Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Koning

Constitutionele Zaken en Wetgeving

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
2018-0000766780

Uw kenmerk

Datum 29 juni 2018

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van algemene maatregel van bestuur houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving)

Blijkens de mededelingen van de Directeur van Uw kabinet van 5 juli 2017, nr. 2017001144, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen en in afschrift aan de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft hierover een advies uitgebracht dat gelijkluidend is aan de adviezen over de ontwerpen van het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en de Invoeringswet Omgevingswet. Dit advies, gedateerd 22 december 2017, W14.17.0199/IV, is integraal opgenomen in dit nader rapport en cursief gedrukt.

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

Hieronder ga ik, mede namens mijn ambtsgenoten van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling).

De Afdeling beschouwt in haar advies ten eerste het stelsel als het geheel. De Afdeling spreekt waardering uit voor de wijze waarop het stelsel in het ontwerp voor de Invoeringswet Omgevingswet (verder: de Invoeringswet) en de ontwerpbesluiten is uitgewerkt. Zij gaat in haar beschouwing vooral in op flexibiliteit, beschermingsniveau, bestuurlijke samenwerking en invoeringsondersteuning. Deze belangrijke punten hebben ook bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en de ontwerpbesluiten veel aandacht gehad. De beschouwing van de Afdeling is aangegrepen om op deze punten nader toe te lichten hoe het stelsel is ingericht en welke acties worden ondernomen voor een goede invoering van de Omgevingswet. Het centrale advies in deze beschouwing is om aan deze onderwerpen specifiek aandacht te besteden bij de

geplande evaluatie van de Omgevingswet. Dit advies wordt vanzelfsprekend gaarne gevolgd. Naar aanleiding van de beschouwing zijn de toelichtingen bij het ontwerp voor de Invoeringswet en de ontwerpbesluiten op een aantal punten aangevuld. In de regels over het projectbesluit is naar aanleiding van het advies een correctie doorgevoerd in het ontwerp van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het wetsvoorstel voor de Invoeringswet.

Na deze stelselbrede beschouwing volgen meer specifieke adviezen. De specifieke adviezen over de Invoeringswet en over de uitwerking van Europeesrechtelijke verplichtingen in de ontwerpbesluiten hebben geleid tot verbetering van de ontwerpen of aanvulling of versterking van de toelichting daarbij. De belangrijkste wijzigingen naar aanleiding van het advies zijn:

- De regeling voor nadeelcompensatie is voorzien van een vast forfait, er is een grondslag voor de schadeberekening en voor het aanwijzen van een informatieverplichting in het voorstel voor de Invoeringswet opgenomen. Daarnaast is de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet op een aantal punten verduidelijkt, bijvoorbeeld de passages over het verloop van de schadeprocedure en het omgaan met verschillende of opeenvolgende schadeoorzaken.
- Er is een mededelingsplicht in de wet opgenomen voor besluiten die met de reguliere procedure zijn voorbereid, zodat belanghebbenden beter geïnformeerd worden. Ook is in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet beter gemotiveerd waarom de aanvrager bepaalt of er voor de uitgebreide procedure wordt gekozen.
- De regeling voor de ombouw van de huidige bestemmingsplannen naar één omgevingsplan in de overgangsfase is verduidelijkt. Ook wordt met voorbeelden uitgelegd hoe het overgangsrecht uitpakt voor bestaande vergunningen en is de wet daartoe op een aantal punten aangescherpt.
- In de bruidsschat die deel gaat uitmaken van het omgevingsplan zal een vergunningplicht voor bouwen worden opgenomen. Dat geeft gemeenten en initiatiefnemers meer houvast. Bij inwerkingtreding geldt er dus een vergunningplicht voor bouwactiviteiten die gemeenten bij het maken van hun eigen omgevingsplan weer kunnen veranderen.
- Om de complexiteit van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) te reduceren is een basisniveau van serviceverlening vastgesteld. Dit basisniveau zal op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gerealiseerd zijn. Om het digitale stelsel te vereenvoudigen zijn de termen ‘informatiehuizen’ en ’informatieproducten’ geschrapt. Via het DSO wordt in eerste instantie vooral bestaande informatie ontsloten.

De vier ontwerpbesluiten en het gewijzigde wetsvoorstel bieden daarmee naar het oordeel van het kabinet een bestendige en duurzame basis voor het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. Ik zie uit naar een vruchtbare voortzetting van het overleg en de samenwerking met het parlement en de maatschappelijke partners.

Het nader rapport volgt de structuur van het advies. Het advies is ingedeeld in zeven hoofdstukken, die steeds bestaan uit meerdere punten:

A. Inleiding (punten 1 en 2);
B. Algemeen oordeel en hoofdpunten van het advies (punten 3 en 4);
C. Beschouwing over flexibiliteit in het stelsel (punten 5 tot en met 11);
D. Digitaal Stelsel Omgevingswet (punten 12 tot en met 16);
E. Unierechtelijke aspecten (punten 17 en 18);
F. Nadeelcompensatie (punten 19 tot en met 22);
G. Bijzondere onderwerpen (punten 23, 24 en 25).

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

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2017, no.2017001144, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving), met nota van toelichting.

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

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

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

De Afdeling adviseert binnen het stelsel op een relatief beperkt aantal concrete punten meer houvast te bieden. Meer algemeen zou voorzien moeten worden in wettelijke waarborgen voor

---

1 *Voorstel van wet tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van het overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0198/IV.*

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

3 *Ontwerpbesluit houdende regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0200/IV.*

4 *Ontwerpbesluit houdende regels over bouwwerken in de fysieke leefomgeving. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W04.17.0186/I.*

5 *Over het voorstel voor de Aanvullingswet Natuur wordt separaat advies uitgebracht.*

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

7 *Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, No.W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3) en advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 januari 2014 over het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 14.*

onafhankelijke evaluatie op het punt van houvast en gelijkwaardige bescherming. Verder benadrukt zij het belang van begeleiding en monitoring bij de invoering en wordt ingegaan op een aantal belangrijke, maar meer opzichzelfstaande onderwerpen.

A. INLEIDING

1. Eén advies, toetsing en indeling

a. Eén integraal advies

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

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

b. Opbouw van het advies

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

Reactie op de inleiding van het advies

Eén integraal nader rapport

---

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

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

2. Het stelsel in het kort

a. Doelen en uitgangspunten

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

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

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

b. Instrumentarium en systeemkeuzes

i. Doorwerking van beleid

De zorg van de overheid voor de leefomgeving wordt in het nieuwe stelsel inhoudelijk gekleurd en geconcretiseerd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen – omgevingswaarden en instructieregels – en met algemene regels voor burgers en bedrijven.[11] Omgevingswaarden zijn maatstaven die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen.[12] Deze omgevingswaarden kunnen bij omgevingsplan (door de gemeente), omgevingsverordening (door de provincie) of amvb worden vastgesteld. Zonder nadere bepalingen werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals

---

[9] *Artikel 1.3 van de Omgevingswet.*

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

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

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

omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Om doorwerking te bewerkstelligen dienen instructieregels (van het Rijk of de provincie) die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een bepaalde wijze te betrekken bij een besluit.[13] Het Rijk en de provincies kunnen bij amvb onderscheidenlijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden.[14] Voor een aantal onderwerpen is het stellen van instructieregels verplicht omdat zij bestaande wettelijke verplichtingen tot provinciale normstelling vervangen of leiden tot beperkingen van eigendomsrechten en gebruiksrechten of omdat zij voortvloeien uit internationale verplichtingen.[15] Instructieregels zijn bindend voor overheden.

ii. Kerninstrumenten

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten:

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

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

iii. Systeemkeuzes

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

<u>Reactie op punt 2 van het advies</u>

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en vergt geen reactie.

---

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

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

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

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

B. ALGEMEEN OORDEEL EN HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

3. Algemeen oordeel

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

Reactie op punt 3 van het advies

Het is verheugend dat de Afdeling aangeeft dat de inrichting van het stelsel in ruime mate tegemoetkomt aan de behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte, samenhangende benadering en versnelling van besluitvorming over projecten en dat de Afdeling waardering uitspreekt voor de adequate en helder gestructureerde wijze waarop de ontwerpbesluiten uitwerking geven aan de Omgevingswet. De waardering van de Afdeling wordt ervaren als een steun in de rug om de ingezette beweging voort te zetten.

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

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

4. Risico's van flexibiliteit

Het onderstaande is gebaseerd op de beschouwing in deel C.

De Afdeling signaleerde in het advies over de Omgevingswet dat het wetsvoorstel op zichzelf veel flexibiliteit biedt, maar weinig houvast geeft bij de toepassing ervan. De inzichtelijkheid van het stelsel van het omgevingsrecht zou kunnen afnemen als uit de uitvoeringregelgeving onvoldoende zou blijken hoe en ten aanzien van welke specifieke belangen de overheid kan interveniëren, welke mate van flexibiliteit wordt geboden en welke grenzen daarbij in acht worden genomen. Ook wees de Afdeling op de ruime mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken waardoor het

waarborgkarakter van eenmaal krachtens de wet gestelde regels afneemt. Het wetsvoorstel zette daarmee in op flexibiliteit, wat ten koste kan gaan van de rechtszekerheid en rechtsbescherming, aldus het advies.[17] Of het maatschappelijk doel van de Omgevingswet – balans tussen beschermen en benutten – en de verbeterdoelstellingen van het stelsel zullen worden gehaald is dan ook in hoge mate afhankelijk van de vraag of het nu voorliggende pakket voldoende houvast biedt aan burgers, bedrijven, openbaar bestuur en rechtspraak.

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

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

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

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

- *bij het verlenen van ontheffing van een instructieregel voorzien in extra waarborgen voor transparantie en zorgvuldige afweging, bijvoorbeeld in de vorm van een advies van een kwaliteitsteam waar veel gemeenten al gebruik van maken[18] (zie punt 6b);*
- *de verhouding tussen het projectbesluit en de bepalingen in het omgevingsplan die strekken tot uitvoering van het Bkl verduidelijken, in het bijzonder voor zover deze bepalingen zien op nakoming van EU- of andere internationaalrechtelijke verplichtingen (zie punt 6b);*
- *meerwaarde van maatwerk in het Bbl bezien (zie punt 6b);*

---

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

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

- *op wetsniveau voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen indien dat gelet op de plansystematiek (de formulering van de algemenere regels van het omgevingsplan samen met de verbeelding) verantwoord is (zie punt 9a);*
- *bezien of het mogelijk is om, in geval van vergunningvrij bouwen, op verzoek van de initiatiefnemer een overheidsdocument te verstrekken, waaruit blijkt dat de bouw rechtmatig is (conformiteitsverklaring) (zie ook punt 9a);*
- *in het Bbl voorzien in een toestemmingsbesluit of in elk geval een meldingsplicht voor het treffen van gelijkwaardige maatregelen (zie punt 10).*

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

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

<u>Reactie op punt 4 van het advies</u>

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

Flexibiliteit

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

Een van de verbeterdoelen die zijn nagestreefd bij het ontwikkelen van de Omgevingswet en de vier ontwerpbesluiten is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Voor dit verbeterdoel is gekozen omdat uit de praktijk het geluid komt dat de huidige regelgeving onnodig knellend is.[19] Daarom is ervoor gekozen de afweging tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving op dat bestuurlijke niveau te leggen waar deze het beste tot zijn recht komt. Dat betekent dat afwegingen vaker dan nu op regionaal of lokaal niveau komen te liggen. Juist regionale en lokale besturen zijn in staat om een weloverwogen afweging te maken die rekening houdt met de regionale en lokale omstandigheden. Het Rijk borgt daarbij een basisbeschermingsniveau van veiligheid en gezondheid. Vanzelfsprekend zal de praktijk met de grotere bestuurlijke afwegingsruimte moeten leren werken. In de reactie op punt 5 van het advies zal worden ingegaan op de geboden invoeringsondersteuning. Die zal ook zien op het gebruiken

[19] Zie Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 16-17 voor een vollediger beschouwing van de aanleiding.

van bestuurlijke afwegingsruimte. De bestuurlijke afwegingsruimte is in veel gevallen overigens wel ingekaderd. In lijn met de opbouw van het advies zal daarop worden ingegaan in de reactie op punten 6 en 7.

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

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

Burgers en bedrijven vinden straks hun houvast niet alleen in de landelijk uniforme milieuregelgeving van het Bal (en voor bouw- en sloopactiviteiten het Bbl), maar ook in het omgevingsplan. Daarin zullen zij ook een deel van de milieuregels vinden, toegespitst op de lokale

[20] Deze omvat de rijksregels die bij inwerkingtreding van het stelsel komen te vervallen en overgaan naar het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Zie paragraaf 5.2.3 van de toelichting op de Invoeringswet.
[21] Artikelen 4.5, 4.6 en 4.22 van de Omgevingswet.

situatie. De gemeenteraad biedt daarmee vooraf duidelijkheid over wat in de verschillende delen van het grondgebied een aanvaardbaar niveau van bijvoorbeeld geluidimmissies is. Dat bevordert de rechtszekerheid van de burgers én van bedrijven die in een gebied activiteiten willen verrichten. Samengevat bevatten de Omgevingswet en de ontwerpbesluiten voldoende houvast voor de praktijk. Dat is ook uiteengezet bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en uitvoerig besproken met het Parlement.[22] Het advies van de Afdeling bevat daarnaast nog een aantal nuttige suggesties om het houvast verder versterken. In de reacties op hoofdstuk C van het advies is aangegeven hoe die concrete suggesties van de Afdeling zijn verwerkt.

Gelijkwaardig beschermingsniveau

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

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

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

[22] Zie in het bijzonder Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 12, blz. 93-117.

[23] Zie Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 12, blz. 87-93; Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 43, antwoorden op vragen 32, 39, 70 en 143.

bruikbaarheidseisen voor bouwactiviteiten meer ruimte geboden om decentraal af te wijken van de algemene rijksregels (maatwerkregels en maatwerkvoorschriften zijn in beginsel mogelijk).

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

De ervaring leert dat decentrale overheden de afwegingsruimte die het huidige recht kent zowel inzetten ten gunste van de bescherming van de fysieke leefomgeving als ten gunste van de benutting van de fysieke leefomgeving. Bij het eind vorige eeuw introduceren van maatwerk in de huidige algemene rijksregels bestond bij de bedrijven de vrees dat bevoegde instanties deze maatwerkvoorschriften zullen aangrijpen om ook wanneer het niet nodig is onnodige of strengere regels te stellen. De milieubeweging vreesde dat mogelijkheden voor versoepeling van regels oneigenlijk zouden worden toegepast en tot achteruitgang van de milieukwaliteit zouden leiden. Deze vrees is in beide gevallen onterecht gebleken, zoals blijkt uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer.[24]

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

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

Bestuurlijke praktijk

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

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

[24] Kamerstukken II 2013/14, 29383, nr. 214, bijlage.
[25] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 75.
[26] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 82-87.
[27] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 43-44.

integratie van bevoegdheden rond gevolgen leidt ertoe dat verschillende bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor een activiteit.

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

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

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

Kwaliteitsteam bij ontheffing

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

Evaluatiebepaling

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

Bij de evaluatie zal uitdrukkelijk de vraag worden betrokken of de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar benutten, noch naar beschermen. Daarbij kan gebruik gemaakt

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

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

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

5. <u>Invoeringsrisico's</u>

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

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

Ten slotte is nog van belang dat ook de extra vrijheid voor (vooral) gemeenten extra verantwoordelijkheid en daarmee extra bestuurslasten meebrengt. Dit geldt al bij het benutten van de nieuwe ruimte voor gewenste initiatieven, maar te meer ook als ongewenste initiatieven die een beroep kunnen doen op de geboden nieuwe ruimte moeten worden tegengegaan. Al deze verantwoordelijkheden moet een gemeente waarmaken in een context waarbij feitelijk grote afhankelijkheid bestaat van niet alleen de eigen gemeentelijke ICT-voorzieningen, maar ook van de

[28] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 75.

[29] *Eindrapportage Pilots omgevingsvisie. "Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!". Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 20, blz. 81.*

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

werking van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (zie deel D over het DSO). Er is immers een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen het wettelijke stelsel en het digitale stelsel. DSO kan pas operationeel worden wanneer de regelgeving van kracht is. Omgekeerd is de uitvoering van de regelgeving zonder operationeel DSO niet mogelijk zonder ingrijpende aanpassing van de bestaande systemen.

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

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

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

<u>Reactie op punt 5 van het advies</u>

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

De stelselherziening is een gezamenlijke opgave van het Rijk en andere overheden. Daar zijn alle partners zich van bewust. De Minister van Infrastructuur en Milieu en de bestuurlijke partners, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben dan ook in juli 2015 gezamenlijk bestuurlijke afspraken opgesteld in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Deze afspraken blijven uiteraard van kracht nu

de verantwoordelijkheid voor de stelselherziening onder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties valt. In dit bestuursakkoord is aangegeven waar de partijen gezamenlijk naar toe werken. Het bevat afspraken die ervoor zorgen dat dit op een goede en efficiënte manier gebeurt. Hierbij is ook aandacht voor de samenwerking tussen de verschillende bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de fysieke leefomgeving. In het bestuursakkoord is verder aangegeven dat de gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk zelf verantwoordelijk zijn voor de verandering in cultuur en werkwijze van de eigen organisatie. Zij worden hierbij ondersteund door een interbestuurlijk implementatieprogramma. De naleving van de afspraken uit het bestuursakkoord wordt gevolgd in het Bestuurlijk Overleg tussen de minister van BZK, de VNG, het IPO en de UvW.

Invoeringsondersteuning

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

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

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

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

Beperken implementatieopgave

De invoering van het nieuwe stelsel vraagt vanzelfsprekend een flinke inzet van gemeenten. De omvang van de gemeentelijke regelgeving is te groot om deze al voor inwerkingtreding van de stelselherziening om te bouwen. Daarom bevat het voorstel voor de Invoeringswet een regeling voor een overgangsfase. Vanaf dag één vormen alle bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen van rechtswege één omgevingsplan per gemeente (zie artikel 4.6 van het voorstel voor de Invoeringswet). Dit omgevingsplan voldoet dan nog niet aan de wettelijke verplichtingen op grond van de Omgevingswet. De gemeente kan dit stapsgewijs omzetten in een eigen omgevingsplan dat volledig voldoet aan de eisen van de Omgevingswet en het Bkl. Bijvoorbeeld per locatie waar de gemeente een ontwikkeling mogelijk wil maken. Vergunningaanvragen voor die locatie worden dan op basis van dat gewijzigde deel van het omgevingsplan beoordeeld. Op 18 april 2018 heeft U het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening bekrachtigd dat regelt dat bestemmingsplannen niet langer verplicht tienjaarlijks hoeven

te worden geactualiseerd.[31] Hiermee komt op korte termijn ambtelijke slagkracht beschikbaar die ingezet kan worden voor het opstellen van het omgevingsplan.

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

Monitoring

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

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

Lasten bestuurlijke afwegingsruimte

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

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

DSO

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

C. BESCHOUWING OVER FLEXIBILITEIT IN HET STELSEL

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

In het hiernavolgende komt in beschouwende zin aan de orde waar het bieden van flexibiliteit in zodanige mate geschiedt dat dat ten koste zou kunnen gaan van voldoende houvast voor bestuurders, burgers en bedrijven. Eerst wordt daartoe beschreven in welke mate afwijking van algemene beschermende regels mogelijk is gemaakt. In de voorlichting uit 2014 heeft de Afdeling al nadrukkelijk gewezen op een aantal problematische aspecten hiervan.[32] Vervolgens wordt ingegaan op de flexibiliteit die wordt geboden wat betreft de verdeling van taken en bevoegdheden en de bestuurlijke verhoudingen, omgevingsplannen, gelijkwaardige maatregelen en specifieke zorgplichten.

6. <u>Afwijking van algemene regels</u>

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

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

b . Afwijking van algemene regels
Door de centrale rol van het omgevingsplan[38] in het stelsel is het nuttig onderscheid te maken tussen:

i. mogelijkheden om een omgevingsplan vast te stellen dat afwijkt van hogere regels;
ii. mogelijkheden om vervolgens van het omgevingsplan zelf nog af te wijken.

