal waterprogramma, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet.

De strategische delen uit het nationaal waterplan op grond van de Waterwet kunnen opgaan in de nationale omgevingsvisie. Aangezien de nationale omgevingsvisie er is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet hoeft voor de strategische delen van het nationaal waterplan geen overgangsrecht te worden geregeld.

²⁵⁷ Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEG L 164)

²⁵⁸ Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning (PbEU L 257).

Zesde lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde plannen of delen ervan. Op de voorbereiding blijft het oude recht van toepassing als voor de inwerkingtreding van artikel 3.9 van de Omgevingswet een ontwerp ter inzage is gelegd. Op het moment dat het (deel van het) plan van kracht wordt, wordt het op grond van één van de voorgaande leden gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguur onder de Omgevingswet.

Artikel 4.57 (regionaal waterplan)

Eerste lid

De meer concrete aspecten uit het regionaal waterplan op grond van de Waterwet krijgen in de Omgevingswet een plaats in het regionaal waterprogramma op grond van artikel 3.8, tweede lid, van de Omgevingswet. Het deel van het regionaal waterplan dat dus een uitwerking is van het te voeren waterbeleid en van kracht is, wordt gelijkgesteld aan het regionaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, van de Omgevingswet.

De strategische delen uit het regionaal waterplan, dat op grond van artikel 4.4 van de Waterwet wordt vastgesteld, gaan op in de provinciale omgevingsvisie, bedoeld in artikel 3.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Voor het overgangsrecht daarvan wordt verwezen naar artikel 4.10 van dit wetsvoorstel.

Tweede lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde regionale waterplannen. Op de voorbereiding blijft het oude recht van toepassing als voor de inwerkingtreding van artikel 3.8 van de Omgevingswet een ontwerp ter inzage is gelegd. Op het moment dat het regionale waterplan van kracht wordt, wordt het op grond van het vorige lid gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguur onder de Omgevingswet.

Artikel 4.58 (beheerplan waterschappen en Rijk)

Op grond van artikel 4.6 van de Waterwet stellen de waterbeheerders een beheerplan vast voor de watersystemen onder hun beheer.

Eerste lid

Het beheerplan dat op grond van artikel 4.6 van de Waterwet wordt vastgesteld door waterschappen voor regionale wateren wordt als het van kracht is, door dit lid gelijkgesteld aan het waterbeheerprogramma als bedoeld in artikel 3.7 van de Omgevingswet.

Tweede lid

Het beheerplan dat op grond van artikel 4.6 van de Waterwet wordt vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor rijkswateren is het Beheer- en Ontwikkelplan voor de rijkswateren. Dit beheerplan wordt als het van kracht is, door dit lid gelijkgesteld aan een onderdeel van het nationaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet.

Derde lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde beheerplannen. Op de voorbereiding blijft het oude recht van toepassing als voor de inwerkingtreding van artikel 3.7 respectievelijk 3.9 van de Omgevingswet een ontwerp daarvan ter inzage is gelegd. Op het moment dat het beheerplan van kracht wordt, wordt het op grond van één van de voorgaande leden gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguur onder de Omgevingswet.

Artikel 4.59 (legger)

De legger, momenteel geregeld in artikel 5.1, eerste lid, eerste zin, van de Waterwet, beschrijft normatief de fysieke kenmerken of vereiste toestand van waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmetingen en constructie. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, tweede zin, van de Waterwet, wordt op een overzichtskaart, ook wel bekend als de leggerkaart, de ligging van waterstaatswerken en de daaraan grenzende beschermingszones aangegeven.

Anders dan artikel 5.1, eerste lid, tweede zin, van de Waterwet, verplicht artikel 2.39 van de Omgevingswet niet om de aanwijzing van beperkingengebieden in de legger op te nemen. Omwille van de vergunningplicht voor activiteiten in beperkingengebieden, past de aanwijzing van beperkingengebieden beter bij de regeling van die vergunningen en bij algemene regels. De beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk worden aangewezen en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling (zie artikel 2.21a in samenhang met artikel 2.20 van de Omgevingswet). Analoog hieraan past de aanwijzing van beperkingengebieden met betrekking tot regionale waterstaatswerken beter bij de waterschapsverordening, bedoeld in artikel 2.5 van de Omgevingswet.

In dit artikel wordt de vaststelling of wijziging van de ligging van een beschermingszone uitgezonderd van het overgangsrecht voor de legger. Het overgangsrecht daarvoor is geregeld in de overgangsbepaling voor de waterschapsverordening (artikel 4.7). Het overgangsrecht voor de legger bestaat uit een gelijkstellingsbepaling van de bestaande legger op grond van artikel 5.1, eerste lid, eerste zin, van de Waterwet aan de legger, bedoeld in artikel 2.39, eerste lid, van de Omgevingswet. Het moment van gelijkstelling is als deze van kracht is geworden. Tegen een legger zonder de vaststelling of wijziging van de ligging van een waterbergingsgebied of een beschermingszone staat immers geen beroep open (zie de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak in bijlage 2 bij de Awb). Een legger bindt namelijk alleen de waterbeheerder en bevat geen normen waaraan derden rechten kunnen ontlenen.

Artikel 4.60 (vrijstelling leggerplicht)

Een bij provinciale verordening op grond van 5.1, derde lid, tweede zin, van de Waterwet, gegeven vrijstelling van de leggerplicht, geldt na de inwerkingtreding van artikel 2.39, vierde lid, van de Omgevingswet, als een vrijstelling op grond van dat artikel, tot de inwerkingtreding van een vrijstelling voor deze waterstaatswerken op grond van dat artikel in de Omgevingswet of tot het tijdstip waarop blijkt dat geen vrijstelling (meer) wordt verleend. Dit laatstgenoemde tijdstip kan blijken uit de publicatie van de provinciale verordening of uit directe berichtgeving aan de belanghebbenden.

Artikel 4.61 (peilbesluit)

Het peilbesluit is momenteel geregeld in artikel 5.2 van de Waterwet. Een peilbesluit geeft de waterstanden of bandbreedte daarvan aan die de waterbeheerder zo veel mogelijk in stand moet houden. Het peilbesluit is van belang voor derden, zoals grondeigenaren en gebruikers van de grond, onder meer door de invloed die de waterstanden hebben op de mogelijkheden om die grond te gebruiken.

Eerste lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor peilbesluiten van het waterschapsbestuur of het bevoegde bestuursorgaan van een ander openbaar lichaam. Het lid voorziet in een gelijkstelling met een besluit als bedoeld in artikel 2.41, eerste lid, van de Omgevingswet. Het peilbesluit houdt daardoor zijn juridische gelding. Het moment van gelijkstelling is het moment waarop het projectbesluit onherroepelijk is.

Tweede lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor peilbesluiten van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het lid voorziet in een gelijkstelling met een besluit als bedoeld in artikel 2.41, tweede lid, van de Omgevingswet. Het peilbesluit houdt daardoor zijn juridische gelding. Het moment van gelijkstelling is het moment waarop het projectbesluit onherroepelijk is.

Een peilbesluit komt tot stand na een openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en is voor beroep vatbaar. Het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde peilbesluiten of lopende procedures is geregeld in afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel.

Artikel 4.62 (projectplan waterschap artikel 5.4 Waterwet)

Artikel 5.4 van de Waterwet voorziet in de verplichting om voor aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan vast te stellen. Het projectplan is vormvrij en wordt, afhankelijk van de mate van ingrijpendheid van het project, naar keuze van de beheerder, al dan niet voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Het projectplan is doorgaans op rechtsgevolg gericht, zodat het vatbaar is voor beroep. Als in de keur is geregeld dat voor werkzaamheden door of in opdracht van de beheerder geen watervergunning nodig is, wordt de «vergunning eigen dienst» vervangen door het projectplan. Onder de Omgevingswet komt het projectplan niet als juridische figuur terug. Waterschappen zullen aan zichzelf de voor de aanleg en wijziging van een waterstaatswerk benodigde omgevingsvergunningen moeten verlenen. Voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen in beheer bij het waterschap, moet op grond van artikel 5.46, tweede lid, van de Omgevingswet een projectbesluit worden vastgesteld. Voor overige projecten kan het dagelijks bestuur van het waterschap ervoor kiezen om een projectbesluit vast te stellen.

Eerste lid

Projectplannen die onherroepelijk zijn, moeten voor zover zij gericht zijn op rechtsgevolg, hun juridische gelding behouden. Daartoe wordt in het eerste lid bepaald dat deze projectplannen, voor zover de activiteiten zoals die in het projectplan staan omschreven onder de Omgevingswet nog vergunningplichtig zijn (bijvoorbeeld op grond van de waterschapsverordening), geldt als een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 van de Omgevingswet voor die activiteit. Met «die activiteit» wordt terugver-

wezen naar de in het projectplan omschreven activiteit. Door de gelijkstelling gaan ook de voorschriften verbonden aan een projectplan gelden als voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning.

Hiermee is gewaarborgd dat het project, ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, kan worden uitgevoerd.

Tweede lid

Voor projectplannen die nog niet onherroepelijk zijn, gaat het overgangsrecht uit van eerbiedigende werking. Het oude recht blijft daarop van toepassing.

Voor projectplannen die niet met toepassing van afdeling 3.4 Awb zijn voorbereid en die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn vastgesteld maar nog niet in werking zijn, geldt op grond van dit lid, dat daarop het oude recht van toepassing is totdat zij onherroepelijk zijn geworden.

Voor projectplannen die in voorbereiding zijn en nog niet zijn vastgesteld en waarbij geen toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.4 Awb voorziet dit artikel dus niet in overgangsrecht. De inwerkingtreding van de Omgevingswet dwingt de beheerder om gebruik te maken van de bevoegdheden die de Omgevingswet biedt. Verwacht wordt dat dit niet leidt tot vertragingen of extra bestuurlijke lasten omdat dit zich vooral zal voordoen bij de minder ingrijpende projecten.

Artikel 4.63 (projectplan Rijk artikel 5.4 Waterwet)

Artikel 5.4 van de Waterwet voorziet in de verplichting om voor aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan vast te stellen. Het projectplan is vormvrij en wordt, afhankelijk van de mate van ingrijpendheid van het project, naar keuze van de beheerder, al dan niet voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Het projectplan is doorgaans op rechtsgevolg gericht, waardoor dit vatbaar is voor beroep.

Voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk, moet op grond van artikel 5.46, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet een projectbesluit worden vastgesteld.

Eerste lid

Projectplannen die onherroepelijk zijn, moeten voor zover zij gericht zijn op rechtsgevolg, hun juridische gelding behouden. Daartoe wordt in het eerste lid bepaald dat zo'n projectplan, voor zover de activiteiten zoals die in het projectplan staan omschreven onder de Omgevingswet nog vergunningplichtig zijn, wordt gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning voor die activiteiten als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 2^o, van de Omgevingswet. Met «die activiteit» wordt terugverwezen naar de in het projectplan omschreven activiteit. Door de gelijkstelling gaan ook de voorschriften verbonden aan een projectplan gelden als voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning.

Hiermee is gewaarborgd dat het project, ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, kan worden uitgevoerd.

Tweede lid

Voor projectplannen die nog niet onherroepelijk zijn, gaat het overgangsrecht uit van eerbiedigende werking. Het oude recht blijft daarop van toepassing.

Voor projectplannen die niet met toepassing van afdeling 3.4 Awb zijn voorbereid en die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn vastgesteld, maar nog niet in werking zijn, geldt op grond van dit lid dat daarop het oude recht van toepassing is totdat zij onherroepelijk zijn.

Voor projectplannen die in voorbereiding zijn en nog niet zijn vastgesteld en waarbij geen toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.4 Awb voorziet dit artikel dus niet in overgangsrecht. De inwerkingtreding van de Omgevingswet dwingt de beheerder om gebruik te maken van de bevoegdheden die de Omgevingswet biedt. Verwacht wordt dat dit niet leidt tot vertragingen of extra bestuurlijke lasten, omdat dit zich vooral zal voordoen bij de minder ingrijpende projecten.

Artikel 4.64 (projectplan waterschap met projectprocedure § 5.2 Waterwet)

Voor bepaalde projecten voorziet paragraaf 5.2 van de Waterwet in een besluitvormingsprocedure voor projectplannen die is gericht op een snelle en eenvoudige besluitvorming over de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Deze regeling gaat uit van toepasselijkheid van afdeling 3.4 Awb en van een gecoördineerde voorbereiding, vaststelling en beroepsprocedure voor de voor het project benodigde besluiten. Paragraaf 5.2 van de Waterwet is allereerst van toepassing op de projectplannen tot aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen van waterschappen en het Rijk. Daarnaast is deze procedure van toepassing op bij of krachtens provinciale verordening aangewezen projectplannen van een waterschap.

Het projectplan van een waterschap heeft daarbij de goedkeuring van gedeputeerde staten nodig. Gedeputeerde staten zijn ook verantwoordelijk voor de coördinatie van de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan.

Eerste lid

Projectplannen van een waterschap die met toepassing van paragraaf 5.2 van de Waterwet tot stand zijn gekomen en onherroepelijk zijn, moeten hun juridische gelding behouden. Daartoe wordt in het eerste lid bepaald dat zo'n projectplan, voor zover de in het projectplan omschreven activiteit onder de Omgevingswet vergunningplichtig is, geldt als een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 van de Omgevingswet voor die activiteit. Met «die activiteit» wordt terugverwezen naar de in het projectplan omschreven activiteit. Door de gelijkstelling gaan ook de voorschriften verbonden aan een projectplan gelden als voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning.

Dit lid regelt dat als de betreffende activiteit in de waterschapsverordening is aangemerkt als een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, het projectbesluit als die omgevingsvergunning geldt. De artikelen 5.8 tot en met 5.14 van de Waterwet blijven van toepassing op de uitvoering van de omgevingsvergunning, zodat de uitvoering van dit voormalige projectplan conform de procedurevoorschriften van paragraaf 5.2 van de Waterwet kan worden afgerond. De artikelen 5.8 tot

en met 5.14 van de Waterwet behouden hun gelding tot de activiteit(en) genoemd in de omgevingsvergunning ten uitvoer zijn gelegd.

Tweede lid

Op projectplannen die worden vastgesteld in overeenstemming met paragraaf 5.2 van de Waterwet die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in procedure zijn en nog niet onherroepelijk zijn, is gekozen voor eerbiedigende werking. Het oude recht blijft daarop van toepassing totdat deze onherroepelijk zijn.

Derde lid

Als een projectplan op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet de fase van de terinzagelegging van het ontwerp heeft bereikt, blijft niet het oude recht daarop van toepassing, zoals het tweede lid van dit artikel bepaalt. In dat geval wordt het nieuwe recht van toepassing, waaronder de vereisten bij of krachtens artikel 5.47, en artikel 5.48, van de Omgevingswet. Dit lid bepaalt dat een ontwerpprojectbesluit als bedoeld in artikel 5.44, eerste en derde lid, van de Omgevingswet kan worden vastgesteld voor de gevallen, waarin:

- de voorbereiding van een projectplan in een vergevorderd stadium is,
- geen ontwerp van dat plan ter inzage is gelegd, en
- in de voorbereidingsprocedure wel geanticipeerd is op de bij of krachtens artikel 5.47, gestelde vereisten, en artikel 5.48, van de Omgevingswet.

Door dit lid wordt dus voorkomen dat voorbereidend werk voor een projectplan, dat voldoet aan de nieuwe vereisten, opnieuw zou moeten worden verricht, omdat die vereisten formeel nog niet golden. Door dit artikel wordt buiten twijfel gesteld dat waterschappen, die zich proactief hebben voorbereid op de inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog geconfronteerd zouden worden met extra werk. Dit zou haaks staan op een van de uitgangspunten voor het overgangsrecht, namelijk dat het uitvoerbaar moet zijn voor bestuursorganen en niet tot onevenredig hoge bestuurslasten moet leiden.

De voorwaarde dat «een procedure in een vergevorderd stadium is» is ontleend aan de overgangsbepaling van artikel III, tweede lid, van de Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten. Wanneer sprake is van een vergevorderd stadium, zal van geval tot geval kunnen verschillen. Werkzaamheden die al verricht zijn in het kader van een milieueffectrapportage hoeven ook niet opnieuw te worden gedaan, mits de informatie in het rapport nog actueel genoeg is voor het te nemen projectbesluit.

Voor de overige besluiten die in het kader van de coördinatie­regeling worden genomen, geldt het overgangsrecht zoals opgenomen in de afdelingen 4.1 en 4.2 en in paragraaf 4.3.10 van dit wets­voorstel. Op besluiten die ter inzage zijn gelegd of zijn aangevraagd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude recht van toepassing. Mochten besluiten die fase nog niet hebben bereikt, kunnen die besluiten na de inwerkingtreding worden genomen op basis van het nieuwe recht. De nieuwe besluiten kunnen dan gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van de coördinatie­regeling in afdeling 3.5 Awb.

Artikel 4.65 (projectplan Rijk met projectprocedure § 5.2 Waterwet)

Eerste lid

Projectplannen van het Rijk die met toepassing van paragraaf 5.2 van de Waterwet tot stand zijn gekomen en onherroepelijk zijn, moeten hun juridische gelding behouden. Daartoe wordt in dit lid bepaald dat zo'n projectplan geldt, voor zover de in het projectplan omschreven activiteit onder de Omgevingswet vergunningplichtig is, als een omgevingsvergunning voor die activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 2°, dat wil zeggen voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag is. Met «die activiteit» wordt terugverwezen naar de in het projectplan omschreven activiteit. Door de gelijkstelling gaan ook de voorschriften verbonden aan een projectplan gelden als voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning. De artikelen 5.8 tot en met 5.14 van de Waterwet blijven van toepassing op de uitvoering van de omgevingsvergunning, zodat de uitvoering van dit voormalige projectplan conform de procedurevoorschriften van paragraaf 5.2 van de Waterwet kan worden afgerond. De artikelen 5.8 tot en met 5.14 van de Waterwet behouden hun gelding tot de activiteit(en) genoemd in de omgevingsvergunning ten uitvoer is (zijn) gelegd.

Tweede lid

Op projectplannen die worden vastgesteld in overeenstemming met paragraaf 5.2 van de Waterwet, die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in procedure zijn en die nog niet onherroepelijk zijn, is gekozen voor eerbiedigende werking. Het oude recht blijft daarop van toepassing totdat deze onherroepelijk zijn.

Derde lid

Als een projectplan op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet de fase van de terinzagelegging van het ontwerp heeft bereikt, blijft niet het oude recht daarop van toepassing, zoals het tweede lid van dit artikel bepaalt. In dat geval wordt het nieuwe recht van toepassing, waaronder de vereisten bij of krachtens artikel 5.47, en artikel 5.48, van de Omgevingswet. Dit lid bepaalt dat een ontwerpprojectbesluit als bedoeld in artikel 5.44, eerste lid, van de Omgevingswet kan worden vastgesteld voor de gevallen, waarin:

- de voorbereiding van een projectplan in een vergevorderd stadium is,
- geen ontwerp van dat plan ter inzage is gelegd, en
- in de voorbereidingsprocedure wel geanticipeerd is op de bij of krachtens artikel 5.47, gestelde vereisten, en artikel 5.48, van de Omgevingswet.

Door dit lid wordt dus voorkomen dat voorbereidend werk voor een projectplan, dat voldoet aan de nieuwe vereisten, opnieuw zou moeten worden verricht, omdat die vereisten formeel nog niet golden. Door dit artikel wordt buiten twijfel gesteld dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, die zich proactief heeft voorbereid op de inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog geconfronteerd zou worden met extra werk. Dit zou haaks staan op een van de uitgangspunten voor het overgangsrecht, namelijk dat het uitvoerbaar moet zijn voor bestuursorganen en niet tot onevenredig hoge bestuurslasten moet leiden.

De voorwaarde dat «een procedure zich in een vergevorderd stadium bevindt» is ontleend aan de overgangsbepaling van artikel III, tweede lid, van de Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten. Wanneer sprake is van een vergevorderd stadium, zal van geval tot geval kunnen verschillen. Werkzaamheden die al verricht zijn in het kader van een milieueffectrapportage hoeven ook niet opnieuw te worden gedaan, mits de informatie in het rapport nog actueel genoeg is voor het te nemen projectbesluit.

Voor de overige besluiten die in het kader van de coördinatieregeling worden genomen, geldt het overgangsrecht zoals opgenomen in de afdelingen 4.1 en 4.2 en in paragraaf 4.3.10 van dit wetsvoorstel. Op besluiten die ter inzage zijn gelegd of zijn aangevraagd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude recht van toepassing. Mochten besluiten die fase nog niet hebben bereikt, kunnen die besluiten na de inwerkingtreding worden genomen op basis van het nieuwe recht. De nieuwe besluiten kunnen dan gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb.

Artikel 4.66 (ongewoon voorval bodem of oever)

Eerste lid

Een maatregel als bedoeld in artikel 5.15, eerste lid, van de Waterwet die van kracht is en die nog niet volledig ten uitvoer is gelegd, wordt gelijkgesteld aan een maatregel als bedoeld in artikel 19.4, eerste lid, van de Omgevingswet. De maatregel behoudt daardoor zijn rechtskracht ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Tweede lid

Een bevel als bedoeld in artikel 5.16, eerste tot en met derde lid, van de Waterwet dat van kracht is en dat nog niet volledig is opgevolgd, wordt gelijkgesteld aan een aanwijzing als bedoeld in artikel 19.4, tweede lid, van de Omgevingswet. Het bevel behoudt daardoor zijn rechtskracht ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Derde lid

Een maatregel of voorziening als bedoeld in artikel 5.17, eerste lid, van de Waterwet die van kracht is en die nog niet volledig ten uitvoer is gelegd, wordt gelijkgesteld aan een maatregel als bedoeld in artikel 19.4, eerste lid, van de Omgevingswet. De maatregel of voorziening behoudt daardoor zijn rechtskracht ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Omdat de maatregel, de voorziening of het bevel geen besluit is in de zin van afdeling 4.1 is die afdeling niet van toepassing. Omdat maatregelen, voorzieningen en bevelen onder grote tijdsdruk moeten worden genomen, wordt er geen overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde maatregelen, voorzieningen of bevelen geregeld. Dit betekent dat op maatregelen, voorzieningen en bevelen die nog niet van kracht zijn de Omgevingswet direct van toepassing wordt.

Artikel 4.67 (calamiteitenplan)

Eerste lid

Een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 5.29 van de Waterwet, dat van kracht is, wordt door dit lid gelijkgesteld aan een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 19.14 van de Omgevingswet. Het plan behoudt daardoor zijn juridische gelding.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat als een ontwerp van een calamiteitenplan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor commentaar is gezonden aan de besturen van de veiligheidsregio als bedoeld in artikel 5.29, derde lid, van de Waterwet, het oude recht daarop van toepassing blijft totdat het calamiteitenplan van kracht wordt.

Artikel 4.68 (maatregel bij gevaar voor waterstaatswerken)

Eerste lid

Een maatregel als bedoeld in artikel 5.30 van de Waterwet die van kracht is en die nog niet volledig ten uitvoer is gelegd, wordt door dit lid gelijkgesteld aan een maatregel als bedoeld in artikel 19.15 van de Omgevingswet. De maatregel behoudt daardoor zijn juridische gelding.

Tweede lid

Een melding als bedoeld in artikel 5.30, tweede of derde lid, van de Waterwet die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is gedaan, wordt door dit lid gelijkgesteld aan een melding als bedoeld in artikel 19.15, tweede lid, van de Omgevingswet. De melding behoudt daardoor haar juridische gelding.

Artikel 4.69 (aanwijzing provincie bij gevaar voor waterstaatswerken)

Algemeen

In paragraaf 5.5 van de Waterwet zijn artikelen opgenomen die gaan over het beteugelen van gevaar voor waterstaatswerken. Met het begrip «gevaar» wordt hier bedoeld: omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken. Deze artikelen hebben in de Omgevingswet een plek gekregen in afdeling 19.4.

Eerste lid

Op grond van artikel 5.31, eerste lid, van de Waterwet kunnen gedeputeerde staten, wanneer naar hun oordeel het bestuur van een waterschap niet of niet voldoende optreedt bij gevaar, toepassing geven aan artikel 3.12 van de Waterwet, waarin de bevoegdheid voor gedeputeerde staten is opgenomen tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van een waterschap. In dit lid wordt een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.12 die met toepassing van artikel 5.31, eerste lid, van de Waterwet, aan het bestuur van een waterschap is gegeven en onherroepelijk is, en waaraan nog niet op de in die aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, gelijkgesteld aan een instructie aan het waterschapsbestuur als bedoeld in artikel 19.16, eerste lid, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Op grond van artikel 5.31, tweede lid, van de Waterwet kan de commissaris van de Koning ook de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van een waterschap uitoefenen, wanneer de omstandigheden geen voorafgaande bijeenroeping van gedeputeerde staten gedogen. In dit lid wordt een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.12 die met toepassing van artikel 5.31, tweede lid, van de Waterwet, aan het bestuur van een waterschap is gegeven en onherroepelijk is, en waaraan nog niet op de in die aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, gelijkgesteld aan een instructie aan het waterschapsbestuur als bedoeld in artikel 19.16, tweede lid, van de Omgevingswet.

Derde lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of voor lopende procedures. Daarbij geldt dat als op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet een aanvang is gemaakt met het uitvoering geven aan de aanwijzing, en het overgangsrecht voor het betreffende besluit of de betreffende bevoegdheid aangeeft dat daarop het oude recht van toepassing blijft, dan moet daarbij ook uitvoering worden gegeven aan de aanwijzing.

Artikel 4.70 (getrapte aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken)

Eerste lid

Artikel 3.13 van de Waterwet bevat de grondslag voor de aanwijzing van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan gedeputeerde staten of het bestuur van een waterschap over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken in het kader van het waterbeheer. Op grond van artikel 5.31, derde lid, van de Waterwet kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning in de provincie een aanwijzing geven als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet. Hij kan hiertoe overgaan als zij naar zijn oordeel ten onrechte niet of niet voldoende gebruik maken van hun bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van een waterschap, wanneer dat bestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar.

Aanwijzingen die zijn gegeven voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en waaraan dan nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, moeten hun juridische gelding behouden. Dit is geregeld in het eerste lid waarin een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet die met toepassing van artikel 5.31, derde lid, van die wet wordt gegeven, wordt gelijkgesteld aan een instructie aan het provinciebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer als bedoeld in artikel 2.34, derde lid, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of voor lopende procedures. Daarbij geldt dat als op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet een aanvang is gemaakt met het uitvoering geven aan de aanwijzing, en het overgangsrecht voor het betreffende besluit of de betreffende bevoegdheid aangeeft dat daarop het oude recht van toepassing blijft, dan moet daarbij ook uitvoering worden gegeven aan de aanwijzing.

Artikel 4.71 (aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken)

Eerste lid

Artikel 3.13 van de Waterwet bevat de grondslag voor de aanwijzing van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan gedeputeerde staten of het bestuur van een waterschap over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken in het kader van het waterbeheer. Op grond van artikel 5.31, vierde lid, van de Waterwet kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, wanneer naar zijn oordeel het bestuur van een waterschap niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor een primaire waterkering, een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet aan het bestuur van een waterschap geven.

Aanwijzingen die zijn gegeven voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en waaraan dan nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, moeten hun juridische gelding behouden. Dit is geregeld in het eerste lid waarin een aanwijzing aan het bestuur van een waterschap als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet die met toepassing van artikel 5.31, vierde lid, wordt gegeven, wordt gelijkgesteld aan een instructie aan het waterschapsbestuur als bedoeld in artikel 19.16, vierde lid, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of voor lopende procedures. Daarbij geldt dat als op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet een aanvang is gemaakt met het uitvoering geven aan de aanwijzing, en het overgangsrecht voor het betreffende besluit of de betreffende bevoegdheid aangeeft dat daarop het oude recht van toepassing blijft, dan moet daarbij ook uitvoering worden gegeven aan de aanwijzing.

Artikel 4.72 (toegangsverbod of toegangsbeperking)

Op grond van artikel 6.10, eerste lid, van de Waterwet kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de toegang tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk geheel of gedeeltelijk verbieden of beperken. Zo een verbod of beperking, dat of die onherroepelijk is, wordt in het eerste of tweede lid van dit artikel gelijkgesteld aan een verbod of beperking als bedoeld in artikel 2.40, eerste lid, van de Omgevingswet. Het verbod of die beperking houdt daardoor zijn juridische gelding.

Het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde verboden of beperkingen of voor lopende procedures is geregeld in afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel. Het overgangsrecht voor genomen sanctiebesluiten voor overtredingen van het toegangsverbod is geregeld in de artikelen 4.22 en 4.23.

Artikel 4.73 (besluiten met toepassing van de coördinatiebepaling)

In paragraaf 4 van hoofdstuk 6 van de Waterwet is een regeling over een gecoördineerde behandeling van samenhangende aanvragen om vergunningen opgenomen. Het gaat hier om de aanvraag tot verlening of wijziging van een watervergunning die betrekking heeft op een inrichting waartoe een ippc-installatie als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, Wabo behoort of op een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet. Zo'n aanvraag moet op grond van artikel 6.27, eerste lid, van de Waterwet gelijktijdig worden ingediend met een aanvraag tot

verlening of wijziging van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo of een aanvraag om een vergunning op grond van de Kernenergiewet. De regeling komt er op neer dat de eerste aanvraag om een vergunning buiten behandeling moet worden gesteld als de andere aanvraag die nodig is (hierna: tweede aanvraag) niet binnen zes weken na indiening van die eerste aanvraag is ingediend. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de eerste aanvraag voor inwerking-treding van de Omgevingswet wordt ingediend en de tweede aanvraag binnen zes weken na indiening van de eerste aanvraag wordt ingediend en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wanneer niet in overgangsrecht wordt voorzien, betekent dit dat de eerste aanvraag volgens de inhoudelijke en procedurebepalingen van het oude recht en de tweede aanvraag volgens de inhoudelijke en procedurebepalingen van de Omgevingswet moet worden afgewikkeld. Juist omdat deze aanvragen samenhangen en er om die reden voor gekozen is om deze gecoördineerd te behandelen is het onwenselijk dat de behandeling van deze aanvragen onder twee verschillende regimes zou vallen.

Het verdient de voorkeur om in de hiervoor geschetste situatie de eerste aanvraag die is ingediend voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook te behandelen volgens het nieuwe regime, omdat op het moment van indiening van de tweede aanvraag de betreffende artikelen uit de Waterwet zijn vervallen en de Wabo is ingetrokken. De onderdelen van deze wetten zouden dan nog na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zes weken van toepassing moeten blijven op een aanvraag om een dergelijke vergunning. Om die reden wordt, in afwijking van artikel 4.3 (zie het tweede lid van artikel 4.73), in dit geval gekozen voor onmiddellijke werking in plaats van eerbiedigende werking. Dit betekent dat alle inhoudelijke en procedurebepalingen van de Omgevingswet meteen gaan gelden voor de eerste aanvraag die is ingediend onder het oude recht.

De coördinatiebepaling van de Waterwet is opgenomen in paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet. Paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet is een aanvulling op de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb die op grond van paragraaf 16.2.1 van de Omgevingswet van toepassing is verklaard.

Artikel 4.74 (grondwateronttrekkingsheffing)

Op grond van dit artikel blijft het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7.7 en 7.8, eerste lid en derde lid, tweede zin, van de Waterwet, van toepassing op de belastingtijdvakken die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangevangen. Het artikel regelt daardoor dat voor belastingtijdvakken die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van artikel 13.4b van de Omgevingswet, dat betrekking heeft op de grondwateronttrekkingsheffing, de belastingbepalingen krachtens de artikelen 7.7 en 7.8 eerste lid en derde lid, tweede zin, van de Waterwet, van toepassing blijven. Deze overgangsbepaling voorkomt ook dat er zich na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een dubbele heffing voordoet.

Artikel 4.75 (vergoeding kosten schadevergoeding)

De kosten die het gevolg zijn van de belangenbehartiging van een bestuursorgaan ten behoeve van een ander bestuursorgaan zijn al door een bestuursorgaan gemaakt op grond van artikel 7.17, tweede lid, van de Waterwet voordat een verzoek tot vergoeding van die kosten is ingediend bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Voorgesteld wordt dan ook om als kantelmoment te hanteren het moment dat de kosten zijn gemaakt en niet aan te sluiten bij het moment dat het verzoek om

vergoeding van de kosten is ingediend bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Op het moment dat de (juridische) verplichting is aangegaan zijn in principe de kosten gemaakt. Onderhavige overgangsbe-
paling brengt met zich mee dat als de kosten zijn gemaakt voor inwerking-
treding van de Omgevingswet artikel 7.17, tweede tot en met het vierde
lid, van de Waterwet van toepassing blijft op het verzoek tot vergoeding
van die kosten die zijn gemaakt.

Artikel 4.76 (schade grondwateronttrekking)

Eerste lid

Op grond van dit lid blijft het oude recht van toepassing op de afhan-
deling van schade aan onroerende zaken als gevolg van het onttrekken
van grondwater of het infiltreren van water, als de schade is ontstaan voor
de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Tot het «oude recht» behoren
in ieder geval de artikelen 7.18 en 7.19 én de bepalingen in de verordening
van het waterschap, bedoeld in artikel 7.19, eerste lid, van de Waterwet.

Tweede lid

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een vordering is
ingediend op grond van artikel 7.18, tweede lid, van de Waterwet, blijft het
oude recht van toepassing tot het tijdstip waarop het vonnis in kracht van
gewijsde is gegaan en, bij toewijzing van die vordering, de toegewezen
schadevergoeding volledig is betaald. Het oude recht blijft van toepassing
op een vordering die is ingediend voor inwerkingtreding van de
Omgevingswet op grond van artikel 7.18, derde lid, van de Waterwet, tot
het tijdstip waarop het vonnis in kracht van gewijsde is gegaan en, bij
toewijzing van die vordering de eigendom van de onroerende zaak is
overgenomen, en de overnemingsom volledig is betaald.

Derde lid

Omdat in grondwateronttrekkingszaken niet altijd duidelijk is wanneer de
schade is ontstaan, is het derde lid toegevoegd. Voor die situaties geldt
immers de onderzoeksmogelijkheid zoals opgenomen in artikel 7.19 van
de Waterwet. Als het tijdstip van het ontstaan van de schade niet kan
worden vastgesteld, heeft ook het eerste lid geen aangrijpingspunt voor
het overgangsrecht.

Het derde lid bepaalt dat als – ook na eventueel onderzoek – niet of niet
binnen een redelijke termijn kan worden bepaald wanneer de schade is
ontstaan, de Omgevingswet van toepassing is. Door in dit geval te kiezen
voor het nieuwe recht, wordt voorkomen dat die schade nog langdurig
onder het oude recht moet worden afgedaan. Ook wordt voorkomen dat
er veel zaken over het precieze tijdstip van het ontstaan van de schade
gevoerd gaan worden. Door aldus te kiezen voor het nieuwe recht kunnen
in die situatie geen rechtsvorderingen meer tot eigendomsoverdracht, op
grond van artikel 7.18, derde lid, van de Waterwet worden ingediend. De
eigendomsoverdracht komt immers niet meer terug in hoofdstuk 15 van
de Omgevingswet. Omdat de afgelopen decennia geen rechtsvorderingen
tot eigendomsoverdracht zijn ingediend, zal dit in de praktijk geen
probleem opleveren.

Artikel 4.77 (schade aan waterstaatswerken)

De strekking van dit artikel is dat lopende schadezaken worden
afgehandeld conform het oude recht. De ratio daarvan is rechtszekerheid
te bieden voor de diverse betrokkenen. Voor de afhandeling van schade

die is veroorzaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft de bestaande schadevergoedingsbepaling in de Waterwet dus van toepassing totdat de schade is afgehandeld.

