

INHOUDSOPGAVE MEMORIE VAN TOELICHTING (CONSULTATIEVERSIE)

MEMORIE VAN TOELICHTING	7
I ALGEMEEN	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Algemene opzet stelselherziening	7
1.3 Werking van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet	8
1.4 Plaats van de Invoeringswet in het brede wetgevingstraject	10
2 Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet	13
2.1 Aanvullingen van de Omgevingswet.....	13
2.1.1 Inhoud hoofdstuk 15.....	13
2.1.2 Nadeelcompensatie.....	16
2.1.3 Handhaving en Uitvoering.....	28
2.1.4 Digitaal stelsel van informatievoorziening	33
2.2 Aanpassingen van de Omgevingswet	39
2.2.1 Wijzigingen die het omgevingsplan betreffen	39
2.2.2 Aanpassing van de Omgevingswet aan de implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer	49
3. Het intrekken van wetten of vervallen van onderdelen daarvan	50
3.1 De wetten die worden ingetrokken	50
3.2 Het vervallen van grotere onderdelen van bestaande wetten	52
4. Wijzigingen van andere wetten als gevolg van de Omgevingswet	54
4.1 Algemeen.....	54
4.2 Wijzigingen die de rechtsbescherming betreffen	54
5. Hoofdpijnen van het overgangsrecht	58
5.1 Uitgangspunten overgangsrecht	58
5.2 Overgangsfase.....	59
5.3 Opbouw en indeling regels overgangsrecht.....	74
6. Invoering Omgevingswet	74
6.1 Invoeringsbegeleiding	74
7. Gevolgen van het wetsvoorstel.....	75
7.1 Algemeen.....	75
7.2 Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven	75

7.3 Gevolgen voor bestuurlijke lasten van overheden	75
7.4 Gevolgen voor het milieu	76
7.5 Gevolgen voor de rechtspraak.....	76
8. Voorbereiding wetsvoorstel Invoeringswet	76
9. Advisering en consultatie	76
9.1 Algemeen.....	76
9.2 Advisering	76
9.3 Consultatie	76
10. Inwerkingtreding	76
II. DE ARTIKELEN.....	77
HOOFDSTUK 1 AANVULLING EN WIJZIGING VAN DE OMGEVINGSWET	77
Artikel 1.1 (Omgevingswet).....	77
HOOFDSTUK 2 MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN.....	190
HOOFDSTUK 3 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES	191
Artikel 3.1 (Gemeentewet)	191
Artikel 3.2 (Huisvestingswet 2014).....	191
Artikel 3.3 (Leegstandwet)	191
Artikel 3.4 (Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte)	191
Artikel 3.5 (Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)	192
Artikel 3.6 (Wet algemene regels herindeling)	192
Artikel 3.7 (Wet op de huurtoeslag).....	192
Artikel 3.8 (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector)	192
Artikel 3.9 (Woningwet)	192
HOOFDSTUK 4 MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN	197
Artikel 4.1 (Uitvoeringswet verdrag chemische wapens).....	197
Artikel 4.2 (Wet grenzen Nederlandse territoriale zee)	197
HOOFDSTUK 5 MINISTERIE VAN DEFENSIE	198
Artikel 5.1 (Belemmeringenwet Landsverdediging)	198
HOOFDSTUK 6 MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN	199
Artikel 6.1 (Elektriciteitswet 1998)	199
Artikel 6.2 (Gaswet)	201
Artikel 6.3 (Meststoffenwet)	202
Artikel 6.4 (Mijnbouwwet)	202
Artikel 6.6 (Uitvoeringswet grondkamers)	205
Artikel 6.7 (Warmtewet)	205
Artikel 6.8 (Wet verbod pelsdierhouderij)	205
Artikel 6.9 (Wet windenergie op zee).....	205

HOOFDSTUK 7 MINISTERIE VAN FINANCIËN.....	207
Artikel 7.1 (Algemene douanewet)	207
Artikel 7.2 (Wet waardering onroerende zaken)	207
HOOFDSTUK 8 MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU	208
Afdeling 8.1 Intrekking van wetten.....	208
Artikel 8.1 (intrekken wetten).....	208
Onderdeel a (Belemmeringenwet Privaatrecht)	208
Onderdeel b (Crisis- en herstelwet)	208
Onderdeel c (Interimwet stad-en-milieubenadering)	210
Onderdeel d (Ontgrondingenwet)	210
Onderdeel e (Planwet verkeer en vervoer).....	210
Onderdeel f (Spoedwet wegverbreding)	210
Onderdeel g (Tracéwet)	210
Onderdeel h (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).....	210
Onderdeel i (Wet ammoniak en veehouderij)	211
Onderdeel j (Wet geurhinder en veehouderij)	212
Onderdeel k (Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden).....	212
Onderdeel l (Wet inzake de luchtverontreiniging)	212
Onderdeel m (Wet ruimtelijke ordening)	213
Afdeling 8.2 Wijziging van wetten.....	213
Artikel 8.2 (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening).....	213
Artikel 8.4 (Kernenergiewet)	214
Artikel 8.5 (Luchtvaartwet)	216
Artikel 8.6 (Spoorwegwet)	216
Artikel 8.7 (Waterschapswet)	218
Artikel 8.8 (Waterstaatswet 1900)	219
Artikel 8.9 (Waterwet).....	220
Artikel 8.10 (Wegenverkeerswet 1994)	222
Artikel 8.11 (Wegenwet)	222
Artikel 8.12 (Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels).....	222
Artikel 8.13 (Wet basisregistratie grootschalige topografie)	224
Artikel 8.14 (Wet beheer rijkswaterstaatswerken)	224
Artikel 8.15 (Wet bescherming Antarctica)	224
Artikel 8.16 (Wet herverdeling wegenbeheer)	225
Artikel 8.17 (Wet houdende verklaring van het algemeen nut der onteigening van percelen, erfdienstbaarheden en andere zakelijke rechten tbv de inrichting van een buisleidingenstraat vanaf Pernis langs Klundert naar de Schelde nabij de Nederlands-Belgische grens)	225
Artikel 8.18 (Wet infrastructuurfonds)	226
Artikel 8.19 (Wet kabelbaaninstallaties)	226
Artikel 8.20 (Wet lokaal spoor)	226

Artikel 8.21 (Wet luchtvaart)	227
Artikel 8.23 (Wet vervoer gevaarlijke stoffen)	248
Artikel 8.24 (Wet voorkoming verontreiniging door schepen)	249
HOOFDSTUK 9 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP	250
Artikel 9.1 (Erfgoedwet)	250
HOOFDSTUK 10 MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE	251
Artikel 10.1 (Algemene wet bestuursrecht)	251
Bijlage 2, artikel 1 (negatieve lijst)	252
Bijlage 2, artikel 2 (beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) ...	254
Artikel 10.2 (Burgerlijk Wetboek)	255
Artikel 10.3 (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)	256
Artikel 10.4 (Wet Justitie-subsidies)	257
Artikel 10.5 (Wet op de economische delicten)	257
Artikel 10.6 (Wet veiligheidsregio's)	268
HOOFDSTUK 11 OVERGANGSRECHT	270
Afdeling 11.1 Algemene overgangsbepalingen lopende procedures	270
§ 11.1.1 Toepassing en hoofdlijnen overgangsrecht lopende procedures	270
Artikel 11.1 (toepassingsbereik algemeen overgangsrecht lopende procedures)	270
§ 11.1.2 Startmoment van het overgangsrecht	272
Artikel 11.2 (overgangsrecht bij besluiten op aanvraag)	272
Artikel 11.3 (overgangsrecht ambtshalve besluiten met toepassing van afdeling 3.4 Awb)	273
Artikel 11.4 (overgangsrecht ambtshalve besluiten met toepassing van titel 4.1 Awb)	273
Artikel 11.5 (overgangsrecht besluiten met toepassing van de coördinatiebepalingen van de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)	273
§ 11.1.3 Einde van het overgangsrecht	274
§ 11.1.4 Bijzondere voorzieningen	275
Afdeling 11.2 Overgangsbepalingen (kern)instrumenten Omgevingswet	275
§ 11.2.1 Overgangsbepalingen omgevingsvisies	275
Artikel 11.6 (uitgestelde werking gemeentelijke omgevingsvisie)	276
Artikel 11.7 (gelijkstelling omgevingsvisies)	276
§ 11.2.2 Overgangsbepalingen omgevingsvergunningen	277
Artikel 11.8 (gelijkstelling bestaande vergunningen en ontheffingen)	277
Wordt-was-tabel omgevingsvergunning	279
Was-wordt-tabel wateractiviteiten artikel 6.5 Waterwet – artikel 5.1 Omgevingswet	285
Artikel 11.9 (nieuwe vergunningplicht ontstaat)	291
Artikel 11.10 (wijziging bevoegd gezag vergunningverlening)	291
§ 11.2.3 Overgangsbepalingen bestuurlijke sanctiebesluiten	292
Artikel 11.11 (overgangsrecht bestuursrechtelijke sanctiebesluiten)	292
§ 11.2.4 Overgangsbepalingen gedoogplichten	294
Artikel 11.12 (gedoogplichten Monumentenwet 1988 en Ontgrondingenwet)	295

Artikel 11.13 (gedoogplichten Belemmeringenwet Landsverdediging, Kernenergiewet, Waterwet en Wet inzake de luchtverontreiniging)	295
Artikel 11.14 (gedoogplichten Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Mijnbouwwet en Warmtewet)	296
Artikel 11.15 (gedoogplichten Drinkwaterwet, Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag en Wet lokaal spoor)	297
Artikel 11.16 (gedoogplichten Crisis- en herstelwet, Spoedwet wegverbreding, Spoorwegwet, Tracéwet en Wet ruimtelijke ordening)	297
Afdeling 11.3 Overgangsbepalingen ingetrokken en gewijzigde wetten	298
§ 11.3.1 Overgangsbepalingen Belemmeringenwet privaatrecht	298
Artikel 11.17 (besluiten gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht)	298
Artikel 11.18 (lopende procedures gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht)	299
§ 11.3.2 Overgangsbepalingen Crisis- en herstelwet	299
Artikel 11.19 (overgangsrecht Chw-bestemmingsplan)	300
Artikel 11.20 (overgangsrecht Chw-inpassingsplan)	301
Artikel 11.21 (overgangsrecht projectuitvoeringsbesluit)	301
§ 11.3.3 Overgangsbepalingen Interimwet stad-en-milieubenadering	301
Artikel 11.22 (meldingen gebaseerd op de Interimwet stad-en-milieubenadering)	301
§ 11.3.4 Overgangsbepalingen Erfgoedwet (en Monumentenwet 1988)	301
Artikel 11.23 (voorbeschermd rijksmonument)	302
Artikel 11.24 (lopende procedures vergunningen archeologische rijksmonumenten)	302
Artikel 11.25 (aanwijzingen als beschermd stads- of dorpsgezicht)	302
Artikel 11.26 (verordening in het belang van de archeologische monumentenzorg)	302
Artikel 11.27 (schade of dreigende schade aan archeologische monumenten)	303
§ 11.3.5 Overgangsbepalingen Tracéwet	303
Artikel 11.28 (gelijkstelling startbeslissing aan voornemen)	303
Artikel 11.29 (gelijkstelling structuurvisie aan voorkeursbeslissing)	304
Artikel 11.30 (overgangsrecht vastgesteld tracébesluit)	304
Artikel 11.31 (overgangsrecht nog niet vastgesteld tracébesluit)	305
Artikel 11.32 (coördinatie uitvoeringsbesluiten tracébesluit)	306
Artikel 11.33 (uitzondering beoordelingsregels uitvoering tracébesluit)	306
Artikel 11.34 (voorrangsregeling tracébesluit ten opzichte van omgevingsplan)	307
§ 11.3.6 Overgangsbepalingen Waterwet	307
Artikel 10.36 (technische leidraad)	308
Artikel 11.37 (kaart kustlijn)	308
Artikel 11.38 (aanwijzing provincie)	308
Artikel 11.39 (aanwijzing Rijk)	309
Artikel 11.40 (nationaal waterplan)	309
Artikel 11.41 (regionaal waterplan)	310
Artikel 11.42 (beheerplan waterschappen en Rijk)	311
Artikel 11.43 (legger)	311

Artikel 11.44 (waterschapsverordening inclusief beperkingengebieden)	312
Artikel 11.45 (technisch beheersregister)	313
Artikel 11.46 (vrijstelling leggerplicht)	313
Artikel 11.47 (peilbesluit).....	314
Artikel 11.48 (projectplan waterschap artikel 5.4 Waterwet).....	314
Artikel 11.49 (projectplan Rijk artikel 5.4 Waterwet)	315
Artikel 11.50 (projectplan waterschap met projectprocedure artikel 5.5).....	316
Artikel 11.51 (projectplan Rijk met projectprocedure artikel 5.5 Waterwet)	316
Artikel 11.52 (aanwijzing provincie bij gevaar voor waterstaatswerken)	316
Artikel 11.53 (getrapte aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken)	317
Artikel 11.54 (aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken)	318
Artikel 11.55 (toegangsverbod)	318
<i>§ 11.3.7 Overgangsbepalingen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht</i>	318
Artikel 11.56 (gefaseerde omgevingsvergunning artikel 2.5 Wabo)	318
Artikel 11.57 (melding wijziging vergunninghouder)	320
<i>§ 11.3.8 Overgangsbepalingen Wet beheer rijkswaterstaatswerken</i>	320
Artikel 11.58 (toegangsverbod rijkswaterstaatswerk)	320
<i>§ 11.3.9 Overgangsbepalingen Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden</i>	320
Artikel 11.59 (zwemverbod of negatief zwemadvies)	321
<i>§ 11.3.10 Overgangsbepalingen Wet lokaal spoor</i>	321
Artikel 11.60 (ruimtelijk profiel).....	321
<i>§ 11.3.11 Overgangsbepalingen Wet luchtvaart</i>	321
Artikel 11.61 (actieplan geluid Rijk).....	321
Artikel 11.62 (actieplan geluid provincie)	321
Artikel 11.63 (wijziging grondslag gebieden in LIB)	322
Artikel 11.64 (voorbereidingsprocedure wijziging LVB en luchthavenbesluiten)	322
Artikel 11.65 (gelijkstelling verklaring van geen bezwaar met ontheffing instructieregels) .	322
<i>§ 11.3.12 Overgangsbepalingen Wet inzake de luchtverontreiniging</i>	322
Artikel 11.66 (besluiten of lopende procedures gebaseerd op de Wet inzake de luchtverontreiniging)	322
<i>§ 11.3.13 Overgangsbepalingen Wet milieubeheer</i>	322
Artikel 11.67 (gemeentelijk rioleringsplan)	323
Artikel 11.68 (mededeling voornemen verzoek om besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit)	323
Artikel 11.69 (besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit)	323
Artikel 11.70 (ontheffing van de plicht tot het maken van een mer-beoordelingsbesluit of milieueffectrapport).....	324
Artikel 11.71 (gemeentelijke verordening afvloeiend hemelwater of grondwater)	324
Artikel 11.72 (gelijkstelling gemeentelijk luchtkwaliteitsplan)	324
<i>§ 11.3.14 Overgangsbepalingen Wet ruimtelijke ordening</i>	325

Artikel 11.73 (ruimtelijke plannen die deel uitmaken van het omgevingsplan)	325
Artikel 11.74 (aanwijzing urgent te verwezenlijken onderdelen)	328
Artikel 11.75 (wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht)	329
Artikel 11.76 (binnenplanse bevoegdheid tot stellen van nadere eisen)	329
Artikel 11.77 (uitsluiting gebruik afwijkbevoegdheid bestemmingsplan)	329
Artikelen 11.78 en 11.79 (provinciale en Rijksinpassingsplannen)	330
Artikel 11.80 (ruimtelijke ontheffing provinciale verordening)	330
Artikel 11.81 (provinciale ruimtelijke aanwijzing)	330
Artikel 11.82 (ruimtelijke ontheffing Rijk)	330
Artikel 11.83 (ruimtelijke aanwijzing door het Rijk)	330
Artikel 11.84 (eerbiedigende werking grondexploitatieovereenkomsten)	331
HOOFDSTUK 12 SLOTBEPALINGEN	332
Artikel 12.1 (overgangsrecht in Invoeringsbesluit, vangnetbepaling en hardheidsclausule)	332
Artikel 12.2 (internetpublicatie, voorhang en andere totstandkomingsvereisten Invoeringsbesluit en Invoeringsregelingen Omgevingswet)	333
Artikel 12.3 (inwerkingtreding)	333
Artikel 12.5 (Staatsblad)	333
Bijlagen bij de memorie van toelichting van de Invoeringswet Omgevingswet	334
BIJLAGE 1 LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN IN MEMORIE VAN TOELICHTING	334
BIJLAGE 2 TRANSPONERINGSTABELLEN	336
a. Transponeringstabel Belemmeringenwet landsverdediging	337
b. Transponeringstabel Belemmeringenwet Privaatrecht	339
c. Transponeringstabel Crisis- en herstelwet	341
d. Transponeringstabel Monumentenwet 1988	343
e. Transponeringstabel Ontgrondingenwet	349
f. Transponeringstabel Planwet Verkeer en vervoer	350
g. Transponeringstabel Tracéwet	351
h. Transponeringstabel Waterwet	351
i. Transponeringstabel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	357
j. Transponeringstabel hoofdstuk 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken	377
k. Transponeringstabel Wet inzake de luchtverontreiniging	378
l. Transponeringstabel Wet milieubeheer	381
m. Transponeringstabel Wet ruimtelijke ordening	392

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1.1 Inleiding

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

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

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

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet en bij de verdere uitwerking van de Omgevingswet in de vier voorgenomen uitvoeringsregelingen¹ heeft de regering vastgesteld dat er op onderdelen verbeteringen in de Omgevingswet kunnen worden aangebracht. Dit wetsvoorstel is ook bedoeld om die gewenste verbeteringen tot stand te brengen en enkele onvolkomenheden te corrigeren. Deels zijn deze verbeteringen en wijzigingen inhoudelijk van aard, deels technisch.

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

1.2 Algemene opzet stelselherziening

Aanleiding voor de Omgevingswet is dat het huidige omgevingsrecht verbrokkeld en verdeeld is over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

Het maatschappelijk doel van de Omgevingswet is het vanwege duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke behoeften te vervullen.

Om dit doel te bereiken houdt de Omgevingswet een stelselwijziging in voor het beheer van de fysieke leefomgeving. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is aangegeven dat de beoogde stelselwijziging moet leiden tot:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

¹ Het betreft hier het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het ontwerp van die voorgenomen besluiten is op 1 juli 2016 aan beide kamers der Staten-Generaal voorgelegd (Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 31).

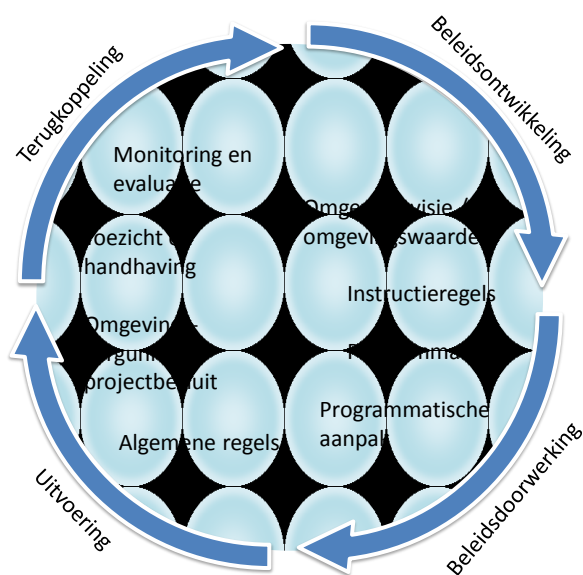
De Omgevingswet biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet. De Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. De wet verbetert direct na invoering de mogelijkheden voor integraal beleid en de bruikbaarheid. Verder vereenvoudigt de wet het omgevingsrecht substantieel. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden sneller. Naar schatting 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden ongeveer 400 omgevingsplannen. Dankzij deze bundeling worden kosten bespaard, onderzoekslasten beperkt en komen er betere mogelijkheden voor digitale vaststelling en beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

1.3 Werking van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet

De beleidscyclus als denkmodel voor de Omgevingswet

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus, weergegeven in figuur 1.

De figuur maakt inzichtelijk welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking hebben. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal. Dat komt in de Omgevingswet tot uitdrukking in de hierboven genoemde maatschappelijke doelen van de wet. De wet gaat uit van een veel meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving dan binnen de bestaande wetgeving mogelijk is.



Figuur 1: de beleidscyclus van de Omgevingswet

De zorg van de overheid is erop gericht om de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekortschiet en om kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn.

Het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus wordt getypeerd door 'beleidsontwikkeling'. De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie wordt door het Rijk, door de provincies en door gemeenten voor hun grondgebied vastgesteld. Het is een document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van de Omgevingswet. Het gaat hier om één kenbaar en integraal beleidsdocument met het gehele strategische omgevingsbeleid van de

visievaststellende overheid. Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de beleidsdoelen in de visie na te streven. De gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan kunnen concreter worden gemaakt door die ook stevig juridisch vast te leggen ("de luchtkwaliteit moet ten minste daaraan voldoen" of "de veiligheid van waterkeringen moeten ten minste zo zijn"). Die eisen worden dan vastgelegd in omgevingswaarden². Een omgevingswaarde is een maatstaf voor de staat voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of voor de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteitseisen voor water of lucht en waarden voor de bescherming tegen overstromingen en de veiligheid van waterkeringen.

Het tweede kwart aan de rechterzijde is aangeduid met '*beleidsdoorwerking*'.

Een belangrijk ordeningsprincipe van de Omgevingswet is decentralisatie. De doorwerking van het beleid van provincies en het Rijk voor de fysieke leefomgeving krijgt daarom in belangrijke mate gestalte door instructieregels. Dit zijn regels in de omgevingsverordening of op rijksniveau in een algemene maatregel van bestuur, die de taak- en bevoegdheidsuitoefening van decentrale bestuursorganen inkaderen. Het gaat bijvoorbeeld om regels over de inhoud, toelichting of motivering van een besluit in verband met geluid, geur of externe veiligheid, de bescherming van waardevolle landschappen of monumenten. Op rijksniveau worden die gebundeld in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving³.

Ook programma's zijn aan te merken als beleidsdoorwerking. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Vaak zal het gaan om uitwerkingen van de omgevingsvisie, bijvoorbeeld een programma over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van een gebied. Een programma is verplicht als dat volgt uit EU-richtlijnen of als de vereiste kwaliteit, vastgelegd in omgevingswaarden, niet wordt gehaald. Een bijzondere vorm van een programma is de programmatische aanpak.

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

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

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

Het bovenste kwart aan de linkerzijde wordt getypeerd door '*terugkoppeling*'.

² Voor een nadere toelichting op de voorgenomen omgevingswaarden op rijksniveau wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (Kamerstukken 33 118, nr. 31).

³ Voor een nadere toelichting op de voorgenomen instructieregels wordt eveneens verwezen naar de nota van toelichting bij dat voorgenomen besluit.

De activiteiten in de fysieke leefomgeving leiden tot ontwikkelingen in de feitelijke toestand. Via monitoring bepaalt de overheid of aan omgevingswaarden wordt voldaan en wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. Dat leidt in een cyclisch proces tot nieuwe visievorming en, waar nodig, nieuwe maatregelen. Verantwoordelijke bestuursorganen moeten ook door derden kunnen worden aangesproken op het al of niet realiseren van omgevingswaarden, kwaliteiten en projecten en op de uitvoering van beleid dat is vastgelegd in omgevingsvisies en programma's. Monitoring en de beschikbaarstelling van gegevens daaruit is hierbij van wezenlijk belang. Een belangrijke schakel in de cyclus is toezicht en handhaving.

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

Verder is een goede voorbereiding en betrokkenheid van derden bij de ontwikkeling van beleid en de besluitvorming over activiteiten ook van belang voor het functioneren van de beleidscyclus. In dit licht biedt de Omgevingswet mogelijkheden om de 'sneller en beter'-aanpak toe te passen. Het gaat kort gezegd om prikkels die een vroegtijdige, integrale visievorming en afweging over projectinitiatieven stimuleren, inclusief de betrokkenheid van derden daarbij, en om de borging door goede monitoring en bijsturing van beleidsprogramma's of projecten.

1.4 Plaats van de Invoeringswet in het brede wetgevingstraject

1.4.1 Het brede wetgevingstraject

Met de aanvaarding van de Omgevingswet door de Tweede en Eerste Kamer is een eerste essentiële wetgevingsstap gezet naar het einddoel van de Omgevingswet om alle wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in één wet te integreren. Het voorliggende wetsvoorstel vult die wet met enige essentiële onderdelen aan. Met het overgangsrecht, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel en de andere hierboven genoemde onderdelen, is de formele wetgeving zover gereed dat de Omgevingswet in werking kan treden. Maar daarmee is het genoemde einddoel nog niet gehaald. Zoals ook in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is beschreven is nog verdere wetgeving nodig om het einddoel te bereiken.⁴ Het gaat om vier afzonderlijke voorstellen van wet die aan het parlement ter goedkeuring zullen worden aangeboden. Die wetsvoorstellen gaan over de onderwerpen natuur, geluid, bodem en grondeigendom.

Deze onderwerpen waren nog in ontwikkeling toen het wetsvoorstel van de Omgevingswet werd ingediend. Het is de bedoeling dat deze Aanvullingswetten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een geïntegreerd onderdeel vormen van die wet zodat dan het einddoel op formeel wetsniveau is bereikt.⁵

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 320.

⁵ Artikel I van dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet zoals die is gepubliceerd in Stb. 2016, 156. De Omgevingswet zal verder nog worden gewijzigd door de voorziene Aanvullingswetten geluid, bodem, natuur en grondeigendom. In dit wetsontwerp is nog geen rekening gehouden met die andere wijzigingsvoorstellen. Het kan daardoor voorkomen dat nieuw in te voegen artikelen of onderdelen hetzelfde nummer krijgen. Op dit moment valt de volgorde van totstandkoming van de verschillende wetsvoorstellen nog niet te bepalen. In een latere fase zullen de wetsvoorstellen wetstechnisch op elkaar worden afgestemd. Ook zullen daarin samenloopbepalingen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de wijzigingen op een correcte manier in de Omgevingswet worden opgenomen.

1.4.2 Aanvullingswetgeving op thema's

Natuur

De Omgevingswet gaat uit van een samenhangende aanpak die ervoor zorgt dat alle relevante belangen worden meegenomen. Natuur is daarbij een belangrijk thema. Niet zolang geleden heeft het parlement een nieuwe Wet natuurbescherming aanvaard⁶. Het wettelijke stelsel is ten opzichte van de vroegere natuurwetgeving sterk gemoderniseerd en vereenvoudigd, waarbij de Europese en internationale verplichtingen centraal zijn gesteld en bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken in hoofdzaak bij provincies zijn belegd. Dit laatste in overeenstemming met de afspraken in het Bestuursakkoord natuur⁷ en het Natuurpact.⁸ De uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wet natuurbescherming zijn al afgestemd op die van de Omgevingswet. Voor de vergunning- en ontheffingverlening kan worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning⁹. Ten tijde van de indiening van het voorliggende wetsvoorstel is het ontwerp van de Aanvullingswet natuur in consultatie gebracht. Dat wetsvoorstel voorziet in de invoering van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet met een toereikende wettelijke basis voor nadere uitvoeringsregelgeving bij algemene maatregel van bestuur. De inhoudelijke regels over natuur zullen hun beslag krijgen in het voorgenomen Omgevingsbesluit, het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, die alle uitvoering geven aan de Omgevingswet. Het zogeheten Aanvullingsbesluit natuur zal hierin voorzien. De regering verwacht dat zij aan het eind van 2017 het wetsvoorstel voor deze Aanvullingswet bij de Tweede Kamer kan indienen.

Geluid

Geluid heeft grote invloed op de kwaliteit van de leefomgeving. Mensen ervaren geluid als een directe, negatieve invloed op het welzijn. Bij hogere belasting treedt schade op aan de gezondheid. Geluid speelt dan ook bijna altijd een rol bij nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Om geluid te reguleren, zijn regels gesteld aan de belangrijkste geluidbronnen (wegen, spoor en industrieterreinen) in verhouding tot geluidgevoelige gebouwen zoals woningen, scholen, kinderdagverblijven en medische instellingen. Dit is in de jaren '70 van de vorige eeuw vastgelegd in de Wet geluidhinder. Omdat deze wet steeds uitgebreider en complexer is geworden, is er de afgelopen jaren gewerkt aan de vereenvoudiging en modernisering van de geluidregels. Grote stap hierin was de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur. Deze systematiek wordt in de Aanvullingswet geluid verbreed naar provinciale wegen en industrieterreinen. In het aan het parlement voor te leggen wetsvoorstel Aanvullingswet geluid zullen enkele (beleidsneutrale) verbeterpunten doorgevoerd worden die uit de praktijk met geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur naar voren zijn gekomen. Op 22 maart 2016 is het ontwerp wetsvoorstel voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht.

Bodem

Het uitgangspunt van het Nederlandse bodembeleid is en blijft het bereiken van een goede bodemkwaliteit door het voorkomen van nieuwe verontreinigingen en het opruimen van bestaande verontreinigingen. Zoals de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu al in haar brief van 7 oktober 2015 schreef, voert de Aanvullingswet bodem enige vernieuwingen door ten opzichte van de momenteel geldende Wet bodembescherming¹⁰.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 1 en verder.

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

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

⁹ Zie Kamerstukken II 2015/16, 33 348, nr. 177, blz. 2-3.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

Op 22 maart 2016 is het ontwerp voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht.

Grondeigendom

De Aanvullingswet grondeigendom is bedoeld om het instrumentarium voor grondbeleid beter toe te snijden op de sterk uiteenlopende maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarbij is het aan gemeenten en provincies zelf om te bepalen hoe zij hun grondbeleid vormgeven en of zij een faciliterend of een actief grondbeleid of combinaties daarvan willen voeren. In deze Aanvullingswet worden de instrumenten onteigening, voorkeursrecht, herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied samengebracht, vereenvoudigd, toegankelijk gemaakt en geharmoniseerd. Aan deze instrumenten wordt vrijwillige stedelijke herverkaveling als nieuw instrument toegevoegd. Verder wordt in deze Aanvullingswet ook een aantal wijzigingen in de regeling van het kostenverhaal opgenomen om dit te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken. Op 1 juli 2016 is het ontwerp voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht.

1.4.3 Het overgangsrecht voor de Omgevingswet en de vier Aanvullingswetten

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in het overgangsrecht voor de Omgevingswet zoals die luidde toen dat wetsvoorstel werd ingediend. Het is zeker dat de vier beschreven Aanvullingswetten elk ook weer overgangsrechtelijke voorzieningen moeten treffen. Die zullen onderdeel worden van de afzonderlijke Aanvullingswetten.

1.4.4 Het traject voor de uitvoeringsregelingen

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

Vier basisbesluiten

Op 1 juli 2016 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de ontwerpen voor de vier uitvoeringsbesluiten van de Omgevingswet aan de beide Kamers der Staten-Generaal ter kennis gebracht¹¹. Het betreft:

- *Het Besluit activiteiten leefomgeving*
Dit bevat de rechtstreeks werkende regels die het Rijk stelt aan activiteiten van burgers, bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving. Het gaat onder meer om activiteiten die het milieu belasten, activiteiten rondom wegen en waterstaatswerken en activiteiten die betrekking hebben op cultureel erfgoed. Het ontwerpbesluit beschrijft welke regels gelden, welke ruimte er is om af te wijken van de regels en wanneer een vergunning nodig is.
- *Het Besluit bouwwerken leefomgeving*
Dit ontwerpbesluit stelt algemene rijksregels voor activiteiten als het in stand houden, bouwen en slopen van bouwwerken. Deze regels zijn in de praktijk vooral van belang voor burgers en bedrijven.
- *Het Omgevingsbesluit*
Dit richt zich tot burgers, bedrijven en overheden. Het geeft in aanvulling op de Omgevingswet onder meer aan welke procedures moeten worden doorlopen en wie het bevoegde gezag is voor vergunningverlening. Ook de regels voor milieueffectrapportage, kostenverhaal en financiële zekerheidsstelling zijn in dit ontwerpbesluit opgenomen.
- *Het Besluit kwaliteit leefomgeving*

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 31.