---

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

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

[34] Toelichting bij het Bkl, paragraaf 2.3.8.

[35] Toelichting bij het Bal, paragraaf 4.2.3.

[36] Toelichting bij het Bal, paragraaf 3.1.2.

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

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

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

Bij inzet van de algemene instructiebevoegdheid zijn provincie en rijk verplicht ook aan te geven in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken.[40] *Daarnaast kunnen minister en gedeputeerde staten bepalen dat ontheffing van hun instructieregel (amvb resp. verordening) mogelijk is indien de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel.*[41] *In het Bkl is de toepassing hiervan vooralsnog beperkt tot instructieregels die voortvloeien uit een specifieke taak van of belang van het Rijk.*[42] *De voorganger van de ontheffingsbepaling in de huidige wetgeving eist voor ontheffing het bestaan van 'bijzondere omstandigheden'.*[43] *Deze beperking wordt nu verlaten zodat een ruimere toepassing als algemeen flexibiliteitsinstrument mogelijk wordt. Blijkens de toelichting is dit ook beoogd.*[44]
Ook van de regels die niet het karakter van instructie hebben maar rechtstreeks en dus ook los van het omgevingsplan gelden (Bal en Bbl) kan volgens de Omgevingswet in het concrete geval worden afgeweken door maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften en in zijn algemeenheid door maatwerkregels. Dit geldt echter alleen voor zover Bal of Bbl dat zelf bepalen.[45]

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

Ad. ii. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat van gestelde regels afgeweken kan worden binnen de materiële en formele begrenzingen die ook van toepassing zijn bij het stellen van de regels waarvan afwijking gewenst is.[48] *Als uitgangspunt wordt zo dus afwijking mogelijk gemaakt, tenzij hierdoor strijd ontstaat met hogere regelgeving. Voor het omgevingsplan zelf is dit uitgewerkt in de bepaling dat een omgevingsvergunning ook kan worden verleend voor een activiteit die volgens het omgevingsplan niet is toegestaan, maar die wel strookt met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en voldoet aan het Bkl en de provinciale*

---

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

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

[41] *Artikel 2.32, tweede lid, van de Omgevingswet.*

[42] *Artikel 5.162 van het Bkl.: instructieregels over primaire waterkeringen (paragraaf 5.1.3.3), bouwen aan de kust (paragraaf 5.1.3.4), grote rivieren (paragraaf 5.1.3.5), het IJsselmeergebied (paragraaf 5.1.3.6), vrije horizon kust (paragraaf 5.1.5.2), behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6), behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen (paragraaf 5.1.7) en het voorkomen van belemmeringen voor gebruik en beheer van hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen (artikel 5.159).*

[43] *Artikel 4.1a van de Wet op de ruimtelijke ordening.*

[44] *Zo kan de ontheffing dienen voor het wegnemen van 'fricties en onbillijkheden' (toelichting bij de Omgevingswet, blz. 107). De artikelsgewijze toelichting (toelichting bij de Omgevingswet blz. 435) noemt ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven en stelt "Anders dan onder de Wet op de ruimtelijke ordening is deze ontheffingsmogelijkheid ook bedoeld voor ontheffingverlening in gevallen die in zijn algemeenheid voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet." Zie in dit verband ook A.G.A. Nijmeijer, 'De ontheffing van instructieregels in de Omgevingswet', TBR 2016, 81, nr. 6.*

[45] *Artikel 4.5 resp. 4.6 van de Omgevingswet.*

[46] *Toelichting bij de Omgevingswet, paragraaf 4.3.6.*

[47] *Artikel 3.16 van de Omgevingswet.*

[48] *Toelichting bij de Omgevingswet, blz. 40.*

instructieregels.[49] Dit is te zien als de opvolger van de bestaande mogelijkheid van 'buitenplanse' afwijking van een bestemmingsplan, zij het dat de afwijkingsmogelijkheid materieel verruimd is omdat deze niet beperkt is tot ruimtelijke ordeningsaspecten en dus ook afwijking van de overige bepalingen van het omgevingsplan toelaat.

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

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

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

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

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

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

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

---

[49] Artikel 5.21 van de Omgevingswet.
[50] Artikel 5.53 van de Omgevingswet.
[51] Artikel 3.16, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet.
[52] Afdeling 2.5 van het Bal en onder andere artikel 2.3, 3.7, 4.7, 3.130, 4.160 van het Bbl.

Reactie op punt 6 van het advies

a. Reikwijdte bescherming nationale regels

Invulling van "decentraal, tenzij" in het Bal

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

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

Om te voorkomen dat de huidige algemene rijksregels regels abrupt vervallen bij de inwerkingtreding van het stelsel, wat inderdaad zou leiden tot minder houvast, voorziet de Invoeringswet er via de zogenoemde 'bruidsschat' in dat de regels die het Rijk niet meer stelt van rechtswege worden ingebouwd in de omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Dat waarborgt een voortzetting van het beschermingsniveau en blijft houvast bieden aan diegenen die activiteiten verrichten op het moment van inwerkingtreding van het stelsel, vergelijkbaar met de mate van houvast die de huidige algemene rijksregels bieden. De gemeente en het waterschap kunnen vanaf de eerste dag dat het stelsel in werking is de regels waar nodig verder afstemmen op de lokale problematiek. Hierop is in de reactie op punt 4, onder 'Flexibiliteit', al ingegaan.

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

Vervangen concrete voorschriften door specifieke zorgplichten

[53] Kamerstukken II 2015/16, 33118, nr. 41, antwoord op vraag 12.

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

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

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

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

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

b. Afwijking van algemene regels

Ontheffing

De Afdeling stelt dat de voorganger van de ontheffingsbepaling in de huidige wetgeving voor ontheffing het bestaan van ‘bijzondere omstandigheden’ eist. Die constatering is juist voor zover het de Wet ruimtelijke ordening betreft, maar de ontheffing is ook de beoogde opvolger van de verklaring van geen bezwaar in artikel 8.9 van de Wet luchtvaart. Dat artikel kent geen beperking tot bijzondere omstandigheden. Ontwikkelingen van bijvoorbeeld hoge gebouwen in de omgeving

[54] Kamerstukken II 2015/16, 33118, nr. 41, antwoord op vraag 50.

van een luchthaven zijn geen bijzondere omstandigheid, maar eisen steeds een toetsing door de minister die verantwoordelijk is voor de vliegveiligheid. Ook op andere terreinen kunnen zich vergelijkbare situaties voordoen, waarbij afwijking van de algemene regels van geval tot geval bezien moet worden. Het criterium uit de Wet ruimtelijke ordening is dus te beperkend, gegeven de bredere reikwijdte van de Omgevingswet.

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

Programmatische aanpak

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

De constatering van de Afdeling dat de programmatische aanpak niet ziet op de op grond van de Omgevingswet verplichte instructieregels berust op een misverstand. Op grond van artikel 3.16

[55] Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 124-128 en Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 12, blz. 176-181.

van de Omgevingswet kan in beginsel bepaald worden dat een wettelijk verplichte instructieregel geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft als het programma met een programmatische aanpak van toepassing is op een activiteit. Daar zal echter niet gauw aanleiding voor zijn. Zoals beschreven kan de programmatische aanpak gehanteerd worden in situaties waar meer grip nodig is op activiteiten in verband met de cumulatieve gevolgen daarvan. De programmatische aanpak is daardoor minder geschikt voor de huidige wettelijk verplichte instructieregels over besluiten, omdat die regels niet zien op de cumulatieve gevolgen van meerdere activiteiten.

Projectbesluit

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

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

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

Wel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling een weeffout geconstateerd bij de zogenoemde getrapte instructieregels. Getrapte instructieregels zijn instructieregels die de provincie verplichten om in de omgevingsverordening een instructieregel op te nemen voor het omgevingsplan en de projectbesluiten van waterschappen en provincies. Het Bkl bevat dergelijke getrapte instructieregels over een aantal werelderfgoederen, ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag, en het natuurnetwerk Nederland, waarmee invulling wordt gegeven aan het

Biodiversiteitsverdrag[56], de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Omdat een bestuursorgaan van het Rijk – ook zonder gebruik te maken van artikel 5.53, vierde lid – niet gebonden is aan de instructieregels in de omgevingsverordening, werken de Europese en internationale verplichtingen in dit geval niet door naar rijksprojectbesluiten. Hoewel dat niet zou betekenen dat het rijksprojectbesluit niet zou hoeven te voldoen aan de Europese of internationaalrechtelijke verplichting, is daarmee de implementatie van de genoemde verdragen en richtlijnen niet volledig sluitend. Aan hoofdstuk 9 van het Bkl zijn daarom direct werkende instructieregels over het projectbesluit toegevoegd met dezelfde strekking als de instructieregels over het omgevingsplan die de werelderfgoederen en het natuurnetwerk Nederland beschermen (artikelen 9.2 en 9.3). Ook zijn aan artikel 9.1 van het Bkl nog twee instructieregels met een internationale achtergrond toegevoegd die eerder per abuis niet van overeenkomstige toepassing waren verklaard.

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

Bieden van maatwerkmogelijkheden in het Bal

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

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

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

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

Technische regels in het Bbl

Voor de technische regels over bouwactiviteiten in het Bbl is landelijke uniformiteit een belangrijk uitgangspunt. Gezien het karakter van de technische regels, die grotendeels gesteld zijn met het

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

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

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

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

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

Algemeen

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

7. <u>Bescherming door nationale regels</u>

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

De Afdeling is in dat verband op hoofdlijnen nagegaan in hoeverre te verwachten is dat uit Bkl, Bal en Bbl al een zekere mate van gelijkwaardigheid voortvloeit. Waar gekozen is voor opneming van grenswaarden in het Bkl of algemene regels in Bal of Bbl zijn deze doorgaans één op één overgezet uit bestaande regelgeving (onder andere Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, Activiteitenbesluit milieubeheer). Zeker waar de normen uit het Unierecht volgen ligt dit ook voor de hand en is gelijkwaardigheid in beginsel ook geen punt van zorg. In het Bkl zijn voor geluid, trillingen en geur standaardwaarden voor immissies op gevoelige gebouwen en gevoelige locaties opgenomen.[58] Het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan deze

---

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

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

milieuaspecten gebeurt niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks gericht tot individuele bedrijven, maar door naleving van instructieregels door de gemeente in het omgevingsplan. Er is beoordelingsvrijheid en gemeenten kunnen in het omgevingsplan zowel hogere als lagere waarden vaststellen. Ten aanzien van geluid kunnen gemeenten ook geen waarden of andere regels in plaats van waarden vaststellen.[59] De keuze voor afwijkende normen vereist dan uiteraard deugdelijke motivering en wordt in beginsel begrensd door grenswaarden, het basisbeschermingsniveau.[60] De grenswaarden voor maximale geluidniveaus (LA max) in de avond- en nachtperiode worden in het Bkl (deels) hoger.[61] In navolging van het RIVM constateert de Afdeling daarnaast dat grenswaarden voor maximale geluidniveaus (LA max) overdag niet terugkeren.[62] Gemeenten zullen op dit punt mensen die overdag moeten slapen of rusten, zoals bijvoorbeeld kinderen, ouderen, mensen die nachtdiensten draaien of van ziekte moeten herstellen zelf actief bescherming moeten bieden om op gelijkwaardigheid uit te komen. De Crisis en herstelwet en de Interimwet stad- en milieubenadering kennen nu ook mogelijkheden tot overschrijding van maximale waarden. Deze zullen terugkeren en ook worden verruimd om ook in andere uitzonderlijke, onvoorziene situaties overschrijding van de maximale waarde toe te kunnen staan, al dan niet voor bepaalde tijd. De memorie van toelichting stelt daarbij dat het enkel beoordelen van het nieuwe systeem aan de getalswaarden het nieuwe systeem onrecht zou doen en dat een vergelijking van de oude en nieuwe systematiek laat zien dat over het geheel een ten minste gelijk beschermingsniveau wordt geboden.[63] Of dit inderdaad zo is hangt echter in hoge mate af van de invulling van de beleidsruimte door (vooral) de gemeenten.

Het RIVM en de toelichting wijzen er nog op dat o.a. kantoren, en penitentiaire inrichtingen niet meer automatisch als geurgevoelig worden aangemerkt zodat de bescherming tegen geurhinder niet vanzelf gelijkwaardig is.[64] Het RIVM signaleert ook met betrekking tot externe veiligheid dat niet zonder meer sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Reactie op punt 7 van het advies

In haar beschouwing constateert de Afdeling terecht dat het bieden van een gelijkwaardig beschermingsniveau een samenspel is van decentrale en nationale regels. In de reactie op punt 4 is al ingegaan op de rol van de decentrale overheden bij het beschermingsniveau. Onder punt 7 gaat de Afdeling meer specifiek in op het beschermingsniveau dat de nationale regels bieden. Zij constateert dat de grenswaarden of algemene regels doorgaans een-op-een zijn overgezet uit

---

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

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

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

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

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

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

bestaande regelgeving. De Afdeling wijst op de gewijzigde systematiek voor het reguleren van de immissies van geur, geluid en trillingen op gevoelige gebouwen.

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

Voor geluid is het van belang te constateren dat nieuwe regeling geen een-op-een-omzetting van de regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer is, noch van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening die onder huidig recht wordt gebruikt voor vergunningplichtige inrichtingen. De regeling voor geluid in het Bkl is anders, maar wel gelijkwaardig aan de regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de normering in de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. Als landelijke eis geldt in het Bkl dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar moet zijn. Daarvoor biedt het Bkl standaardwaarden die overeenkomen met de waarden die de onder huidig recht gelden voor de meeste inrichtingen. Deze regeling ziet op alle activiteiten, behalve wonen, en dus niet alleen op de in het bijlage I bij het huidige Besluit omgevingsrecht aangewezen inrichtingen. Zo zien de regels in het Bkl bijvoorbeeld op detailhandelsbedrijven met een opgesteld motorvermogen van minder dan 1500 W en op tijdelijke activiteiten, die onder huidig recht niet gelden als inrichting. Het beschermingsniveau van de rijksregelgeving wordt zo uitgebreid ten opzichte van het huidige recht. Ook komen veel uitzonderingen en sectorale verbijzonderingen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer niet terug in de instructieregels. Het Bkl biedt de gemeente wel de mogelijkheid voor om uitzonderingen en verbijzonderingen te continueren als dat gezien de aard van de activiteit of de lokale situatie nodig is.

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

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

[65] Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar Kamerstukken I 2016/17, 33118, P en Kamerstukken I 2016/17, 33118, Q, antwoord 19.

[66] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 43, antwoorden op vragen 61 en 64.

langdurig verblijven, maar geen gebouwen staan, zoals sportvelden en campings. Onder huidig recht zijn dat geen geurgevoelige objecten.

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

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

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

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

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

Deze nieuwe opzet zorgt voor een gelijkwaardig beschermingsniveau.

8. <u>Taken en bevoegdheden en bestuurlijke verhoudingen</u>

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

Artikel 2.1 van de Omgevingswet bevat de kernopdracht voor overheden: de taken en bevoegdheden worden uitgevoerd met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. De Omgevingswet bewerkstelligt volgens de toelichting een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en doorbreekt de kaders en sectoren die de huidige

[67] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 44.

omgevingsrechtelijke wetgeving kenmerken. Integrale zorg voor de omgeving is dus het uitgangspunt.[68] Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk zijn daarvoor gezamenlijk verantwoordelijk. Artikel 2.2 verplicht bestuursorganen tot onderlinge afstemming en brengt daarnaast tot uitdrukking dat zij taken en bevoegdheden ook gezamenlijk kunnen uitoefenen. De afstemmingsverplichting is er op gericht onnodige bureaucratie te voorkomen. De wet gaat hier uit van vertrouwen tussen overheden en geeft de ruimte om samenwerking en afstemming op veel verschillende manieren vorm te geven.[69] Verder is de Omgevingswet opgebouwd vanuit het subsidiariteitsbeginsel "decentraal, tenzij". Dat betekent dat het in eerste instantie aan de gemeente is om bij nieuwe ontwikkelingen alle belangen af te wegen en de besluitvorming over het gebruik van de fysieke leefomgeving zo in te richten dat die bijdraagt aan een veilige gezonde leefomgeving. Dat is tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3. Het samenstel van de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet brengt de integrale en gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden in abstracto tot uitdrukking en vormt daarmee de basis voor de bestuurlijke verhoudingen.

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

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

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

[68] *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 73.*
[69] *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 74.*
[70] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 397.

van hun eigen taken en bevoegdheden maar ook als waarborg voor de behartiging van hun belangen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden door andere bestuursorganen.[71]

Het subsidiariteitsbeginsel en de wijze waarop daaraan in de Omgevingswet vorm is gegeven verdient hier ook nadere aandacht.[72] *De toepassing van dat beginsel gebeurt ten dele door de wetgever zelf: in de wet is een aantal specifieke (beheers)taken toebedeeld.*[73] *De Omgevingswet gaat er echter van uit dat het niet mogelijk is om in alle gevallen op voorhand vast te stellen welk bestuursorgaan bevoegd moet zijn. Dat is volgens de toelichting deels afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment: in veel gevallen kan het subsidiariteitsbeginsel daarom pas worden toegepast bij het concreet uitoefenen van een taak of bevoegdheid.*[74] *Artikel 2.3 bevat de criteria voor de door het Rijk of de provincie bij hun taak- en bevoegdheidsuitoefening te maken subsidiariteitsafweging. De uitoefening van dergelijke taken en bevoegdheden door het Rijk of de provincie is daarom expliciet gekoppeld aan deze bepaling.*[75]
De Afdeling betwijfelt of artikel 2.3 voor de begrenzing van de uitoefening van bevoegdheden door de provincie en het Rijk een wezenlijk houvast zal bieden.[76] *Deze bepaling bevat uitsluitend niet nader omschreven open normen. Cruciaal zijn vooral de begrippen "provinciaal belang" en "nationaal belang". Het gebruik van die begrippen is niet nieuw: in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het begrip "provinciaal belang" gebruikt om de uitoefening van bevoegdheden door de provincie te begrenzen.*[77] *Maar in de Omgevingswet – die een integrale benadering van alle aspecten van de fysieke leefomgeving regelt – krijgt deze belangbenadering een bredere werking.*

---

[71] *Concreet punt van zorg is de Aanvullingswet Natuur. De geldende wetgeving – de Wet natuurbescherming (Wnb) – voorziet voor een aantal onderwerpen in een verplichting om een ontwerp van een amvb pas in procedure te brengen, een ministeriële regeling pas vast te stellen of een besluit pas te nemen, nadat overleg over de ontwerpregelgeving heeft plaatsgevonden met de provincies. Voor een aantal onderwerpen geldt bovendien de eis dat er overeenstemming over de ontwerpen van regelgeving bestaat met de provincies. Hieraan liggen afspraken tussen Rijk en provincies ten grondslag. De Aanvullingswet Natuur voorziet echter niet in specifieke bepalingen die overleg of overeenstemming op het gebied van natuurbescherming tussen verschillende overheden voorschrijven. In het advies over de aanvullingswet zal hier nader op worden ingegaan.*

[72] *In haar advies over de Omgevingswet heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor zowel de toelichting over de beoogde werking van artikel 2.3 als voor de inhoud en vormgeving ervan. Dit heeft geleid tot verduidelijkingen in zowel de toelichting als de wettekst. Zo is duidelijker geworden op welke wijze het subsidiariteitsbeginsel een rol speelt bij de toedeling van taken en bevoegdheden. In de wettekst is aan artikel 2.3 het eerste lid toegevoegd en zijn verder onder meer de destijds in het voorstel opgenomen begrippen "gemeente-overstijgend" en "regio-overstijgend" vervangen door de begrippen "provinciaal belang" en "nationaal belang".*

[73] *Afdeling 2.4 van de Omgevingswet.*

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

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

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

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

Daarbij komt, dat artikel 2.3 de bedoeling heeft gehad het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' meer te benadrukken dan thans het geval is in de Wro. Tot nu toe heeft de belangbenadering niet voor een wezenlijke afbakening van provinciale bevoegdheden gezorgd. Zo komt uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over dit begrip in de kern naar voren dat het voldoende is dat het belang zich vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten leent voor behartiging op provinciaal niveau en dat het provinciaal belang overlap mag hebben met gemeentelijke belangen. Illustratief is in dit verband dat de Afdeling bestuursrechtspraak tot nu toe geen enkele keer heeft geoordeeld dat voor de vaststelling van algemene regels of het geven van een reactieve aanwijzing een provinciaal belang ontbrak.