Artikel 4.78 (verhaal kosten verontreiniging of aantasting bodem of oever)

Op grond van dit artikel kunnen de kosten bedoeld in artikel 7.22 van de Waterwet op basis van het oude recht worden verhaald op de veroorzaker van de schade als de verontreiniging of aantasting van de waterbodem of oever is ontstaan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en een vordering daarvoor is ingesteld. Die vordering wordt dan afgehandeld onder het oude recht. Omdat het oude en het nieuwe recht materieel vrijwel hetzelfde zijn, is ervoor gekozen om vorderingen die worden ingesteld na de inwerkingtreding van de Omgevingswet en die betrekking hebben op schade die is ontstaan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet af te handelen op grond van de Omgevingswet.

§ 4.3.11 Overgangsbepalingen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 4.79 (gefaseerde omgevingsvergunning artikel 2.5 Wabo)

Algemeen

Artikel 4.79 bevat een regeling voor overgangsrecht voor bij inwerkingtreding van de Omgevingswet nog (door)lopende totstandkomingsprocedures voor de gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning ex artikel 2.5 Wabo; een regeling die niet terugkeert in de Omgevingswet.²⁵⁹ Voor deze gefaseerde totstandkoming van een omgevingsvergunning is aanvullend en op onderdelen afwijkend overgangsrecht nodig ten opzichte van het in afdeling 4.1 voorgestelde algemene procedurele overgangsrecht.

Eerste lid

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag voor een beschikking voor de eerste fase is ingediend en de procedure tot het nemen van een beschikking op die aanvraag nog niet ten einde is (de beschikking is nog niet onherroepelijk), dan kan de koppeling met een aanstaande aanvraag voor een beschikking voor de tweede fase worden losgelaten. Immers binnen het regime van de Omgevingswet vervalt deze faserings-regeling. De op grond van de Wabo geldende procedure tot vaststelling en inwerkingtreding van deze eerste-fase-beschikking blijft gelden (eerbiedigende werking) met uitzondering van die enkele bepaling, waarin een uitdrukkelijke koppeling met de tweede beschikking wordt aangebracht. Dit betreft de volgende bepalingen:

- 1°. artikel 2.5, vijfde lid: «de bevoegdheid tot intrekking van een fase-beschikking als niet binnen twee jaar de beschikking voor de ontbrekende fase wordt ingediend»;
- 2°. artikel 2.5, zesde lid: «de bevoegdheid om bij een beschikking met betrekking tot de tweede fase de eerder afgegeven beschikking met betrekking tot de eerste fase te wijzigen»;
- 3°. artikel 2.5, achtste lid: «de beide fase-beschikkingen gelden tezamen als één omgevingsvergunning», en
- 4°. artikel 6.3: «de gelijktijdige inwerkingtreding van de eerste- en de tweede-fase-beschikkingen».

²⁵⁹ Zie de paragraaf Eén aanvraag, meerdere activiteiten, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 160 e.v.

Aan deze faserings- of koppelingsregeling hoeft na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet langer te worden vastgehouden, ook al is voor inwerkingtreding van de Omgevingswet door de initiatiefnemer uitdrukkelijk een aanvraag voor een eerste-fase-beschikking ingediend. Overgestapt kan worden op het nieuwe, meer flexibele regime van de Omgevingswet, waarbij geen specifieke koppelingsbepalingen zijn opgenomen (met uitzondering van artikel 5.7, derde lid).

Tweede lid

Artikel 6.3 Wabo regelt de (gelijktijdige) inwerkingtreding van de gefaseerd verleende omgevingsvergunning. Als een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.5 Wabo in fasen wordt verleend, treden de afzonderlijke beschikkingen voor de eerste en de tweede fase op een en dezelfde dag in werking.

Dit lid voorziet erin dat – nu in de Omgevingswet deze procedure voor fasering niet is overgenomen – in afwijking van deze Wabo-regeling in het geval op de aanvraag voor de eerste fase al positief is beslist en nog geen aanvraag is ingediend voor de tweede fase, de beschikking voor de eerste fase afzonderlijk in werking treedt. Deze eerste-fase-beschikking wordt zonder een tweede-fase-beschikking aangemerkt als een zelfstandige en volledige omgevingsvergunning, dit laatste in afwijking van artikel 2.5, achtste lid, Wabo.

Derde lid

In dit lid wordt overgangsrecht met eerbiedigende werking opgenomen voor de gefaseerde verlening van een omgevingsvergunning, wanneer op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet de procedure al zover is gevorderd dat de aanvraag voor de tweede-fase-beschikking al is ingediend. Mocht de initiatiefnemer willen profiteren van de meer flexibele regeling van de Omgevingswet, dan kan de aanvraag voor de tweede fase tijdig worden ingetrokken of eerst na inwerkingtreding van de Omgevingswet – als nieuwe, zelfstandige aanvraag – worden ingediend. Aangezien de Omgevingswet al geruime tijd voor inwerkingtreding gepubliceerd is in het Staatsblad, kan in het kader van vooroverleg tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag het te volgen vergunningentraject inclusief de fasering daarvan vooraf gezamenlijk worden verkend.

Vierde lid

In dit lid wordt overgangsrecht met eerbiedigende werking opgenomen voor die situaties, waarin het bevoegd gezag – ondanks de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet – aanleiding heeft gezien toepassing te geven aan zijn bevoegdheid tot intrekking van een beschikking waarbij positief is beslist op een aanvraag voor een van beide fasen, maar voor de andere, ontbrekende fase binnen twee jaar nog geen (nieuwe) aanvraag is ingediend:

- op de eerste-fase-aanvraag is positief beslist, maar er is nooit een aanvraag ontvangen voor de tweede fase;
- op de eerste- of tweede-fase-aanvraag is negatief beslist (en op de andere positief) en er is nog geen nieuwe aanvraag ingediend.

Wanneer een dergelijke ambtshalve procedure tot intrekking al voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is gevorderd tot het stadium waarop een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd, dan kan deze procedure volgens het huidige Wabo-regime worden afgerond.

Artikel 4.80 (melding wijziging vergunninghouder)

De omgevingsvergunning is in beginsel een zaaksgebonden (en geen persoonsgebonden) vergunning en geldt (dus) voor eenieder die de activiteit verricht, waarvoor de vergunning is aangevraagd en verleend. Voor het bevoegd gezag dat de aanvraag voor een vergunning in behandeling heeft of de vergunning heeft verleend, is het van belang op de hoogte te zijn en te blijven welke (rechts)persoon van de vergunning gebruik maakt. Voor de aanvrager en vergunninghouder geldt dan ook een meldingsplicht, wanneer de vergunning overgaat op een andere (rechts)persoon. De melding moet tenminste vier weken van tevoren worden gedaan. Deze meldingsplicht wordt onder de stelselwijziging gewijzigd in de verplichting tot het verstrekken van informatie. Deze wijziging vloeit voort uit de systematiek voor meldingen en informatieverplichtingen zoals die onder de Omgevingswet wordt gehanteerd. Van een melding is alleen sprake als deze is gekoppeld aan het verbod om de activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding. In andere gevallen is er sprake van een informatieverplichting. Deze laatste situatie doet zich hier voor. Overigens ook voor de informatieverplichting geldt dat overtreding hiervan op grond van de Wed een strafbaar feit oplevert. Om die reden wordt volledigheidshalve in overgangsrecht met eerbiedigende werking voorzien. Het niet tijdig melden onder het oude recht, kan de aanvrager of vergunninghouder na inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog worden aangerekend, aangezien een identieke – dus doorlopende – verplichting zowel in de Wabo als in de Omgevingswet is opgenomen.

Artikel 4.81 (besluiten met toepassing van de coördinatiebepaling)

In paragraaf 3.5 Wabo is een regeling over een gecoördineerde behandeling van samenhangende aanvragen om vergunningen opgenomen. Het gaat hier om de aanvraag tot verlening of wijziging van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo met betrekking tot een inrichting waartoe een ippc-installatie behoort, waarbij sprake is van een handeling waarvoor een watervergunning als bedoeld in artikel 6.27, eerste lid, van de Waterwet is vereist. Die regeling komt er op neer dat de eerste aanvraag om een vergunning buiten behandeling moet worden gesteld als de andere aanvraag die nodig is (hierna: tweede aanvraag) niet binnen zes weken na indiening van die eerste aanvraag is ingediend. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de eerste aanvraag voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingediend en de tweede aanvraag binnen zes weken na indiening van de eerste aanvraag wordt ingediend en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wanneer niet in overgangsrecht wordt voorzien, betekent dit dat de eerste aanvraag volgens de inhoudelijke en procedurebepalingen van het oude recht en de tweede aanvraag volgens de inhoudelijke en procedurebepalingen van de Omgevingswet moet worden afgewikkeld. Juist omdat deze aanvragen samenhangen en er om die reden voor gekozen is om deze gecoördineerd te behandelen is het onwenselijk dat de behandeling van deze aanvragen onder twee verschillende regimes zou vallen.

Het verdient de voorkeur om in de hiervoor geschetste situatie de eerste aanvraag die is ingediend voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook te behandelen volgens het nieuwe regime, omdat op het moment van indiening van de tweede aanvraag de betreffende artikelen uit de Waterwet zijn vervallen en de Wabo is ingetrokken. De onderdelen van deze wetten zouden dan nog na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zes weken van toepassing moeten blijven op een

aanvraag om een dergelijke vergunning. Om die reden wordt, in afwijking van artikel 4.3 (zie het tweede lid van artikel 4.81), in dit geval gekozen voor onmiddellijke werking in plaats van eerbiedigende werking. Dit betekent dat alle inhoudelijke en procedurebepalingen van de Omgevingswet meteen gaan gelden voor de eerste aanvraag die is ingediend onder het oude recht.

De coördinatiebepaling van de Wabo is opgenomen in paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet. Paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet is een aanvulling op de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb die op grond van paragraaf 16.2.1 van de Omgevingswet van toepassing is verklaard.

§ 4.3.12 Overgangsbepalingen Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Artikel 4.82 (toegangsverbod of toegangsbeperking)

Een verbod of beperking als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wbr, dat of die onherroepelijk is, wordt in het eerste respectievelijk tweede lid van dit artikel gelijkgesteld aan een verbod respectievelijk beperking als bedoeld in artikel 2.40, eerste lid, van de Omgevingswet. Het verbod of die beperking houdt daardoor zijn juridische gelding.

Het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde verboden of beperkingen of voor lopende procedures is geregeld in afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel.

Artikel 4.83 (schade aan waterstaatswerken)

De strekking van dit artikel is dat lopende schadezaken worden afgehandeld conform het oude recht. De ratio daarvan is rechtszekerheid te bieden voor de diverse betrokkenen. Voor de afhandeling van schade die is veroorzaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft de bestaande schadevergoedingsbepaling in de Wbr dus van toepassing totdat de schade is afgehandeld.

§ 4.3.13 Overgangsbepaling Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

Artikel 4.84 (zwemverbod of negatief zwemadvies)

Op grond van artikel 10b, vijfde lid, of artikel 11, eerste of tweede lid, van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden kunnen gedeputeerde staten een zwemverbod instellen of een negatief zwemadvies uitbrengen als de omstandigheden daar uit oogpunt van hygiëne en veiligheid aanleiding toe geven. Op grond van het derde lid van artikel 11 kan deze bevoegdheid ook worden uitgeoefend door de commissaris van de Koning. Dit artikel regelt dat een zwemverbod of een negatief zwemadvies dat onherroepelijk is na inwerkingtreding van de Omgevingswet, gelijkgesteld wordt aan een zwemverbod of negatief zwemadvies op grond van artikel 2.38 van de Omgevingswet. Op grond van artikel 2.38 van de Omgevingswet zijn alleen gedeputeerde staten nog bevoegd om een zwemverbod in te stellen of een negatief zwemadvies te geven. De bevoegdheid van de commissaris van de Koning tot het instellen van een zwemverbod of het uitbrengen van een negatief zwemadvies komt niet meer terug in de Omgevingswet. Om te voorkomen dat een dergelijk besluit van de commissaris van de Koning dat onherroepelijk is, na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn geldigheid verliest wordt dit ook gelijkgesteld met een zwemverbod of negatief zwemadvies op grond van artikel 2.38 van de Omgevingswet.

Artikel 4.85 (ruimtelijk profiel)

De ruimtelijke profielen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn vastgesteld en van kracht zijn, behouden hun rechtsgeldigheid en worden met deze overgangsrechtelijke bepaling gelijkgesteld aan de aanwijzing van beperkingengebieden. In de Omgevingswet wordt in plaats van de term «ruimtelijk profiel» het begrip «beperkingengebied» gebruikt. De ruimtelijke profielen die door het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 worden aangewezen, worden aangemerkt als aanwijzing van het beperkingengebied voor die lokale spoorweg als bedoeld in het met dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 12 van de Wet lokaal spoor. Voor nog niet onherroepelijk vastgestelde ruimtelijke profielen wordt de totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedure afgerond onder het regime dat gold voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie het algemene overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel).

Artikelen 4.86 tot en met 4.88 (geluidbelastingkaart en actieplan geluid)

Regels over geluidbelastingkaarten en actieplannen geluid uit de richtlijn omgevingslawaaï zijn opgenomen in de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 van de Omgevingswet. Regels daarover zijn nu opgenomen in titel 8A.4 van de Wet luchtvaart. Vanwege het vervallen van deze titel, bevat dit artikel het in verband daarmee benodigde overgangsrecht. Dit artikel strekt er toe dat de bestaande geluidbelastingkaarten en actieplannen op het moment van inwerkingtreding van deze wet gelden als geluidbelastingkaarten en actieplannen op grond van de genoemde artikelen van de Omgevingswet. Het oude recht blijft van toepassing op actieplannen die in ontwerp al ter inzage zijn gelegd.

Artikel 4.89 (wijziging grondslag gebieden in luchthavenindelingbesluit)

Artikel 8.5 van de Wet luchtvaart wordt vernummerd tot artikel 8.15. Dit artikel bepaalt dat beperkingengebieden die zijn vastgesteld op grond van artikel 8.5 worden geacht te zijn vastgesteld op grond van artikel 8.15 van de Wet luchtvaart.

Artikel 4.90 (voorbereidingsprocedures wijziging luchthavenverkeerbesluit en luchthavenbesluit)

Op grond van de Wet luchtvaart gelden voor het bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening wijzigen van een luchthavenbesluit specifieke voorbereidingsprocedures. Die procedures hebben primair als achtergrond het betrekken bij de besluitvorming van diegenen die door het luchthavenbesluit worden geraakt. Het voorgestelde artikel 4.90 maakt daar een uitzondering op voor zover het betreft de puur technische aanpassing van luchthavenbesluiten aan de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten. Deze uitzondering vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat de regelgeving voor het omgevingsrecht al breed aan inspraak is onderworpen. Het heeft dan geen toegevoegde waarde meer om voor de technische aanpassing van de luchthavenbesluiten aan die regelgeving de specifieke voorbereidingsprocedure te laten doorlopen. Dit laat uiteraard onverlet de advisering door de Afdeling advisering van de

Raad van State over bij algemene maatregel van bestuur te wijzigen luchthavenbesluiten.

Artikel 4.91 (verklaring van geen bezwaar)

Dit artikel stelt zeker dat een op basis van de Wet luchtvaart verleende verklaring van geen bezwaar voor afwijking van het Luchthaven(indeling-)besluit Schiphol onder de Omgevingswet zijn rechtskracht behoudt als ontheffing als bedoeld in artikel 2.32 van de Omgevingswet.

§ 4.3.16 Overgangsbepaling Wet inzake de luchtverontreiniging

Artikel 4.92 (besluit en lopende procedure gebaseerd op de Wet inzake de luchtverontreiniging)

Voor een besluit op grond van artikel 43, eerste lid, 47, tweede lid, 48, eerste lid, of 51, eerste of tweede lid, Wet luvo, dat onherroepelijk is, blijft het oude recht van toepassing. Er is hier niet gekozen voor het gelijkstellen van dergelijke besluiten aan besluiten op grond van de betreffende artikelen in de Omgevingswet, omdat het hier besluiten betreft die weer op korte termijn vervallen. Er wordt van uitgegaan dat dit soort besluiten snel zijn uitgewerkt. Het verzoek van de burgemeester van een gemeente en de inspecteur om toepassing te geven aan artikel 43 of 48 of een verzoek om advies van de commissaris van de Koning aan de burgemeester en de inspecteur over artikel 43 of een verzoek om advies van de commissaris van de Koning aan de inspecteur over artikel 48 is het begin van de procedure die is beschreven in de Wet luvo. Als er voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzoek of een verzoek om advies is ingediend, wordt de procedure onder het oude recht afgehandeld.

§ 4.3.17 Overgangsbepalingen Wet milieubeheer

Algemeen

Naast de overgangsrechtelijke bepalingen die zijn opgenomen in deze paragraaf, bevat afdeling 4.1 overgangsrecht met betrekking tot op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten op grond van enkele onderdelen van de Wm. Het gaat hier om besluiten op grond van paragraaf 1.2, de hoofdstukken 7 en 14 en artikel 17.3 Wm (zie onderdeel n van artikel 4.1). Omdat een aantal onderdelen van de Wm die als gevolg van dit wetsvoorstel vervallen, op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zullen terugkomen, zal een deel van het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden geregeld.

Artikel 4.93 (gemeentelijk rioleringsplan)

Dit artikel voorziet erin dat het gemeentelijk rioleringsplan zijn rechtskracht gedurende de periode waarvoor het plan is vastgesteld, behoudt, of tot het tijdstip waarop het gemeentebestuur besluit dat het plan vervalt. Deze bepaling biedt gemeenten dus de ruimte om te bepalen of het plan voor de periode waarvoor het is vastgesteld, nog zijn gelding moet blijven behouden.

Artikel 4.94 (mededeling voornemen verzoek om besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit)

Degene die het project wil uitvoeren en van plan is een aanvraag om een mer-beoordelingsplichtige vergunning in te dienen, deelt dat voornemen mee aan het bevoegd gezag. Deze mededeling was in het oude recht geregeld in de artikelen 7.16, eerste lid, 7.24, eerste lid en 7.27, eerste lid, Wm waarbij het in het oude recht zowel ging om een mededeling voor een mer-plichtige als voor een mer-beoordelingsplichtige activiteit. In de Omgevingswet komt deze bepaling terug in artikel 16.45, waarbij alleen nog een mededeling nodig is voor een mer-beoordelingsplichtig project. In deze overgangsbepaling wordt geregeld dat mededelingen die onder het oude recht zijn gedaan voor een mer-beoordelingsplichtige activiteit, gelijkgesteld worden met mededelingen voor een mer-beoordelingsplichtig project onder de Omgevingswet. Voor mer-plichtige projecten is de mededeling niet meer nodig. Als onder het oude recht mededeling is gedaan voor een mer-plichtige activiteit, kan de aanvraag om een besluit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt verder plaatsvinden onder de Omgevingswet. Na de mededeling volgt de procedure waarbij het bevoegd gezag onderzoekt of er sprake is van een mer-beoordelingsplichtig besluit. Als deze procedure nog niet is afgerond en er nog geen mer-beoordelingsbesluit is genomen, moet de mer-beoordeling verder plaatsvinden onder de Omgevingswet. Dit levert geen problemen op, want inhoudelijk wijzigt de mer-beoordeling niet. Daar komt bij dat onder de Omgevingswet niet meer gewacht hoeft te worden op de uitkomst van de mer-beoordeling, maar tegelijkertijd een aanvraag ingediend kan worden. De uitkomst en de motivering van de mer-beoordeling hoeven pas plaats te vinden bij het (ontwerp)besluit.

Artikel 4.95 (besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit)

De mededeling onder het oude recht kan al geleid hebben tot een besluit over de mer-beoordeling. Wanneer dit besluit is kennisgegeven onder het oude recht en er nog geen vergunningaanvraag is ingediend, wordt dit mer-beoordelingsbesluit gelijkgesteld met een beoordeling als bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 4.96 (onthefing van de plicht tot het maken van een project-mer of een beoordeling)

Als een ontheffing is aangevraagd op grond van artikel 7.4 of 7.5 Wm en deze nog niet onherroepelijk is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude recht van toepassing totdat de beslissing op het verzoek om een ontheffing onherroepelijk is. Als de ontheffing onherroepelijk is, wordt deze gelijkgesteld met een ontheffing op grond van artikel 16.44 van de Omgevingswet. Ook een ontheffing die op grond van artikel 7.4 of 7.5 Wm onherroepelijk is geworden voordat de Omgevingswet in werking is getreden, wordt gelijkgesteld met een ontheffing op grond van artikel 16.44 van de Omgevingswet.

Artikelen 4.97 en 4.98 (geluidsbelastingkaart en actieplan)

Regels over geluidsbelastingkaarten en actieplannen geluid uit de richtlijn omgevingslawaai zijn opgenomen in de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 van de Omgevingswet. Regels daarover zijn nu opgenomen in titel 11.2 Wm. Vanwege het vervallen van deze titel, bevat dit artikel het in verband daarmee benodigde overgangsrecht. Dit artikel strekt er toe dat de bestaande geluidsbelastingkaarten en actieplannen op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gelden als geluidsbelastingkaarten en actieplannen op grond van de genoemde artikelen van de

Omgevingswet. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de voorgenomen Omgevingsregeling voorzien in de aanwijzing van agglomeraties als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaaai. Hiervoor is dus geen overgangsrecht nodig.

Artikel 4.99 (besluit tot treffen maatregelen bij ongewoon voorval)

De ongewone voorvallenregeling in de Wm is met uitzondering van het gedeelte over afvalstoffen, overgeheveld naar afdeling 19.1 van de Omgevingswet. Om die reden vervallen de artikelen 17.1 tot en met 17.3 Wm. Artikel 4.99 voorziet er in dat onherroepelijke besluiten op grond van artikel 17.3, eerste lid, Wm blijven gelden als een beschikking tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 19.5, tweede lid, van de Omgevingswet. Op besluiten tot het opleggen van verplichtingen op grond van artikel 17.3 Wm die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet onherroepelijk zijn, blijft het oude recht van toepassing als voldaan wordt aan de in dat artikel aangegeven voorwaarden.

Artikel 4.100 (gelijkstelling gemeentelijk luchtkwaliteitsplan)

De richtlijn luchtkwaliteit verplicht tot het opstellen van een actieprogramma in het geval een Europese grenswaarde of streefwaarde voor luchtkwaliteit wordt overschreden (artikel 23, eerste lid). Deze grens- en streefwaarden zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgezet naar omgevingswaarden. Tot aan het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt aan deze verplichting voldaan in het NSL. Vanaf die datum zijn decentrale bestuursorganen verantwoordelijk voor het vaststellen van een programma bij overschrijding van de omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht (met uitzondering van de waarde voor ozon en de blootstellingsconcentratieverplichtingen voor $PM_{2,5}$). Om te voldoen aan de richtlijnverplichting tot het opstellen van een actieprogramma, moet het stelsel borgen dat een programma geldt als bij de inwerkingtreding sprake zou zijn van een overschrijding. Zonder nadere regeling zou de situatie zich kunnen voordoen dat decentrale bestuursorganen pas op die datum dat programma kunnen vaststellen of met de voorbereiding van dat programma beginnen. Dat zou betekenen dat voor een bepaalde periode geen actieprogramma zou gelden, wat in strijd zou zijn met de richtlijn luchtkwaliteit. Om die situatie te onderwerpen, wordt via bestuursafspraken geborgd dat decentrale overheden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een actieprogramma als bedoeld in de richtlijn vaststellen. Een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgesteld decentraal luchtkwaliteitsplan wordt dan gelijkgesteld met een programma bij overschrijding waartoe artikel 3.10, eerste lid, van de Omgevingswet verplicht. In het huidige recht geldt geen specifieke grondslag voor een dergelijk programma. Dit plan is geen decentraal programma met programmatische aanpak als bedoeld in artikel 5.13, eerste lid, Wm. Los daarvan kunnen decentrale bestuursorganen uiteraard wel maatregelen nemen die de luchtkwaliteit verbeteren binnen de grenzen van de relevante regels. Artikel 5.13, vijfde lid, Wm verbiedt niet om maatregelen te nemen in gebieden die in het NSL zijn aangewezen, maar geeft alleen een instructieregel voor andere gebieden. De voorwaarde voor de gelijkstelling in onderdeel b van artikel 4.100 vloeit voort uit bijlage XV, deel A, bij de richtlijn. Deze eis wordt ook in het Besluit kwaliteit leefomgeving gesteld aan een programma bij overschrijding van een omgevingswaarde.

Artikel 4.101 (grondwaterbeschermingsheffing)

Op de belastingtijdvakken die betrekking hebben op de grondwaterbeschermingsheffing die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van artikel 13.4 van de Omgevingswet blijven de bepalingen krachtens artikel 15.34 Wm van toepassing. Dit betekent dat op lopende procedures het oude recht van toepassing blijft. Deze bepaling voorkomt tevens dat er zich na de inwerkingtreding dubbele heffing voordoet.

§ 4.3.18 Overgangsbepalingen Wet ruimtelijke ordening

Algemeen

In afdeling 4.1 zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten of besluiten tot oplegging van een gedoogplicht. Op grond van artikel 4.1, onder o, is die afdeling van toepassing op de voorbereiding van besluiten op grond van de Wro. De overgangsbepalingen van afdeling 4.1 regelen de eerbiedigende werking voor totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures tegen besluiten op grond van de Wro. Zo regelt artikel 4.4 dat een procedure voor de totstandkoming van bijvoorbeeld een bestemmingsplan of inpassingsplan onder nieuw recht kan worden voorgezet, mits het ontwerpplan vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd. Op grond van artikel 4.2, onder s, is afdeling 4.1 van toepassing op de voorbereiding van besluiten tot oplegging van een gedoogplicht op grond van artikel 3.36a Wro.

In afdeling 4.2 is het overgangsrecht opgenomen voor enkele instrumenten van de Omgevingswet, zoals het omgevingsplan, de omgevingsvisie en de omgevingsvergunning. In artikel 4.6 vindt de bundeling plaats van een aantal ruimtelijke besluiten tot het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Tot die besluiten op grond van de Wro behoren het bestemmingsplan, het wijzigingsplan, het uitwerkingsplan, het inpassingsplan, de beheersverordening, het exploitatieplan en het voorbereidingsbesluit. In artikel 4.9 wordt de uitgestelde werking van de gemeentelijke omgevingsvisie geregeld. Totdat een gemeentelijke omgevingsvisie van kracht wordt, behoudt de structuurvisie, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Wro, op grond van artikel 4.9, derde lid, zijn gelding. In artikel 4.13, eerste lid, is de gelijkstellingsbepaling opgenomen voor onherroepelijke vergunningen of ontheffingen. Een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, Wro, dat betrekking heeft op een omgevingsvergunning, geldt op grond van artikel 4.13, tweede lid, als een voorschrift verbonden aan een omgevingsvergunning als bedoeld in paragraaf 5.1.4 van de Omgevingswet. In artikel 4.16 staat de gelijkstellingsbepaling voor onherroepelijke gedoogplichtbeschikkingen, zodat de gedoogplichtbeschikking uit artikel 3.36a Wro wordt gelijkgesteld aan de gedoogplichtbeschikking uit artikel 10.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet. In artikel 4.17 e.v. is het overgangsrecht voor nadeelcompensatie geregeld, waaronder het overgangsrecht voor nadeelcompensatie op grond van artikel 6.1 Wro. Het overgangsrecht voor de bestaande landelijke (digitale) voorziening krachtens de Wro wordt in artikel 4.25 geregeld. Voor nadere duiding van dat overgangsrecht wordt verwezen naar de toelichting bij die artikelen.

Als het overgangsrecht voor besluiten of instrumenten op grond van de Wro nog niet is geregeld in afdeling 4.1 of 4.2, is voor die besluiten of instrumenten overgangsrecht opgenomen in afdeling 4.3, in paragraaf 4.3.18 in het bijzonder. De volgende voorbeelden kunnen de samenhang tussen de afdelingen illustreren. Het overgangsrecht voor de gedoog-

plichtbeschikking is zowel geregeld in afdeling 4.1 (eerbiedigende werking voor in voorbereiding zijnde of nog niet onherroepelijke gedoogplichtbeschikkingen) als in afdeling 4.2 (gelijkstelling van onherroepelijke gedoogplichtbeschikkingen in artikel 4.16). Het overgangsrecht voor inpassingsplannen is zowel geregeld in afdeling 4.2, in artikel 4.6 voor het tijdelijk deel van het omgevingsplan (o.m. bundeling van onherroepelijke inpassingsplannen), als in afdeling 4.3, in de artikelen 4.104 tot en met 4.106 (voorbereidingsbesluiten inpassingsplannen en geen belemmering inpassingsplannen).

N.B. In hoofdstuk 22 van de Omgevingswet, dat door hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel wordt ingevoegd, is overgangsrecht opgenomen voor de overgangsfase van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat tot omgevingsplan.

Artikel 4.102 (nadere eisen)

Artikel 3.6 Wro biedt de mogelijkheid aan de gemeenteraad om binnen bepaalde kaders bevoegdheden tot het wijzigen, uitwerken, afwijken of stellen van nadere eisen te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Artikel 4.102 ziet op de laatstbedoelde bevoegdheid: het stellen van nadere eisen voor in het bestemmingsplan omschreven onderwerpen of onderdelen.

Deze voor het bestemmingsplan bepaalde delegatiebevoegdheid komt min of meer terug in de mogelijkheid die wordt geboden in artikel 4.5 van de Omgevingswet om maatwerkvoorschriften te stellen. Beide bevoegdheden zijn uitdrukkelijk beperkt tot bij het plan aangewezen onderwerpen.

Artikel 4.102 regelt dat nadere eisen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht zijn, gelijkgesteld worden met dergelijke maatwerkvoorschriften.

Artikel 4.103 (voorbereidingsbesluit bestemmingsplan)

In dit artikel worden twee situaties aan overgangsrecht geregeld voor voorbereidingsbesluiten die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet zijn vastgesteld. Voorbereidingsbesluiten die op het moment van inwerkingtreding zijn vastgesteld, maken op grond van artikel 4.6 deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

In de eerste situatie is een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage gelegd. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het oude recht daarop van toepassing blijft tot het bestemmingsplan van kracht is. In de tweede situatie is een voorbereidingsbesluit op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet ter inzage gelegd. In dat geval bepalen het tweede, derde en vierde lid van dit artikel dat de in die leden opgenomen voorbereidingsbesluiten worden gelijkgesteld met een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.14 of 4.16 van de Omgevingswet.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat op een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het oude recht van toepassing blijft tot het bestemmingsplan van kracht is.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat als het ontwerp van een bestemmingsplan niet voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, een voorbereidingsbesluit (als bedoeld in het eerste lid van dit artikel) geldt als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.14, eerste lid, van de Omgevingswet. In dat geval loopt de vervaltermijn, bedoeld in artikel 4.14, vierde lid, vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat als het ontwerp van een bestemmingsplan niet voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, het voorbereidingsbesluit dat op grond van artikel 4.2, derde lid, Wro wordt vastgesteld door gedeputeerde staten, geldt als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.16, eerste lid, van de Omgevingswet. In dat geval loopt de vervaltermijn, bedoeld in artikel 4.16, vijfde lid, af op het moment dat het omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.

Vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat als het ontwerp van een bestemmingsplan niet voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, het voorbereidingsbesluit dat op grond van de artikelen 4.3, vierde lid, of artikel 4.4, derde lid, Wro wordt vastgesteld door de Minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, geldt als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.16, tweede lid, van de Omgevingswet. In dat geval loopt de vervaltermijn, bedoeld in artikel 4.16, vijfde lid, af op het moment dat het omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.

Artikel 4.104 (voorbereidingsbesluit inpassingsplan provincie en Rijk)

Net als in het vorige artikel worden in dit artikel twee situaties aan overgangsrecht geregeld voor voorbereidingsbesluiten die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet zijn vastgesteld. Voorbereidingsbesluiten die op het moment van inwerkingtreding zijn vastgesteld, maken op grond van artikel 4.6 deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

In de eerste situatie is een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage gelegd. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het oude recht daarop van toepassing blijft tot het inpassingsplan van kracht is. In de tweede situatie is een voorbereidingsbesluit op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet ter inzage gelegd. In dat geval bepaalt het tweede lid van dit artikel dat het in dat lid opgenomen voorbereidingsbesluit wordt gelijkgesteld met een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.16, eerste of tweede lid, van de Omgevingswet. In dat geval loopt de termijn, bedoeld in het vijfde lid van artikel 4.16, vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikel 4.105 en 4.106 (geen belemmering inpassingsplannen)

Op grond van artikel 4.6 gelden de inpassingsplannen, bedoeld in de artikelen 3.26, eerste lid, en 3.28, eerste lid, Wro (het provinciale inpassingsplan, respectievelijk het inpassingsplan van het Rijk) als deel van het omgevingsplan. In de artikelen 4.105 en 4.106 is voorzien in overgangsrecht voor het vijfde, respectievelijk het vijfde, zesde en zevende lid van

deze artikelen. Aangezien het omgevingsplan een verbrede reikwijdte heeft ten opzichte van het bestemmingsplan is niet bepaald dat de bevoegdheid om een omgevingsplan vast te stellen tijdelijk vervalt, maar dat in het omgevingsplan geen regels mogen worden opgenomen die met het inpassingsplan in strijd zijn. Omdat in het omgevingsplan niet alleen regels kunnen worden gesteld door de gemeenteraad, maar ook door het dagelijks bestuur van het waterschap en provinciale staten bij de vaststelling van een projectbesluit, is in de artikelen aangegeven voor welk bevoegd gezag het verbod geldt. Daarnaast is bepaald dat wel regels kunnen worden gesteld, voor zover een instructie(regel) dat vereist.

Artikel 4.107 (vergevorderd project provincie of Rijk)

Dit artikel bepaalt dat een ontwerpprojectbesluit als bedoeld in artikel 5.44, eerste lid, van de Omgevingswet kan worden vastgesteld voor de gevallen, waarin:

- de voorbereiding van een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 Wro in een vergevorderd stadium is,
- geen ontwerp van dat inpassingsplan ter inzage is gelegd, en
- in de voorbereidingsprocedure wel geanticipeerd is op de bij of krachtens artikel 5.47, gestelde vereisten, en artikel 5.48, van de Omgevingswet.

Door dit artikel wordt dus voorkomen dat voorbereidend werk voor een inpassingsplan, dat voldoet aan de nieuwe vereisten, opnieuw zou moeten worden verricht, omdat die vereisten formeel nog niet golden. Door dit artikel wordt buiten twijfel gesteld dat een provincie of het Rijk, als zij zich proactief hebben voorbereid op de inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog geconfronteerd zouden worden met extra werk. Dit zou haaks staan op een van de uitgangspunten voor het overgangsrecht, namelijk dat het uitvoerbaar moet zijn voor bestuursorganen en niet tot onevenredig hoge bestuurslasten moet leiden.

De voorwaarde dat «een procedure in een vergevorderd stadium is» is ontleend aan de overgangsbepaling van artikel III, tweede lid, van de Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten²⁶⁰. Wanneer sprake is van een vergevorderd stadium, zal van geval tot geval kunnen verschillen. Er is in ieder geval sprake van een vergevorderd stadium als er overleg heeft plaatsgevonden over een voorontwerp van een inpassingsplan, als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Werkzaamheden die al verricht zijn in het kader van een milieueffectrapportage hoeven ook niet opnieuw te worden gedaan, mits de informatie in het rapport nog actueel genoeg is voor het te nemen projectbesluit.

Voor de overige besluiten die in het kader van de coördinatieregeling worden genomen, geldt het overgangsrecht zoals opgenomen in de afdelingen 4.1 en 4.2 van dit wetsvoorstel. Op besluiten die ter inzage zijn gelegd of zijn aangevraagd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude recht van toepassing. Mochten besluiten die fase nog niet hebben bereikt, kunnen die besluiten na de inwerkingtreding worden genomen op basis van het nieuwe recht. De nieuwe besluiten kunnen dan gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb.

²⁶⁰ Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, artikel III (Stb. 2011, 595).