Dit bevat de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk, die zijn gesteld voor het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. Het gaat dan om instructieregels, omgevingswaarden, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en regels over monitoring en gegevensbeheer.

Aanvullingsbesluiten

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

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

Invoeringsbesluit Omgevingswet

Het overgangsrecht in dit wetsvoorstel voorziet in het treffen van voorzieningen die een soepele overgang van de huidige wettelijke stelsels naar het nieuwe stelsel mogelijk maken. Omdat de vier voorgenomen basisbesluiten op veel onderdelen vernieuwingen aanbrengen, is het noodzakelijk om ook daarop toegesneden overgangsrechtelijke voorzieningen te treffen. Die zullen worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

2 AANVULLINGEN EN WIJZIGINGEN VAN DE OMGEVINGSWET

2.1 Aanvullingen van de Omgevingswet

2.1.1 Inhoud hoofdstuk 15

2.1.1.1 Inhoud en opbouw

Hoofdstuk 15 is in de Omgevingswet gereserveerd voor schade. Dit hoofdstuk zal regelingen bevatten voor de vergoeding van schade die door de overheid wordt veroorzaakt als gevolg van rechtmatig overheidshandelen.

Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet bevat twee regelingen voor schadevergoeding door rechtmatig overheidshandelen. Het gaat om een algemene regeling voor schadevergoeding door rechtmatig overheidshandelen (nadeelcompensatie) en om een regeling voor schadevergoeding als gevolg van het opleggen van gedoogplichten. Deze regelingen worden opgenomen in afdeling 15.1 onderscheidenlijk afdeling 15.2.

Hoofdstuk 15 wordt via de Aanvullingswetten grondeigendom en natuur nog aangevuld met onder meer regels voor schadeloosstelling als gevolg van onteigening en van een voorkeursrechtbeschikking, of schade als gevolg van in het wild levend dieren.

Hoofdstuk 13 bevat daarnaast ook financiële bepalingen. Het bevat onder meer een regeling over schadevergoeding die een burger of bedrijf *aan* de overheid moet betalen. Dat hoofdstuk bevat in algemene zin regels over financiële verplichtingen die een burger of bedrijf opgelegd krijgt door de overheid. Ook bevat hoofdstuk 13 regels over kostenverhaal tussen overheden onderling.

2.1.1.2 Nadeelcompensatie

Het wetsvoorstel bevat in afdeling 15.1 een regeling voor nadeelcompensatie. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet¹² was deze regeling al aangekondigd. Nadeelcompensatie omvat de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt in de uitoefening van haar publiekrechtelijke taak of bevoegdheid. Niet alle schade wordt vergoed, maar alleen de schade die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en een burger onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers. Afdeling 15.1 heeft zowel betrekking op nadeelcompensatie als wat onder de geldende wetgeving wordt verstaan onder planschade.

In het geldende omgevingsrecht wordt onderscheid gemaakt tussen nadeelcompensatie en planschade. Afdeling 15.1 gebruikt de term 'nadeelcompensatie'.

Nadeelcompensatie is de overkoepelende term voor een tegemoetkoming in de schade die wordt geleden door rechtmatige besluiten van de overheid in abnormale gevallen. Te denken is aan schadevergoeding voor langdurige wegopenbrekingen, aanleg van metrostations en grootschalige waterwerken. Nadeelcompensatie wordt nu nog geregeld door diverse wetten die voor een groot deel opgaan in de Omgevingswet. Daarnaast wordt in de huidige praktijk ook nadeelcompensatie vergoed zonder dat daarvoor een basis bestaat in een formele wet. Vaak geldt hiervoor een lagere verordening of een beleidsregel.

Planschade is schade die wordt geleden ten gevolge van planologische besluitvorming. Dit wordt nu nog geregeld in afdeling 6.1 van de Wro. *Directe planschade* is schade die het gevolg is van het wijzigen van bestaande rechten, bijvoorbeeld door het beëindigen van functies of het opleggen van extra verplichtingen aan een burger of bedrijf. *Indirecte planschade* is schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf. Een voorbeeld van indirecte planschade is een bestemmingsplan dat de bouw van een betonmortelcentrale of hoge woonflat mogelijk maakt, waardoor een naast gelegen perceel in waarde daalt.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorziet in een algemene regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 van die wet. Deze regeling is door het parlement aangenomen maar nog niet in werking getreden, in afwachting van een wet die bestaande regelingen over nadeelcompensatie aanpast of intrekt (Aanpassingswet nadeelcompensatie). De regeling in de Awb vormt de basis voor afdeling 15.1. Op een aantal punten wordt de regeling in de Awb aangevuld, waarover hierna meer in paragrafen 2.1.2.1 en volgende van deze toelichting.

Titel 4.5 van de Awb en afdeling 15.1 hebben alleen betrekking op vergoeding van schade die door rechtmatig overheidshandelen is veroorzaakt. Schadevergoeding door onrechtmatig overheidshandelen valt daarmee niet onder het toepassingsbereik van titel 4.5 van de Awb en afdeling 15.1. Schade die daardoor wordt veroorzaakt, kan worden verkregen op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

Verder bestrijken deze regelingen alleen de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt bij de uitoefening van een publiekrechtelijke taak of bevoegdheid. Sommige bestaande schaderegelingen kwalificeren strikt genomen niet als nadeelcompensatie omdat zij niet het gevolg zijn van actief overheidshandelen (het flora- en faunafonds, bedoeld in artikel 6.3 van de Wet natuurbescherming).

Ook wetten in formele zin vallen niet onder de reikwijdte van de regeling voor nadeelcompensatie door het gebruik van de term "bestuursorgaan" in artikel 4:126, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 1:1 van de Awb. Verder is titel 4.5 op grond van artikel 1:6, aanhef en onder a, van de Awb niet van toepassing op strafvorderlijk optreden.

Een verzoek om nadeelcompensatie kan worden gedaan, los van het besluit dat de schade heeft veroorzaakt. De voorbereiding van het schadeveroorzakende besluit wordt daarmee niet belast met de afwikkeling van verzoeken om nadeelcompensatie. Omgekeerd is het maken van bezwaar of het instellen van beroep tegen het schadeveroorzakende besluit geen vereiste om nadeelcompensatie

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 208.

toe te kennen. Evenmin wordt de mogelijkheid om nadeelcompensatie toe te kennen beperkt door het relativiteitsvereiste zoals dat in artikel 8:69a van de Awb is vastgelegd, of door het zogenoemde specialiteitsbeginsel (vgl. Kamerstukken I 2012/13, 32 621, C, blz. 2). Van belang is alleen of de benadeelde door het schadeveroorzakende besluit of de schadeveroorzakende maatregel schade lijdt.

Het relativiteitsvereiste is voor het bestuursrecht opgenomen in artikel 8:69a van de Awb. Daarin is bepaald dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de schending van een geschreven of ongeschreven regel als deze kennelijk niet strekt tot bescherming van degene die zich op de regel beroept. Het specialiteitsbeginsel houdt – kort weergegeven – in dat de belangenafweging door een bestuursorgaan beperkt dient te blijven tot de belangen die de desbetreffende wet beoogt te beschermen¹³.

2.1.1.3 Verhouding nadeelcompensatie tot schade bij gedoogplichten

Hoofdstuk 10 van de Omgevingswet regelt het opleggen van gedoogplichten, hoofdstuk 15 de schadevergoeding voor gedoogplichten. Hoofdstuk 10 van de Omgevingswet bevat een bijzondere regeling voor de oplegging van de daar genoemde gedoogplichten. De Omgevingswet sluit niet uit dat bijvoorbeeld ook het omgevingsplan gedoogplichten bevat, maar daarvoor geldt geen bijzondere regeling voor de oplegging van deze plichten.

Een gedoogplicht omvat de plicht om een perceel een (bouw)werk of werkzaamheid te dulden dat vanwege het algemeen daar moet zijn of moet worden uitgevoerd. Hoofdstuk 10 bevat diverse gedoogplichten voor het dulden van onderzoek, onderhoud, wegen, waterstaatswerken energienetten, gasproductienetten, mijnbouwwerk, ontgroningen en archeologisch onderzoek.

Afdeling 15.2 bevat een eigen regeling voor de vergoeding van schade die het gevolg is van een gedoogplicht die op grond van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet is opgelegd. Deze regeling gaat voor op de regeling voor nadeelcompensatie in afdeling 15.1. Hoofdstuk 15 is zo opgebouwd dat 15.1 (nadeelcompensatie) de algemene regeling is voor schadevergoeding als gevolg van rechtmatig overheids-handelen. Afdeling 15.2 gaat als bijzondere schadevergoedingsregeling voor op afdeling 15.1. Dat past bij artikel 4:126, tweede lid, aanhef en onder d van de Awb. Daarin is bepaald dat schadevergoeding op grond van dat artikel niet mogelijk is als de schadevergoeding anderszins is verzekerd (zie ook Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, blz. 18).

Dat betekent dat afdeling 15.1 *niet* van toepassing is op schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten die op grond van hoofdstuk 10 zijn opgelegd. Voor schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten geldt bijvoorbeeld geen aftrek op grond van het normale maatschappelijke risico en geen wettelijk forfait dat in artikel 15.6 van dit voorstel is opgenomen. Dat past bij de inbreuken die sommige gedoogplichten maken op de eigendom, zoals het dulden van hoogspanningslijnen of windturbines.

De lijn dat afdeling 15.1 voor gaat op afdeling 15.1 kan ten opzichte van bestaande wetgeving vooral voor het waterdomein gevolgen hebben. Schadevergoeding als gevolg van de plicht om onderhoud aan een waterstaatswerk te gedogen bijvoorbeeld, wordt op grond van de Waterwet via het bestuursrecht afgewikkeld. Op grond van dit voorstel wordt schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten echter afgewikkeld via een dagvaardingsprocedure bij de burgerlijke rechter als niet tot minnelijke overeenstemming wordt gekomen (zie artikel 15.14).

¹³ Zie over het specialiteitsbeginsel de annotatie van R.J.N. Schlössels bij de uitspraak van de AbRS 1 april 1996, H01.95.0319 (JB 1996/155).

Voor het waterdomein gaat het om de volgende gedoogplichten:

10.2, eerste lid	onderhoud, onderzoek en graven aan waterstaatswerken
10.3, eerste lid	ontvangst baggerspecie
10.3, derde lid	grondwateronttrekking
10.3, vierde lid	inundatie bergingsgebied of gronden in oppervlaktelichaam
10.13	drink- en afwatervoorziening
10.17	onderzoek naar en aanleg van waterstaatswerken

De gedoogplicht voor grondwateronttrekkingen is in 10.3, derde lid, zo omschreven dat het niet alleen het 'slaan van de put' omvat, maar ook de schade die door een onttrekking in de omgeving wordt uitgevoerd. Voor grondwateronttrekkingen heeft dit tot gevolg dat een eventuele gerechtproceduure over de schade exclusief wordt afgewikkeld via een dagvaardingsproceduure bij de burgerlijke rechter.

Wat betreft schade in geval van bergingsgebieden geldt dat de gedoogplicht zich alleen uitstrekt over de daadwerkelijke inundatie van het gebied. De aanwijzing of inrichting van het bergingsgebied is het gevolg van het projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap of van het omgevingsplan. Schade die daarvan het gevolg is, komt voor vergoeding in aanmerking via afdeling 15.1 (nadeelcompensatie).

2.1.2 Nadeelcompensatie

2.1.2.1 Doelstelling van afdeling 15.1

De voorstellen die in afdeling 15.1 worden gedaan wat betreft nadeelcompensatie kunnen niet los worden gezien van de aanleiding en doelstellingen van de Omgevingswet. Aanleiding voor de Omgevingswet is dat het huidige omgevingsrecht verbrokkeld en verdeeld is over tientallen wetten. De geldende wetgeving bevat aparte wetten over bijvoorbeeld bodem, bouwen en geluid. Deze worden geïntegreerd in de Omgevingswet.

De voorgestelde regeling voor nadeelcompensatie sluit hierop aan en op de doelstellingen van de Omgevingswet en de daarin opgenomen instrumenten. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Concreet kan de aansluiting van afdeling 15.1 op de verbeterdoelstellingen en op het stelsel van de Omgevingswet goed worden weergegeven aan de hand van het omgevingsplan. In het omgevingsplan komen de verbeterdoelen van de Omgevingswet duidelijk tot uitdrukking. Het bevat voor burgers de rechten en verplichtingen over de fysieke leefomgeving waarmee de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht worden vergroot. In het omgevingsplan kan een samenhangende benadering worden bewerkstelligd, omdat het op lokaal niveau de regels van diverse overheden en over verschillende taken en bevoegdheden bij elkaar brengt.

Verbrede reikwijdte omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan

Het omgevingsplan gaat regels bevatten over onder meer geur, geluid, externe veiligheid, welstand en regels uit lokale verordeningen over bijvoorbeeld de inzameling van hemelwater, kappen van bomen en uitwegen. Ten opzichte van het bestemmingsplan wordt de reikwijdte van een omgevingsplan verbreed. De verbreding kan bestaan uit regels waarvan de concrete toepassing afhankelijk is van een nader afwegingsmoment, zoals de vergunningplicht voor een uitweg of het kappen van een boom. Het omgevingsplan krijgt in tegenstelling tot het bestemmingsplan veel meer het karakter van een (digitale) verordening die gaat over de fysieke leefomgeving als geheel

in plaats van een plan dat concrete regels geeft over bouwen en grondgebruik. Vaker dan nu met het bestemmingsplan het geval is, zal pas op basis van een concreet initiatief een representatieve inschatting van de schade kunnen worden gemaakt die het gevolg is van een omgevingsplan.

Flexibele en dynamische opzet mogelijk maken

De Omgevingswet maakt het daarnaast mogelijk om een omgevingsplan een flexibele en dynamische opzet te geven. Met de Omgevingswet hoeft niet elk aspect van de fysieke leefomgeving tot in detail vastgelegd te zijn. Niet voor ieder gebied zal voor een dergelijke opzet worden gekozen. In gebieden waar beheer en behoud voorop staan, zoals in beschermde stads- en dorpsgezichten, kan voor een gedetailleerde en beschermende regeling in een omgevingsplan worden gekozen. In andere gebieden kan een gemeente kiezen voor een globaal omgevingsplan of voor een mengvorm van gedetailleerd en globaal. Welke keuze de gemeente maakt, zal afhankelijk zijn van het gebied. Een centrum stedelijk gebied vraagt om andere keuzes dan een gebied voor bedrijven of een landelijk gebied.

Omgevingsplannen kunnen in tegenstelling tot bestemmingsplannen ruimte laten voor een nadere afweging als een concreet initiatief van de burger zich aandient. Dat kan door het opnemen van globale functies waarbij duidelijke randvoorwaarden worden gesteld aan het benutten van de mogelijkheden die het plan biedt. In een omgevingsplan kan ook worden gewerkt met open normen waarvan de concrete toepassing afhankelijk kan zijn van een nader afwegingsmoment. De geldende schadereregeling uit de Wro staat geregeld in de weg aan het maken van dergelijke plannen¹⁴. Om de schaderisico's te beheersen, worden vaak gedetailleerde plannen gemaakt omdat zo nauwkeurig de risico's in beeld kunnen worden gebracht. Maar ook als bij voorbaat voor laagdynamische gebieden gedetailleerde plannen worden gemaakt, kan het risico op planschade een belemmering zijn om in beperkte mate nieuwe bouwmogelijkheden toe te staan. Afdeling 15.1 is er op gericht deze belemmering weg te nemen. In paragraaf 2.12.7 van deze memorie van toelichting wordt beschreven hoe deze belemmeringen worden weggenomen.

De reden dat het risico op planschade nu vaak in de weg staat het maken van globale en flexibele plannen in de weg staat, is onder meer gelegen in de wijze waarop de schade wordt vastgesteld. Op grond van de Wro wordt de schade vrijwel altijd bepaald aan de hand van een vergelijking tussen de maximale mogelijkheden van het oude en het nieuwe plan, ongeacht of deze maximale mogelijkheden zijn of worden gebruikt. Verder wordt de schade vastgesteld nadat het nieuwe bestemmingsplan onherroepelijk is. Gemeenten moeten planschade uitkeren voordat dat van de mogelijkheden van het nieuwe plan gebruik is gemaakt. Voor plannen waar bij vaststelling de initiatiefnemers onbekend zijn, is onzeker of de kosten van planschade volledig kunnen worden verhaald. Het gevolg van dat de geldende regeling voor planschade is dat het risico op schade relatief zwaar drukt op kleinere ontwikkelingen als inbreidingslocaties, op herstructurering van bestaande woon- en buitengebieden, op transformaties van gebouwen en van stedelijke omgevingen in geval van krimp. Dit komt doordat grote reserveringen moeten worden gemaakt om theoretische planschaderisico's af te dekken, terwijl de opbrengsten relatief gering zijn of niet aanwezig.

Aansluiten op stelselherziening

Naast de verbeterdoelstellingen van de Omgevingswet, moet de regeling voor nadeelcompensatie ook aansluiten op de stelselherziening die de Omgevingswet omvat. De Omgevingswet bevat met het oog op de stelselherziening een aantal (kern)instrumenten die hun eigen plaats hebben in de beleidscyclus van de wet (zie daarvoor paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting). Daarnaast is in de Omgevingswet een aantal keuzes gemaakt over de verdeling van taken en bevoegdheden over rijk, provincie, waterschap en gemeente. De rollen en verantwoordelijkheden zijn beschreven in hoofdstukken 2 tot en met 4 van de Omgevingswet.¹⁵ Dat leidt tot een aantal aanvullingen op de regeling voor nadeelcompensatie in de Awb die hierna in de paragrafen 2.1.2.3 tot en met 2.1.2.5 worden beschreven.

Alles bij elkaar is afdeling 15.1 er op gericht de overheid, initiatiefnemer en benadeelde vooraf meer duidelijkheid te bieden over de vraag in welke gevallen om schadevergoeding kan worden verzocht, wanneer daarom kan worden verzocht, welk orgaan het verzoek afwikkelt, wie de

¹⁴ Zie o.m. A.G.A. Nijmeijer, "Van bestemmingsplan naar omgevingsplan. Een uitnodigende ontwikkeling?", in: "Terecht Bouwrecht. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk (R.J.Cremers rec.)", blz. 233-249

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 42-45 en blz. 72-87.

schadevergoeding uiteindelijk betaalt en wat de omvang van de schadevergoeding zal zijn. Duidelijkheid vooraf maakt een integrale en waar nodig flexibele aanpak van de fysieke leefomgeving beter mogelijk. Daarmee draagt afdeling 15.1 bij aan het bereiken van de verbeterdoelstellingen van de stelselherziening.

2.1.2.2 Verhouding afdeling 15.1 tot titel 4.5 Awb

De Awb voorziet in een algemene regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 van die wet. Deze regeling is door het parlement aangenomen, maar nog niet in werking getreden. De titel bevat algemene grondslagen voor de toekenning van nadeelcompensatie en zorgt daarmee voor vereenvoudiging en vermindering van de regeldruk. Titel 4.5 Awb bevat verder uniforme bepalingen over eisen die aan een verzoek om nadeelcompensatie worden gesteld (artikel 4:127), over de mogelijkheid tot het heffen van een recht voor de behandeling van een verzoek om nadeelcompensatie (artikel 4:128) en over de vergoeding van bijkomende schade en proceskosten (artikel 4:129). Verder staan er uniforme bepalingen in over de beslistermijn (artikel 4:130) en over de verjaringstermijn (artikel 4:131). Voor de burger leidt de regeling tot een laagdrempelige en inzichtelijke procedure voor nadeelcompensatie met rechtsbescherming bij de bestuursrechter.

Deze uitgangspunten sluiten aan bij de doelstellingen van de Omgevingswet. Het voorstel voor afdeling 15.1 neemt titel 4.5 Awb daarom tot uitgangspunt. Dat betekent dat de grondslagen en procedurele bepalingen van titel 4.5 Awb van toepassing zullen zijn op de toekenning van nadeelcompensatie op grond van de Omgevingswet. Titel 4.5 Awb zal voorafgaande of in ieder geval gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden.

De regeling in de Awb is nog niet in werking getreden, in afwachting van een wet die bestaande regelingen over nadeelcompensatie aanpast of intrekt¹⁶. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor titel 4.5 Awb is bijvoorbeeld aangekondigd dat nadere keuzes over de aanpassing van de Wro en andere wetten aan de Awb worden gemaakt bij de Aanpassingswet nadeelcompensatie¹⁷. Voor de wetten die opgaan in de Omgevingswet, zal niet deze Aanpassingswet voorzien in aansluiting op titel 4.5 Awb, maar het bestaande regime blijven gelden totdat de wetten opgaan in de Omgevingswet.

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is ingediend nadat het parlement het voorstel voor de regeling in de Awb heeft aangenomen. De regeling in de Awb kon dan ook geen rekening houden met de doelstellingen van de Omgevingswet, de kerninstrumenten van de wet en de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden op grond van deze wet. Het voorstel dat is opgenomen in afdeling 15.1, vult de regeling in de Awb daarom op een aantal punten aan.

Afdeling 15.1 zal gelden als een bijzondere regeling ten opzichte van titel 4.5 Awb, die de algemene regeling voor nadeelcompensatie bevat. Afdeling 15.1 heeft voorrang op de regeling in de Awb. Voor zover een aanvulling niet nodig is, wordt teruggevallen op de Awb. Dat is het geval bij de grondslag voor toekenning van nadeelcompensatie en de procedurele bepalingen die in de Awb zijn opgenomen (vgl. de artikelen 4:127 tot en met 4:131 Awb).

2.1.2.3 Reikwijdte van afdeling 15.1

De reikwijdte van afdeling 15.1 bevat ten opzichte van titel 4.5 Awb een duidelijke afbakening. Artikel 4:126, eerste lid, van de Awb bepaalt dat op grond van elk handelen door de overheid in het kader van een rechtmatige uitoefening van een haar toegekende taak of bevoegdheid om schadevergoeding kan worden verzocht. De regeling in de Awb biedt daarmee een brede grondslag voor verzoeken om nadeelcompensatie, zonder limitatieve lijst van schadeoorzaken. Dit kan goed werken in gevallen waar de overheid zowel uitvoerder als bevoegd gezag is én de uitvoering van de activiteiten geen langdurig of getrapt besluitvormingsproces (waarbij besluitvorming vaak via verschillende bestuurslagen verloopt) kent.

¹⁶ Aanpassingswet nadeelcompensatie. Een opsomming van aan te passen wetten is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 6, blz. 14-15).

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 261, nr. 6, blz. 15.

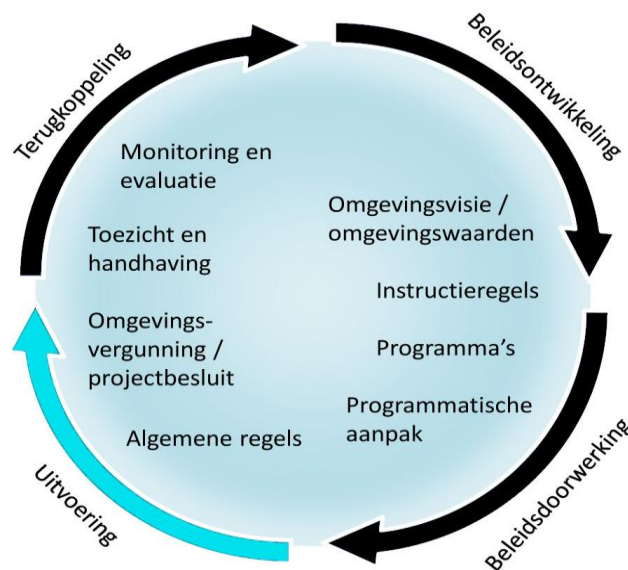
Voor besluitvorming in het omgevingsrecht (zoals gebiedsontwikkeling met diverse betrokken overheden of de voorbereiding van grote projecten) is de grondslag van de Awb echter te breed. De Awb biedt immers een grondslag om op elk moment in het besluitvormingsproces een verzoek in te dienen, dus bijvoorbeeld na het geven van een instructieregel door Rijk of provincie, bij de voorbereiding van besluiten, na het vaststellen van een omgevingsvisie of een uitspraak van een bestuurder. Verzoeken om nadeelcompensatie zijn dan al mogelijk als de integrale besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen nog niet is afgerond. Dit kan ertoe leiden dat overheden zich belemmerd voelen om deze beleidsvoornemens kenbaar te maken, omdat zij vrezen dat dit tot nadeelcompensatie kan leiden. Nadeelcompensatie kan dan een transparant en interactief besluitvormingsproces belemmeren, terwijl het nu juist één van de doelstellingen van de Omgevingswet is om de burger in een vroeg stadium bij nieuwe ontwikkelingen te betrekken.

Het is niet uitgesloten dat een ruime reikwijdte voor verzoeken om nadeelcompensatie tot een aanzuigende werking van verzoeken leidt, waardoor de bestuurslasten worden vergroot. Het besluitvormingsproces zou met een ruime reikwijdte van afdeling 15.1 te veel worden belast door verzoeken om nadeelcompensatie, los van de vraag of de verzoeken tot het uitkeren van schade leiden.¹⁸

Zonder een duidelijke afbakening van het moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht, dreigen overheid en burger in debat te raken over de vraag of al schade is ontstaan of dat schade zich pas op een later moment voordoet. Wanneer schade ontstaat door een omgevingsplan waarbij een instructieregel van het Rijk of de provincie is verwerkt, is het niet uitgesloten dat overheden voor de afhandeling van schadeverzoeken naar elkaar gaan verwijzen, waarvan de burger de dupe wordt.

Afdeling 15.1 bakent om deze redenen de besluiten of activiteiten af op grond waarvan om nadeelcompensatie kan worden verzocht. In artikel 15.1 staan de besluiten of activiteiten op grond waarvan om vergoeding van schade kan worden verzocht. Daarmee is zowel voor de burger als het bestuursorgaan duidelijk op welke besluiten of maatregelen een aanvraag om nadeelcompensatie kan worden gebaseerd en welk bestuursorgaan bevoegd is om het verzoek te behandelen. Uitgangspunt bij het aanwijzen van de schadeoorzaken is in de eerste plaats geweest dat het moet gaan om besluiten die rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven scheppen. Een omgevingsvisie of een instructieregel van Rijk of provincie is daarom niet als schadeoorzaak aangewezen. Deze stukken worden na een integrale afweging verwerkt in het omgevingsplan. Het omgevingsplan zet het beleid of de instructieregel om in rechten en verplichtingen voor burgers. In de onderstaande figuur is in de beleidscyclus van de Omgevingswet met lichtgekleurde pijl - in het kwart, linksonder van de cyclus - de plaats weergegeven van de besluiten en maatregelen die als schadeoorzaak gelden (zie paragraaf 1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

¹⁸ "De Wet nadeelcompensatie en de bijzondere wettelijke regeling van tegemoetkoming in planschade", B.P.M. van Ravens, O&A, 2013, afl. 1, nr. 2, en "Nogmaals nadeelcompensatie. Het voorontwerp nadeelcompensatie bezien vanuit overheidsperspectief", J.R.C. Tieman en H.H.L. Krans, NTB 2010/4, blz. 80-82.



Het toepassingsbereik van de regeling wordt verder afgebakend in artikel 15.1, tweede en derde lid. Dit artikellid regelt in aanvulling op artikel 15.1 welke activiteit of welk besluit bepalend is voor de vraag of de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak tot nadeelcompensatie kan leiden. Artikel 15.1, tweede en derde lid, regelt dat de omgevingsvergunning en het projectbesluit ten opzichte van het omgevingsplan en andere vergunningen de exclusieve schadeoorzaak is.

Artikel 15.2 geeft nadere regels over het moment waarop een verzoek om nadeelcompensatie kan worden ingediend. Voor activiteiten die vergunningvrij mogelijk worden gemaakt op grond van regels in een omgevingsplan of een verordening die op grond van de Omgevingswet worden vastgesteld, is het omgevingsplan of de verordening de schadeoorzaak maar kan de aanvraag worden ingediend als met de activiteit wordt begonnen of dat aan het bevoegd gezag is gemeld. Gedacht kan worden aan het bouwen van een woning waarvoor geen vergunning is vereist, of het onderhoud aan een weg of aan een waterstaatswerk dat schade voor burgers of bedrijven schade veroorzaakt.

De afbakening van schadeoorzaken in artikel 15.1 is ten opzichte van titel 4.5 van de Awb limitatief en exclusief. Dat volgt uit de aanhef van artikel 15.1, eerste lid. Dat betekent dat als een schadeoorzaak niet in één van dat artikel is opgenomen, niet alsnog langs de weg van de Awb om schade kan worden verzocht. Weliswaar is de reikwijdte in artikel 15.1 minder ruim dan het brede toepassingsbereik van titel 4.5 van de Awb, maar daarmee wordt duidelijk voor burgers, bedrijven, initiatiefnemers en overheden op grond van welk besluit en/of welke activiteit, wanneer en bij wie een verzoek om nadeelcompensatie kan worden ingediend.

De afbakening van het toepassingsbereik ten opzichte van titel 4.5 van de Awb heeft tot gevolg dat de regeling in afdeling 15.1 niet de vergoeding van schaduw schade regelt. Schaduwschade is het negatieve effect van de voorbereiding van een besluit of activiteit op de waarde van een onroerende zaak. Het besluit of de voorbereiding daarvan werpt als het ware zijn schaduw vooruit. Onder de huidige wetgeving komt deze vorm van schade niet voor vergoeding in aanmerking of is de burger afhankelijk van de houding van het bevoegd gezag. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is onderzocht of voor schaduw schade een bijzondere regeling kan worden voorgesteld.

De afgelopen jaren is gebleken dat schrijnende gevallen in de praktijk vrijwel altijd worden opgelost. Daarvoor is een generieke regeling niet nodig. Daar komt bij dat een generieke regeling

een vlotlopend en open planproces in de weg staat en een aanzuigende werking op schadeverzoeken kan hebben. Bovendien behoort een zekere periode van onzekerheid, die hoort bij elke besluitvormingsprocedure, tot het normaal maatschappelijk risico. Een regeling voor schaduw schade zou tevens de bestuurslasten verhogen. Ook zou bij een ruime regeling voor schaduw schade het geen zin meer hebben om de beslissing om de vergoeding van indirecte (plan)schade naar het moment van de activiteit te verschuiven. Op elk moment daarvoor kan dan immers al om schadevergoeding worden verzocht. Een regeling voor schaduw schade als gevolg van een lagere waarde van de onroerende zaak bij de verkoop van die zaak lost de bredere praktijk van klachten over schaduw schade tot slot niet op. Besloten is daarom geen generieke regeling voor schaduw schade op te nemen in de Omgevingswet. Voor schaduw schade moet de oplossing in de eerste plaats worden gezocht in beter omgevingsmanagement en snellere besluitvorming. Als de voorbereiding van besluitvorming sneller gaat, is de periode van onzekerheid veel geringer.

Het wetsvoorstel bevat een regeling waarbij de koper wordt geacht het risico *niet* te hebben aanvaard als hij aankoopt nadat het omgevingsplan is vastgesteld en de schadevergoeding wordt verlegd naar de vergunning of de activiteit. Hiermee zal de onzekerheid voor verkopers en kopers voor een deel kunnen worden weggenomen. Verwezen wordt naar paragraaf 2.1.2.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.5 van het voorstel.

2.1.2.4 Bevoegd gezag

Artikel 15.7 bevat een nadere bepaling over het bevoegd gezag, als het besluit niet door een uitvoerend orgaan, maar door een regelgevend orgaan is genomen zoals de raad van een gemeente als hij het omgevingsplan vaststelt.