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

b. Decentraal, of toch centraal

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

In dit stelsel ligt in abstracto het gevaar besloten dat als het Rijk of de provincie de behartiging van een belang niet op zich nemen, de gemeente geacht wordt dat te doen, ook als het gaat om een belang dat het schaalniveau of de bestuurlijke mogelijkheden van de gemeente eigenlijk te boven gaat. Illustratief is de wijze waarop in het stelsel het belang van de kwaliteit van de buitenlucht vorm krijgt: daar kunnen zich ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken voordoen. In het Bkl zijn omgevingswaarden gesteld voor luchtkwaliteit.[78] Dat zijn grens- of streefwaarden (vormgegeven als resultaats- of inspanningsverplichtingen) voor de concentratie van diverse stoffen in de buitenlucht, zoals zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxide en fijn stof ($PM_{2,5}$ en PM_{10}).[79] Deze omgevingswaarden sluiten aan bij Unierechtelijke verplichtingen.[80] De hoofdregel is dat bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde het college van burgemeester en wethouders een programma vaststelt dat is gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde (de zogenoemde programmaplicht).[81] Voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen is de programmaplicht neergelegd bij de provincie of het Rijk.[82] Voor een aantal omgevingswaarden voor luchtkwaliteit – waaronder ook die voor PM_{10} – blijft de programmaplicht bij de gemeente. In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat er vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet nauwelijks meer overschrijdingen van rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit zullen optreden en dat het voor zover die er toch nog zijn dan zal gaan om lokale overschrijdingen.[83] Dat is natuurlijk nog maar de vraag. Luchtkwaliteit is naar zijn aard niet een lokaal probleem, maar kan bij uitstek gemeentegrens overstijgend zijn. De Afdeling veronderstelt dat het niet altijd geheel in de macht van de gemeente ligt om met een programma te bewerkstelligen dat aan rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan, zeker niet als overschrijdingen – hoe lokaal ook – mede worden veroorzaakt door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een rijksweg. De gemeente zal in zo'n geval dus afhankelijk zijn van de medewerking van andere overheden. Dit zou tot ingewikkelde

---

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

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

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

[81] *Artikel 3.10 van de Omgevingswet.*

[82] *Artikel 4.1 van het Bkl.*

[83] *Paragraaf 7.1 van de toelichting bij het Bkl.*

uitvoeringsvraagstukken kunnen leiden. In het hiernavolgende – in punt 17 – zal hier vanuit het perspectief van Unierechtelijke verplichtingen nader op worden ingegaan.

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

c. Rol van de omgevingsdiensten

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

---

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

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

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

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

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

[89] *Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.1.3.2.*

Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden overgenomen in het Omgevingsbesluit.[90]

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

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

Het opstellen van omgevingsplannen zal niet behoren tot het basistakenpakket dat door gemeenten bij mandaat in ieder geval moet worden opgedragen aan de omgevingsdiensten.[94] *Hoewel niet uitgesloten, ligt het ook niet in de lijn der verwachting dat gemeenten het opstellen van een omgevingsplan desondanks integraal zullen opdragen aan omgevingsdiensten. Het is echter niet denkbeeldig dat de ruimte die de gemeente heeft bij het opstellen van omgevingsplannen in de praktijk – doordat sterk op de (regionale) kennis en deskundigheid van de omgevingsdienst wordt geleund – in belangrijke mate feitelijk wordt ingevuld door de omgevingsdienst. In haar vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen heeft*

---

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

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

[92] *Aanbeveling 8 in de rapportage.*

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

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

de Afdeling in algemene zin aandacht gevraagd voor regionalisering.[95] Zij heeft er daarbij op gewezen dat zolang de samenwerking bij de uitvoering van taken leidt tot grotere doelmatigheid, er sprake is van 'verlengd lokaal bestuur' waarbij zeggenschap en controle op lokaal niveau gegarandeerd blijven. Wanneer evenwel ook – zoals zich onder de Omgevingswet zou kunnen aftekenen – de beleidsontwikkeling en daarmee samenhangende besluitvorming op regionaal niveau plaatsvindt en gemeenten in de praktijk nauwelijks of geen eigen ruimte overhouden (of claimen) voor eigen beleid kan feitelijk niet meer van verlengd lokaal bestuur worden gesproken. Dit kan wezenlijke gevolgen hebben voor de democratische legitimering van beleidsvorming en de verantwoording van uitvoering.

Reactie op punt 8 van het advies

a. De bestuurlijke praktijk

In haar beschouwing uit de Afdeling de zorg dat de Omgevingswet voor de bestuurlijke praktijk weinig houvast biedt voor het bepalen van ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Deze brede constatering is opvallend gezien de mildere advieslijn over de Omgevingswet en het opvolgen van adviezen op dit gebied.[96]

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

De Omgevingswet zorgt voor een paradigmawisseling waarbij de ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving én de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel centraal komen te staan.[98] Dat blijkt ook uit de verwijzing in artikel 2.1, eerste lid, naar de doelen van de Omgevingswet als algemeen oogmerk van het overheidshandelen. Verder vereist artikel 2.1, tweede lid, van die wet bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet in beginsel een samenhangende benadering met een belangenafweging die meerdere sectoren en belangen omvat. Die brede en samenhangende benadering is in het bijzonder van belang in de eerste fase van de beleidscyclus, bij de beleidsvorming in de omgevingsvisie, maar ook bijvoorbeeld bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en projectbesluiten. De fysieke leefomgeving blijft echter opgebouwd uit verschillende componenten, factoren, netwerken, objecten en structuren die door aard, belang en schaal soms om verschillende benaderingen vragen. Om die reden biedt artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet ook de ruimte om het

---

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

[96] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4, blz. 105 e.v.

[97] Bestuursafspraken 2011–2015 (Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336, bijlage), Bestuursakkoord Water (Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 190, bijlage), Wet afschaffing Wgr-plusregio's (Stb. 2014, 557) en de Wet natuurbescherming (Stb. 2016, 34). Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 43-44 en 49-50 en Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4, blz. 44.

[98] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 18-20.

oogmerk voor de uitoefening van taken en bevoegdheden en de opdracht tot een samenhangende benadering in concrete gevallen te begrenzen door de aspecten en belangen die een bestuursorgaan, in een latere fase van de beleidscyclus bij het nemen van een concreet besluit moet afwegen of betrekken vooraf vast te leggen. Van deze ruimte is in het Bkl gebruik gemaakt bij het formuleren van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, waarbij bijvoorbeeld bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit de afweging wordt beperkt tot het belang van de monumentenzorg en het belang van de gebruiker (hoofdstuk 8 van dat besluit). Ook is van deze ruimte gebruik gemaakt in het Bal en het Bbl bij het bepalen van de mogelijkheden voor decentraal maatwerk, waarbij maatwerk alleen mogelijk is als dat overeenstemt met oogmerk van de algemene rijksregels waarvan afwijking wordt toegestaan. Daar waar dit wenselijk en nodig is geacht is de decentrale beslisruimte dus beperkt tot een afweging van vooraf aangeduide belangen. Op deze manier wordt houvast geboden voor het uitoefenen van de taken en bevoegdheden.

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

Ter illustratie: Gemeenten en waterschappen kunnen zich beide ontfermen over het belang van de watergebonden recreatie. De gemeente kan dit doen vanuit de opdracht om te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het waterschap kan dit doen om de functievervulling door watersystemen te bevorderen. Zowel de gemeente als het waterschap kan dit belang niet volledig in zijn eentje behartigen. Het waterschap heeft als enige invloed op het peilbeheer in het watersysteem en op de aan- en afvoer van water van voldoende kwaliteit. De gemeente heeft als enige invloed op de inrichting van de locatie (buiten het watersysteem zelf) en staat ook als eerste aan de lat om maatregelen te nemen aan riooloverstorten die de waterkwaliteit negatief kunnen beïnvloeden. De gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving vraagt van deze overheden om met elkaar te bepalen wie welke maatregelen treft, zodat het belang van de watergebonden recreatie tegen de laagste maatschappelijke kosten wordt gerealiseerd. Gezamenlijke inzet leidt tot een beter resultaat. Daarom instrueert artikel 2.2 van de Omgevingswet dat verschillende bestuursorganen de uitoefening van taken en bevoegdheden zo nodig met elkaar afstemmen.

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

[99] Zie ook de Nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, paragraaf 4.6.3.
[100] Nota van toelichting bij het Bkl, paragrafen 2.3.6 en 8.4.2 en de artikelen 5.2, 5.37 en 5.38 Bkl.

natuurbescherming zal nader worden ingegaan in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het voorstel voor de Aanvullingswet natuur.

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

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

[101] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4, blz. 116-119.
[102] Artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet.

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

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

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

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

VNG, UvW en IPO hebben aangegeven op dit moment geen behoefte te hebben aan aanvullende bestuurlijke afspraken over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Wel kan het wenselijk zijn dat decentrale bestuursorganen zelf nagaan of er voor concrete gebieden en concrete beleidsthema's een dergelijke behoefte bestaat. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat een waterschap en een provincie afspraken maken over de regulering

[103] Afspraken tussen VNG en het Ministerie van IenM over de stelselherziening van het Omgevingsrecht, 15 februari 2013.
[104] Afsprakenkader tussen de Unie van Waterschappen en het ministerie van IenM over de stelselherziening van het omgevingsrecht d.d. 5 juni 2013.
[105] Afspraken tussen IPO en het ministerie van IenM over de stelselherziening van het omgevingsrecht, Den Haag, 6 juni 2013.
[106] Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet, 1 juli 2015.
[107] Kamerstukken II 2017/18, 34682, nr. 3.

van regionale lozingen in een gebied. Dat type afspraken zal dan in regionaal verband worden gemaakt. Dit past ook bij de gewenste nieuwe bestuurscultuur. Vanzelfsprekend maakt de verdeling en de wijze van uitoefening van taken en bevoegdheden onderdeel uit van de evaluatie van de Omgevingswet.

b. Decentraal, of toch centraal

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

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

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

Onderdeel van de beleidscyclus is verder de monitoring en evaluatie van het gevoerde beleid. Als een bestuursorgaan, eventueel gebruik makend van het instrument programma, beleid uitvoert en uit de monitoring of de evaluatie van de genomen maatregelen blijkt dat de beleidsdoelstelling niet wordt bereikt of dreigt niet te worden bereikt, dan vergt dat de heroverweging van de inzet van de gekozen instrumenten voor de uitvoering van het beleid en heroverweging van de rol van dat bestuursorgaan. De Omgevingswet voorziet in verplichte monitoring van de omgevingswaarden en het Bkl in verplichte monitoring van enkele andere parameters. De Omgevingswet voorziet in evaluatie van de Omgevingswet[108] en de vierjaarlijkse rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving over de ontwikkeling van de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving[109], terwijl ook andere beleidsevaluaties blijven plaatsvinden. Een evaluatie kan

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

aanleiding geven om samen met de andere bestuursniveaus te bezien wie welke rol moet vervullen en met welke maatregelen wél doelmatig en doeltreffend de beleidsdoelstelling kan worden bereikt. Daarbij kan ook aan de orde komen of een bepaalde taak of bevoegdheid beter bij een ander bestuursniveau kan worden belegd dan nu het geval is, of dat bijvoorbeeld instructieregels nodig zijn over de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Een wijziging van taken en bevoegdheden of het stellen van instructieregels vereist een aanpassing van de Omgevingswet of de bijbehorende AMvB's, wat een waarborg is tegen 'incidentenpolitiek'.

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

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

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

c. Rol van de omgevingsdiensten

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

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

9. Globale en flexibele omgevingsplannen

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

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

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

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

---

[110] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[111] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).
[112] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).
[113] Artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet.
[114] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[115] Voorgesteld artikel 4.4, tweede lid, van de Omgevingswet.
[116] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[117] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[118] Artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet.
[119] Toelichting bij het Ob, Paragraaf 3.2.4.4 (Precisering en verschuiving van onderzoek).
[120] Toelichting bij het Ob, Paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).

varianten meer te worden doorgerekend van ontwikkelingen die mogelijkerwijs helemaal niet in die vorm zullen plaatsvinden, aldus de toelichting.[121]

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

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

a. Vergunningvrij bouwen

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

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

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

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

Met deze onzekerheden kan verwacht worden dat initiatiefnemers soms van de gemeente willen vernemen of het voorgenomen bouwplan past in de regels van het omgevingsplan en zullen zij het college om een rechtsoordeel vragen. Wanneer een vergunningplicht (of appellabele reactie op een melding) ontbreekt, kan die zekerheid niet worden verkregen. Volgens vaste jurisprudentie wordt een bestuurlijk rechtsoordeel slechts bij hoge uitzondering aangemerkt als een besluit waartegen

---

[121] *Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).*
[122] *Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.1 (Overgangsrecht en gebodsbepalingen).*
[123] *Zie met name de voorgestelde artikelen 5.20 en 5.21 van de Omgevingswet.*
[124] *Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.1.3 (Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit).*
[125] *Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.1.5 (Omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk).*

rechtsmiddelen open staan. Rechterlijke toetsing zal in veel van de gevallen pas mogelijk zijn op het moment waarop om handhaving door omwonenden wordt verzocht of wanneer het college ambtshalve handhavend gaat optreden.

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

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

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

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

b. Nadeelcompensatie

Vanwege het streven naar meer globale omgevingsplannen voorziet de Invoeringswet in een nieuw systeem voor nadeelcompensatie. Het nieuwe systeem voorziet kort gezegd in een andere keuze ten aanzien van de besluiten die als schadeveroorzakend kunnen worden aangemerkt. Deze systeemwijziging is noodzakelijk, omdat het op basis van een globaal omgevingsplan lastig is de schadevergoeding van dat plan vast te stellen. Dit wordt tevens gecompliceerd door de beoogde brede reikwijdte van het omgevingsplan. Op basis van de Invoeringswet kunnen belanghebbenden

---

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

[127] F. Brouwer, B. Rademaker, 'Een nieuwe opzet van de vergunningplicht voor bouwwerken in de Omgevingswet', TBR 2017/39, nr. 3, blz. 223.

dan ook pas om vergoeding van schade verzoeken op het moment dat uitvoering aan een omgevingsplan wordt gegeven. Op zichzelf acht de Afdeling dit een positieve ontwikkeling, omdat het dan niet meer gaat om hypothetische schade, maar om concrete schade. Daar staat tegenover dat het voorgestelde systeem voor nadeelcompensatie ook voor onduidelijkheden voor burgers en bedrijven kan zorgen.

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

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

<u>Reactie op punt 9 van het advies</u>

a. Vergunningvrij bouwen

De Afdeling heeft begrip voor het streven naar meer globale en flexibele omgevingsplannen. Terecht benadrukt de Afdeling daarbij het belang van rechtszekerheid voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden, zoals omwonenden en hypotheekverstrekkers, over de vraag of een voorgenomen bouwplan past in de regels van het omgevingsplan. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling zal bij de inwerkingtreding van de stelselherziening voorzien zijn in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van het bouwen, met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen. Paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen

---

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

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

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

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

b. Nadeelcompensatie

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

c. Overgangsrecht in omgevingsplannen

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

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

10. <u>Gelijkwaardige maatregelen</u>

De Omgevingswet bepaalt dat als regels voor het verrichten van activiteiten voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, dat dan op aanvraag toestemming kan worden verleend om, in

[131] Deze omvat de rijksregels die bij inwerkingtreding van het stelsel komen te vervallen en overgaan naar het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Zie paragraaf 5.2.3 van de toelichting op de Invoeringswet.

plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen.[132] De toelichting vermeldt dat het verlenen of weigeren van de toestemming een beschikking is, zodat daartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.[133] De Omgevingswet bepaalt verder dat bij regels voor het verrichten van activiteiten het treffen van gelijkwaardige maatregelen kan worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel te treffen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag.[134] De Omgevingswet bepaalt ten slotte ook dat onder meer in de uitvoeringsbesluiten van de Omgevingswet nadere regels kunnen worden gesteld over de toepassing van de gelijkwaardigheidsregeling.[135]

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

Reactie op punt 10 van het advies

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

11. Specifieke zorgplichten

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

---

[132] *Artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet.*
[133] *Artikelsgewijze toelichting op artikel 4.7 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3).*
[134] *Voorgesteld artikel 4.7, tweede lid, van de Omgevingswet.*
[135] *Voorgesteld artikel 4.7, derde lid, van de Omgevingswet.*
[136] *Artikel 2.4 van het Bbl.*
[137] *Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak over de uitvoeringsbesluiten van 29 september 2016, blz. 6-7.*
[138] *Zie de artikelen 2.10 (zorgplicht voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten), 6.6 (zorgplicht voor activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk), artikel 7.6 (zorgplicht activiteiten in de Noordzee), 8.6 (zorgplicht voor activiteiten rond rijkswegen), 11.11 (zorgplicht voor activiteiten die het cultureel erfgoed betreffen) en 12.9 (zorgplicht voor activiteiten die het werelderfgoed betreffen).*

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

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

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

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

<u>Reactie op punt 11 van het advies</u>

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

---

[139] Zie bijvoorbeeld artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit en artikel 13 van de Wet bodembescherming.

[140] Artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet.

[141] Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak over de uitvoeringsbesluiten van 29 september 2016, blz. 8.

[142] Te raadplegen op www.internetconsultatie.nl.

[143] Kamerstukken II 2015/16, 33118, nr. 41, antwoord op vragen 4, 5, 42 en 86.

en niet uit te schrijven, zoals in de huidige Activiteitenregeling milieubeheer is gedaan. Hierop is in de reactie op punt 6, onder a, al ingegaan.

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

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

De opmerking van de Afdeling dat de regelgeving over beste beschikbare technieken (BBT) complex, omvangrijk en technisch-juridisch van aard is, verdient nuancering. Juist voor de complexere bedrijven zijn de BBT uitgewerkt in Europese BBT-referentiedocumenten. Daar waar mogelijk zijn BBT, ook voor minder complexe bedrijven, uitgewerkt in de algemene regels van het al. Dit biedt in veel gevallen vooraf duidelijkheid voor de initiatiefnemer over de eisen die voortvloeien uit het toepassen van BBT. De specifieke zorgplicht heeft in dit verband vooral betekenis voor bijzondere bedrijfssituaties of nieuwe activiteiten. Het vereiste om BBT toe te passen geeft voor die situaties of activiteiten een werkbare, concretere invulling aan een open norm als de zorgplicht. Het opnemen hiervan geeft richting aan wat van een initiatiefnemer wordt verwacht en biedt daarmee houvast zowel voor de initiatiefnemer als het bevoegd gezag. Vanzelfsprekend moet de initiatiefnemer het vereiste van het toepassen van BBT vervolgens vertalen naar zijn bedrijfssituatie. De initiatiefnemer is daar het beste toe is staat, omdat hij precies weet wat er allemaal speelt. Zo nodig kan de initiatiefnemer overleggen met het bevoegd gezag, als hij twijfelt of de voorgenomen maatregelen wel of niet als BBT zijn aan te merken.