Artikel 4.108 (ruimtelijke ontheffing provinciale verordening)

Volledigheidshalve wordt voorzien in overgangsrecht voor de provinciale ruimtelijke ontheffing ex artikel 4.1a Wro, zodat er geen rechtsonzekerheid kan ontstaan over de gelding van een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verleende ruimtelijke ontheffing.

Voor lopende bestemmingsplanprocedures, waarvoor zo'n ontheffing is aangevraagd of verleend, geldt het procedurele overgangsrecht van artikel 4.6 dat betrekking heeft op de lopende totstandkomingsprocedures van bestemmingsplannen. De ontheffing behoort in die procedure tot «het oude recht» dat geëerbiedigd wordt lopende die procedure.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat op deze ontheffing het overgangsrecht in artikel 4.12 niet van toepassing is, omdat het hier geen ontheffing betreft voor een activiteit waarop een verbodsbepaling als bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet van toepassing is.

Artikel 4.109 (provinciale ruimtelijke aanwijzing)

Volledigheidshalve wordt voorzien in overgangsrecht voor de provinciale ruimtelijke aanwijzing ex artikel 4.2 Wro, zodat er geen rechtsonzekerheid kan ontstaan over de gelding van een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gegeven ruimtelijke aanwijzing. Is zo'n aanwijzing voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet door de betrokken gemeente(n) doorvertaald in het bestemmingsplan, dan hoeven provinciale staten zo'n aanwijzing niet als instructie te herhalen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze aanwijzing geldt als zo'n instructie. Ook wordt door de inwerkingtreding van de Omgevingswet de aan een aanwijzing verbonden termijn niet opgerekt of gestuit.

Artikel 4.110 (ruimtelijke ontheffing Rijk)

Volledigheidshalve wordt – parallel aan artikel 4.6 – voorzien in overgangsrecht voor de ruimtelijke ontheffing door het Rijk ex artikel 4.3a Wro, zodat er geen rechtsonzekerheid kan ontstaan over de gelding van een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan het bestuur van een gemeente of provincie verleende ruimtelijke ontheffing.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat op deze ontheffing het overgangsrecht in artikel 4.12 niet van toepassing is, omdat het hier geen ontheffing betreft voor een activiteit waarop een verbodsbepaling als bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet van toepassing is.

Artikel 4.111 (ruimtelijke aanwijzing door het Rijk)

Volledigheidshalve wordt – parallel aan artikel 4.110 – voorzien in overgangsrecht voor de ruimtelijke aanwijzing door het Rijk ex artikel 4.4 Wro, zodat er geen rechtsonzekerheid kan ontstaan over de gelding van een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan het bestuur van een gemeente of provincie gegeven ruimtelijke aanwijzing. Is zo'n aanwijzing voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet door de betrokken gemeente(n) doorvertaald in het bestemmingsplan, respectievelijk door de betrokken provincie(s) in de ruimtelijke verordening of in een provinciale aanwijzing dan hoeft de Minister die het betreft zo'n aanwijzing niet als instructie te herhalen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze aanwijzing geldt als zo'n instructie. Ook wordt door de inwerkingtreding van de Omgevingswet de aan een aanwijzing verbonden termijn niet opgerekt of gestuit.

Anders dan in artikel 4.4, eerste lid, onder c, Wro kent de Omgevingswet geen aparte bepaling over de «getrapte» aanwijzing. Ook zonder uitdrukkelijke bepaling is zo'n «trapsgewijze» instructie mogelijk: het provinciebestuur kan een instructie door het Rijk uitvoeren door een instructie te geven aan een of meer gemeentebesturen.

Artikel 4.112 (eerbiedigende werking grondexploitatieovereenkomst)

De regeling voor de grondexploitatieovereenkomst in artikel 12.4 van de Omgevingswet is ontleend aan artikel 6.24 Wro. Er is, aldus de memorie van toelichting²⁶¹, één substantiële inhoudelijke wijziging doorgevoerd: er mogen in de overeenkomst geen bepalingen worden opgenomen over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met het schrappen daarvan wordt beoogd de grondkosten te verlagen en de locatieontwikkeling te versnellen. Op al voor het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet afgesloten overeenkomsten kan deze wijziging niet worden toegepast. Daarom worden die overeenkomsten niet gelijkgesteld met de overeenkomst in artikel 12.4 van de Omgevingswet.

Uit het oogpunt van rechtszekerheid wordt daarentegen gekozen voor overgangsrecht met eerbiedigende werking. Een (civielrechtelijke) overeenkomst behoudt zijn gelding zolang de daarbij aangesloten partijen zich daaraan gebonden achten. Deze overgangsbepaling bepaalt daarom alleen dat de regels gesteld krachtens artikel 6.23 Wro (in de gemeentelijke exploitatieverordening) daarop dan van toepassing blijven.

Artikel 4.113 (vergoeding hogere kosten gemeente)

Voordat een verzoek om vergoeding van de hogere kosten is ingediend bij gedeputeerde staten of bij de betrokken Minister(s), zijn die hogere kosten al gemaakt. Om die reden wordt voorgesteld als kantelmoment te kiezen voor het moment dat de kosten zijn gemaakt en niet het moment dat het verzoek om vergoeding van de kosten is ingediend te hanteren als kantelmoment. Hiervoor geldt dat op het moment dat de (juridische) verplichting is aangegaan kosten zijn gemaakt. Dit brengt met zich mee dat als de kosten zijn gemaakt voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet de artikelen 6.8 of 6.9 Wro van toepassing blijven op het verzoek tot vergoeding van de gemaakte kosten.

§ 4.3.19 Overgangsbepaling Woningwet

Algemeen

In afdeling 4.1 zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten. Op grond van artikel 4.1, onder p, is die afdeling van toepassing op de voorbereiding van besluiten op grond van de artikelen 6, tweede lid, 7, 7a, 12, tweede en vierde lid, 13, aanhef en onderdeel b, 92, voor zover het betreft de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk II, en 92a van de Woningwet, tenzij in hoofdstuk 4 anders is bepaald.

In afdeling 4.2 is het overgangsrecht opgenomen voor enkele instrumenten van de Omgevingswet, zoals het omgevingsplan, de omgevingsvisie en de omgevingsvergunning. In artikel 4.13 is de gelijkstellingsbepaling opgenomen voor onherroepelijke vergunningen, waardoor ook de

²⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 536.

gelijkstelling van de bouwvergunning op grond van de Woningwet aan de omgevingsvergunning is geregeld (zie meer uitgebreid de toelichting bij dat artikel). In de artikelen 4.22 en 4.23 is het overgangsrecht geregeld voor bestuurlijke sanctiebesluiten, waaronder de sanctiebesluiten op grond van de Woningwet.

Voor zover het overgangsrecht voor besluiten of instrumenten op grond van de Woningwet nog niet geregeld is in afdeling 4.1 of 4.2 is voor die besluiten of instrumenten overgangsrecht opgenomen in afdeling 4.3, in artikel 4.114 in het bijzonder.

Artikel 4.114 (welstandsnota)

Een welstandsnota als bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht is, wordt in het eerste lid van artikel 4.114 gelijkgesteld aan een beleidsregel als bedoeld in artikel 4.19 van de Omgevingswet.

Omdat een welstandsnota geen besluit is in de zin van artikel 4.1 van dit wetsvoorstel is in het tweede lid apart overgangsrecht opgenomen voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet in voorbereiding zijnde welstandsnota's.

HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN

Artikel 5.1 (overgangsrecht, vangnetbepaling en hardheidsclausule)

Eerste lid

In het eerste lid is een delegatiegrondslag opgenomen voor de vaststelling van het overgangsrecht voor onderwerpen die onder het regime van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Deze grondslag zorgt ervoor dat het overgangsrecht via het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt geregeld in samenhang met het overige overgangsrecht. Op de voorbereiding van deze algemene maatregel van bestuur is artikel 5.2 van toepassing. Dit betekent dat dezelfde waarborgen openstaan als bij de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet. Dit betreft onder meer internetpublicatie en een voorhangprocedure bij het parlement. Zie hiervoor de toelichting op artikel 5.2.

Tweede lid

Enkele onder het oude recht bestaande regelingen bevatten overgangsrechtelijke bepalingen die op moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel nog niet zijn uitgewerkt. Bijvoorbeeld de overgangsrechtelijke bepalingen die zijn opgenomen in de artikelen 6.1, 6.2 en 6.2a van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De overgangsrechtelijke bepalingen regelen dat de voorschriften van vergunningen drie jaar na het van toepassing worden van het betreffende besluit of een deel daarvan worden aangemerkt als maatwerkvoorschriften. Het is uit het oogpunt van rechtszekerheid van belang dat die overgangsrechtelijke bepalingen van toepassing blijven. Het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet voorziet daarin. Het zorgt ervoor dat, ondanks dat de bestaande regeling wordt ingetrokken, het geldende overgangsrecht toegepast kan blijven worden. Dit kan voor de duur waarvoor het overgangsrecht onder het oude recht zou gelden. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van rechtszekerheid (eerbiedigende werking) voor de vormgeving van het overgangsrecht voor het stelsel van de

Omgevingswet, zoals beschreven in paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Er worden met het voorgestelde artikel dus geen nieuwe of bredere overgangsrechtelijke voorzieningen in het leven geroepen.

Derde lid

Hoewel beoogd is in dit wetsvoorstel zo goed en zo uitputtend mogelijk wijzigingen aan te brengen in wetten en overgangsrecht op te nemen voor een soepele invoering van de Omgevingswet, bestaat desondanks de mogelijkheid dat een aantal situaties niet zijn voorzien. Vooral vanwege de omvang en complexiteit van het invoeringsproces van de Omgevingswet is een vangnetbepaling c.q. hardheidsclausule opgenomen in hoofdstuk 5. Op grond van deze bepaling heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid bij ministeriële regeling tijdig bij te kunnen sturen wanneer een onvoorziene situatie daartoe noodzaakt, als strikte toepassing van dit wetsvoorstel in specifieke situaties onredelijk is of leidt tot ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Zo nodig kan dit zelfs in afwijking van de voorgestelde Invoeringswet Omgevingswet. Hoewel een lagere regelgever in beginsel niet de bevoegdheid heeft van regelgeving van een hogere regelgever af te wijken, is deze bevoegdheid wel opgenomen om een mogelijke toekomstige noodsituatie te voorkomen. De bevoegdheid is om die reden ook niet ongeclausuleerd. De bevoegdheid kan slechts worden gehanteerd voor zover de situatie niet is voorzien in de voorgestelde Invoeringswet Omgevingswet of strikte toepassing van de voorgestelde Invoeringswet Omgevingswet in specifieke situaties onredelijk is of leidt tot ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De toepassing van de bevoegdheid moet ook ten goede komen aan een goede invoering van de Omgevingswet. De bevoegdheid is bovendien facultatief geformuleerd. De toepassing van de bevoegdheid is dus geen automatisme en dient te worden afgewogen tegen de belangen die de hogere regels beschermen.

Vierde lid

In het vierde lid is een vorm van tijdelijke delegatie opgenomen. Als op basis van het derde lid een ministeriële regeling noodzakelijk wordt geacht en de daarin getroffen regeling afwijkt van de voorgestelde Invoeringswet Omgevingswet, wordt de ministeriële regeling na plaatsing in de Staatscourant zo snel mogelijk omgezet tot een wetsvoorstel dat wordt ingediend bij de Staten-Generaal. Als het voorstel wordt ingetrokken of als een van de beide kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de ministeriële regeling onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de ministeriële regeling ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

Soortgelijke bepalingen zijn om dezelfde redenen opgenomen bij eerdere stelselherzieningen, zie bijvoorbeeld artikel 12.3.48, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs²⁶² en artikel 17, derde lid, van de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996²⁶³.

²⁶² Stb. 1995, 501.

²⁶³ Stb. 1996, 619.

Artikel 5.2 (internetpublicatie, voorhang en andere totstandkomingsvereisten Invoeringsbesluit en Invoeringsregelingen Omgevingswet)

De aanpassing van algemene maatregelen van bestuur aan de Omgevingswet krijgt zijn beslag in één rijksbreed invoeringsbesluit: het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Op diverse aan te passen algemene maatregelen van bestuur zijn nu bijzondere procedureregels van toepassing (voorhangprocedures, vertraagde inwerkingtreding, voordrachtprocedures). Die kennen onderling verschillen. Om onnodige procedurelasten en vertraging te voorkomen, wordt daarom voorgesteld om deze totstandkomingsregels te vervangen door de geharmoniseerde regels die in de Omgevingswet zijn opgenomen voor de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur. Dit betekent dat daarmee dezelfde waarborgen openstaan. Dit betreft onder meer de publicatie van het ontwerp op internet, de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen kenbaar te maken (publieksparticipatie) en, voor algemene maatregelen van bestuur, een voorhangprocedure bij beide kamers van de Staten-Generaal. In het vierde lid wordt een uitzondering gemaakt voor de aanpassing van het Besluit militaire luchthavens en de luchthavenbesluiten voor militaire luchthavens, bedoeld in artikel 10.12, eerste en tweede lid, onderscheidenlijk 10.15, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Op grond van de Wet luchtvaart geldt voor deze besluiten thans geen voorhangprocedure. De aanpassing van deze besluiten in verband met de invoering van de Omgevingswet zal separaat van het Invoeringsbesluit Omgevingswet in procedure worden gebracht.

De inhoud en formulering van dit artikel zijn voor het overige vergelijkbaar met artikel 10.1 van de Invoeringswet Wabo, artikel 10.1 van de Invoeringswet Wro en artikel 1A van hoofdstuk 11 van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb. Belangrijk verschil is dat daarin de procedures buiten toepassing werden verklaard. Artikel 5.2 zorgt voor een gelijkschakeling met de procedures op grond van de Omgevingswet.

Artikel 5.3 (inwerkingtreding)

Voor de inwerkingtredingsbepaling is dezelfde formulering gekozen als bij de Omgevingswet. De inwerkingtreding van de beide wetten zal bij hetzelfde koninklijk besluit worden geregeld.

Artikel 5.5 (Staatsblad)

De voorgestelde Invoeringswet Omgevingswet houdt onder meer toevoeging in van een aantal hoofdstukken, artikelen en artikelonderdelen in de Omgevingswet. Het is voor het proces van wetgeving van belang de nummering van de Omgevingswet zo lang mogelijk te handhaven. Daarom is ervoor gekozen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de opdracht te geven om ter gelegenheid van de bekendmaking in het Staatsblad waar nodig over te gaan tot vernummering en verlettering van afdelingen, paragrafen, artikelen en artikelonderdelen. In de Staatscourant wordt een transponeringstabel gepubliceerd. Die nieuwe nummering zal de Minister ook doorvoeren in aanhalingen van de Omgevingswet in andere wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

Tot slot krijgt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook de bevoegdheid de Omgevingswet in overeenstemming te brengen met de dan geldende wetstechnische Aanwijzingen voor de regelgeving. Met ingang van 1 januari 2018 is de tiende wijziging van de Aanwijzingen

in werking getreden (Stcrt. 2017, nr. 69426). Om de Omgevingswet voor toekomstige wijzigingen geschikt te maken zal de tekst, zoals die sinds maart 2016 in het Staatsblad staat, daaraan worden aangepast. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 van de Aanwijzingen staan die wetstechnische aanwijzingen, die vooral betrekking hebben op het redigeren van teksten.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Defensie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

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

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING VAN DE INVOE- RINGSWET OMGEVINGSWET

BIJLAGE 1 LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN IN MEMORIE VAN TOELICHTING

Wetten en regelingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Chw	Crisis- en herstelwet
Deltawet	Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening
LIB	Luchthavenindelingbesluit Schiphol
LVB	Luchthavenverkeerbesluit Schiphol
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wav	Wet ammoniak en veehouderij
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken
Wed	Wet op de economische delicten
Wet arhi	Wet algemene regels herindeling
Wet bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wet implementatie herziening mer-richtlijn	Wet van 25 januari tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (Stb. 2017, 30)
Wet luvo	Wet inzake de luchtverontreiniging
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Overige afkortingen

ARCHIS	Centraal archeologisch informatiesysteem
ENW	Expertise Netwerk Waterveiligheid
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OBM	Omgevingsvergunningen Beperkte Milieutoets

Richtlijnen

herziening mer-richtlijn: Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU L 124)

kaderrichtlijn overstromingsrisico's: Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PbEG L 288)

kaderrichtlijn water: Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEU L 317)

mer-richtlijn: Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU L 26)

nitraatrichtlijn: Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375)

richtlijn emissiehandel: Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PbEU L 140)

richtlijn industriële emissies: Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU L 334)

richtlijn inspraak plannen en programma's milieu: Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek en de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEG L 156)

richtlijn inzake de handel in broeikasgasemissierechten: Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEG L 275)

richtlijn luchtkwaliteit: Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEG L 152)

richtlijn milieustrafrecht: Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEU 2008, L 328)
richtlijn stedelijk afvalwater: Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L 135)

richtlijn winningsafval: Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn nr. 2004/35/EG (PbEU 2006, L 102)

smb-richtlijn: Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197)

zwemwaterrichtlijn: Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG (PbEU 2006, L 64).

Verdragen

VN-Gehandicaptenverdrag: op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169)

Voor wetten die door de voorgestelde Invoeringswet Omgevingswet worden ingetrokken of ingrijpend worden gewijzigd, zijn transponeringstabellen opgesteld. In de transponeringstabellen is steeds op artikelniveau aangegeven waar de bepalingen uit de verschillende wetten al dan niet terugkeren in hetzij de Omgevingswet hetzij de vier algemene maatregelen van bestuur. Daarbij is ook kort aangegeven wat het onderwerp is van de betreffende artikelen.

Er zijn transponeringstabellen gemaakt voor de volgende wetten:

- a. de Belemmeringenwet Landsverdediging,
- b. de Belemmeringenwet Privaatrecht,
- c. de Crisis- en herstelwet,
- d. de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet,
- e. de Ontgrondingenwet,
- f. de Planwet verkeer en vervoer,
- g. de Tracéwet,
- h. de Waterwet,
- i. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,
- j. hoofdstuk 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken,
- k. de Wet inzake de luchtverontreiniging,
- l. de Wet milieubeheer,
- m. de Wet ruimtelijke ordening,
- n. Woningwet.

a. Transponeringstabel Belemmeringenwet Landsverdediging

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Belemmeringenwet landsverdediging	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Algemene bepaling			
Begripsbepalingen	1	–	
Hoofdstuk 2 Opheffing publiekrechtelijke belemmeringen			
Ontheffing	2	–	Dit artikel regelt dat door de Kroon een ontheffing kan worden verleend van een bepaling van enig koninklijk besluit of enige verordening wanneer de aanleg, de instandhouding of het gebruik van een werk ten behoeve van de landsverdediging in strijd zou komen met die bepaling. Niet gebleken is dat er gebruik is gemaakt van dit artikel. Dit vergt geen overgangsrecht. Deze bepaling komt niet terug in de Omgevingswet.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Belemmeringenwet landsverdediging	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Vergunning	3	–	Dit artikel regelt dat een vergunning door de Kroon kan worden verleend voor de aanleg, de instandhouding of het gebruik van een werk ten behoeve van de landsverdediging waarbij de vergunning niet gebonden is aan de regels en vereisten, die de wet, het koninklijk besluit of de verordening bij welke de vergunning wordt gevorderd, voor het verlenen van de vergunning stelt. Niet gebleken is dat er gebruik is gemaakt van dit artikel. Dit vergt geen overgangsrecht. Deze bepaling komt niet terug in de Omgevingswet.
Een voordracht wordt gedaan in overeenstemming met de Minister die het betreft	4	–	Deze voordracht heeft betrekking op de artikelen 2 en 3 van de Belemmeringenwet Landsverdediging. Geen overgangsrecht nodig.
Hoofdstuk 3 Opheffing privaatrechtelijke belemmeringen			
Verplichting tot gedogen en procedurebepalingen en het opleggen van de verplichting tot gedogen	5 en 6, eerste lid	10.19a en 10.11	Als toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht niet mogelijk is of ontoelaatbare vertraging wanneer voor de aanleg, instandhouding of het gebruik van een werk ten behoeve van de landsverdediging gebruik moet worden gemaakt van onroerende zaken kan iedere rechthebbende worden verplicht dat zodanig werk wordt aangelegd, in stand gehouden of gebruikt. Een verplichting tot gedogen wordt opgelegd door de Minister van Defensie. De gedoogplichtbeschikking wordt opgenomen in artikel 10.19a van de Omgevingswet. Overgangsrecht voor opgelegde gedoogplichtbeschikkingen is opgenomen in artikel 4.16, eerste lid.
Afdeling 3.4 van de Awb is van toepassing op de voorbereiding van een besluit	6, tweede, vierde en vijfde lid	16.33	Er wordt van uitgegaan dat er op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet geen lopende procedures zijn. Voor de bepalingen in de artikelen 6 tot en met 13 is geen overgangsrecht nodig.
	6, derde en zesde lid, en 7	–	
Rechtsopvolging	8	10.25	
Verzoek	9	–	De inhoud van dit artikel wordt niet overgebracht naar de Omgevingswet. Deze zaken worden overeenkomstig de Awb afgehandeld.
Opruiming	10	10.19a en 10.27 in samenhang met 15.11	

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Belemmeringenwet landsverdediging	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Plan	11	10.20 in samenhang met 15.12	
Toegang	12	10.1a in samenhang met 15.13	
Terughoudende uitvoering	13	10.11, onder c	
Schadevergoeding en procedurebepalingen	14, 15 en 16	afdeling 15.2	Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.16, derde lid, onder i, in samenhang met artikel 4.2, aanhef en onder a.

b. Transponeringstabel Belemmeringenwet Privaatrecht

Onderwerp	Artikel Belemmeringenwet Privaatrecht	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Erkenning	1	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in de Omgevingswet, in artikel 10.1, 10.11 en 10.21, paragraaf 10.3.2 en afdeling 10.2.	Eerbiedigende werking voor onder de BP gegeven erkenningen van openbaar belang (zie artikel 4.26, eerste lid en 4.16, eerste lid).
Kennisgeving	2	Eerste tot en met vierde lid komt te vervallen. Het besluit dat nu genomen wordt ogv het vijfde lid, wordt in de Omgevingswet gewijzigd genomen op grond van artikel 10.11. Het zesde en zevende lid bevatten procedurevoorschriften en zijn op grond van artikel 16:33 (gewijzigd) verwerkt in de Awb procedure van afdeling 3.4 van de Awb.	Eerbiedigende werking voor onder de BP afgegeven gedoogplichtbeschikkingen (zie artikel 4.16, eerste lid).
Wijziging	3	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in artikelen 10.1, 10.11, 10.13 tot en met 10.15 en 10.22. Procedureverloop in overeenstemming met afdeling 3.4 van de Awb (zie artikel 16:33).	Eerbiedigende werking voor onder de BP afgegeven gedoogplichtbeschikkingen (zie artikel 4.16, eerste lid).
Verzoek	4	De inhoud van dit artikel wordt niet overgebracht naar de Omgevingswet, deze zaken worden in overeenstemming met de Awb afgehandeld.	Eerbiedigende werking voor zaken waarvoor een verzoekschrift al is ingediend (zie artikel 4.27).
Verplaatsing	5	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in artikel 10.23.	Eerbiedigende werking (zie artikel 4.26, tweede lid).
Rechtsopvolging	6	Komt inhoudelijk ongewijzigd terug in artikel 10.25 Omgevingswet.	Exclusieve werking Omgevingswet.
Kostenverhaal	7	Komt terug in 13.1 en 13.3 Omgevingswet.	Exclusieve werking Omgevingswet.
Opruiming	9	Komt inhoudelijk ongewijzigd terug in de artikelen 10.13 tot en met 10.15, 10.21 en 10.27, tweede lid, van de Omgevingswet.	Exclusieve werking voor artikel 10.27, tweede lid van de Omgevingswet: inhoudelijk gaat hier namelijk dezelfde verplichting van uit als artikel 9, tweede lid, BP. Artikel 9, eerste lid, BP is van toepassing wanneer de gedoogplicht conform het oude recht tot stand komt, maar in praktijk geen probleem, dus exclusieve werking.

Onderwerp	Artikel Belemmeringenwet Privaatrecht	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Rooi of snoei	10	Komt inhoudelijk terug in artikel 10.24, alleen de procedure is verdwenen.	Eerbiedigende werking voor artikel 10.24 van de Omgevingswet (zie artikel 4.26, derde lid).
Plan	11	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in artikel 10.20 van de Omgevingswet.	Eerbiedigende werking voor artikel 10.20 van de Omgevingswet (zie artikel 4.26, vierde lid).
Toegang	12	Komt inhoudelijk ongewijzigd terug in artikel 10.1a van de Omgevingswet.	Exclusieve werking van artikel 10.1a van de Omgevingswet.
Terughoudende uitvoering	13	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in artikel 10.11, onder c, van de Omgevingswet.	
Jurisdictie	14	–	
Straf	15	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in artikel 18.11 van de Omgevingswet.	Exclusieve werking van artikel 18.11 van de Omgevingswet.
Overgangsrecht	16	–	
Overgangsrecht	17	–	
Overgangsrecht	18	–	
Citeertitel	19	–	

c. Transponeringstabel Crisis- en herstelwet

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Chw	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Bijzondere bepalingen voor projecten			
Afdeling 1 Toepassingsbereik van dit hoofdstuk		–	De bijzondere procedurebepalingen komen te vervallen. Zie de toelichting bij artikel 3.1, onderdeel c, van dit wetsvoorstel.
Afdeling 2 Procedures			
Vergewisplicht voor adviezen	1.3	–	Deze uitbreiding van de vergewisplicht uit de Awb (artikel 3:9) wordt niet overgenomen in de Omgevingswet.
Uitsluiting beroepsrecht decentrale overheden	1.4	–	De beperking van het beroepsrecht voor een niet tot het Rijk behorende rechtspersoon of tot het Rijk behorend bestuursorgaan tegen een besluit van een tot het Rijk behorend bestuursorgaan wordt niet overgenomen in de Omgevingswet.
Verbod op pro forma beroepen	1.6	16.86	Deze twee onderdelen van de Chw-regeling voor versnelde behandeling van (hoger) beroep worden in de Omgevingswet gecontinueerd voor het beroep tegen projectbesluiten (zie de voorgestelde aanvulling van artikel 16.86).
Geen aanvulling beroepsgronden na verstrijken beroepstermijn	1.6a		
Versnelde behandeling beroep en hoger beroep en uitspraaktermijn van zes maanden	1.7 1.8 1.9a	16.87	In artikel 16.87 van de Omgevingswet is de zes maanden termijn uit de Chw overgenomen.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Chw	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Opnieuw gebruiken eerdere onderzoeksgegevens	1.10	16.5	Deze specifieke regeling voor hergebruik van onderzoeksgegevens voor het opstellen van een nieuw besluit na vernietiging van een besluit door de bestuursrechter is niet expliciet overgenomen in de Omgevingswet. Impliciet komt deze regeling namelijk al terug in artikel 16.5 Omgevingswet.
Afdeling 3 Milieueffectrapport	1.11	afdeling 16.4	De specifieke Chw-regeling wordt gewijzigd door de Wet implementatie herziening mer-richtlijn. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de systematiek van de Omgevingswet.
Hoofdstuk 2 Bijzondere voorzieningen			
Afdeling 1 Ontwikkelingsgebieden	2.1 2.2 2.3	–	De specifieke Chw-regeling voor ontwikkelings-gebieden keert niet terug in de Omgevingswet. Aan een dergelijke specifieke regeling bestaat niet langer behoefte, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Zie de toelichting bij artikel 3.1, onderdeel c. De bestemmingsplannen ex artikel 2.2 Chw gaan onderdeel uitmaken van het omgevingsplan. Voor inpassingsplannen ex artikel 2.3a is geen overgangsrecht opgenomen, aangezien dergelijke plannen nooit zijn opgesteld.
	2.3a	–	
Afdeling 2 Innovatie	2.4	23.3	Net als de Chw kent de Omgevingswet een amvb-grondslag voor experimenten. Voor lopende Chw-experimenten wordt voorzien in overgangsrecht (zie § 4.3.2 van dit wetsvoorstel).
Afdeling 6 Versnelde uitvoering van bouwprojecten	2.9 t/m 2.17	–	De specifieke regeling voor het projectuitvoerings-besluit keert niet terug in de Omgevingswet. Aan een dergelijke specifieke regeling bestaat niet langer behoefte, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Zie de toelichting bij artikel 3.1, onderdeel c. Voor lopende besluiten wordt voorzien in overgangsrecht (zie § 4.3.2 van dit wetsvoorstel).

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Chw	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Afdeling 7 Versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis	2.18 t/m 2.23		Ook deze specifieke regeling keert niet terug in de Omgevingswet. Aan een dergelijke specifieke regeling bestaat niet langer behoefte, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Zie de toelichting bij artikel 3.1, onderdeel c. Voor lopende besluiten wordt voorzien in overgangsrecht (zie § 4.3.2 of § 4.2.3 Overgangsbepalingen omgevingsvisies).
Hoofdstuk 5 Overgangs- en slotbepalingen			
Afdeling 1 Algemeen		–	
Grondslag voor nadere regels ter uitvoering	5.1	–	Van deze grondslag is geen gebruik gemaakt.
Uitsluiting beroep voor toevoeging en aanwijzing van projecten	5.2	–	
Voorhangbepaling	5.2a	23.5	Voor de algemene maatregel van bestuur voor experimenten in artikel 23.3 geldt ook een voorhangregeling.
Afdeling 2 Overgangsrecht	5.3 t/m 5.5b	–	Dit overgangsrecht ziet specifiek op de inwerkingtreding van de Chw en is dus uitgewerkt.
Afdeling 3 Slotbepalingen			
Laten vervallen afdeling 3 van hoofdstuk 2 (Radarzonerings)	5.8	–	Deze bepaling is niet meer van betekenis.
Evaluatiebepaling	5.9a	–	Aan deze evaluatieverplichting is uitvoering gegeven. Sinds de inwerkingtreding van de Chw zijn twee evaluatierapporten verschenen.
Vervallen Chw bij KB met overgangsrecht	5.10	–	Dit wetsvoorstel voorziet in de intrekking van de Chw (artikel 3.1, onderdeel c) en het bijbehorende overgangsrecht (zie § 4.3.2 van dit wetsvoorstel).

d. Transponeringstabel Monumentenwet 1988

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel Monumentenwet1988	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 2 Beschermden monumenten			
	5	bijlage A bij 1.1	Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 4.34.
Verbod om een rijksmonument te beschadigen of vernielen	11, eerste lid	4.28, tweede lid	Algemeen verbod. Er is geen overgangsrecht nodig.

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel Monumentenwet1988	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Verbod om zonder of in afwijking van een vergunning een archeologisch rijksmonument te verstoren et cetera	11, tweede lid	5.1, eerste lid, aanhef en onder b	Deze bepaling wordt opgenomen in artikel 5.1 van de Omgevingswet, waarin wordt geregeld dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een rijksmonumentenactiviteit te verrichten. Overgangsrecht voor bestaande vergunningen is geregeld in artikel 4.13, eerste lid.
Vergunningaanvraag	12, 13, 14 en 14a	16.54, eerste lid	Deze artikelen regelen de procedure voor de vergunningaanvraag. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 4.34.
Verordening waarin de inschakeling van de gemeentelijke monumentencommissie wordt geregeld	15	17.9, eerste lid	In artikel 17.9 van de Omgevingswet is bepaald dat een dergelijke commissie, die onder de Omgevingswet de naam gemeentelijke adviescommissie krijgt, bij instellingsbesluit wordt benoemd en dat deze commissie meer taken toebedeeld kan krijgen dan onder de Monumentenwet 1988. Er wordt voor gekozen om de huidige monumentencommissie niet gelijk te stellen met de gemeentelijke adviescommissie onder de Omgevingswet. Dat betekent dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet de gemeenteraad een besluit moet nemen tot het instellen van een gemeentelijke adviescommissie. Overgangsrecht voor lopende aanvragen om een omgevingsvergunning waarvoor de monumentencommissie wordt ingeschakeld, lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 4.34. Dit betekent dat de oude commissie over de lopende aanvragen adviseert die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en dat de nieuwe commissie adviseert over de aanvragen die zijn ingediend na inwerkingtreding van de Omgevingswet.
	16	–	Vervallen
Doorzendplicht	17, eerste lid	–	Deze bepaling lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 4.34. Voor nieuwe procedures verdwijnt de doorzendplicht in deze vorm en is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap adviseur en instemmingsorgaan in plaats van bevoegd gezag.

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel Monumentenwet1988	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Vergunning van rechtswege	17, tweede lid	–	Dit onderdeel wordt niet van toepassing verklaard op het overgangsrecht voor lopende procedures. Dat betekent dat wanneer de Omgevingswet in werking is getreden en een dergelijke procedure loopt, de vergunning niet meer van rechtswege kan worden verleend. In artikel 4.34 is dit onderdeel uitgezonderd.
Opschorting van de werking van de vergunning tot onherroepelijkheid Mededeling aan burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten	17, derde en vierde lid	–	Deze bepalingen liften mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 4.34. In de Omgevingswet is er bij vergunningverlening geen sprake van opschortende werking. Een omgevingsvergunning die wordt verleend voor een onomkeerbare activiteit treedt in werking vier weken nadat deze is bekendgemaakt.
	18	–	Vervallen
Verbinden van voorschriften aan een vergunning	19, eerste en derde lid	5.34, eerste lid	Deze bepalingen liften mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 4.34.
Vergunning voor bepaalde tijd	19, tweede lid	5.36, eerste lid	Deze bepaling lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 4.34.
Openbaar register	20	–	De verplichting om een register bij te houden voor omgevingsvergunningen voor een rijksmonumentenactiviteit wordt opgenomen in artikel 10.36 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Er hoeft geen overgangsrecht opgenomen te worden voor het openbaar register.
Intrekking vergunning	21	5.40, tweede lid	Een eenmaal verleende vergunning kan ook op grond van de Omgevingswet worden ingetrokken. Er is geen overgangsrecht nodig.
Toekennen van schadevergoeding in verband met de beslissing op de vergunningaanvraag	22	15.1	De schadeveroorzakende besluiten en feitelijke handelingen zijn aangewezen in artikel 15.1. Voor de kring van schadegerechtigden wordt aangesloten bij artikel 4:126 van de Awb. Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.17, eerste lid, onder b.

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel Monumentenwet1988	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Schadebeoordelingscommissie	23	17.6	Op grond van artikel 17.6 kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere adviesorganen worden ingesteld. In het Omgevingsbesluit zal via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet in ieder geval een schadebeoordelingscommissie worden ingesteld die tot taak heeft advies uit te brengen over aanvragen om vergoeding van schade die veroorzaakt wordt door omgevingsvergunningen voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument. De instelling van deze commissie sluit aan bij de huidige praktijk. Omdat de werkzaamheden van deze commissie volledig binnen het beleidsterrein van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vallen, zal deze Minister verantwoordelijk zijn voor het benoemen en ontslaan van de voorzitter en leden van die commissie.
Procedure afhandeling verzoek om schadevergoeding	24 tot en met 27	–	Deze bepalingen keren niet terug in de Omgevingswet. Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.17, tweede lid.
Kosten schadebeoordelingscommissie niet voor rekening van de verzoeker	28	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet. Uitgangspunt wordt dat op grond van artikel 3:2 van de Awb het bevoegd gezag de kosten draagt.
Beslistermijn na ontvangst advies schadebeoordelingscommissie	29	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet. De beslistermijn, genoemd in artikel 4:130 Awb, zoals die wet zal luiden na de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, zal van toepassing zijn.
Hoofdstuk 4 Beschermd stads- en dorpsgezichten			
Aanwijzing of intrekking van beschermde stads- of dorpsgezichten	35, eerste lid	2.34, vierde lid	Bestaande beschermde gezichten gelden als rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten waarvoor een instructie als bedoeld in artikel 2.34, vierde lid, van de Omgevingswet is gegeven. Overgangsrecht voor het gelijkstellen van deze beschermde gezichten is opgenomen in artikel 4.35, eerste en tweede lid.
Procedure tot aanwijzen of intrekken van beschermde stads- of dorpsgezichten	35, tweede tot en met vierde lid	–	Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 4.35, derde lid.