Titel 4.5 van de Awb gaat ervan uit dat het orgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen, ook het orgaan is dat op het schadeverzoek beslist. Voor de Omgevingswet zou dat bijvoorbeeld betekenen dat niet burgemeester en wethouders, maar de raad beslist op verzoeken om schadevergoeding als deze het gevolg zijn van het omgevingsplan. Deze lijn is per 1 september 2005 met de wet van 8 juni 2005 (Spoedwet planschade; Stb. 2005, 305) verlaten voor planschadeverzoeken. Ook in andere wettelijke regelingen en nadeelcompensatieregelingen wordt de bevoegdheid om te beslissen aan een uitvoerend bestuursorgaan toegekend. Daarbij kan worden gedacht aan artikel 15.20 van de Wm, artikel 4.2 van de Wabo of artikel 26 van de Ontgrondingenwet.

Uitgangspunt van het voorstel is dat de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om schadevergoeding op grond van afdeling 15.1, wordt toebedeeld aan een uitvoerend bestuursorgaan. Dat uitgangspunt wordt ook gevolgd als de schade wordt veroorzaakt door regels die in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening zijn opgenomen die door de raad van een gemeente, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten zijn vastgesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat als het algemeen bestuur een waterschapsverordening vaststelt, het dagelijks bestuur de schade afwikkelt die daarvan het gevolg is.

Afhandeling door een uitvoerend bestuursorgaan in plaats van het regelgevende orgaan is doorgaans efficiënter en sneller. Dit is ook in lijn met de uitgangspunten van de Omgevingswet, waar de besluiten ter uitvoering van beleid of regelgeving, zoals de verlening van omgevingsvergunningen, zijn toebedeeld aan burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, het college van gedeputeerde staten of aan de minister.

Het voorstel bevat ook zogenoemde overname- en adoptiebevoegdheden. Daardoor kan de afwikkeling van schade door een projectbesluit van Rijk of provincie voor bijvoorbeeld de aanleg van een weg, vrijwillig of verplicht in handen worden gesteld van Rijk, provincie of van een openbaar lichaam dat specifiek voor de schadesafwikkeling is ingesteld. Voor de burger heeft dat als voordeel dat die bij één loket terecht kan. Met bijvoorbeeld het shadeschap Schiphol zijn in dat verband goede ervaringen opgedaan. In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting worden deze bevoegdheden verder toegelicht.

2.1.2.5 Schadevergoedingsovereenkomst en afdwingbaar kostenverhaal

Titel 4.5 van de Awb bevat niet de bevoegdheid om de schadevergoeding te verhalen op de initiatiefnemer die baat heeft bij een nieuwe ontwikkeling. In dergelijke gevallen is het redelijk dat de kosten die zijn gemoeid met de vergoeding van nadeelcompensatie geheel of gedeeltelijk op de initiatiefnemer kunnen worden verhaald. In de praktijk worden deze kosten verhaald op de initiatiefnemer via een overeenkomst. Voor planschade heeft de Hoge Raad in het verleden geoordeeld dat het sluiten van deze overeenkomsten niet rechtsgeldig is en de overeenkomsten daarom nietig zijn (vgl. het arrest van 2 mei 2003, LJN: AF2848, NJ 2003, 485). Daarop is bij wet van 8 juni 2005 (Stb. 2005, 305) in artikel 49a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een wettelijke grondslag voor het sluiten van de overeenkomsten geschapen, die in de Wro in artikel 6.4a is gecontinueerd¹⁹.

Komt het niet tot een overeenkomst, dan kan in de geldende wet- en regelgeving het verhaal van planschade worden afgedwongen via afdeling 6.4 van de Wro (grondexploitatie). Afdeling 6.4 van de Wro is echter gericht op kostenverhaal bij gemeentelijke gebiedsontwikkeling. Ook op andere terreinen kan behoefte bestaan aan afdwingbaar – publiekrechtelijk – kostenverhaal. Een bekend voorbeeld daarvan onder de geldende wet- en regelgeving is artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet. Als schade voor vergoeding in aanmerking komt vanwege een nieuwe ontwikkeling op initiatief van een particulier, kan het redelijk zijn de kosten die daarmee gepaard gaan te verhalen op de initiatiefnemer²⁰.

Dit wetsvoorstel regelt niet een generieke bevoegdheid om de vergoeding voor nadeelcompensatie op de initiatiefnemer te verhalen die baat heeft bij de nieuwe ontwikkeling. De generieke regeling voor kostenverhaal van overheden op burgers die via de Aanvullingswet grondeigendom in hoofdstuk 13 van de Omgevingswet wordt opgenomen, zal zo worden ingericht dat zij voorziet in de bevoegdheid van het bevoegd gezag om de schadevergoeding en de daarmee gepaard gaande kosten op de initiatiefnemer te verhalen voor zover hij baat heeft bij de nieuwe ontwikkeling.

Het verhaal van kosten in verband met een vergoeding voor nadeelcompensatie is zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk een bevoegdheid. Met de nieuwe ontwikkeling die schade veroorzaakt, kunnen zowel particuliere als algemene belangen gemoeid zijn, ongeacht de vraag of het bevoegd gezag ambtshalve of op verzoek van de initiatiefnemer met de nieuwe ontwikkeling heeft ingestemd. De regeling biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om tot een redelijke verdeling van de kosten te komen.

Kostenverhaal zal mogelijk zijn, voor zover de vergoeding voor nadeelcompensatie toe te rekenen is aan de activiteit van de initiatiefnemer en hij daar baat bij heeft.

2.1.2.6 Andere aanvullingen in verband met de Omgevingswet

Zoals hierboven al is toegelicht sluit het voorstel aan bij de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Hieronder wordt toegelicht op welke punten afdeling 15.1 titel 4.5 Awb aanvult en in hoeverre deze aanvulling aansluit bij de doelstellingen van de Omgevingswet. Afdeling 15.1 regelt in aanvulling op titel 4.5 Awb de volgende punten:

- Vaststellen schade bij het verrichten van activiteiten (artikel 15.4)
- Risicoaanvaarding (artikel 15.5)
- Wettelijk forfait voor het normale maatschappelijke risico (artikel 15.6)

Verleggen en vaststellen schade

Met het voorstel voor artikel 15.2 wordt ten opzichte van de geldende wetgeving de beweging gemaakt om het moment te verleggen dat een verzoek om schade kan worden ingediend voor schade die ontstaat door ontwikkelingen in de omgeving van een perceel van de benadeelde (indirecte schade). Daarmee verschuift het schademoment van de vaststelling van een omgevingsplan naar het moment dat de vergunning voor de ontwikkeling wordt verleend of

¹⁹ Stb. 2008, 180 en Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, blz. 7.

²⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 135.

daadwerkelijk in de omgeving wordt gebouwd. Het is op het moment van vaststellen van een omgevingsplan nog niet duidelijk van welke mogelijkheden in het omgevingsplan gebruik wordt gemaakt. Het omgevingsplan zal in veel gevallen alleen de kaders geven waarbinnen mag worden gebouwd, maar geen blauwdruk zijn voor nieuwe ontwikkelingen. Op het moment van vergunningverlening, melding of het maken van een begin met de activiteit, is wel vast te stellen of en, zo ja, in hoeverre schade zal optreden. Door het moment dat een schadeverzoek kan worden ingediend in de tijd te verleggen, sluit de mogelijke schadevergoeding aan op wat in de werkelijkheid wordt gebouwd en wat dus daadwerkelijk de omvang van de schade is.

Het voorstel van de regeling voor nadeelcompensatie neemt verder tot uitgangspunt dat indirecte schade, wordt vastgesteld aan de hand van een vergelijking tussen de waarde van de onroerende zaak voor en na het uitvoeren van de activiteit. De bepaling van de schade sluit daarmee aan op de waarde die de onroerende zaak in werkelijkheid heeft. Dat zal voor de burger de inzichtelijkheid in de afhandeling van een verzoek om nadeelcompensatie vergroten. Vaak wordt de huidige praktijk, waar de schade wordt vastgesteld aan de hand van het oude en het nieuwe planologische regime, door overheid en burger als complex ervaren. Hierna in paragraaf 2.1.2.9 en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.4 wordt nader ingegaan op de gevallen waarin de waardedaling aan de hand van de feitelijke situatie wordt vastgesteld en welke informatie daarvoor kan worden gebruikt.

Actieve risicoaanvaarding

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

Nadat een omgevingsplan is vastgesteld zal het voor burgers naar verwachting langer duren dan nu het geval is bij het bestemmingsplan voordat duidelijk wordt of indirecte schade voor vergoeding in aanmerking komt. Bij de vaststelling van het omgevingsplan is nog niet duidelijk in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt. Dat betekent dat niet bij vaststelling van het plan, maar bij het moment van het concrete initiatief om tegemoetkoming kan worden verzocht. Dat zou een verkoper van een pand (bovenmatig) kunnen benadelen. In die gevallen is het niet redelijk om aan de benadeelde tegen te werpen dat hij had kunnen voorzien dat zich voor hem ongunstige wijzigingen kunnen voordoen.

In het wetsvoorstel zal daarom voor de gevallen waarbij de schadevergoeding wordt verlegd naar de vergunning of de activiteit, een regeling worden opgenomen dat de koper het risico niet heeft aanvaard als hij aankoopt na vaststelling van het omgevingsplan. Het is als het ware de keerzijde van de beweging om de schadevergoeding te verleggen. Het recht op schadevergoeding blijft behouden en gaat over op de koper. Naar verwachting zal dat mogelijke waardedrukkende effecten grotendeels beperken. De nadelige gevolgen van het verleggen worden daarmee voor een groot deel weggenomen.

Tegelijkertijd ontstaat zo een stelsel van nadeelcompensatie dat zich meer richt op wat er in werkelijkheid gebeurt. Een wel gehoorde klacht over het geldende stelsel voor planschade is dat door de actieve risicoaanvaarding schade die wel wordt geleden, niet wordt vergoed. Andersom gebeurt het ook dat door theoretische mogelijkheden van het bestemmingsplan te vergoeden, schade die niet wordt geleden, wel wordt vergoed. De beweging om het verzoek om nadeelcompensatie te verleggen van omgevingsplan naar activiteit, in combinatie met het niet

aannemen van actieve risicoaanvaarding in die gevallen, draagt bij aan het wegnemen van deze klachten.

Passieve risicoaanvaarding

Van passieve risicoaanvaarding is sprake wanneer de verzoeker geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden een toegelaten functie te realiseren en daardoor zelf het risico heeft gecreëerd dat die functie zou kunnen komen te vervallen.

In afdeling 15.1 van dit wetsvoorstel wordt in aanvulling op de regeling in de Awb concreet geregeld wanneer passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen bij het beëindigen of wijzigen van onbenutte functies die aan een locatie zijn toebedeeld.

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

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

Wettelijk forfait voor het normale maatschappelijke risico

In principe wordt elke burger geacht zijn eigen schade te dragen en ermee rekening te houden dat de overheid zo nu en dan ingrepen doet in de infrastructuur en de omgeving. Alleen schade voor ingrijpende en grote projecten en abnormaal hoge schade komt voor vergoeding in aanmerking. Dit is vastgelegd in het 'beginsel van gelijkheid voor openbare lasten' ('égalité devant les charges publiques'), ook wel afgekort tot het 'égalitébeginsel', dat ten grondslag ligt aan titel 4.5 Awb. Volgens dit beginsel komt schade alleen voor vergoeding in aanmerking als die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico ('abnormale last') en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft ('speciale last'). Bij elk verzoek om nadeelcompensatie wordt op grond van dit beginsel beoordeeld of, en zo ja, in hoeverre een bedrag in mindering wordt gebracht op de schadevergoeding, omdat alleen bovenmatige schade voor vergoeding in aanmerking komt.

Van deze grondslag kan bij bijzondere wet of wettelijk voorschrift niet worden afgeweken. Wel bestaat de mogelijkheid om via bijzondere wetten, beleidsregels of andere regels de inhoud van het begrip normale maatschappelijke risico in te vullen om daarmee de voorspelbaarheid van procedures over nadeelcompensatie te vergroten²¹. In de Wro en in geval van nadeelcompensatie vanwege infrastructurele werken wordt gewerkt met een forfait, drempels of kortingen. Titel 4.5 van de Awb bevat geen forfait en werkt de criteria niet uit die gelden voor toepassing van het égalitébeginsel. De uitkomst van een schadeprocedure is daardoor niet goed te voorspellen.

De onvoorspelbare uitkomst van procedures over nadeelcompensatie is in de praktijk een belemmering voor gebiedsontwikkeling. De Wro kent op dit moment een wettelijk forfait van in ieder geval 2% van de waarde van een onroerende zaak. Beneden dat percentage bestaat geen aanspraak op compensatie van geleden nadeel. Weliswaar zorgt dat forfait voor enige duidelijkheid, maar het stelt in de praktijk alleen zeker dat kleinere schades niet voor vergoeding in aanmerking komen. De aftrek wegens het normale maatschappelijke risico kan ook hoger zijn. In

²¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, blz. 18.

concrete gevallen beoordeelt uiteindelijk de rechter welk percentage passend is. Door gebruik van een laag percentage, moet het bevoegd gezag steeds motiveren waarom de schade niet abnormaal is. In de rechtspraak zijn criteria ontwikkeld om te beoordelen welk percentage van de schade niet voor vergoeding in aanmerking komt. De criteria voor de aftrek worden in de rechtspraak consequent toegepast en zijn op zich duidelijk, maar de uitkomsten bij toepassing hiervan in het concrete geval zijn niet voorspelbaar omdat de criteria interpretatieruimte bevatten. Een forfait houdt in dat in alle gevallen een aftrek op de schadevergoeding wordt toegepast. Het forfait draagt bij aan de voorspelbaarheid over de uitkomsten van een nadeelcompensatieprocedure, aan de rechtszekerheid en aan een gelijke toepassing van het normale maatschappelijke risico.

Daarmee is vooraf duidelijk welk deel van de schade in ieder geval niet voor vergoeding in aanmerking komt. De hoogte van het forfait (5%) wordt toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting. Een wettelijk forfait zorgt ervoor dat in alle gevallen een aftrek wordt toegepast. Een forfait van 5% in alle gevallen is substantieel, maar past bij het uitgangspunt dat alleen een abnormale en speciale last voor schadevergoeding in aanmerking komt. Burgers dragen daarmee in gelijke mate de lasten van nieuwe ontwikkelingen.

2.1.2.7 Integratie van bestaande wettelijke schaderegelingen

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

- Ontgrondingenwet (artikelen 26 t/m 28)
- Spoedwet wegverbreding (artikel 17)
- Tracéwet (artikel 22)
- Waterwet (artikelen 7.14 tot en met 7.16 en 7.18)
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artikelen 4.2 en 4.3)
- Wet ruimtelijke ordening (artikelen 6.1 t/m 6.7)
- Mijnbouwwet (artikel 40, elfde lid)
- Monumentenwet 1988 (artikelen 22 t/m 29 en 58)
- Wet luchtvaart (voor zover de daarin genoemde besluiten opgaan in de Omgevingswet)
- Wet milieubeheer (artikelen 15.20 t/m 15.23, voor zover de daarin genoemde besluiten opgaan in de Omgevingswet)

Op de wetten die (vooralsnog) niet opgaan in de Omgevingswet, maar wel betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de Wegenwet of de Wegenverkeerswet 1994, wordt titel 4.5 van de Awb van toepassing. Als een bedrijf bijvoorbeeld schade lijdt als gevolg van een wegreconstructie die wordt uitgevoerd op grond van een verkeersbesluit, kan op grond van titel 4.5 van de Awb om nadeelcompensatie worden verzocht. Afdeling 15.1 is daar niet op van toepassing.

Sommige wetten gaan gedeeltelijk op in de Omgevingswet. Een voorbeeld daarvan is de Wet luchtvaart. Reden hiervoor is dat de verkeerskundige aspecten van een besluit op grond van de Wet luchtvaart en de effecten die zo'n besluit heeft op de fysieke leefomgeving niet of nauwelijks van elkaar zijn te scheiden. De Wet luchtvaart wordt daarom maar ten dele geïntegreerd in de Omgevingswet. Bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is deze keuze toegelicht. Dit voorstel volgt voor nadeelcompensatie deze lijn. Dat betekent dat wanneer de schade het gevolg is van een besluit op grond van de Wet luchtvaart, om vergoeding daarvan kan worden verzocht op grond van de regeling in de Wet luchtvaart. Is de schade het gevolg van één van de besluiten op grond van de Omgevingswet, zoals de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit in afwijking van het omgevingsplan, of een vergunning voor een beperkingengebiedactiviteit, dan kan om vergoeding

daarvan worden verzocht op grond van afdeling 15.1 van deze wet. Elders in dit wetsvoorstel is de aangepaste schaderegeling voor de Wet luchtvaart opgenomen.

2.1.2.8 De behandeling van een verzoek om nadeelcompensatie in de praktijk

Ten opzichte van de bestaande wet- en regelgeving zal dit voorstel een aantal wijzigingen aanbrengen in de behandeling van een aanvraag om nadeelcompensatie. Hieronder wordt op hoofdlijnen geschetst hoe de behandeling van een aanvraag om nadeelschadevergoeding verloopt van indiening tot de beslissing op de aanvraag. Tijdens de consultatiefase zal met diverse deskundigen de behandeling van een aanvraag op grond van de nieuwe regeling worden nagebootst om na te gaan of de behandeling van de aanvraag in de praktijk belemmeringen oplevert.

Waarvoor kan een aanvraag om nadeelcompensatie worden ingediend?

In dit voorstel zijn de schadeveroorzakende besluiten en regels limitatief opgesomd in artikel 15.1, eerste lid. Alleen schade als gevolg van de in dat lid genoemde besluiten en regels kan voor vergoeding in aanmerking komen. Er wordt bijvoorbeeld geen schadevergoeding toegekend als gevolg van een ontwerp van een omgevingsplan.

De aanvraag wordt ingediend bij het uitvoerende bestuursorgaan van het provincie, waterschap of gemeente. Als bijvoorbeeld de schade wordt veroorzaakt door het omgevingsplan, is niet de gemeenteraad maar het college van burgemeester en wethouders bevoegd om de aanvraag om nadeelcompensatie te behandelen.

Moment van indiening van de aanvraag om nadeelcompensatie

Als geen vergunning is vereist voor het uitvoeren van een activiteit, maakt artikel 15.2 onderscheid in activiteiten waarvoor een meldingsplicht geldt en activiteiten waarvoor geen meldingsplicht geldt. In het eerste geval kan de benadeelde een aanvraag indienen nadat de activiteit aan het bevoegd gezag is gemeld, bijvoorbeeld de bouw van een woning. In het tweede geval kan een aanvraag worden ingediend op het moment dat met de activiteit is begonnen, bijvoorbeeld onderhoud of reconstructie van een weg waarvoor geen verkeersbesluit of projectbesluit wordt genomen.

Het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving bevat diverse meldingsplichten. Ook in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving zijn meldingsplichten opgenomen. Eén daarvan is de informatieplicht aan het bevoegd gezag dat met de bouw van een bouwwerk is begonnen. Voor een groot deel van de vergunningvrije activiteiten gelden meldingsplichten op grond van de hiervoor genoemde voorgenomen amvb's. Voor een beperkt deel van de vergunningvrije activiteiten is dat niet het geval. Tijdens de consultatiefase zal de mogelijkheid worden verkend van een algemene informatie- c.q. meldingsplicht bij vergunningvrije activiteiten, zodat ook voor de feitelijke afronding van dergelijke activiteiten voldoende inzicht bestaat in de aard en omvang van de activiteit. Denkbaar is dat de datum van ontvangst van een voor derden kenbare informatieplicht gaat gelden als peildatum waarop de schade wordt vastgesteld.

Indieningsvereisten aanvraag om schadevergoeding

De eisen waaraan een aanvraag om schadevergoeding dient te voldoen, zijn opgenomen in artikel 4:127 van de Awb en in artikel 4:2, tweede lid, van de Awb. Aan deze artikelen kan geen algemene verplichting worden ontleend dat de benadeelde bij zijn aanvraag een deskundigenrapport moet aanleveren. Veelal zal met een korte, niet door een deskundig opgestelde onderbouwing kunnen worden volstaan.²² In meer complexe gevallen waar is verzocht om compensatie van inkomens- en omzetsderving zal de aanvrager jaarstukken en andere financiële boekgegevens dienen te verstrekken. Op grond van artikel 3:2 van de Awb dient het bestuursorgaan te beoordelen of de benadeelde voldoende gegevens en bescheiden heeft verstrekt om op zijn aanvraag te kunnen beslissen en het besluit op de aanvraag om nadeelcompensatie zorgvuldig voor te bereiden. Dat betekent dat als een deskundigenadvies nodig is om de schade vast te stellen, het bevoegd gezag

²² Zie AbRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3726.

verantwoordelijk is voor een deugdelijk advies. Dat kan een advies van een deskundige die het zelf heeft benoemd, maar kan ook een advies zijn dat bij de aanvraag is overgelegd.

Heffen recht

Het bevoegd gezag kan tot een bedrag van maximaal € 500 een recht heffen voor behandeling van de aanvraag om nadeelcompensatie als bij wettelijk voorschrift, bijvoorbeeld bij gemeentelijke verordening of ministeriële regeling, de bevoegdheid is toegekend om dat recht te heffen (artikel 4:128 Awb).

Schadebegroting

Schade die het gevolg is van beëindiging van een functie of een nadelige wijziging van een regel of voorschrift in een omgevingsplan onderscheidenlijk een omgevingsvergunning (directe schade), wordt begroot aan de hand van een vergelijking tussen het oude en nieuwe rechtsregime. Voor directe schade blijft ten opzichte van de Wro een vergelijking tussen de maximale mogelijkheden van het oude en het nieuwe besluit behoudens uitzonderingen in stand.

Op grond van artikel 15.4 dient de omvang van de schade als gevolg van ontwikkelingen in de omgeving van het perceel van de benadeelde (indirecte schade) te worden vastgesteld aan de hand van feitelijke situatie voor en na de bekendmaking van de omgevingsvergunning of het projectbesluit, onderscheidenlijk voor en na de afronding van de nadelige activiteit. Het wetsvoorstel stelt geen voorwaarden aan de wijze waarop de schade dient te worden begroot. Ten opzichte van de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening geldt niet meer de verplichting dat elke beslissing op een aanvraag om nadeelcompensatie van een deskundigenadvies moet zijn voorzien. Als de schade bestaat uit waardedaling van een onroerende zaak, kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de vaststelling van de WOZ-waarden door de gemeenten, als deze op het moment van beoordeling van een verzoek om nadeelcompensatie voor de toepasselijke peildata beschikbaar zijn. De WOZ-waarden worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie op de waardepeildatum aan de hand van objectkenmerken (bv. vrijstaand huis, omvang perceel, woonoppervlakte, ligging, wijk, dakkapel, aanbouw, garage, isolatie, etc.). Voor niet-woningen zijn er methodes die aansluiten bij het object, zoals de huurwaarde kapitalisatiemethode en het bepalen van de vervangingswaarde (bijvoorbeeld bij oude of historische objecten). Ook andere algemeen beschikbare gegevens over de waarde van woningen in open databanken, zoals de waarden die in het Kadaster zijn opgenomen, kunnen worden gebruikt.

Beoordeling aanvraag

Na de vaststelling van de schade zal het bevoegd gezag beoordelen of de aanvrager aanspraak maakt op nadeelcompensatie. De aanvullingen op de Awb wat betreft risicoaanvaarding en het normale maatschappelijke risico zijn hiervoor in de toelichting besproken.

Beslistermijn

Op grond van artikel 4:130 van de Awb bedraagt de beslistermijn wat betreft de beslissing op de aanvraag om schadevergoeding acht weken. Als een onafhankelijke adviescommissie is ingesteld om advies uit te brengen over de beslissing op aanvraag, bedraagt de beslistermijn in beginsel zes maanden. Deze termijnen kunnen eenmaal met ten hoogste acht weken respectievelijk zes maanden worden verlengd.

2.1.2.9 Schade bij gedoogplichten

Hoofdstuk 10 van de Omgevingswet regelt het opleggen van gedoogplichten, hoofdstuk 15 de schadevergoeding voor gedoogplichten. In hoofdstuk 10 bestaat een onderscheid tussen gedoogplichten van rechtswege (afdeling 10.2; hierna: wettelijke gedoogplichten) en gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd (afdeling 10.3). Het hoofdstuk regelt de oplegging echter niet exclusief. Ook in een omgevingsverordening, waterschapsverordening of een omgevingsplan kunnen gedoogplichten worden opgenomen. Bestaande gedoogplichten in lokale verordeningen kunnen daarmee in het omgevingsplan opgaan.

Ook voor schadevergoeding heeft het onderscheid tussen wettelijke gedoogplichten en gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd betekenis. De verschillen tussen deze twee gedoogplichten zijn niet alleen procedureel van aard. De wettelijke gedoogplichten hebben betrekking op relatief geringe inbreuken op de eigendom (plaatsen van meetapparatuur, onderhoud- en herstelwerkzaamheden). Bij de wettelijke gedoogplichten hangt de gedoogplicht vaak samen met de specifieke functie van de grond of nabijgelegen grond van de rechthebbende (bijvoorbeeld een luchthaven waar meetapparatuur moet worden geduld of gronden bij water waar onderhoud door het waterschap moet worden geduld). Dat van die gronden soms gebruik moet worden gemaakt, bijvoorbeeld ter bescherming of tot onderhoud van de specifieke functie van die grond is daarmee redelijk voorzienbaar. Bovendien kennen huidige lokale verordeningen soms ook gedoogplichten, zoals de plicht om verkeers- of straatnaamborden aan een woning te dulden. Deze gedoogplichten die wat de mate van ingreep betreft vergelijkbaar kunnen zijn met de wettelijke gedoogplichten in hoofdstuk 10 gaan onder de Omgevingswet op in het omgevingsplan (dat onder de reikwijdte van afdeling 15.1 Nadeelcompensatie valt). Er is daarom aanleiding om voor die vergelijkbare groep gedoogplichten een vergelijkbare wijze van schadevergoeding te regelen.

De gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd, leiden doorgaans tot zwaardere inbreuken. Bij het opleggen van deze plichten gaat het geregeld over het dulden van permanent aanwezige werken van algemeen belang, zoals hoogspanningsmasten en windturbines. Voor die gedoogplichten geldt een volledige vergoeding van schade als gevolg van de gedoogplicht.

Gedoogplicht Waterwet voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water.

Een aantal artikelen uit de Waterwet dat van belang is voor de schadevergoeding met betrekking tot de gedoogplicht voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water (artikel 10.3, derde lid, van de Omgevingswet) is nog niet meegenomen in deze consultatieversie. Het gaat hier om de artikelen 7.18, 7.19 en 7.20 van de Waterwet. In overleg met onder andere de UvW en het IPO wordt nog nader bezien hoe deze artikelen kunnen worden omgezet in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De uitwerking hiervan zal worden meegenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet dat ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd.

2.1.3 Handhaving en Uitvoering

Met deze onderdelen van het wetsvoorstel stelt de regering voor om de gereserveerde paragraaf over de bestuurlijke boete in afdeling 18.1 van de Omgevingswet (Bestuursrechtelijke handhaving) en de gereserveerde afdeling 18.3 '(Kwaliteitsbevordering en afstemming)' in te vullen. Dit laatste betreft de overheveling van de nieuwe paragraaf 5.2 (Kwaliteitsbevordering en samenwerking) van de Wabo naar de Omgevingswet. Deze paragraaf is in de Wabo opgenomen via de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving²³. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet zijn deze onderwerpen al aangekondigd²⁴. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Verder stelt de regering voor om afdeling 18.1 aan te vullen met een nieuwe paragraaf waarin twee handhavingsinstrumenten worden opgenomen die momenteel in de Wabo en Woningwet zijn opgenomen. Het betreft de zogeheten bouwstop en de preventieve last. Deze aanvulling (paragraaf 18.1.5) wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

2.1.3.1 Regeling punitieve handhaving

Inleiding

In het omgevingsrecht kunnen bij niet-naleving van regels zowel reparatoire als punitieve sancties worden opgelegd.

²³ Stb. 2015, 521.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.18.2. en § 4.18.4.

Reparatoire sancties zijn gericht op het beëindigen of ongedaan maken van een overtreding of de gevolgen daarvan, of het voorkomen van herhaling of continuering van de overtreding. Reparatoire sancties zijn vrijwel altijd bestuursrechtelijk van aard. De belangrijkste zijn de in de Awb geregelde last onder bestuursdwang en onder dwangsom.

Punitieve sancties zijn gericht op het bestraffen van de overtreder door hem leed toe te voegen. De belangrijkste punitieve sanctie is de geldboete. Zij hebben een algemeen preventieve werking en kunnen onder meer worden ingezet als overtredingen niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden en herstelsancties dus niet (meer) aan de orde zijn. Zo kan met een punitieve sanctie worden voorkomen dat een overtreding 'gratis' is en alleen kan worden afgedaan met een waarschuwing of een aankondiging van een sanctie bij herhaling of continuering van de eerdere overtreding.

In het omgevingsrecht worden punitieve sancties vanouds in het kader van het strafrecht opgelegd. Op grond van de Wed is overtreding van een groot aantal voorschriften, gesteld bij of krachtens de wetten die in de Omgevingswet geïntegreerd worden, strafbaar gesteld. Overtreders worden vervolgd door het Openbaar Ministerie en krijgen hun straf opgelegd door de strafrechter. Vooral binnen het milieurecht bestaat de behoefte om het strafrecht in te zetten. Dat geldt bij zware overtredingen die aanzienlijke milieuschade (dreigen te) veroorzaken en daar waar criminaliteit plaatsvindt om grof geld te verdienen door milieuregelgeving te ontduiken²⁵. Bij dergelijke zware delicten die de rechtsorde schokken, is een openbare verantwoording van de verdachte met een daarbij passende, niet louter financiële, straf aangewezen. Het strafrecht biedt bovendien de mogelijkheid om dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden in te zetten, zodat achter de façade van een onderneming gekeken kan worden of sprake is van een criminele organisatie. Het is daarom ook dat het Openbaar Ministerie een Functioneel Parket met een aandachtspunt milieu heeft ingericht.

De bestuurlijke strafbeschikking bij de handhaving van het omgevingsrecht

Veel milieuovertredingen van minder ernstige aard worden afgedaan met een geldboete. Om het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie te ontlasten, is betrekkelijk recent (in 2012) als lik-op-stuk-boete-instrument de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (hierna: BSB) ingevoerd. De BSB is geregeld in de Wet OM-afdoening (29 849). Bij de BSB is een bestuursorgaan (omgevingsdiensten, waterschappen, Rijkswaterstaat en enkele landelijke inspecties) bevoegd bij strafrechtelijke beschikking een geldboete op te leggen. Dit kunnen zij doen voor lichte en eenvoudig vast te stellen overtredingen van voorschriften die zijn opgesomd in het zogenaamde Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten, dat gebaseerd is op het Besluit OM-afdoening. Dit feitenboekje wordt jaarlijks aangepast aan de wensen van de gebruikers van de BSB en aan gewijzigde wetgeving. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het Openbaar Ministerie en alleen bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst bij het bestuursorgaan kunnen een BSB uitvaardigen. In deze richtlijnen is overigens aangegeven dat de strafbeschikkingsbevoegdheid een zelfstandige bevoegdheid is van de aangewezen bestuursorganen. Zij kunnen in hoge mate zelf bepalen in welke concrete gevallen de strafbeschikkingsbevoegdheid wordt ingezet. Nadat de zaak is aangeleverd bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), verstuurt het CJIB de strafbeschikking naar de bestrafte en start de inning van de geldboete. Is de bestrafte het niet eens met de strafbeschikking dan kan hij verzet instellen bij de officier van justitie. De BSB wordt toegepast naast de "normale" strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie van zware overtredingen.

De bestuurlijke boete bij de handhaving van het omgevingsrecht

In het omgevingsrecht heeft daarnaast recent (in 2015 in de Woningwet) de bestuurlijke boete haar intrede gedaan.²⁶ Een bestuurlijke boete is een met de BSB vergelijkbaar lik-op-stuk-

²⁵ Feiten die tot een directe aantasting van het milieu leiden of daarvoor een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen, zijn in 1994 bijeengebracht in de eerste categorie van artikel 1a Wed en kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar of geldboete van de vijfde categorie.