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

Er is ook geen toename te verwachten van geschillen over de term "onmiskenbaar". De term "onmiskenbaar" wordt gebruikt als aanduiding van overtredingen van de specifieke zorgplicht waartegen het bevoegd gezag direct handhavend kan optreden door een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang, of een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie op te leggen. Door het open karakter van de specifieke zorgplicht zijn er daarnaast overtredingen waarbij het niet onmiskenbaar is dat de specifieke zorgplicht wordt geschonden. In die gevallen ligt direct handhavend optreden niet voor de hand, maar zou het bevoegd gezag eerst moeten verduidelijken wat er op grond van de specifieke zorgplicht in het concrete geval wordt verwacht van degene die de activiteit verricht. Het bevoegd gezag kan dat doen door een maatwerkvoorschrift of

vergunningvoorschrift te stellen. De procedure van een maatwerkvoorschrift of wijziging van de omgevingsvergunning (voorbereiding waarbij degene die de activiteit verricht en eventuele andere belanghebbenden worden betrokken, rechtsbescherming) biedt het bevoegd gezag en degene die de activiteit verricht de ruimte om een constructieve discussie te voeren over de noodzaak van bepaalde maatregelen ter invulling van de specifieke zorgplicht, die niet wordt overschaduwd door de dreiging van een sanctie of kostenverhaal. De verduidelijking van de specifieke zorgplicht kan echter ook plaatsvinden met een niet-juridische interventie in het kader van handhavend optreden, bijvoorbeeld via een informerende brief over de gewenste invulling van de zorgplicht.[144] Als degene die de activiteit verricht geen gevolg geeft aan zo'n brief, is alsnog sprake van een onmiskenbare overtreding van de specifieke zorgplicht, waartegen handhavend optreden mogelijk is. Degene die de activiteit verricht kan dan immers niet meer volhouden dat onduidelijk is welke maatregelen er op grond van de specifieke zorgplicht worden verwacht. Mocht de handhavingsactie vervolgens tot een geschil leiden dat aan de rechter wordt voorgelegd, dan zal de onmiskenbaarheid van de overtreding evident zijn. De rechter zal vanzelfsprekend wel nagaan of de gevraagde invulling van de specifieke zorgplicht door het bevoegd gezag rechtmatig is.

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

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

D. DIGITAAL STELSEL OMGEVINGSWET

12. Betrouwbaarheid, financiering en toezicht

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

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

Sindsdien is besloten de inwerkingtreding van de Omgevingswet met drie jaar uit te stellen, onder andere met het oog op DSO. De nieuwe datum van inwerkingtreding wordt 1 januari 2021. DSO zal stapsgewijs worden gerealiseerd, waarbij bij inwerkingtreding een basis wordt gelegd die

---

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

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

[146] *Toelichting, paragraaf 5.2.10 (Overgangsrecht Digitaal Stelsel Omgevingswet).*

[147] *Bestuursakkoord van 1 juli 2015, blz. 9.*

[148] *Consultatie VNG van 1 maart 2017, kenmerk ECFD/U201700154, blz. 9.*

vergelijkbaar is met het huidige dienstverleningsniveau. Dat kan in de jaren daarna uitgebouwd worden.[149]

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

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

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

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

a. Betrouwbaarheid van DSO

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

---

[149] *Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98.*

[150] *Voorgestelde artikelen 20.23, tweede lid, en 20.28, tweede lid, van de Omgevingswet.*

[151] *Voorgesteld artikel 20.29 van de Omgevingswet.*

[152] *De taak van de omgevingsdiensten wordt nu geregeld in artikel 5.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de artikelen 7.1 en 7.2 van het Besluit omgevingsrecht. Het zal worden geregeld bij en krachtens de voorgestelde artikelen 18.21 tot en met 18.23 van de Omgevingswet.*

[153] *Voorgesteld artikel 20.31 van de Omgevingswet.*

[154] *Voorgesteld artikel 20.26, tweede en derde lid, van de Omgevingswet.*

[155] *Advies van het Bureau ICT-Toetsing, 7 september 2017, Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, bijlage, blz. 4.*

[156] *Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, blz. 5.*

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

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

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

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

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

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

Het is niet duidelijk welke bevoegdheden de Minister dan effectief kan aanwenden. Zijn bevoegdheid om een instructie te geven aan het bestuur van een provincie, gemeente of waterschap is in dit geval niet van toepassing, omdat die bevoegdheid alleen betrekking kan hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan een locatie.[161] Wel kan hij de

---

[157] *Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 3, punt 4b.*
[158] *Zie www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.*
[159] *Toelichting, paragraaf 7.2 (Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden).*
[160] *Voorgestelde artikelen 20.32 en 20.33 van de Omgevingswet.*
[161] *Artikel 2.34 van de Omgevingswet.*

bevoegdheden van het generiek toezicht (indeplaatsstelling, schorsing en vernietiging) inzetten[162] (het uitgangspunt dat toezicht wordt uitgeoefend door het naasthogere bestuursorgaan geldt hier niet[163]), maar dat zijn zware instrumenten die zelden worden toegepast, in een stadium waarin de taakuitoefening al langer tekortschiet.

Bij de invoering van het generiek toezicht is benadrukt dat er in bijzondere wetten niet wordt voorzien in specifieke toezichtsvormen, behalve als daarvoor bijzondere redenen bestaan. Een van die redenen is dat sprake is van "uitvoeringsvervlechting", waarbij een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft en daarbij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie, zoals bij de veiligheidsregio's.[164] De Afdeling meent dat bij DSO de uitvoering zo sterk is vervlochten dat dat de toekenning van specifieke toezichtsbevoegdheden rechtvaardigt.

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

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

<u>Reactie op punt 12 van het advies</u>

a. Betrouwbaarheid van DSO

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

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

De toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu heeft in haar brief van oktober 2013[166] aangegeven dat digitalisering bijdraagt aan het vergroten van het gebruiksgemak en snellere en betere besluitvorming. Ook in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Omgevingswet is

---

[162] *Artikelen 124 tot en met 124h, 268 en 274 van de Gemeentewet; artikelen 121 tot en met 121f, 253 en 261 van de Provinciewet.*

[163] *Artikel 3.1, onderdeel C, van de Invoeringswet wijzigt de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet om over de provincie heen te kunnen springen. Blijkens de toelichting op het artikel is dit gedaan met het oog op DSO.*

[164] *Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, blz. 5.*

[165] Kamerstukken II 2017/18, 33118, nr. 98.

[166] Kamerstukken II 2013/14, 33118, nr. 8.

aangegeven dat digitalisering een belangrijk hulpmiddel is voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet.[167] De Afdeling constateert terecht dat er een wederzijdse afhankelijkheid is tussen ICT en het wettelijk stelsel. Om te zorgen dat het DSO bij inwerkingtreding van het wettelijk stelsel operationeel is, wordt het DSO medio 2019 al opgeleverd. Het biedt dan het interbestuurlijk vastgestelde basisniveau. Op die manier hebben overheden en leveranciers de tijd zich voor te bereiden op het DSO. Tot die tijd zijn overheden en leveranciers steeds betrokken bij de ontwikkeling van systemen en koppelvlakken. Daarbij worden, via praktijkproeven, de ervaringen uit de praktijk betrokken. De plicht om besluiten en andere rechtsfiguren en andere informatie te ontsluiten via de landelijke voorziening ontstaat echter pas bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

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

b. Financiering van DSO

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

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

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

c. Toezichtsbevoegdheden

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

Conform het advies van de Afdeling is de wenselijkheid van een specifiek toezichtregime bezien. Het advies geeft aanleiding om de overwegingen over het toezichtregime nader toe te lichten. Generiek toezicht in plaats van specifiek toezicht sluit aan bij de Wet revitalisering generiek toezicht. De Omgevingswet en de Wet revitalisering gaan beide uit van vertrouwen. Daarbij past dat medeoverheden zelf verantwoordelijkheid nemen voor de continuïteit en kwaliteit van de informatie die zij aan de landelijke voorziening DSO moeten leveren. In lijn met de kaders voor generiek toezicht vindt de sturing plaats door regels te stellen voor het leveren van informatie met een bepaalde kwaliteit. Met een generieke toezichtsbevoegdheid, en de daaraan voorafgaande interventieladder, wordt de interventiebevoegdheid afdoende geacht. Dit ook omdat bij de inrichting van het strategisch beheer van het DSO aandacht zal worden besteed aan een systeem van kwaliteitszorg, dat vooral op de inhoudelijke kwaliteit gericht zal zijn. Daarbij kan gedacht worden aan het organiseren van monitoring van gegevenskwaliteit door onder meer

[167] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 353-358.

bestandsvergelijkingen en van ondersteuning van bronhouders bij het oplossen van eventuele gesignaleerde problemen. Aanvullend hierop kunnen afspraken worden gemaakt over een vorm van periodieke zelfcontrole die de bronhouders in hun interne kwaliteitszorg kan ondersteunen. Zo'n aanpak komt overeen met de wijze waarop kwaliteitszorg voor bijvoorbeeld de Basisregistratie adressen en gebouwen is ingericht.

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

13. <u>Informatiehuizen en digitale informatieproducten</u>

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

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

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

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

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

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

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

c. Mededingings- en aanbestedingsrecht
Onverminderd het voorgaande punt, merkt de Afdeling het volgende op.

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

---

[168] *Voorgesteld artikel 20.31, tweede lid, onderdeel a, van de Omgevingswet.*
[169] *Vergelijk aanwijzing 262 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: geen voorstellen van wet worden aanhangig gemaakt waarvan de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming niet zijn afgerond.*
[170] *Advies van het Bureau ICT-Toetsing, 7 september 2017, Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, bijlage, blz. 5, 7. Reactie op het advies: Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98.*
[171] *Toelichting, paragraaf 2.1.4.2 (Verbeterdoelen, fasering en financiering van het DSO); toelichting op artikel 20.31, eerste lid.*

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

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

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

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

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

Reactie op punt 13 van het advies

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

Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet is, ook op basis van het advies van het BIT, zo aangepast dat het voorstel niet een kader voor een bepaalde organisatie van informatievoorziening regelt. De begrippen 'informatiehuis' en 'informatieproduct' worden in het voorstel niet meer gebruikt,

---

[172] *Toelichting, paragraaf 2.1.4.2 (Verbeterdoelen, fasering en financiering van het DSO).*
[173] *Tenzij het gaat om "het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak" (artikel 25h, tweede lid, Mededingingswet).*
[174] *Artikel 2.25 van de Aanbestedingswet 2012.*
[175] *Gedacht kan worden aan formulering als alleenrecht van de informatiehuistaak. Aanbesteding is dan niet verplicht als het informatiehuis zelf ook aanbestedende dienst is (vgl. HR 18 november 2011 AVR Afvalverwerking / gemeente Westland en Huisvuilcentrale Noord-Holland, ECLI:NL:HR:2011: BU4900). Ook kan gedacht worden aan vormgeving als concessie. In dat geval geldt mogelijk het bijzondere regime van Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB 2014, L 94).*
[176] *Toelichting, paragraaf 2.1.4.6 (Bescherming van persoonsgegevens), onder "Gegevensbeschermingeffectbeoordeling".*
[177] *Dit vergt mogelijk aanpassing van voorgesteld artikel 20.24, tweede lid, van de Omgevingswet.*

waarmee aan de opmerkingen van de Afdeling daarover tegemoet is gekomen. Het voorstel regelt de kern die nodig is voor informatievoorziening: grondslagen voor aanwijzing van de informatie die beschikbaar moet worden gesteld, de vorm waarin en de wijze waarop die beschikbaarstelling moet gebeuren en de toedeling van taken daartoe aan betrokken partijen.

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

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

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

14. <u>Verhouding met het stelsel van basisregistraties</u>

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

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

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

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

---

[178] *Visie op het stelsel van basisregistraties, Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 176, bijlage. Uitgewerkt in, bijvoorbeeld, de artikelen 1.7 en 1.8 van de Wet basisregistratie personen.*

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

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

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

Reactie op punt 14 van het advies

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

15. Bescherming van persoonsgegevens

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

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

Reactie op punt 15 van het advies

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

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

---

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

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

16. Ontsluiting van aanvragen en meldingen via DSO

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

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

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

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

Reactie op punt 16 van het advies

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

E. UNIERECHTELIJKE ASPECTEN

17. Richtlijn luchtkwaliteit[186]

---

[182] *Artikel 16.63 van de Omgevingswet.*

[183] *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 568.*

[184] *Wel over toegang tot aanvragen en meldingen (voorgesteld artikel 20.26, eerste lid, slot), maar uit de toelichting op het artikel valt af te leiden dat het alleen gaat om toegang door de aanvrager of melder.*

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

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

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

a. Doorwerking omgevingswaarden

De omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het Bkl sluiten aan bij de grens- en streefwaarden van de richtlijn luchtkwaliteit.[188] Die omgevingswaarden werken als volgt door. Op grond van instructieregels in het Bkl moeten bij de vaststelling van bepaalde omgevingsplannen de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in acht worden genomen. Dat is het geval bij omgevingsplannen die de aanleg van tunnels van ten minste 100 m of van auto(snel)wegen mogelijk maken.[189] Daarnaast moet bij omgevingsplannen in de aangewezen aandachtsgebieden[190] voor activiteiten en werken die bijdragen aan de concentratie van stikstofdioxiden en/of PM_{10}, de omgevingswaarden voor die stoffen in acht genomen worden.[191] Het Bkl bevat ook instructieregels op grond waarvan aanvragen voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten dienen te worden getoetst aan de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit.[192] Deze toets is niet beperkt tot activiteiten in de aangewezen aandachtsgebieden en geldt dus voor heel Nederland. Net als onder de huidige regeling[193] geldt dat bij de vaststelling van omgevingsplannen of bij de vergunningverlening geen toets hoeft plaats te vinden indien het gaat om activiteiten die niet in betekenende mate bijdragen aan de concentratie van stikstofdioxide en PM_{10} in de buitenlucht.[194] Naast de instructieregels voor omgevingsplannen en omgevingsvergunningen zijn er programmaplichten: bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit moet door het college van burgemeester en wethouders een programma worden vastgesteld dat is gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.[195] Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat de systematiek van omgevingswaarden met doorwerking naar besluiten, bezien in combinatie met de programmaplichten, in beginsel geen correcte implementatie van de richtlijn oplevert. De Afdeling vraagt wel aandacht voor het volgende.

b. Normopvulling

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

---

[187] *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 35.*

[188] *Artikel 2.4 tot en met 2.9 van het Bkl. Zie hierover ook punt 8 van dit advies.*

[189] *Artikel 5.50 van het Bkl.*

[190] *Dit zijn locaties waar nog overschrijdingen voor stikstofdioxide of PM_{10} zijn of waar de achtergrondconcentraties van stikstofdioxide of PM_{10} nog dusdanig zijn dat niet kan worden uitgesloten dat activiteiten of werken leiden tot een overschrijding van de rijksomgevingswaarden voor deze stoffen. Het gaat onder meer om de vijf grote steden en de regio's met veel veehouderijen.*

[191] *Artikel 5.51 van het Bkl.*

[192] *Artikel 8.16 van het Bkl.*

[193] *Artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onderdeel c, in samenhang met artikel 5.16, derde lid, van de Wet milieubeheer, het Besluit niet in betekende mate bijdragen en de Regeling niet in betekende mate bijdragen.*

[194] *Artikelen 5.53, 5.54 en 8.16 van het Bkl.*

[195] *Artikel 3.10 van de Omgevingswet.*

[196] *Consultatiereactie IPO 10 oktober 2016, kenmerk DROW 07788/2016, blz. 10 en 11.*

[197] *Zie ook artikel 1, onder 5, van de richtlijn luchtkwaliteit.*

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

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

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

In de toelichting bij het Bkl[199] *wordt weliswaar opgemerkt dat als sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, van die overheden mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het opstellen van het programma, en voorts dat het kabinet – om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de luchtkwaliteit nader te verankeren – voornemens is om bestuurlijke afspraken te maken met gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden. Het is de Afdeling echter niet duidelijk hoe medewerking van andere gemeenten en overheden is verzekerd en aldus wordt geborgd dat in geval van een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden passende maatregelen worden getroffen, "zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden".*[200] *De Afdeling wijst in dit verband op de mogelijkheid van artikel 3.13 van de Omgevingswet om bij amvb bestuursorganen te verplichten om programma's gezamenlijk vast te stellen. Het komt de Afdeling voor dat dit een geschikt instrument is voor de luchtkwaliteitsproblematiek.*[201]

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

---

[198] *HvJ EU 10 april 1984, 14/83, Colson en Kamann, ECLI:EU:C:1984:153, punt 15, HvJ EU 9 september 1999, Commissie/Duitsland, C-217/97, ECLI:EU:C:1999:395, punt 31, HvJ EU 11 juli 2002, C-62/00, Marks & Spencer, ECLI:EU:C:2002:435, punten 26 en 27. Zie ook ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5789, r.o. 2.3.2.*

[199] *Toelichting, paragraaf 7.1.*

[200] *Zie in dit verband artikel 23, eerste lid, tweede alinea, van de richtlijn luchtkwaliteit, zoals uitgelegd door HvJ EU 19 november 2014, C-404/13, Client Earth, ECLI:EU:C:2014:2382, punt 57.*

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

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

publieke entiteiten biedt.

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

Reactie op punt 17 van het advies

a. Doorwerking omgevingswaarden

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

b. Normopvulling

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

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

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

Een derde waarborg betreft de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om eigen omgevingswaarden te stellen. Hierdoor kan lokaal verder gewerkt worden aan een verdere verbetering van de luchtkwaliteit, ook beneden de rijksomgevingswaarde. Ook is het mogelijk om een aanvullende omgevingswaarde vast te stellen voor een parameter die niet door het Rijk is genormeerd, zoals voor roet. Deze verschillende mogelijkheden dragen bij aan het behoud van een goede kwaliteit, de verbetering van een slechte kwaliteit of het beheer van een bepaald kwaliteitsniveau in een dynamisch gebied.

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

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

c. Uitvoeringsvraagstukken programmaplicht

[203] Vgl. Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 41, antwoord op vraag 58 en nr. 43, antwoord op vraag 3.

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

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

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

18. <u>Kaderrichtlijn Water (Krw)</u>[206]

Artikel 4, eerste lid, van de Krw bepaalt onder meer dat vanaf 2015 voor alle oppervlakte- en grondwaterlichamen in principe een 'goede oppervlaktewatertoestand'[207] respectievelijk 'goede grondwatertoestand'[208] moet zijn bereikt. De goede watertoestand is bereikt wanneer aan meerdere eisen voor concentraties en parameters wordt voldaan. Daarbij wordt bij een goede oppervlaktewatertoestand onderscheid gemaakt tussen de 'goede chemische toestand' en de 'goede ecologische toestand' en bij een goede grondwatertoestand tussen de 'goede chemische toestand' en de 'goede kwantitatieve toestand'. De toestand van een waterlichaam wordt bepaald door de laagste klasse van de chemische of ecologische toestand (oppervlaktewater) dan wel chemische of kwantitatieve toestand (grondwater) waarin het waterlichaam verkeert.[209] Om de goede toestand te bereiken gelden voor de waterkwaliteit van een krw-oppervlaktewaterlichaam de omgevingswaarden genoemd in de artikelen 2.12 en 2.13 van het Bkl. Artikel 4.13 van het Bkl bepaalt dat met de vaststelling van een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma[210] tijdig moet worden voldaan aan deze omgevingswaarden.[211] De ontwikkeling en het tijdig bereiken van deze omgevingswaarden wordt gevolgd door monitoring.[212] Als de resultaten van de monitoring daarvoor aanleiding geven, moeten de waterprogramma's worden aangepast.[213] Blijkens de toelichting dient dit bij de eerstkomende of

---

[204] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 43, antwoord 46.
[205] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 43, antwoord 44.
[206] *Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327/1).*
[207] *Artikel 2, onder 18, van de Krw.*
[208] *Artikel 2, onder 20, van de Krw.*
[209] *Artikel 2, onder 17 en 19, van de Krw.*
[210] *Programma's als bedoeld in artikelen 3.7, 3.8, tweede lid, en 3.9, tweede lid, van de Omgevingswet.*
[211] *Voor grondwaterlichamen geldt een vergelijkbare systematiek: zie de artikelen 2.15 en 2.16 juncto artikel 4.14 Bkl.*
[212] *Hoofdstuk 20 van de Omgevingswet en paragraaf 10.2.2 van het Bkl. In die paragraaf is - anders dan in paragraaf 13.3.2 van de toelichting bij het Bkl staat - geen monitoringsfrequentie opgenomen.*
[213] *Vergelijk artikel 3.10, tweede lid, en artikel 3.11 van de Omgevingswet.*

daaropvolgende herziening te geschieden.[214] Daarbij kan gekozen worden voor het opnemen van extra of andere maatregelen, zodat wel aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.