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel Monumentenwet1988	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Beschermend bestemmingsplan	36, eerste lid	2.4	De gemeenteraad stelt ter bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht een bestemmingsplan vast. Overgangsrecht waarbij het bestemmingsplan gelijkgesteld wordt als onderdeel van het omgevingsplan is opgenomen in artikel 4.6, eerste lid, onder d. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 4.6, tweede lid.
Besluit of/in hoeverre het bestaande bestemmingsplan voldoende beschermend is, dan wel of een beheersverordening kan worden vastgesteld	36, tweede lid	2.4	Overgangsrecht waarbij de beheersverordening gelijkgesteld wordt als onderdeel van het omgevingsplan is opgenomen in artikel 4.6, eerste lid, onder k. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 4.6, tweede lid.
Actualisatieplicht	36, derde lid	–	In de nieuwe systematiek geldt de actualisatieplicht niet meer. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 4.6, tweede lid.
	37	–	Vervallen
Hoofdstuk 5 Archeologische monumentenzorg			
Voorschriften stellen bij verordening	38, eerste lid	2.4	In de nieuwe systematiek worden dergelijke regels niet meer bij verordening gesteld, maar in het omgevingsplan opgenomen. Overgangsrecht wordt opgenomen in hoofdstuk 22 van de Omgevingswet. Zie hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel.
Verordening blijft van kracht voor zover niet in strijd met een bestemmingsplan	38, tweede lid	–	Als een verordening betrekking heeft op een gebied waarvoor een bestemmingsplan is vastgesteld blijft die verordening van kracht voor zover zij niet in strijd is met dat bestemmingsplan. Via het eerste lid van artikel 38 wordt een dergelijke verordening gelijkgesteld als onderdeel van het omgevingsplan en kan deze blijven gelden totdat aan alle eisen van de Omgevingswet moet zijn voldaan (vóór 1 januari 2029)
Afdeling 3.4 Awb is op de voorbereiding van een verordening van toepassing	38, derde lid	–	Er is geen overgangsrecht nodig, want dit onderdeel is uitgewerkt. Nieuwe regels worden in het omgevingsplan opgenomen.
De gemeenteraad houdt bij de vaststelling van een bestemmingsplan of beheersverordening rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische monumenten	38a	2.24 jo 2.28 aanhef en onder a	Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 4.6, tweede lid. Onder de Omgevingswet wordt dit uitgewerkt in artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel Monumentenwet1988	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Bij bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit verplicht worden gesteld	39, eerste lid	2.4	Het bestemmingsplan wordt gelijkgesteld als onderdeel van het omgevingsplan. Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 4.6, eerste lid, onder f. En voor lopende procedures in artikel 4.6, tweede lid. De aanlegactiviteiten worden onder de Omgevingswet gereguleerd door het omgevingsplan. Deze activiteit valt dan dus onder de omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet).
Bij bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in het eerste lid een rapport moet over leggen waarin de archeologische waarde van het terrein in voldoende mate is vastgesteld	39, tweede lid	16.55, vierde lid	Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 4.6, eerste lid, onder f. En voor lopende procedures in artikel 4.6, tweede lid.
Bij bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een rapport moet over leggen als bedoeld in artikel 39, tweede lid	40, eerste lid	16.55, vierde lid	Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 4.6, eerste lid, onder f. En voor lopende procedures in artikel 4.6, tweede lid.
Bij bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit voorschriften kunnen worden verbonden	40, tweede lid	5.34, derde lid, onder a	Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 4.6, eerste lid, onder f. En voor lopende procedures in artikel 4.6, tweede lid.
De aanvrager van een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan of voor sloop binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht kan worden verplicht een rapport over te leggen waarin de archeologische waarde van het terrein of de bodem voldoende is vastgesteld	41	16.55, vierde lid	Dergelijke aanvraagvereisten kunnen in de Omgevingswet worden geregeld in het omgevingsplan. Dit artikel lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 4.3.

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel Monumentenwet1988	Artikel Omgevingswet	Toelichting
De artikelen 39, 40 en 41, eerste lid, zijn niet van toepassing op projecten met een oppervlakte kleiner dan 100 m ² ; de gemeenteraad kan een hiervan afwijkende oppervlakte vaststellen	41a	–	Op grond van artikel 5.130, vierde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt in het omgevingsplan een grens van 100 m ² vastgesteld, dan wel kan er een afwijkende oppervlakte worden vastgesteld. Overgangsrecht voor lopende procedures voor bestemmingsplannen is opgenomen in artikel 4.6, tweede lid en voor lopende procedures voor vergunningaanvragen is opgenomen in afdeling 4.1. Zolang gemeenten de desbetreffende instructie uit het Besluit kwaliteit leefomgeving nog niet gerealiseerd hebben, zal de tijdelijke doorwerking van artikel 41a Monumentenwet 1988 via het Invoeringsbesluit worden geborgd.
	42	–	Vervallen
Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en inrichting van het rapport, bedoeld in de artikelen 39, tweede lid, 40, eerste lid, en 41, eerste en tweede lid	43	–	Van deze bevoegdheid is tot op heden geen gebruik gemaakt, zodat er ook geen overgangsrecht nodig is. Onder de Omgevingswet kan dit eventueel via een instructieregel worden geregeld.
Bij schade dan wel dreigende schade aan archeologische monumenten kan de Minister voorschriften geven met betrekking tot de uitvoering van het werk dat die schade dan wel die dreiging veroorzaakt, dan wel gelasten dat dat werk voor bepaalde of onbepaalde tijd geheel of gedeeltelijk wordt stilgelegd	56	19.4 tot en met 19.7	Eerbiedigende werking voor gegeven voorschriften of besluiten tot het stilleggen of gedeeltelijk stilleggen van een werk. Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.36.
Gedoogplichten voor archeologisch onderzoek	57	10.19, eerste en tweede lid	Overgangsrecht waarbij de opgelegde gedoogplichten worden gelijkgesteld aan de gedoogplichten in artikel 10.19, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet is opgenomen in artikel 4.16 eerste lid. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in afdeling 4.1.
Schadevergoeding door een opgelegde maatregel als bedoeld in de artikelen 56 en 57	58	15.1, eerste lid, onder k en l	Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.36, tweede lid.
Rechtsvorderingen tot vergoeding van schade staan ter kennisneming van de rechtbank binnen welk rechtsgebied het werkt, onderscheidenlijk het onderzoek, wordt uitgevoerd	59	afdeling 15.2	Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.36, derde lid.
Hoofdstuk 6 Handhaving en strafbepalingen			

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel Monumentenwet1988	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Bestuursrechtelijke handhaving	63	afdeling 18.1	Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in de artikelen 4.22, onder b, onderdeel 3° en 4.23.

e. Transponeringstabel Ontgrondingenwet

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Ontgrondingenwet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen			
Definitiebepaling	1	bijlage A	Zie definitie Ontgrondingsactiviteit in bijlage A bij artikel 1.1 van de Omgevingswet
Ontgroning in zee	2	bijlage A	Zie definitie zee in bijlage A bij artikel 1.1 van de Omgevingswet
Ontgrondingsvergunning	3, 3a, 4, 5	5.1, eerste lid, aanhef en onder c, 5.5, tweede lid, aanhef en onder b, 5.39, 5.40, 13.5, 13.6, 16.54, 16.55 en 19.15	Verwijzing naar Monumentenwet 1988 en Awb Voor verleende vergunningen is voorzien in overgangsrecht in artikel 4.13.
Mijnbouwwet	4a, 4b	1.5 en 23.8	
Hoofdstuk 2 Vergunningen			
Bevoegdheid vergunningverlening	8, 10a–10e	5.10 en 5.11	
Vorbereiding	10	5.8–5.11 en 16.63 (afdeling 3.4 Awb)	Overgangsrecht voorbereiding is verdisconteerd in het overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1.
Coördinatie uitvoering	11	5.44 en 5.45	Samenwerking bestuursorganen voortaan mogelijk op basis van artikel 5.45 Omgevingswet en afdeling 3.5 Awb (nieuw).
Machtiging snelle uitvoering	12	–	Afzonderlijke overgangsbepaling voor bestaande machtigingen is niet nodig, omdat het verlenen van de machtiging een discretionaire bevoegdheid is van het bevoegd gezag, wanneer een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning is ingediend. Het overgangsrecht voor de machtiging is m.a.w. verdisconteerd in de zinsnede «blijft het oude recht van toepassing» in de overgangsbepaling voor lopende procedures in afdeling 4.1.
Inwerkingtreding, bezwaar en beroep	16, 20	16.78 en 16.79	Overgangsrecht bezwaar en beroep is verdisconteerd in het overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1.
Hoofdstuk 3a Heffing			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Ontgrondingenwet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Schadevergoeding	21f, 26, 27, 28, 29a	hoofdstuk 13 en 15	Overgangsrecht voor artikel 21f is opgenomen in artikel 4.40. Het overgangsrecht voor artikel 26 in samenhang met artikel 8 is geregeld in artikel 4.17, eerste lid, onder c. Het overgangsrecht voor artikel 27 is geregeld in artikel 4.41.
Hoofdstuk 4 Gedoogplichten en handhaving			
Gedoogplichten	21g, 21h	10.16	Overgangsrecht voor deze gedoogplichten: is opgenomen in artikel 4.2, onder j in samenhang met artikel 4.16, eerste lid.
Handhaving	22	18.2, vierde lid, 18.4, 18.6, 18.6a, 18.7, 18.10 en 19.4, vierde lid	Overgangsrecht voor bestuurlijke sancties is opgenomen in de artikelen 4.22 en 4.23.
Hoofdstuk 7 Slotbepalingen			
Slotbepalingen	33–36	–	Uitgewerkte of overbodige bepalingen

f. Transponeringstabel Planwet verkeer en vervoer

Onderwerp	Artikel Planwet verkeer en vervoer	Artikel Omgevingswet	Toelichting
<i>Paragraaf 1 Algemeen</i>			
Definitiebepalingen	1	–	
<i>Paragraaf 2 Het nationale verkeers- en vervoerplan</i>			
Het nationaal verkeers- en vervoerplan	2, 3, 4	3.1, 3.2, 2.1 en 16.26	Afdeling 3.4 Awb is van toepassing. Geen overgangsrecht nodig, omdat de nationale omgevingsvisie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt vastgesteld.
<i>Paragraaf 3 Het provinciale verkeers- en vervoerplan</i>			
Het provinciaal verkeers- en vervoerplan	5, 6	3.1, 3.2, 2.1, 2.2 en 16.26	Afdeling 3.4 Awb van toepassing. Geen overgangsrecht nodig, omdat de provinciale omgevingsvisie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt vastgesteld.
<i>Paragraaf 4 Het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid</i>			
Het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid/-plan	8, 9, 10	3.1, 3.2, 2.1, 2.2 en 16.26	Afdeling 3.4 Awb van toepassing. Overgangsrecht geregeld in de artikelen 4.9 en 4.10.
<i>Paragraaf 5 Uitvoering en overleg</i>			

Onderwerp	Artikel Planwet verkeer en vervoer	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Bestuursovereenkomsten en ad hoc commissie	12	2.2	Zie ook § 4.2.2 memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 72). Geen overgangsrecht nodig: bestaande overeenkomsten binden contractspartijen tot wederopzegging. Geen overgangsrecht commissie: namelijk te ad hoc voor regeling.
Nationaal en provinciaal verkeers- en vervoereraad	13	2.2	Zie ook § 4.17.5 memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 238); geen wettelijke regeling meer.
Verslaglegging	14	hoofdstuk 20	
<i>Paragraaf 6 Slotbepalingen</i>			
Evaluatiebepaling	15	–	
Regionaal verkeers- en vervoerplan	16	2.2	Zie ook § 7.2 memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 305, 306); gaat op in de provinciale omgevingsvisie. Overgangsrecht voor geregeld in artikel 4.10, tweede lid.
Wijzigingsbepaling	17	–	
Inwerkingtredingsbepaling	18	–	
Citeertitel	19	–	

g. Transponeringstabel Tracéwet

Onderwerp	Artikel Tracéwet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Definitiebepalingen	1	–	
Startbeslissing	2	5.47	Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.42.
Informatie verkrijgen door de Minister	3	5.48	
Structuurvisie	4	–	Inhoud voorkeursbeslissing is opgenomen in artikel 5.5 Omgevingsbesluit.
Voorkeur	5	5.49	Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.43.
Kennisgeving en zienswijzen	6	16.70, onder a	
Bekendmaking	7	–	Awb is van toepassing op de voorkeursbeslissing. Toezending aan Tweede Kamer vervalt.
Van toepassing verklaring	8	5.46	
Tracébesluit vaststellen	9	–	

Onderwerp	Artikel Tracéwet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Tracébesluit inhoud	10, vierde lid	5.51	Artikel 5.3, eerste lid, onder a t/m d, Omgevingsbesluit.
Vorbereiding tracébesluit	11	16.71, eerste lid	Overgangsrecht is opgenomen in de artikelen 4.44 en 4.45.
Gegevens en onderzoeken	12, eerste lid	16.5	
Tracébesluit voorbereidingsbescherming	13, eerste lid	4.16	Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.49.
Tracébesluit geldt als	13, derde tot en met negende lid	5.52	Overgangsrecht in de artikelen 4.47 en 4.48
Aanpassen bestemmingsplan	13, tiende en elfde lid	–	Komt niet terug; het projectbesluit wijzigt direct het omgevingsplan. Overgangsrecht is opgenomen in de artikelen 4.50 en 22.16.
Andere voorbereiding	14	16.83	
Milieueffectrapport	15	–	Afdeling 16.4 bevat geen bijzondere regels voor projectbesluiten.
Luchtkwaliteitsonderzoek	17	–	
Zenden en terinzagelegging	18	–	Gaat conform Awb.
Tracébesluit vervalt	19	–	Komt niet terug
Vorbereiding projectuitvoering	20	5.45, tweede lid	Overgangsrecht in artikel 4.51.
Belemmeringenwet Privaatrecht	21	hoofdstuk 10	Overgangsrecht is opgenomen in de artikelen 4.2, 4.16, 4.26 en 4.27.
Dagvaarding uit de onteigeningswet	21a	16.75 (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)	Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet
Onteigeningswet aanvulling	21b	16.76 (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)	Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet
Schadevergoeding	22	15.1	Overgangsrecht voor een vastgesteld schadeveroorzakend besluit is opgenomen in artikel 4.17, eerste lid, onder d. Voor een besluit, waarvoor de totstandkomingsprocedure nog lopende is, geldt het overgangsrecht in het tweede lid van artikel 4.17.
Onderzoek naar gevolgen	23	–	Komt niet terug; evaluatie i.h.k.v. de m.e.r. volstaat
Halfjaarlijks verslag	24	–	Komt niet terug.
Termijn voor beroepsschrift	25	afdeling 3.5 Awb	Nieuwe coördinatieregeling Awb
Beslissen op beroep	26	16.87	
Uitsluiting gronden	27	16.86, tweede lid	
Verslag	29	–	In artikel 23.9 staat de evaluatiebepaling voor de Omgevingswet.
Inwerkingtreding	33	–	

Onderwerp	Artikel Tracéwet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Vernummering Awb	34	–	
Citeertitel	35	–	
Projecten als bedoeld in artikel 15 Tracéwet	bijlage	–	

h. Transponeringstabel Waterwet

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wtw	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen			
Begripsbepaling	1.1	bijlage A in samenhang met 1.3, 2.17, 4.10, 4.12, 4.23 en 5.9	
Geografische bepalingen	1.2–1.4	1.5 en 2.21	
Hoofdstuk 2 Doelstellingen en normen			
Doelstellingen	2.1	1.3 en 4.23	
Normen waterkering	2.2–2.7	2.13, 2.14, 2.15, 2.17 en 2.19	Overgangsbepaling voor de technische leidraad: artikel 4.52. Overgangsbepaling voor de kaart kustlijn: artikel 4.53.
Normen waterkwantiteit	2.8	2.13	
Rangorde bij waterschaarste	2.9	2.42	
Normen waterkwaliteit	2.10	2.15	
Normen functievervulling	2.11	2.12 en 2.15	
Verslaglegging waterstaatkundige toestand	2.12, 2.13, 2.14	20.1, 20.2, 20.3, 20.6, 20.14, 20.15 en 20.19	
Hoofdstuk 3 Organisatie van het waterbeheer			
Aanwijzing watersystemen in beheer bij Rijk	3.1	2.19 t/m 2.21a	
Aanwijzing watersystemen in beheer bij andere overheidslichamen	3.2	2.16, 2.17 en 2.18	
Zorgplicht muskus- en beverrat-ten	3.2a	Geen aparte regeling, maakt deel uit van watersysteembeheer	Wel geregeld in artikel 1, derde lid, Waterschapswet.
Tijdige maatregelen bij hoogwater	3.3	19.10 en 19.11	In de voorgestelde Invoeringswet Omgevingswet wordt geen overgangsrecht geregeld voor alarmeringspeilen. Wel in de Invoeringsregeling Omgevingswet.
Zorgplicht waterschap voor zuivering stedelijk afvalwater	3.4	2.17	Geen overgangsrecht geregeld voor besluiten op grond van artikel 3.4, tweede en derde lid, van de Waterwet, omdat die besluiten in de praktijk niet worden genomen.
Hemelwaterzorgplicht voor gemeenten	3.5	2.16	
Gemeentelijke grondwaterzorgplicht	3.6	2.16	

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wtw	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Deltacommissaris	3.6a t/m 3.6e	Blijft in Waterwet	–
Interbestuurlijke samenwerking	3.7, 3.8	2.2	In artikel 2.2 van de Omgevingswet is de horizontale en verticale afstemming opgenomen. De bestuursorganen moeten hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet op een doelmatige en doeltreffende wijze uitoefenen en daarbij rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden. Artikel 2.2 strekt ook tot de borging van het belang van water in een vroegtijdig stadium van besluitvorming door bestuursorganen van het algemeen bestuur. Er wordt geen overgangsrecht geregeld voor het waterakkoord, omdat het verval van de verplichting daartoe, geen afbreuk doet aan de rechtsgeldigheid ervan.
Toezicht primaire waterkeringen	3.9	2.19	
Toezicht en informatieverstrekking door waterschappen	3.10	2.3, 2.22, 2.23, 2.24, 2.25 en 20.6	
Nadere regelgeving door provincies	3.11	2.3, 2.22 en 2.23	
Aanwijzingsbevoegdheid gedeputeerde staten	3.12	2.3, 2.33 en 2.36	Overgangsrecht voor de aanwijzing op grond van artikel 3.12 wordt geregeld in artikel 4.54.
Aanwijzingsbevoegdheid Minister Infrastructuur en Waterstaat	3.13	2.3, 2.34 en 2.36	Overgangsrecht voor de aanwijzing op grond van artikel 3.13 wordt geregeld in artikel 4.55.
Toezicht Minister Infrastructuur en Waterstaat op kosten hoogwaterbescherming	3.14	–	
Hoofdstuk 4 Plannen			
Nationaal waterplan	4.1	2.25, 3.1 en 3.9	Overgangsrecht voor het nationaal waterplan en voor de stroomgebiedbeheerplannen wordt op grond van artikel 4.1 geregeld in de overgangsbepaling, artikel 4.56.
Procedure nationaal waterplan	4.2, 4.3	16.26	
Regionale waterplannen	4.4	3.1, 3.7 en 3.8	Overgangsbepaling voor regionale waterplannen is opgenomen in artikel 4.57.
Procedure regionale waterplannen	4.5	2.23 en 16.26	Overgangsbepaling voor instructieregels regionale waterplannen is opgenomen in artikel 4.57.
Beheerplannen	4.6	3.7 en 3.8	Overgangsbepaling voor beheerplannen is opgenomen in artikel 4.58.
Procedure beheerplannen	4.7	2.23 en 16.26	

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wtw	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Periodieke herziening plannen	4.8	3.11	
Hoofdstuk 4a Deltaprogramma			
Deltaprogramma	4.9, 4.10	Blijft in Waterwet	–
Hoofdstuk 5 Aanleg en beheer van waterstaatswerken			
Legger	5.1	2.39	Overgangsbepaling voor de legger is opgenomen in artikel 4.59. Overgangsbepaling voor instructieregels legger is opgenomen in artikel 4.60.
Peilbesluit	5.2	2.41	Overgangsbepaling voor een peilbesluit is opgenomen in artikel 4.61.
Actief beheer waterstaatswerken	5.3	bijlage A	Begripsbepaling beheer van watersystemen in bijlage Omgevingswet.
Projectplan voor aanleg of wijziging waterstaatswerk	5.4	5.42, 5.44, 5.49 t/m 5.52	Het overgangsrecht voor het projectplan op grond van artikel 5.4 wordt geregeld in de artikelen 4.62 en 4.63.
Projectplan voor aanleg of wijziging waterkeringen	5.5	5.43 en 5.45 t/m 5.48	Het overgangsrecht voor het projectplan op grond van artikel 5.5 wordt geregeld in de artikelen 4.64 en 4.65.
Procedure projectplan o.g.v. artikel 5.5 en coördinatie besluitvorming	5.6 t/m 5.14	5.43, 5.51, 16.22, 16.70 t/m 16.73, 16.75, 16.76, 16.86 en afdeling 3.5 Awb	
Ongewoon voorval bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam	5.15 t/m 5.19	19.3 t/m 19.7	Overgangsrecht voor een ongewoon voorval op grond van artikel 5.15 wordt geregeld in artikel 4.66.
Gedoogplichten	5.20 t/m 5.27	10.2 t/m 10.5, 10.11, 10.12 en 10.17	Afdeling 10.2 van de Omgevingswet bevat gedoogplichten die van rechtswege gelden, waar dus geen beschikking voor hoeft te worden afgegeven. Deze afdeling bevat ook gedoogplichten uit de Waterwet. Overgangsrecht voor de gedoogplichten op grond van artikel 5.21 e.v. wordt geregeld in artikel 4.2 i.c.m. artikel 4.16.
Gevaar voor waterstaatswerken	5.28 t/m 5.32	19.13 t/m 19.16	In afdeling 19.4 van de Omgevingswet zijn bepalingen uit paragraaf 5.5 van de Waterwet opgenomen. Overgangsrecht voor de bevoegdheden in geval van gevaar voor waterstaatswerken op grond van artikel 5.28 e.v. wordt geregeld in de artikelen 4.67 t/m 4.71.
Hoofdstuk 6 Handelingen in watersystemen			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wtw	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Watervergunning	6.1 t/m 6.5a	4.3, 5.1 en bijlage A	De omgevingsvergunning in de Omgevingswet integreert en harmoniseert de vergunningverlening voor bestaande vergunningplichtige activiteiten uit o.m. de Waterwet. Overgangsrecht voor de watervergunning op grond van artikel 6.1 e.v. wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor het kerninstrument omgevingsvergunning, artikel 4.13 i.c.m. afdeling 4.1.
Delegatie regelgevende bevoegdheid	6.6	4.1, 4.3 en 4.6	
Vrijstelling of verbod	6.7	–	
Zorgplicht waterbodem of oever oppervlaktewaterlichaam	6.8	1.6 en 1.7	De algemene zorgplicht, afdeling 1.3 van de Omgevingswet, houdt in dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt. Deze zorgplicht bouwt voort op zorgplichten die in verschillende wetten zijn opgenomen, zoals in artikel 6.8 van de Waterwet.
Melding verontreiniging of aantasting	6.9	–	Melding- en maatregelenplichten gericht tot exploitanten van installatiegebonden activiteiten uit o.m. de Waterwet zullen een plaats krijgen in de algemene maatregel van bestuur die de milieu en wateractiviteiten zal reguleren (Besluit activiteiten leefomgeving). Overgangsrecht wordt geregeld in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.
Toegangsverbod of -beperking waterstaatswerk	6.10	2.40	Overgangsbepaling toegangsverbod en -beperking is opgenomen in artikel 4.72.
Bevoegdheden EEZ en zuiveringstechnisch werk	6.11	2.1, 4.3, 4.23 en 5.1	
Verhouding tot andere wetten	6.12	1.4	
Vergunning of ontheffing waterschap	6.13	16.53	
Aanvraagvereisten en elektronische indiening	6.14	16.1 en 16.55	
Indiening aanvraag	6.15	16.54	
Procedure voorbereiding beschikking	6.16	16.15, 16.62, 16.63 en 16.64	Adviesbevoegdheid waterschappen wordt instemmingsbevoegdheid.
Samenloop bevoegd gezag bestuursorganen	6.17	5.11 en 5.12	
Samenstel handelingen	6.18	5.8, 5.36, 5.41 en 5.43	

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wtw	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Revisievergunning	6.19	5.43	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor het kerninstrument, de omgevingsvergunning, artikel 4.13 e.v. i.c.m. afdeling 4.1.
Voorschriften en beperkingen vergunning	6.20	5.34 en 13.5	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor het kerninstrument, de omgevingsvergunning, artikel 4.13 i.c.m. afdeling 4.1.
Weigering vergunning	6.21	5.18	
Wijziging en intrekking vergunning	6.22, 6.23	5.39, 5.40 en 18.10	
Rechtsopvolging vergunning	6.24	5.37	
Bijzondere bepalingen verontreiniging	6.25, 6.26	4.1, 4.3 en 16.63	
Coördinatie Wabo en Kernenergiewet	6.27, 6.28, 6.29	5.7, 16.7, 16.9 t/m 16.13 en 16.78	In combinatie met de te wijzigen afdeling 3.5 Awb. Overgangsrecht wordt geregeld in artikel 4.73.
Elektronische aanvraag	6.30	16.1	
Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen			
Verontreinigingsheffing	7.1 t/m 7.6, 7.8, eerste en derde lid, eerste zin, en 7.9	Blijft in Waterwet	–
Grondwaterheffing	7.7 en 7.8, tweede en derde lid, tweede zin	13.4b	Zijn overgegaan naar Hoofdstuk 13 van de Omgevingswet, artikel 13.4b. Overgangsrecht geregeld in artikel 4.74.
Verontreinigingsheffing door het Rijk	7.10 t/m 7.13	Blijft in Waterwet	–
Schadevergoeding	7.14 t/m 7.20	hoofdstuk 15, 7.17, tweede t/m vierde lid, van de Waterwet, komt deels terug in 13.3	Overgangsrecht voor de schadevergoeding op grond van artikel 7.14 tot en met artikel 7.17 wordt geregeld in artikel 4.21. Overgangsrecht voor de artikelen 7.17 en 7.18 is opgenomen in de artikelen 4.75 en 4.76.
Schade aan waterstaatswerken of aan de waterbodem of oever	7.21, 7.22	hoofdstuk 13	De bepalingen zijn via dit wetsvoorstel in de Omgevingswet ingevoegd. Overgangsrecht wordt geregeld in de artikelen 4.77 en 4.78.
Deltafonds	7.22a t/m 7.22d	Blijft in Waterwet	–
Financiering en bekostiging primaire waterkeringen	7.23 t/m 7.26	Blijft in Waterwet	–
Hoofdstuk 8 Handhaving			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wtw	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Handhaving	8.1 t/m 8.10	hoofdstuk 18	Overgangsrecht voor handhavingsbesluiten op grond van de artikelen 8.1 tot en met 8.10 wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 18 in de Omgevingswet, artikelen 4.22 en 4.23.
Hoofdstuk 10 Slotbepalingen			
Vangnetbepaling	10.1	23.1	
Dynamische verwijzing richtlijnen	10.2	23.2	
Evaluatiebepaling	10.4	Blijft in Waterwet	–
Inwerkingtreding	10.5	–	–
Citeertitel	10.6	–	–

i. Transponeringstabel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen			
Begripsbepalingen	1.1, eerste en tweede lid	bijlage bij 1.1	Voor de begripsbepalingen is geen overgangsrecht nodig. Zie voor een toelichting op (ten opzichte van de onder meer de Wabo gewijzigde) begripsbepalingen: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.1.2, § 11.2.1 en blz. 612 e.v.
Grondslag aanwijzing vergunningplichtige inrichtingen	1.1, derde lid	5.1 en 5.2	Krachtens de Omgevingswet worden geen «categorieën inrichtingen» meer als vergunningplichtig aangewezen, maar «milieubelastende activiteiten» (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.5.2). De aanwijzing van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten vindt plaats in het Besluit activiteiten leefomgeving. De ippc-installaties blijven onder het nieuwe stelsel vergunningplichtig.
Doorwerking wijziging ippc-installatie in richtlijn industriële emissies	1.1, vierde lid	–	Voor deze bepaling is geen overgangsrecht nodig. In het Besluit activiteiten leefomgeving wordt de term «ippc-installatie» gedefinieerd met een verwijzing naar bijlage 1 van de richtlijn industriële emissies. De Omgevingswet voorziet in een algemene regeling voor de doorwerking van wijzigingen in EU-richtlijnen (artikel 23.2).
Agrarische bedrijfswoning	1.1a	–	In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt een regeling opgenomen voor agrarische bedrijfswoningen over geluid, trillingen en geur (artikelen 5.62, 5.81 en 5.92).

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 2 De omgevingsvergunning			
<i>§ 2.1 Verbodsbepalingen, bevoegd gezag, gefaseerde vergunning, deelvergunning en revisievergunning</i>			
Vergunningplichtige activiteiten	2.1 en 2.2	5.1 resp. 5.3 en 5.4 in samenhang met 4.4, tweede lid	Zie voor het overgangsrecht voor de omgevingsvergunning: artikel 4.13 en bijbehorende tabel en toelichting. Voorzien wordt in aanvullend overgangsrecht voor activiteiten waar de vergunningplicht wijzigt in een meldingsplicht met algemene regels of vice versa. Overgangsrecht voor een wijziging van een meldingsplicht in een vergunningplicht zal – als die situatie zich binnen de stelselherziening voordoet – worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.
Verbod handelen i.s.m. vergunningvoorschrift	2.3	5.5	Voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze verboden is voorzien in de artikelen 4.22 en 4.23. Voor de strafrechtelijke handhaving van deze verboden via de Wed is geen overgangsrecht nodig.
Verbod illegaal bouwwerk in stand te laten	2.3a	5.6	
Bevoegd gezag vergunningverlening	2.4	5.8 t/m 5.14	Zie voor het overgangsrecht bij een wijziging in bevoegd gezag voor het beslissen op de aanvraag: artikel 4.15.
Gefaseerde aanvraag vergunning	2.5 2.5a	–	De specifieke Wabo-systematiek voor een gefaseerde vergunningaanvraag keert niet terug in de Omgevingswet. In het nieuwe stelsel worden de mogelijkheden om activiteiten gefaseerd, met afzonderlijke aanvragen om een omgevingsvergunning, gespreid in de tijd aan te vragen verruimd (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 160–166). Zie voor het overgangsrecht voor de gefaseerde omgevingsvergunning artikel 4.79 met bijbehorende toelichting.
Revisievergunning	2.6	5.43	De Omgevingswet voorziet alleen nog in een bevoegdheid om <i>ambtshalve</i> een revisievergunning te verlenen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 173–174). Voor een ten tijde van de inwerkingtreding lopende voorbereidingsprocedure tot revisie van een vergunning (op aanvraag of ambtshalve) geldt het overgangsrecht van afdeling 4.1.
<i>§ 2.2 De aanvraag om een omgevingsvergunning</i>			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Onlosmakelijke samenhang tussen aanvragen	2.7, eerste lid	–	De «onlosmakelijke samenhang» komt niet terug in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 160–163). Voor artikel 2.7 Wabo is geen specifiek overgangsrecht opgenomen.
Aanvraag vergunning IPPC-installatie	2.7, tweede lid	–	Artikel 2.7, tweede lid, Wabo komt als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip niet terug in het stelsel van de Ow. Uit de systematiek van het Bal en het Bkl volgt dat als er meer dan één ippc-installatie op dezelfde locatie door dezelfde exploitant wordt geëxploiteerd, er anders dan onder het inrichtingenbegrip sprake blijft van afzonderlijke vergunningplichtige activiteiten die elk voor zich moeten voldoen aan de eisen van de RIE. Dit geldt ook als voor die activiteiten één vergunning wordt verleend (op basis van een meervoudige aanvraag). Hiermee is artikel 4, tweede lid, van de RIE geïmplementeerd en is een bepaling als artikel 2.7, tweede lid, Wabo niet langer nodig.
Grondslag eisen aan aanvraag vergunning: – wijze van indienen – te verstrekken gegevens en bescheiden	2.8, eerste lid	16.1, 16.54 en 16.55, eerste lid	De Omgevingswet continueert de mogelijkheid uit de Wabo en de Waterwet om een aanvraag elektronisch in te dienen. Eisen over de wijze van indiening worden gesteld in de artikelen 14.2 en 14.3 van het Omgevingsbesluit. Bij ministeriële regeling zullen ter uitvoering van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet regels gesteld worden over de te verstrekken gegevens en bescheiden. Op een voor inwerkingtreding ingediende aanvraag (ontvangsttheorie) blijven de (onder meer) in het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht gestelde eisen van toepassing (zie het overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 4.1).
Grondslag eisen aanvraag omgevingsvergunning bij verordening	2.8, tweede lid	16.55, eerste, derde en vierde lid	Als in de omgevingsverordening, waterschapsverordening of het omgevingsplan andere eisen gesteld gaan worden dan in de huidige verordeningen, dan zal in die nieuwe verordeningen resp. het omgevingsplan zo nodig worden voorzien in overgangsrecht.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Grondslag heffen leges aanvraag en legesverbod inrichtingen	2.9 en 2.9a	13.1 en 13.2	<p>Voor deze grondslagbepalingen is geen overgangsrecht nodig. Aan de huidige grondslagen is uitvoeringsgegevens in § 4.4 van het Besluit omgevingsrecht en de Regeling leges omgevingsvergunning rijksoverheid. Zie over de wijzigingen bij legesheffing ten opzichte van de Wabo: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.13.2, blz. 204–205. Voor het opheffen van het legesverbod hoeft niet te worden voorzien in specifiek overgangsrecht. Voor de voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ingediende aanvragen geldt het overgangsrecht van afdeling 4.1. Het moment waarop een aanvraag voor een vergunning is ingediend, is bepalend voor de mogelijkheid om leges (tegen een bepaald tarief) te kunnen heffen.</p> <p>Aan de grondslag in artikel 2.9, tweede lid, Wabo is nooit uitvoering gegeven. Voor deze bepaling hoeft dus niet te worden voorzien in overgangsrecht.</p> <p>De bepaling van artikel 2.9a, tweede lid, over opschorting van de inning van leges (de zogeheten legessanctie als prikkel tot tijdige beschikbaarstelling van een verleende afwijkvergunning op ruimtelijkeplannen.nl), keert evenmin terug onder de stelselherziening. Voor deze sanctiebepaling wordt niet voorzien in overgangsrecht. In het nieuwe stelsel wordt voor alle type omgevingsvergunningen (en niet alleen voor de «afwijkvergunning» in het bijzonder) geregeld dat op een goede kenbare (elektronische) wijze mededeling wordt gedaan. Voor de naleving van dit vereiste hoeft geen legessanctie te gelden: van het bevoegd gezag mag worden verwacht dat dit kenbaarheidsvereiste wordt nageleefd.</p>
Toetsingscriteria beoordeling aanvraag omgevingsvergunning	§ 2.3	§ 5.1.3	<p>Voor zover de toetsingscriteria voor de beoordeling van een aanvraag voor een (bepaald type) omgevingsvergunning wijzigingen ondergaan, geldt conform het in afdeling 4.1 voorgestelde overgangsrecht de «oude» criteria blijven gelden voor de aanvragen, die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend.</p>