²⁶ Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium (Stb. 2014, 249)

instrument. Het verschil is dat de bestuurlijke boete een zuiver bestuursrechtelijke punitieve sanctie is, waarbij het Openbaar Ministerie geen betrokkenheid heeft. Het bestuur bepaalt zelf het boetebeleid en -tarief binnen het wettelijk toegestane maximum en het verzorgt zelf de inning. Tegen de boete kan bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd en in beroep worden gegaan bij de bestuursrechter. De Awb voorziet sinds 1 juli 2009 in een algemene regeling voor de bestuurlijke boete. In de bijzondere wet wordt geregeld voor welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en tot welk maximumgeldbedrag. Naast de bestuurlijke boete blijft soms ook punitieve handhaving via de Wet economische delicten (strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie) mogelijk (dual stelsel). Het bestuursorgaan maakt met het Openbaar Ministerie afspraken over het inzetten van strafrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld bij de meer ernstige overtredingen en bij recidive.²⁷

Invulling punitieve handhaving onder de Omgevingswet

Bij de stelselherziening dient de vraag zich aan op welke wijze de nieuwe, geïntegreerde wet en onderliggende regelgeving punitief gehandhaafd zou moeten worden. In de toetsversie Omgevingswet was een globale regeling van de bestuurlijke boete opgenomen, ook omdat voor het domein bouwen dat instrument op korte termijn zou worden geïntroduceerd. In de toelichting op de toetsversie werd aangegeven dat per deelterrein in het omgevingsrecht een keuze zou kunnen worden gemaakt tussen de BSB of de bestuurlijke boete op basis van een afweging van de voor- en nadelen van beide instrumenten in verhouding tot de specifieke kenmerken van het betrokken domein. Door verschillende partijen werd naar aanleiding van die toetsversie gevraagd naar een verdere doordenking van de punitieve handhaving van het omgevingsrecht. Om hierop een beter afgewogen antwoord te formuleren, is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in overleg met het Ministerie van Veiligheid en Justitie door de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar de gewenste inrichting van de punitieve handhaving van de Omgevingswet²⁸. Dit onderzoek is later in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aangevuld met een advies van prof. mr. A.B. Blomberg²⁹.

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

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

Medio 2015 heeft vervolgens de Afdeling advisering van de Raad van State in een ongevraagd advies aandacht gevraagd voor de verschillen in rechtsbescherming voor de justitiabele tussen het

²⁷ Artikel 1b Woningwet wordt zowel genoemd in artikel 92a Woningwet als in artikel 1a Wed.

²⁸ Prof. mr. B.F. Keulen, prof. mr. H.E. Bröring, mr. drs. A.A. van Dijk, mr. A. Postma en mr. M.E. Buwalda, *De punitieve handhaving van de Omgevingswet*, Uitgeverij Paris b.v. Zutphen, 2015. Zie ook: www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2015/06/01/eindrapport-punitieve-handhaving-in-de-omgevingswet

²⁹ <http://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2015/06/01/aanvullend-advies-punitieve-handhaving-in-de-omgevingswet>

strafrecht en het punitieve bestuursrecht (bestuurlijke boete).³⁰ Het Ministerie van Veiligheid en Justitie bereidt in nauw overleg met de andere betrokken departementen en de bestuurlijke koepels een kabinetsreactie op dit advies voor. Het kabinet zal die reactie medio 2017 aan het parlement zenden.

Daarnaast heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), dat onderzoeken doet en adviezen uitbrengt over justitieel beleid, opdracht gegeven de Wet OM-afdoening, waaronder de BSB valt, te evalueren. Dat onderzoek is in 2016 gestart. Het eindrapport zal naar verwachting zomer 2017 worden opgeleverd.

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

Dat het wenselijk is om ook in de toekomst te beschikken over de mogelijkheid van punitieve handhaving op grond van de Wed, is onomstreden. Voor de bestuurlijke boete en de BSB geldt dat deze allebei nog maar kort worden toegepast in het omgevingsrecht. Genoemd onderzoeksrapport en advies laten een divers beeld van de voor- en nadelen van beide boete-instrumenten zien en vormen daarom op dit moment onvoldoende basis om nu al voor de Omgevingswet te kiezen voor het ene of andere instrument. Het evaluatieonderzoek dat het WODC uitvoert, zal belangrijke informatie kunnen opleveren over de werking van de BSB. Duidelijk is ook dat de invulling van de punitieve handhaving in het omgevingsrecht ook moet worden beschouwd in het licht van het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het kabinetsstandpunt dat naar aanleiding van dit advies is opgesteld³¹. Om die redenen ligt het niet voor de hand in de Omgevingswet op dit moment fundamentele veranderingen door te voeren. Daarom stelt de regering voor om vooralsnog te kiezen om de huidige situatie voort te zetten. Dit betekent allereerst voortzetting van strafbaarstelling van omgevingsrechtelijke voorschriften via de Wed. De technische aanpassing van de Wed aan de Omgevingswet wordt geregeld in artikel 10.5 van dit wetsvoorstel. Daarnaast blijft een lik-op-stuk-boete-instrument voor een aantal lichte, eenvoudig bewijsbare overtredingen in de vorm van de BSB of de bestuurlijke boete onderdeel van de instrumentenkoffer van decentrale overheden. Dit houdt in dat de huidige bestuurlijke strafbeschikking binnen de domeinen milieu, water en natuur voorlopig wordt voortgezet, evenals de bestuurlijke boete in het domein bouwen (dit ter continuering van de Woningwet) en voor de beperkingengebieden bij luchthavens en spoor (dit ter continuering van de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet).

Uitbreiding toepassing bestuurlijke boete bij handhaving van onderdelen van de Omgevingswet

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

Bestuurlijke boete voor Brzo-milieufeiten

Voor de handhaving van de milieuregels uit het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (hierna: Brzo) wordt de bestuurlijke boete geïntroduceerd overeenkomstig de toezegging in de kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid en het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur over Odfjell³². Op dit terrein bestaat een nauwe samenhang met de handhaving van andere niet-omgevingsrechtelijke voorschriften waarvoor de bestuurlijke boete al wordt gebruikt (arbeidsomstandighedenwetgeving). Voor de opzet van de bestuurlijke boete voor Brzo-milieuovertredingen is dan ook aangesloten bij de boetebevoegdheden waarover de Inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sinds 1 januari 2013 beschikt om veiligheidsvoorschriften binnen de zogenoemde Seveso-inrichtingen te handhaven.

³⁰ Advies d.d. 13 juli 2015, no. W03.15.0138/II (Stcrt. 2015, no. 30280).

³¹ In later stadium kenbron invullen.

³² Brief van de Staatssecretaris van IenM, de Minister van OCW en de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 3 september 2013, nummer IENM/BSK-2013/185388, blz. 4.

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

De handhavingsbevoegdheid van Brzo-milieufeiten ligt bij de colleges van gedeputeerde staten en bij de Minister van Economische zaken. De uitvoering van de handhavingstaken is ondergebracht bij de speciaal daartoe ingerichte Brzo-Omgevingsdiensten en bij het Staatstoezicht op de Mijnen. Het bevoegd gezag zal beleidsregels opstellen ter vaststelling van de boetetarieven. Deze beleidsregels zullen vanwege de rechtsgelijkheid en het handhaven van een gelijk speelveld onderling tussen de provincies in het verband van het Interprovinciaal Overleg worden afgestemd. De invulling van deze nieuwe bevoegdheid zal ook plaatsvinden door aanpassing van de in 2013 vastgestelde (en in 2014 geactualiseerde) Landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999.

Bestuurlijke boete bij erfgoedovertreedingen

Verder stelt de regering voor om voor de monumentenzorg de bestuurlijke boete te introduceren. Dit is in lijn met de beleidsreactie van het kabinet op het rapport 'Erfgoed in goede handen?', waarin de aanbeveling wordt gedaan om het voor gemeenten mogelijk te maken om een bestuurlijke boete op te leggen.³³ De boetebevoegdheid zal in de regel worden uitgeoefend door burgemeester en wethouders en in een enkel geval de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of de Minister van Infrastructuur en Milieu. Voor de maximale boetehoogte wordt voorgesteld te kiezen voor de vijfde categorie aansluitend bij artikel 1a, onder 2°, van de Wed, waarin nu overtreding van de artikelen 5.1, eerste lid, en 5.10, eerste lid van de Erfgoedwet en op grond van artikel 9.1, tweede lid, onder b, van de Erfgoedwet overtreding van de artikelen 11, 53, eerste lid, en 56 van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, strafbaar is gesteld.

2.1.3.2 Invoeging Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving

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

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

³³ Brief van de Minister van OCW d.d. 21 maart 2013 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, nummer 491862, blz. 3.

2.1.4 Digitaal stelsel van informatievoorziening

2.1.4.1 Inleiding

Dit onderdeel van het wetsvoorstel voorziet in een volledige wettelijke regeling voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Met het amendement Smaling³⁴ is in de Omgevingswet de eerste steen voor het DSO gelegd (met afdeling 20.5, bestaande uit één artikel). Nu wordt de vervolgstap gezet: de afzonderlijke regelingen voor ICT-voorzieningen worden geïntegreerd voor een samenhangende ICT-ondersteuning. Dit is in lijn met de gedachte achter de Omgevingswet.

Deze toelichtende paragraaf is aldus opgebouwd. Eerst een korte schets van de uitwerking van de verbeterdoelen voor de ICT, welke mogelijkheden het DSO biedt en hoe het werkt. De volgende deelparagraaf beschrijft de hoofdlijnen van dit deel van het wetsvoorstel. Dan wordt toegelicht wat de randvoorwaarden zijn voor een goed werkend DSO en welke regels daarvoor gesteld worden. Aan het slot komt de verhouding tot andere regelgeving en het project Digitale Overheid³⁵ aan de orde.

2.1.4.2 Verbeterdoelen, basisonderdelen en fasering van het DSO

Digitalisering is noodzakelijk om de verbeterdoelen van de Omgevingswet te halen. De vier verbeterdoelen zijn:

- meer inzicht in, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van de regels van het omgevingsrecht,
- meer samenhang tussen beleid, besluitvorming en regelgeving,
- meer bestuurlijke afwegingsruimte,
- snellere en betere besluitvorming over projecten.

Het DSO dient met name het gebruiksgemak, het inzicht in het omgevingsrecht, en betere en snellere besluitvorming. Met het DSO krijgt de gebruiker één digitaal loket. Via het loket hebben burgers, bedrijven en overheden één gebruiksvriendelijke toegang tot de relevante gegevens over de (kwaliteit van de) fysieke leefomgeving en tot omgevingsdocumenten. Dat zijn documenten met regels die voor initiatiefnemers rechtstreeks werken of met ruimtelijk beleid dat in uitvoering is. De gebruiker wordt met behulp van vragen en kaartbeelden naar de voor hem relevante informatie geleid. Zo krijgen burgers, bedrijven en overheden sneller inzicht in wat wel of niet mag op een locatie en of een omgevingsvergunning of een melding vereist is. Gebruikers kunnen in één moeite door ook aanvragen voor omgevingsvergunningen en meldingen indienen. Het streven is dat voor initiatiefnemers de gegevens voor hun aanvraag of melding al zoveel mogelijk automatisch ingevuld worden met informatie uit het DSO. Voorinvullen verbetert en versnelt het indienen en vervolgens ook het behandelen van aanvragen en meldingen.

Het DSO bestaat behalve uit die zogenoemde landelijke voorziening nog uit een tweede noodzakelijk onderdeel, namelijk een 'register omgevingsdocumenten'. Het register bevat de eerder genoemde omgevingsdocumenten en de wijzigingen daarvan, inclusief een geometrische verbeelding (kaartbeelden). De omgevingsdocumenten en de gegevens daarin worden met het register beschikbaar gesteld aan de gebruikerstoepassingen in de landelijke voorziening van het DSO.

Met dit wetsvoorstel worden nu op de eerste plaats de belangrijkste bestaande gebruikerstoepassingen geïntegreerd. Het gaat om:
de geometrische verbeelding van omgevingsdocumenten (Ruimtelijkeplannen.nl),
het indienen van vergunningsaanvragen (Omgevingsloket online),
het doen van meldingen (Activiteitenbesluit internetmodule).

³⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 89.

³⁵ Zie ook de 'Visiebrief digitale overheid 2017' van de Minister van BZK van 23 mei 2013, Kamerstukken 2012/13, 26 643, nr. 280.

De regering wil op de lange termijn dat gebruikers ook toepassingen krijgen voor oriëntatie (op de huidige kwaliteit van de eigen leefomgeving), onderzoek (of een initiatief kansrijk is) en samenwerking (bij het opstellen van besluiten). Bij elke stap zal echter ook naar alternatieven gekeken worden. Bestuursorganen kunnen hun systemen ook koppelen aan (onderdelen van) de landelijke voorziening om bijvoorbeeld gegevens op te halen of programmatuur te gebruiken. Het DSO wordt vormgegeven als een 'open' stelsel. Dat betekent onder meer dat er gebruik wordt gemaakt van open standaarden. Zo wordt het ook voor marktpartijen mogelijk om aan te sluiten op de landelijke voorziening.

Met dit wetsvoorstel worden juridisch verankerd de doelen, de onderdelen van het DSO en de verdeling van verantwoordelijkheden voor het beschikbaar stellen van gegevens volgens in de invoeringsregelgeving vast te leggen standaarden en kwaliteitseisen. Hierdoor is een goede werking van het stelsel gewaarborgd. Het DSO wordt op deze wijze gepositioneerd als een publieke taak: collectieve voorziening in informatiebehoeften van overheden, burgers en bedrijven bij de toepassing van die wet en voor het realiseren van de verbeterdoelen van deze wet.

2.1.4.3 Werking van het DSO

Voor de goede werking van het DSO moeten de volgende vier taken worden uitgevoerd:
het beschikbaar stellen van omgevingsdocumenten,
het beschikbaar stellen van brongegevens voor de gebruikerstoepassingen in de landelijke voorziening van het DSO,
het borgen van de kwaliteit van brongegevens en waar nodig de bewerking of verrijking van die gegevens,
De ontsluiting van de informatie via één digitale toegang op een gebruiksvriendelijke manier.
Gebruikers kunnen dan met deze informatie aan de slag in (het loket van) het DSO.

2.1.4.4 De hoofdlijnen van dit onderdeel van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel geeft een samenhangende regeling van de bovengenoemde vier taken.

Eén digitale toegang

De Minister van Infrastructuur en Milieu krijgt de taak te zorgen voor één toegang tot (een landelijke voorziening met gebruikerstoepassingen voor) informatie over de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het zo gebruiksvriendelijk mogelijk ontsluiten van deze informatie, dus zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk voor de gebruiker.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gebruikerstoepassingen aan het DSO toe te voegen. Dit biedt de mogelijkheid om op basis van de behoeften van gebruikers het DSO stapsgewijs verder te ontwikkelen en uit te bouwen. Of tot een nieuwe stap wordt besloten is afhankelijk van de bestuurlijke, organisatorische, technische en financiële haalbaarheid. Altijd wordt bekeken of de markt in de gebruikersbehoeften kan voorzien. Een belangrijk criterium voor een nieuwe gebruikerstoepassing is dat integratie in de bestaande gebruikerstoepassingen in landelijke voorziening een meerwaarde oplevert. Voorafgaand aan een nieuwe stap zal altijd een maatschappelijke kosten-batenanalyse plaatsvinden. Uiteraard zal bij een nieuwe stap die meer dan vijf miljoen euro gaat kosten het Bureau ICT-toetsing een toets uitvoeren.

Beschikbaar stellen van informatie

Het wetsvoorstel voorziet in het aan gebruikers beschikbaar stellen en ontsluiten van gegevens, gegevensverzamelingen en informatieproducten.

Het wetsvoorstel biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen of rechtspersonen aan te wijzen met de wettelijke taak bruikbare informatie beschikbaar te stellen. Deze wettelijke taak wordt onder verantwoordelijkheid van het aangewezen bestuursorgaan of de aangewezen rechtspersoon uitgevoerd door een daartoe competente uitvoeringsorganisatie, de

zogenaamde informatiehuizen. Op deze grondslag zullen bestuursorganen en rechtspersonen worden aangewezen voor een of meer van de in artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet genoemd onderdelen van de fysieke leefomgeving. De informatiehuizen verzamelen de brongegevens, valideren de kwaliteit en zorgen dat de gegevens bruikbaar worden gemaakt.

Deze informatiehuizen maken ook 'informatieproducten'. Een informatieproduct is een digitaal product dat voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen en standaarden en een informatieve meerwaarde heeft ten opzichte van de brongegevens die aan het informatiehuis geleverd zijn. Een voorbeeld van een informatieproduct zijn de generieke invoergegevens voor de berekeningen van de luchtkwaliteit. Het RIVM stelt deze invoergegevens nu al jaarlijks ter beschikking in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu. De kengetallen voor de emissies van bedrijven in een bepaalde bedrijfstak worden berekend met de gegevens uit de milieujaarverslagen van bedrijven. Dat luchtkwaliteitsberekeningen altijd met dezelfde invoergegevens worden uitgevoerd heeft een einde gemaakt aan veel discussie en onzekerheid.

Informatieproducten zijn behalve gegevens ook toepassingen voor het geautomatiseerd uitvoeren van een meet- of rekenmethode waarmee de gevolgen van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning kunnen worden doorgerekend. Een voorbeeld van een toepassing die kan worden aangewezen als informatieproduct is ARIUS. ARIUS is het rekeninstrument van de programmatische aanpak stikstof voor vergunningverlening en planvorming rond Natura 2000-gebieden.

Hoe de informatiehuizen een informatieproduct maken en met welke gegevens zij dat doen, wordt overgelaten aan hun bijzondere deskundigheid op de informatiegebieden die hun zijn toevertrouwd. Het wetsvoorstel bevat wel een grondslag om bij ministeriële regeling de informatiehuizen op te dragen een specifiek informatieproduct te maken met een bepaalde kwaliteit.

Aanleveren van brongegevens

Overheden die over gegevens beschikken kunnen op basis van het wetsvoorstel worden verplicht deze gegevens aan het DSO aan te leveren. Deze verplichting geldt slechts als die gegevens nodig zijn voor het voorbereiden, vaststellen of ontsluiten van (één van) de 'kerninstrumenten' van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, het programma, de omgevings- en de waterschapsverordening, het omgevingsplan, meldingen, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

Aanleveren van omgevingsdocumenten

Overheden leveren omgevingsdocumenten aan bij een centraal aanleverpunt. Daarvandaan worden de omgevingsdocumenten meervoudig ontsloten. Zij worden namelijk beschikbaar gesteld aan:

- het bovengenoemde register omgevingsdocumenten van het DSO. Het wetsvoorstel biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een bestuursorgaan aan te wijzen die het register met omgevingsdocumenten beheert en beschikbaar stelt aan het DSO. Het voornemen is hiervoor het Kadaster aan te wijzen,
- de voorziening voor officiële digitale bekendmakingen (in overeenstemming met de bekendmakingsregelgeving).

2.1.4.5 Standaarden, gegevenskwaliteit, beveiliging van gegevens en toezicht

Voor de uitvoering van alle vier de taken zijn waarborgen noodzakelijk voor: standaarden, gegevenskwaliteit, en beveiliging van (persoons)gegevens en toezicht.

Standaarden

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het vaststellen van standaarden voor de gegevens die via de landelijke voorziening worden uitgewisseld. Ook wordt de grondslag voor het vaststellen van standaarden voor omgevingsdocumenten verruimd. Op grond van deze grondslagen kunnen straks (combinaties van) semantische, reken- en meet-, beeldings- en uitwisselstandaarden worden vastgesteld. De standaarden maken het mogelijk gegevens en documenten te vergelijken, te aggregeren, uniform weer te geven en zonder vervormingen of fouten uit te wisselen. Het gebruik

van standaarden vergemakkelijkt het automatiseren van bestandsvergelijkingen. Standaarden kunnen op die manier de gegevenskwaliteit verhogen.

De standaarden zullen worden opgesteld in nauw overleg met de gebruikers van het DSO en met de overheden en bestuursorganen of rechtspersonen die gegevens aan het DSO moeten aanleveren. Voor veel omgevingsdocumenten zal ook de Minister van Binnenlandse Zaken standaarden vaststellen met het oog op de elektronische bekendmaking. De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Infrastructuur en Milieu zullen hun standaarden zorgvuldig afstemmen. Waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al heeft voorzien, hoeft de Minister van Infrastructuur en Milieu niets te regelen.

Waar mogelijk wordt gebruikgemaakt van bestaande standaarden en aansluiting gezocht bij open standaarden. De ambitie is om voor het DSO gebruik te maken van dezelfde informatie- en ICT-standaarden als INSPIRE³⁶. Het doel is het DSO zo op te zetten dat deze ook de wettelijke verplichtingen vanuit INSPIRE-richtlijn en andere Europese milieuwetgeving ondersteunt.

Gegevenskwaliteit

Het wetsvoorstel biedt verder de grondslag om eisen te stellen aan de kwaliteit van de gegevens, gegevensverzamelingen en informatieproducten die via het DSO worden ontsloten. Gedacht kan worden aan eisen aan de inhoud (zoals de actualiteit of de herleidbaarheid) en eisen aan de 'verpakking' waarin het gegeven wordt aangeleverd (zoals het bestandsformaat). De kwaliteitseisen worden ook vastgelegd in de standaarden. Voor overheden is het eventueel mogelijk onderling gegevens uit te wisselen zonder kwaliteitseisen of -controles in de zogenoemde 'samenwerkingsruimten'. In het huidige Omgevingsloket kunnen overheden al informatie uitwisselen in samenwerkingsruimten om onder andere onderling af te stemmen bij het opstellen van vergunningen. In een samenwerkingsruimte kunnen bijvoorbeeld gespreksverslagen van vooroverleggen worden gedeeld.

De informatiehuizen hebben de taak de brongegevens te valideren. Valideren is toetsen of een gegeven of een gegevensverzameling voldoet aan kwaliteitseisen (zoals herleidbaarheid en actualiteit) die bij regeling zijn bepaald en aan de standaarden (zoals vormvereisten). Leveringen die niet voldoen worden met een aanduiding van de reden teruggestuurd. Overheden die de wettelijke taak hebben brongegevens te verzamelen blijven verantwoordelijk voor de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens.

Met het amendement Smaling is in het derde lid van artikel 20.20 van de Omgevingswet al een grondslag gegeven voor onafhankelijke kwaliteitsborging van omgevingsdocumenten, gegevens en gegevensverzamelingen. In het DSO zullen alleen gegevens worden opgenomen waarvan de kwaliteit is geborgd. Met deze grondslag zullen op de eerste plaats overheidsbrede maatregelen worden ondersteund die de gegevenskwaliteit verbeteren.

Het gebruik van de gegevens via het DSO wordt gestimuleerd door een hoge kwaliteit van de gegevens te waarborgen en te benadrukken. De doelstelling is dat gegevens via het DSO op basis daarvan 'vanzelfsprekend' gebruikt worden.

Bescherming van (persoons)gegevens

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor één regeling voor de bescherming van gegevens voor het hele DSO. Daarmee worden schendingen van intellectuele eigendomsrechten van derden of misbruik van gegevens voor terrorisme voorkomen. Er wordt aansluiting gezocht bij de landelijke uitgangspunten voor informatiebeveiliging, die zijn gebaseerd op internationaal geldende beveiligingsstandaarden.

De verwerking van persoonsgegevens in het DSO behoeft een afzonderlijke toelichting. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht. Dit is vastgelegd in de Grondwet,

³⁶ Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE). Zie ook de brief van de Minister van Infrastructuur en milieu met als onderwerp 'Afschrift voortgangsrapportage INSPIRE' van 18 mei 2016 Kamerstukken II 2015/16, 31 771, nr. 16.

het Europese verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationale verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten. De Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat alleen persoonsgegevens mogen worden verzameld voor een vooraf uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde. Bovendien moet de verwerking vallen onder een van de rechtvaardigingsgronden van artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). Verder moet de verwerking op behoorlijke en zorgvuldige wijze plaatsvinden en moet deze toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. De inbreuk moet zo klein mogelijk gehouden worden. De persoonsgegevens moeten bovendien goed worden beveiligd.

De verwerking van persoonsgegevens in het DSO is gelet op artikel 8, onder e van de Wbp noodzakelijk voor de publiekrechtelijke taken van de in het stelsel samenwerkende bestuursorganen en rechtspersonen genoemd in het tweede lid van artikel 20.21 van dit wetsvoorstel. In het DSO kan namelijk sprake zijn van het verwerken van persoonsgegevens op twee manieren. Op de eerste plaats bij het ondersteunen van het vergunningen- en meldingenproces. Maar ook bij het beschikbaar stellen van informatie over de fysieke leefomgeving.

De voorziening om alle aanvragen, meldingen, mededelingen, gegevens en bescheiden te kunnen indienen wordt geïntegreerd in de landelijke voorziening. Deze zendingen bevatten persoonsgegevens. De indieningvereisten blijven bepalen welke. Dit geldt ook voor de gegevens die in samenwerkingsruimten zullen worden uitgewisseld. Op het punt van de aanpak van de beveiliging van de persoonsgegevens verandert dan ook niets. De grondslag bij ministeriële regeling de bescherming te regelen wordt verplaatst naar artikel 20.32, tweede lid, van dit wetsvoorstel. Het gebruik van persoonsgegevens wordt geregeld in artikel 20.23 van dit wetsvoorstel.

Persoonsgegevens worden in beginsel niet beschikbaar gesteld via het DSO.

Omgevingsdocumenten worden geanonimiseerd. Maar ook anonimiseren valt onder de begripsomschrijving van het verwerken van persoonsgegevens van de Wbp. Dus de eisen die de Wbp stelt, gelden voor deze bewerking.

Bovendien worden gegevens verstrekt die gebruikers kunnen combineren met andere data, waardoor die gegevens tot personen herleidbaar worden. Gegevens die tot personen te herleiden zijn, worden alleen verstrekt als die verstrekking niet onverenigbaar en evenredig is met de dubbele doelbepaling die in het wetsvoorstel is opgenomen. Eerst wordt gekeken of een bevoegd gezag dat gegeven nodig heeft bij de uitvoering van de Omgevingswet. Vervolgens wordt gezien of dat gegeven nodig is om burgers en bedrijven een gelijkwaardige informatiepositie te geven ten opzichte van het bevoegde gezag. Transparantie is een grondbeginsel van de Omgevingswet. Een voorbeeld hiervan is locatiegegevens. Die kunnen in de richting van een bepaalde persoon wijzen. Maar zonder locatiegegevens kan een overheid geen besluit nemen en de gebruiker niet inschatten of een besluit over een activiteit gevolgen voor hem of haar heeft. De eisen die de Wbp aan de bescherming van persoonsgegevens stelt, zullen ook voor deze gegevens gelden, voor zover het gaat om persoonsgegevens. Om dit te regelen voorziet het wetsvoorstel in de benodigde grondslagen.³⁷

Interbestuurlijk toezicht

Het gestelde in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel voor de Omgevingswet geldt onverminderd voor het toezicht op de uitvoering van de taken, die dit deel van het wetsvoorstel regelt. Met één uitzondering. Het wetsvoorstel voorziet in de concentratie van het interbestuurlijk toezicht bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. De keuze voor de concentratie van het interbestuurlijk toezicht bij de Minister van Infrastructuur en Milieu ligt in het verlengde van diens verantwoordelijkheid voor het DSO als geheel. De minister heeft overzicht over de taken van de verschillende bestuursorganen in het geheel van deze informatieketens.

³⁷ Deze tekst is onder voorbehoud, omdat tweede PIA(Privacy Impact Assessment) op grond van de definitieve tekst nog volgt.

Het toezicht op de informatiehuizen

De Minister van Infrastructuur en Milieu onderhoudt ook een toezichtrelatie met de aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen. Immers, de minister doet de voordracht voor de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing dan wel intrekking van een aanwijzing van een instantie. Er worden geen wettelijke regels gesteld voor dit toezicht. De toezichtrelatie, evenals de aansluitvoorwaarden, geeft de minister vorm in een overeenkomst met de aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen. Dit biedt de mogelijkheid generieke en specifieke, inhoudelijke en procedurele elementen van het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken van informatiehuizen te integreren in één arrangement per aangewezen instantie. Toetspunten daarbij zijn ondermeer of de organisatie en werkprocessen zo worden ingericht dat kan worden vertrouwd op de continuïteit en de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken. Kwaliteitscriteria met betrekking tot de taakuitvoering hebben betrekking op deskundigheid, besluitvaardigheid, verbondenheid en onafhankelijkheid.

2.1.4.6 Verhouding tot andere regelgeving en de digitale overheid

Andere relevante wet- en regelgeving

De regeling van het DSO heeft een relatie met enkele andere wetten en regels:

- Zorgdragers in de zin van de Archiefwet moeten voldoen aan wettelijke verplichtingen voor de archiefvorming en -beheer van (digitale) informatie. De regeling van het DSO brengt hiervoor geen wijzigingen met zich mee. Uitzonderingen vormen de gegevens(verzamelingen) en het register omgevingsdocumenten. Voor het register omgevingsdocumenten zal worden geregeld dat de omgevingsdocumenten of wijzigingen daarvan niet uit het register mogen worden verwijderd of vernietigd. Op die manier worden historische gegevens bewaard. Voor gegevens(verzamelingen) waarvan bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat die beschikbaar moeten blijven, zal een regeling worden getroffen. Omdat de Archiefwet geen regels stelt over de bewaartermijnen is het ook wenselijk om in de uitvoering nadere afspraken te maken over de archivering.
- Op basis van artikel 2:15 van de Awb kunnen berichten alleen elektronisch worden ingediend bij het bestuursorgaan als de elektronische weg daartoe is geopend. Het wetsvoorstel biedt daarvoor de benodigde grondslag. In sommige gevallen is de elektronische weg via de landelijke voorziening van het DSO verplicht gesteld. Die gevallen worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld.
- In de bekendmakingregels en de organieke wetten is geregeld hoe besluiten bekend worden gemaakt. In het DSO wordt een aantal van deze besluiten als omgevingsdocumenten via de landelijke voorziening beschikbaar gesteld.

Bij of krachtens artikel 16.2 van de Omgevingswet worden ook als omgevingsdocument aangemerkt een aantal besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden en beleidsregels. Hetzelfde geldt voor besluiten of rechtsfiguren waarvan een kennisgeving moet worden gedaan (zoals ontwerpbesluiten). Het DSO voorziet niet in bekendmaking of kennisgeving, maar in de beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten, net zoals onder de Wro het geval was voor ruimtelijke plannen. In de uitvoering zullen deze processen zodanig op elkaar worden afgestemd dat deze besluiten en rechtsfiguren eenmaal worden aangeleverd en gebruikt worden voor zowel de bekendmaking/kennisgeving, het beschikbaar houden van het besluit in geconsolideerde vorm (beide worden ontsloten via Overheid.nl) als voor beschikbaarstelling via de landelijke voorziening van het Digitaal stelsel. In het DSO worden de omgevingsdocumenten met verbeelding van het werkingsgebied getoond, met andere relevante gegevens. Ook worden de omgevingsdocumenten gebruiksvriendelijk ontsloten. De gebruiker wordt met vragen en

kaartbeelden geleid naar de voor hem relevante informatie. Dit zijn extra elementen ten opzichte van de bekendmaking³⁸.

Digitale overheid

In het regeerakkoord is de afspraak gemaakt dat burgers en bedrijven uiterlijk in 2017 de zaken die zij met de overheid doen, digitaal kunnen afhandelen ('Digitaal 2017'). Het DSO draagt bij aan het halen van deze doelstelling. Het uitgangspunt is een aansluiting te bewerkstelligen op en gebruik te maken van de generieke voorzieningen van de Generieke Digitale Infrastructuur. Het berichtenverkeer van het bestuursorgaan naar gebruikers (zoals een besluit op een vergunningaanvraag) zal bijvoorbeeld in ieder geval via de Generieke Digitale Infrastructuur moeten verlopen. Verder zijn voor verschillende toepassingen van het DSO onder meer gegevens uit basisregistraties (zoals de Basisregistratie personen, Basisregistratie grootschalige topografie en de Basisregistraties adressen en gebouwen) nodig. Daarom zal de landelijke voorziening aan die basisregistraties worden gekoppeld.