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

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

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

---

[214] *Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.13. Voor zover hierbij wordt gedoeld op de actualisering van stroomgebiedbeheerplannen die elke zes jaar dient plaats te vinden (zie artikel 8.9 van het Ob), wijst de Afdeling er op dat dit niet een passende termijn is als bedoeld in artikel 3.11 van de Omgevingswet.*

[215] *Het beginsel 'geen achteruitgang' wordt in de Krw niet verder uitgewerkt. In HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, Wezer, ECLI:EU:C:2015:433, punt 70, maakt het Hof duidelijk dat sprake is van achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, sub I, van de Krw zodra één van de kwaliteitselementen een klasse achteruitgaat,* ongeacht *of het oppervlaktewaterlichaam als geheel een klasse achteruit gaat. Het Hof bepaalt verder dat wanneer een kwaliteitselement reeds in de laagste toestandsklasse verkeert, iedere achteruitgang van dat element is verboden. Met artikel 4.15, tweede lid, van het Bkl wordt hieraan op een juiste wijze uitvoering gegeven, nu dit artikel bepaalt dat voorkomen moet worden dat een stof of kwaliteitselement in een lagere klasse komt, ook indien dit geen gevolgen heeft voor de toestandsklasse van het oppervlaktewaterlichaam zelf.*

[216] *Toelichting bij het Bkl, paragraaf 7.2.2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.15.*

[217] *Als bedoeld in artikel 8.84, eerste lid, van het Bkl.*

[218] *Toelichting, paragraaf 11.10.*

[219] *HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, Wezer, ECLI:EU:C:2015:433, punten 31 t/m 50 en HvJ EU 4 mei 2016, C-346/14, Schwarze Sulm, ECLI:EU:C:2016:322, punten 53-56.*

[220] *Zie ook de toelichting bij het Bkl over instructieregels van basistype 2 (rekening houden met), paragraaf 2.3.2.3.*

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

Reactie op punt 18 van het advies

De opmerkingen van de Afdeling zijn aanleiding geweest om opnieuw naar de relatie tussen Krw-doelen, waterprogramma's en beoordelingsregels te kijken. Dat heeft ertoe geleid dat artikel 8.85 Bkl *(artikel 8.84, nieuw)* is aangepast. Met de aanpassing blijft wettelijk geborgd dat een vergunning niet verleend kan worden als er strijd ontstaat met de Krw-verplichtingen. Anders dan de Afdeling adviseerde is niet voorzien in direct dwingende toetsing aan waterprogramma's, vanwege de daaraan verbonden nadelen. De doorwerkingsconstructie waarbij 'rekening moet worden gehouden' met deze programma's bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten is in de eerste plaats van belang omdat daarin het algemene waterbeleid is vastgelegd. Dit betreft een veel breder spectrum dan alleen het waterkwaliteitsbeleid zoals dat is vastgesteld ter implementatie van de Krw. Gemotiveerd afwijken in concrete gevallen moet hiervoor mogelijk blijven. Daarnaast is veel van dit beleid in te algemene termen geformuleerd om te kunnen werken met de dwingender doorwerkingsconstructie 'in acht nemen'. In paragraaf 11.10 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bkl is verduidelijkt hoe genoemd artikel zich verhoudt met de regulering onder de Waterwet.

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

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

F. NADEELCOMPENSATIE

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

19. Schaduwschade

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

[221] *Stb. 2013, 50. Hiermee wordt een algemene wettelijke regeling van nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht voorzien.*

kan er sinds dat moment veel tijd verstrijken tot het moment dat een dergelijk verzoek kan worden gedaan. In de tussentijd kan dit echter wel effecten voor belanghebbenden hebben.

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

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

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

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

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

---

[222] Voorgesteld artikel 15.3, tweede lid, van de Omgevingswet.
[223] Voorgesteld artikel 15.4 van de Omgevingswet.
[224] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 15.4 van de Omgevingswet.

krijgen.[225] De Afdeling betwijfelt dan ook de in de toelichting neergelegde fictie dat de koper de reguliere prijs zal betalen, en na uitvoering van het plan de schade zelf kan claimen.

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

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

<u>Reactie op punt 19 van het advies</u>

a. Berekening van de schade

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

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

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

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

Het effect dat de Afdeling hier beschrijft kan zich overigens ook onder de geldende wetgeving voordoen. Artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening kent al een aantal mogelijkheden om het

---

[225] *Zie bijvoorbeeld I.P.A. van Heijst, 'Schadeoorzaken en schaduwschade in de nieuwe Omgevingswet', O&A 2017/64.*

[226] *Vergelijk J.H.M. Huijts en C.W. Backes, 'Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel?', TO 2015, 3.*

aangrijpingspunt van bestemmingsplan naar uitwerking of binnenplanse afwijking te verleggen. Niet gebleken is dat dit effect in de praktijk tot onredelijke uitkomsten leidt.

b. Uitzondering bij verkoop van woning

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

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

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

Bij een hybride systeem worden in de praktijk ook diverse uitvoeringsproblemen verwacht. Het is namelijk lastig om al bij het vaststellen van een omgevingsplan te bepalen wat de "redelijkerwijs te verwachten invulling" zal zijn. Dat geldt zeker voor een omgevingsplan met een brede reikwijdte dat veel ruimte laat aan burgers en bedrijven om te komen met eigen initiatieven. Ook verdient een schadesysteem met één schademoment de voorkeur boven een situatie met meerdere schadeoorzaken. Dat zou tot onduidelijkheid voor betrokkenen en hogere bestuurslasten kunnen leiden. Met de door de Afdeling voorgestelde uitzondering kan schadevergoeding zowel door de verkoper worden verkregen bij verkoop van de onroerende zaak, als daarna door de koper als de vergunning is verleend of de activiteit daarna wordt verricht. Daarbij kunnen diverse toerekeningsvragen opkomen, zoals de vraag welk deel van de schade aan het omgevingsplan en welk deel aan de omgevingsvergunning kan worden toegerekend, of welk deel van de schade kan worden verhaald op de initiatiefnemer. Om de genoemde redenen is het wetsvoorstel op het onderdeel van het verleggen van het schademoment niet aangepast.

20. <u>Opeenvolgende schademomenten</u>

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

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

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

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

<u>Reactie op punt 20 van het advies</u>

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

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

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

Degene die schade ervaart hoeft niet direct in actie te komen door een aanvraag om schadevergoeding in te dienen. Hij kan eerst een ontwikkeling verder afwachten en daarna een gebundelde aanvraag om schadevergoeding indienen. Verwacht mag worden dat een termijn van vijf jaar in het algemeen voldoende zal zijn om een aanvraag om schadevergoeding in te dienen naar aanleiding van besluiten en activiteiten die met elkaar samenhangen. Mocht de termijn voor een of meerdere schadeoorzaken toch zijn verstreken, dan kan het bestuursorgaan de aanvraag om schadevergoeding deels afwijzen, maar dat is niet verplicht.

---

[229] *Artikel 4:131 Awb.*

[230] *Voorgesteld artikel 15.6, tweede en derde lid, van de Omgevingswet.*

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

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

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

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

21. Forfait

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

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

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

Reactie op punt 21 van het advies

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

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

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

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

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

22. <u>Feitelijk handelen als peilmoment</u>

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

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

---

[233] Voorgestelde artikelen 15.1 en 15.3 van de Omgevingswet. Op grond van het voorgestelde artikel 15.3, eerste lid, kan de aanvraag om schadevergoeding worden ingediend als degene die de activiteit gaat verrichten aan het bevoegd gezag informatie over die activiteit heeft verstrekt volgens de regels die daarvoor gelden of met de activiteit is begonnen.

[234] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 15.3, eerste lid, van de Omgevingswet.

[235] Zie ook A.G.A. Nijmeijer, 'Globale omgevingsplanregels en planschaderisico: een nieuwe planschaderegeling nodig?', O&A 2017/63.

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

Reactie op punt 22 van het advies

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

In het wetsvoorstel is, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, verder voorzien in een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels op te nemen over een informatieverplichting (zie voorgesteld artikel 15.10 *(nieuw)* van de Omgevingswet). De instructieregels kunnen gaan over het instellen van een informatieverplichting die de indiening van een aanvraag om schadevergoeding faciliteert voor schade door activiteiten waarvoor geen vergunning-, meldings- of informatieplicht geldt.

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

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

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

G. BIJZONDERE ONDERWERPEN

23. Voorbereidingsprocedure omgevingsvergunningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[236] Artikel 16.62 van de Omgevingswet.
[237] Zie artikel 8.22 van het Ob.
[238] Zie artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet.
[239] Zie artikel 16.65, eerste lid, van de Omgevingswet, samen met artikel 3.18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
[240] Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.5 (Toepassing uitgebreide procedure omgevingsvergunning).
[241] Kamerstukken I 2016/17, 33 118, AB.
[242] Vergelijk V.M.Y. van 't Lam en A.G.A. Nijmeijer, "Op een beweeglijk standpunt sta je het sterkst. Pleidooi tegen de introductie van de uitgebreide procedure 'op aanvraag'", in: M en R 2017/62, afl. 50, blz. 60-74.
[243] Artikel 3.10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

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

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

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

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

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

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

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

---

[244] Artikel 8.22, vierde lid, van het Ob.
[245] Artikelsgewijze toelichting op artikel 8.22 van het Ob.
[246] Artikel 3.10, derde lid, van de Wabo.
[247] Artikelsgewijze toelichting op artikel 8.22 van het Ob.
[248] Artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet.
[249] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 30.
[250] Artikel 3.10, eerste lid, onder e, van de Wabo.
[251] Artikelen 3.10, eerste lid, van de Wabo samen met artikel 3.18, eerste lid, van de Awb.

Reactie op punt 23 van het advies

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

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

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

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

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

De betrokkenheid van andere bestuursorganen bij het nemen van een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning beperkt zich in veel gevallen tot advies op de ingekomen aanvraag. Hiertoe zendt het bevoegd gezag de aanvraag na ontvangst zo snel mogelijk door aan het adviserende bestuursorgaan. Op grond van artikel 3:6 Awb kan het bevoegd gezag daarbij een termijn geven waarbinnen het advies wordt verwacht. In sommige situaties geldt, aanvullend op het adviesrecht, ook een instemmingsbevoegdheid. In deze gevallen krijgt het adviserende orgaan ook nog de gelegenheid om zijn instemming te verlenen op het voorgenomen besluit. Dit is een mechanisme waarmee het betrokken orgaan kan controleren of zijn eerder gegeven advies op een juiste wijze in het besluit is verwerkt. Het instemmingsorgaan wordt in deze fase van de procedure dus niet geconfronteerd met een nieuw dossier, waar men zich geheel op moet inwerken en op basis waarvan een nieuwe afweging moet worden gemaakt over de te nemen beslissing op de aanvraag. Het zwaartepunt van de betrokkenheid van het andere bestuursorgaan ligt dan ook niet in de fase van instemming, maar in de fase van advisering. Gelet daarop moet de beslistermijn van de reguliere procedure toereikend worden geacht. Deze beslistermijn bedraagt, zoals bepaald in artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet, normaal acht weken, maar als een instemming nodig is bedraagt deze termijn twaalf weken. Los van het instemmingsrecht, bestaat er daarnaast ook nog altijd de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de beslistermijn met zes weken te verlengen, waardoor een beslistermijn ontstaat van achttien weken. Er is geen aanleiding om te voorzien in de mogelijkheid om deze beslistermijn nog verder te verlengen.

24. Het lex certa-beginsel

[252] Kamerstukken I 2016/17, 33118, AB.

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

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

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

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

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

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

---

[253] Toelichting bij het Bal, paragraaf 3.1.2 (Inzet van specifieke zorgplichten in dit besluit).
[254] Artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit en artikel 13 van de Wet bodembescherming.
[255] Toelichting bij het Bal, paragraaf 3.1.2 (Inzet van specifieke zorgplichten in dit besluit), een-na-laatste alinea.
[256] Voorgesteld artikel 1.8 van de Omgevingswet.
[257] Voorgesteld artikel 1.8, eerste lid, van de Omgevingswet.
[258] Voorgesteld artikel 1.8, tweede lid, van de Omgevingswet.
[259] Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (L 328/28).
[260] Voorgesteld artikel 1.9, tweede lid, van de Omgevingswet.
[261] Artikelsgewijze toelichting in de Invoeringswet (artikel 1.1, onderdeel B) op voorgesteld artikel 1.8 van de Omgevingswet.

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

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

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

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

Reactie op punt 24 van het advies

a. Specifieke zorgplichten

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

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

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

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

De specifieke zorgplicht is de basisnorm waaraan degene die een activiteit verricht altijd moet voldoen. Er zijn meer uitgewerkte inhoudelijke regels opgenomen als niet onmiddellijk voor de hand ligt wat deze basisnorm inhoudt. Overtreding van de basisnorm weegt even zwaar als overtreding van een meer uitgewerkte inhoudelijke regel. Het is daarom vanzelfsprekend dat ook een specifieke zorgplicht strafrechtelijk handhaafbaar is. Een voorbeeld. Uit de specifieke zorgplicht volgt dat degene die een milieubelastende activiteit verricht de kwaliteit van de bodem moet beschermen. In een concreet artikel kan worden opgeschreven dat hij daarvoor een vloeistofdichte bodemvoorziening moet aanleggen die periodiek volgens een vastgestelde norm moet worden gekeurd. Als dit niet gebeurt, is sprake van een overtreding van het Bal en kunnen naast bestuursrechtelijke ook strafrechtelijke handhavingsinstrumenten worden ingezet. Het is evident dat een vloeistofdichte bodemvoorziening, voor een goede werking daarvan, niet doorboord dient te worden. In dat geval zouden stoffen immers alsnog in de bodem geraken. Als een vloeistofdichte bodemvoorziening wel wordt doorboord, is strafrechtelijke handhaving net zo goed op zijn plaats.

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

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

b. Vangnetbepaling algemeen

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

c. Vangnetbepaling en Richtlijn milieustrafrecht

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

25. <u>Overgangsrecht</u>

a. Het omgevingsplan van rechtswege

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

[263] *Artikel 2.4 van de Omgevingswet.*

andere plannen en verordeningen, vastgesteld op basis van de Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet, de Erfgoedwet en de Wet milieubeheer.[264]

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

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

De Afdeling adviseert het artikel aan te passen.

ii. Wijziging en aanvulling van het omgevingsplan van rechtswege
Als een omgevingsplan, zoals dat van rechtswege geldt, wordt gewijzigd, moet het gaan voldoen aan de nieuwe wettelijke eis dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat.[267]

Volgens de toelichting kan het gemeentebestuur aanvullende functies en regels stellen, die gelden naast het omgevingsplan van rechtswege. Die worden dan onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege.[268]

De Afdeling merkt op dat het onderscheid tussen een wijziging van en een aanvulling op het omgevingsplan van rechtswege niet is terug te voeren op de wettekst en dat het onderscheid in de praktijk bovendien niet duidelijk is.[269]

De Afdeling adviseert in het voorstel een helder onderscheid te maken tussen wijziging en aanvulling. Is niet dat niet mogelijk, dan adviseert zij de passage uit de toelichting te schrappen.

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

---

[264] *Voorgesteld artikel 22.1 van de Omgevingswet en artikel 11.6 van de Invoeringswet.*
[265] *Voorgesteld artikel 4.17 van de Omgevingswet.*
[266] *Voorgesteld artikel 22.4 van de Omgevingswet en de toelichting op dat artikel in de Invoeringswet (artikel 1.1, onderdeel HU).*
[267] *Artikel 4.2 en voorgesteld artikel 22.5 van de Omgevingswet.*
[268] *Toelichting, paragraaf 5.2.3 (Omgevingsplan), onder "Oud en nieuw regime naast elkaar".*
[269] *Zie ook: artikel van S. Hilligers, T.E.P.A. Lam, A.G.A. Nijmeijer, 'Van bestemmingsplan naar omgevingsplan volgens de Invoeringswet Omgevingswet', in: TBR 2017/38, nr. 3, blz. 208-217.*
[270] *Artikel 11.10, derde lid, van de Invoeringswet.*
[271] *IPO 13 maart 2017, kenmerk DROW 07988/2017, blz. 5.*
[272] *Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak, 9 maart 2017, blz. 8.*

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

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

Reactie op punt 25 van het advies

a. Het omgevingsplan van rechtswege

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

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

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

Verder is aan artikel 11.10 *(artikel 4.13 (nieuw))* van het voorstel voor de Invoeringswet een vierde lid toegevoegd dat ziet op de situatie dat een inrichting onder het nieuwe stelsel in zijn geheel een milieubelastende activiteit zal zijn, maar slechts voor een gedeelte daarvan een vergunningplicht zal gelden en een voorschrift dat verbonden is aan de huidige vergunning voor die

inrichting niet 'deelbaar' is. Deze nieuwe bepaling voorziet erin dat een niet deelbaar voorschrift dat voor de gehele inrichting geldt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat gelden als maatwerkvoorschrift voor de gehele milieubelastende activiteit.

Ambtshalve wijzigingen

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

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

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

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

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

Wijzigingen Omgevingsbesluit

1. Omdat de Mijnbouwwet bij nader inzien al een uitputtende regeling biedt voor het adviesrecht van de Inspecteur-generaal der mijnen, is artikel 3.27 geschrapt.
2. De 'tenzij'-zinsnede aan het slot van artikel 3.15, tweede lid, *(artikel 4.19, tweede lid, (nieuw))* en in samenhang daarmee artikel 3.16, derde lid, *(artikel 4.20, derde lid, (nieuw))* over gemeentegrensoverschrijdende activiteiten, is geschrapt, omdat deze bepalingen bij nader inzien overbodig bleken te zijn.
3. In hoofdstuk 8 *(hoofdstuk 10 (nieuw))* van het Omgevingsbesluit is artikel 8.0 *(artikel 10.1 (nieuw))* toegevoegd vanwege de bestuurlijke afspraak om voorafgaand aan de inzet van interventie-instrumenten die ingrijpen in het omgevingsplan overleg te plegen met het gemeentebestuur. Dit geldt onder de huidige wetgeving ook voor het voorbereidingsbesluit.
4. In de artikelen 8.9 en 8.14 *(artikelen 10.11 en 10.16 (nieuw))* is de overlegverplichting bij de totstandkoming van stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het nationale waterprogramma met colleges van burgemeester en wethouders gewijzigd in een overlegverplichting met vertegenwoordigers vanuit die gemeenten voor de uitvoerbaarheid van die verplichting.

[273] Strcrt. 2017, 69426.

5. De artikelen 3.6, vijfde lid en 10.4 van het Bkl zijn verplaatst naar hoofdstuk 8 *(hoofdstuk 10 (nieuw))* van het Omgevingsbesluit vanwege de procedurele aard van die bepalingen *(artikelen 10.4 en 10.28 (nieuw))*.

6. In hoofdstuk 8 *(hoofdstuk 10 (nieuw))* zijn artikelen toegevoegd vanwege verbeterde her-implementatie van EU-richtlijnen *(artikelen 10.29, tweede lid, 10.32, 10.34 en 10.40, tweede lid (nieuw))*.

7. In afdeling 8.8 *(afdeling 10.8 (nieuw))* (verstrekken en beschikbaar stellen gegevens) is een aantal aanpassingen doorgevoerd in verband met een betere aansluiting bij de wet (met name artikel 20.14, vierde lid), betere implementatie van EU-richtlijnen, een duidelijkere afbakening tussen deze afdeling en hoofdstuk 10 Bkl en harmonisatie met dat hoofdstuk.