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
§ 2.3 De beoordeling van de aanvraag			In afwijking van de Wabo is het toetsingskader voor de omgevingsvergunningen geregeld op amvb-niveau (in hoofdstuk 8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Als <i>hoofdregel</i> voor het overgangsrecht geldt dat voor zover het toetsingskader voor de beoordeling van een aanvraag voor een bepaald type omgevingsvergunning wijzigingen ondergaat, de «oude» criteria blijven gelden voor de aanvragen die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend. Zie het in afdeling 4.1 van dit wetsvoorstel voorgestelde overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures.
Toetsingskader vergunning bouwactiviteit	2.10, eerste lid	5.18 en 5.20	De beoordelingsregels voor de aanvraag bouwactiviteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.20 van de Omgevingswet bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader.
Aanvraag bouwactiviteit wordt tevens aangemerkt als afwijkactiviteit	2.10, tweede lid	–	De conversieregeling waarin de aanvraag voor de bouwactiviteit wordt aangemerkt als aanvraag voor de afwijkactiviteit, wordt – gelet op de in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit – niet gecontinueerd.
Toetsingskader vergunning aanlegactiviteit	2.11	5.18 en 5.21	De aanleg- en afwijkactiviteit vallen onder de – voor de Omgevingswet – nieuwe noemer: omgevingsplanactiviteit. De beoordelingsregels voor de aanvraag afwijkactiviteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.21 van de Omgevingswet bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader.
Toetsingskader vergunning afwijkactiviteit	2.12, eerste lid		
Ruimtelijke onderbouwing afwijkvergunning	2.12, tweede lid		
Toetsingskader vergunning brandveilig gebruik	2.13	–	Voorgesteld wordt de omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik te schrappen. Zie de wijziging van de artikelen 5.2 en 5.25 in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Toetsingskader milieuvergunning	2.14	5.18 en 5.26	De beoordelingsregels voor de aanvraag milieubelastende activiteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.26 van de Omgevingswet bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader. Zie voor een korte toelichting op de inhoud van dit toetsingskader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.25 (oorspronkelijke artikelnummer): Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 501.
Toetsingskader vergunning Rijksmonumenten	2.15	5.18 en 5.22	De beoordelingsregels voor de aanvraag rijksmonumentenactiviteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.22 van de Omgevingswet bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader. Zie voor een korte toelichting op de inhoud van dit toetsingskader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.21 (oorspronkelijke artikelnummer): Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 499.
Toetsingskader vergunning (planologische) sloopactiviteit	2.16	5.18 en 5.21	De (planologische) sloopactiviteit valt onder de – voor de Omgevingswet – nieuwe noemer: omgevingsplanactiviteit. De beoordelingsregels voor de aanvraag afwijkactiviteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.21 van de Omgevingswet bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader.
Toetsingskader vergunning overige activiteiten (OBM)	2.17	5.26, vierde lid	Deze bepaling heeft alleen uitvoering gekregen voor de zogenaamde «Omgevingsvergunning beperkte milieutoets» (Obm). Het toetsingskader voor de in artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht aangewezen Obm-activiteiten is opgenomen in 5.13b van het Besluit omgevingsrecht. Deze specifieke categorie van Obm-vergunningplichtige activiteiten zou met het loslaten van het inrichtingenbegrip vervallen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486). Deze keuze wordt heroverwogen, zie de voorgestelde bepaling van artikel 5.26 in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Toetsingskader provinciale verordening	2.18	5.30	De betreffende beoordelingsregels worden, al dan niet in gewijzigde vorm, opgenomen in de nieuwe omgevingsverordening. Die verordening zal zo nodig zelf in overgangsrecht voorzien.
Toetsingskader gemeentelijke verordening	2.18	5.21	De betreffende beoordelingsregels worden, al dan niet in gewijzigde vorm, opgenomen in het omgevingsplan. Dit plan zal zo nodig zelf in overgangsrecht voorzien.
Toetsingskader aanhakende toestemmingen	2.19	–	De categorie van zogenaamde «aanhakende toestemmingen» komt te vervallen. Voor deze categorie is geen specifiek overgangsrecht vereist, maar volstaat de bovengenoemde hoofdregel.
Wet bibob-toets	2.20	5.31	De bibob-toets wordt beleidsneutraal omgezet van de Wabo naar de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 502). Voor deze bepaling is dus geen aanvullend overgangsrecht nodig ten opzichte van de bovengenoemde hoofdregel uit afdeling 4.1.
Weigering vvgb	2.20a	5.33 jo. 16.15 en 16.16	De «verklaring van geen bedenkingen» (vvgb) wordt vervangen door de instemming (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211–212). Voor een ingediende aanvraag lift de vvgb mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (afdeling 4.1).
Gedeeltelijk verlenen en weigeren van de aangevraagde omgevingsvergunning	2.21	–	Artikel 2.21 Wabo maakt deel uit van de systematiek van de «onlosmakelijke samenhang». Een vergelijkbare bepaling komt dus niet terug in de Omgevingswet (zie in deze tabel de toelichting bij artikel 2.7 Wabo). Voor deze bepaling is geen specifiek overgangsrecht vereist, maar volstaat de bovengenoemde hoofdregel.
§ 2.4 De omgevingsvergunning			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Regels over aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften	2.22	5.34	Aanvullend op het overgangsrecht voor de diverse typen (omgevings)vergunningen is volledigheidshalve voorzien in overgangsrecht voor vergunningvoorschriften: zie artikel 4.13, tweede lid. Bevat een onherroepelijke vergunning voorschriften, die bij of krachtens de Omgevingswet niet (langer) gesteld mogen worden, dan worden die voorschriften niet langer gehandhaafd en zullen deze – ter opschoning van de vergunning – worden ingetrokken, hetzij ambtshalve, hetzij op aanvraag van de vergunninghouder.
Specifiek voorschrift om te voldoen aan nadere eisen	2.22, derde lid, onder b en c	–	Deze bepaling, die binnen het kader van een vergunning bevoegdheden toekent aan een ander bestuursorgaan dan het voor die vergunning bevoegde gezag, keert niet terug in de Omgevingswet. Voor in een omgevingsvergunning opgenomen «nadere eisen» is in overgangsrecht voorzien: zie artikel 4.13, tweede lid, aanhef en onder b.
Afwijken van algemeen verbindende voorschriften in omgevingsvergunning	2.22, vijfde lid, eerste volzin	4.5	Bestaande voorschriften in een omgevingsvergunning, die afwijken van de nieuwe algemene regels, gelden niet langer en blijven buiten toepassing, tenzij deze algemene regels (opnieuw) voorzien in de mogelijkheid tot afwijken. De mogelijkheden om af te wijken van algemene regels worden geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. De tweede volzin van artikel 2.22, vijfde lid, Wabo kan binnen de systematiek van het nieuwe bestel voor de milieubelastende activiteit komen te vervallen.
Grondslag stellen regels omtrent voorbereiden, vormgeven, inrichten, beschikbaar stellen en uitvoerbaarheid omgevingsvergunning	2.22, zesde lid	hoofdstuk 16	Verspreid over hoofdstuk 16 van de Omgevingswet zijn regels gesteld over deze onderwerpen of grondslagen voor het stellen van dergelijke regels opgenomen.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Tijdelijke vergunning	2.23, eerste lid	5.36, eerste lid	Artikel 5.36 van de Omgevingswet vervangt beleidsneutraal de inhoud van de artikelen 2.23, 2.23a, 2.23b en 2.24 Wabo met één vermeldenswaardige wijziging (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 505–506). In overeenstemming met deze grondslagen gestelde voorschriften blijven na inwerkingtreding van de Omgevingswet onverminderd gelden.
Grondslag aanwijzing categorieën aan een termijn te binden omgevingsvergunningen	2.23, tweede lid	5.36, vierde lid	
Herstel bestaande toestand na verstrijken vergunningstermijn	2.23a, eerste lid	5.36, tweede lid	
Grondslag aanwijzing categorieën omgevingsvergunningen met verplichting tot herstel bestaande toestand	2.23a, tweede lid	5.36, vierde lid	
Doorlopen geldigheid voorschrift na verstrijken vergunningstermijn	2.23b	5.36, derde lid	
Omgevingsvergunning voor seizoensgebonden bouwwerk	2.24	5.36a, eerste lid	
Normadressaat omgevingsvergunning	2.25, eerste lid	5.37, eerste lid	Voor deze bepaling is geen overgangsrecht nodig. Ook onder de Omgevingswet geldt het zaaksgebonden karakter van de omgevingsvergunning (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 506).
Meldingsplicht wijziging vergunninghouder	2.25, tweede lid	5.37, tweede lid	Voor een melding, die gedaan is vlak – d.w.z. minder dan een maand – voordat de Omgevingswet in werking treedt, is volledigheidshalve overgangsrecht opgenomen in artikel 4.80.
Grondslag aanwijzing categorieën persoonsgebonden vergunningen	2.25, derde lid	5.37, derde lid	De parallelle amvb-grondslag in artikel 5.37 van de Omgevingswet wordt gewijzigd in een algemeen geformuleerde bevoegdheid voor het bevoegd gezag.
<i>§ 2.5 Advies en verklaring van geen bedenkingen</i>			
Adviesbevoegdheid waterkwaliteitsbeheerder bij aanvraag vergunning inrichting of mijnbouwwerk met indirecte lozing	2.26, eerste en tweede lid	16.15 en 16.15a	De adviesbevoegdheid bij vergunningverlening keert terug onder de stelselherziening (§ 16.2.3), maar de bindende adviesbevoegdheid niet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211–212). De waterkwaliteitsbeheerder krijgt in de hier bedoelde gevallen een regulier adviesrecht (en aanvullend de bevoegdheid in artikel 19.4, vierde en vijfde lid). De gelegenheid om een advies uit te brengen of een al uitgebracht advies liften mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (zie afdeling 4.1).
Adviesbevoegdheid andere bestuursorganen of instanties	2.26, derde en vierde lid		

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Verklaring van geen bedenkingen (vvgb)	2.27	16.15 en 16.16	De vvgb wordt vervangen door het advies met instemming (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211–212). De gelegenheid om een vvgb te geven of een al gegeven vvgb liften mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (zie afdeling 4.1).
Bundeling in één vvgb	2.28	–	Ook deze bepaling lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (zie afdeling 4.1).
<i>§ 2.6 Wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning</i>			
Verzoek vvgb-bevoegde bestuursorgaan of adviseur om wijziging of intrekking vergunning	2.29, eerste lid	5.41	De Omgevingswet regelt niet expliciet de bevoegdheid voor het bestuursorgaan met instemming (artikel 16.16) om een verzoek tot wijziging of intrekking van een verleende omgevingsvergunning, maar veronderstelt die bevoegdheid in de bepaling van artikel 5.41. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnde aanvraag tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning is opgenomen in afdeling 4.1. Die overgangsrechtelijke regeling met eerbiedigende werking geldt ook als het verzoek tot wijziging is ingediend door een ander bestuursorgaan.
Verzoek Minister van Infrastructuur en Waterstaat om wijziging milieuvergunning na ongewoon voorval	2.29, tweede lid		
Toezending gevraagde beschikking aan bestuursorgaan	2.29, derde lid	–	De in artikel 2.29, derde lid, Wabo opgenomen verplichting om de op een verzoek genomen beschikking toe te zenden aan het bestuursorgaan volgt rechtstreeks uit artikel 3:41 Awb en keert om die reden niet terug in de Omgevingswet.
Actualiseringsplicht milieuvergunning	2.30, eerste lid	5.38, eerste en tweede lid	De actualiseringsplicht voor bepaalde type omgevingsvergunningen keert ongewijzigd (in de zin van beleidsneutraal) terug onder de stelselherziening (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 506–507).
Grondslag voor nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur	2.30, tweede lid	5.38, derde lid	
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning op verzoek van tot vvgb bevoegd bestuursorgaan of op aanwijzing van de Minister	2.31, eerste lid, onder a	5.41	Deze wijzigingsplicht voor het bevoegd gezag keert terug in de Omgevingswet. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnde ambtshalve procedure tot wijziging van een omgevingsvergunning is opgenomen in afdeling 4.1.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Wijzigen voorschrift milieuvergunning als gevolg van de actualiseringsplicht (BBT)	2.31, eerste lid, onder b	5.39, onder a en 5.42, tweede lid	Deze wijzigingsplicht voor het bevoegd gezag keert terug in de stelselherziening. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnde ambtshalve procedure tot wijziging van een omgevingsvergunning is opgenomen in afdeling 4.1.
Wijzigen voorschrift van rechtswege verleende omgevingsvergunning om ernstige nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken	2.31, eerste lid, onder c	5.39	Toepassing van de <i>lex silencio positivo</i> (lsp) (artikel 3.9, derde lid, Wabo jo. § 4.1.3.3 Awb) keert niet terug in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 227–228). De lsp is uitgezonderd van de hoofdregel van het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures, zie artikel 4.3. Daardoor wordt de werking van de lsp bij inwerkingtreding van afdeling 5.1 van de Omgevingswet met onmiddellijke ingang beëindigd. Voor de specifieke bevoegdheid om een van rechtswege verleende omgevingsvergunning onmiddellijk te wijzigen om ernstige nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken, wordt niet voorzien in overgangsrecht. De Omgevingswet biedt in artikel 5.39 een toereikende grondslag om ernstige nadelige gevolgen door een van rechtswege verleende omgevingsvergunning te voorkomen.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning «andere» activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i (omgevingsvergunning beperkte milieutoets)	2.31, eerste lid, onder d	5.39	De omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) valt in de systematiek van de Omgevingswet rechtstreeks onder de grondslag van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486).
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning op basis van provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening	2.31, eerste lid, onder e	5.39, onder b	Deze wijzigingsplicht voor het bevoegd gezag keert terug in de stelselherziening. Als de in deze verordeningen genoemde gronden wijzigen bij de vaststelling van de nieuwe omgevings- of waterschapsverordening, zal bij die vaststelling zo nodig moeten worden voorzien in overgangsrecht.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning «aanhakende toestemming»	2.31, eerste lid, onder f	–	De «aanhakende toestemming» keert niet terug in de stelselherziening.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning in belang van de brandveiligheid	2.31, tweede lid, onder a	–	De omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik komt te vervallen.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning in belang van de bescherming van het milieu	2.31, tweede lid, onder b	5.40, eerste lid, onder a	Algemene en specifieke wijzigingsgronden worden op basis van de grondslag in artikel 5.40, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.10 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zie voor het criterium «bescherming van het milieu» ook artikel 8.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)	2.31, tweede lid, onder c	5.40, eerste lid, onder a	Voor het wijzigen van een voorschrift van een OBM is geen overgangsrecht aan de orde, aangezien de huidige OBM geen voorschriften bevat (artikel 5.13a Besluit omgevingsrecht).
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning op basis van provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening	2.31, tweede lid, onder d	5.40, eerste lid, onder b	Deze wijzigingsbevoegdheid keert terug in de stelselherziening. Als de in deze verordeningen genoemde gronden wijzigen bij de vaststelling van de nieuwe omgevings- of waterschapsverordening, zal bij die vaststelling zo nodig moeten worden voorzien in overgangsrecht.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning «aanhakende toestemming»	2.31, tweede lid, onder e	–	De «aanhakende toestemming» keert niet terug in de stelselherziening.
Verlaten grondslag van de aanvraag bij voorschrijven van andere technieken bij wijziging milieuvergunning dan genoemd in de aanvraag	2.31a	5.34, tweede lid, onder a	Deze mogelijkheid keert (in een gewijzigde redactie) terug in de stelselherziening.
Vergunninghouder verschaft benodigde gegevens	2.31a, tweede lid	16.56	De Omgevingswet bevat een identieke verplichting voor de vergunninghouder als de Wabo. Een overgangsrechtelijke bepaling is om die reden niet nodig. Is aan een eerder – voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet – aan de vergunninghouder gericht verzoek niet voldaan, dan kan het bevoegd gezag het verzoek herhalen of een last onder dwangsom opleggen. Voor een eventueel op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet lopende last onder dwangsom voor zo'n verzoek, voorzien de artikelen 4.22 en 4.23 in overgangsrecht.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Wijzigingsbevoegdheid Minister van Infrastructuur en Waterstaat	2.32	–	<p>Onduidelijk en niet te achterhalen is waarom deze bepaling destijds niet is komen te vervallen bij de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht. In het rapport «van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Van specifiek naar generiek)», september 2007) staat:</p> <p><i>«Decentrale uitvoering is één van de uitgangspunten van de Wabo. Gemeenten, en in een aantal gevallen provincies, zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Zij dienen zorg te dragen voor een goed systeem van horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Conform haar beoordeling van de Wro, ziet de commissie geen aanleiding voor specifiek toezicht van het Rijk op vergunningverlening op grond van de Wabo door de medeoverheden. Sturing vooraf kan plaatsvinden via het stellen van algemeen verbindende voorschriften of andere algemene normstelling (in het bijzonder plannen). Correctief optreden kan via het generieke instrumentarium van schorsing en spontane vernietiging, eventueel op basis van een sectorspecifieke uitwerking van het desbetreffende toetsingskader.»</i></p> <p>Gelet op die uitgangspunten, die voor de Omgevingswet zeker zo sterk gelden, wordt voorgesteld om de in-de-plaatsredingsbepaling van artikel 2.32 Wabo niet te laten terugkeren in de Omgevingswet. Het betreft een zuivere taakverwaarlozingsregeling (in-de-plaatsreding), die net zo goed via de Gemeentewet kan worden gerealiseerd.</p>

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Verplichting tot intrekken omgevingsvergunning	2.33, eerste lid	5.39, onder a	Anders dan de Wabo noemt de Omgevingswet niet zelf de intrekingsgronden. Zie hiervoor het Besluit kwaliteit leefomgeving (afdeling 8.10). Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 4.1. Onderdeel a (vanwege uitvoering van een internationale verplichting) wordt niet overgenomen bij de stelselherziening. Deze bepaling wordt bij nader inzien als overbodig beschouwd. Bij een internationale verplichting geldt immers altijd een implementatieplicht en -termijn.
wegens uitvoering van een internationale verplichting	onder a		
wegens het niet toepassen van de best beschikbare technieken	onder b		
op verzoek van tot vvgb-bevoegd bestuursorgaan of krachtens een aanwijzing van de Minister ter voorkoming van overschrijding risicoplafonds voor hoofdspoorweg	onder c	5.41	De vvgb keert in de Omgevingswet terug als een advies met instemming (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211–212). Voor de instemming is een identieke intrekingsgrond opgenomen in de Omgevingswet. Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning op verzoek van het vvgb-bevoegde bestuursorgaan, is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 4.1.
wegens ontoelaatbaar ernstige nadelige gevolgen (bij inrichting of mijnbouwwerk)	onder d	5.39, onder a	Anders dan de Wabo noemt de Omgevingswet niet zelf de intrekingsgronden. Zie hiervoor het Besluit kwaliteit leefomgeving (afdeling 8.10). Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 4.1.
wegens ontoelaatbaar ernstige nadelige gevolgen (bij van rechtswege verleende vergunning)	onder e	5.39, onder a	Deze specifieke intrekkingbevoegdheid keert niet terug in de Omgevingswet, omdat de van-rechtswege-verleende vergunning (lex silencio positivo) ook niet terugkeert. Voor deze specifieke bevoegdheid is voorzien in specifiek overgangsrecht, omdat omgevingsvergunningen die net voor inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege worden verleend wegens een termijnoverschrijding, ook met toepassing van de nieuwe wet en regelgeving alsnog kunnen worden ingetrokken «wegens ontoelaatbare gevolgen».

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
wegens gesloten verklaring (bij stortplaats of afvalvoorziening)	onder f	5.39, onder a	Deze specifieke intrekingsgrond keert terug in artikel 8.100, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 4.1.
van een «aanhakende» toestemming	onder g	–	De categorie van zogenaamde «aanhakende toestemmingen» (artikel 2.19 Wabo) komt te vervallen. Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 4.1.
Bevoegdheid tot intrekken omgevingsvergunning	2.33, tweede lid	5.40, tweede lid	Anders dan artikel 2.33 van de Wabo bevat artikel 5.40 van de Omgevingswet naast een aantal intrekingsgronden een delegatiebepaling. Aan die amvb-grondslag wordt uitvoering gegeven in afdeling 8.10 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 4.1.
omdat gedurende een bepaalde periode geen gebruik is gemaakt van de verleende vergunning	onder a	onder b	Deze intrekingsgrond komt terug in artikel 5.40 van de Omgevingswet, waarbij de wettelijk bepaalde termijnen zijn gewijzigd. Zie voor een toelichting op deze keuze: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 507. Voor op de dag van inwerkingtreding van kracht zijnde omgevingsvergunningen, waarin geen termijn als bedoeld in artikel 2.33, tweede lid, onder a, Wabo is opgenomen, gaat de nieuwe (kortere) termijn gelden. Is in de omgevingsvergunning een termijn opgenomen, dan blijft de vergunning gelden op grond van het overgangsrecht in artikel 4.13, tweede lid, van dit wetsvoorstel.
op verzoek van de vergunninghouder	onder b	onder c	Deze vanzelfsprekende intrekingsgrond keert terug in artikel 5.40 van de Omgevingswet.
in het belang van de brandveiligheid	onder c	–	Deze bepaling ziet specifiek op de brandveilig gebruiksactiviteit en is met het verdwijnen van de vergunningplicht voor deze activiteit niet meer van belang.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen	onder d, onder 1°	onder a	Deze specifieke intrekkinggrond keert terug in artikel 8.102, eerste lid, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
in geval de inrichting of het mijnbouwwerk geheel of gedeeltelijk is verwoest	onder d, onder 2°	–	Niet alle specifieke intrekkinggronden keren terug in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Korthedshalve wordt verwezen naar § 11.11 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.
in het belang van de monumentenzorg	onder e	onder a	Deze specifieke intrekkinggrond keert terug in de algemene intrekkinggrond van artikel 8.97, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
bij OBM	onder f	–	Deze specifieke categorie van OBM-vergunningplichtige activiteiten komt met het loslaten van het begrip «inrichting» te vervallen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486).
op in gemeentelijke, provinciale of waterschapsverordening genoemde gronden	onder g	5.40, tweede lid, onder f	Deze intrekkinggrond keert terug in de vorm van een verwijzing naar de in de nieuwe omgevings- en waterschapsverordening.
bij «aanhakende» toestemming	onder h	–	De categorie van zogenaamde «aanhakende toestemmingen» komt te vervallen.
Geen intrekking op verzoek van de vergunninghouder als het belang van bescherming van het milieu zich daartegen verzet	2.33, derde lid	onder a	Deze specifieke bepaling keert niet terug in de Omgevingswet. Deze weigeringsgrond voor een verzoek tot intrekking valt onder de algemene bepaling van artikel 8.97, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
Verbinden van voorschriften aan de beschikking tot intrekking van de vergunning	2.33a, eerste lid	13.5, zesde lid	De mogelijkheid om aan een beschikking tot intrekking een financiële zekerheidsstelling te verbinden keert terug onder de Omgevingswet.
	2.33a, tweede lid	5.36, derde lid	De mogelijkheid om bij intrekking van een vergunning een aantal voorschriften te laten blijven gelden, keert terug onder de Omgevingswet.
Aanwijzing maatregelen ter voorkoming van overschrijding van risicoplafonds voor hoofdspoorweg	2.34	–	Op dit moment wordt gewerkt aan nieuwe regels m.b.t. milieubelastende activiteiten voor spoorwegemplacements. Deze regels zullen in de amvb's onder de Omgevingswet worden opgenomen.
Hoofdstuk 3 Voorbereidingsprocedures			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
<p>Voor dit hoofdstuk geldt de hoofdregel van het overgangsrecht voor lopende procedures: als een aanvraag is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt voor die aanvraag het overgangsrecht met eerbiedigende werking in afdeling 4.1. Ongeacht of een bepaling bij of krachtens dit hoofdstuk van de Wabo in de stelselherziening wel of niet of in gewijzigde vorm terugkeert, geldt onder deze hoofdregel dat die bepaling van toepassing blijft op de al ingediende aanvraag. De term «oude recht» omvat dus (onder meer) dit Wabo-hoofdstuk. Korthedshalve wordt deze toelichting hieronder niet voor alle afzonderlijke artikelen uit hoofdstuk 3 telkens herhaald.</p>			
<p><i>§ 3.1 Algemene bepalingen over de totstandkoming van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning</i></p>			
Indiening van de aanvraag en ontvangstbevestiging	3.1	16.54	
Gebruikstermijn onderzoeksgegevens	3.1a	16.5	
Uitzondering op procedurebepalingen afdeling 3.4 Awb in geval van nationale veiligheidsbelangen	3.2	16.68, onder b	
Overleg met en instemming van eigenaar kerkelijk monument	3.2a	16.57	
Aanhoudingsplicht aanvraag vergunning voor aanleg- of bouwactiviteit bij voorbereidingsbesluit en totstandkoming nieuw bestemmingsplan	3.3	<u>16.58</u>	Artikel 16.58 wordt met dit wetsvoorstel geschrapt. Daarmee vervalt deze aanhoudingsplicht. Deze plicht wordt omgezet in de mogelijkheid tot het stellen van voorbeschermingsregels over bouwactiviteiten. Zie het algemeen deel van deze memorie van toelichting. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is nog niet voorzien in overgangsrecht voor de aanhoudingsplicht.
Facultatieve aanhouding aanvraag vergunning voor sloopactiviteit	3.4	–	Deze specifieke aanhoudingsbevoegdheid voor een sloopactiviteit keert niet terug in de Omgevingswet. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan als beoordelingsregel opnemen dat een sloopvergunning alleen wordt verleend als vervangende nieuwbouw gegarandeerd is. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is nog niet voorzien in overgangsrecht voor de aanhoudingsbevoegdheid.
Aanhoudingsplicht aanvraag vergunning voor activiteit aanleggen of bouwen in verband met exploitatieplan	3.5	16.59	Deze aanhoudingsplicht keert wel terug in de Omgevingswet. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is nog niet voorzien in overgangsrecht voor de aanhoudingsplicht.
Bekendmaking aanhouding	3.6, eerste lid	16.60	Zie voor een toelichting op deze bepalingen: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 567.
Datum bevestiging ontvangst aanvraag is datum einde aanhouding	3.6, tweede lid	16.61	
<p><i>§ 3.2 De reguliere voorbereidingsprocedure</i></p>			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Regulier, tenzij § 3.3 van toepassing is	3.7, eerste lid	16.62	Voor omgevingsvergunningen kent de Omgevingswet – net als de Wabo – als hoofdregel dat de reguliere procedure van toepassing is op een aanvraag. De uniforme openbare procedure (afdeling 3.4 Awb) blijft een uitzondering («regulier, tenzij»). Nog vaker dan onder de Wabo zal onder de Omgevingswet de reguliere procedure op een vergunningaanvraag van toepassing zijn (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 54).
Afdeling 3.4 niet van toepassing bij beperkte verandering inrichting of mijnbouwwerk	3.7, tweede lid	16.65, derde lid	Toepassing van afdeling 3.4 wordt nader geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Op basis van de grondslag in artikel 16.65 van de Omgevingswet keert deze uitzondering op de toepassing van de uniforme openbare procedure op de wijziging van een omgevingsvergunning terug in artikel 10.24, derde lid, van het Omgevingsbesluit.
Kennisgeving aanvraag	3.8	16.63	Deze bepaling over de kennisgeving van de aanvraag komt ongewijzigd terug in de Omgevingswet.
Beslistermijn (8 weken)	3.9, eerste en tweede lid	16.64, eerste en tweede lid	Deze bepaling over de beslistermijn voor een beslissing op de aanvraag komt ongewijzigd terug in de Omgevingswet.
Omgevingsvergunning van rechtswege (<i>lex silencio positivo</i>)	3.9, derde en vierde lid	–	Toepassing van de <i>lex silencio positivo</i> (lsp) (artikel 3.9, derde lid, Wabo jo. § 4.1.3.3 Awb) keert niet terug in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 227–228). De lsp is uitgezonderd van de algemene hoofdregel van het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures, zie artikel 4.3. Daardoor wordt de werking van de lsp bij inwerkingtreding van afdeling 5.1 van de Omgevingswet met onmiddellijke ingang beëindigd.
<i>§ 3.3 De uitgebreide voorbereidingsprocedure</i>			
Voor een beperkt aantal activiteiten wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voorgeschreven (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 226). Zie voor de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure: artikel 16.65 van de Omgevingswet en artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit.			
Toepassing van afdeling 3.4 Awb op voorbereiding beschikking op aanvraag	3.10, eerste lid	16.65	
Versnelling procedure bij ongewone omstandigheden	3.10, tweede lid	16.68, onder a en c	