2.2 AANPASSINGEN VAN DE OMGEVINGSWET

2.2.1 Wijzigingen die het omgevingsplan betreffen

2.2.1.1 Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit

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

Op grond van de Omgevingswet bestaat al de mogelijkheid om er in het omgevingsplan voor te zorgen dat activiteiten vergunningplichtig zijn. De wijze waarop dit kan is echter in redactioneel opzicht bij nader inzien minder transparant. Om te bereiken dat een activiteit vergunningplichtig is moet er voor gezorgd worden dat een activiteit niet is toegestaan op grond van het omgevingsplan. Voor met het omgevingsplan strijdige activiteiten kan op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, van de Omgevingswet, een omgevingsvergunning worden verleend. Het gaat hier om de zogenoemde 'afwijkactiviteit'. Hiermee kunnen activiteiten worden toegestaan die in strijd zijn met één of meer regels uit het omgevingsplan. Het kan bijvoorbeeld gaan om bouw-, grond- en aanlegwerken, sloopactiviteiten, het aanbrengen van veranderingen aan door het omgevingsplan beschermde gemeentelijke monumenten of bepaalde vormen van gebruik in of bij gebouwen of op locaties. Het omgevingsplan kan daarbij ook beoordelingsregels bevatten, op grond waarvan het op voorhand duidelijk kan worden gemaakt in welke situaties een vergunning voor een afwijking van in het omgevingsplan opgenomen regels in ieder geval kan worden verleend. Deze systematiek werd door de VNG bezwaarlijk en onduidelijk geacht. Zeker nu in dit wetsvoorstel ook de ruimte aan gemeenten wordt geboden om via het omgevingsplan de vergunningplicht voor het bouwen en het in standhouden van bouwwerken te regelen. Het wordt vooral onduidelijk geacht dat een vergunningplicht voor activiteiten alleen in het leven kan worden geroepen via de 'omweg' van een in het omgevingsplan opgenomen verbod. Dat zou raadgevers van het omgevingsplan op het verkeerde been kunnen zetten in het geval zo'n verbod juist in het leven is geroepen om de desbetreffende activiteiten door middel van het verlenen van een vergunning te kunnen toestaan. De term 'afwijkactiviteit' wordt voor die activiteiten ook minder passend gevonden omdat het omgevingsplan zelf met een vergunningplicht in deze activiteiten voorziet. Die activiteiten vormen

³⁸ Deze tekst is nog onder voorbehoud, omdat nog nadere afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken plaatsvindt.

in feite geen afwijking maar worden door het omgevingsplan toegelaten onder het vereiste van een vergunning. Gelet op het voorgaande wordt nu een andere constructie voorgesteld, waarmee in het omgevingsplan expliciet kan worden bepaald dat voor activiteiten een vergunning nodig is. Hierdoor verbetert de zelfstandige leesbaarheid van het omgevingsplan.

De mogelijkheid om in het omgevingsplan een vergunningplicht in het leven te roepen voor activiteiten, is niet beperkt tot de in het omgevingsplan toe te delen functies aan locaties en de andere in verband daarmee gestelde regels. Voor alle met het oog op de doelen van de wet gestelde regels in het omgevingsplan, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een vergunningplicht in het leven te roepen. Naast de vergunningplicht die het omgevingsplan zelf in het leven kan roepen, blijft op grond van de Omgevingswet zelf de mogelijkheid bestaan om vergunning te verlenen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Enerzijds gaat het daarbij om activiteiten die het omgevingsplan zelf vergunningplichtig stelt, maar waarvoor de vergunning met toepassing van de binnenplanse beoordelingsregels zou moeten worden geweigerd. Anderzijds gaat het om activiteiten die het omgevingsplan in absolute zin verbiedt, waarvoor ook geen binnenplans vergunningenstelsel is opgenomen en waarvoor dus evenmin binnenplanse beoordelingsregels zijn gesteld. In beide gevallen bestaat de mogelijkheid om de activiteit door middel van het verlenen van een vergunning toe te staan. Het kader waarbinnen die vergunning kan worden verleend is hetzelfde als die van het specifieke oogmerk van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, in verband waarmee op grond van artikel 4.2 regels in het omgevingsplan moeten worden gesteld. De mogelijkheid om in het omgevingsplan regels te stellen met het oog op de doelen van de wet en in verband met die regels een vergunningenstelsel in het leven te roepen is dus ruimer van aard dan de specifiek tot een evenwichtige toedeling van functies beperkte mogelijkheid om in afwijking van het omgevingsplan (buitenplans) activiteiten toe te staan. Dat betekent dat ook van de regels die ingevolge artikel 4.1 in het omgevingsplan zijn opgenomen en welke geen deel uitmaken van de regels die op grond van artikel 4.2 zijn gesteld, uitsluitend bij buitenplanse vergunning kan worden afgeweken indien dit valt te rechtvaardigen vanuit een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In andere gevallen worden de regels van het omgevingsplan gevolgd en kan een activiteit pas eerst na een eventuele aanpassing van het omgevingsplan worden toegestaan.

Naast de begrenzing van het wettelijke criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, wordt de mogelijkheid om een vergunning te verlenen in afwijking van het omgevingsplan ook begrensd door de met het oog hierop door het Rijk en de provincie gegeven beoordelingsregels. De provincie kan deze beoordelingsregels stellen in de omgevingsverordening, op grond van artikel 5.19, tweede lid, van de Omgevingswet. Voor de instructieregels die het Rijk stelt over een omgevingsplan is in artikel 5.21, tweede lid, als hoofdregel bepaald dat deze in het Besluit kwaliteit leefomgeving van overeenkomstige toepassing zullen worden verklaard op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Binnen de speelruimte van het wettelijk criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de door het Rijk en de provincie gegeven instructieregels en instructies, kan het omgevingsplan, al dan niet door het vereiste van een voorafgaande melding of een in het omgevingsplan opgenomen vergunningenstelsel, initiatieven toestaan. Binnen de ruimte van het wettelijke criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de door het Rijk en de provincie met het oog op de omgevingsplanactiviteit gestelde beoordelingsregels kunnen ook, buiten het omgevingsplan om, vergunningen worden verleend voor initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan.

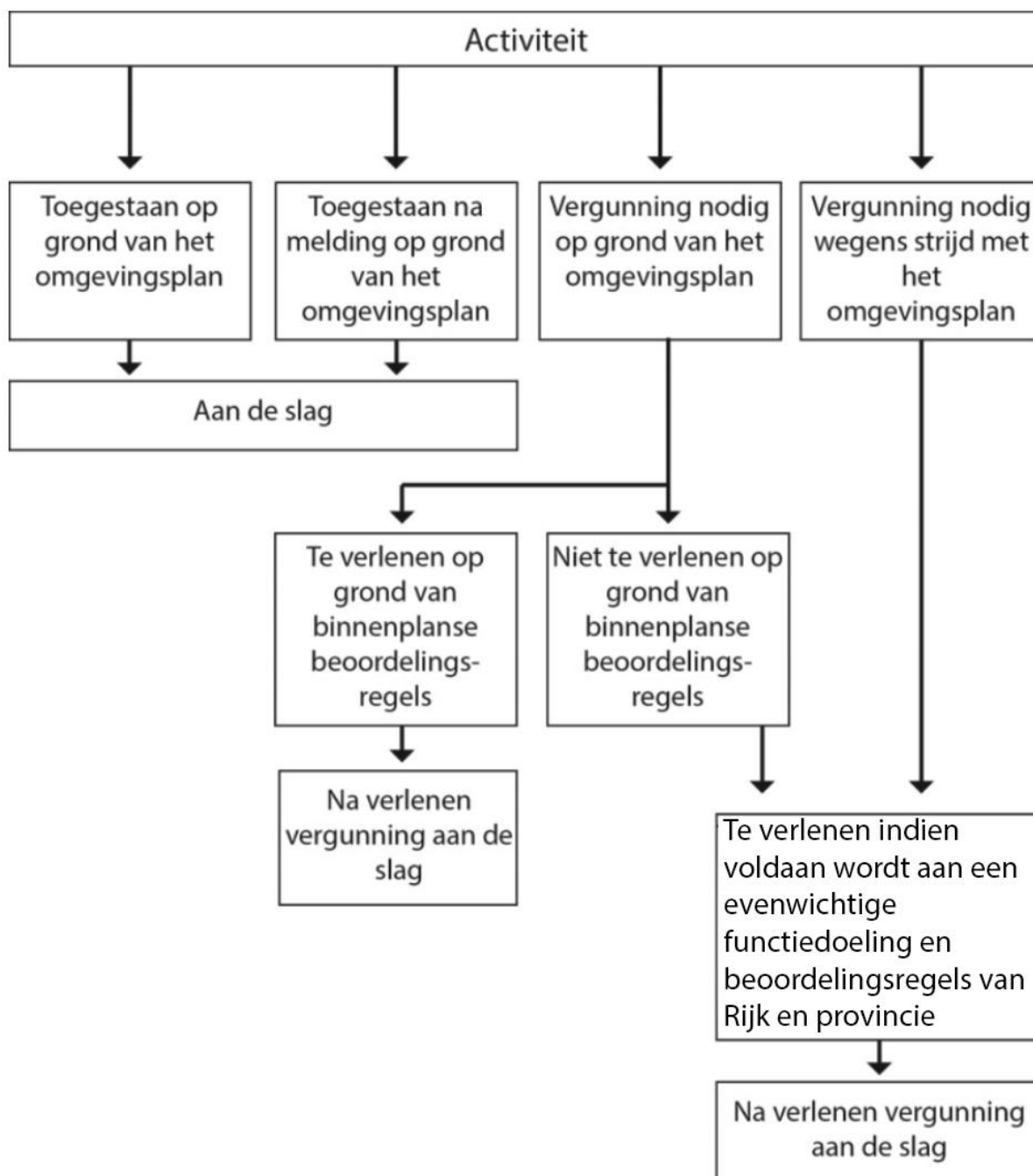
Alle vergunningplichtige activiteiten die verband houden met het omgevingsplan worden aangeduid met de term 'omgevingsplanactiviteit'. Die term wordt dus zowel gehanteerd voor de activiteiten die in het omgevingsplan zelf vergunningplichtig zijn gesteld, als de activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Indien een vergunning wordt gevraagd voor een omgevingsplanactiviteit zal het bevoegd gezag eerst nagaan of de activiteit met toepassing van binnenplanse beoordelingsregels kan worden vergund. Indien de vergunning op grond van deze beoordelingsregels niet kan worden geweigerd, moet de vergunning worden verleend. Deze kant van het stelsel werkt limitatief-imperatief. Buiten

het gelimiteerde stelsel van beoordelingsregels in het omgevingsplan, kunnen geen andere gronden worden aangevoerd om de vergunning te weigeren. Indien de aangevraagde activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels (al dan niet onder het stellen van aan de vergunning te verbinden voorschriften) aanvaardbaar is te achten, moet (imperatief) de vergunning worden verleend.

De andere kant van het stelsel werkt anders. Indien de activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels niet aanvaardbaar is te achten, kan de vergunning op grond van die enkele reden niet worden geweigerd. Het bevoegd gezag moet in dat geval ook nagaan of de vergunning desalniettemin toch kan worden verleend op grond van het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Als de vergunning op grond van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels niet kan worden verleend, moet dus de mogelijkheid worden gezien of de aangevraagde activiteit in verband met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (al dan niet door voorschriften te stellen) toch aanvaardbaar is te achten. Als de activiteit daarnaast niet in strijd is met de beoordelingsregels die het Rijk en de provincie in verband hiermee hebben gesteld, kan de vergunning toch worden verleend. Hiermee wordt de mogelijkheid uit de huidige wetgeving, om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° en 3°, van de Wabo, een omgevingsvergunning te kunnen verlenen voor afwijkingen van het bestemmingsplan, in de kern ongewijzigd gecontinueerd.

Een verschil in de nieuwe opzet is dat een bepaling als bedoeld in het huidige artikel 2.10, tweede lid, en artikel 2.11, tweede lid, van de Wabo niet meer nodig is. Dat geldt ook voor artikel 5.17 van de Omgevingswet, dat met dit wetsvoorstel wordt geschrapt. De nieuwe constructie leidt niet tot een procedurele stapeling, waarbij een activiteit waarvoor vergunning is gevraagd door het bevoegd gezag mede moet worden aangemerkt als een andere activiteit. In het nieuwe stelsel wordt in de beoordelingsregels verdisconteerd dat de vergunning voor een in het omgevingsplan vergunningplichtig gestelde activiteit, in afwijking van de in het plan opgenomen beoordelingsregels, ook kan worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.



De hiervoor toegelichte wijzigingen houden ook verband met een tweetal andere wijzigingsvoorstellen in dit wetsvoorstel met betrekking tot het omgevingsplan. Dit betreft het hiervoor al genoemde wijzigingsvoorstel met betrekking tot het voorbereidingsbesluit (omvorming tot onderdeel van het omgevingsplan) en de splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. Deze wijzigingsvoorstellen zullen hierna nader worden toegelicht.

2.2.1.2 Voorbereidingsbesluit voor het omgevingsplan en de omgevingsverordening

Met dit wetsvoorstel wordt de regeling voor het tot stand brengen van voorbescherming bij de voorbereiding van een omgevingsplan of een omgevingsverordening vereenvoudigd. Het doel van voorbereidingsbescherming is, in het kort gesteld, het voorkomen van activiteiten die op grond van een geldende regeling nog zijn toegestaan maar die met de in voorbereiding zijnde nieuwe regeling naar verwachting niet meer of slechts onder restricties zullen zijn toegestaan. Met dit voorstel

worden voorbeschermingsregels niet langer gesteld in de vorm van een zelfstandig werkend voorbereidingsbesluit, maar worden de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening zelf opgenomen. Daartoe past dit wetsvoorstel de Omgevingswet zodanig aan opdat een voorbereidingsbesluit voorziet in een wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsverordening.

Deze verandering wordt mede voorgesteld met het oog op het eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen voorstel tot splitsing van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. In verband met die wijziging zal de aanhoudingsplicht voor besluiten op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten komen te vervallen en vervangen worden door de mogelijkheid om, via het voorbereidingsbesluit, voorbeschermingsregels te stellen met betrekking tot bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken. In het navolgende wordt dit onderdeel van het wetsvoorstel verder toegelicht.

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

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

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

Wijziging: voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan of de omgevingsverordening

Een nadeel van het stellen van voorbeschermingsregels in een zelfstandig werkende juridische figuur, te weten het voorbereidingsbesluit, is dat er per definitie sprake is van conflicterende regels met het geldende omgevingsplan of de omgevingsverordening. De burger dient beide conflicterende regelingen naast elkaar te raadplegen om te bezien of een voorgenomen activiteit toelaatbaar is. De regelconflicten kunnen worden voorkomen door de mogelijkheid te openen om de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening zelf te stellen. De winst daarvan is dat een burger nog maar in één document hoeft te kijken of zijn activiteit toelaatbaar is. Een voorbeschermingsregeling wordt ook duidelijker omdat niet alleen nieuwe regels kunnen worden gesteld, maar ook bestaande regels buiten toepassing kunnen worden gesteld. In alle gevallen geldt, zoals dat nu ook voor een voorbereidingsbesluit het geval is, dat de voorbeschermingsregels tijdelijk zijn van aard.

Hoe gaat het praktisch werken?

- Het orgaan dat een wijziging van een omgevingsplan voorbereidt kan met het oog op die wijziging een voorbereidingsbesluit nemen waarmee het omgevingsplan wordt gewijzigd door daarin voorbeschermingsregels te stellen.
- Het betekent dat de gemeenteraad of (in mandaat) het college van burgemeester en wethouders bevoegd is tot het stellen van voorbeschermingsregels. Echter ook het bevoegd gezag tot het nemen van een projectbesluit, het vaststellen van instructieregels in een omgevingsverordening of amvb over een omgevingsplan of een instructie over een omgevingsplan, kan voorbeschermingsregels in het omgevingsplan vaststellen.
- Het voorbereidingsbesluit tot het vaststellen van voorbeschermingsregels komt zonder voorbereidingsprocedure tot stand.
- De voorbeschermingsregels kunnen inhouden het toevoegen van nieuwe regels (met een beperking zoals bijvoorbeeld een verbod of een verbod behoudens vergunning of melding) of het buiten werking stellen van een regel (bijvoorbeeld het niet langer van kracht zijn van een regel waarmee een bouwmogelijkheid wordt geboden).
- De voorbeschermingsregels vervallen na anderhalf jaar of eerder, zodra het in voorbereiding zijnde besluit tot wijziging van het omgevingsplan (waar onder een projectbesluit) in werking treedt.
- Voorbereidingsregels die worden gesteld in verband met instructieregels of een instructiebesluit vervallen ook na anderhalf jaar indien niet binnen die termijn de instructieregels of het instructiebesluit in werking is getreden. Treden deze instructieregels of instructiebesluiten binnen anderhalf jaar in werking, dan vervallen de voorbeschermingsregels zodra het omgevingsplan overeenkomstig de instructieregels of het instructiebesluit is aangepast.
- Ook met het oog op de totstandkoming van de omgevingsverordening kunnen voorbeschermingsregels worden gesteld. Dit geldt slechts voor de totstandkoming van andere regels dan instructieregels in een omgevingsverordening. Deze voorbeschermingsregels worden opgenomen in de omgevingsverordening. Ze vervallen eveneens na anderhalf jaar of eerder als de wijziging van de omgevingsverordening in werking is getreden.

Aanhoudingsplicht vervalt voor de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten

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

Reikwijdte van voorbeschermingsregels

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

Procedurele gevolgen voor vergunningplichtige activiteiten

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

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

Bij dit wetsvoorstel wordt een andere opzet voorgesteld voor het bepalen van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken. Daarbij wijzigt de regeling die

geënt is op de systematiek van de nu geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor bouwen is vaak een omgevingsvergunning nodig. Een aanvraag wordt onder de Wabo in het merendeel van de gevallen zowel getoetst aan de technische regels uit het Bouwbesluit 2012 als aan de gemeentelijke bouwregels uit het bestemmingsplan, de bouwverordening en redelijke eisen van welstand die zijn uitgewerkt in de welstandsnota. De combinatie van deze regels bepaalt momenteel of er een vergunning nodig is. Daardoor kan het zijn dat er alleen om ruimtelijke redenen (in verband met het bestemmingsplan of de welstandstoets) een vergunning nodig is, terwijl er dan ook onnodig wordt getoetst aan de technische regels. Andersom kan ook. Een vergunning is nodig vanwege de technische regels, terwijl er dan onnodig wordt getoetst aan de ruimtelijke regels. Door de vergunning 'op te knippen' in een technische vergunning en een ruimtelijke vergunning, kan voorkomen worden dat er onnodig aan regels wordt getoetst. Voorliggend wetsvoorstel voorziet hierin.

In de huidige wetgeving onder de Wabo is al een variant aanwezig waarin een aanzet van het in dit wetsvoorstel breder doorgevoerde voorstel valt te onderkennen. Het gaat om een beperkte categorie van bouwwerken die is aangewezen in artikel 3 van bijlage II bij het Bor. Die bouwwerken zijn vrijgesteld van de vergunningplicht voor het bouwen. Er vindt bij deze bouwwerken geen preventieve toetsing plaats aan het Bouwbesluit 2012, de bouwverordening, redelijke eisen van welstand en evenmin aan de regels uit het bestemmingsplan,. Indien een bouwwerk evenwel in strijd is met het bestemmingsplan, is alleen vanwege die strijd met het bestemmingsplan een vergunning nodig voor de activiteit 'planologisch strijdig gebruik' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo. In het kader van die vergunning vindt uitsluitend een beoordeling plaats of de activiteit planologisch aanvaardbaar is en in strijd met het bestemmingsplan kan worden toegestaan. De technische regels uit het Bouwbesluit 2012 worden in het kader van die vergunning niet getoetst, maar zijn wel in de vorm van algemene regels op het bouwen van toepassing. Deze opzet wordt op systematische wijze ingepast in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet voor de omgevingsvergunning voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken.

In de nieuwe opzet wordt de vergunning voor de bouwactiviteit 'opgeknipt' in een technische vergunning en een vergunning in verband met het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat straks de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Daarin worden ook de gemeentelijke bouwregels gebundeld die nu nog in bestemmingsplannen, de bouwverordening en het in de Wabo en de Woningwet neergelegde welstandsvereiste zijn vastgelegd. Met de nieuwe opzet wordt per toetsingskader bepaald voor welke activiteit vergunning nodig is. Dat sluit geheel aan bij het stelsel van de omgevingsvergunning. Het wordt daardoor mogelijk om de afbakening van vergunningplichtige bouwactiviteiten beter af te stemmen op de regels voor technische bouwkwaliteit en op de regels die in het omgevingsplan voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken worden gesteld. Voor initiatiefnemers betekent de nieuwe opzet dat er bij een vergunning niet meer onnodig wordt getoetst aan het omgevingsplan of aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dat scheelt in het aanleveren van gegevens en dus in administratieve lasten. Als voor een bouwplan zowel een technische vergunning als een vergunning vanwege het omgevingsplan nodig is, kan die in één keer worden aangevraagd. De aanvrager kan er echter ook voor kiezen om de activiteiten na elkaar aan te vragen. Zo kan bijvoorbeeld eerst helder worden of een bouwplan wel voldoet aan het omgevingsplan of dat er ten behoeve van het bouwplan van het omgevingsplan kan worden afgeweken, alvorens het bouwplan technisch wordt uitgewerkt.

Door het opknippen van de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning in verband met het omgevingsplan, wordt niet alleen voorkomen dat er onnodig aan regels wordt getoetst. Ook kan het aantal vergunningplichtige activiteiten verder worden beperkt. Dat leidt naar verwachting eveneens tot een administratieve lastenreductie. Voorts kan winst worden geboekt in een verduidelijking van de regels voor vergunningvrij bouwen, als deze in het omgevingsplan worden geïntegreerd.

Het voorstel tot het splitsen van de bouwactiviteit leidt zoals al genoemd tot de mogelijkheid om meer bouwwerken, in overeenstemming met de regels uit het omgevingsplan, te bouwen zonder

het vereiste van een vergunning. Naast het feit dat hiermee administratieve lasten worden bespaard, komt het ook tegemoet aan een grote groep gemeenten uit de zogenaamde 'doorbraakgroep Bouwen op vertrouwen' die verdergaande mogelijkheden wenst om bouwwerken zonder vergunning te laten bouwen.

De aanpassing is daarnaast gewenst in het kader van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Onder dit wetsvoorstel wordt de toetsing aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit 2012 verplaatst van de gemeente naar een onafhankelijke kwaliteitsborger. De overige aspecten waaraan op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo wordt getoetst, blijven echter wel bij de gemeente liggen.

Een andere reden voor het opknippen van de bouwactiviteit is van wetstechnische aard en heeft te maken met de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan. Mede door vragen van de VNG is vastgesteld dat de huidige opzet van het vergunningvrij bouwen onder de Wabo voor een belangrijk deel van de bouwwerken niet ongewijzigd in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet kan worden voortgezet. Dat hangt samen met het feit dat een omgevingsplan meer onderwerpen regelt dan het bestemmingsplan. Het zou tot ongewenste effecten leiden als het bouwen en in stand houden van een deel van de huidige categorie van vergunningvrije bouwwerken (inclusief het gebruik daarvan), niet zou hoeven te voldoen aan de regels die omgevingsplannen ten opzichte van bestemmingsplannen extra zouden kunnen en moeten gaan bevatten. Voor een aantal bouwwerken is dat niet van belang en kan de huidige landelijk uniforme opzet van vergunningvrije bouwwerken worden gehandhaafd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om infra-structurele voorzieningen zoals lantaarnpalen en wegbewijzingsborden. Voor de veelvoorkomende bijbehorende bouwwerken (zoals aan- en uitbouwen en bijgebouwen) en andere bouwwerken die in het achtererfgebied van woningen en andere hoofdgebouwen kunnen worden gebouwd, is een nieuwe opzet vereist. In die nieuwe opzet zal aan de regels van het omgevingsplan voldaan moeten worden, ook in het geval voor die bouwwerken geen vergunning nodig wordt geacht. Voor die bouwwerken geldt bijvoorbeeld dat een daarin geplaatst toilet moet zijn aangesloten op de riolering of dat voldaan moet worden aan de in het omgevingsplan opgenomen regels over hemelwaterafvoer.

2.2.1.4 Technische bouwactiviteit

De regels voor technische bouwqualiteit zullen landelijk uniform in het Besluit bouwwerken leefomgeving worden opgenomen. In dat besluit zullen met het Invoeringsbesluit Omgevingswet ook de bouwactiviteiten worden aangewezen waarvoor, met het oog op een preventieve toets aan die technische regels, een omgevingsvergunning nodig is. Zoals hierboven onder 2.2.1.3 is aangegeven wordt daarnaast in het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen de preventieve toetsing aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit 2012 verplaatst van de gemeente naar een onafhankelijke kwaliteitsborger. In dit stelsel voor kwaliteitsborging zal de gemeente het bouwplan niet langer toetsen aan het Bouwbesluit 2012. Controle tijdens de bouw en na voltooiing van het bouwwerk vindt plaats door de kwaliteitsborger. De gemeente ontvangt vooraf alleen een melding waarin onder meer wordt aangegeven wie de kwaliteitsborger is en van welk toetsingsinstrument gebruik zal worden gemaakt³⁹. Na afronding van de bouwwerkzaamheden wordt het bouwwerk gereed gemeld bij de gemeente en worden de voor de bouw relevante documenten overgelegd. Het stelsel voor kwaliteitsborging zal gefaseerd worden ingevoerd. Er zal worden begonnen met gevolgklasse 1, later gevolgd door gevolgklasse 2 en 3. Gebouwen met laatstgenoemde gevolgklassen hebben een zwaarder risicoprofiel waarvoor voorlopig nog een omgevingsvergunning bij de gemeente nodig zal zijn.

³⁹ Naar verwachting zal het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen eerder in werking treden dan de Omgevingswet. In deze periode zal voor gevolgklasse 1 een vergunningstelsel gelden. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dit een meldingsplicht.

2.2.1.5 Omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk

Voor de lokale bouwregels en voor het bepalen van de vergunningplicht in het omgevingsplan heeft de gemeente een centrale rol. In het wettelijke stelsel onder de Wabo wordt in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit getoetst aan de gemeentelijke regels voor bouwactiviteiten die zijn opgenomen in het bestemmingsplan (of in de beheersverordening), de bouwverordening en het welstandsvereiste dat in de welstandsnota is uitgewerkt. Deze regels zullen onder de Omgevingswet worden gebundeld in het omgevingsplan. Door de voorliggende wijziging zullen gemeenten in het omgevingsplan niet alleen bepalen aan welke regels een bouwwerk op een locatie moet voldoen, maar ook of het met het oog op die regels nodig is dat er in het kader van een vergunning preventief aan die regels wordt getoetst. De vergunningplicht voor bouwwerken wordt daardoor dus niet langer op wetsniveau bepaald, maar in het omgevingsplan door de gemeente.

Zoals eerder al toegelicht betreft het hier een 'omgevingsplanactiviteit'. De nieuwe mogelijkheden van het omgevingsplan maken het logisch dat een gemeente zelf in het omgevingsplan bepaalt of er een vergunning nodig is voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken. Regels in een omgevingsplan kunnen voor bouwwerken concreet, helder, beperkt in aantal en overzichtelijk zijn vastgelegd. Bij zulke regels is een vergunningplicht vermoedelijk niet nodig en heeft het werken met algemene regels de voorkeur. Onder de Omgevingswet is het echter ook mogelijk om in het omgevingsplan te werken met open normen. Dergelijke normen vergen een interpretatie. Daarvoor kunnen ook zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels worden vastgesteld, zoals momenteel het welstandsvereiste in beleidsregels is uitgewerkt in de welstandsnota. In dat geval is een vergunningplicht het meest aangewezen. Dat zal ook gelden als er bij de toepassing van regels een deskundigenadvies nodig is van bijvoorbeeld een ruimtelijke adviescommissie of een archeoloog. Ook dan ligt het werken met een vergunningplicht voor de hand. Omdat het primair aan een gemeente is om te bepalen op welke wijze regels voor een locatie worden gesteld, ligt het ook voor de hand dat de gemeente bepaalt in hoeverre een vergunningplicht hierbij nodig is. Dat geldt voor bijvoorbeeld het kappen van bomen, het verrichten van aanlegwerken en sloopactiviteiten niet wezenlijk anders dan voor bouwwerken.

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

2.2.1.6 Regeling voor vergunningvrij bouwen

Gemeenten krijgen in de nieuwe opzet meer ruimte om zelf te bepalen wanneer er wel of geen vergunning nodig is voor bouwwerken en welke beoordelingsregels er gelden voor een aanvraag om vergunning. Gemeenten kunnen hier zelf per locatie afgewogen keuzen maken. De vrijheid die gemeenten krijgen is overigens niet bedoeld om alle bouwwerken die nu vergunningvrij zijn, weer

vergunningplichtig te maken. Bij Invoeringsbesluit Omgevingswet zal, in samenspraak met onder meer de VNG, gezien worden of er instructieregels kunnen worden opgesteld die dat voorkomen. Ook zal daarbij invulling worden gegeven aan een landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken.

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

Op 22 september 2015 werd het wetsvoorstel "Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn)" bij het parlement ingediend⁴⁰ (hierna: wetsvoorstel implementatie herziening mer-richtlijn). Dit wetsvoorstel implementeert de wijzigingen van de mer-richtlijn in de Wm en de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw). Ook het Besluit milieueffectrapportage wordt op enkele onderdelen aangepast om te kunnen voldoen aan de herziening van de mer-richtlijn. Het wetsvoorstel ligt op dit moment (december 2016) bij de Eerste Kamer. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel kondigde de regering al aan dat de desbetreffende wijzigingen zouden opgaan in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving daarvoor.⁴¹ In het voorliggende wetsvoorstel zijn die onderdelen van de mer-richtlijn opgenomen die in de Omgevingswet worden geïmplementeerd.

Bij de tussentijdse omzetting van de genoemde richtlijn in de Wm en de Chw was al zo veel als mogelijk vooruitgelopen op de systematiek van de Omgevingswet. Het merendeel van de wijzigingen is daarom ook eenvoudig omgezet. Wel is op onderdelen gekozen voor een andere formulering om beter aan te sluiten bij de terminologie van de Omgevingswet. Inhoudelijk worden er geen wijzigingen aangebracht.

De onderstaande tabel laat op hoofdlijnen zien welke onderwerpen een onderdeel zullen gaan vormen van de Omgevingswet en welke een onderdeel van het Omgevingsbesluit. De elf hoofdonderwerpen corresponderen met die onderwerpen die waren opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel implementatie herziening mer-richtlijn.

Schema: omzetting herziening mer-richtlijn naar de Omgevingswet

Hoofdonderwerpen	Opgenomen in dit wetsvoorstel en waar?	Implementatie ook nodig in Omgevingsbesluit
Wijzigingen met betrekking tot de mer-beoordeling	Ja, artikel 16.43 en artikel 16.45	Ja
Aanpassing in het niet van toepassing zijn en ontheffing van de mer-plicht	Ja, artikel 16.35 en artikel 16.44	Ja
Verplichting tot coördinatie of integratie met de passende beoordeling	Grondslag in artikel 16.88	Ja
Kwaliteitsborging van het MER	Ja, artikel 16.49	Nee
Elektronische beschikbaarheid van informatie	Grondslag in artikel 16.88	Ja
Passende scheiding van rollen bevoegd gezag en initiatiefnemer	Grondslag in artikel 16.88	Ja
Veranderingen in het MER	Ja, artikel 16.52	Ja
Het besluit over de activiteit	Ja, artikel 16.53	Ja
Monitoring op activiteitsniveau	Ja, artikel 16.53a	Ja
Sancties bij het niet nakomen van nationale bepalingen	Ja, artikel 16.49	Nee
Aanleveren van informatie aan de Minister van Infrastructuur en Milieu	Ja, artikel 20.6	Nee
Andere onderwerpen Verzoek om advies reikwijdte en	Artikel 16.46	Nee

⁴⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nrs. 1-2.

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3, blz. 17.