8. Aan de kostensoortenlijst in bijlage IV is een kostensoort toegevoegd. Die heeft zijn herkomst in het huidige artikel 6.2.4, aanhef en onder j, van het Besluit ruimtelijke ordening. Dat onderdeel zou komen te vervallen omdat het te onbepaald is, maar is bij nader inzien wel nodig. Bovendien wordt over onder andere deze kostensoort in de Regeling plankosten exploitatieplan regels gesteld over de hoogte en de begrenzing ervan. Die regeling zal op basis van artikel 12.6, vijfde lid, van de Omgevingswet ook in de Omgevingsregeling worden opgenomen.

Wijzigingen Besluit kwaliteit leefomgeving

1. Om beter aan te sluiten bij de formulering van de richtlijn luchtkwaliteit zijn onderdelen toegevoegd in artikel 2.2 *(artikel 2.1 (nieuw))*, artikel 2.6, vijfde lid, *(artikel 2.5, vijfde lid (nieuw))* (stedelijk gebied) en artikel 4.2, tweede lid (programma luchtkwaliteit). Verder zijn in paragraaf 10.2.1.1 een aantal monitoringsverplichtingen gepreciseerd. Zo is in artikel 10.7, tweede lid, *(artikel 10.11, tweede lid (nieuw))* gepreciseerd dat de monitoring van benzeen plaatsvindt door berekening in plaats van meting en is in artikel 10.8, derde lid (*artikel 10.13, derde lid (nieuw))* geregeld dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een aantal gegevens verzamelt. Overigens zijn er ook verduidelijkingen doorgevoerd in paragraaf 5.1.4.1 (kwaliteit van de buitenlucht) en zijn de bijbehorende bijlagen geïntegreerd in de artikelen.

2. In artikel 4.17, eerste lid, is verduidelijkt dat de daarin opgenomen plicht enkel ziet op de grondwaterlichamen die zijn aangewezen op grond van artikel 4.4, tweede lid.

3. Er zijn aanpassingen doorgevoerd in artikel 4.25, tweede lid, over het actieplan geluid Rijk en in paragraaf 10.2.4 over gegevensverzameling en de plicht tot het opstellen van geluidbelastingkaarten, in verband met een verbeterde implementatie van de richtlijn omgevingslawaai.

4. De begrenzing van het gifwolkaandachtsgebied is gewijzigd. Uit een oogpunt van proportionaliteit en kosteneffectiviteit is het gifwolkaandachtsgebied in de nieuwe benadering beperkt tot het gebied waarbinnen mogelijke fysieke veiligheidsmaatregelen in verhouding staan tot de veiligheidswinst die deze opleveren. In samenspraak met omgevingsdiensten en veiligheidsregio's is gekozen voor de begrenzing van het gifwolkaandachtsgebied op ten hoogste 1,5 kilometer vanaf de relevante locaties bij de activiteit.[274]

5. De begrippen "geluidgevoelige locatie" en "geurgevoelige locatie" zijn komen te vervallen. Deze begrippen werden in het Bkl in de regels over geluid en geur gebruikt om de locaties waar woonwagens of drijvende woonfuncties mogen komen aan te duiden. Deze objecten werden echter wel als "kwetsbaar gebouw" beschouwd. Om deze inconsistentie te voorkomen is nu gekozen voor het aanduiden als geluidgevoelig of geurgevoelig gebouw. De aanpassingen hebben geen inhoudelijke gevolgen voor het juridische regime voor woonwagens en drijvende woonfuncties.

6. De bepalingen die duiden wat verstaan moet worden onder een 'beperkt kwetsbaar gebouw', een 'kwetsbaar gebouw', een 'geluidgevoelig gebouw', een 'geluidgevoelige ruimte', een

[274] Zie ook het antwoord op vraag 156 in Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 43, blz. 75.

'trillinggevoelig gebouw', een 'trillinggevoelige ruimte' en een 'geurgevoelig gebouw' zijn verduidelijkt.

7. De volgorde en de redactie van de instructieregels over geluid (paragraaf 5.1.4.2) zijn aangepast om ze beter toepasbaar te maken. Daarbij zijn enkele verduidelijkingen doorgevoerd.

8. In paragraaf 5.1.4.2 (geluid) was de mogelijkheid om in een omgevingsplan 'andere regels dan waarden' (zoals regels over bijvoorbeeld sluitingstijden voor bedrijven of terrassen of aan te houden afstanden of venstertijden voor transport) op te nemen juridisch anders geregeld dan in de andere paragrafen van hoofdstuk 5. De artikelen 5.68 *(5.71 (nieuw))*, 5.69 *(5.73 (nieuw))*, 5.70 *(5.74 (nieuw))* en 5.72 *(5.76 (nieuw))* zijn daarom aangepast. Deze aanpassingen hebben geen inhoudelijke gevolgen.

9. Artikel 5.55, tweede lid, onder c, bepaalde dat paragraaf 5.1.4.2 (geluid) niet van toepassing is op geluid afkomstig van activiteiten die worden verricht op industrieterreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder. Voor geluid afkomstig van specifieke activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.70 *(5.74 (nieuw))* en 5.72 *(5.76 (nieuw))* betreft dit een omissie: de regels voor geluid door die activiteiten moeten ook gelden als de activiteit wordt verricht op dergelijke industrieterreinen. Dit is hersteld door de artikelen 5.55, tweede lid, onder c, en 5.63 aan te passen.

10. Om gemeenten meer houvast te bieden bij het opstellen van een omgevingsplan dat ziet op geluid op een geluidgevoelig gebouw door het exploiteren van een militaire schietbaan of militair springterrein, is bij artikel 5.72 *(5.74 (nieuw))* een bijlage gevoegd met een lijst van militaire terreinen waarop deze schietterreinen en springterreinen gelegen zijn. In artikel 7.10 *(artikel 7.11 (nieuw))* is de verwijzing naar bijlage XV, onder B, komen te vervallen. Aangezien provincies in algemene zin kunnen regelen dat de regels voor de stiltegebieden niet van toepassing zijn op geluid afkomstig van militaire schietbanen en militaire springterreinen, is er geen noodzaak om deze bijlage op te nemen.

11. In paragraaf 5.1.4.4 (trillingen) zijn twee verduidelijkingen aangebracht. In de eerste plaats is de reikwijdte van de paragraaf verduidelijkt door de frequenties aan te geven waarvoor de waarden gelden. Hiermee wordt een onvolkomenheid bij de omzetting vanuit de huidige wetgeving weggenomen. Daarnaast is de verhouding tussen de verschillende standaardwaarden voor trillingen afkomstig van activiteiten in trillinggevoelige ruimten van een trillinggevoelig gebouw verduidelijkt.

12. De volgorde en de redactie van de instructieregels over geur door zuiveringtechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren en andere agrarische activiteiten (subparagrafen 5.1.4.6.2 tot en met 5.1.4.6.4) zijn aangepast om ze beter toepasbaar te maken. Ook zijn in de subparagraaf over geur door het houden van landbouwhuisdieren enkele onvolkomenheden bij de omzetting vanuit de huidige wetgeving weggenomen.

13. In artikel 5.161 *(artikel 5.165 (nieuw))* is verduidelijkt dat de plicht om de richtlijn stedelijk afvalwater in acht te nemen voor lozingen van industrieel afvalwater afkomstig van milieubelastende activiteiten, ook geldt voor gemeenten.

14. De artikelen 8.13 *(8.14 (nieuw))* en 8.18 *(8.19 (nieuw)* zagen per abuis op een aantal activiteiten die in het Bal niet als omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteiten zijn aangewezen. Aangezien beoordelingsregels geen betrekking hebben op niet-omgevingsvergunningplichtige activiteiten, is dit in deze artikelen aangepast.

15. Aan artikel 8.23 is ter verduidelijking een zinsnede toegevoegd vanwege de omzetting van de Instructieregeling lozingsvoorschriften milieubeheer.

16. In paragraaf 10.1.1 zijn de volgorde en redactie van de instructieregels over de gegevensverzameling en het register over externe veiligheidsrisico's is aangepast om ze beter toepasbaar te maken. Om beter aan te laten sluiten bij de instructieregels in hoofdstuk 5 zijn de brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebieden toegevoegd.

17. In hoofdstuk 10 is een aantal artikelen ingevoegd (artikelen 10.9, 10.15 en 10.35) en zijn de artikelen 10.6 *(10.10 (nieuw))*, 10.21 *(10.19 (nieuw))* en 10.37 *(10.36 (nieuw))* aangepast om beter aan te sluiten bij de wet.

18. De instructieregels over de monitoring van waterkwaliteit in paragraaf 10.2.2.1 zijn vervallen. In verband met de opmerking van de Afdeling over de implementatie van de kaderrichtlijn water is implementatie van deze richtlijn op een aantal punten nader bezien. Gebleken is dat voor een betere implementatie van onder meer de artikelen 8 en 11, vijfde lid, van de kaderrichtlijn water, een aanpassing van de Omgevingswet nodig is. Deze wijziging is opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet. In verband met deze wijziging in de wet, zullen de regels over implementatie van de kaderrichtlijn water en andere regels met betrekking tot het monitoringsprogramma via het Invoeringsbesluit in het Bkl (en het Omgevingsbesluit) opgenomen worden.

19. In bijlage VI is gespecificeerd dat evenementenlocaties voor 5.000 of meer personen kwetsbare locaties zijn. Voor deze categorie locaties gaf de formulering van 'doorgaans … gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig' niet het onderscheidende beschermende effect en de gewenste houvast. Er is aangesloten bij het aantal personen dat in bijlage II bij de Regeling provinciale risicokaart wordt gehanteerd voor evenementenlocaties. Het staat gemeenten vrij om ook terreinen voor minder dan 5.000 personen als een kwetsbare locatie te behandelen. Daarnaast is in bijlage VI bij het besluit de categorie zeer kwetsbare gebouwen gepreciseerd en is de verhouding tussen de verschillende categorieën van kwetsbaarheid verduidelijkt.

20. Verder zijn ter verbetering van de structuur van het besluit en het nieuwe stelsel de volgende aanpassingen doorgevoerd:

    a. De artikelen 3.6, vijfde lid, en 10.4 zijn van het Bkl verplaatst naar het Omgevingsbesluit *(artikelen 10.4 en 10.28 van het Omgevingsbesluit (nieuw))*. Dit betreffen namelijk procedurele bepalingen, die gezien de structuur van het stelsel beter passen in het Omgevingsbesluit.

    b. De artikelen 3.15 en 5.40, derde lid, zijn naar hoofdstuk 7 verplaatst, omdat het instructieregels over provinciale verordeningen betreffen *(artikelen 7.13 en 7.2 (nieuw))*. In artikel 5.40 is verduidelijkt wat de verhouding is tussen dat artikel en artikel 7.2.

    c. In de paragrafen 5.1.2, 5.1.4, 8.5.1 en 10.2.4 zijn bepalingen opgenomen die aangeven dat de meet- en rekenmethoden in de Omgevingsregeling opgenomen zijn. Hiermee is de verhouding tussen het Bkl en de Omgevingsregeling verduidelijkt.

    d. In artikel 5.4 is het toelaten van risicoverhogende bouwwerken geïntegreerd in het toepassingsbereik voor risicovolle activiteiten.

    e. De paragraaf 5.1.3.2 over de weging van het waterbelang is geïntegreerd in de paragraaf 5.1.3.1 met algemene bepalingen, in lijn met vergelijkbare paragrafen, zoals 5.1.2.1.

    f. In de artikelen 5.39 en 8.16, tweede lid, onder b, onder 2°, *(artikel 8.17, tweede lid, onder b, onder 2° (nieuw))* zijn de zinsneden over de aanwijzing van de geometrische begrenzing in het Bkl vervallen. De geometrische begrenzing past gezien de structuur van het stelsel beter in de Omgevingsregeling en zal daarom daar opgenomen worden.

    g. Artikel 8.20 (beoordelingsregels milieubelastende activiteiten geur) is komen te vervallen, omdat de bepaling over meet- en rekenmethoden gaat. Bezien wordt of in de Omgevingsregeling de bepaling (in aangepaste vorm) moet worden opgenomen.

    h. Artikel 8.28 is zodanig aangepast dat de inhoud van bijlage XIX *(oud)* is komen te vervallen. Deze bijlage past gezien de structuur van het stelsel beter in de Omgevingsregeling en zal daarom daar opgenomen worden.

    i. In artikel 8.34 is een zinsnede die vooruitliep op het Invoeringsbesluit vervallen. Beoogd is met het Invoeringsbesluit alsnog te bepalen dat over emissies in het PRTR-verslag gegevens van een lager aggregatieniveau te verstrekken als dat voor de uitvoering van de PRTR-verordening noodzakelijk is.

j. In de regels over de monitoring van zwemwaterkwaliteit in paragraaf 10.2.3 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd om de regels die in het Bkl horen en die in de ministeriële regeling horen zuiverder te splitsen.

k. Bijlage VII is aangepast op wijzigingen in het Bal en op onderdelen nader verduidelijkt.

l. In bijlage XVIII zijn de versie en vindplaats van de informatiedocumenten vervallen. Vindplaatsen en aanduidingen van versies passen gezien de structuur van het stelsel beter in de Omgevingsregeling en zullen daarom daar opgenomen worden.

21. Tot slot is in paragraaf 8.1.3 van de nota van toelichting een passage ingevoegd over het afwijken van het basisbeschermingsniveau. Deze was door een technische oorzaak weggevallen uit de versie zoals voorgelegd aan de Afdeling.

Wijzigingen Besluit activiteiten leefomgeving

1. In artikel 2.12, derde lid, *(artikel 2.13, derde lid (nieuw))* is verduidelijkt wanneer een initiatiefnemer met een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift kan afwijken van de verplichting om alle passende preventieve maatregelen en BBT toe te passen. In de richtlijn industriële emissies is opgenomen dat voor een termijn van ten hoogste negen maanden kan worden toegestaan van deze verplichting af te wijken om nieuwe technieken, die een hoger of gelijk beschermingsniveau kunnen opleveren, te testen of te gebruiken. De afwijkingsmogelijkheid was al in het Bkl opgenomen (artikel 8.35). Het Bal sluit door de wijziging beter aan op het Bkl.

2. In artikel 2.12, derde lid, *(artikel 2.13, vierde lid (nieuw))* is opgenomen dat het bevoegd gezag geen maatwerkvoorschrift kan stellen als het mogelijk is een voorschrift te verbinden aan een vergunning als bedoeld in hoofdstuk 3. Hiermee wordt mogelijke twijfel weggenomen over de vraag op welke vergunning in dat lid wordt gedoeld. Het zou in theorie immers ook over een omgevingsvergunning op grond van een omgevingsplan, een waterschapsverordening of een omgevingsverordening kunnen gaan. De voorkeur voor vergunningvoorschriften boven maatwerkvoorschriften geldt echter alleen voor de vergunningplichten die door het Rijk zijn ingesteld. Vergelijkbare aanpassingen zijn opgenomen in de artikelen over maatwerk in hoofdstuk 6, 7 en 8.

3. Aan artikel 3.25 *(artikel 3.26 (nieuw))* is een derde lid toegevoegd waarmee wordt bepaald dat de algemene regels in hoofdstuk 4 niet gelden voor het opslaan van vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1, 2 of 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening. De algemene regels in hoofdstuk 4 zijn niet geschreven voor deze typen stoffen.

4. In artikel 3.30 *(artikel 3.31 (nieuw))* is de vergunningplicht uitgebreid tot het opslaan van ander vuurwerk dan vuurwerk dat op grond van het Vuurwerkbesluit ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik. In hoofdstuk 4, meer specifiek in de artikelen 4.1033 *(artikel 4.1035 (nieuw))* en 4.1044 *(artikel 4.1046 (nieuw))*, is verduidelijkt dat dergelijk vuurwerk ook niet mag worden opgeslagen en aanwezig mag zijn in de verkoopruimte. Dit is in overstemming met bestaand beleid en de bestaande regels.

5. In artikel 3.243 *(artikel 3.244 (nieuw))* is het derde lid geschrapt. Een bedrijf dat niet alleen een eigen laboratorium heeft, maar ook activiteiten verricht die zijn aangewezen in de afdelingen 3.4 of 3.5 werd in dat lid uitgezonderd van de verplichting om aan algemene regels over laboratoria en energiebesparing te voldoen. Deze uitzondering is per abuis opgenomen; in het huidige recht moeten zulke bedrijven wel voldoen aan algemene regels. De bestaande situatie wordt voortgezet, de uitzondering is daarom alsnog geschrapt.

6. In de paragrafen 4.92 *(paragraaf 4.93 (nieuw))* en 4.95 *(paragraaf 4.96 (nieuw))* is de keuring van de potentiaalvereffening geschrapt. Deze keuring wordt al verricht bij de verplichte algemene keuring. Het is niet nodig om alsnog een aparte bepaling op te nemen.

7. In artikel 4.911 *(artikel 4.919 (nieuw))* is de eis over de minimale inhoud van de vulpuntmorsbak geschrapt. Dit is niet nodig omdat de controle hierop plaatsvindt in het kader van de gecertificeerde aanleg en keuring.

8. De controle op bezinksel in artikel 4.913 *(artikel 4.921 (nieuw))* is geschrapt. Deze eis bestaat ook niet in het bestaande recht voor bovengrondse opslagtanks.

9. Er is een nieuw artikel 4.925 toegevoegd waarin het overgangsrecht voor opslagtanks met polyesterhars is opgenomen. Dat is een bestaande regel uit het Activiteitenbesluit milieubeheer die per abuis niet was opgenomen in het Bal.

10. De artikelen 4.935 en 4.952 met daarin de verplichting dat een bovengrondse opslagtank met afgewerkte olie jaarlijks moet worden geleegd, zijn geschrapt. In het belang van de bescherming van de bodem is deze verplichting voor bovengrondse opslagtanks niet nodig.

11. In het derde lid van de artikelen 4.966 *(artikel 4.969 (nieuw))* en 4.986 *(artikel 4.988 (nieuw))* is de zinsnede geschrapt over de bovenkant van het filter van de grondwaterpeilbuis. Dit bleek bij nader inzien niet te kloppen. Op dit punt is een betere uitleg op genomen in de toelichting.

12. In de artikelen 4.973 *(artikel 4.975 (nieuw))* en 4.992 *(artikel 4.994 (nieuw))* is het vierde lid steeds aangepast en is steeds een nieuw vijfde lid toegevoegd. Bij nader inzien bleek het vierde lid niet te kloppen. De uitzondering moet niet gelden voor opslagtanks met een coating maar voor opslagtanks die dubbelwandig zijn uitgevoerd met lekdetectie. In het vijfde lid zijn de eisen opgenomen voor de lekdetectie. Die eisen zijn in overeenstemming met de andere artikelen. De aanpassingen zijn ook in overeenstemming met het bestaande recht.

13. In artikel 4.1126 *(artikel 4.1128 (nieuw))* is chloorbleekloog vervangen door hulpstoffen. Ook wanneer er aan koelwater andere middelen worden toegepast om aangroei of afzetting te beperken, moet in de melding van de activiteit informatie worden opgenomen over het lozingsdebiet en de resultaten van de immissietoets.

14. In paragraaf 4.113 *(paragraaf 4.114 (nieuw))* ontbrak de meldplicht. Niet alle gevallen waarin de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht ontplofbare stoffen of voorwerpen van ADR-klasse 1 opslaat of bewerkt zijn vergunningplichtig. Voor de niet-vergunningplichtige gevallen is een melding nodig.

15. In artikel 6.16 *(artikel 6.17 (nieuw))* is vaargeul vervangen door vaarweg. De vaargeul is het gedeelte van de vaarweg dat op diepte wordt gehouden voor de scheepvaart. De vergunningplicht voor onder andere steigers moet echter betrekking hebben op de gehele vaarweg; ook buiten de vaargeul kunnen deze werken de functie van de vaarweg belemmeren.