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Reguliere procedure bij beperkte verandering omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit	3.10, derde lid	16.65, derde lid	Zie de toelichting in deze transponeringstabel bij artikel 3.7, tweede lid, Wabo.
Aanvullende procedurebepalingen ten opzichte van afdeling 3.4 Awb (met verwijzing naar hoofdstuk 13 Wm)	3.10, vierde lid	§ 16.5.3	Deze artikelen bevatten enkele aanvullingen ten opzichte van het procedurele regime van afdeling 3.4 Awb. Van de in artikel 3.10, vierde lid, genoemde bepalingen uit hoofdstuk 13 Wm, neemt artikel 16.67 van de Omgevingswet alleen de regeling over de geheimhouding van stukken (artikel 13.6 Wm). De opschortende werking van artikel 13.9 resp. 13.11, eerste lid, aanhef en onder c, Wm keert terug in artikel 16.77 resp. artikel 16.68, onder c, van de Omgevingswet. Artikel 16.66 voegt hieraan nog enkele procedurebepalingen toe, die zijn ontleend aan artikel 3.12 Wabo. Zie voor een nadere toelichting: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 569–570.
Procedurebepaling verklaring van geen bedenkingen (vvgb)	3.11	–	De vvgb is vervangen door de instemming (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211–212). Voor de instemming ontbreekt een in de Omgevingswet een vergelijkbare procedurebepaling. Waar de Wabo het interbestuurlijk verkeer uitvoerig regelde, is in de Omgevingswet ervoor gekozen dergelijke bepalingen te schrappen. Zo regelt de Omgevingswet geen doorzendplicht aan het tot instemming bevoegde bestuursorgaan voor het bevoegd gezag bij een ingediende aanvraag (<i>eerste lid</i>) en bij zienswijzen of adviezen voor de al dan niet gegeven instemming (<i>derde lid</i>). Een dergelijke doorzendplicht spreekt zo vanzelf in het kader van een voorbereidingsprocedure dat de wetgever deze niet aan bestuursorganen hoeft voor te schrijven. Hetzelfde geldt voor de beoordeling door het tot instemming bevoegde bestuursorgaan of de bij de aanvraag ingediende gegevens adequaat zijn in het kader van artikel 4:5 Awb (<i>tweede lid</i>). Tenslotte kan het tot instemming bevoegde bestuursorgaan ook zonder wettelijke bepaling het bevoegd gezag verzoeken de beslistermijn te verlengen (<i>vierde lid</i>). Aan zo'n verzoek zal ook zonder wettelijke verplichting gevolg worden gegeven, aangezien de instemming een totstandkomingsvereiste is voor de beslissing op de aanvraag.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Aanvullende procedurebepalingen ten opzichte van de afdelingen 3.4 en 3.6 Awb	3.12, eerste lid	16.66, eerste lid	In aansluiting bij de Wabo bevat de Omgevingswet enkele aanvullende procedurebepalingen ten opzichte van de afdeling 3.4 Awb (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 569–570).
Kennisgeving ter inzage legging ontwerpbesluit en mededeling besluit op de aanvraag: a. in de Staatscourant b. langs elektronische weg c. aan eigenaar en beperkt gerechtigde	3.12, tweede lid	–	Deze aanvullende procedurebepalingen zijn niet overgenomen in de Omgevingswet of in dit wetsvoorstel. Voor onderdeel a is in het Omgevingsbesluit niet voorzien in een vergelijkbare verplichting. Dit hangt samen met het in het Regeerakkoord aangekondigde voornemen tot wijziging van de wet- en regelgeving met betrekking tot de bekendmakingsregelgeving, waarbij naar verwachting de kennisgeving in de Staatscourant komt te vervallen en wordt vervangen door een digitale kennisgeving. Voor onderdeel b wordt verwezen naar het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer dat in voorbereiding is. Voor onderdeel c – dat overigens verwijst naar een niet meer bestaand artikel van de Onteigeningswet – wordt verwezen naar het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet dat in voorbereiding is. Kenbaarheidsverplichtingen jegens de zakelijk gerechtigde worden in dat kader nader geregeld voor zover nodig.
Ter inzage legging in gemeente waar activiteit plaatsvindt	3.12, derde lid	16.66, tweede lid	
Toezendplicht ontwerpbesluit en afschrift omgevingsvergunning aan andere bestuursorganen	3.12, vierde lid	–	Zie de toelichting in deze transponeringstabel bij artikel 3.11 Wabo.
Zienswijze door eenieder	3.12, vijfde lid, eerste volzin	16.23, eerste lid	De kring van inspraakgerechtigden blijft even ruim als onder de Wabo conform het Verdrag van Aarhus (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 554).
Geen zienswijze tegen onderdelen uit ontwerpbesluit	3.12, vijfde lid, tweede volzin	–	De onderhavige bepaling komt in de Omgevingswet niet terug, omdat de reactieve aanwijzing (artikel 3.13 Wabo) vervalt.
Afwijkende adviestermijn	3.12, zesde lid	–	De adviestermijn bij een aanvraag voor een beschermd monument bedraagt acht weken in plaats van de gebruikelijke Awb-termijn van zes weken (artikel 6.4, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht). Deze (grondslag voor een) afwijkende adviestermijn keert niet terug in de stelselherziening.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Afwijkende regeling begin beslistermijn: de dag na de dag van ontvangst van de aanvraag	3.12, zevende lid	16.54, tweede lid	
Verlenging beslistermijn met zes weken	3.12, achtste lid	16.66, derde lid	
Procedurebepalingen met betrekking tot de reactieve aanwijzing uit de Wro	3.13	16.15, tweede lid	De reactieve aanwijzing zoals de Wro en Wabo die kennen, keert niet terug in de Omgevingswet. Wel bevat de Omgevingswet in paragraaf 16.2.3 (artikel 16.20) een (verbeterde) regeling voor de betrokkenheid van (en interventiemogelijkheid voor) de provincies bij het omgevingsplan (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 213 en blz. 553). Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kunnen provinciale staten in de omgevingsverordening bestuursorganen aanwijzen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen (artikel 16.15, tweede lid, van de Omgevingswet). Gedeputeerde staten kunnen zich daarmee zelf een adviesrecht laten toekennen. In gevallen waarin dit adviesrecht van toepassing is, zal er op grond van het Omgevingsbesluit ook een instemmingsrecht gelden.
<i>§ 3.4 Procedures voor wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning</i>			
Kennisgeving ambtshalve beschikking tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning	3.15, eerste lid	16.65, tweede lid, onder a en b	Net als onder de Wabo gelden in de Omgevingswet voor een voorbereidingsprocedure bij een aanvraag tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning dezelfde procedurebepalingen als bij een aanvraag om een omgevingsvergunning. Zie ook de artikelen 5.7, vierde lid, 16.19, eerste lid, 16.24, 16.54, vijfde lid, en 16.62, tweede lid, van de Omgevingswet.
Procedure bij aanvraag tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning	3.15, tweede en derde lid		
<i>§ 3.5 Coördinatie met de voorbereiding van watervergunningen</i>			
De artikelen 16.9 tot en met 16.14 van de Omgevingswet bevatten aanvullende bepalingen voor de gecoördineerde voorbereiding van de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning of om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en voor een lozingsactiviteit als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b. Dit zijn aanvragen waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, van de Omgevingswet de verplichting geldt om deze gelijktijdig in te dienen. Deze artikelen zijn een voortzetting van de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet en de artikelen 3.16 tot en met 3.23 Wabo. Zie voor een nadere toelichting: <i>§ 16.2.2 Aanvullende bepalingen voor coördinatie van de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit en wateractiviteit in gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b</i> (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 490 en 548–549). Overgangsrecht hiervoor is opgenomen in artikel 4.81.			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Verplichte coördinatie bij voorbereiding beslissing op de aanvraag om een omgevings- en een lozingsvergunning bij gpbv-installatie	3.16	16.7, eerste lid, onder b	
Gelijkstelling termijn omgevingsvergunning aan termijn lozingsvergunning	3.17	16.12, eerste lid	
Gelijktijdig indienen van beide aanvragen	3.18, eerste lid	5.7, derde lid	
Buiten behandeling laten van beide aanvragen	3.18, tweede en derde lid	16.10	
Advisering over samenhang tussen beslissingen op beide aanvragen	3.19	16.11	
Aanwijzing (instructie) door gedeputeerde staten op verzoek bevoegd gezag lozingsvergunning	3.20	16.14	De «aanwijzing» keert in de Omgevingswet ongewijzigd terug als een «instructie». Deze bevoegdheid lift mee met het algemene overgangsrecht voor lopende voorbereidingsprocedures in artikel 4.4. De expliciete bepaling uit het derde lid van artikel 3.20 vervalt: uitvoering daarvan ligt zo voor de hand, dat dit geen wettelijke regeling vergt.
Motiveringsplicht bij samenhang	3.21	–	Deze aanvullende motiverings-eis wordt in de Omgevingswet in afwijking van de Wabo niet expliciet gesteld, aanvullend op het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb). Ook zonder uitdrukkelijke wettelijke regeling ligt het in de rede dat in het kader van de motivering aan deze samenhang aandacht wordt besteed, voor zover relevant voor de uiteindelijke beschikkingen.
Samenhang met lozingsvergunning bij ambtshalve wijziging van een omgevingsvergunning	3.22	16.9 onder b	
Samenhang met omgevingsvergunning bij intrekking lozingsvergunning	3.23	5.40, tweede lid, onder e	
Hoofdstuk 4 Financiële bepalingen			
<i>§ 4.1 Financiële zekerheid</i>			
Grondslag algemene maatregel van bestuur voor verplichting tot stellen van financiële zekerheid in omgevingsvergunning	4.1	13.5	Onder de Wabo is aan deze amvb-grondslag geen uitvoering gegeven. Onder de Omgevingswet wordt aan dezelfde amvb-grondslag wel uitvoering gegeven: zie hoofdstuk 8 van het Omgevingsbesluit. In artikel 13.5 zijn ook de artikelen 6.20 van de Waterwet en artikel 3, derde lid, onder f, van de Ontgrondingenwet ondergebracht.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
<i>§ 4.2 Vergoeding van kosten en schade</i>			
Schadevergoeding aan degene tot wie een bepaalde beschikking is gericht	4.2	15.1	Zie de toelichting bij het nieuwe hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het algemeen deel van deze toelichting van dit wetsvoorstel. Overgangsrecht voor een vastgesteld schadeveroorzakend besluit is opgenomen in artikel 4.17, eerste lid, onder e. Voor een besluit, waarvoor de totstandkomingsprocedure nog lopende is, geldt het overgangsrecht in het tweede lid van artikel 4.17.
Overnemen kosten schadevergoeding door het Rijk	4.3	–	De instemming op grond van artikel 4.3 komt onder de Omgevingswet niet terug. Het in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 13.3 biedt in specifieke gevallen een mogelijkheid om gemaakte kosten vergoed te krijgen van een ander bestuursorgaan (dus ook het Rijk).
Hoofdstuk 5 Uitvoering en handhaving			
<i>§ 5.1 Algemene bepalingen</i>			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Toepassingsbereik integrale regeling voor bestuursrechtelijke handhaving	5.1	–	<p>Artikel 5.1 Wabo regelde dat hoofdstuk 5 van de Wabo niet alleen van toepassing was op de handhaving van de Wabo zelf, maar ook op de handhaving van dertien andere wetten, voor zover dit bij of krachtens die wetten was bepaald. Van de in artikel 5.1 genoemde dertien wetten gaan alleen de volgende vier wetten niet respectievelijk niet geheel op in de Omgevingswet: de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica, respectievelijk de Wet milieubeheer en de Woningwet.</p> <p>Voorgesteld wordt om in deze vier wetten hoofdstuk 18 van de Omgevingswet, althans voor zover dat ziet op de bestuursrechtelijke handhaving, van toepassing te verklaren.</p> <p>In afdeling 18.1 van de Omgevingswet is geen vergelijkbare bepaling opgenomen als artikel 5.1 van de Wabo, omdat de desbetreffende wetten zelf in die toepassing van (delen van) hoofdstuk 18 voorzien.</p> <p>In afwijking van wat hierover is opgemerkt in deze memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is ervoor gekozen om bij de nieuwe Erfgoedwet niet aan te sluiten bij deze regeling in de Omgevingswet, maar om aan te sluiten bij de regeling van de bestuursrechtelijke handhaving in die wetten die in de Erfgoedwet worden samengevoegd. (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 245 en Kamerstukken II 2014/15, 34 109, nr. 3, blz. 40).</p>
Bestuursrechtelijke handhavingstaken	5.2, eerste lid	18.1	Voor een toelichting op de redactionele verschillen tussen beide, inhoudelijk identieke, bepalingen wordt kortheidshalve verwezen naar Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 582.
Geen wijziging bevoegd gezag tijdens een lopende handhavingprocedure	5.2, tweede lid	18.5	Deze bepaling is in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet als een afzonderlijk artikel opgenomen. Daarbij is de reikwijdte verbreed van twee tot vier typen bestuurlijke sancties (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 584).
Rekening houden met milieubeleidsplan	5.2, derde lid	–	Voor een toelichting op de keuze om een vergelijkbare bepaling niet op te nemen in de Omgevingswet wordt kortheidshalve verwezen naar Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 582.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Handhavingsbevoegdheid vvgb-bevoegde gezag	5.2, vierde lid	18.3	Voor een toelichting op de redactionele verschillen tussen beide bepalingen wordt korthedshalve verwezen naar Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 584. In deze bepaling is de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang niet verruimd tot de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke sanctie, omdat niet is beoogd dat het tot advies-met-instemming bevoegde bestuursorgaan zelfstandig de bevoegdheid krijgt om een omgevingsvergunning in te trekken. Dit instemmende bestuursorgaan kan wel altijd bij het bevoegde gezag om intrekking van een omgevingsvergunning verzoeken.
Provinciale taakverwaarlozingsregeling	5.2a, eerste lid	2.36, tweede lid, aanhef en onder b	Deze uit de Wet revitalisering generiek toezicht afkomstige bepaling wordt alsnog overgeheveld naar de Omgevingswet. Abusievelijk ontbrak deze bepaling in het wetsvoorstel Omgevingswet. Zie hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.
Gemeentelijke taakverwaarlozingsregeling	5.2a, tweede lid	2.36, eerste lid, aanhef en onder b	Deze uit de Wet revitalisering generiek toezicht afkomstige bepaling wordt alsnog overgeheveld naar de Omgevingswet. Abusievelijk ontbrak deze bepaling in het wetsvoorstel Omgevingswet. Zie hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.
Regeling van schorsing en vernietiging van besluiten	5.2a, derde en vierde lid	2.37, eerste lid, aanhef en onder b	Deze uit de Wet revitalisering generiek toezicht afkomstige bepaling wordt alsnog overgeheveld naar de Omgevingswet. Abusievelijk ontbrak deze bepaling in het wetsvoorstel Omgevingswet. Zie hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.
§ 5.2 Afstemming en coördinatie in het belang van een doelmatige handhaving			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Instelling omgevingsdiensten	5.3, eerste tot en met derde lid	18.21	Deze paragraaf – zoals deze is vastgesteld na behandeling van het wetsvoorstel VTH (zie Kamerstukken I, 2015/16, 33 872A en Stb. 2015, 521 en Stb. 2016, 139) – wordt met enkele redactionele wijzigingen overgeheveld naar hoofdstuk 18 (afdeling 18.3) van de Omgevingswet. Zie voor een toelichting op de gewijzigde volgorde en redactie van deze artikelen de toelichting bij hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.
Basistakenpakket omgevingsdiensten	5.3, vierde lid	18.22	
Regels over kwaliteit uitvoering basistakenpakket door omgevingsdiensten	5.4	18.23	
Zorgplicht kwaliteit uitvoering en handhaving	5.5	18.20	
Evaluatie VTH-regels	5.6	18.24	
Grondslag algemene maatregelen van bestuur over afstemming	5.7	18.19	
Informatieverstrekking (inspectieview)	5.8	18.25	
Coördinatie uitvoering en handhaving; Provinciaal handhavingsoverleg	5.9	18.26 en 18.27	
<i>§ 5.3 Aanwijzing ambtenaren met toezichthoudende of opsporingsbevoegdheden</i>			
Aanwijzing toezichthoudende ambtenaren	5.10, eerste en derde lid	18.6, eerste lid	De aanwijzingsbepaling voor toezichthouders is inhoudelijk en redactioneel gewijzigd (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 241 en 585). Bestaande aanwijzingsbesluiten zullen door de bevoegde bestuursorganen tijdig moeten worden aangepast aan de in het kader van de stelselherziening gewijzigde wet- en regelgeving. Dit geldt in het bijzonder voor de wijziging voor de bevoegdheid tot binnentreden (zie bij artikel 5.13).
Regels over vervulling toezichtstaak ambtenaren die ressorteren onder een ander ministerie	5.10, tweede lid	–	
Exclusieve aanwijzing toezichtstaak	5.10, vierde lid	18.6a, tweede lid	
Mededeling aanwijzingsbesluit in Staatscourant	5.10, vijfde lid	18.6, tweede lid	
Reikwijdte bevoegdheid toezichthouder	5.11	18.6a, eerste lid	
Aanwijzing opsporingsambtenaren	5.12	–	Een vergelijkbare bepaling keert niet terug in de Omgevingswet, omdat deze aanwijzing plaatsvindt door de Minister van Justitie en Veiligheid krachtens artikel 17 Wed. Een bepaling als in artikel 5.12 Wabo, die overigens in meerdere wetten voorkomt, kan bij nader inzien als overbodig worden beschouwd (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244). Deze bevoegdheid tot opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering (etc.) van een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA), wordt vermeld in de akte van opsporingsbevoegdheid.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Bevoegdheid binnentreden woning zonder toestemming bewoner	5.13	18.7	De systematiek voor toekenning van deze bevoegdheid aan toezichthoudende personen <i>en opsporingsambtenaren</i> is gewijzigd. De toekenning van deze bevoegdheid wordt gedelegeerd naar het aanwijzingsbesluit (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 585–586). Aangezien niet voorzien wordt in overgangsrecht, dienen deze aanwijzingsbesluiten tijdig bij inwerkingtreding van de Omgevingswet te zijn. Artikel 18.7 heeft alleen betrekking op «toezichthouders». Voor «(buitengewone) opsporingsambtenaren» voorziet artikel 20 Wed al in deze bevoegdheid.
<i>§ 5.4. Last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking van een vergunning of ontheffing</i>			
Bestuursrechtelijk afdwingen medewerking aan toezichthouder	5.14	5.20, derde lid, Awb (nieuw)	Bij de overheveling van bepalingen uit hoofdstuk 5 Wabo is ook gekeken welke bepalingen zich lenen voor een verbreding van het bijzondere bestuursrecht naar het algemene bestuursrecht. Een van de bepalingen die hiervoor in aanmerking komen is deze bepaling, waarin de bestuursrechtelijke handhaving van de medewerkingsplicht ex artikel 5:20, eerste lid, van de Awb wordt geregeld. Deze bepaling vindt logischerwijze een plek in datzelfde artikel 5:20. Zie het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de stelselwijzigingen in het omgevingsrecht en het nadeelcompensatierecht.
Handhavingsbevoegdheid Minister van Infrastructuur en Waterstaat	5.15, onder a	18.4	Artikel 18.4 bevat de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (en daarmee tevens tot een last onder dwangsom) voor de bij de naleving van de Omgevingswet betrokken Ministers. Aan welke Minister specifiek welke handhavingstaak is opgedragen volgt uit artikel 18.2 van de Omgevingswet en de uitwerking van dat artikel in (afdeling 13.1 van) het Omgevingsbesluit.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Vangnetbepaling bij ontbreken (ander) bevoegd gezag	5.15, onder b	18.2, vijfde lid	Een aanvullende of restbevoegdheid als bedoeld in onderdeel b van artikel 5.15 Wabo wordt in de Omgevingswet niet bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, maar bij burgemeester en wethouders gelegd (artikel 18.2, vierde lid). Voor een eventuele wijziging in bevoegd gezag bij «vangnet-gevallen» bij een ten tijde van het inwerking-treden van de Omgevingswet nog lopende handhavingprocedure, is in artikel 4.23 voorzien in overgangsrecht (met eerbiedigende werking).
Toezending beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie aan ander bevoegd gezag (coördinatie)	5.16	–	Specifieke bepalingen over het informeren van belanghebbenden of bestuursorganen zijn niet overgenomen in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244–245).
Uitbreiding bestuursrechtelijke herstelsanctie	5.17	–	Een vergelijkbare bepaling is niet opgenomen in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244).
Herstelsanctie geldt ook voor de rechtsopvolger van de overtreder	5.18	5:7a en 5:33a Awb (nieuw)	Bij de overheveling van bepalingen uit hoofdstuk 5 Wabo is ook gekeken welke bepalingen zich lenen voor een verbreding van het bijzondere bestuursrecht naar het algemene bestuursrecht. Een van de twee bepalingen die hiervoor in aanmerking komen is de bepaling, waarin de bestuursrechtelijke handhaving via een herstelsanctie jegens de rechtsopvolger van de oorspronkelijke overtreder wordt geregeld. Zie het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de stelselwijzigingen in het omgevingsrecht en het nadeelcompensatierecht.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Intrekking vergunning of ontheffing bij wijze van sanctie	5.19	18.10	Deze bepalingen komen goeddeels overeen: alleen de redactie is gewijzigd (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 586). De in het vierde lid, onder b, van artikel 5.19 Wabo genoemde intrekkinggrond (met verwijzing naar artikel 3 Wet bibob) is opgenomen in artikel 5.40, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 507–508). Voor ten tijde van het inwerking treden van de Omgevingswet lopende procedures tot intrekken van een beschikking is overgangsrecht (met eerbiedigende werking) opgenomen in afdeling 4.1.
Verzoek tot treffen van een bestuurlijke sanctie door een ander (belanghebbend) bestuursorgaan	5.20, eerste lid	–	Aangezien de mogelijkheid om een dergelijk verzoek om handhaving te doen ook bestaat zonder uitdrukkelijke wettelijke regeling, is in de Omgevingswet geen overeenkomstige bepaling opgenomen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 245). Wel is de (verplichte) intrekking op verzoek van het tot instemming (voorheen: vvgb) bevoegde bestuursorgaan opgenomen in artikel 5.39 Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 508). Voor vóór het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ingediende verzoeken is overgangsrecht (met eerbiedigende werking) opgenomen in afdeling 4.1.
	5.20, tweede lid	19.4, vierde lid	Een specifiek en dwingend handhavingsverzoek van een beheerder van een rwzi is (bij nota van wijziging naar aanleiding van het rapport <i>Evaluatie handhaving indirecte lozingen (Royal Haskoning DHV, september 2014)</i> ingevoegd, niet in hoofdstuk 18, maar in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 24, blz. 3 en 8–9). Voor vóór het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ingediende verzoeken is overgangsrecht (met eerbiedigende werking) opgenomen in afdeling 4.1.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Coördinatie verzoek om handhaving bij meerdere bevoegde bestuursorganen	5.21	–	Specifieke bepalingen over het informeren van belanghebbenden of bestuursorganen zijn niet overgenomen in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244–245).
Toezenden handhavingsbesluit aan aanvrager	5.22	–	
Informeren adviseurs over handhavingsbesluit	5.23	–	
<i>§ 5.6 Verhaal van kosten</i>			
Verhaal van kosten voor verwijderen afvalstoffen	5.26	–	Deze Wabo-bepaling wordt weer teruggeplaatst in hoofdstuk 18 Wm, waaruit het ooit afkomstig was (artikel 18.19). Zie artikel 2.45 van dit wetsvoorstel.
Hoofdstuk 6 Inwerkingtreding beschikkingen en rechtsbescherming			
Als een procedure (op aanvraag of ambtshalve) voor een beschikking is aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt het overgangsrecht (met eerbiedigende werking voor de hele procedure, inclusief de «oude» regelingen voor inwerkingtreding en rechtsbescherming) in afdeling 4.1.			
Onmiddellijke inwerkingtreding beschikkingen, hoofdregel	6.1, eerste lid	16.79, eerste lid	De Omgevingswet bevat een nieuwe regeling voor de inwerkingtreding van de diverse type besluiten. Zie § 16.7.2 met bijbehorende toelichting in Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 572–574. Deze regeling wordt nog weer gewijzigd naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet in de Eerste Kamer (zie de toelichting bij het wijzigingsvoorstel voor artikel 16.79 elders in deze memorie van toelichting).
Opschorten inwerkingtreding gedurende: a. de bezwaartermijn of b. de beroepstermijn	6.1, tweede lid	16.79, tweede lid	De Omgevingswet regelt voor de omgevingsvergunning in artikel 16.79, tweede lid, een afwijkende regeling van de Awb-hoofdregel en de huidige Wabo-regeling. Voor de omgevingsvergunning geldt een termijn van inwerkingtreding van vier weken na bekendmaking van het besluit als het verrichten van de activiteit die de omgevingsvergunning mogelijk maakt kan leiden tot een wijziging van de bestaande toestand die niet meer kan worden hersteld.
Opschorten inwerkingtreding tot beslissing op verzoek om voorlopige voorziening	6.1, derde lid	16.79, derde lid	Net als de Wabo voorziet de Omgevingswet in een automatische schorsende werking als tijdig een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend.
Opschorten inwerkingtreding van rechtsweg verleende vergunning	6.1, vierde lid	–	Toepassing van de <i>lex silencio positivo</i> (lsp) (artikel 3.9, derde lid, Wabo jo. § 4.1.3.3 Awb) keert niet terug in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 227–228).

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Grondslag verruimen van afwijking hoofdregel voor bij algemene maatregel van bestuur of verordening aangewezen beschikkingen	6.1, vijfde lid	–	Van deze amvb-grondslag is geen gebruik gemaakt. Voor zover bij verordening ex 2.2 Wabo wel gebruik gemaakt is van deze bepaling, geldt ook voor die situaties het algemeen geformuleerde procedurele overgangsrecht in afdeling 4.1.
Onverwijld inwerkingtreding in afwijking van opschorting	6.2	16.78, derde lid en 16.79, vierde lid	De mogelijkheid om een besluit vanwege spoedeisende omstandigheden onmiddellijk na bekendmaking in werking te laten treden, is in de Omgevingswet opgenomen voor het projectbesluit en de omgevingsvergunning.
Opschorten inwerkingtreding wegens coördinatie met vergunning ex artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988	6.2a	–	De vergunning voor archeologische rijksmonumenten is in de Omgevingswet geïntegreerd met de omgevingsvergunning (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 157).
Opschorten inwerkingtreding wegens coördinatie met vergunning ex artikel 15 Kernenergiewet	6.2b	16.80	De regeling uit artikel 6.2b Wabo is overgenomen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 574).
Opschorten inwerkingtreding wegens coördinatie met de Wet bodembescherming bij redelijk vermoeden van ernstige verontreiniging	6.2c	16.81	De regeling uit artikel 6.2c Wabo is overgenomen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 574).
Inwerkingtreding gefaseerd verleende vergunning	6.3	–	Zie voor het overgangsrecht voor de gefaseerde omgevingsvergunning artikel 4.79 met bijbehorende toelichting.
Beroep bij samenhang omgevingsvergunning en vergunning ex artikel 6.2 Waterwet	6.4	16.84, eerste lid	Deze coördinatieregeling voor beroep uit artikel 6.4 Wabo (en artikel 6.27, achtste lid, Waterwet) is overgenomen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 575).
Beroep tegen vvgb	6.5	16.85, tweede lid	De «verklaring van geen bedenkingen» (vvgb) wordt vervangen door de instemming (zie deze transponeringstabel bij artikel 2.27 Wabo en Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211–212). De Omgevingswet vereenvoudigt de beroepsregeling (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 575).
Stichting Advisering Bestuursrechtspraak	6.5b	17.10	Een voorstel voor een bepaling over de StAB is opgenomen in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel (artikel 17.10).
Hoofdstuk 7 Verdere bepalingen			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Aanwijzing bevoegd gezag bij algemene maatregel van bestuur voor niet provinciaal of gemeentelijk ingedeeld gebied (territoriale zee)	7.1	2.3, vierde lid en 5.11, eerste lid, onder h	Aan deze grondslag is uitvoering gegeven in artikel 3.3, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht. De Omgevingswet kent een algemene bevoegdheid toe en aanvullend een vergelijkbare grondslag als in artikel 7.1 Wabo. Het bevoegd gezag voor de territoriale zee is niet gewijzigd.
Wetsevaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding	7.2	–	Deze bepaling is uitgewerkt. De uiterste evaluatiedatum lag op 1 oktober 2015.
Grondslag algemene maatregel van bestuur uitvoering Wabo	7.3	–	Van deze grondslag was nooit gebruik gemaakt. Recent is deze grondslag toch benut voor het Besluit natuurbescherming. De nieuwe natuurwet- en regelgeving wordt via een aanpassingswet en -besluit ingevoegd in deze stelselherziening.
Voorhangprocedure algemene maatregelen van bestuur krachtens de Wabo	7.4	–	Na inwerkingtreding van (hoofdstuk 4 van) de Omgevingswet worden geen amvb's meer in procedure gebracht krachtens de Wabo.
Verlenen alleenrecht bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening bij aanbesteding van overheidsopdrachten voor het verrichten van werkzaamheden in het kader van taken tot uitvoering van de Wabo	7.5	–	Van deze amvb-grondslag (eerste lid), die destijds is ingevoegd bij de Invoeringswet Wabo (zie Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 64) is nooit gebruik gemaakt. Voor zover provinciale bestuursorganen wel van deze grondslag (tweede lid) gebruik hebben gemaakt, zal zo nodig bij het vaststellen van de omgevingsverordening in overgangsrecht moeten worden voorzien.
Landelijke voorziening: Omgevingsloket online	7.6	afdeling 20.5	Het Omgevingsloket wordt geïntegreerd in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De beheerder van het DSO wordt bij amvb aangewezen.
Hoofdstuk 8 Overgangs- en slotbepalingen			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wabo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Permanent overgangsrecht bij invoeren vergunningplicht voor een activiteit ex 2.1, eerste lid, onder e	8.1	–	Deze bepalingen zijn alleen relevant voor de Wabo en kunnen zonder overgangsrecht komen te vervallen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.
Overgang bevoegd gezag	8.2	–	
Overgangsrecht voor het van decentraal naar centraal niveau overhevelen van vergunningen en ontheffingen en vergunningen en ontheffingen van rechtswege voor het bouwen of gebruiken van een woonboot of een ander drijvend object dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor verblijf	8.2a		
Verhouding Wabo tot andere wetten	8.3	–	
Inwerkingtreding Wabo	8.4	–	
Citeerbepaling	8.5	–	

j. Transponeringstabel Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wbr	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Beheer van waterstaatswerken			
Begripsbepaling waterstaatswerken	1	bijlage A Omgevingswet	
Vergunning	2	5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onderdeel 2 ^o en 5.34	Overgangsrecht voor deze vergunning wordt geregeld in de overgangsbepaling voor het kerninstrument omgevingsvergunning, artikel 4.13 afdeling 4.1 als de procedure is aangevangen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.
Beoordelingsregels	3	–	
Leges	4	13.1	Dit artikel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in afdeling 4.1.
Toezicht	5	18.6	Dit artikel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in de overgangsbepalingen voor de bestuurlijke sanctiebesluiten, artikelen 4.22 en 4.23.
Toegangsverbod	6	2.40	Overgangsbepaling is opgenomen in artikel 4.82.
Last onder bestuursdwang	7	18.4	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de bestuurlijke sanctiebesluiten, artikelen 4.22 en 4.23.
Schade aan waterstaatswerken	9	hoofdstuk 15	Overgangsrecht wordt geregeld in artikel 4.83.
Overgangsbepaling vergunning o.m. Rivierenwet	10	–	

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wbr	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Strafbaarstelling	11	art. 1a WED (door artikel 2.46 lwOw)	Geen overgangsrecht nodig i.v.m. artikel 1, tweede lid, WvSr.

k. Transponeringstabel Wet inzake de luchtverontreiniging

Onderwerp	Artikel Wet inzake de luv	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen			
Definitiebepaling	1	bijlage A	Definitie Verontreinigde stoffen
	2 tot en met 42	–	Vervallen
Hoofdstuk 5 Voorzieningen in het geval van bijzondere omstandigheden			
De bevoegdheid van de commissaris van de Koning tot het geven van een bevel tot sluiting of gedeeltelijke sluiting van een inrichting dan wel buiten werking stellen van een toestel of het staken van een handeling.	43, eerste lid	19.2, eerste lid, onder b en 19.4	Artikel 43 regelt dat de commissaris van de Koning een bevel kan geven tot sluiting of gedeeltelijke sluiting van een inrichting dan wel buiten werking stellen van een toestel of het staken van een handeling, wanneer de lucht zodanig is of dreigt te worden verontreinigd dat aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduidelbare hinder of ernstige schade te duchten is. In de Omgevingswet komt deze bepaling niet als zodanig terug, maar artikel 19.4 biedt de commissaris van de Koning, op grond van artikel 19.2, eerste lid, onder b, wel de mogelijkheid om op te leggen dat de handeling wordt gestaakt. Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet eerbiedigen van bestaande bevelen is opgenomen in artikel 4.92.
Tijdstip van ingang bevel	Tweede lid	–	
Oorzaak weg laten nemen door betrokkene	Derde lid	–	Omdat uit de wet niet blijkt op welk moment de procedure start om te komen tot een besluit tot het geven van een bevel wordt voor dit onderdeel geen overgangsrecht opgenomen. Mocht op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet de betrokkene de gelegenheid zijn geboden om de oorzaak van de verontreiniging weg te nemen dan wordt het nieuwe recht onmiddellijk van toepassing.
Verzoek van burgemeester en wethouders en inspecteur	44	–	Dit artikel regelt dat burgemeester en wethouders en de inspecteur de commissaris van de Koning kunnen verzoeken om artikel 43 toe te passen. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnd verzoek is opgenomen in artikel 4.92.

Onderwerp	Artikel Wet inzake de luvu	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Verzoek om advies van de commissaris van de Koning aan de burgemeester van de betreffende gemeente en de inspecteur	45, eerste lid	–	Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding nog in behandeling zijnd verzoek om advies is opgenomen in artikel 4.92.
	45, tweede lid		
Mededeling van het genomen besluit	46	–	Dit artikel lift mee met de artikelen 43 en 45.
Vervallen en verlenging van het besluit en mededeling van de verlenging	47	–	Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet eerbiedigen van bestaande besluiten is opgenomen in artikel 4.92.
Het door de commissaris van de Koning geven van algemene voorschriften m.b.t. inrichtingen, toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen	48, eerste lid	19.12, eerste lid	Omdat een dergelijk besluit maar 48 uur geldt wordt in dit geval voor eerbiedigende werking gekozen. Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet eerbiedigen van bestaande besluiten is opgenomen in artikel 4.92.
Inhoud voorschriften	48, tweede lid	19.12, tweede lid	Dit onderdeel lift mee met artikel 48, eerste lid.
Informatieplicht	48, derde lid	19.10, tweede lid	Dit onderdeel lift mee met artikel 48, eerste lid.
Verzoek van de burgemeester en de inspecteur tot toepassing van artikel 48	49	–	Dit artikel regelt dat burgemeester en wethouders en de inspecteur de commissaris van de Koning kunnen verzoeken om artikel 48 toe te passen. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnd verzoek is opgenomen in artikel 4.92.
Verzoek om advies van de commissaris van de Koning aan de inspecteur	50, eerste lid	–	Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding nog in behandeling zijnd verzoek om advies is opgenomen in artikel 4.92.
Het eerste lid van artikel 50 geldt niet als de inspecteur een verzoek op grond van artikel 49 heeft gedaan.	50, tweede lid		
De geldigheidsduur, verlenging en intrekking van het besluit	51, eerste lid 51, tweede lid	19.12, derde lid	Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet eerbiedigen van bestaande besluiten is opgenomen in artikel 4.92.
De artikelen 49 en 50 zijn ook van toepassing op de verlenging en de intrekking	51, derde lid	–	Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht bij de artikelen 49 en 50.
Bekendmaking besluit	52	19.12, vierde lid	Dit artikel lift mee met het overgangsrecht bij de artikelen 48, eerste lid, of 51, eerste of tweede lid.

Onderwerp	Artikel Wet inzake de luvu	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Bevoegdheid om nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur	53	–	Van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt.
Hoofdstuk 6			
	54 tot en met 58		Vervallen
Hoofdstuk 7 Het bepalen van luchtverontreiniging			
Bevoegdheid om regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur (en nadere regels bij ministeriële regeling, zie lid 4)	59	–	Van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt.
Het Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu is belast met de uitvoering van de verplichting, bedoeld in artikel 4, eerste lid en 4, eerste lid, van de NEC-richtlijn.	59a	–	
Gedoogplicht	60, eerste lid	10.18	Overgangsrecht: Artikel 4.16, eerste lid.
Rechtsopvolger	60, tweede lid	10.25	
Bekendmaking en inwerkingtreding	60, derde lid	16.33, tweede lid	Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht bij artikel 60, eerste lid.
Verzoek om vernietiging van een besluit als bedoeld in artikel 60, eerste lid Verzoekgronden Beschikking Hof Bij vernietiging terugbrengen in de vorige staat Vernietiging want ten onrechte niet overgegaan tot onteigening	61, eerste lid 61, tweede lid 61, derde lid 61, vierde lid 61, vijfde lid	–	Deze onderdelen liften mee met het overgangsrecht bij artikel 60, eerste lid.
Schadevergoeding op grond van artikel 60	62	afdeling 15.2	Overgangsrecht is opgenomen in artikel 4.16, derde lid, onder i, in samenhang met artikel 4.2, aanhef en onder r.
	63 tot en met 83		Vervallen
Hoofdstuk 9 Verdere bepalingen			
Bovengemeentelijke toepassing artikelen 44 en 49	84		Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnd verzoek is opgenomen in artikel 4.92.
	85 tot en met 88a		Vervallen
Grondslag voor nadere regels bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een goede uitvoering van deze wet	89	–	Van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt.
Hoofdstuk 10 Handhaving			
Handhaving Toezicht en opsporing	90	18.1, 18.2, 18.6, 18.7 en 18.10	Overgangsrecht: Artikelen 4.22 en 4.23

Onderwerp	Artikel Wet inzake de Iuvo	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Verbod	91 en 92	–	Deze artikelen liften mee met het overgangsrecht dat is opgenomen voor de artikelen 43, 48 en 60. Het lift ook mee met de artikelen 4.22 en 4.23. Deze artikelen zijn opgenomen als economisch delict in de Wed. In de Wed zal hier artikel 19.12 van de Omgevingswet voor in de plaats komen.
	92a tot en met 96a		Vervallen
Hoofdstuk 11 Overgangs- en Slotbepalingen			
Bevoegdheid tot het maken van een gemeentelijke verordening	97	–	Hiervoor hoeft geen overgangsrecht te worden opgenomen, omdat zo'n verordening niet is gebaseerd op de Wet Iuvo. Voor zover zo'n verordening bestaat en (deels) in strijd komt met de Omgevingswet, is de verordening (voor dat deel) onverbindend.
Overige bepalingen	98–104	–	

I. Transponeringstabel Wet milieubeheer

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Algemeen			
Zorgplicht	artikel 1.1a	afdeling 1.3	Vervalt.
De provinciale milieuverordening	§ 1.2	2.6, 2.18, 2.22, 2.23, 2.32 en § 16.3.5	Vervalt. De provinciale milieuverordening integreert in de omgevingsverordening. In de omgevingsverordening moeten regels worden opgenomen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater en ter voorkoming of beperking van geluidshinder. Deze verplichting vloeit voort uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Afdeling 4.1 voorziet in overgangsrecht voor ontheffingen van regels in een provinciale milieuverordening die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangevraagd. Daarnaast voorziet artikel 4.13, eerste lid, in overgangsrecht voor ontheffingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk zijn of na dat tijdstip onherroepelijk worden.
Hoofdstuk 2 Zelfstandige bestuursorganen en adviesorganen			
De Nederlandse emissieautoriteit	§ 2.1	Blijft in Wm	–
De Commissie voor de milieueffectrapportage	§ 2.2	afdelingen 13.4 en 17.1	Vervalt. De inhoud van artikel 2.23a wordt overgeheveld naar artikel 13.7 Omgevingswet.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
De Commissie genetische modificatie	§ 2.3	Blijft in Wm	–
De provinciale milieucmissie	§ 2.4	–	Vervalt.
Hoofdstuk 3 Internationale zaken			
Hoofdstuk 3, dat niet is ingevuld, vervalt.			
Hoofdstuk 4 Plannen			
Hoofdstuk 4 vervalt			
Algemeen	§ 4.1	20.18 en afdeling 16.4	
Milieubeleidsplan	§ 4.2 t/m § 4.6	afdelingen 3.1, § 16.3.3 en 16.8	Het milieubeleidsplan op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau gaat op in respectievelijk de nationale omgevingsvisie, provinciale omgevingsvisie en gemeentelijke omgevingsvisie. Overgangsrecht wordt geregeld in de artikelen 4.9 en 4.10.
Het gemeentelijke rioleringsplan	§ 4.8	§ 3.2.3 en §16.3.4	Overgangsrecht voor het gemeentelijk rioleringsplan op grond van artikel 4.22 Wm wordt geregeld in artikel 4.93.
Hoofdstuk 5 Milieukwaliteitseisen			
Hoofdstuk 5 vervalt			
Algemene bepalingen ten aanzien van milieukwaliteitseisen	titel 5.1	3.10, § 2.5.1 en afdelingen 2.3 en 20.1	De regeling voor milieukwaliteitseisen in hoofdstuk 5 wordt vervangen door de regeling voor omgevingswaarden in de Omgevingswet. De omgevingswaarden op rijksniveau, de instructieregels op grond van afdeling 2.5 en/of de beoordelingsregels op grond van paragraaf 5.1.3 van de Omgevingswet zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.
Luchtkwaliteitseisen; algemene bepalingen	§ 5.2.1	§ 2.3.4	
Plannen	§ 5.2.2	§ 2.5.1, § 3.2.2 en afdelingen 16.3, 16.8 en 23.1	
Nationaal programma en overige programma's	§ 5.2.3	§ 2.5.1, § 3.2.4 en afdelingen 16.3, 16.8, 20.1 en 20.3	In artikel 4.100 is voorzien in overgangsrecht om vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet te blijven voldoen aan de in de richtlijn luchtkwaliteit opgenomen verplichting tot het opstellen van een actieprogramma in geval van overschrijding van een Europese grenswaarde of streefwaarde voor luchtkwaliteit.
Uitoefening van bevoegdheden of toepassing van wettelijke voorschriften	§ 5.2.4	§ 2.5.1, § 3.2.2, § 3.2.4, § 5.1.3 en afdeling 19.3	
Beoordeling van de luchtkwaliteit	§ 5.2.5	§ 2.4.2 en afdeling 20.1	