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

3. HET INTREKKEN VAN WETTEN OF VERVALLEN VAN ONDERDELEN DAARVAN

3.1 De wetten die worden ingetrokken

In hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Omgevingswet was al een overzicht gegeven van diverse wetten of gedeelten van wetten, die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen komen te vervallen.⁴²

In hoofdstuk 10 van en de bijlagen 1 en 2 bij de nota naar aanleiding van het verslag is dat overzicht geactualiseerd.⁴³ De Belemmeringenwet landsverdediging wordt aan dit overzicht toegevoegd. Deze wet wordt ingetrokken, omdat de gedoogplichten voor defensiewerken opgenomen worden in dit wetsvoorstel. In deze paragraaf wordt een kort en waar nodig geactualiseerd overzicht gegeven. Daarnaast regelt artikel 8.1 van het wetsvoorstel de intrekking van 13 wetten, waarvan de bepalingen geheel opgaan in de Omgevingswet. Het gaat om de volgende wetten.

Belemmeringenwet Privaatrecht

Deze wet uit 1927 geeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid gedoogplichten op te leggen aan rechthebbenden op onroerende zaken voor de aanleg en instandhouding van werken van algemeen belang. De Omgevingswet voorziet in modernisering en vereenvoudiging van deze wet.

Crisis- en herstelwet

Door de inwerkingtreding van de wet voor het permanent maken van de Chw⁴⁴ is de werking van deze wet verlengd met onbepaalde tijd. De mogelijkheden die de Chw biedt worden voor zover nodig overgenomen door de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen.

Interimwet stad- en milieubenadering

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

Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet omvat een vergunningsvereiste voor ontgrondingen en een grondslag voor algemene regels. Daarnaast bevat de wet diverse procedures voor afstemming en coördinatie van besluitvorming, die niet terugkeren omdat de Omgevingswet uitgaat van geïntegreerde besluitvorming. Het vergunningstelsel is geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Artikel 5.23 van de Omgevingswet bepaalt dat, net als onder de Ontgrondingenwet, sprake is van een brede belangenafweging. De grondslag voor financiële voorschriften in vergunningen voor ontgrondingen

⁴² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 303-329.

⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 12, blz. 230-256 en blz. 296-333.

⁴⁴ Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144/145).

zijn overgenomen in artikel 13.6 van de Omgevingswet. Algemene regels voor ontgrondingen in rijkswateren kunnen worden gebaseerd op artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet dat een grondslag biedt voor algemene rijksregels. Voor zover er decentraal behoefte is aan algemene regels, kunnen die regels worden opgenomen in de omgevingsverordening of het omgevingsplan.

Planwet verkeer en vervoer

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

Spoedwet wegverbreding

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

Tracéwet

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

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

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

Wet ammoniak en veehouderij

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

Wet geurhinder en veehouderij

De Wet geurhinder en veehouderij bevat beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor geuremissies uit stallen van veehouderijen. De wet stelt eisen aan de geurbelasting van geurgevoelige objecten (woningen en andere gebouwen waar mensen permanent verblijven). Geurhinder is een lokaal milieuprobleem met geen of beperkte gemeentegrensoverschrijdende gevolgen. De Wet geurhinder en veehouderij biedt daarom de mogelijkheid aan gemeenten om een eigen geurbeleid te voeren binnen de randvoorwaarden die de wet stelt.

In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden voorzien in normering van geur. Een continuering van deze wet is daarom niet nodig.

Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

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

Wet inzake de luchtverontreiniging

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

Wet ruimtelijke ordening

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

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

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

3.2 Het vervallen van grotere onderdelen van bestaande wetten

Met de Omgevingswet wordt niet bereikt dat alle bestaande wetten voor de fysieke leefomgeving nu al kunnen vervallen. Voor een aantal wetten komen wel grotere onderdelen te vervallen. Het gaat om de volgende belangrijkste wetten.

Waterwet

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

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

Wet beheer rijkswaterstaatswerken

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

Hoofdstuk 2 van die wet, die betrekking heeft op de verkeersveiligheid van waterstaatswerken, is bedoeld om de EU-richtlijn betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur

te implementeren. Het gaat over de verkeersveiligheid, maar is primair gericht tot de wegbeheerder. Dit hoofdstuk zal op een later moment worden ingebouwd in de Omgevingswet.

Wet herverdeling wegenbeheer

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet⁴⁵ is aangegeven dat de Wet herverdeling wegenbeheer is uitgewerkt, met uitzondering van artikel 13, tweede lid, hoofdstuk V en de artikelen 32 en 39. De overige delen van de wet kunnen worden ingetrokken zonder dat deze artikelen opvolging krijgen in de Omgevingswet. In dit wetsvoorstel is er toch voor gekozen om nog niet over te gaan tot het intrekken van de overige delen van de Wet herverdeling wegenbeheer, omdat voordat hiertoe wordt overgegaan nog een beleidsmatige visie is vereist. Hoofdstuk V en artikel 32, die voorzien in financiële vergoedingen, zullen worden betrokken bij de inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet. Zoals hiervoor al is aangegeven, zijn de artikelen 13, tweede lid, en 39 niet uitgewerkt. Deze kunnen toch vervallen omdat de daarin opgenomen verplichtingen geen wettelijke regulering meer nodig hebben. Artikel 13, tweede lid, regelt inzage van de nieuwe wegbeheerder in archiefbescheiden van de oude wegbeheerder. Die verplichting spreekt voor zich en heeft geen wettelijke regulering nodig, gezien het in de Omgevingswet gehanteerde vertrouwensbeginsel. Artikel 39 draagt de Minister van Infrastructuur en Milieu de zorg op voor een adequate toedeling van het beheer van wegen van nationaal, bovenregionaal en regionaal belang. Daartoe bestaat de verplichting eens per tien jaar een nota op te stellen over de taakverdeling tussen de overheden bij het wegbeheer. Ook deze bepaling heeft niet langer een specifieke regeling nodig. De zorg voor de wetgeving en daarbij behorende taakverdeling tussen bestuursorganen is een reguliere taak van het Rijk.

Wet milieubeheer

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

Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de Aanvullingswetsvoorstellen voor geluid en bodem zal de Wm nog bestaan uit de regelingen voor niet-plaatsgebonden handelingen en de regelingen over afvalstoffen.

Woningwet

De hoofdstukken II (Voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik en het slopen) en VII (Voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden) komen helemaal te vervallen. Daarnaast komt er in andere hoofdstukken van de Woningwet nog een aantal artikelen te vervallen omdat een regeling in de Omgevingswet daarin voorziet.

Erfgoedwet en Monumentenwet 1988

Een aantal onderwerpen uit de Monumentenwet 1988 (hierna: Mw 1988), zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, gaat over naar de Omgevingswet. Op grond van het overgangsrecht van de Erfgoedwet (artikel 9.1) blijven de desbetreffende bepalingen van de Mw 1988 van toepassing totdat de Omgevingswet in werking treedt. Het gaat om hoofdstuk II, paragrafen 2 en 3 (het verbod tot beschadiging of vernieling van (voorbeschermd) rijksmonumenten, de instandhoudingsplicht, het verbod om zonder vergunning archeologische rijksmonumenten te verstoren, de vergunningprocedure en de schadevergoedingsbepalingen) en om hoofdstuk IV (aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten). Verder gaat het om

⁴⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 309-310.

hoofdstuk V (archeologische monumentenzorg), paragrafen 1 (verordeningen, bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en ontheffingen) en 9 (gedoogplicht voor archeologisch onderzoek en de bevoegdheid tot het geven van voorschriften of het stilleggen van werkzaamheden ter voorkoming van schade aan archeologische monumenten), en hoofdstuk VI (de bestuursrechtelijke handhaving van deze bepalingen) van de Mw 1988.

Dit wetsvoorstel regelt het overgangsrecht voor de meeste van bovengenoemde onderwerpen. Voor het verbod om (voorbeschermd) rijksmonumenten te beschadigen of te vernielen en voor het onthouden van noodzakelijk onderhoud aan rijksmonumenten is geen overgangsrecht vereist. Dit verbod geldt na inwerkingtreding van de Omgevingswet direct op grond van het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, met een grondslag in de artikelen 4.3 en 4.28, tweede lid, van de Omgevingswet. Ook wordt geen overgangsrecht opgenomen voor de gemeentelijke monumentencommissie, omdat de gemeenteraad onder de Omgevingswet de bevoegdheid krijgt om aan deze commissie een ruimere taakinvulling te geven. Het is dan ook geen vanzelfsprekendheid om op dezelfde wijze door te gaan. Om die reden vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de gemeentelijke monumentencommissie voor nieuwe aanvragen en moet de gemeenteraad bij instellingsbesluit een commissie instellen die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft (artikel 17.9, eerste lid, van de Omgevingswet). Aanvragen die onder het oude recht zijn ingediend, worden nog wel afgehandeld door de gemeentelijke monumentencommissie, die is ingesteld onder de Mw 1988.

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

4. WIJZINGEN VAN ANDERE WETTEN ALS GEVOLG VAN DE OMGEVINGSWET

4.1 Algemeen

De Omgevingswet noopt samen met de aanvullingen die dit wetsvoorstel bewerkstelligt, tot tal van aanpassingen in 56 andere wetten. Zoals hierboven al is toegelicht gaat het meer in het bijzonder om talrijke juridisch-technische aanpassingen. Het gaat daarbij om verwijzingen in die wetten naar wetgeving die met de Omgevingswet komen te vervallen en die moeten worden vervangen door verwijzingen naar de Omgevingswet of een aanpassing van die wetten als gevolg van de nieuwe terminologie of instrumenten in de Omgevingswet. Zie de artikelsgewijze toelichting. De verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht vergt een nadere toelichting die in de volgende paragrafen is opgenomen.

4.2 Wijzigingen die de rechtsbescherming betreffen

4.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet⁴⁶ is uitvoerig beschreven hoe de rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet wordt geregeld. De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep) en bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) van de Awb (zie artikel 9.1) sluiten hierop aan. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de verhouding tussen de Omgevingswet en de Awb wat betreft de bevoegdheid van de bestuursrechter en het rechtstreeks

⁴⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 3.

beroep (paragraaf 4.2.2), de uitgangspunten die bij het vormgeven van de rechtsbescherming zijn gehanteerd (paragraaf 4.2.3) en ten slotte de regeling van het beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (paragraaf 4.2.4).

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

De bevoegdheid van de bestuursrechter en de gevallen van rechtstreeks beroep worden uitsluitend geregeld door de Awb.

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

De bevoegde bestuursrechter in eerste aanleg is de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is verklaard in hoofdstuk 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak of een ander wettelijk voorschrift (artikel 8:6, eerste lid, Awb). Voor sommige omgevingsrechtelijke besluiten is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg bevoegd verklaard. Hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank staat open bij de Afdeling bestuursrechtspraak, tenzij een andere hogerberoepsrechter bevoegd is op grond van hoofdstuk 4 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikel 8:105 Awb). De Afdeling bestuursrechtspraak is voor het omgevingsrecht de hogerberoepsrechter.

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

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

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

4.2.3 Uitgangspunten rechtsbescherming

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

Geen lager beschermingsniveau

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

Waar mogelijk aansluiting bij bestaande wettelijke stelsels

Een ander uitgangspunt is dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van bezwaar of beroep waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als deze met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent. Maar het betekent ook, dat waar aanleiding is om bestaande voorzieningen te heroverwegen, in de Omgevingswet soms een andere oplossing is gekozen.

Vereenvoudiging en harmonisatie

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

Beroep in twee instanties

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

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

Geen beroep: algemeen verbindende voorschriften

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

Omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen zijn niet vatbaar voor beroep bij de bestuursrechter. Een omgevingsverordening kan zowel instructieregels als algemene regels bevatten. Het ontbreken van een beroepsmogelijkheid volgt uit de hoofdregel van de Awb dat geen

beroep openstaat tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb). In een omgevingsverordening of een waterschapsverordening kan een (beperkingen)gebied worden aangewezen. Ook kunnen daarin regels worden opgenomen die het gebruik van het (beperkingen)gebied beperken. Uit de jurisprudentie valt niet eenduidig af te leiden of de aanwijzing van een (beperkingen)gebied, als deze als deel uitmaakt van dezelfde verordening waarin de regels staan die het gebruik beperken, een onderdeel is van het algemeen verbindend voorschrift of dat die aanwijzing een concretiserend besluit van algemene strekking is. In tegenstelling tot een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, staat tegen een concretiserend besluit van algemene strekking wel beroep open.

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

Van beroep worden uitgesloten de volgende besluiten op grond van de Omgevingswet: delegatiebesluiten op grond van artikel 2.8; ministeriële regelingen waarbij beperkingengebieden worden aangewezen en geometrisch begrensd op grond van artikel 2.21, eerste lid, in samenhang met artikel 2.21a, eerste lid, voor zover daarbij de grens van het beperkingengebied, zoals die als gevolg van artikel 2.21a, tweede lid, ligt, wordt aangehouden; besluiten tot indeplaatsstelling op grond van artikel 2.36, tweede lid; leggers; omgevingsvisies; voorbereidingsbesluiten; voorkeursbeslissingen en besluiten op grond van artikel 5.48, derde lid. Ook worden programma's op de negatieve lijst opgenomen. Er staat echter wel beroep open tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Dit geldt voor programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Argumenten voor uitsluiting van de mogelijkheid van beroep zijn veelal de aansluiting bij de huidige situatie of het bestuurlijke karakter van de betrokken besluiten. Besluiten op grond van artikel 5.48, derde lid, dat bij amendement⁴⁷ in de Omgevingswet is ingevoegd, worden op de negatieve lijst opgenomen zoals dat eerder is aangekondigd in de toelichting bij dat amendement. Voor een uitgebreidere toelichting op deze uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 10.1.

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

Zoals in paragraaf 4.2.3 is aangegeven, is de mogelijkheid van beroep in twee instanties uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet. Maar vanwege andere belangen is het in een aantal gevallen gerechtvaardigd om van deze hoofdlijn af te wijken. Het gaat daarbij om besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten moet worden voorkomen, en dit rechtvaardigt de keuze voor een snellere route, namelijk beroep in één instantie. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van een beroep tegen een omgevingsplan, omdat op basis van dit omgevingsplan vervolgens ook omgevingsvergunningen worden verleend. Deze benadering betekent concreet voor de Omgevingswet dat is gekozen voor beroep in één instantie voor de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan en voor projectbesluiten. Die instantie is in dit geval de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een uitzondering op de hoofdlijn van beroep in twee instanties wordt ook gemaakt voor besluiten om een ontheffing te weigeren op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet en voor besluiten om instructies te geven op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 van deze wet. De uitzondering geldt verder voor interventiebesluiten op grond van artikel 16.21 van de Omgevingswet en voor besluiten over goedkeuring van een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap op grond van artikel 16.72 van deze wet. Voor de toelichting op deze uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 10.1.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2024/15, 33 962, nr. 109.

Beroep in twee instanties

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

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

Onder de Regeling rechtstreeks beroep worden de volgende besluiten op grond van de Omgevingswet opgenomen: besluiten om een ontheffing te weigeren op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet, besluiten tot het geven van instructies op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 en besluiten tot indeplaatsstelling op grond van artikel 2.36, tweede lid, van deze wet. Ook tegen besluiten over vergoeding van kosten op grond van de artikelen 13.3 en 13.4 van de Omgevingswet en interventiebesluiten op grond van artikel 16.21 van deze wet staat rechtstreeks beroep open. Argumenten hiervoor zijn veelal de aansluiting bij de huidige situatie of het bestuurlijke karakter van de betrokken besluiten. Voor een uitgebreidere toelichting op deze uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 10.1.

5. HOOFDLIJNEN VAN HET OVERGANGSRECHT

5.1 Uitgangspunten overgangsrecht

Het overgangsrecht regelt de overgang van de huidige (of vanuit de Omgevingswet gedacht: de 'oude') wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Het maakt voor burgers, bedrijven en bestuursorganen duidelijk wat de status is van onder het oude recht genomen besluiten als de Omgevingswet in werking treedt. Zonder overgangsrecht zouden vragen kunnen rijzen over de rechtsgeldigheid van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen, die onder de Wabo en de Wro zijn genomen. Ook regelt het overgangsrecht hoe procedures die onder het oude recht zijn gestart moeten worden afgehandeld, nadat de Omgevingswet in werking is getreden. Dit overgangsrecht zal voor een deel zijn beslag krijgen in dit wetsvoorstel en voor een deel in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

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

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

1°. Politiek-bestuurlijk draagvlak

Een belangrijk uitgangspunt is politiek-bestuurlijk draagvlak. De voorstellen voor het overgangsrecht zijn daarom in samenwerking met andere overheden voorbereid en uitgewerkt.

Tijdens de consultatiefase zijn onder meer het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven op de voorstellen.

2°. Rechtszekerheid

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

3°. Uitvoerbaarheid

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

4°. Eenvoudig

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

5°. Uniform, tenzij

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

6°. Snelle invoering

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

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

Het overgangsrecht voor de in hoofdstuk 2 beschreven wijzigingen van de Omgevingswet is niet opgenomen in deze consultatieversie. Het zal ook worden gebaseerd op deze zes uitgangspunten.

5.2 Overgangsfase

Niet alle rechtsfiguren zullen vanaf dag één beschikbaar zijn of meteen al voldoen aan alle eisen van het nieuwe stelsel. Het Rijk en de provincies zullen hun omgevingsvisies vastgesteld hebben, het Rijk heeft de uitvoeringsregelgeving gereed. Idealiter zijn de omgevingsverordeningen op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar, zodat gemeenten en

waterschappen de instructieregels in acht kunnen nemen bij het opstellen van hun omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Vooral voor gemeenten is het immers lastig bij het wijzigen van delen van omgevingsplannen te moeten werken met instructieregels die bedoeld zijn voor de oude instrumenten en moeten worden toegepast op de nieuwe instrumenten.

Met de provincies wordt tijdens de consultatieperiode gezien of het beschikbaar hebben van een omgevingsverordening als de Omgevingswet in werking treedt, knelpunten oplevert en of overgangsrecht hiervoor een oplossing kan bieden. Het wetsvoorstel voorziet daarom vooralsnog niet in overgangsrecht voor provinciale verordeningen.

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

- Het oogmerk van de beleidsdocumenten en decentrale regelgeving is, zoals bepaald in artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet, 'de doelen van de wet' (de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet) en niet langer het oogmerk van de huidige regelgeving, zoals 'een goede ruimtelijke ordening'. Op de betekenis van de maatschappelijke doelen is ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag⁴⁸.
- De omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en programma's moeten voldoen aan de inhoudelijke eisen die bij algemene maatregel van bestuur (het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving) en omgevingsverordening bepaald worden.
- Alle documenten moeten voldoen aan de digitale standaarden die op grond van de Omgevingswet vastgesteld zullen worden.

Deze paragraaf beschrijft voor de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet en voor de instructieregels de hoofdlijnen van deze overgangsfase. Waar dat nodig is voor het begrip van de toelichting op de overgangsfase wordt in deze paragraaf op hoofdlijnen ingegaan op het overgangsrecht. Voor een nadere toelichting op de uitwerking van het overgangsrecht wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op hoofdstuk 11 van het wetsvoorstel.

5.2.1 Omgevingsvisie

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

Verhouding met omgevingsvisies van andere overheden, overgangsrecht

Net als onder de Wro is er een scheiding tussen beleid en normstelling. De Omgevingswet voorziet niet in juridische doorwerking van de omgevingsvisie van een 'hoger' bestuursorgaan naar de omgevingsvisie – of enig andere instrument – van andere bestuursorganen. Anders dan onder de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening en de huidige Planwet Verkeer en Vervoer is er geen sprake van hiërarchie waarbij de omgevingsvisie van het Rijk respectievelijk de provincie sturend zijn voor de omgevingsvisies van de provincies en de gemeenten. Desalniettemin maken de verantwoordelijkheden en de omgevingsvisies van andere bestuursorganen deel uit van de context waarbinnen een bestuursorgaan zijn visie vaststelt. Dat blijkt ook wel uit artikel 2.2 van de Omgevingswet, dat algemene bepalingen bevat over de afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen. Informele en formele consultatie van andere bestuursorganen is daarom van groot belang. Voor de omgevingsvisie van een gemeente zullen de provinciale en nationale

⁴⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 31 e.v.

omgevingsvisie van bijzondere betekenis zijn. Het kabinet is daarom van plan om tegelijk met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een nationale omgevingsvisie vast te stellen. Ook voor de provincies is het van belang om hun omgevingsvisie voldoende snel tot stand te brengen, zodat gemeenten de inhoud daarvan kunnen betrekken bij hun omgevingsvisie en waterschappen deze kunnen betrekken bij hun waterbeheerprogramma. Daarom wordt aan de provincies gevraagd zo snel mogelijk een omgevingsvisie vast te stellen.

Aan gemeenten wordt, ook gelet op de termijnen van verkiezingen, een termijn van vijf jaar gegeven voor het vaststellen van de omgevingsvisie. Om een 'beleidsvacuüm' te voorkomen bevat paragraaf 11.2.1 van dit wetsvoorstel de bepaling dat de hoofdzaken van het huidige gemeentelijke beleid, vastgelegd in het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoersplan en de structuurvisie blijven gelden totdat de omgevingsvisie in werking treedt. Overigens bevat die paragraaf ook een regel die het mogelijk maakt voor gemeenten om (net als de provincies en het Rijk) al vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsvisie vast te stellen.

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

Verhouding met decentrale regelgeving

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

Met de provincies wordt tijdens de consultatieperiode bezien of het beschikbaar hebben van een omgevingsverordening als de Omgevingswet in werking treedt, knelpunten oplevert en of overgangsrecht hiervoor een oplossing kan bieden. Het wetsvoorstel voorziet daarom vooralsnog niet in overgangsrecht voor provinciale verordeningen.

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

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

5.2.2 Programma

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

Ten eerste kent de wet *verplichte* programma's die in alle gevallen vereist zijn, omdat Europeesrechtelijke verplichtingen moeten worden nageleefd. Verplichte programma's die op grond van het oude recht zijn vastgesteld, blijven gelden onder de Omgevingswet. De datum waarop vernieuwing nodig is wordt voor de waterprogramma's en de actieplannen geluid ook door het Europese recht bepaald. De verplichting op grond van de Wm tot het vaststellen van gemeentelijke rioleringsplannen blijft gelden zolang het Bestuursakkoord Water loopt (2020). Daarna wordt dit plan facultatief.

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

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

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

5.2.3 Omgevingsplan

De overgangsfase voor het omgevingsplan is het meest omvattend. Gemeenten hebben nu vaak tientallen bestemmingsplannen of beheersverordeningen. Het komt regelmatig voor dat deze inhoudelijke verschillen vertonen, bijvoorbeeld in gehanteerde begrippen of formuleringen, terwijl de intentie is om hetzelfde te regelen. Vaak heeft dat te maken met het moment van totstandkoming van het plan of de betrokkenheid van verschillende adviesbureaus. Het nieuwe stelsel gaat uit van één omgevingsplan, met één set begripsomschrijvingen en gelijke regels voor gelijke omstandigheden. Het omgevingsplan is meer dan een bundeling van bestemmingsplannen en beheersverordeningen: ook de inhoud van lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving wordt onderdeel van het omgevingsplan. Bovendien heeft het kabinet ervoor gekozen om als onderdeel van de stelselherziening enkele onderwerpen niet langer via algemene maatregelen van bestuur te regelen, maar via het omgevingsplan te laten regelen of over te laten aan de decentrale overheden. Het gaat bijvoorbeeld om de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten en om de regels over horeca-, recreatie- en detailhandelsactiviteiten. Dat biedt meer duidelijkheid voor burgers en bedrijven en meer gelegenheid voor regelgeving op maat door gemeenten. Tot slot moet het omgevingsplan

voldoen aan de nieuwe inhoudelijke eisen en terminologie en aan de nieuwe digitale standaarden zodat de regels op eenvoudige wijze voor burgers en bedrijven raadpleegbaar zijn. Ondertussen moet 'de winkel open blijven': de gemeente blijft concrete initiatieven van burgers en bedrijven mogelijk maken, eigen beleidskeuzes doorvoeren en instructieregels van provincie en Rijk uitvoeren.

De overgang van bestemmingsplannen (inclusief beheersverordeningen) en lokale verordeningen naar samenhangende omgevingsplannen met alle regels over de fysieke leefomgeving is daarom een forse opgave. Het is van belang dat gemeenten hiermee voortvarend aan de slag gaan. Veel gemeenten doen dat ook al en zijn bijvoorbeeld op grond van de Chw aan het experimenteren met de mogelijkheden van het nieuwe stelsel (dergelijke experimenteermogelijkheden worden geboden voor omgevingsplannen in de artikelen 7c en 7g van het Besluit uitvoering Chw en voor omgevingsvisies in artikel 7h van dat besluit). Toch zal het ombouwen veel tijd en inspanning gaan kosten, zeker in gemeenten die nog veel verschillende bestemmingsplannen en beheersverordeningen hebben, of voor locaties waar niet alleen een neutrale omzetting naar het nieuwe stelsel, maar ook een inhoudelijke wijziging nodig is die nog doordacht en afgewogen moet worden. Tijdens de overgangsfase zullen de gemeenten de tijd hebben om hun bestemmingsplannen en verordeningen volledig om te bouwen naar een omgevingsplan dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Gedacht wordt aan een periode van maximaal tien jaar, aansluitend bij de actualisatietermijn voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen op grond van de Wro. Overigens is in die periode ook een ombouw nodig voor de locaties waar – zonder de Omgevingswet – gekozen had kunnen worden voor het verlengen van het bestemmingsplan of de beheersverordening.

Situatie bij inwerkingtreding

Paragraaf 11.3.14 van dit wetsvoorstel regelt dat het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaat uit twee onderdelen. Het belangrijkste onderdeel wordt gevormd door de geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten (inclusief tracébesluiten die als voorbereidingsbesluit gelden) en inpassingsplannen. Deze gelden van rechtswege als onderdeel van het omgevingsplan. Een tweede onderdeel zal door het Rijk worden ingevoegd in de omgevingsplannen om een soepele overgang mogelijk te maken. Het gaat om regels over activiteiten die de regels vervangen die nu in algemene maatregelen van bestuur, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer, staan en die niet terugkomen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Deze overgangsregels maken niet slechts van rechtswege deel uit van het omgevingsplan, zij maken daar daadwerkelijk deel van uit en voldoen bijvoorbeeld aan de nieuwe digitale standaarden. De gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving, die zullen opgaan in het omgevingsplan, maken bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen deel van uit van het omgevingsplan. Tijdens de consultatieperiode zal worden gezien of bepaalde medebewindsverordeningen zich wel lenen voor snelle integratie in het omgevingsplan.

Het ruimtelijke regime zoals dat van rechtswege in het omgevingsplan is opgenomen, wijzigt nog slechts in verband met de afronding van lopende procedures, inclusief eventuele rechterlijke uitspraken daarover. Na het vervallen van de Wro is het immers niet meer mogelijk een andere bestemming aan gronden te geven of het bestemmingsplan te wijzigen of uit te werken.

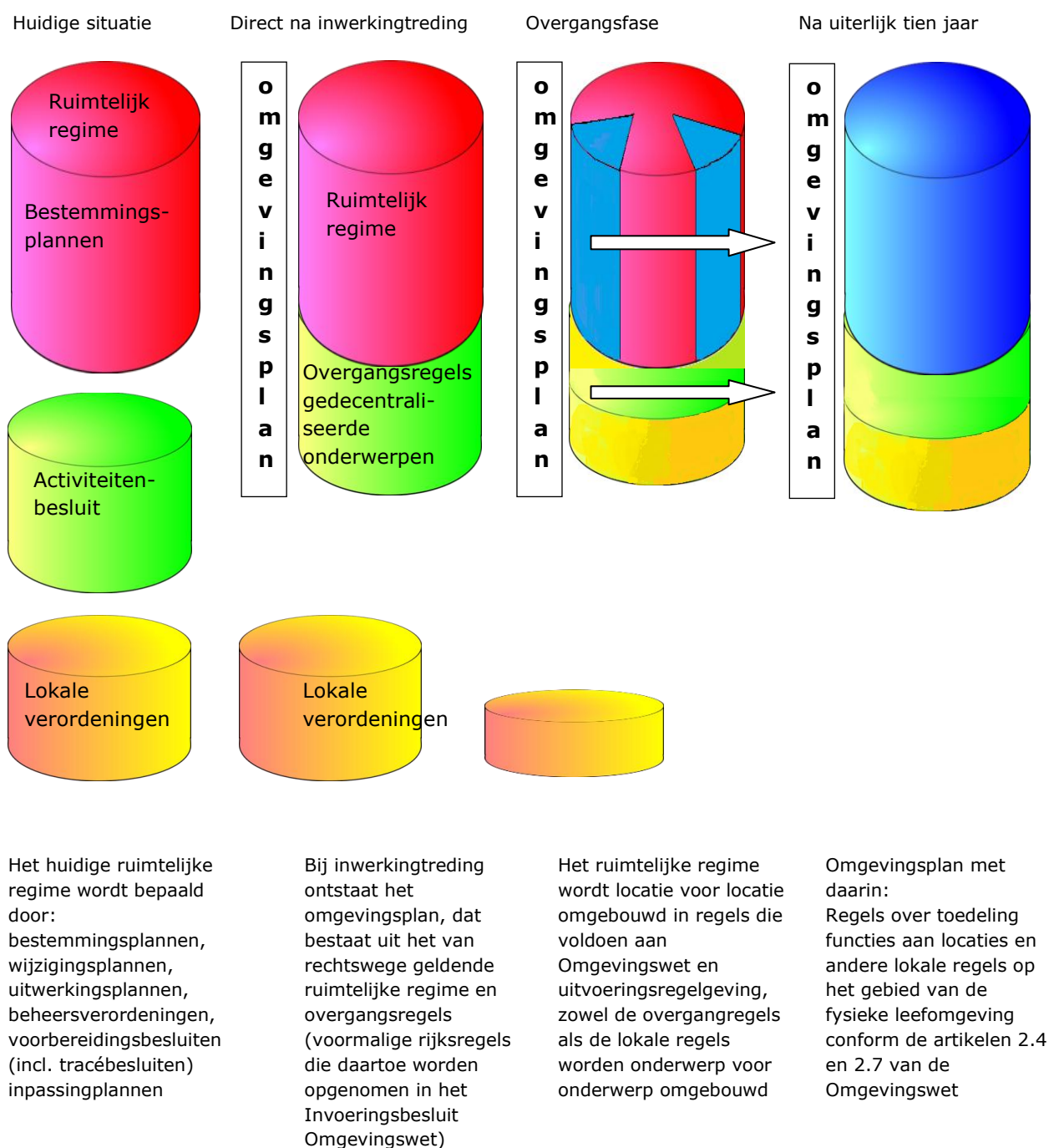
Besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen gebeurt in het vervolg uitsluitend met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet. Een gemeente heeft twee mogelijkheden om concrete ontwikkelingen mogelijk te maken die in strijd zijn met het bestemmingsplan dat van rechtswege deel uitmaakt van het omgevingsplan of die wijziging of uitwerking van dat plan vergen. Ten eerste kan zij een functie toedelen aan de locatie van de voorziene ontwikkeling en daarbij regels voor die functie stellen, waarna de bestemming en de daaraan verbonden regels worden geschrapt. Ten tweede kan zij een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verlenen, vergelijkbaar met de 'buitenplanse' vergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan onder de Wabo. In beide gevallen moet de gemeente voldoen aan de regels van de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving.

Aanpak tijdens de overgangsfase

Tijdens de overgangsfase zal de gemeente voor elke locatie binnen haar grondgebied het omgevingsplan moeten wijzigen. Daarmee wordt het bestaande ruimtelijk regime – dat van rechtswege als onderdeel van het omgevingsplan geldt – vervangen door een regime dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet, de uitvoeringsregelgeving van die wet en eventuele provinciale instructieregels. Daartoe behoort ook het integreren van lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Verder kan een gemeente decentrale regels vaststellen voor onderwerpen die het Rijk niet langer regelt en maatwerkregels voor onderwerpen die het Rijk blijft regelen. Die overgangsfase mag niet te lang duren. Zij zal ten hoogste tien jaar omvatten en afhankelijk kunnen zijn van de voortgang van de transitie die onder andere zal worden bepaald op basis van monitoring en evaluatie.