16. In de artikelen 6.21 *(artikel 6.22 (nieuw))* en 7.20 *(artikel 7.21 (nieuw))* is een uitzondering gemaakt op het verbod om afvalwater afkomstig van het reinigen of conserveren van bouwwerken te lozen in een oppervlaktewaterlichaam. Afvalwater dat afkomstig is van het afwassen van een bouwwerk met water of van het schoonspuiten van een bouwwerk met water onder een druk van maximaal 200 bar, mag wel worden geloosd. Dit afvalwater heeft geen nadelige gevolgen voor de oppervlaktewaterkwaliteit.

17. In artikel 7.51 was een verbod opgenomen voor het lozen van toiletwater vanaf pleziervaartuigen in de Noordzee. Dit verbod was overgenomen uit het Besluit lozen buiten inrichtingen en sluit aan op de regels voor lozingen vanaf pleziervaartuigen in de binnenwateren in afdeling 15.2 *(afdeling 17.2 (nieuw))*. Hoewel het voor de hand ligt dat pleziervaartuigen, die in de binnenwateren toiletwater opvangen, dat toiletwater niet op de Noordzee lozen, heeft het lozingsverbod onbedoeld een verdergaande strekking dan de regels die onder het oude recht golden. De eigenaren van pleziervaartuigen die alleen op doortocht zijn en de Nederlandse binnenwateren niet aandoen, zouden met strengere regels kunnen worden geconfronteerd. Het lozingsverbod is daarom geschrapt. Lozingen van toiletwater vanaf pleziervaartuigen vallen daardoor onder de specifieke zorgplicht van artikel 7.6. Op grond daarvan kan toiletwater vanaf pleziervaartuigen, die de voorzieningen aan boord hebben om dat toiletwater op te vangen en in havens af te geven, niet zonder meer op de Noordzee worden geloosd. Voor pleziervaartuigen zonder dergelijke voorzieningen geldt dat niet.

18. In artikel 8.28 *(artikel 8.29 (nieuw))* was een regeling opgenomen voor het verleggen van kabels en leidingen in het beperkingengebied met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk. Ook voor andere werken geldt dat deze moeten worden verwijderd als de aanleg of wijziging van een rijksweg dat nodig maken. En hetzelfde geldt ook voor de aanleg en wijziging van waterstaatswerken, geregeld in hoofdstuk 6 en 7. Daarom is aan het eind van de afdelingen 6.1, 7.1 en 8.1 een generieke regeling opgenomen voor het verwijderen van werken en objecten in beperkingengebieden, als het betrokken waterstaatswerk of de betrokken weg gewijzigd of aangelegd wordt.
19. In verschillende artikelen is de term "hergebruiken van afvalwater" vervangen door "opnieuw gebruiken van water". Dat sluit beter aan bij de definities zoals die in onder andere de kaderrichtlijn afvalstoffen worden gebruikt. Opnieuw gebruiken van water zorgt er juist voor dat dit water geen afvalwater wordt. De toelichting is hier eveneens op aangepast.

<u>Wijzigingen Besluit bouwwerken leefomgeving</u>

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

<u>Wijzigingen Invoeringswet Omgevingswet</u>

Wijziging structuur van de Invoeringswet

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

Aanvulling en wijziging Omgevingswet

2. Aan artikel 1.1 is een lid toegevoegd als gevolg waarvan de definities in de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet ook zullen gelden voor ministeriële regelingen die rechtstreeks op de Omgevingswet zijn gebaseerd, zoals de voorgenomen Omgevingsregeling. Er is daarbij ook voorzien in de bevoegdheid om bij ministeriële regeling van deze definities af te wijken.

3. In artikel 2.10 van de Omgevingswet is het vaststellen van een termijn waarbinnen aan een omgevingswaarde moet worden voldaan niet langer vereist. De reden hiervoor is dat de meeste omgevingswaarden die in het huidige Bkl worden gesteld een voortzetting zijn van bestaand recht en er onmiddellijk aan moet worden voldaan. Voor dergelijke omgevingswaarden is een termijn waarbinnen aan die waarden moet worden voldaan, overbodig.
4. In artikel 2.15, eerste lid, onder d, is de zinsnede over dijktrajecten geschrapt. Hiermee worden de opdrachten tot het vaststellen van omgevingswaarden voor primaire waterkeringen en voor andere waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk geharmoniseerd.
5. De artikelen 2.19 en 2.36 zijn aangevuld met een taak voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om toezicht te houden op de uitoefening van de taken voor het digitale stelsel van het omgevingsrecht door de waterschappen en de bevoegdheid om zo nodig in de plaats te kunnen treden. Dit is nodig om het goede functioneren van het digitale stelsel te kunnen borgen.
6. Aan artikel 2.25, eerste lid, is de mogelijkheid toegevoegd om instructieregels te stellen over de regels over bouwactiviteiten in het omgevingsplan. Deze mogelijkheid was abusievelijk vervallen door het schrappen van het begrip "locatieontwikkelingsregels" in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, naar aanleiding van het advies van de Afdeling over het ontwerp van dat wetsvoorstel. De definitie van "locatieontwikkelingsregels" in het ontwerp van de Omgevingswet zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling luidde: "regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten".
7. Er zijn grondslagen opgenomen die het mogelijk maken om bij algemene maatregel van bestuur tot het vaststellen van een monitoringsprogramma te verplichten en om instructieregels over en procedurele eisen aan een monitoringsprogramma te stellen (artikelen 2.25, 16.88 en 20.2 van de Omgevingswet). Dit dient een betere implementatie van de kaderrichtlijn water. Op dit moment is er nog geen grondslag in de Omgevingswet die het mogelijk maakt om instructieregels te kunnen stellen als dat monitoringsprogramma geen onderdeel uitmaakt van een ander instrument uit de Omgevingswet. Opgemerkt wordt dat hoewel "monitoringsprogramma" het woord "programma" in zich heeft, een monitoringsprogramma gelet op zijn aard vanzelfsprekend geen programma is als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.
8. In de artikelen 2.26, 2.30 en 2.38 zijn wijzigingen aangebracht voor een betere implementatie van de zwemwaterrichtlijn.
9. De omzetting van artikel 7a van de Mijnbouwwet naar het stelsel van de Omgevingswet bleek bij nadere beschouwing niet mogelijk te zijn op basis van de bestaande grondslagen in de Omgevingswet. Dit heeft geleid tot wijziging van de artikelen 2.28, 4.24 en 5.27 en van de definitie van de mijnbouwlocatieactiviteit. In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is een passage over deze omzetting opgenomen.
10. De gedoogplicht uit artikel 15 van het Stortbesluit bodembescherming is aan de gedoogplichten in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet toegevoegd. Dat is de enige gedoogplicht die niet op het niveau van de wet, maar op het niveau van een besluit is geregeld. Deze was abusievelijk nog niet eerder meegenomen.
11. Naar aanleiding van onduidelijkheid over artikel 4.2, die aan de orde kwam bij vingeroefeningen met het omgevingsplan, is een voorstel tot wijziging van dit artikel opgenomen. Dit vereist ook aanpassingen in diverse andere artikelen in de Omgevingswet en het wetsvoorstel voor de Invoeringswet die expliciet of impliciet naar artikel 4.2 verwijzen. Verder zijn de nota's van toelichting bij het Bkl en het Omgevingsbesluit consistent gemaakt met de uitleg van dit artikel in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet.

12. De Wet verduidelijking voorschriften woonboten is met ingang van 1 januari 2018 in werking getreden. Deze wet regelt nader de positionering van drijvende bouwwerken binnen de bouwregelgeving. In verband met de omzetting van deze wet naar het stelsel van de Omgevingswet, is de begripsomschrijving van 'bouwwerk' gewijzigd en is een nieuw artikel 5.36a van de Omgevingswet aan het wetsvoorstel toegevoegd. Ook is vanuit artikel 5.36 naar dit nieuwe artikel de bestaande regeling voor seizoensgebonden bouwwerken overgeheveld, omdat daaraan een vergelijkbaar principe ten grondslag ligt als aan de regeling voor de drijvende bouwwerken. Artikel 5.36 is in verband hiermee ingekort. De regeling in artikel 5.37a van de Omgevingswet, dat betrekking heeft op de mogelijkheid om verantwoordelijkheden binnen de omgevingsvergunning tussen vergunninghouders te verdelen, krijgt een breder toepassingsbereik. Aan dit artikel ligt ten grondslag artikel 4, derde lid, van de richtlijn industriële emissies, dat een facultatief te implementeren bepaling betreft. Gelet op deze achtergrond was het aanvankelijk de bedoeling om het artikel alleen van toepassing te verklaren op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, waarbij gedacht werd aan vergunningplichtige milieubelastende activiteiten met betrekking tot een ippc-installatie en een andere milieubelastende installatie en de daarop betrekking hebbende lozingsactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten. De verantwoordelijkheidsverdeling zag in die benadering op de verdeling binnen de omgevingsvergunning voor één activiteit. Bij nadere beschouwing is aanleiding gezien om de regeling breder open te stellen omdat niet valt in te zien dat ook bij een omgevingsvergunning voor meerdere of andere activiteiten de regeling niet in een behoefte voorziet. In artikel 5.37a is de regeling daarom nu generiek gemaakt, waarbij zekerheidshalve de mogelijkheid is opgehouden om bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen aan te wijzen.

13. In artikel 5.44 is een nieuw vijfde lid ingevoegd waarmee het dagelijks bestuur van het waterschap waarin een project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, bevoegd wordt een projectbesluit vast te stellen voor een project dat zich deels buiten het eigen grondgebied bevindt. Een vergelijkbare regeling bestond al voor de provincies in het vierde lid van dat artikel.

14. In artikel 5.44 is een nieuw achtste lid toegevoegd waarin is bepaald dat de uitwerking of wijziging van een projectbesluit, in afwijking van dat wat bepaald is in het eerste en zesde lid, wordt vastgesteld door Onze Minister die het aangaat. Daarnaast is bepaald dat bij ministeriële regeling andere gevallen kunnen worden aangewezen waarin Onze Minister die het aangaat bevoegd is. In deze gevallen is er bij een projectbesluit dus geen betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

15. In artikel 5.47 is verduidelijkt dat het bepalen wanneer in ieder geval een voorkeursbeslissing wordt genomen, een bevoegdheid is, en dus geen verplichting.

16. Artikel 5.52, eerste lid, is gewijzigd om te verduidelijken dat het projectbesluit direct het omgevingsplan wijzigt met de regels die nodig zijn voor het project.

17. De redactie van de artikelen 5.55 (gemeentelijk project van publiek belang) en 16.29 (kennisgeving voornemen) is gewijzigd om te verduidelijken dat deze bepalingen ook van toepassing zijn als de bevoegdheid tot vaststelling van een omgevingsplan is gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders.

18. Het plaatsen van de bevoegdheid tot het sluiten van een schadevergoedingsovereenkomst in hoofdstuk 13 van de Omgevingswet, als artikel 13.3c. In het aan de Afdeling voorgelegde ontwerp was deze bevoegdheid opgenomen als artikel 15.9.

19. Artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet is in een nieuw artikel 13.3d geïntegreerd. Artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet regelt de bevoegdheid om schadevergoeding die door het bevoegd gezag vanwege besluiten op grond van de Waterwet is betaald in rekening te brengen bij de aanvrager van dat besluit. Die regeling moet terugkomen onder de Omgevingswet, maar dat was abusievelijk eerder nog niet gedaan. Artikel 13.3d maakt het mogelijk dat in ieder geval hetgeen onder de Waterwet mogelijk was, ook onder de Omgevingswet kan worden voortgezet. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13.3d.

20. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet zal zo worden ingericht dat besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet die al beschikbaar zijn in de generieke voorziening voor officiële publicaties (her)gebruikt worden. Daarmee is de wettelijke instelling van een afzonderlijk register omgevingsdocumenten niet meer nodig en wordt voorgesteld artikel 16.2 te schrappen. Voor de kennisgeving of bekendmaking van (ontwerp)besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet zal in beginsel worden aangesloten op de generieke publicatievoorziening. In het wetsvoorstel is om die reden een publicatieplicht voor een vastgestelde omgevingsvisie opgenomen.

21. Artikel 16.3 bevatte een algemene grondslag om regels te stellen over consolidatie van verschillende besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet. Een specifieke procedurele bepaling voor consolidatie blijkt alleen nodig te zijn voor het omgevingsplan, omdat deze rechtsfiguur ook door een besluit van een ander bevoegd gezag dan de gemeenteraad kan worden gewijzigd. Artikel 16.3 is daarom vervangen door een tekst voor het omgevingsplan, die aansluit bij het voornoemde uitgangspunt: het bestuursorgaan dat het omgevingsplan wijzigt, verwerkt die wijziging ook in het (geconsolideerde) omgevingsplan.

22. In artikel 16.20, eerste lid, aanhef en onder a, is een omissie hersteld door op te nemen dat instemming bij een projectbesluit van het Rijk dat beoogt te gelden als omgevingsvergunning, wel vereist is als de instemmingsbevoegdheid ligt bij een ander bestuursorgaan van het Rijk.

23. In afdeling 16.4 zijn enkele artikelen aangepast vanwege de implementatie van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU over de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (wijzigingsrichtlijn mer)). De artikelsgewijze toelichting geeft aan welke artikelen implementatie vormen van artikelen uit de wijzigingsrichtlijn mer.

24. In de artikelen 16.64a en 16.66 is opgenomen dat bij toepassing van de reguliere procedure in de mededeling, bedoeld in artikel 16.64, derde lid, en bij toepassing van de uitgebreide procedure in de kennisgeving en de mededeling, bedoeld in de artikelen 3:12 en 3:44 Awb wordt opgenomen dat geen omgevingsvergunning nodig is of dat de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is verleend in afwijking van het omgevingsplan. Als een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is verleend in afwijking van het omgevingsplan geldt daarnaast dat de mededeling wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Deze eis bestond ook al op grond van artikel 6.14 van het Besluit omgevingsrecht.

25. In artikel 16.78, eerste en derde lid, is als aangrijpingspunt voor het vaststellen van het moment van inwerkingtreding van een omgevingsplan en een projectbesluit niet meer het moment van bekendmaking opgenomen, maar het moment van terinzagelegging van het vastgestelde besluit. Hiermee wordt beter aangesloten bij de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht en bij de (gewijzigde) bepaling over de inwerkingtreding van omgevingsvergunningen in artikel 16.79. De artikelen 16.77a en 16.21 zijn op overeenkomstige wijze aangepast.

26. De wijze waarop in artikel 16.79, tweede lid, uitvoering is gegeven aan de motie van het lid Meijer c.s. die bij de behandeling van het voorstel van de Omgevingswet in de Eerste Kamer is aangenomen[275], is gewijzigd. Aanvankelijk was erin voorzien om bij algemene maatregel van bestuur een uitputtende categorie van gevallen aan te wijzen van zogeheten 'onomkeerbare activiteiten' waarvoor de regeling van de uitgestelde inwerkingtreding van de omgevingsvergunning zou gelden. Invulling van die grondslag is niet goed mogelijk gebleken; los van enkele evidente gevallen (slopen, veranderen monument) zijn veel activiteiten divers van aard, waarbij variaties in onomkeerbare gevolgen dwars door de activiteiten heen lopen. Aanwijzing van gevallen zal dan een te grofmazig karakter hebben, waarbij vaak van uitgestelde inwerkingtreding zal ontstaan zonder dat daartoe een aanleiding bestaat. Om die reden is nu uitgekomen op het in artikel 16.79, tweede lid, opnemen van relevante beoordelingscriteria, op grond waarvan het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning de uitgestelde inwerkingtreding bepaalt. Daarmee ontstaat de mogelijkheid dat precies voor die

[275] Kamerstukken I 2015/16, 33962, K.

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

27. Artikel 16.87, derde lid, is gewijzigd om te verduidelijken dat de daarin opgenomen rechterlijke beslistermijn in voorkomend geval ook geldt voor een besluit waarop weliswaar de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb van toepassing is, maar dat op grond van die regeling niet gecoördineerd wordt voorbereid. Zie hierover nader de memorie van toelichting.

28. In hoofdstuk 18 is het nieuwe artikel 18.5a opgenomen dat de verhouding regelt tussen Minister van Economische Zaken en Klimaat en de inspecteur-generaal der mijnen waar het gaat om toezicht en handhaving op mijnbouwregels. Deze wijziging is ingegeven door de wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen) die op 1 januari 2017 in werking is getreden, waarmee de onafhankelijke positie van de inspecteur-generaal der mijnen is versterkt en zijn toezichts- en handhavingstaken in de Mijnbouwwet zijn neergelegd.

29. In artikel 18.25 was ten onrechte een te ruime plicht tot informatieverstrekking opgenomen (deze was niet beperkt tot de gegevens in verband met de werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid). Deze omissie is hersteld.

30. In hoofdstuk 19 is een aanvullende grondslag opgenomen om in geval van bijzondere omstandigheden in de fysieke leefomgeving bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voor activiteiten te kunnen bepalen dat een bepaalde set regels alleen geldt als zich in die regels aangegeven omstandigheden voordoen. Hierbij valt te denken aan een wateronttrekkingsverbod bij waterschaarste of het toestaan dat langer mest wordt uitgereden bij extreme weersomstandigheden.

31. Artikel 20.2 is in lijn gebracht met de wijziging van artikel 19.10 (alarmeringswaarden worden bij ministeriële regeling vastgesteld).

32. In artikel 20.20, onder a, is de zinsnede "door het ontsluiten van omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.2, andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens en informatieproducten, vervallen omdat hiermee niet het doel werd beschreven maar de wijze waarop dat doel zou kunnen worden bereikt.

33. De regels over gegevensbeheer en over de verwerking van persoonsgegevens waren in één artikel opgenomen (artikel 20.26). Deze regels zijn nu in afzonderlijke artikelen *(artikelen 20.24 en 20.25 (nieuw))* opgenomen, omdat het verschillende onderwerpen betreft. In beide artikelen is voorts verduidelijkt dat de te stellen regels alleen betrekking hebben op gegevens respectievelijk persoonsgegevens die (tijdelijk) in de landelijke voorziening zijn opgenomen.

34. In de regels over het elektronische formulier werd er ten onrechte vanuit gegaan dat dit formulier op basis van in het digitaal stelsel beschikbare informatie zou kunnen worden samengesteld. Bij de heroverweging naar aanleiding van het BIT-advies is geconstateerd dat dit bij inwerkingtreding van de stelselherziening waarschijnlijk niet of in beperkte mate mogelijk is. In artikel 20.25, tweede lid, *(artikel 20.28, tweede lid (nieuw))* is daarom bepaald dat als bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het beschikbaar stellen van het formulier, daarbij ook wordt bepaald welk bestuursorgaan het formulier vaststelt en welk bestuursorgaan hiervoor de benodigde informatie levert.

35. De regeling over validatie (artikel 20.33) is vervallen, omdat deze zo nodig, afhankelijk van de aan te wijzen informatie, bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld op grond van artikel 20.21 *(artikel 20.27 (nieuw))*.

36. In het artikel over de systeembeschrijving (artikel 20.34, *artikel 20.29 (nieuw)*) is aan het slot een zinsnede toegevoegd waarmee wordt verduidelijkt dat de systeembeschrijving betrekking

heeft op de informatie-uitwisseling 'tussen de landelijke voorziening en de daarop aangesloten partijen'.

37. In artikel 22.14 *(artikel 22.16 (nieuw))* is verduidelijkt dat als een projectbesluit gedurende de overgangsfase het omgevingsplan niet wijzigt, het in zoverre geldt als vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In verband daarmee is een derde lid toegevoegd waarin is bepaald dat in het omgevingsplan geen regels mogen worden opgenomen die in strijd zijn met die vergunning.