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Handhaving en internationale samenwerking	§ 5.2.6	afdeling 16.8	Is overgenomen in het Omgevingsbesluit
Hoofdstuk 6 Milieuzonering			
Hoofdstuk 6, dat niet is ingevuld, vervalt			
Hoofdstuk 7 Milieueffectrapportage			
Hoofdstuk 7 vervalt. De in dit hoofdstuk opgenomen regeling van aanwijzing van mer-plichtige plannen en projecten wordt in de Omgevingswet vervangen door een andere systematiek. Deze systematiek is in afdeling 16.4 van de Omgevingswet nader uitgewerkt.			
Begripsbepalingen	artikel 7.1	bijlage A en 16.36, vijfde lid	In artikel 7.1 Wm zijn begripsbepalingen opgenomen. Een aantal van deze begripsbepalingen komt terug in bijlage A bij artikel 1.1 van de Omgevingswet. De aanwijzing van adviseurs is geregeld in artikel 16.36, vijfde lid, van de Omgevingswet.
Activiteiten en plannen die mer-plichtig zijn	artikel 7.2	1.5, eerste lid, 16.36, eerste lid en 16.43, eerste en vierde lid	Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden in tegenstelling tot de huidige regeling in artikel 7.2 niet meer expliciet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen maar aan de hand van de criteria van artikel 16.36 van de Omgevingswet kan worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Voor zover het besluiten betreft bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt, wordt artikel 7.2 vervangen door artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet.
Milieueffectrapport opstellen bij het voorbereiden van een verplicht vast te stellen plan	artikel 7.2a, eerste lid	16.36, tweede lid	
Uitzondering op de verplichting tot het maken van een Milieueffectrapport	artikel 7.2a, tweede lid	16.36, derde en zesde lid	Artikel 16.36, derde lid, van de Omgevingswet regelt dat het bevoegd gezag voor kleine gebieden of kleine wijzigingen kan besluiten geen MER te maken als de wijzigingen geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. In het zesde lid is bepaald dat hiervoor bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld.
Activiteit die plaatsvindt in de exclusieve economische zone	artikel 7.2a, derde lid	1.5	Artikel 1.5 van de Omgevingswet regelt dat deze wet van toepassing is in de exclusieve economische zone.
Geen mer-plicht voor bepaalde plannen	artikel 7.3	16.35	

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Ontheffing mer-plicht voor bepaalde plannen	artikelen 7.4, 7.5	16.44 en 16.88, eerste lid, onder a	In deze artikelen is geregeld dat ontheffing kan worden verleend van de plicht tot het maken van een project-mer of een mer-beoordeling. Deze bepaling komt terug in artikel 16.44 van de Omgevingswet. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de ontheffing. Overgangsrecht met betrekking tot de ontheffing die is aangevraagd op grond van artikel 7.4 of 7.5 Wm is geregeld in artikel 4.96.
Bij provinciale milieuverordening aanwijzen van mer-plichtige activiteiten	artikel 7.6	–	Dit artikel keert niet terug in de Omgevingswet. Hiermee wordt beter aangesloten bij de mer-richtlijn. Overigens is in de huidige provinciale milieuverordeningen geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.
Inhoud van het plan-MER	artikel 7.7, eerste lid	16.42	In artikel 16.42 van de Omgevingswet is bepaald dat er bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de inhoud van een milieueffectrapport.
Het milieueffectrapport is gesteld in de Nederlandse taal	artikel 7.7, tweede lid	16.53b	In artikel 16.53b van de Omgevingswet is de grondslag voor grensoverschrijdende milieueffecten opgenomen.
Afstemming van het rapport op de mate van gedetailleerdheid van het plan en het gebruik maken van andere MER's die voldoen aan de wettelijke vereisten	artikel 7.7, derde lid	16.37	
Het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur	artikel 7.7, vierde lid	16.88, eerste lid, onder g	
Raadplegen door bevoegd gezag van adviseurs en bestuursorganen die bij de voorbereiding van het plan worden betrokken	artikel 7.8	16.38, eerste lid	Deze bepaling komt terug in artikel 16.38, eerste lid, van de Omgevingswet. Hierbij moet worden vermeld dat er in artikel 16.36, vijfde lid, van de Omgevingswet voor gekozen is om adviseurs en bestuursorganen te raadplegen die adviseren over de besluiten waarvoor het plan of het programma een kader vormt. Deze adviseurs worden op grond van artikel 16.15 van de Omgevingswet aangewezen.
Kennisgeving door het bevoegd gezag van het voornemen tot het voorbereiden van een plan	artikel 7.9	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Milieueffectrapport is gereed op het moment van ter inzage legging plan	artikel 7.10, eerste lid	16.40, derde lid, onder a	
Herkenbaar weergeven van het milieueffectrapport	artikel 7.10, tweede lid	16.40, tweede lid	

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Procedure van totstandkoming van een plan	artikel 7.11	16.22 in samenhang met 16.23, eerste lid en 16.40	In de Omgevingswet is afdeling 3.4 van toepassing op de voorbereiding van een plan of programma. In artikel 16.23, eerste lid, is dan geregeld dat eenieder zienswijzen naar voren kan brengen. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 4.4.
Verplichting om de Commissie voor milieueffectrapportage in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen	artikel 7.12, eerste lid	16.39, eerste lid	
	artikel 7.12, tweede lid	–	
Het plan wordt niet vastgesteld als de van toepassing zijnde procedures niet doorlopen zijn	artikel 7.13, onder a	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Plan grondslag in het plan-MER	artikel 7.13, onder b	16.41	Het plan wordt niet vastgesteld indien het MER niet aan het plan ten grondslag kan worden gelegd.
Inhoud van het plan	artikel 7.14	16.88, eerste lid, onder b	Artikel 16.88 van de Omgevingswet biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de inhoud van een plan of programma.
Bekendmaking	artikel 7.15	16.40, eerste lid	Deze bepaling lift mee met lopende procedures.
Mededeling van een voornemen tot het aanvragen van een mer-beoordelingsplichtige activiteit	artikel 7.16, eerste lid	16.45, eerste lid	Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gedane mededelingen is opgenomen in artikel 4.94.
De bij de mededeling te verstrekken informatie	artikel 7.16, tweede t/m vierde lid	16.45, tweede lid	Deze bepalingen liften mee met het overgangsrecht bij het eerste lid. In artikel 16.45, derde lid, van de Omgevingswet is bepaald dat regels waaraan een mededeling moet voldoen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.
Verklaring dat bij de voorbereiding van een besluit zonder voorafgaande beoordeling een mer wordt gemaakt	artikel 7.16, vijfde lid	16.43, tweede lid	
Beslissing binnen zes weken of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt	artikel 7.17, eerste lid	16.88, eerste lid, onder g	Artikel 7.17, eerste lid, Wm regelt dat het besluit over de mer-beoordeling binnen zes weken wordt genomen. Een vergelijkbare regeling wordt op grond van artikel 16.88 van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Gezamenlijke beslissing of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt	artikel 7.17, tweede lid	–	Indien met betrekking tot de activiteit meer dan één besluit is aangewezen nemen de bevoegde bestuursorganen de beslissing gezamenlijk. Omdat in de Omgevingswet over de beoordeling geen apart besluit meer hoeft te worden genomen komt dit onderdeel niet meer terug in de Omgevingswet.
Informatie waar het bevoegd gezag gebruik van moet maken om zijn beslissing om wel of niet een milieueffectrapport te maken op te baseren	artikel 7.17, derde en vierde lid	16.43, derde lid, en 16.88, eerste lid, onder g,	Het vierde lid wordt in de algemene maatregel van bestuur opgenomen. Deze bepalingen liften mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 4.95, eerste lid.
Bekendmaking	artikel 7.17, vijfde en zesde lid	–	De aparte kennisgeving over de mer-beoordeling vervalt onder de Omgevingswet. In de Omgevingswet is gekozen voor een vereenvoudiging van de procedure voor de mer-beoordeling van een project door deze beoordeling beter te laten aansluiten bij de procedure van het besluit voor het project. Als uit de project-mer-beoordeling blijkt dat er geen project-MER nodig is, hoeft over de beoordeling geen apart besluit meer te worden genomen, maar wordt dat bij het ontwerpbesluit voor het project gemotiveerd. In de Wm wordt hier nog wel een apart besluit over genomen. Artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet regelt de beoordeling of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Overgangsrecht voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet mer-beoordelingsplichtige besluiten is opgenomen in artikel 4.95, eerste lid.
Verplichting tot het maken van een milieueffectrapport	artikel 7.18	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Beslissing of er een milieueffectrapport gemaakt moet worden voor een door het bevoegd gezag te ondernemen activiteit	artikel 7.19	16.43, derde lid en 16.88, eerste lid, onder g	Het eerste en tweede lid worden vervangen door de artikelen 16.43 en 16.88 van de Omgevingswet. Het genoemde overleg van het derde lid komt niet meer terug onder de Omgevingswet omdat de mer-richtlijn daar niet om vraagt. Op grond van het vierde lid van artikel 7.19 Wm wordt door het bevoegd gezag van zijn beslissing mededeling gedaan door een kennisgeving en terinzagelegging. Deze aparte kennisgeving vervalt onder de Omgevingswet. Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gedane mededelingen is opgenomen in artikel 4.95, tweede lid.
De artikelen 7.16 tot en met 7.19 zijn niet van toepassing als de activiteit bij provinciale verordening is aangewezen	Artikel 7.20	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Indien het bevoegd gezag heeft beslist dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt en daarbij de kenmerken en maatregelen, bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, van belang zijn geweest, worden deze als voorschrift aan het besluit verbonden	artikel 7.20a	16.88, eerste lid, onder g	Deze bepaling, die wordt ingevoegd in de Wm als gevolg van het wetsvoorstel Wet implementatie herziening met-richtlijn komt terug in de Omgevingswet, in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.53, tweede lid van de Omgevingswet.
Ontheffing voor de verplichting van een milieueffectrapport	artikel 7.21	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Het maken van het milieueffectrapport	artikel 7.22	16.43, vijfde lid	
Inhoud van het milieueffectrapport	artikel 7.23	16.52, eerste en derde lid en 16.53b	In artikel 7.23 Wm is bepaald wat een milieueffectrapport ten minste moet bevatten. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van het milieurapport. Het vierde lid van artikel 7.23 Wm bevat regels in geval van grensoverschrijdende effecten, dit wordt bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt op grond van artikel 16.53b, van de Omgevingswet.
Mededeling voor een mer-plichtige activiteit	artikel 7.24, eerste lid	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet. Op grond van de Omgevingswet is er alleen een mededeling nodig voor een mer-beoordelingsplichtig project (artikel 16.45, eerste lid) en niet voor een mer-plichtig project.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Raadpleging reikwijdte en detailniveau	artikelen 7.24, tweede lid, 7.25, 7.26	16.46	Het advies van het bevoegd gezag over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport (artikel 7.24, tweede lid, Wm) wordt meegenomen bij het maken van het milieueffectrapport. Een dergelijk advies verandert inhoudelijk niet bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. De andere bepalingen betreffen de procedure die moet worden doorlopen om tot een dergelijk advies te komen.
Ambtshalve uitbrengen van een advies	artikel 7.24, derde lid	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Uitzondering wanneer beperkte procedure niet kan worden toegepast	artikel 7.24, vierde lid	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet. De uitzondering is namelijk niet meer nodig, nu er onder de Omgevingswet nog slechts één procedure voor projecten bestaat.
Advies Commissie mer	artikel 7.26a	16.47	
Uitgebreide procedure project-mer	artikel 7.27	–	Deze bepaling lift mee met lopende procedures.
Buiten behandeling laten	artikel 7.28	16.49, derde lid	Deze bepaling lift mee met lopende procedures.
Milieueffectrapport voor een activiteit die het bevoegd gezag zelf wil ondernemen	artikel 7.28a	16.88, eerste lid, onder a	Deze bepaling, die wordt ingevoegd via het wetsvoorstel Wet implementatie herziening mer-richtlijn regelt dat er een passende scheiding tussen conflicterende functies moet worden aangebracht als het bevoegd gezag een milieueffectrapport maakt voor een activiteit die hij zelf wil ondernemen. Deze bepaling wordt op grond van artikel 16.88, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet in de algemene maatregel van bestuur opgenomen.
Kennisgeving milieueffectrapport gelijk met kennisgeving aanvraag	artikelen 7.29, eerste en derde lid, 7.30 en 7.32	16.50 en 16.53b	Artikel 16.50 van de Omgevingswet verklaart afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van een mer-plichtig besluit.
Kennisgeving in een publicatie in een ander land in geval van mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu	artikel 7.29, tweede lid	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Openbare kennisgeving milieueffectrapport gelijktijdig met het ontwerp van het besluit	artikel 7.30, eerste, derde en vierde lid	16.50 in samenhang met 16.40, derde lid en 16.53b	
Publicatie in een ander land	artikel 7.30, tweede lid	–	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Zienswijzen	artikel 7.32, eerste t/m derde lid	16.50 in samenhang met 16.40, derde lid, onder c	
	artikel 7.32, vierde lid	16.50 in samenhang met 16.40, vierde lid	
Advies Commissie mer op het project-MER	artikel 7.32, vijfde lid	16.47	Onder de Omgevingswet is dit advies facultatief in plaats van verplicht. Deze bepaling lift mee met lopende procedures.
Milieugevolgen voor het besluit	artikel 7.35, eerste en derde lid	16.53, eerste en tweede lid	
	artikel 7.35, tweede en zesde lid	–	Deze bepalingen keren niet terug in de Omgevingswet.
	artikel 7.35, vierde en vijfde lid	16.50	
	artikel 7.35, zevende lid	16.88, eerste lid, onder a	
Besluit nemen krachtens andere regeling	artikel 7.36	16.53, derde lid	
Geen besluit nemen	artikel 7.36a	16.51	
Inhoud besluit van een mer-plichtig project	artikel 7.37	16.53a, 16.88, eerste lid, onder a	Artikel 16.88, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de in een besluit op te nemen onderwerpen. Regels voor monitoring project-mer worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op grond van artikel 16.53a van de Omgevingswet.
Bekendmaking en toezending via Awb	artikel 7.38	16.50	Dit artikel keert niet als zodanig terug in de Omgevingswet, omdat op grond van artikel 16.50 van de Omgevingswet afdeling 3.4 Awb van toepassing is op mer-plichtige besluiten.
Grensoverschrijdende milieueffecten	§ 7.11	16.53b	Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over een plan, programma of project dat mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft.
Monitoring plan-mer	artikel 7.39	16.42a	Regels voor monitoring plan-mer worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op grond van artikel 16.42a van de Omgevingswet.
Verslag monitoring project-mer	artikel 7.41	16.53a	Regels voor monitoring project-mer worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op grond van artikel 16.53a van de Omgevingswet.
Nemen nadere maatregelen bij nadeligere gevolgen	artikel 7.42	16.42a en 16.53a	
Hoofdstuk 8 Inrichtingen			
Omdat het begrip «inrichting» uit de Omgevingswet verdwijnt, wordt de titel van dit hoofdstuk gewijzigd in: Milieubelastende activiteiten, gesloten stortplaatsen en gesloten afvalvoorzieningen.			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Inrichtingen	paragraaf 8.1	2.24, 2.25, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7 en 16.88	Omdat niet alle delen van de op artikel 8.40 Wm gebaseerde algemene maatregelen van bestuur worden geïntegreerd in het Besluit activiteiten leefomgeving, blijft dit artikel bestaan. Zodoende behouden de betreffende (onderdelen van de) algemene maatregelen van bestuur hun rechtskracht. Overgangsrecht voor de (onderdelen van) algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 Wm die wel integreren in het Besluit activiteiten leefomgeving zal worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.
Gesloten stortplaatsen en afvalvoorzieningen	paragraaf 8.2	Blijft in Wm	Blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 8.51 (gedoopplicht) dat integreert in artikel 10.6, tweede lid, van de Omgevingswet
Hoofdstuk 9 Stoffen en producten			
Blijft in Wm			
Hoofdstuk 10 Afvalstoffen			
Algemeen	titel 10.1	Blijft in Wm	Blijft achter in de Wm. Het in artikel 10.2, eerste lid, Wm opgenomen verbod om buiten inrichtingen bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden wordt geïntegreerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit heeft tot gevolg dat artikel 10.2 Wm alleen nog maar betrekking heeft op handelingen aangaande niet-afgegeven of niet-ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen.
Het afvalbeheerplan	titel 10.2	Blijft in Wm	Blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 10.6. Dat artikel vervalt.
Het beheer van huishoudelijke en andere afvalstoffen	titel 10.4	Blijft in Wm	Blijft achter in de Wm.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Het zich ontdoen, de inzameling en het transport van afvalwater	titel 10.5	2.16, 2.31, 4.3 in samenhang met 4.22	<p>De artikelen 10.32 tot en met 10.35 Wm vervallen. De artikelen 10.29a en 10.31 blijven achter in de Wm.</p> <p>De onder andere op artikel 10.32 Wm gebaseerde algemene maatregelen van bestuur gaan volledig over naar het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 10.32a Wm vervalt en keert niet terug in de Omgevingswet. Voor zover het om lozingen op de riolering gaat waar het Rijk geen regels over heeft gesteld, kan de gemeente daarover zelf regels stellen in een omgevingsplan. Voor zover het Rijk wel regels heeft gesteld over deze lozingen in het Besluit activiteiten leefomgeving, kan de gemeente via maatwerkregels hetzelfde bereiken als wat artikel 10.32a Wm nu mogelijk maakt.</p> <p>Artikel 10.33, eerste lid, Wm is vervangen door artikel 2.16, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, dat een continuering van de gemeentelijke taak voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater met zich brengt. Het tweede lid van artikel 10.33 Wm is vervangen door artikel 2.16, tweede lid, van de Omgevingswet</p> <p>Artikel 10.34 Wm bevat de verplichting om regels te stellen over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van de voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Deze bepaling, die ter uitvoering van de richtlijn stedelijk afvalwater strekt, komt terug in artikel 2.31 van de Omgevingswet. Deze regels zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.</p> <p>Artikel 10.35 Wm, dat een tweejaarlijkse rapportageplicht bevat voor de stand van zaken over de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater en de afvoer van slib dat geheel of in hoofdzaak afkomstig is van de rioolwaterzuiveringsinrichtingen, wordt geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.</p> <p>Overgangsrecht voor op artikel 10.32a Wm gebaseerde gemeentelijke verordeningen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht zijn is opgenomen in artikel 4.6.</p>
Het beheer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen	titel 10.6	Blijft in Wm	–

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Het overbrengen van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap	titel 10.7	Blijft in Wm	–
Verdere bepalingen	titel 10.8	Blijft in Wm	–
Hoofdstuk 11 Geluid			
Algemeen	titel 11.1		Blijft achter in de Wm. Die titel komt te vervallen via het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet
Geluidsbelastingkaarten en actieplannen	titel 11.2	2.21, eerste lid, onder b, 2.26, 3.6, 3.8, 3.9, eerste lid, 16.89. 20.7 en 20.17	Overgangsrecht voor de geluidsbelastingkaarten en actieplannen is opgenomen in de artikelen 4.97 en 4.98
Wegen en spoorwegen met geluidsproductieplafonds	titel 11.3		Blijft achter in de Wm. Die titel komt te vervallen via het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet.
Hoofdstuk 11a Andere handelingen			
Hoofdstuk blijft achter in de Wm m.u.v. artikel 11a. 1 (dat artikel is uitgewerkt).			
Hoofdstuk 12 Verslag-, registratie- en meetverplichtingen			
Hoofdstuk 12 vervalt			
Registers beschermde gebieden	titel 12.1	–	
Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en busleidingen	titel 12.2	20.10 en 20.11, onder b	De in titel 12.2 Wm opgenomen regels voor het landelijk risicoregister externe veiligheid worden vervangen door de artikelen 20.10 en 20.11, onder b, van de Omgevingswet. De daarop berustende regels zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en een nog op te stellen ministeriële regeling. Het bestaande landelijk risicoregister berust vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet op de nieuwe wettelijke grondslag.
De EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol	titel 12.3	20.6, 20.8, 20.10 en 20.11, aanhef en onder a	De bepalingen opgenomen in titel 12.3 Wm vervallen en keren terug in de artikelen 20.6, 20.8, 20.10, 20.11, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. De daarop berustende regels zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.
Hoofdstuk 13 Procedures voor vergunningen en ontheffingen			
Vorbereiding van beschikkingen met toepassing van afdeling 3.4 Awb en afdeling 13.2 van de Omgevingswet	Artikel 13.1	Blijft in Wm	Blijft achter in de Wm. De verwijzing naar de wetten die integreren in de Omgevingswet is geschrapt. Hoofdstuk 13 Wm zal daarmee alleen nog van toepassing zijn op beschikkingen op grond van de Wm of wetten die niet integreren in de Omgevingswet.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Kennisgeving aanvraag vergunning of ontheffing bij milieueffectenrapport	artikel 13.2	–	Vervalt. Komt niet terug in de Omgevingswet.
Zienschijzen	artikel 13.3	Blijft in Wm	Blijft achter in de Wm.
Terinzagelegging	artikel 13.4	–	Vervalt omdat het begrip inrichting vervalt.
Bijzondere bepalingen	Afdeling 13.2	Blijft in Wm	Blijft achter in de Wm.
Aanvraag omgevingsvergunning voor een afvalvoorziening	artikel 13.12	16.88	
Aanvraag vergunning voor afvalvoorzieningen gelegen in een ander land	artikel 13.13	Blijft in Wm	Blijft achter in de Wm.
Hoofdstuk 14 Coördinatie			
Dit hoofdstuk vervalt. Als gevolg van de inwerkingtreding van de coördinatieregeling Awb zal dit hoofdstuk, met uitzondering van artikel 14.4d, overbodig worden. Artikel 14.4d dat bij het voorstel voor de Wet implementatie herziening mer-richtlijn in de Wm wordt ingevoegd, zal via het Invoeringsbesluit Omgevingswet overgeheveld worden naar het Omgevingsbesluit.			
Hoofdstuk 15 Financiële bepalingen			
Hoofdstuk 15 blijft, m.u.v. artikel 15.34, achter in de Wm. Artikel 15.34 Wm wordt vervangen door artikel 13.4 van de Omgevingswet.			
Hoofdstuk 16 Handel in emissierechten			
Blijft in Wm.			
Hoofdstuk 17 Maatregelen in bijzondere omstandigheden			
Maatregelen bij ongewoon voorval	titel 17.1	Afdeling 19.1	Deze titel vervalt m.u.v. artikel 17.4.
Maatregelen betreffende afvalvoorzieningen	titel 17.1A	Blijft in Wm	
Maatregelen in geval van niet-naleving	titel 17.1B	–	Vervalt. Door de verbrede invulling van het begrip ongewoon voorval (zie de begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet) valt nu ook een enkele schending van de vergunningvoorwaarden/ algemene regels daaronder, zonder dat sprake hoeft te zijn van een «calamiteit»
Maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan	titel 17.2	Blijft in Wm 10.6, tweede lid	Blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 17.11 (gedoogplicht). Dat artikel integreert in artikel 10.6, tweede lid, van de Omgevingswet.
Hoofdstuk 18 Handhaving			
Hoofdstuk 18 blijft achter in de Wm, m.u.v. de artikelen 18.1b, 18.2e en 18.2g. Artikel 18.1b is geïntegreerd in artikel 18.2 Wm. Artikel 18.2g Wm wordt vervangen door artikel 18.2 van de Omgevingswet.			
Hoofdstuk 19 Openbaarheid van milieu-informatie			
Hoofdstuk 19 blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 19.8. Regels over de verstrekking van gegevens voor het risicoregister externe veiligheid zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.			
Hoofdstuk 20 Inwerkingtreding en rechtsbescherming			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wm	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Beroep	§ 20.1	Blijft in Wm	Alleen artikel 20.2a uit deze paragraaf vervalt, omdat artikel 5.16 m vervalt.
Aanvoeren van gevolgen voor de luchtkwaliteit	§ 20.2	17.10	
Hoofdstuk 21 Verdere bepalingen			
Hoofdstuk 21 blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 21.3, dat als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn in de Wm is opgenomen. Dat artikel wordt vervangen door artikel 20.6, vierde lid, van de Omgevingswet.			

m. Transponeringstabel Wet ruimtelijke ordening

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen			
Begripsomschrijving	1.1	–	De Omgevingswet voorziet in een eigen begrippenkader, afwijkend ten opzichte van het begrippenkader van de Wro. Voor zover in andere wetten dan de Wro van dit begrippenkader gebruik is gemaakt, worden die aangepast aan de nieuwe terminologie van de Omgevingswet (zie hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel).
Hoofdstuk 2 Structuurvisies			
Structuurvisie gemeente	2.1	3.1, eerste lid, 3.2 en 3.3	De omgevingsvisie vervangt het Wro-instrument structuurvisie. Voor aspect-structuurvisies is niet voorzien in overgangsrecht. Zie voor het overgangsrecht voor de gemeentelijke structuurvisie de artikelen 4.9 en 4.10, eerste lid.
Structuurvisie provincie	2.2	3.1, tweede lid, 3.2 en 3.3	De omgevingsvisie vervangt het Wro-instrument structuurvisie. Voor deze structuurvisies is niet voorzien in uitgestelde werking, omdat de provinciale omgevingsvisies tegelijk met de Omgevingswet van kracht zal worden. Zie verder de toelichting bij artikel 4.10.
Structuurvisie Rijk	2.3	3.1, derde lid, 3.2 en 3.3	De nationale omgevingsvisie (NOVI) vervangt de structuurvisies van het Rijk. Voor die structuurvisies is niet voorzien in uitgestelde werking, omdat de NOVI nog voordat de Omgevingswet in werking treedt wordt vastgesteld. Zie verder de toelichting bij artikel 4.10.
Kennisgeving structuurvisie langs elektronische weg	2.4, eerste lid	en 16.77a, tweede lid	De (ontwerp)omgevingsvisie zal, net als de huidige structuurvisie, langs elektronische weg te raadplegen zijn.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Grondslag regels over voorbereiding, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling	2.4, tweede lid	16.88, eerste lid, onder b	Het Besluit ruimtelijke ordening zal worden (Bro) ingetrokken in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Het Omgevingsbesluit bevat – ter vervanging van de huidige regeling in paragraaf 1.2 en hoofdstuk 2 van het Bro – alleen regels over publieksparticipatie bij de totstandkoming van omgevingsvisies.
Hoofdstuk 3. Bestemmings- en inpassingsplannen			
<i>Afdeling 3.1 Bepalingen omtrent de inhoud van het bestemmingsplan</i>			
Bestemmingsplan voor het gehele grondgebied; actualiseringsplicht	3.1	4.2, eerste lid	Het omgevingsplan vervangt het (geheel aan) bestemmingsplan(nen) voor het gehele grondgebied van een gemeente. Zie voor het overgangsrecht dat de bestaande bestemmingsplannen bundelt tot een tijdelijk deel van het omgevingsplan, artikel 4.6. Zie voor een beschrijving van de overgangsfase na inwerkingtreding van de Omgevingswet, totdat een nieuw omgevingsplan is opgesteld, het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de toelichting bij de nieuwe afdeling 22.1 (in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel). Anders dan de Wro voorziet de Omgevingswet niet in een actualiseringsplicht (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 147–148). Het voornemen bestaat om de huidige actualiseringsplicht met bijbehorende legessanctie voor bestemmingsplannen tijdig vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet te schrappen (zie wetsvoorstel afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen, Kamerstukken II, 34 666).
Voorlopige bestemmingen	3.2	–	Deze rechtsfiguur keert niet terug in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.4.9, pag. 152 e.v.). Voor na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geldende voorlopige bestemmingen en regels is niet voorzien in een afzonderlijke overgangsbepaling. Deze liften mee met het overgangsrecht dat de bestaande bestemmingsplannen bundelt tot een tijdelijk deel van het omgevingsplan (artikel 4.6).

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Verbod met aanleg- en sloopvergunningstelsel	3.3	5.1, tweede lid, aanhef en onder a	De hier bedoelde verbodsbepaling met vergunningplicht (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, Wabo) valt onder artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, Omgevingswet. Zie voor het overgangsrecht van onherroepelijke vergunningen, artikel 4.13. Overgangsrecht voor de verbodsbepaling als zodanig zit verdisconteerd in de overgangsbepaling voor het tijdelijk deel van het omgevingsplan, artikel 4.6.
Aanwijzen urgente onderdelen	3.4	–	Deze aanwijzingsmogelijkheid keert niet expliciet terug in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.4.9, pag. 152 e.v.). Zie voor het overgangsrecht met eerbiedigende werking van urgente onderdelen, artikel 22.9 Omgevingswet.
Aanwijzen moderniseringslocaties	3.5	4.18	Deze aanwijzingsmogelijkheid keert expliciet terug in artikel 4.18 Omgevingswet. Voor deze aanwijzingsmogelijkheid wordt niet voorzien in een afzonderlijke overgangsbepaling. Deze lift mee met het overgangsrecht dat de bestaande bestemmingsplannen bundelt tot het tijdelijk deel van het omgevingsplan, artikel 4.6.
Wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht bestemmingsplan burgemeester en wethouders	3.6, eerste lid, onder a en b, tweede en derde lid	2.8	Artikel 2.8 Omgevingswet voorziet in een algemene delegatiegrondslag voor delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Overgangsrecht voor een in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht zit verdisconteerd in het overgangsrecht voor het tijdelijk deel van het omgevingsplan, artikel 4.6, eerste lid, onderdelen g en h, tweede en derde lid.
Bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan met omgevingsvergunning	3.6, eerste lid, onder c	4.5 tweede lid	Net als het bestemmingsplan kent ook het omgevingsplan de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning van het plan af te wijken. De «oude» bevoegdheid en kaders blijven via de overgangsbepaling 4.6 gelden. Zie voor het overgangsrecht voor deze vergunning ex artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, Wabo: artikel 4.13.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Bevoegdheid burgemeester en wethouders tot het stellen van nadere eisen	3.6, eerste lid, onder d, en vierde lid	4.5	Als een bestemmingsplan de bevoegdheid bevat die het stellen van nadere eisen mogelijk maken, dan kan na inwerkingtreding van de Omgevingswet van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt op grond van de artikelen 2.8 en 4.5 van die wet. Artikel 4.102 voorziet in overgangsrecht: nadere eisen kunnen na inwerkingtreding van de Omgevingswet gesteld worden als maatwerkvoorschriften.
Uitsluiten afwijken bij omgevingsvergunning	3.6a	–	Dit betreft een mogelijkheid waarvoor binnen het nieuwe stelsel geen expliciete regeling meer nodig is. Is zo'n uitsluitingsbepaling opgenomen in een bestemmingsplan, dan blijft die bepaling gewoon van kracht na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hierin voorziet artikel 22.12.
<i>Afdeling 3.2 Bepalingen omtrent de procedure van het bestemmingsplan</i>			
Vorbereidingsbesluit	3.7	4.14	De regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet wordt in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel gewijzigd. Het overgangsrecht hiervoor is opgenomen in de artikelen 4.103 en 4.104.
Procedure totstandkoming bestemmingsplan	3.8	–	De totstandkomingsprocedure voor een omgevingsplan komt in grote lijnen overeen met de huidige procedure voor het bestemmingsplan, inclusief de bijzondere provinciale betrokkenheid (zie artikel 16.21 van de Omgevingswet en de bijbehorende toelichting, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 213 en 553). Voor een ontwerpbestemmingsplan dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking (zie artikel 4.6, tweede en derde lid). Die eerbiedigende werking omvat ook de bepalingen over de inwerkingtreding die gebaseerd zijn op een reactieve aanwijzing als bedoeld in artikel 3.8, vijfde en zesde lid, Wro. Overgangsrecht voor de reactieve aanwijzing zelf zit verdisconteerd in artikel 4.1, en artikel 4.5.
Afwijzing aanvraag vaststellen bestemmingsplan	3.9	–	Op deze aanvraag (en dus ook de afwijzing daarvan) is het algemene overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures van toepassing (zie afdeling 4.1).

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
<i>Afdeling 3.2a Bepalingen omtrent de procedure van wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan</i>			
Procedure wijziging of uitwerking bestemmingsplan	3.9a	–	Voor een ontwerpbesluit tot wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan, dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking (zie artikel 4.6, tweede en derde lid).
Afwijzing aanvraag wijziging of uitwerking bestemmingsplan	3.9a, tweede en derde lid	–	Op deze aanvraag (en dus ook de afwijzing daarvan) is het algemene overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures van toepassing (zie afdeling 4.1).
<i>Afdeling 3.3. Vaststelling bestemmingsplan of uitwerking daarvan n.a.v. een omgevingsvergunning</i>			
Anticumulatieregeling voor zienswijzen	3.10	–	Deze anticumulatieregeling met betrekking tot het indienen van zienswijzen lift mee met het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor de bestemmingsplanprocedure (zie artikel 4.6, tweede en derde lid).
<i>Afdeling 3.4 [Vervallen per 01-10-2010]</i>			
<i>Afdeling 3.5 Inpassingsplannen van provincie en Rijk</i>			
<i>§ 3.5.1 Provinciaal inpassingsplan</i>			
Provinciaal inpassingsplan	3.26, eerste, tweede en derde lid	–	De functie van het inpassingsplan wordt overgenomen door het projectbesluit (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 54 en 177–178 en afdeling 5.2 van de Omgevingswet). Overgangsrecht voor provinciale inpassingsplannen is opgenomen in de artikelen 4.6 en 4.104.
Uitvoeringsbevoegdheden gedeputeerde staten	3.26, vierde lid	–	Als in een inpassingsplan een uitdrukkelijke toedeling van uitvoeringsbevoegdheden aan gedeputeerde staten (in plaats van burgemeester en wethouders) is opgenomen, dan blijft deze bevoegdheidsverdeling onveranderd als door de inwerkingtreding van de Omgevingswet het inpassingsplan (als deel van een bestemmingsplan) deel gaat uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.
Uitsluiting bevoegdheid gemeenteraad	3.26, vijfde lid	4.19a	Zie voor het overgangsrecht hiervoor, overgangsbepaling artikel 4.105.
<i>§ 3.5.2 Rijksinpassingsplan</i>			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Rijksinpassingsplan	3.28 eerste, tweede en derde lid	–	De functie van het inpassingsplan wordt overgenomen door het Omgevingswet-projectbesluit (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 54 en 177–178). Overgangsrecht voor Rijksinpassingsplannen is opgenomen in de artikelen 4.6 en 4.104.
Uitvoeringsbevoegdheden Minister van Infrastructuur en Waterstaat	3.28 vierde lid	–	Als in een inpassingsplan een uitdrukkelijk toedeling van uitvoeringsbevoegdheden aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is opgenomen, dan blijft deze bevoegdheidsverdeling onveranderd als door de inwerkingtreding van de Omgevingswet het inpassingsplan (als deel van een bestemmingsplan) deel gaat uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.
Uitsluiting bevoegdheden gemeenteraad en provinciale staten	3.28, vijfde lid	4.19a	Zie voor het overgangsrecht hiervoor, overgangsbepaling artikel 4.106.
Verhouding rijksinpassingsplan en provinciale verordening	3.28, zesde en zevende lid	5.53	Een provinciale Wro-verordening (artikel 4.1 Wro) wijkt – bij strijdigheid – voor een vastgesteld rijksinpassingsplan. Een enigszins vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 5.53, vierde lid, van de Omgevingswet voor de relatie tussen een projectbesluit van het Rijk en (bij strijdigheid daarmee, buiten beschouwing te laten) provinciale regels. Bij het vaststellen van de nieuwe omgevingsverordening zullen provinciale staten – in de geest van artikel 3.38, zesde lid, Wro – rekening houden met een eventueel voor het provinciale grondgebied relevant Rijksinpassingsplan. Daarvoor hoeft geen afzonderlijk overgangsrecht te worden geregeld.
<i>Afdeling 3.6 Coördinatie bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid</i>			
§ 3.6.1 Gemeentelijke coördinatieregeling § 3.6.2 Provinciale coördinatieregeling § 3.6.3 Rijkscoördinatieregeling			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Gemeentelijk coördinatiebesluit Provinciaal coördinatiebesluit Rijkscoördinatiebesluit	3.30, 3.31 en 3.30, 3.31, 3.32 3.33, 3.34, 3.35 en 3.36	5.45 en 16.7 5.45, 16.7 en afdeling 3.5 Awb	De Wro-coördinatieregelingen worden vervangen door het projectbesluit (en op gemeentelijk niveau dus door het omgevingsplan) en door een uniforme coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb, die het bevoegd gezag van toepassing kan verklaren (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 54, § 4.16.3 en pag. 547). De in-de-plaats-tredingsbevoegdheid (3.34 en 3.36) krijgt een plek in de afdeling 3.5 Awb-coördinatieregeling, inclusief de bijbehorende legesoverdracht (artikel 3:28 Awb). Voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog lopende procedures lift de eventuele toepassing van een Wro-coördinatiebesluit mee met het algemene procedure-overgangsrecht in afdeling 4.1. Voor de in-de-plaats-tredingsbevoegdheid is geen overgangsrecht nodig, aangezien artikel 3:28 Awb onmiddellijke werking heeft. Het in-de-plaats-genomen besluit lift ook mee op het overgangsrecht in afdeling 4.1.
<i>§ 3.6.4 Grondgebruik en grondverwerving</i>			
Aanwijzing van gevallen voor toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht	3.36a, eerste lid	afdelingen 10.2 en 10.3	De Belemmeringenwet Privaatrecht wordt ingetrokken, zie artikel 3.1, onder b, en het bijbehorende overgangsrecht in § 4.3.1 van dit wetsvoorstel. Toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht lift mee met het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures voor de besluiten waarop artikel 3.36a Wro ziet (zie afdeling 4.1).
Afwijkingen procedure Belemmeringenwet Privaatrecht	3.36a, tweede en derde lid		
Afwijkingen procedure Onteigeningswet	3.36b	16.75 en 16.76	In de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zal worden voorzien in overgangsrecht, zodat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet al lopende Wro-procedures met de thans geldende spelregels (in afwijking van de Onteigeningswet) kunnen worden afgehandeld.
<i>Afdeling 3.7 (Nadere) regels</i>			
Grondslag nadere regels over bestemmingsplan, inpassingsplan en gebruik van gegevens en onderzoeken voor bestemmingsplan en inpassingsplan	3.37	afdelingen 16.1 en 16.8	Aan de huidige grondslag is met name uitvoering gegeven in de hoofdstukken 3 en 5 van het Bro. De inhoudelijke en procedurele voorschriften blijven van toepassing op lopende procedures tot vaststelling van bestemmingsplanwijzigingen (zie artikel 4.6, tweede en derde lid).