Deze besluiten tot wijziging van onderdelen van het omgevingsplan moeten straks dus in elkaar passen. Dit is een puzzel in meerdere dimensies. Het ligt voor de hand om het ruimtelijke regime locatie voor locatie om te zetten naar het nieuwe stelsel. Daarbij zal voor alle locaties een aanpassing nodig zijn aan de eisen van het nieuwe stelsel, terwijl voor sommige locaties ook inhoudelijke wijzigingen wenselijk zijn in verband met lokale beleidsmatige wensen of beoogde ontwikkelingen. Een gemeente kan er ook voor kiezen om bepaalde onderwerpen in één keer voor het gehele grondgebied om te bouwen naar regels voor het omgevingsplan die voldoen aan de eisen die het nieuwe stelsel daaraan stelt. Dat lijkt een goede aanpak voor regels die nu zijn opgenomen in lokale verordeningen. Een wijzigingsbesluit van het omgevingsplan kan dus een locatie betreffen, maar ook een specifiek onderwerp dat betrekking heeft op het gehele grondgebied van de gemeente, bijvoorbeeld het kappen van bomen, of het vaststellen van nieuwe algemene regels voor milieubelastende activiteiten die het Rijk niet langer reguleert.

Figuur 2. Schema overgangsfase omgevingsplan



Deze invulling van de overgangsfase is in figuur 2 weergegeven. Overigens kan een gemeente ervoor kiezen om ook de regels uit verordeningen locatie voor locatie om te bouwen, in samenhang met de ombouw van het deel dat van rechtswege geldt. Verder zullen er ongetwijfeld gemeenten zijn die ervoor kiezen om in één keer een nieuw omgevingsplan vast te stellen voor het gehele grondgebied.

Pas na afloop van de overgangsfase van tien jaar moet het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente aan de eis van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet voldoen, namelijk dat het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat en andere regels die daarvoor nodig zijn. Ook zal dan voor alle locaties voldaan moeten worden aan de instructieregels over omgevingsplannen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving voor zover die uitsluitend een gevolg zijn van de stelselherziening, zoals de regels

over geluid en geur van bedrijfsmatige activiteiten. Verder zal dan aan de nieuwe digitale standaarden voor omgevingsplannen moeten worden voldaan. In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden bepaald dat niet al bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar pas bij de ombouw van het desbetreffende onderdeel van het omgevingsplan aan dergelijke instructieregels moet zijn voldaan. Besluiten tot het vaststellen van een onderdeel van het omgevingsplan die worden genomen moeten individueel steeds wel voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Dat betekent dus dat het wijzigingsbesluit wordt opgesteld "met het oog op de doelen van de wet", zoals bepaald in artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet en voldoet aan de genoemde instructieregels en digitale standaarden.

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

Oud en nieuw regime naast elkaar

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

Voorbeeld

Een gemeente wijzigt het omgevingsplan voor een locatie waar onder andere enkele gemeentelijke monumenten en monumentale bomen staan. De kapverordening en de monumentenverordening zijn nog niet opgenomen in het omgevingsplan. Het is niet nodig de regels over die bomen en monumenten voor deze specifieke locatie in de wijziging van omgevingsplan mee te nemen omdat de gemeente er rekening mee mag houden dat de lokale verordeningen de monumenten en bomen nog beschermen gedurende de overgangsfase. De regels over monumenten en bomen worden enkele jaren later alsnog toegevoegd aan het hele omgevingsplan.

Om dit beheersbaar te houden, zal de gemeente in het besluit tot het vaststellen van een onderdeel van het omgevingsplan steeds zelf moeten bepalen welke bestaande regels uit een onderdeel van het van rechtswege geldende deel van het omgevingsplan (het rode deel van de cilinder in figuur 2) vervangen worden en of welke regels uit een gemeentelijke verordening (de losse gele cilinder in figuur 2) komen te vervallen.

Het is van belang dat dit proces op een ordentelijke wijze gebeurt. Het voorgestelde nieuwe artikel 22.4 van de Omgevingswet bepaalt daarom dat concreet aangegeven wordt welke onderdelen van het omgevingsplan van rechtswege vervangen worden en dat de nieuwe regels voor de locatie moeten voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het ruimtelijke regime voor een locatie moet dus geheel vervangen worden door een nieuw regime. Dat voorkomt hybride regelcomplexen en daarmee onduidelijkheden voor burgers en bedrijven – en ook complexe zaken voor de rechterlijke macht. Het is daardoor niet mogelijk om individuele regels van het deel van het omgevingsplan dat van rechtswege geldt buiten toepassing te verklaren om een concreet initiatief toe te staan. Als een gemeente aan een locatie de functie "wonen" toedeelt in plaats van "bedrijf" moet de gemeente in hetzelfde besluit alle daarvoor van

belang zijnde regels vaststellen en het deel van het omgevingsplan van rechtswege met daarin de bestemming "bedrijf" voor die locatie geheel laten vervallen. Ook zogenoemde "parapluplannen" die voor verschillende locaties bepaalde regels wijzigen, zijn niet mogelijk voor het deel van het grondgebied waar het deel van het omgevingsplan van rechtswege nog van toepassing is. Als het tot stand brengen van een vernieuwd regime in het omgevingsplan te bewerkelijk is voor een concreet initiatief, kan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit gebruikt worden.

Het stellen van *aanvullende* functies en regels, die gelden naast het ruimtelijke regime dat van rechtswege geldt, kan al wel gebeuren terwijl dat ruimtelijke regime nog van toepassing is. Die regels moeten voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel, terwijl dat van het oude ruimtelijke regime niet geëist kan worden.

Voorbeelden

- De gemeente uit het vorige voorbeeld trekt twee jaar later de kapverordening en monumentenverordening in en vervangt deze door regels over bomen en gemeentelijke monumenten in het omgevingsplan. Voor de genoemde locatie is er dan een volledig omgevingsplan. Voor andere locaties gelden de nieuwe regels over bomen en gemeentelijke monumenten in het omgevingsplan naast het oude ruimtelijke regime dat van rechtswege geldt.
- Een gemeente wil een nieuw onderwerp regelen dat tot dusver niet in de bestemmingsplannen werd geregeld, bijvoorbeeld parkeernormen voor de fiets, terwijl tot dusver alleen parkeernormen voor de auto gelden. De gemeente neemt hiervoor regels op in het omgevingsplan. Deze regels gelden naast de regels die van rechtswege gelden.

Deze mogelijkheid is ook van belang voor de uitvoering van instructieregels. Verwacht wordt dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving of in omgevingsverordeningen instructieregels opgenomen zullen zijn voor het (binnen een bepaalde termijn) borgen van specifieke nationale of provinciale doelstellingen die vereisen dat gemeenten aan bepaalde locaties bepaalde functies toedelen, al of niet gekoppeld aan bepaalde regels voor die locatie. Bij de uitvoering van deze instructieregels op een bepaalde locatie hoeft de gemeente niet voor die locatie tot een uitputtende functietoedeling over te gaan.

Voorbeelden

- Een gemeente deelt een nieuwe functie met bijbehorende regels toe aan de locatie van een leegstaand pand en schrapt de bestemming met de bijbehorende regels voor de locatie van het pand. Voor die locatie wordt locatiegebonden geluidregels opgenomen conform de instructieregels, zoals die nu zijn opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze regels hebben ook betekenis voor omliggende locaties waar de bestemming ongewijzigd blijft. Voor die omliggende locaties worden in het omgevingsplan geluidregels toegevoegd als dat nodig is om de geluidbelasting op het leegstaande pand te beheersen, terwijl voor die locaties het oude ruimtelijke regime blijft gelden.
- Een provincie vervangt de direct werkende regels voor grondwaterbeschermingsgebieden door een pakket instructieregels en bepaalt dat gemeenten dit binnen twee jaar verwerken in het omgevingsplan. Een gemeente kan deze functie en bijbehorende regels opnemen in het omgevingsplan zonder op dat moment het van rechtswege geldende deel van het omgevingsplan te laten vervallen. De nieuwe regels en de van rechtswege geldende regels gelden dan naast elkaar en vullen elkaar aan.
- Het Rijk introduceert in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving een verplichting om aandachtsgebieden voor veiligheidsrisico's en brand- of explosievoorschriftengebieden aan te wijzen in het omgevingsplan. De gemeente wijst die gebieden aan binnen een termijn die bij de instructieregel wordt bepaald die mogelijk korter zal zijn dan tien jaar. De aanwijzing betekent dat voor bouwactiviteiten extra regels gelden die de gevolgen van brand of explosie voor de gebruikers van een gebouw beperken. Ook hier kan het ruimtelijke regime van rechtswege blijven gelden tot het moment dat de gemeente aan vernieuwing toe is.

In deze voorbeelden wordt de volgorde van het ombouwen van het ruimtelijke regime aan de gemeente gelaten. De aanvullende functie en regels voor de locatie gelden naast de bestemming die nog op de locatie rust. Als dat op een bepaalde locatie zou leiden tot inconsistente regelgeving – bijvoorbeeld een bestemming die niet past in een grondwaterbeschermingsgebied – vormt dat inhoudelijk gezien een aanleiding om het ruimtelijke regime voor die locatie te vervangen door een nieuw regime. Wanneer andere locaties of onderwerpen tijdens de overgangsfase prioriteit hebben binnen het werkpakket van de gemeente, kan de gemeente een voorbereidingsbesluit nemen om te verduidelijken dat de bestemming niet verwezenlijkt kan worden (zie paragraaf 2.2.1).

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

Kenbaarheid tijdens de overgangsfase

Onder het huidige recht heeft een burger te maken met twee regimes die regels bevatten over zijn activiteiten: de geografisch versnipperde bestemmingsplannen en de thematisch versnipperde lokale verordeningen. In het nieuwe stelsel zal de burger te maken hebben met één regime en één document: het gebiedsdekkende omgevingsplan. Omdat de regels stapsgewijs overgezet worden zullen in de overgangsfase in sommige gevallen (maximaal) drie regimes van toepassing zijn. Daarnaast blijft er sprake van verleende vergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan.

In de overgangsfase kan de inzichtelijkheid van regels tijdelijk achteruitgaan: het nieuwe regime gaat deels al gelden en het oude regime blijft van toepassing. De regering accepteert dit als een onvermijdelijk gevolg van de grote opgave waar gemeenten voor gesteld staan. De toegankelijkheid van de regels blijft gewaarborgd op minimaal het huidige niveau. Het omgevingsplan, met inbegrip van de van rechtswege geldende regels, zal toegankelijk zijn via het digitale stelsel Omgevingswet. De lokale verordeningen blijven toegankelijk via decentraleregelgeving.overheid.nl.

Sinds 1 januari 2010 moeten nieuwe bestemmingsplannen en beheersverordeningen voldoen aan digitale standaarden van de Wro. Er zijn nog oudere bestemmingsplannen en beheersverordeningen beschikbaar in PDF-formaat. Ook deze worden met dit wetsvoorstel van rechtswege opgenomen in het omgevingsplan. Voor het einde van de overgangsfase moeten ook deze plannen en verordeningen omgebouwd worden tot een omgevingsplan dat voldoet aan de nieuwe eisen en digitale standaarden.

Monitor implementatie Omgevingswet

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

5.2.4 Omgevingsverordening en waterschapsverordening

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

Met de provincies wordt tijdens de consultatieperiode gezien of het beschikbaar hebben van een omgevingsverordening als de Omgevingswet in werking treedt, knelpunten oplevert en of

overgangsrecht hiervoor een oplossing kan bieden. Het wetsvoorstel voorziet daarom vooralsnog niet in overgangsrecht voor provinciale verordeningen.

Waterschappen hebben nu meestal één verordening met regels ter uitvoering van hun waterbeheertaak (vaak nog aangeduid met de benaming 'keur'). De waterschappen die wegen beheren hebben daarnaast vaak ook een wegenverordening. Beide gaan over naar de waterschapsverordening. Het ombouwen van de inhoud van deze verordeningen naar een waterschapsverordening zal binnen enkele jaren na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gebeuren. Wel is het denkbaar dat waterschappen het vaststellen van de verordening parallel willen schakelen met het vaststellen van de waterbeheerprogramma's voor de periode 2022-2027 (in lijn met de plancyclus van zes jaar die volgt uit de kaderrichtlijn water).

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

Belangrijke opgaven bij het ombouwen van verordeningen van zowel provincies als waterschappen zijn de standaardisering en de harmonisering van begrippen. Deze zijn ook vereist voor de digitalisering. Juist daarin ligt een belangrijke opgave voor de provincies en waterschappen. Daarnaast kunnen de bestuursorganen de stelselherziening ook aangrijpen voor inhoudelijke vernieuwingen van de regelgeving, zoals het vervangen van vergunningstelsels door algemene regels.

5.2.5 Algemene rijksregels

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

Algemene rijksregels die vervallen

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

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

Voor de twee laatste onderwerpen is het kabinet overigens voornemens om de waterschappen respectievelijk gemeenten wel te verplichten om deze aspecten te blijven regelen, zoals blijkt uit het in consultatie en voorhang gebrachte ontwerp van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

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

- De huidige rijksregels blijven gelden totdat de decentrale overheid een besluit heeft genomen over het overzetten ervan.

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

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

5.2.6 Omgevingsvergunning

Paragraaf 11.2.2 van dit wetsvoorstel regelt dat bestaande vergunningen en ontheffingen uit toestemmingsstelsels in bestaande wetten gelden als omgevingsvergunning onder de Omgevingswet als die wetten opgaan in de Omgevingswet. Een vergunning die wordt aangevraagd na de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet voldoen aan alle eisen van het nieuwe stelsel. Een vergunning die wordt aangevraagd voor inwerkingtreding wordt nog volgens oud recht afgehandeld en geldt daarna als omgevingsvergunning volgens nieuw recht.

Een belangrijk punt voor de overgangsfase is de situatie waarin de vergunningplichtige activiteit anders is dan voorheen:

- De vergunning gold voorheen voor de hele inrichting en nu slechts voor een activiteit daarbinnen. De vergunningvoorschriften voor activiteiten die niet langer vergunningplichtig zijn gelden als maatwerkvoorschrift. Dat kan een maatwerkvoorschrift op rijksregels zijn, als het niet meer vergunningplichtige deel onder rijksregels blijft vallen, of een maatwerkvoorschrift op het omgevingsplan, als het niet vergunningplichtige deel voortaan decentraal geregeld is. Dit voorkomt dat de bevoegde instanties direct na inwerkingtreding van de wet voor al dit soort situaties moeten bezien of maatwerkvoorschriften nodig zijn. Ook voorkomt het dat bedrijven gedwongen zouden worden om met spoed een maatwerkvoorschrift aan te vragen als ze nu meer ruimte hebben dan onder de algemene regels.
- De activiteit is niet langer vergunningplichtig, maar er gelden algemene regels. Hierbij verliest de vergunning deels of in geheel zijn betekenis, maar moet worden voldaan aan de algemene regels. Ook voor dit soort gevallen kan in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet bepaald worden dat de vergunning geldt als maatwerkvoorschrift. Een alternatief is om te voorzien in een passende overgangstermijn als de regels voor bepaalde groepen bedrijven strenger zijn dan de voorschriften die nu voor hen gelden.
- De activiteit was voorheen niet vergunningplichtig, maar als gevolg van de harmonisatie nu wel. Voor zover er sprake is van voortzetting van dezelfde activiteit geldt van rechtswege, voor een termijn van twee jaar, een omgevingsvergunning.

5.2.7 Projectbesluit

Elk projectbesluit dat onder de Omgevingswet in procedure wordt gebracht moet volledig voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving.

Een projectbesluit wijzigt de regels van het omgevingsplan voor zover die in strijd zijn met de regels van het projectbesluit. Dit vereist bijzondere aandacht als het omgevingsplan voor de projectlocatie nog niet is omgebouwd. Voor zover een projectbesluit een geheel nieuw regime bevat (bijvoorbeeld: agrarisch wordt verkeer), wijzigt het projectbesluit het ruimtelijke regime voor die locatie en zal het dus moeten voorzien in een vervangend regime dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Dat is niet wezenlijk anders dan wanneer daar al wel een vernieuwd omgevingsplan geldt met een agrarische functie.

Zoals blijkt uit het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing op een projectbesluit. Bij de toepassing daarvan blijft het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel van toepassing. Als de instructieregels voor het omgevingsplan beslissruimte overlaten aan de gemeente is het op grond van het subsidiariteitsbeginsel niet wenselijk dat het bevoegd gezag die beslissruimte invult in situaties die het project niet direct raken, terwijl de instructiegever bedoeld had de invulling over te laten aan de gemeente. Dit laat zich het beste illustreren met voorbeelden:

- Als via een projectbesluit van een waterschap een gebied wordt aangewezen als bergingsgebied waarvoor een omgevingsplan geldt waarvan de regels nog niet voldoen aan de huidige instructieregels voor cultureel erfgoed, is het niet aan het waterschap om een verbeterd beschermend regime daarvoor in te stellen. Dat moet aan de gemeente worden overgelaten.
- Het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving vereist dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis. Dit artikel geldt ook voor een projectbesluit voor het aanleggen van een provinciale weg, maar het bevoegd gezag hoeft zich dan alleen te bekommeren om de invloed van zijn project op dit belang. Zou het project bijvoorbeeld de in- en uitrijroutes van de nooddiensten belemmeren, dan zal daar in de overwegingen rekening mee moeten worden gehouden. Maar de overeenkomstige toepassing van de regel reikt niet zo ver dat het projectbesluit tot een nieuwe of andere regeling moet komen dan de door de gemeente vastgestelde regeling.

De verplichting om instructieregels na te leven geldt dus nadrukkelijk slechts voor zover de regels het project raken en niet voor het hele projectgebied. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit in dit geval de regels voor dit soort onderwerpen beleidsneutraal kan overnemen uit het ruimtelijke regime dat van rechtswege geldt. Het is dan aan de gemeente om, waar nodig, binnen de overgangsfase nog een wijziging door te voeren waarmee het omgevingsplan voor de projectlocatie inhoudelijk in overeenstemming wordt gebracht met de nieuwe instructieregels.

Voor zover een projectbesluit slechts aanvullende regels bevat, bijvoorbeeld regels over gebruik van de locatie onder een hoogspanningsleiding of boven een tunnel, kunnen deze in het omgevingsplan worden opgenomen terwijl de regels van het oude ruimtelijke regime nog blijven gelden (zie ook de sectie 'Oud en nieuw regime naast elkaar' in paragraaf 5.2.3). Het bevoegd gezag voor het projectbesluit stelt in dat geval dus niet een "volledig" omgevingsplan voor de projectlocatie vast inclusief regels die los staan van het projectbesluit. Dat zou in strijd zijn met het in artikel 2.3 van de Omgevingswet verankerde subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel.

Voorgangers van het projectbesluit

Het projectbesluit heeft weliswaar voorgangers, maar die hebben een andere juridische werking dan het projectbesluit. Dit wetsvoorstel regelt daarom niet dat deze voorgangers gelden als projectbesluit.

Een *inpassingsplan* op grond van de Wro vervangt (delen van) het bestemmingsplan, of vult dat aan, maar wijzigt het niet zoals een projectbesluit dat doet. Een inpassingsplan gaat op in het omgevingsplan, en als het nog in procedure is, gebeurt dat alsnog op het moment dat het inpassingsplan van kracht wordt. Het overgangsrecht regelt niet dat een gemeente gedurende maximaal tien jaar niet bevoegd is een bestemmingsplan vast te stellen voor de locatie waarvoor een inpassingsplan is vastgesteld. Dat zou de overgang naar het nieuwe stelsel die is beschreven in paragraaf 5.2.3 belemmeren. Het Rijk en de provincies kunnen waar nodig hun instructiebevoegdheden gebruiken voor het beschermen van het resultaat van een inpassingsplan.

Een *tracébesluit* op grond van de Tracéwet geldt als omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan en die status wordt uiteraard gecontinueerd. Ook de andere rechtsgevolgen die de Tracéwet aan een tracébesluit toekent (zoals de voorbereidingsbescherming en het niet van toepassing zijn van regels over de natuurtoets) zullen behouden blijven (zie paragraaf 11.3.5 van dit wetsvoorstel). De Tracéwet instrueert de gemeente verder het bestemmingsplan aan te passen aan het tracébesluit binnen één jaar. Die verplichting om het omgevingsplan te wijzigen blijft bestaan, ook als het tracébesluit pas onherroepelijk wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wel wordt voor de termijn waarbinnen dat moet gebeuren, aangesloten bij de termijn die de gemeente krijgt om zijn bestemmingsplannen om te bouwen naar een omgevingsplan dat voldoet aan alle eisen. Hierdoor wordt dat proces, en de keuzes die de gemeente daarin maakt, niet door deze verplichting verstoord. De procedure die in de Omgevingswet is voorgeschreven en die voorafgaat aan de vaststelling van een ontwerp-projectbesluit, komt in hoge mate overeen met de procedure die in de Tracéwet is voorgeschreven voor het tracébesluit. Daarom worden de startbeslissing en de structuurvisie die zijn genomen, respectievelijk vastgesteld op grond van de Tracéwet gelijkgesteld met het voornemen, respectievelijk de voorkeursbeslissing uit de Omgevingswet. Dat betekent dat op de procedures waarin alleen nog deze stappen – die gericht zijn op probleemverkenning en trechtering van oplossingen voorafgaand aan het opstellen van een ontwerpbesluit – zijn gezet, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet het nieuwe recht van toepassing zal zijn. Dat is anders als eenmaal een ontwerp-tracébesluit ter inzage is gelegd: omdat het tracébesluit een andere juridische werking heeft dan het projectbesluit wordt het daarmee niet gelijkgesteld en blijft voor de procedure en het besluit zelf het oude recht van toepassing.

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

5.2.8 Instructieregels

Voor instructieregels kent dit wetsvoorstel bewust geen overgangsrecht. Alle bestaande instructieregels van het Rijk en de provincies verliezen hun rechtskracht, behalve voor het afronden van lopende procedures. Daarom is het van belang dat het Rijk – in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – en de provincies – in hun omgevingsverordeningen – de instructieregels die zij willen behouden opnieuw vaststellen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. De nieuwe regels dienen uiteraard toegespitst te zijn op de werking van het nieuwe stelsel. Deze aanpak voorkomt dat bestuursorganen de oude instructieregels moeten toepassen op nieuwe instrumenten, wat gezien de aard van veel van deze regels zal leiden tot veel hoofdbreken voor ambtenaren en rechters.

Voor instructieregels zijn drie situaties te onderscheiden:

- *De instructieregel is inhoudelijk ongewijzigd.* Zo zullen veel instructieregels met een Europeesrechtelijke achtergrond weliswaar opnieuw geformuleerd worden, maar toch wat inhoud betreft niet veranderen. De uitvoering van taken en bevoegdheden blijft op dezelfde wijze plaatsvinden als onder het huidige recht.
- *De instructieregel is nieuw of gewijzigd in verband met de stelselherziening.* Denk bijvoorbeeld aan de nieuwe regels voor geluid en geur van bedrijfsmatige activiteiten. Dergelijke instructieregels worden bij de eerstvolgende vaststelling van een beleidsdocument of besluit uitgevoerd. Daarop is paragraaf 1.3 ingegaan. In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden voorzien in het hiervoor benodigde overgangsrecht.
- *De instructieregel is nieuw of gewijzigd met een beleidsmatige achtergrond en slechts in de tijd gekoppeld aan stelselherziening.* Om het gewijzigd beleid snel te kunnen laten doorwerken kan bij dergelijke regels bepaald worden dat bestuursorganen in bepaalde omstandigheden een besluit moeten nemen of wijzigen. Uiteraard wordt daarbij rekening gehouden met de bestuurslasten.

5.2.9 Samenvattende weergave

Enkele hoofdlijnen uit de bovenstaande paragrafen zijn in onderstaande samengevat.

Tabel 1. Samenvattende weergave van de overgangsfase

Direct na inwerkingtreding	Eerste jaren na inwerkingtreding	5 jaar na inwerkingtreding	10 jaar na inwerkingtreding
- Gemeenten hebben omgevingsplan van rechtswege. - Digitaal stelsel in de lucht voor nieuw stelsel met behoud van huidige mogelijkheden. - Alle nieuwe besluiten volgens nieuw recht. - Veel provincies hebben in beginsel een omgevingsverordening, mogelijk komt er deels overgangsrecht - Nieuwe uitvoeringsregelgeving Rijk in werking. - Rijk heeft nationale omgevingsvisie.	- Decentrale overheden zijn bezig met beleidsvorming en nieuwe regelgeving. - Afronding besluitvorming en beroepsprocedures volgens oud recht.	- Ook de gemeenten hebben omgevingsvisies. - Digitaal stelsel verder uitgebouwd met nieuwe mogelijkheden. - Oud recht en oude rechtsfiguren spelen bijna geen rol meer. - Alleen gemeenten werken nog door aan ombouwen omgevingsplannen.	- Stelsel volledig in werking. - De overgangsfase is afgerond en het overgangrecht speelt geen rol meer.

5.2.10 Overgangsrecht Digitaal Stelsel Omgevingswet

In de voorgaande paragrafen is weergegeven op welke wijze het overgangsrecht wordt vormgegeven op de omgevingsdocumenten en regels. Deze vormgeving vormt het kader voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat het DSO van start, waarbij interbestuurlijk is afgesproken dat het niveau van de huidige dienstverlening wordt gehandhaafd.

Het omzetten van de oude instrumenten naar volwaardige nieuwe omgevingsdocumenten vergt tijd en dat heeft gevolgen voor de kenbaarheid van de fysieke leefomgeving via het DSO. Datzelfde geldt voor de kenbaarheid van de begrenzingen met de oude regels, waarnaar het overgangsrecht verwijst. Een *big bang* is niet mogelijk, zodat in de overgangstermijn gegevens van de oude situatie moeten worden gecombineerd met gegevens uit de nieuwe situatie om kenbaar te maken wat kan en mag op een locatie. Het is een belangrijke opgave voor het DSO om een goede kenbaarheid in die overgangsperiode te bereiken. Daarbij is het de bedoeling dat deze kenbaarheid voor gebruikers zo eenvoudig en gemakkelijk mogelijk wordt bereikt. Met het overgangsrecht is gewaarborgd dat ook na de inwerkingtreding van de wet nog enige tijd de digitale voorzieningen beschikbaar blijven voor het wijzigen van bestemmingsplannen, die nog in procedure of onder de rechter zijn.

Uiteraard zullen de gebruikerstoepassingen in het DSO voor het aanvragen van vergunningen en het doen van meldingen op grond van de Omgevingswet gereed zijn als de wet in werking treedt. Maar gedurende enige tijd zullen al ingediende vergunningsaanvragen op Omgevingsloket.nl door initiatiefnemers nog moeten kunnen worden ingezien en gewijzigd. Bijvoorbeeld voor het geval een bevoegd gezag of de rechter heeft geoordeeld dat aanvullend onderzoek nodig is. Hierin zal het overgangsrecht voorzien.

De ICT-voorziening voor het indienen van meldingen onder het oude recht zal nog zes maanden beschikbaar blijven zodat al ingediende meldingen nog kunnen worden behandeld. Maar dit hoeft niet in het overgangsrecht te worden geregeld, omdat voor het Activiteitenbesluit Internetmodule geen wettelijke regeling is getroffen.

Het DSO kan niet anders dan stapsgewijs toewerken naar de eindsituatie waarbij een integraal beeld kan worden opgevraagd van de situatie op en de mogelijkheden in de fysieke leefomgeving per locatie. Deze transitie heeft technische, organisatorische en uitvoeringsaspecten. De betreffende digitale systemen en gebruikerstoepassingen worden stapsgewijs uitgebouwd. Ook zullen steeds meer bestaande informatiesystemen worden aangesloten met behulp van de standaarden die in het stelsel zijn afgesproken. Die aansluiting vereist ook dat de organisaties die op het DSO zijn aangesloten daarvoor de benodigde maatregelen nemen. En – niet in het minst – de kansen van het DSO gaan benutten om digitaal te werken.

Dit wetsvoorstel bevat een aantal bepalingen die hiervoor relevant zijn en die nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving, zoals in paragraaf 2.1.4 is opgenomen.

5.3 Opbouw en indeling regels overgangsrecht

In hoofdstuk 11 van dit wetsvoorstel is het overgangsrecht opgenomen dat nodig is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit 'overgangsrecht' ziet vooral op het 'omklapmoment' van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.

In afdeling 11.1 zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten. Deze bepalingen gelden voor alle besluiten op grond van de in artikel 11.1 opgesomde wetten of onderdelen daarvan. Dit betekent dat deze bepalingen ook van toepassing zijn op de besluiten waarvoor overgangsrechtelijke bepalingen elders in hoofdstuk 11 zijn opgenomen.

In afdeling 11.2 is het overgangsrecht opgenomen voor enkele instrumenten van de Omgevingswet. Het gaat om het overgangsrecht voor omgevingsvisies, omgevingsvergunningen en bestuursrechtelijke sanctiebesluiten.

Voor zover overgangsrecht voor besluiten of instrumenten niet geregeld is in afdeling 11.1 of afdeling 11.2, is overgangsrecht opgenomen in afdeling 11.3. Afdeling 11.3 bevat overgangsbepalingen voor besluiten of andere instrumenten op grond van de wetten die worden ingetrokken of gewijzigd.

Naast de in hoofdstuk 11 opgenomen overgangsbepalingen, zijn er overgangsbepalingen die ook na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel relevant zijn voor de toepassing van het nieuwe instrumentarium. Voor de kenbaarheid zijn die bepalingen in de Omgevingswet zelf opgenomen, in het voor overgangsrecht gereserveerde hoofdstuk 22.

6. INVOERING OMGEVINGSWET

6.1 Invoeringsbegeleiding

Implementatieprogramma

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is een implementatieprogramma met alle betrokken partijen opgesteld. Dit programma heeft een duidelijke focus op de benodigde cultuurverandering. De Omgevingswet heeft immers grote gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Iedereen moet straks naar letter en geest van de wet kunnen werken. Dit is een grote veranderopgave voor de bestuursorganen, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De eerste stap hierin is de stap van bewustwording. Het implementatieprogramma voorziet hierin door het organiseren van

onder meer 'roadshows', pilots en experimenten om ervaring op te doen met het werken met de Omgevingswet. Daarnaast zijn ondersteuningsmiddelen ontwikkeld waarbij de nieuwe manier van denken centraal staat, zoals handleidingen, colleges en praktijkdagen. De precieze vorm en invulling van de producten zijn op basis van de behoefte bij de bestuursorganen en de gebruikers bepaald.

Implementatiemonitor

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel hebben Rijkswaterstaat samen met VNG, UvW en IPO en de betrokken Ministeries ook een meerjarige implementatiemonitor opgesteld. Het doel hiervan is het verbeteren van het toepassen van de Omgevingswet door middel van in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. De monitor meet voor de gehele implementatieperiode de voortgang van de mate waarin het nieuwe wettelijke stelsel wordt geïmplementeerd. Ook het doelbereik van het implementatieprogramma wordt gemeten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of bestuursorganen voldoende ondersteund worden door het implementatieprogramma en dit hen helpt tijdig klaar te zijn voor de Omgevingswet. Verder wordt de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving in de dagelijkse praktijk gemeten. Deze informatie wordt enerzijds benut bij het vormgeven van het jaarlijkse implementatieprogramma. Anderzijds worden praktische knelpunten, afhankelijk van het stadium waarin de ontwerp wet- en regelgeving zich bevindt en de ruimte die dat biedt, meegenomen bij het ontwerp van die regelgeving.

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

7. GEVOLGEN VAN HET WETSVOORSTEL

7.1 Algemeen

De regering heeft een aantal toetsen laten uitvoeren om een inschatting te kunnen maken van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de samenleving. Die toetsen betroffen met name de nieuwe elementen die dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet toevoegt. Het gaat om de volgende toetsen en adviezen:

- de Actal-toets (Adviescollege toetsing regeldruk);
- Onderzoek naar financiële effecten / bedrijfseffectentoets Omgevingswet (SIRA);
- Milieueffectentoets (PBL);
- Advies van de Raad voor de rechtspraak;
- Advies van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de effecten die de nieuwe elementen van de Omgevingswet, die met het wetsvoorstel worden ingevoegd, naar verwachting op de Nederlandse samenleving zal hebben. Daarbij zijn zowel de sociale (regeldruk en rechtspraak), de economische (lasten) en de fysieke (milieu) effecten benoemd.