38. De begripsomschrijving van 'stortingsactiviteit op zee' is gewijzigd in verband met de totstandkoming van de Wet van 14 maart 2018 tot wijziging van de Waterwet en van de Wet maritiem beheer BES in verband met de uitvoering van de wijziging van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972 (mariene geo-engineering)[276]. Dit gaat om het protocol dat in de Omgevingswet is omschreven als Londen-protocol. Door de wijzigingen in de begripsomschrijving worden in bijlage 4 bij het Londen-protocol aangewezen mariene geo-engineeringsactiviteiten onder de vergunningplicht voor de 'stortingsactiviteit op zee' gebracht.

Wijziging andere wetten, intrekking wetten, overgangsrecht en slotbepalingen

39. In het wetsvoorstel was al de bevoegdheid voor gemeenten opgenomen om voorschriften over afval in plaats van in de afvalstoffenverordening in het omgevingsplan op te nemen (artikel 8.23, onderdelen AE tot en met AI; *artikel 2.45, onderdelen AG tot en met AK (nieuw)*). In verband met deze voorgestelde wijzigingen is aan de voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet een wijziging van artikel 154b van die wet toegevoegd. Met deze wijziging wordt het ook mogelijk om bij gemeentelijke verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van afvalvoorschriften die zijn opgenomen in het omgevingsplan.

40. Er is voorzien in een wijziging van de Mijnbouwwet waarmee toezicht en handhaving van mijnbouwvoorschriften op grond van de Omgevingswet worden toegevoegd aan het takenpakket van de inspecteur-generaal der mijnen (artikel 2.17, onderdelen M, N en O (nieuw)). Deze wijziging is ingegeven door de wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen) die op 1 januari 2017 in werking is getreden, waarmee de onafhankelijke positie van de inspecteur-generaal der mijnen is versterkt en zijn toezichts- en handhavingstaken in de Mijnbouwwet zijn neergelegd.

41. In het artikel dat in de wijzigingen van de Wet milieubeheer voorziet is een aantal wijzigingen aangebracht. Aan de artikelen 10.14 en 10.29a van die wet zijn de taken en bevoegdheden op grond van artikel 4.1 van de Omgevingswet toegevoegd. Op deze wijze is geborgd dat ook rekening wordt gehouden met het afvalbeheerplan en de voorkeursvolgorde voor afvalwater bij omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening. Daarnaast is erin voorzien dat titel 11.2 van die wet vervalt. De inhoud van die titel, die regels bevat over geluidsbelastingkaarten en actieplannen geluid, is in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving geïntegreerd.

42. Er is een aantal wijzigingen in de Wet veiligheidsregio's doorgevoerd. In artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's is opgenomen dat een locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht kan worden aangewezen. Dit is gedaan omdat milieubelastende activiteit te beperkt is in verband met de aanwijzingsbevoegdheid van het bestuur van de veiligheidsregio. In artikel 48, tweede lid van de Wet veiligheidsregio's is toegevoegd dat het exploitatieverbod ook kan worden opgelegd aan degene die de milieubelastende activiteit gaat verrichten of de inrichting gaat exploiteren. Die wijziging is in overeenstemming met het huidige artikel 48, tweede lid.

43. Het overgangsrecht dat was opgenomen voor keuren van waterschappen is herzien omdat gebleken is dat de voorgestelde overgangsregeling om de bestaande keuren en leggers hun

[276] (Stb. 2018, 98).

gelding te laten behouden tot de waterschapsverordening er is, niet verenigbaar is met de wijzigingen met de Omgevingswet en het Bal wat betreft lozingsactiviteiten worden doorgevoerd. Zo is, anders dan nu het geval is, in het Besluit activiteiten leefomgeving de vergunningplicht voor lozingsactiviteiten niet meer gekoppeld aan een type afvalwaterstroom, maar aan een bedrijf als geheel. Daarnaast wordt in de huidige regelgeving onderscheid gemaakt wordt tussen waterkwaliteit (brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam, op nationaal niveau geregeld) en waterkwantiteit (brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam, geregeld in de keur). In de Omgevingswet verdwijnt dit onderscheid. De Omgevingswet biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur zowel over de waterkwaliteit als over de waterkwantiteit regels te stellen. Het nieuwe artikel 22.14 voorziet in een bundeling van een aantal verordeningen, leggers en andere besluiten tot een deel van een waterschapsverordening die op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet een deel van de waterschapsverordening zullen vormen en waarop als gevolg daarvan het regime van de Omgevingswet van toepassing zal zijn. Het andere deel van de waterschapsverordening zal bestaan uit de zogenaamde bruidsschat waarvoor dat artikel ook de basis biedt. Het overgangsrecht voor de Tracéwet is aangevuld door te bepalen dat het tracébesluit geldt als een projectbesluit en – voor zover nodig – als een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

44. Artikel 12.1 (*artikel 5.1 (nieuw)*) van het wetsvoorstel is zodanig aangepast dat het ook een grondslag biedt om nog niet uitgewerkt overgangsrecht dat is opgenomen in een in te trekken wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling zijn gelding te laten behouden.

TEN SLOTTE

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

Bij de behandeling van de Omgevingswet zijn kritische opmerkingen gemaakt die te maken hebben met de vraag of de uitgangspunten en doelstellingen van de wet gerealiseerd zullen worden. De uitwerking van het wettelijk kader in de voorliggende amvb's is consequent gebeurd, maar de onzekerheden zijn hiermee slechts ten dele weggenomen. De wijze waarop de onderscheiden overheden invulling geven aan de balans tussen benutten en beschermen, is voorts bepalend voor de vraag of de uitgangspunten en doelstellingen worden bereikt. Dat is reden voor het advies tot wijzigingen en aanvullingen en tevens om aan de uitwerking van het stelsel op het bereiken van doelstellingen en uitgangspunten in de voorziene evaluatie extra aandacht te besteden.
De invoering van het nieuwe systeem is enkele malen uitgesteld, onder andere in verband met de realisering van het DSO. Dat is terecht, maar ondanks dit uitstel blijft dit digitale systeem een groot invoeringsrisico. De Afdeling adviseert dan ook om te bezien of onderdelen van het digitale systeem niet of later moeten worden ingevoerd. Er moet ook niet te veel tijd verloren gaan, nu in den lande al wordt voorgesorteerd op de invoering van het stelsel.

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

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties,

Drs. K.H. Ollongren

BIJLAGE: TRANSPONERINGSTABEL WIJZIGING INDELING WETSVOORSTEL INVOERINGSWET OMGEVINGSWET

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

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

Oude indeling (departementale indeling)		**Nieuwe indeling (alfabetisch)**	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
	chemische wapens)		
	4.2 (Wet grenzen Nederlandse territoriale zee)		2.36
HOOFDSTUK 5 Ministerie van Defensie			
	5.1 (Belemmeringenwet Landsverdediging)		3.1
HOOFDSTUK 6 Ministerie van Economische Zaken			
	6.1 (Elektriciteitswet 1998)		2.7
	6.2 (Gaswet)		2.9
	6.3 (Meststoffenwet)		2.16
	6.4 (Mijnbouwwet)		2.17
	6.5 (Telecommunicatiewet)		2.19
	6.6 (Uitvoeringswet grondkamers)		2.20
	6.7 (Warmtewet)		2.24
	6.8 (Wet verbod pelsdierhouderij)		2.50
	6.9 (Wet windenergie op zee)		2.54
HOOFDSTUK 7 Ministerie van Financiën			
	7.1 (Algemene douanewet)		2.1
	7.2 (Wet waardering onroerende zaken)		2.53
HOOFDSTUK 8 Ministerie van Infrastructuur en Milieu			
Afdeling 8.1 Intrekking van wetten	8.1 (intrekken wetten)	HOOFDSTUK 3 Intrekking wetten	3.1
Afdeling 8.2 Wijziging van wetten	8.2 (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)	HOOFDSTUK 2 Wijziging andere wetten	2.5
	8.3 (Drinkwaterwet)		2.6
	8.4 (Kernenergiewet)		2.13

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
	8.5 (Luchtvaartwet)		2.15
	8.6 (Spoorwegwet)		2.18
	8.7 (Waterschapswet)		2.25
	8.8 (Waterstaatswet 1900)		2.26
	8.9 (Waterwet)		2.27
	8.10 (Wegenverkeerswet 1994)		2.28
	8.11 (Wegenwet)		2.29
	8.12 (Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)		2.30
	8.13 (Wet basisregistratie grootschalige topografie)		2.32
	8.14 (Wet beheer rijkswaterstaatswerken)		2.33
	8.15 (Wet bescherming Antarctica)		2.34
	8.16 (Wet herverdeling wegenbeheer)		2.37
	8.17 (Wet houdende verklaring van het algemeen nut der onteigening van percelen, erfdienstbaarheden en andere zakelijke rechten ten behoeve van de inrichting van een buisleidingenstraat vanaf Pernis langs Klundert naar de Schelde nabij de Nederlands-Belgische grens)		2.38
	8.18 (Wet Infrastructuurfonds)		2.40
	8.19 (Wet kabelbaaninstallaties)		2.42
	8.20 (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken)		-
	8.21 (Wet lokaal spoor)		2.43
	8.22 (Wet luchtvaart)		2.44
	8.23 (Wet milieubeheer)		2.45
	8.24 (Wet vervoer gevaarlijke stoffen)		2.51

Oude indeling (departementale indeling)		**Nieuwe indeling (alfabetisch)**	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
	8.25 (Wet voorkoming verontreiniging door schepen)		2.52
HOOFDSTUK 9 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap			
	9.1 (Erfgoedwet)		2.8
HOOFDSTUK 10 Ministerie van Veiligheid en Justitie			
	10.1 (Algemene wet bestuursrecht)		2.2
	10.2 (Burgerlijk Wetboek)		2.3
	10.3 (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)		2.35
	10.4 (Wet Justitie-subsidies)		2.41
	10.5 (Wet op de economische delicten)		2.47
	10.6 (Wet veiligheidsregio's)		2.49
HOOFDSTUK 11 Overgangsrecht		HOOFDSTUK 4 Overgangsrecht	
Afdeling 11.1 Algemene overgangsbepalingen lopende procedures besluiten			
toepassingsbereik afdeling 11.1 besluiten	11.1		4.1
toepassingsbereik afdeling 11.1 besluiten gedoogplicht	11.2		4.2
besluiten op aanvraag	11.3		4.3
ambtshalve besluiten met toepassing van afdeling 3.4 Awb	11.4		4.4
ambtshalve besluiten met toepassing van titel 4.1 Awb	11.5		4.5
Afdeling 11.2 overgangsbepalingen per onderwerp Omgevingswet	11.2		4.2
§ Overgangsbepalingen omgevingsplannen	*§ 11.2.1*		*§ 4.2.1*
omgevingsplan van rechtswege	11.6		4.6
omgevingsplan	11.7		-
§ Overgangsbepalingen	*§ 11.2.2*		*§ 4.2.3*

Oude indeling (departementale indeling)		**Nieuwe indeling (alfabetisch)**	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
omgevingsvisies			
uitgestelde werking gemeentelijke omgevingsvisie	11.8		4.9
gelijkstelling omgevingsvisies	11.9		4.10
§ Overgangsbepalingen omgevingsvergunningen	*§ 11.2.3*		*§ 4.2.5*
ontheffingen en vergunningen	11.10		4.13
nieuwe vergunningplicht	11.11		4.14
wijziging bevoegd gezag vergunningverlening	11.12		4.15
§ Overgangsbepaling gedoogplichten	*§ 11.2.4*		*§ 4.2.6*
gedoogplichtbeschikkingen, concessie en schadevergoeding	11.13		4.16
§ Overgangsbepalingen nadeelcompensatie	*§ 11.2.5*		*§ 4.2.7*
nadeelcompensatie Mijnbouwwet, Monumentenwet 1988 zoals die luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet, Ontgrondingenwet, Tracéwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer en artikel 6.1, tweede lid, onder g, van de Wet ruimtelijke ordening	11.14		4.17
nadeelcompensatie Spoedwet wegverbreding en artikel 6.1, tweede lid, onder c, van de Wet ruimtelijke ordening	11.15		4.18
nadeelcompensatie artikel 6.1, tweede lid, onder a, b, e of f, van de Wet ruimtelijke ordening	11.16		4.19
nadeelcompensatie artikel 6.1, tweede lid, onder d, van de Wet ruimtelijke ordening	11.17		4.20
nadeelcompensatie Waterwet	11.18		4.21
§ Overgangsbepaling bestuurlijke sanctiebesluiten	*§ 11.2.6*		*§ 4.2.8*
bestuurlijke sanctiebesluiten	11.19		4.22 4.23
§ Overgangsbepalingen landelijke voorziening	*§ 11.2.7*		*§ 4.2.9*
landelijke voorziening krachtens Wabo en Waterwet; omgevingsloket online	11.20		4.24

Oude indeling (departementale indeling)		**Nieuwe indeling (alfabetisch)**	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
landelijke voorziening krachtens Wro; ruimtelijkeplannen.nl	11.21		4.25
Afdeling 11.3 Overgangsbepalingen per ingetrokken of gewijzigde wet	11.3		4.3
§ Overgangsbepalingen Belemmeringenwet Privaatrecht	*§ 11.3.1*		*§ 4.3.1*
besluiten gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht	11.22		4.26
lopende procedures gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht	11.23		4.27
§ Overgangsbepalingen Crisis- en herstelwet	*§ 11.3.2*		*§ 4.3.2*
Chw-bestemmingsplan	11.24		4.28
Chw-inpassingsplan	11.25		4.29
projectuitvoeringsbesluit	11.26		4.31
§ Overgangsbepaling Elektriciteitswet 1998	*§ 11.3.3*		*§ 4.3.3*
vergevorderde projecten Rijk en provincie	11.27		4.32
§ Overgangsbepalingen Erfgoedwet en Monumentenwet 1988	*§ 11.3.4*		*§ 4.3.4*
voorbeschermd rijksmonument	11.28		4.33
lopende procedures vergunningen archeologische rijksmonumenten	11.29		4.34
aanwijzingen als beschermd stads- of dorpsgezicht	11.30		4.35
schade of dreigende schade aan archeologische monumenten	11.31		4.36
§ Overgangsbepaling Gaswet	*§ 11.3.5*		*§ 4.3.5*
vergevorderde projecten Rijk	11.32		4.37
§ Overgangsbepaling Interimwet stad-en-milieubenadering	*§ 11.3.6*		*§ 4.3.6*
lopende procedures gebaseerd op de Interimwet stad-en-milieubenadering	11.33		4.38
§ Overgangsbepaling Mijnbouwwet	*§ 11.3.7*		*§ 4.3.7*
vergevorderde projecten Rijk	11.34		4.39
§ Overgangsbepalingen Ontgrondingenwet	*§ 11.3.8*		*§ 4.3.8*
ontgrondingenheffing	11.35		4.40
vergoeding kosten schadevergoeding	11.36		4.41

Oude indeling (departementale indeling)		**Nieuwe indeling (alfabetisch)**	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
§ Overgangsbepalingen Tracéwet	*§ 11.3.9*		*§ 4.3.9*
startbeslissing	11.37		4.42
structuurvisie	11.38		4.43
tracébesluit	11.39		4.44
vergevorderde projecten	11.40		4.45
tracébesluiten Blankenburgverbinding en Via15	11.41		4.46
tracébesluit: omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit	11.42		4.47
tracébesluit: verkeersbesluit	11.43		-
			4.48
tracébesluit: voorbereidingsbescherming	11.44		4.49
aanpassen omgevingsplan aan tracébesluit	11.45		4.50
coördinatie uitvoeringsbesluiten tracébesluit	11.46		4.51
§ Overgangsbepalingen Waterwet	*§ 11.3.10*		*§ 4.3.10*
technische leidraad	11.47		4.52
kaart kustlijn	11.48		4.53
aanwijzing provincie	11.49		4.54
aanwijzing Rijk	11.50		4.55
nationaal waterplan	11.51		4.56
regionaal waterplan	11.52		4.57
beheerplan waterschappen en Rijk	11.53		4.58
legger	11.54		4.59
waterschapsverordening inclusief beschermingszone	11.55		-
technisch beheersregister	11.56		-
vrijstelling leggerplicht	11.57		4.60
peilbesluit	11.58		4.61
projectplan waterschap artikel 5.4 Waterwet	11.59		4.62
projectplan Rijk artikel 5.4 Waterwet	11.60		4.63
projectplan waterschap met projectprocedure § 5.2 Waterwet	11.61		4.64
projectplan Rijk met projectprocedure § 5.2 Waterwet	11.62		4.65
ongewoon voorval bodem of oever	11.63		4.66
calamiteitenplan	11.64		4.67

Oude indeling (departementale indeling)		**Nieuwe indeling (alfabetisch)**	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
maatregelen bij gevaar voor waterstaatswerken	11.65		4.68
aanwijzing provincie bij gevaar voor waterstaatswerken	11.66		4.69
getrapte aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken	11.67		4.70
aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken	11.68		4.71
toegangsverbod of toegangsbeperking	11.69		4.72
besluiten met toepassing van de coördinatiebepaling	11.70		4.73
grondwateronttrekkingsheffing	11.71		4.74
vergoeding kosten schadevergoeding	11.72		4.75
schade grondwateronttrekking	11.73		4.76
schade aan waterstaatswerken	11.74		4.77
verhaal kosten verontreiniging of aantasting bodem of oever	11.75		4.78
§ Overgangsbepalingen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	*§ 11.3.11*		*§ 4.3.11*
gefaseerde omgevingsvergunning artikel 2.5 Wabo	11.76		4.79
melding wijziging vergunninghouder	11.77		4.80
besluiten met toepassing van de coördinatiebepaling	11.78		4.81
§ Overgangsbepaling Wet beheer rijkswaterstaatswerken	*§ 11.3.12*		*§ 4.3.12*
toegangsverbod of toegangsbeperking	11.79		4.82
schade aan waterstaatswerken	11.80		4.83
§ Overgangsbepaling Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	*§ 11.3.13*		*§ 4.3.13*
zwemverbod of negatief zwemadvies	11.81		4.84
§ Overgangsbepaling Wet lokaal spoor	*§ 11.3.14*		*§ 4.3.14*
ruimtelijk profiel	11.82		4.85
§ Overgangsbepalingen Wet luchtvaart	*§ 11.3.15*		*§ 4.3.15*
actieplan geluid Rijk	11.83		4.87
actieplan geluid provincie	11.84		4.88

Oude indeling (departementale indeling)		**Nieuwe indeling (alfabetisch)**	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
wijziging grondslag gebieden in luchthavenindelingbesluit	11.85		4.89
voorbereidingsprocedure wijziging luchthavenverkeerbesluit en luchthavenbesluit	11.86		4.90
verklaring van geen bezwaar	11.87		4.91
§ Overgangsbepalingen Wet inzake de luchtverontreiniging	*§ 11.3.16*		*§ 4.3.16*
besluiten en lopende procedures gebaseerd op de Wet inzake de luchtverontreiniging	11.88		4.92
§ Overgangsbepalingen Wet milieubeheer	*§ 11.3.17*		*§ 4.3.17*
gemeentelijk rioleringsplan	11.89		4.93
mededeling voornemen verzoek om besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit	11.90		4.94
besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit	11.91		4.95
ontheffing van de plicht tot het maken van een project-mer of een beoordeling	11.92		4.96
			4.97
			4.98
besluit tot treffen maatregelen bij ongewoon voorval	11.93		4.99
gelijkstelling gemeentelijk luchtkwaliteitsplan	11.94		4.100
grondwaterbeschermingsheffing	11.95		4.101
§ Overgangsbepalingen Wet ruimtelijke ordening	*§ 11.3.18*		*§ 4.3.18*
nadere eisen	11.96		4.102
voorbereidingsbesluit bestemmingsplan	11.97		4.103
voorbereidingsbesluit inpassingsplan provincie en Rijk	11.98		4.104
geen belemmering provinciaal inpassingsplan	11.99		4.105
geen belemmering rijksinpassingsplan	11.100		4.106
ruimtelijke ontheffing provinciale verordening	11.101		4.108
provinciale ruimtelijke aanwijzing	11.102		4.109
ruimtelijke ontheffing Rijk	11.103		4.110

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