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Hoofdstuk 3A. Beheersverordening			
Beheersverordening	3.38	–	De beheersverordening komt in de Omgevingswet niet terug. De bestaande beheersverordeningen worden krachtens artikel 4.6 opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Voor de beheersverordening die wel is vastgesteld, maar nog niet in werking is getreden is ook voorzien in overgangsrecht (artikel 4.6, tweede lid). Daarnaast geldt ook hier dat de actualiseringsplicht zal worden opgeheven (zie wetsvoorstel afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen, Kamerstukken II, 34 666).
Geen overlapping bestemmingsplan en beheersverordening	3.39	–	Het tweede lid van artikel 3.39 lift mee met het overgangsrecht voor een bestemmingsplan dat op het moment van inwerking-treding van de Omgevingswet nog niet van kracht is (zie artikel 4.6, tweede en derde lid).
Hoofdstuk 4 Algemene regels en specifieke aanwijzingen			
<i>Afdeling 4.1 Algemene regels en aanwijzingen van de provincie</i>			
Grondslag voor stellen regels bij provinciale verordening over de inhoud van bestemmingsplan	4.1, eerste en tweede lid	2.22 en 2.23	Voor de overgangsfase van de omgevingsverordening wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting bij dit wetsvoorstel.
Vorbereidingsbescherming doel verordening	4.1, derde lid	4.15	De regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet wordt in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel gewijzigd. Het overgangsrecht hiervoor is opgenomen in artikel 4.103.
Beoordelingsregels afwijkvergunning	4.1, derde lid	4.5	De provinciale omgevingsverordening kent net als de provinciale verordening Ruimte de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van de in die verordening gestelde regels. Op een lopende procedure om te beslissen op een aanvraag tot vergunningverlening is het algemene overgangsrecht in afdeling 4.1 van toepassing. Voor de overgangsfase van de omgevingsverordening wordt overigens verwezen naar het algemeen deel van de toelichting bij dit wetsvoorstel.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Grondslag algemene maatregel van bestuur voor regels over de provinciale verordening ruimte	4.1, vierde lid	2.24, 2.25 en 2.27	In het Bro en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) zijn regels opgenomen over de provinciale verordening ruimte. Het Bro en Barro worden ingetrokken in het Invoeringsbesluit Omgevings-wet. In hoofdstuk 7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden regels gesteld over de provinciale omgevingsverordening. Voor zover voor de vervanging van de huidige regels in het Barro en Bro overgangsrecht nodig zou zijn, wordt dit ook opgenomen in dat Invoeringsbesluit.
Verklaring voorbereiding verordening	4.1, vijfde lid	4.15	De regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevings-wet wordt in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel gewijzigd. Er is geen afzonderlijk overgangsrecht nodig voor de overgang van de verordening naar de omgevingsverordening, omdat het streven erop gericht is de omgevingsverordening tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden.
Ontheffing bij belemmering gemeentelijk ruimtelijke beleid wegens bijzondere omstandigheden	4.1a, eerste lid	2.32, eerste vijfde en zesde lid	De provinciale verordening Ruimte kent een ontheffingsmogelijkheid voor het geval gemeentelijk ruimtelijk beleid door de regels in die verordening onevenredig wordt belemmerd. De Omgevingswet kent een identieke ontheffingsmogelijkheid. De ontheffing wordt aangevraagd: op een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende aanvraag is afdeling 4.1 van toepassing (overgangsrecht met eerbiedigende werking voor besluiten op aanvraag). Onder die eerbiedigende werking valt ook het beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Voor verleende ontheffingen is voorzien in overgangsrecht in artikel 4.108 (overgangsrecht ruimtelijke ontheffing provinciale verordening).
Ontheffing van instructieregels	4.1a, tweede lid	5.19 in samenhang met 2.32	Het overgangsrecht hiervoor zit verdisconteerd in artikel 4.108. Zie meer uitgebreid de toelichting bij dit artikel.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Aanwijzing inhoud bestemmingsplan (provinciaal belang)	4.2	2.33, tweede lid, onder a	De provinciale aanwijzing voor de inhoud van bestemmingsplan keert in de Omgevingswet terug als een provinciale instructie voor de inhoud van een omgevingsplan (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 108–110). Voor een aanwijzing, waarvoor de totstandkomingsprocedure nog lopende is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt het overgangsrecht in afdeling 4.1. Voor een al geldende aanwijzing, waaraan op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet (volledig) uitvoering is gegeven, geldt het overgangsrecht in artikel 4.109 (overgangsrecht provinciale ruimtelijke aanwijzing).
Vorbereidingsbescherming	4.2, derde lid	4.16, eerste lid	De regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet wordt in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel gewijzigd. Het overgangsrecht hiervoor is opgenomen in artikel 4.103.
<i>Afdeling 4.2 Algemene regels en aanwijzingen van het Rijk</i>			
Grondslag algemene maatregel van bestuur voor regels over: het bestemmingsplan, het inpassingsplan, de omgevingsvergunning om daarvan af te wijken, de beheersverordening, en de ontheffing van de provinciale verordening	4.3, eerste en tweede lid	2.24 en 2.25	In het Bro en het Barro zijn de hier bedoelde regels opgenomen over onder andere het bestemmingsplan, inpassingsplan en de provinciale ruimtelijke verordening. Het Bro en Barro worden ingetrokken in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden regels gesteld over de nieuwe instrumenten, zoals het omgevingsplan en de omgevingsverordening. Voor zover voor de vervanging van Barro en Bro overgangsrecht nodig blijkt, wordt dit ook opgenomen in dat Invoeringsbesluit.
Bescherming te realiseren doel algemene maatregel van bestuur	4.3, derde lid	2.24 en 2.25	Regels als bedoeld in dit artikellid zijn (alleen) gesteld in (artikel 5, tweede lid, van) het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt). Regels over externe veiligheid worden gesteld in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor zover voor de vervanging daarvan overgangsrecht nodig blijkt, wordt dit opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.
Vorbereidingsbesluit	4.3, vierde lid	4.16, tweede lid	De regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet wordt in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel gewijzigd. Het overgangsrecht hiervoor is opgenomen in artikel 4.103.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Voorhangprocedure algemene maatregel van bestuur	4.3, vijfde lid	23.5	De Omgevingswet kent een voorhangprocedure voor amvb's op grond van de Omgevingswet. Die geldt ook voor de in het Besluit kwaliteitseisen leefomgeving op te nemen instructieregels voor de nieuwe instrumenten, die in de plaats komen van de Wro-instrumenten.
Ontheffing bij belemmering gemeentelijk of provinciaal ruimtelijke beleid wegens bijzondere omstandigheden	4.3a, eerste lid	2.32, tweede lid	De Wro kent een ontheffingsmogelijkheid voor het geval gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk beleid door de regels in een amvb op grond van artikel 3.4 onevenredig wordt belemmerd. De Omgevingswet kent een vergelijkbare ontheffingsmogelijkheid. Voor verleende ontheffingen is voorzien in overgangsrecht (artikel 4.110; ruimtelijke ontheffing Rijk). De ontheffing wordt verleend op aanvraag. Op een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende aanvraag voor ontheffing is afdeling 4.1 van toepassing (algemene overgangsbepalingen en overgangsrecht lopende procedures besluiten).
Ontheffing voor afwijkvergunning	4.3a, tweede lid	5.19 in samenhang met 2.32	Deze specifieke procedurebepaling vergt geen afzonderlijke overgangsbepaling. Deze ontheffing lift mee met het overgangsrecht van artikel 4.110.
Aanwijzing inhoud bestemmingsplan (nationaal belang)	4.4	2.34	De aanwijzing door «het Rijk» voor de inhoud van het bestemmingsplan respectievelijk de provinciale ruimtelijke verordening keert in de Omgevingswet terug als een instructie voor de inhoud van het omgevingsplan, respectievelijk de omgevingsverordening (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, § 4.2.6, met name blz. 108–110). Voor een aanwijzing, waarvoor de totstandkomingsprocedure nog lopende is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt het overgangsrecht in afdeling 4.1 (overgangsrecht voor ambtshalve besluiten met toepassing van afdeling 3.4 Awb). Voor een al geldende aanwijzing, waaraan op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet (volledig) uitvoering is gegeven, geldt het overgangsrecht in artikel 4.111 (ruimtelijke aanwijzing door het Rijk).

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Vorbereidingsbesluit	4.4, derde lid	2.24 en 2.25	De regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet wordt in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel gewijzigd. Het overgangsrecht hiervoor is opgenomen in artikel 4.103.
Hoofdstuk 5 Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden (gereserveerd)			
Hoofdstuk 6 Financiële bepalingen			
<i>Afdeling 6.1 Tegemoetkoming in schade</i>			
Hoofdstuk 15 (schade) wordt via hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel ingevuld. Zie voor een toelichting op de toekomstige planschaderegeling de toelichting bij dat onderdeel van hoofdstuk 1.			
Toekenning planschade op aanvraag	6.1	15.1, 15.8 en 15.9	Het moment waarop een aanvraag kan worden ingediend (vierde en vijfde lid van artikel 6.1 Wro), wijzigt in de Omgevingswet. Overgangsrecht voor een besluit dat is vastgesteld is opgenomen in artikel 4.17, eerste lid, onder g. Overgangsrecht voor een besluit dat onherroepelijk is of van kracht is, is opgenomen in artikel 4.18, eerste lid, onder b, respectievelijk 4.19, eerste lid. Overgangsrecht voor een besluit dat is aangehouden is opgenomen in artikel 4.20, eerste lid. Voor een besluit, waarvoor de totstandkomingsprocedure nog lopende is, geldt het overgangsrecht in het tweede lid van de artikelen 4.17 tot en met 4.20.
Normaal maatschappelijk risico	6.2	15.7, eerste lid	
Voorzienbaarheid en voorkomen van schade	6.3	15.5	Risicoaanvaarding is nader uitgewerkt in artikel 15.5.
Heffen van rechten (leges) indienen aanvraag tegemoetkoming	6.4	afdeling 13.1	
Voor rekening verzoeker laten van schade	6.4a	13.3c	
Vergoeding kosten rechtsbijstand en andere bijstand en wettelijke rente	6.5	–	
Planschade bij uitoefening bevoegdheid door provincie of Rijk	6.6	15.8	
Grondslag voor regels omtrent indiening, motivering en wijze van beoordeling van aanvraag voor tegemoetkoming in de schade	6.7	15.9	In hoofdstuk 6, afdeling 6.1, van het Bro zijn regels opgenomen over de aanvraag tegemoetkoming schade en de behandeling en beoordeling van die aanvraag. Via het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden voorzien in vervangende regels in het Omgevingsbesluit.
<i>Afdeling 6.2 Vergoeding van hogere kosten van de gemeente</i>			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Vergoeding hogere kosten op verzoek van de gemeente	6.8 en 6.9	13.3	In afdeling 6.2 (de artikelen 6.8 en 6.9) van de Wro is een regeling opgenomen voor vergoeding van zogenaamde hogere plankosten. Deze regeling is ongewijzigd overgenomen in afdeling 13.2 van de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 541). Via dit wetsvoorstel, hoofdstuk 1, wordt deze regeling nog gewijzigd in de Omgevingswet. Het huidige artikel 13.4 komt te vervallen. Het overgangsrecht voor artikel 6.8 en 6.9 is geregeld in overgangsbepaling artikel 4.113.
<i>Afdeling 6.4 Grondexploitatie</i>			
Vaststellen exploitatieplan voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplannen	6.12, eerste lid	12.1, eerste lid	De Wro kent een regeling voor verhaal van grondexploitatiekosten langs publiekrechtelijke weg met behulp van de vaststelling van een exploitatieplan. In afdeling 6.2 (artikel 6.2.1) Bro is uitvoering gegeven aan deze amvb-grondslag. In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet wordt niet meer gewerkt met een afzonderlijk exploitatieplan, maar wordt het publiekrechtelijke verhaal van grondexploitatiekosten opgenomen in het besluit waar dit kostenverhaal bij hoort. Zie voor een beschrijving op hoofdlijnen van de wijzigingen van de nieuwe Omgevingswet-systematiek ten opzicht van de Wro-systematiek: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 200 e.v. en voor de artikelsgewijze toelichting blz. 533 e.v. Bij een omgevingsplan komt dus geen afzonderlijk exploitatieplan, maar bij een wijziging van het omgevingsplan kunnen daarin exploitatieregels worden opgenomen. In artikel 4.6, onder l, is bepaald dat een exploitatieplan dat betrekking heeft op een bestemmingsplan of wijzigingsplan die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht is, deel gaat uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Bij een omgevingsvergunning of projectbesluit, waar kostenverhaal aan de orde is, wordt dit voortaan geregeld in exploitatievoorschriften. Er is daarnaast voorzien in overgangsrecht voor een exploitatieplan dat betrekking heeft op een omgevingsvergunning. Zie de overgangsbepaling in artikel 4.13, tweede lid, onder c.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Gevallen waarin geen exploitatieplan wordt vastgesteld	6.12, tweede lid	12.1, vijfde lid	In afdeling 6.2 (artikel 6.2.1a) Bro is onder de Omgevingswet uitvoering gegeven aan deze amvb-grondslag. In hoofdstuk 8 van het Omgevingsbesluit wordt uitvoering gegeven aan de vervangende grondslag in de Omgevingswet.
Delegatie aan college van burgemeester en wethouders	6.12, derde lid	–	De Omgevingswet kent geen specifieke delegatiebepaling voor het verhaal van grondexploitatiekosten. Die bevoegdheid wordt rechtstreeks neergelegd bij het bevoegd gezag.
Gelijktijdige bekendmaking exploitatieplan met onderliggende besluit	6.12, vierde lid	–	In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet is een dergelijke bepaling overbodig. Immers, het exploitatieplan is geen zelfstandig besluit meer bovenop het onderliggende besluit.
Intergemeentelijk exploitatieplan	6.12, vijfde lid	–	In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet ontbreekt een dergelijke bepaling. Dit laat onverlet dat in voorkomende gevallen het bevoegd gezag een gezamenlijk besluit kan nemen met daarin «intergemeentelijke» – dus per gemeente identieke – exploitatieregels of -voorschriften. Er is niet voorzien in overgangsrecht, omdat van deze bevoegdheid op dit moment geen gebruik wordt gemaakt.
Inhoud van het exploitatieplan	6.13	12.5 en 12.6	Het exploitatieplan uit de Wro bevat onder meer een kaart van het exploitatiegebied en een exploitatieopzet. De exploitatieregels of -voorschriften uit de Omgevingswet kennen eveneens een duidelijke begrenzing van het exploitatiegebied en een exploitatieopzet. Beide wettelijke regelingen kennen een grondslag voor een nadere uitwerking van de inhoud van de exploitatieopzet bij algemene maatregel van bestuur.
Procedure exploitatieplan	6.14	–	In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet is een dergelijke bepaling overbodig. De exploitatieregels of -voorschriften vormen geen zelfstandig besluit, maar volgen de procedure voor het besluit waarvan zij deel uitmaken. Voor zover de totstandkomingsprocedure (op onderdelen) wijzigt, geldt voor lopende procedures het algemene procedurele overgangsrecht in afdeling 4.1.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Periodieke herziening exploitatieplan	6.15	12.7	In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet is de herzieningsperiode verruimd van eens per jaar naar om het jaar (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 538).
Begrenzing kostenverhaal	6.16	12.8	In (hoofdstuk 8 van) het Omgevingsbesluit worden nadere regels gesteld over grondexploitatie.
Verhaal van exploitatiebijdrage in omgevingsvergunning voor het bouwplan	6.17		
Uitgiftecategorieën voor het bepalen van de exploitatiebijdrage	6.18		
Berekening exploitatiebijdrage	6.19		
Afrekening exploitatiebijdrage	6.20	12.9	De regeling inclusief de termijn voor afrekening van de exploitatiebijdrage na een herberekening blijft ongewijzigd. De afrekening (nacalculatie) van de exploitatieregeling wordt in de nieuwe systematiek van de Omgevingswet op amvb-niveau geregeld in hoofdstuk 8 van het Omgevingsbesluit. Net als onder de Wro vereist de afrekening in de nieuwe systematiek van de Omgevingswet een afzonderlijk besluit, waartegen beroep open staat. Voor een afrekeningsbesluit dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet al in voorbereiding respectievelijk al inwerking getreden is, geldt het overgangsrecht in afdeling 4.1.
Sanctionering bij overschrijding betalingstermijn	6.21	12.11	De Omgevingswet kent een vergelijkbare regeling als de Wro om de betaling van de exploitatiebijdrage te garanderen. Zie de (in dit wetsvoorstel gewijzigde) tekst en toelichting bij artikel 12.11. Door niet te voorzien in overgangsrecht, kan de nieuwe regeling na inwerkingtreding in voorkomende gevallen ook worden toegepast op een verschuldigde exploitatiebijdrage, die onder de Wro is vastgesteld.
Verstrekken financiële bijdrage	6.22	12.10	Deze bepaling blijft (met uitzondering van een enkele kleine redactionele wijziging) ongewijzigd. Voor de aanspraak op een bijdrage van de gemeente is geen overgangsrecht nodig. Die aanspraak geldt conform het vigerende exploitatieplan, waarvoor is voorzien in overgangsrecht (zie hierboven bij artikel 6.12, eerste lid, Wro).

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Exploitatieverordening	6.23	12.3	Artikel 6.23 Wro bepaalt dat de gemeenteraad een verordening kan vaststellen voor de totstandkoming en de inhoud van een (anterieure of posterieure) overeenkomst over de grondexploitatie. Ook in de nieuwe systematiek van de Omgevingswet kan voor het verhaal van grondexploitatiekosten gewerkt worden met zo'n overeenkomst (zie artikel 12.4).
Inhoud overeenkomst over grondexploitatie	6.24	12.4	Artikel 12.4 Omgevingswet is ontleend aan artikel 6.24 Wro (met één relevante wijziging, zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 536). Voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet afgesloten overeenkomsten wordt niet voorzien in overgangsrecht voor de overeenkomst als zodanig (ze blijven immers gelden zolang de contracterende partijen dat willen), maar wel voor het daarop van toepassing zijnde recht (zie artikel 4.112).
Toepassing afdeling 6.4 Wro door provincie of Rijk	6.25	12.3	In de nieuwe systematiek wordt de bevoegdheid tot toepassing van de grondexploitatie­regeling van hoofdstuk 12 rechtstreeks belegd bij het bevoegde gezag. Grondexploitatieovereenkomsten die deel uitmaken van een provinciaal of Rijksinpassingsplan of een door gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verleende omgevingsvergunning, liften mee met het overgangsrecht voor het inpassingsplan of voor de omgevingsvergunning.
Hoofdstuk 7 Handhaving en toezicht op de uitvoering			
Aanwijzing bevoegd gezag handhaving	7.1, eerste en tweede lid	18.2	Bij de handhaving van de bij of krachtens de Omgevingswet vervult – net als bij de Wro – het college van burgemeester en wethouders een overwegende rol. Dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op de naleving van het omgevingsplan (als één van de «overige gevallen» als bedoeld in artikel 18.2, vijfde lid, Omgevingswet).

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Toezichts- en handhavingsbevoegdheden en kwaliteitseisen uitvoering	7.1, derde lid	hoofdstuk 18	Artikel 7.1 Wro verklaart grote delen van hoofdstuk 5 Wabo van toepassing voor de handhaving van de Wro. Hoofdstuk 5 Wabo is – met enkele vooral redactionele wijzigingen – overgenomen in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet, inclusief de nieuwe VTH-bepalingen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 56 en 238 en volgende). Zie voorts afdeling 18.3 in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel.
Verbod gebruik grond of bouwwerk in strijd met een voorbereidingsbesluit of een verklaring	7.2, onder a	–	Binnen de systematiek van de Omgevingswet is afgezien van dergelijke algemene of specifieke verbodsbepalingen, m.u.v. paragraaf 5.1.1 en artikel 12.11. De Omgevingswet bevat vele ge- en verboden, die allemaal bestuursrechtelijk en strafrechtelijk gehandhaafd kunnen worden zonder zo'n expliciete verbodsbepaling. Op het niveau van de uitvoeringsregelgeving komen dergelijke expliciete verbodsbepalingen wel frequent voor.
Verbod gebruik grond of bouwwerk in strijd met krachtens de Wro gestelde regels	7.2, onder b	–	
Hoofdstuk 8 Bezwaar en beroep			
<i>Afdeling 8.1 Bezwaar en beroep</i>			
Beperking beroepsgronden	8.2, eerste lid	16.85	Artikel 16.85 Omgevingswet voorziet in een eenduidige en eenvoudige regeling van bundeling van beroep en vervangt daarmee onderling verschillende regelingen van dit onderwerp in de bestaande wetgeving (onder meer artikel 6.5 Wabo en de artikelen 8.2, eerste lid, en 8.3, vierde lid, Wro). Deze bestaande Wro-beperking van beroepsgronden lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (zie afdeling 4.1).
Beslistermijn Afdeling bestuursrechtspraak	8.2, tweede lid	16.87	De rechterlijke beslistermijn van twaalf maanden voor beroep tegen een zestal ruimtelijke ordeningsbesluiten wordt in de Omgevingswet gehalveerd tot zes maanden voor het projectbesluit, dit onder andere naar aanleiding van de positieve ervaringen (de haalbaarheid) van een verkorte beslistermijn bij de Tracéwet en de Chw (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 187, 236, 263, 517–518 en 576–577).
Voorrangsregeling beroepszaken ruimtelijke besluiten	8.2, derde lid	–	Overgangsrecht voor deze bepaling zit verdisconteerd in de term «oude recht» blijft van toepassing op lopende procedures in afdeling 4.1.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Belanghebbende bij besluit over grondexploitatie	8.2, vierde lid	–	Overgangsrecht voor deze bepaling zit verdisconteerd in de term «oude recht» blijft van toepassing op lopende procedures in afdeling 4.1.
Aanmerken als één besluit voor beroep	8.3	16.85	Artikel 16.85 voorziet in een eenduidige en eenvoudige regeling van bundeling van beroep en vervangt daarmee onderling verschillende regelingen van dit onderwerp in de bestaande wetgeving (onder meer artikel 6.5 Wabo en de artikelen 8.2, eerste lid, en 8.3, vierde lid, Wro).
Opschortende werking beroep door voorlopige voorziening	8.4	–	Overgangsrecht voor deze bepaling zit verdisconteerd in de term «oude recht» blijft van toepassing op lopende procedures in afdeling 4.1.
Bestuurlijke lus	8.4a t/m 8.4f	–	Voor nooit in werking getreden artikelen (zie Kamerstukken I 2010/11, 31 546, nrs. G en H) hoeft niet in overgangsrecht te worden voorzien.
<i>Afdeling 8.2. Advisering inzake beroepen</i>			
Oprichten en statuten StAB	8.5	17.10	De adviserende rol van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) bij beroepszaken wordt onder de Omgevingswet gecontinueerd en verbreed van milieu en ruimtelijke ordening naar de hele fysieke leefomgeving (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.17.4 en blz. 581). Voor lopende beroepszaken voor Wro-besluiten is het voor het deskundigenbericht niet nodig om te voorzien in (aanvullend) overgangsrecht.
Deskundigenbericht	8.6		
Onpartijdigheid en onafhankelijkheid	8.7		
Subsidie voor taakuitoefening stichting	8.8		
Hoofdstuk 9 Planologische organen			
<i>Afdeling 9.1 Planologische commissies</i>			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Provinciale planologische commissie	9.1	–	Een wettelijke plicht tot het instellen van provinciale planologische commissie en het vaststellen van een verordening voor zo'n commissie komt niet terug in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.17.5). Met het intrekken van de Wro vervalt ook de verordening ex artikel 9.1, tweede lid, Wro van rechtswege. Als een provinciebestuur de bestaande commissie wil continueren na inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan zal het zelf tijdig moeten voorzien in een hernieuwde vaststelling van de commissie en verordening. Als krachtens de huidige verordening een adviesplicht geldt voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet in voorbereiding zijnd planologisch besluit, dan blijft die adviesplicht gelden krachtens het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures.
<i>Afdeling 9.2 Ruimtelijk planbureau</i>			
Ruimtelijk planbureau & Begeleidingscommissie	9.3, 9.4	–	Afdeling 9.2 Wro, opgenomen in de Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels voor de ruimtelijke ordening (Stb. 2006, nr. 566), is nooit inwerking getreden. Het <i>Ruimtelijk Planbureau</i> is in mei 2008 samengevoegd met het <i>milieu en Natuurplanbureau</i> tot het Planbureau voor de Leefomgeving. Dit planbureau is en wordt niet wettelijk geregeld. De huidige regeling is opgenomen in het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu 2012. In artikel 20.18, eerste lid, van de Omgevingswet wordt een taak opgedragen aan het Planbureau voor de Leefomgeving.
Hoofdstuk 10 Slotbepalingen			
Jaarplan en verslag bestuursrechtelijke handhaving	10.1	–	Deze verplichting komt overeen met artikel 7.7 Besluit omgevingsrecht. Een vergelijkbare bepaling zal worden opgenomen in afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Grondslag verlenen toegang tot terreinen en gebouwen, niet zijnde woningen	10.2	–	Deze grondslag ziet op het verlenen van toegang aan personen die geen toezichhouder zijn (als bedoeld in artikel 18.7 van de Omgevingswet). Op basis van deze grondslag geldt de «Aanwijzing van functionarissen krachtens artikel 69, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening» van 19 augustus 1966 (laatstelijk gewijzigd Stsc. 2008, 122). Toegang kan worden verleend voor bijvoorbeeld een inventarisatie van de feitelijke situatie voor het opstellen van een bestemmingsplan of inpassingsplan. Van de wettelijke grondslag in het tweede lid van artikel 10.2 is nooit gebruik gemaakt.
Grondslag opstellen rijksbestemmingsplan voor buiten gemeentelijk of provinciaal ingedeeld gebied	10.3	–	Op dit moment is geen rijksbestemmingsplan opgesteld of in voorbereiding. Een rijksbestemmingsplan voor de Noordzee is ooit wel overwogen (naar aanleiding van een motie, zie Kamerstukken II 2010/11, 29 675, nr. 54), maar hiervan is destijds afgezien (zie Kamerstukken II 2010/11, 29 675, nr. 118). De Omgevingswet kent niet een «rijksomgevingsplan». Het Integraal Beheerplan Noordzee (IBN) 2015 voorziet in deze coördinerende rol. Dit plan gaat deel uitmaken van de Nationale Omgevingsvisie (strategische deel) resp. het nationale waterprogramma (programma-tisch deel met maatregelen).
Vrijstelling bij KB van aanleg van werken voor de landsverdediging	10.4	19.19	Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 597). Geen overgangsrecht voor dit KB is nodig. In de Omgevingswet wordt «landsverdediging» vervangen door: uitvoering van defensietaken.
Vrijstelling kosten van legalisatie en griffiekosten	10.5	–	Een vergelijkbare bepaling is niet opgenomen in de Omgevingswet.
Kosten van de gemeente of de provincie als gevolg van de uitvoering van de wet	10.6	–	Een vergelijkbare bepaling is niet opgenomen in de Omgevingswet.
Grondslag regels bij algemene maatregel van bestuur ter nakoming van internationale verplichtingen	10.7	4.20, 16.89, 20.4, 20.7, 20.9 en 23.1	De Omgevingswet bevat meerdere delegatiegrondslagen ter implementatie van internationale verplichtingen bij algemene maatregel van bestuur.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Grondslag nadere regels bij algemene maatregel van bestuur voor een goede uitvoering van de Wro	10.8	–	Een vergelijkbare brede delegatiegrondslag is niet opgenomen in de Omgevingswet. De Omgevingswet kent voldoende (toegesneden) delegatiegrondslagen om een goede uitvoering zo nodig nader te reguleren.
Nahang algemene maatregel van bestuur	10.9	–	In de Omgevingswet is geen nahangverplichting, maar een voorhangverplichting opgenomen. Ook wordt het parlement geïnformeerd over de inwerkingtreding van algemene maatregelen van bestuur (zie artikel 23.5, en de Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 6–7 en nr. 23, blz. 3–4 en 8–9).
Vijfjaarlijkse evaluatie Wro	10.10	–	De Wro kent de (gangbare) evaluatietermijn van vijf jaar, lopend vanaf de datum van inwerkingtreding: 1 juli 2008. Gelet op het totstandkomingsproces en aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet is tweemaal een zogenaamde ex-durante evaluatie uitgevoerd door het PBL. De Omgevingswet heeft een ook een vijfjaarlijkse evaluatieverplichting in artikel 23.9.
Nummering en lettering	10.11	–	
Inwerkingtreding Wro	10.12	–	
Citeertitel	10.13	–	

n. Transponeringstabel Woningwet

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Woningwet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen			
Zorgplicht	1a	1.6, 1.7	De zorgplichtbepaling uit de Woningwet vervalt. In de Omgevingswet is een zorgplicht voor een ieder opgenomen. Daarnaast wordt artikel 1a van de Woningwet deels (onderdeel bestaande bouw) als een specifieke zorgplicht opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.
Hoofdstuk 2 Voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand			
Hoofdstuk II vervalt			

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Woningwet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Vergunning en verbodsbepalingen voor gebruik, in stand houden van en slopen van bouwwerken	1b	5.1, tweede lid, aanhef en onder a en 4.3, eerste lid, aanhef en onder a	Overgangsrecht wordt geregeld voor deze vergunning in artikel 4.3 en in de overgangsbepalingen voor de omgevingsvergunning, artikel 4.13. Op grond van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het gebruik en het in stand houden van bouwwerken en sloopactiviteiten.
Voorschriften over bouwwerken met het oog op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu	2, 3, 4, 5, 6	4.3, eerste lid, aanhef en onder a	Op grond van de Omgevingswet kunnen regels bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken.
Melding	2, derde lid	4.4, eerste lid	Verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten. De sloop- en gebruiksmelding worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.
Ontheffing	7	–	Overgangsrecht wordt geregeld in artikel 4.3 en in de overgangsbepalingen voor de ontheffing, artikel 4.13. Het betreft een besluit op aanvraag. Artikel 7 is deels geïntroduceerd om experimenten mogelijk te maken. Artikel 23.3 van de Omgevingswet bevat een algemene experimenteerbepaling. De mogelijkheid voor een aanvrager om ontheffing van de nieuwbouweisen te krijgen wordt opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Het advies met instemmingsrol wordt opgenomen in het Omgevingsbesluit.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Woningwet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Nadere voorschriften voor duurzaam bouwen	7a	4.21, eerste lid, onder c	Het betreft hier een verzoek van bevoegd gezag om nadere voorschriften met het oog op duurzaam bouwen te mogen stellen. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet worden voorschriften met het oog op duurzaamheid gesteld en gemeenten hebben de mogelijkheid scherpere regels te stellen. Dat is de maatwerkmogelijkheid, bedoeld in artikel 4.6, tweede lid, van de Omgevingswet. Artikel 7a is deels geïntroduceerd om experimenten mogelijk te maken. Artikel 23.3 van de Omgevingswet bevat een algemene experimenteerbepaling.
Bouwverordening	7b, 8, 11	–	Overgangsrecht voor bouwverordeningen die van kracht zijn, wordt opgenomen in het Invoeringsbesluit. Regels die in een bouwverordening staan, kunnen worden opgenomen in een omgevingsplan.
De welstand	12, 12a, 12b, 12c	4.19	De bestaande welstandsnota wordt gelijkgesteld met een beleidsregel. Het overgangsrecht wordt geregeld in artikel 4.114.
Hoofdstuk 3 Bijzondere bepalingen			
Aanschrijving voor treffen voorzieningen met betrekking tot de staat van een bouwwerk	13	–	In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet worden regels opgenomen t.a.v. het treffen van voorzieningen met betrekking tot de staat van een bouwwerk.
Hoofdstuk 6 Bestuursrechtelijke handhaving			
Bestuursrechtelijke handhaving bouwregelgeving	92	18.1, 18.2, 18.4 en 18.5	Overgangsrecht voor bestuurlijke sanctiebesluiten is geregeld in artikel 4.23 in samenhang met artikel 4.22.
Bestuurlijke boete	92a	18.12	Bestuurlijke boete voor het bevoegd gezag, voor overtredingen van de algemene regels over de bouwactiviteit, de sloopactiviteit en het gebruiken en in stand houden van bouwwerken, als in de twee jaar voorafgaand aan de overtreding een eerdere overtreding van die regels heeft plaatsgehad. Bij herhaaldelijke overtreding wordt een bestuurlijke boete opgelegd. Het overgangsrecht uit artikel 4.23 in samenhang met artikel 4.22 is van toepassing.

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel Woningwet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Toezicht op de naleving van bouwregelgeving	93	18.1, 18.6, 18.6a en 18.7	Regels betreffende het toezicht zijn opgenomen in hoofdstuk 18, artikelen 18.1, 18.6, 18.6a en 18.7
Hoofdstuk 7 Voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden			
Hoofdstuk VII vervalt			
Voorschriften bouwen in geval van buitengewone omstandigheden	101, 101a, 102, 103	19.17 en 19.18	De artikelen in hoofdstuk VII zien op voorschriften op het gebied van bouwen in het geval van buitengewone omstandigheden. Vergelijkbare voorschriften zijn opgenomen in de artikelen 19.17 en 19.18 van de Omgevingswet.
Hoofdstuk 8 Dwang- en strafbepalingen			
Openbare verkoop overblijvende materialen	104	–	Het is niet langer nodig regels te stellen voor openbare verkoop van overblijvende materialen nadat toepassing van bestuursdwang heeft geleid tot het slopen van een bouwwerk.
Hoofdstuk 9 Slot- en overgangsbepalingen			
Aanwijzen werken ten behoeve van landsverdediging	116	19.19	Bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels of voorschriften vinden geen toepassing. De reguliere weg om een activiteit te verrichten, wordt niet gevolgd.
Verhouding tussen publiek- en privaatrecht	122	23.7	De bepaling geeft de grens aan waarbinnen de gemeente ten aanzien van bouwregelgeving geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht kan verrichten. Artikel 23.7 bevat een vergelijkbare bepaling.