7.2 Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven

Het onderzoeksbureau ... heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven en overheden en heeft ook de bedrijfseffectentoets uitgevoerd. Dit onderzoek biedt inzicht in de orde van grootte van de financiële effecten van het wetsvoorstel en de bandbreedtes daarin. PM

Het Adviescollege toetsing regeldruk constateert in haar advies over de toetsversie van het wetsvoorstel dat ... en heeft hiertoe een aantal aanbevelingen gedaan. ...PM

7.3 Gevolgen voor bestuurlijke lasten van overheden

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is de meest waarschijnlijke aard en omvang van de baten en lasten van de Omgevingswet onderzocht. PM

Toelichtende passage over bestuursakkoord over financiële compensatie PM

Over de gevolgen van de invoering van het digitaal stelsel omgevingswet (hierna: DSO) heeft de regering overleg gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Dat heeft geleid tot een bestuursakkoord met afspraken over de verdeling van de kosten en besparingen daarvan:

- Het Rijk draagt de investeringskosten van de invoering van het DSO. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten voor de realisatie van de landelijke voorziening.
- Iedere partij draagt zelf de transitiekosten (het volgen van opleidingen, eventuele organisatieveranderingen en aanpassingen van digitale voorzieningen).
- Van de uitvoeringskosten betaalt het Rijk 19%, provincies 6%, gemeenten 70% en waterschappen 5%. Dit zijn terugkerende kosten die bijvoorbeeld samenhangen met de instandhouding van het digitale stelsel.
- Partijen behouden zelf de besparingen die optreden door de invoering van het DSO. Hiervoor komt geen verrekening met het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

7.4 Gevolgen voor het milieu

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft de Omgevingswet getoetst op effecten voor milieu en natuur. Het PBL geeft aan ... PM

7.5 Gevolgen voor de rechtspraak

PM

8. VOORBEREIDING WETSVOORSTEL INVOERINGSWET

PM

9. ADVISERING EN CONSULTATIE

9.1 Algemeen

PM

9.2 Advisering

PM

9.3 Consultatie

PM

10. INWERKINGTREDING

II. DE ARTIKELEN

HOOFDSTUK 1 AANVULLING EN WIJZIGING VAN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

Onderdeel A (artikel 1.5 Omgevingswet)

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

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

Onderdeel B (artikel 2.1, vierde lid, Omgevingswet)

Het vierde lid is bij amendement aan artikel 2.1 toegevoegd⁴⁹. Daarbij is de verhouding tussen het derde en vierde lid niet expliciet geregeld. Met deze wijziging wordt dat alsnog gedaan.

Het derde lid van artikel 2.1 borgt onder meer dat de doelen van de Omgevingswet in artikel 1.3 van de wet kunnen worden toegesneden op specifieke oogmerken, waaronder het belang van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De betekenis en de functies van dit lid is nader verduidelijkt in de memorie van antwoord⁵⁰. In het vierde lid wordt geregeld dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van de beschermen van de gezondheid. Dat belang wordt eveneens in het derde lid genoemd.

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

Onderdeel C (artikel 2.7 Omgevingswet)

Deze voorgestelde wijziging geeft uitvoering aan de in paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting toegelichte nadere duiding van de reikwijdte van de verplichting om regels in het omgevingsplan op te nemen. Door het voorstel ontstaat een driedeling van regels: regels die in het omgevingsplan moeten, kunnen en niet mogen worden opgenomen. Het eerste artikellid (nieuw) voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin regels, als het bevoegd gezag die wil stellen, alleen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of provinciale verordening mogen worden opgenomen. De Omgevingswet voorziet in artikel 2.7 al in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen die niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of provinciale verordening mogen

⁴⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 150.

⁵⁰ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 18-19

worden opgenomen. Die bepaling wordt vernummerd tot tweede lid. Door te onderscheiden in gevallen van regels die in het omgevingsplan moeten en gevallen die niet mogen worden opgenomen, ontstaat als vanzelf een categorie regels die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Het artikel vormt hiermee een concretisering van de artikelen 2.4, 2.5 en 2.6 van de Omgevingswet, waarin is bepaald dat het bevoegd gezag een omgevingsplan, waterschapsverordening, respectievelijk omgevingsverordening vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het risico dat regels door de rechter onverbindend worden geacht omdat ze ten onrechte wel, of juist niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening zijn opgenomen, wordt met deze driedeling aanzienlijk verminderd.

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

Voor de gemeente wordt met deze wijziging verduidelijkt welke algemene regels die zich niet richten tot een specifieke locatie (artikel 4.1-regels), in een omgevingsplan moeten worden opgenomen. Gedacht kan worden aan regels over het kappen van bomen. Artikel 2.7, eerste lid, verplicht niet tot het stellen van regels over de in de algemene maatregel bestuur op te nemen gevallen, maar verduidelijkt dat als dergelijke regels worden vastgesteld, zij in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening moeten worden opgenomen.

Het huidige artikel 2.7, dat wordt opgenomen in het tweede lid, blijft bestaan. Dat artikellid biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te kunnen wijzen waarvoor regels niet mogen worden opgenomen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Van deze mogelijkheid zal slechts sporadisch gebruikt gemaakt worden. Er zijn ook andere regels die niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, zoals regels over de openbare orde, regels die het gedrag van personen in de openbare ruimte betreffen of regels die hun grondslag vinden in een exclusief wettelijk kader. Het is echter niet nodig deze categorieën van regels bij algemene maatregel van bestuur te benoemen, ofwel omdat ze een ander onderwerp of motief kennen dan de fysieke leefomgeving, zodat de Omgevingswet daarop niet van toepassing is, ofwel omdat een andere wet regulering in het omgevingsplan uitsluit.

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

Onderdeel D (artikel 2.13 Omgevingswet)

Het begrip "overstromingskans" wordt gereserveerd voor de omgevingswaarden voor primaire waterkeringen. Het eerste lid, onder b, van artikel 2.13 heeft betrekking op omgevingswaarden voor het functioneren van regionale wateren. Om het onderscheid met omgevingswaarden voor primaire waterkeringen te benadrukken, wordt "overstromingskans" in dit onderdeel vervangen

door: kans op overstroming. Dit is in lijn met de aanhangige wijziging van de Waterwet (zie artikel I, onder G, van het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)⁵¹.

Onderdeel E (artikel 2.15 Omgevingswet)

In het eerste lid wordt verduidelijkt dat de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen kunnen worden gespecificeerd per dijktraject. Wat de primaire waterkeringen zijn volgt uit de definitie die is toegevoegd aan de begrippenlijst in de bijlage.

In het tweede lid wordt beter omschreven waarover de bij ministeriële regeling te stellen regels gaan. Dit betreft ten eerste regels over de methode om de hydraulische belasting van waterkeringen te bepalen en ten tweede regels over de bepaling van de sterkte van die keringen. Deze regels geven verder invulling aan de omgevingswaarde voor de veiligheid van waterkeringen. Daarnaast worden bij ministeriële regeling de procedurele stappen voor het beoordelen van waterkeringen vastgesteld. Dit is een onderdeel van de monitoring van omgevingswaarden. Regels over monitoring worden gebaseerd op artikel 20.3 van de wet.

Onderdelen F, N en O (artikelen 2.18, 2.27, 2.28 en 5.10 Omgevingswet)

In artikel 2.18, eerste lid, onder d, onderdeel 3°, is het nemen van beheersmaatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende lid, van de zwemwaterrichtlijn als taak van de provincies aangewezen. Veel maatregelen die tot doel hebben om de zwemwaterkwaliteit te behouden of te verbeteren, worden echter door de waterschappen en het Rijk genomen. De waterschappen en het Rijk hebben immers tot taak om respectievelijk de regionale wateren en de rijkswateren te beheren. Tot dat beheer behoort ook het nemen van maatregelen ter verbetering van de zwemwaterkwaliteit. Ook gemeenten kunnen verantwoordelijk zijn voor dergelijke beheersmaatregelen, als zij in de provinciale omgevingsverordening of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid, als beheerder van oppervlaktewaterlichamen zijn aangewezen. Zonder verdere afbakening is het onduidelijk wat nu precies de taken van de provincie zijn met betrekking tot het zwemwaterbeheer. De voorgestelde wijziging van dit onderdeel zorgt voor deze verduidelijking. De provincie heeft niet tot taak om de beheersmaatregelen in watersystemen te nemen die bij andere overheden in beheer zijn. Dat laat onverlet dat de provincie belangrijke taken heeft met betrekking tot het zwemwaterbeheer. Onder meer het aanwijzen van zwemlocaties, het afgeven van een negatief zwemadvies en het instellen van een zwemverbod zijn taken die uitsluitend door de provincies worden uitgeoefend. Daarbij wordt opgemerkt dat het begrip "beheersmaatregelen" in de zwemwaterrichtlijn een ruime strekking heeft: ook het vaststellen van zwemwaterprofielen, de indeling van het zwemwater en het verstrekken van informatie aan het publiek vallen onder dit begrip. Met het voorstel tot wijziging van dit onderdeel is geen verandering van de taken van de provincies beoogd, alleen een verduidelijking.

De wijziging van het tweede lid van artikel 2.18, tweede lid, houdt verband met het volgende. De provincies delen het beheer van regionale wateren in principe aan de waterschappen toe via het waterschapsreglement (een provinciale verordening op grond van artikel 2, eerste lid, van de Waterschapswet). Een aantal provincies heeft in de huidige praktijk echter een specifieke regeling voor vaarwegen gemaakt, waarbij het beheer van die vaarwegen (die ook regionale wateren zijn) deels aan de provincie, deels aan de gemeente en deels aan het waterschap wordt opgedragen. Het beheer van vaarwegen is in die gevallen vaak in een andere verordening opgenomen: de provinciale waterverordeningen of de vaarwegenverordening. Artikel 3.2, eerste lid, van de Waterwet maakt dat mogelijk. Een reden hiervoor is bijvoorbeeld de wens om alle bepalingen over het beheer van vaarwegen in één verordening te concentreren. Daarnaast verschilt de wijze waarop de provincies de aanwijzing van waterschappen als vaarwegbeheerder hebben vormgegeven per provincie. Dat houdt verband met de gemaakte afspraken tussen de provincies en de waterschappen over de vergoeding van de kosten van het beheer van vaarwegen. Dat heeft ertoe geleid dat er bij interprovinciale waterschappen verschillende uitwerkingen zijn binnen één

⁵¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 2

waterschap. Gelet daarop was de toedeling van het beheer van vaarwegen in de waterverordening of vaarwegverordening een logische keuze, omdat deze verordeningen door iedere provincie afzonderlijk worden vastgesteld (in tegenstelling tot het waterschapsreglement, dat bij interprovinciale waterschappen een gemeenschappelijk besluit van verschillende provincies is).

De waterverordening of vaarwegverordening wordt onder de Omgevingswet geïntegreerd in de omgevingsverordening. De Omgevingswet biedt nu nog niet de mogelijkheid om het beheer van vaarwegen via een andere verordening dan het reglement aan een waterschap toe te delen. Het is echter niet de bedoeling geweest om de bestaande praktijk onmogelijk te maken. Daarom wordt voorgesteld om in het tweede lid toe te voegen dat het beheer van vaarwegen ook bij omgevingsverordening aan een waterschap kan worden toegedeeld. Daarbij wordt tevens verduidelijkt dat de toedeling van het beheer van regionale wateren aan andere openbare lichamen een bevoegdheid is, geen verplichting.

De artikelen 2.18, 2.27, 2.28 en 5.10 van de Omgevingswet en artikel 12 van de Wet lokaal spoor regelen de taak- en bevoegdheidstoedeling rond lokale spoorwegen. Tegelijk met de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Omgevingswet was het voorstel voor de Wet afschaffing plusregio's aanhangig⁵². Die plusregio's zouden taken en bevoegdheden krijgen op grond van het toen nog niet in werking getreden artikel 12 van de Wet lokaal spoor. Als gevolg van de Wet afschaffing plusregio's zijn de taken en bevoegdheden bij de provincie komen te liggen, behalve in twee vervoerregio's waar een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam de verantwoordelijkheid voor het lokale spoor heeft gekregen. Onder de Wet lokaal spoor zijn de dagelijkse besturen van deze openbare lichamen verantwoordelijk voor de vergunningverlening, het vaststellen en begrenzen van gebieden waar de vergunning vereist is en het vergunningvrij maken van categorieën gevallen. De samenloop van verschillende wetswijzigingen was aanleiding voor de regering om noch de plusregio's, noch de beoogde opvolger vervoerregio's, in het voorstel voor de Omgevingswet op te nemen. Wel is in de memorie van toelichting bij dat voorstel (pagina 328) aangekondigd dat de eventueel noodzakelijke aanpassingen op een later moment zouden worden doorgevoerd. De voorgestelde wijzigingen geven invulling aan die aankondiging.

Het voorgestelde vierde lid van artikel 2.18 zorgt ervoor dat de taak om de staat en werking van de lokale spoorwegen te behoeden voor nadelige gevolgen van activiteiten voor het grondgebied van de vervoerregio's niet bij de provincie ligt, maar bij het dagelijks bestuur van het betreffende openbaar lichaam. Ook de wijziging in artikel 2.27 beperkt de taak van de provincie tot de gebieden buiten de vervoerregio's.

De voorgestelde wijziging van artikel 2.27 ziet op het schrappen van de verplichting voor het Rijk om instructieregels te stellen over het behoeden van de staat en werking van wegen in beheer bij de provincie voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen. Bij de uitwerking van de instructieregels en overleg met IPO daarover bleek dat aan dergelijke regels, gezien het aan deze stelselherziening ten grondslag liggende uitgangspunt van vertrouwen, geen behoefte bestaat. Ook in het huidige recht wordt deze zorg overgelaten aan de provincies.

De voorgestelde wijziging van artikel 2.28 dient ertoe om duidelijk te maken dat de gemeenten in de vervoerregio tot taak zullen hebben om regels te stellen voor het behoeden van de staat en werking van de lokale spoorweginfrastructuur. Die verplichting geldt voor alle gemeenten op het grondgebied van de vervoerregio, onafhankelijk van de vraag of de gemeente deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling. Dat waarborgt dat het beperkingengebied van de lokale spoorwegen overal kenbaar is voor de burger.

Aan artikel 5.10 wordt in verband hiermee een nieuw lid toegevoegd. Voor de toelichting op die wijziging wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van dat artikel. Daarnaast wordt artikel 12 van de Wet lokaal spoor aangepast. Voor de toelichting op die wijziging wordt verwezen naar artikel 7.2.19 van dit wetsvoorstel.

⁵² Kamerstukken II 2012/13, 33 659, nr. 2

Onderdeel G (artikel 2.19 Omgevingswet)

De zinsnede "die op grond van artikel 2.20, tweede lid, onder a, zijn aangewezen" in onderdeel a van het tweede lid wordt geschrapt. Dit suggereert dat er ook rijkswateren zijn die niet op grond van dat artikel worden aangewezen, hetgeen niet het geval is.

In onderdeel b van het derde lid wordt "landsverdediging" vervangen door: defensie. Defensie omvat in eerste instantie landsverdediging, zijnde het beschermen van het Nederlandse grondgebied tegen andere strijdmachten. Defensie kent daarnaast internationale aspecten, zoals de verdediging van NAVO-territoir of internationale missies waarvoor de voorbereidingen in Nederland plaatsvinden.

Onderdelen H, I en J (artikelen 2.20, 2.21 en 2.21a Omgevingswet)

In artikel 2.20 van de Omgevingswet is een grondslag opgenomen voor de aanwijzing door het Rijk van locaties die nodig zijn voor de toepassing van de wet. Dit betreft bijvoorbeeld de aanwijzing van watersystemen die in beheer zijn bij het Rijk (de rijkswateren) en de aanwijzing van verschillende beperkingengebieden. In artikel 2.21 van de Omgevingswet is vervolgens een grondslag opgenomen om de aangewezen locaties bij ministeriële regeling te begrenzen. Bij het opstellen van het ontwerp van het Omgevingsbesluit is gebleken dat het aanwijzen en begrenzen van gebieden op verschillende niveaus tot complicaties leidt. De aanwijzing in de algemene maatregel van bestuur zou namelijk hetzelfde detailniveau moeten krijgen als de begrenzing in de ministeriële regeling, wat het onderscheid tussen twee niveaus zinloos zou maken en bovendien zou leiden tot een algemene maatregel van bestuur met veel technische bijlagen die frequent gewijzigd moeten worden. Er is daarom behoefte aan een systematiek die enerzijds voorziet in een duidelijke richtlijn voor de aanwijzing van beperkingengebieden en anderzijds de nodige flexibiliteit biedt bij de geografische begrenzing van die gebieden.

Om deze reden wordt voorgesteld om het aanwijzen en begrenzen van locaties op grond van de artikelen 2.20 en 2.21 van de Omgevingswet te wijzigen. De aanwijzing van locaties bij algemene maatregel van bestuur wordt beperkt tot de aanwijzing van de rijkswateren (de watersystemen die in beheer zijn bij het Rijk). Deze aanwijzing houdt in dat in het voorgenomen Omgevingsbesluit lijsten zullen worden opgenomen van de oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen die de Minister van Infrastructuur en Milieu beheert. Het is voor de toedeling van de beheertaak voldoende om deze oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen in het Omgevingsbesluit bij naam te noemen, zonder dat daarbij precies wordt aangegeven wat de begrenzing van die oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen is. Het gaat er om dat voor iedereen duidelijk is dat bijvoorbeeld de Afsluitdijk en het IJsselmeer onder beheer van het Rijk vallen en dus niet door een waterschap worden beheerd. Ook onder de huidige Waterwet is dat zo geregeld.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 2.20 bepaalt dat bij ministeriële regeling de geometrische begrenzing van de oppervlaktewaterlichamen die op grond van het eerste lid zijn aangewezen wordt vastgelegd, en dat de drogere oevergebieden die daarvan onderdeel uitmaken worden aangewezen en geometrisch begrensd. Uit de geometrische begrenzing blijkt in detail waar het Rijk het beheer van oppervlaktewaterlichamen voert en waar niet. Aan een geografische begrenzing van waterkeringen in beheer bij het Rijk is, net als onder het huidige recht, geen behoefte.

Voor de aanwijzing en geometrische begrenzing van andere locaties dan de locaties waar het Rijk beheertaken heeft, biedt artikel 2.21 (na wijziging door dit wetsvoorstel) een grondslag. Dit kunnen bijvoorbeeld locaties zijn die van belang zijn voor de aanwijzing van vergunningvrije of vergunningplichtige gevallen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1. De aanwijzing, en zo nodig de geometrische begrenzing, van de in artikel 2.21 bedoelde locaties zullen bij ministeriële regeling plaatsvinden. Door zowel de aanwijzing als de geometrische begrenzing van die locaties in dezelfde regeling op te nemen, worden de eerder beschreven complicaties door de samenhang tussen aanwijzen en begrenzen vermeden. Overigens heeft de opname van een geometrische begrenzing niet altijd toegevoegde waarde bij het aanduiden van een locatie. In die gevallen kan volstaan worden met de aanwijzing van de betreffende locatie. Een voorbeeld daarvan

is de aanwijzing van stroomgebiedsdistricten als bedoeld in de kaderrichtlijn water en zones en agglomeraties als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaa. Omdat hieraan geen burgerbindende regels worden verbonden, maar uitsluitend bestuurlijke taken, is een aanwijzing zonder geometrische begrenzing voldoende.

Artikel 2.21, tweede lid, onder b, vervalt. Bij nader inzien zal de aanwijzing van de gebieden binnen rijkswateren waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen (waterwinlocaties) niet plaatsvinden bij ministeriële regeling, maar in een waterprogramma. Dit is een voortzetting van de wijze van regulering in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen daartoe regels worden opgenomen, die ertoe strekken dat de aanwijzing van deze waterwinlocaties voor rijkswateren zal plaatsvinden in het nationale waterprogramma. Dit sluit ook aan bij de regels voor regionale wateren en grondwater: de aanwijzing van waterwinlocaties in deze wateren zal plaatsvinden in het regionale waterprogramma.

De aanwijzing en geometrische begrenzing van beperkingengebieden door het Rijk vindt eveneens plaats op grond van artikel 2.21. In het voorgestelde artikel 2.21a zijn hiervoor aanvullende regels opgenomen, die de eerder genoemde richtlijnen en flexibiliteit bevatten. Het voorgestelde eerste lid bepaalt welke beperkingengebieden in ieder geval moeten worden aangewezen en begrensd. Het voorgestelde tweede lid regelt dat het beperkingengebied, zo lang de aanwijzing en begrenzing nog niet heeft plaatsgevonden, van rechtswege de locatie van het werk of object omvat. Bij algemene maatregel van bestuur zal per beperkingengebied worden bepaald welke andere locaties van rechtswege tot het beperkingengebied behoren, in de vorm van een afstand vanuit het werk of object waarvoor het beperkingengebied wordt ingesteld. Deze afstand kan ook nul zijn; in dat geval valt het beperkingengebied samen met het werk of het object. Voor beperkingengebieden met betrekking tot een mijnbouwinstallatie is ingevolge het voorgestelde derde lid de afstand 500 m, zoals is bepaald in de definitie van veiligheidszone in artikel 2, onder 26, van de richtlijn offshore veiligheid.

Het tweede lid waarborgt, waar nodig, bescherming van werken en objecten tegen de gevolgen van activiteiten van derden in de fase tussen het aanleggen van het werk of het plaatsen van het object en het aanwijzen en begrenzen van het beperkingengebied bij ministeriële regeling. De afstanden die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, zijn in veel gevallen de afstanden die ook bij de daadwerkelijke aanwijzing en begrenzing zullen worden gehanteerd. De minister heeft op grond van artikel 2.21, eerste lid, echter de ruimte om het beperkingengebied bij de aanwijzing en begrenzing te beperken of uit te breiden ten opzichte van die afstand. Dit was al in de Omgevingswet geregeld voor beperkingengebieden met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk, in het vierde lid van artikel 2.21. Voorgesteld wordt dat lid te laten vervallen, omdat artikel 2.21 hierin voorziet.

Deze regeling kan in de uitvoeringsregelgeving op drie wijzen toegepast worden:

- a. Er wordt in het geheel niet afgeweken van de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde afstand. Dit zal bijvoorbeeld gelden voor mijnbouwinstallaties, omdat afwijken zou leiden tot onder- of overimplementatie van de richtlijn offshore veiligheid.
- b. Er wordt slechts afgeweken van de voorgeschreven afstand in bijzondere lokale omstandigheden, die het rechtvaardigen dat het beperkingengebied een groter of juist kleiner gebied omvat dan voortvloeit uit de voorgeschreven afstand.
- c. Er wordt in de ministeriële regeling systematisch een beperkingengebied op maat vastgesteld. Dat sluit aan op de praktijk onder de Waterwet, waarin beschermingszones eveneens op maat worden vastgesteld in de legger. Met name langs de grote rivieren komt het daarbij ook voor dat het beperkingengebied kleiner is dan het waterstaatswerk zelf. Bepaalde hooggelegen delen van de uiterwaarden, die al op grote schaal gebruikt worden voor activiteiten, dragen niet meer bij aan de bergings- en afvoercapaciteit van de rivieren, zodat er geen beschermende regels nodig zijn.

De voorgestelde regeling is ook van belang voor de beroepsmogelijkheden. Zie daarover artikel 9.1.

Onderdelen K en L (artikelen 2.23 en 2.25 Omgevingswet)

De artikelen 2.23 en 2.25 bevatten de algemene grondslag voor instructieregels van provincies en het Rijk. Deze artikelen worden aangevuld ter uitvoering van de motie van Veldman en Çegerek⁵³. Ter uitvoering van deze motie wordt in artikel 2.23, derde lid, onder e en artikel 2.25, derde lid, onder g, bepaald dat instructieregels ook betrekking kunnen hebben op regels over monitoring als bedoeld in artikel 20.1 en 20.2 en andere gegevensverzameling als bedoeld in artikel 20.6. Dit betreft monitoring voor omgevingswaarden of andere parameters voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die bij omgevingsplan of omgevingsverordening worden vastgesteld en andere gegevensverzameling die bij omgevingsverordening wordt geregeld. De reden om instructieregels over deze monitoring en gegevensverzameling mogelijk te maken is de wens om te borgen dat dergelijke gegevens kwalitatief en organisatorisch van voldoende kwaliteit zijn.

Verder wordt voorgesteld om in deze artikelen enkele verbeteringen aan te brengen. Ten eerste wordt aan het eerste lid van artikel 2.23 toegevoegd dat de provincies instructieregels kunnen stellen over maatwerkvoorschriften. Deze bevoegdheid was al aan het Rijk gegeven, maar moet ook voor de provincies beschikbaar zijn in verband met bijvoorbeeld de taak om de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen. Ten tweede wordt in de aanhef van het derde lid van beide artikelen, in het verlengde van het eerste lid, onder a, ter verduidelijking toegevoegd dat de hier bedoelde instructieregels betrekking kunnen hebben op de inhoud, toelichting of motivering van een omgevingsplan of waterschapsverordening (en, in artikel 2.25, de omgevingsverordening). Het derde lid beperkt de bevoegdheid van het eerste lid. Door de huidige formulering in de Omgevingswet zou de indruk kunnen ontstaan dat instructieregels alleen betrekking mogen hebben op de inhoud van deze besluiten. Dat is niet bedoeld. Voor de volledigheid wordt daarom herhaald dat de instructieregels zowel over de inhoud als de toelichting en de motivering kunnen gaan. De verwijzing in artikel 2.23, derde lid, onder c en artikel 2.25, derde lid, onder d, naar artikel 5.19, eerste lid, vervalt vanwege de wijziging van dat artikel. Instructieregels over de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit blijven overigens wel mogelijk, omdat dat regels zijn die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig zijn. Ten overvloede: instructieregels over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, kunnen zowel betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties als op andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

Aan artikel 2.25, derde lid, wordt toegevoegd dat het Rijk ook instructieregels kan stellen over de regels in het omgevingsplan en de omgevingsverordening over de voorschriften die aan een omgevingsvergunning voor onder meer een omgevingsplanactiviteit en een milieubelastende activiteit moeten worden verbonden (onderdeel c) en over de regels in het omgevingsplan over indieningsvereisten voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (onderdeel e). Tot slot wordt in het vierde lid van beide artikelen de verplichting om bij het stellen van instructieregels een termijn te noemen waarbinnen die regels moeten zijn opgevolgd, omgezet in een mogelijkheid. Bij instructieregels die voortzetting zijn van bestaand beleid (en die dus al zijn uitgewerkt in de betreffende besluiten) of die slechts van toepassing zijn bij wijzigingen van een besluit is een termijn immers overbodig.

Onderdeel M (artikel 2.26 Omgevingswet)

Ter implementatie van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning wordt voorgesteld om het maritieme ruimtelijke plan als verplicht programma toe te voegen (in artikel 3.9, tweede lid, Omgevingswet). Aan dit programma is in deze Europese richtlijn ook een aantal inhoudelijke eisen gesteld. Deze eisen zijn per 1 juli 2016 opgenomen in het Waterbesluit (via een wijziging van het Waterbesluit, Stb. 2016, 99). Als voortzetting daarvan zullen deze eisen in het voorgenomen

⁵³ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 58.

Besluit kwaliteit leefomgeving aan het maritiem ruimtelijk plan worden gekoppeld. Aan de opsomming in artikel 2.26, derde lid, Omgevingswet, wordt om die reden ook de kaderrichtlijn maritieme planning toegevoegd.

Onderdeel N (artikel 2.27 Omgevingswet)

Zie de toelichting bij onderdeel F.

Onderdeel O (artikel 2.28 Omgevingswet)

Op de wijziging van dit artikel is ingegaan in de toelichting bij de wijziging van artikel 2.18.

Onderdeel P (artikel 2.29)

Dit betreft een redactionele wijziging.

Onderdeel Q (artikel 2.30 Omgevingswet)

Dit betreft een technische aanpassing van een verwijzing naar de zwemwaterrichtlijn.

Onderdeel R (artikel 2.32 Omgevingswet)

Het nieuwe derde lid bevat de mogelijkheid om in de rijksinstructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving te bepalen dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van die regels. Dit is aan de orde bij instructieregels waarvoor een bestuursorgaan van de provincie een besluit moet nemen tot aanwijzing of begrenzing van het gebied waarvoor dergelijke instructieregels gelden. Bij het uitwerken van de algemene maatregelen van bestuur is gebleken dat een dergelijke optie nodig is voor het continueren van de huidige werkwijze bij de beperkingengebieden met betrekking tot luchthavens van regionale betekenis.

Onderdelen S en T (artikelen 2.33 en 2.34 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2.33 en 2.34 over instructies zijn identiek aan de voorgestelde wijzigingen van de corresponderende onderdelen van de artikelen 2.23 en 2.25 over instructieregels. Korthedshalve wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging van die artikelen.

Onderdelen U en V (artikelen 2.36 en 2.37 Omgevingswet)

In artikel 2.36, eerste en tweede lid, en artikel 2.37, eerste lid, worden onderdelen toegevoegd die verband houden met de invoeging in de Omgevingswet van afdeling 18.3 (kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving, VTH) en afdeling 20.5 (digitaal stelsel voor de informatievoorziening).

In verband met de overheveling van delen van hoofdstuk 5 van de Wabo naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet, diende ook artikel 5.2a overgeheveld te worden naar de Omgevingswet. In dit artikel was het generieke toezicht op het waterschapsbestuur geregeld. Omdat de artikelen 2.36 en 2.37 van de Omgevingswet al het generieke toezicht op het waterschapsbestuur in de Omgevingswet regelden zijn deze artikelen uitgebreid met onderdelen afkomstig uit artikel 5.2a. De eerste twee leden van 5.2a betreffen de taakverwaarlozingsregeling en zijn overgeheveld naar artikel 2.36. Artikel 5.2a, eerste lid, is omgezet naar artikel 2.36, tweede lid, onder b. Artikel 5.2a, tweede lid, is omgezet naar artikel 2.36, eerste lid, onder b. Artikel 5.2a, derde en vierde lid, betreffende regeling van schorsing en vernietiging van besluiten en zijn opgenomen in artikel 2.37, eerste lid, onder b.

Het voorgestelde artikel 2.36, tweede lid, onder c, is nieuw en houdt verband met de taken van het waterschapsbestuur op grond van afdeling 20.5 van de Omgevingswet, het digitaal stelsel voor de informatievoorziening. Met aanpassing van (de bijlage bij) artikel 124 van de Gemeentewet (in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel) wordt het toezicht op het gemeentebestuur voor zover het de

taken op grond van afdeling 20.5 van de Omgevingswet betreft, geconcentreerd bij de Minister van Infrastructuur en Milieu, gezien diens verantwoordelijkheid voor het digitaal stelsel als geheel.

Onderdeel W (artikel 2.40 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om in het tweede lid de zinsnede vanaf 'tenzij' te schrappen. Deze zinsnede was bedoeld om toepassing van het eerste lid (weer) mogelijk te maken voor gebruik door het openbaar verkeer in beperkingengebieden met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone of in de territoriale zee. Deze mogelijkheid is echter overbodig, omdat de Omgevingswet al een vergunningstelsel kent voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot installaties in een waterstaatswerk (zie artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 5°, van de Omgevingswet). Het reguleren van de toegang tot deze beperkingengebieden loopt via dat artikel. Het toegangsverbod van het eerste lid van artikel 2.40 kan daarom in die gevallen gemist worden.

Onderdelen X, Y en AB (artikelen 3.4, 3.7 en 3.10 Omgevingswet)

In de artikelen 3.4, 3.7 en 3.10 is de bevoegdheid tot vaststelling van (waterbeheer-) programma's toegekend aan het dagelijks bestuur van het waterschap. Door de voorgestelde wijzigingen in deze artikelen wordt deze bevoegdheid toegekend aan het algemeen bestuur van het waterschap. Het laten vaststellen van (waterbeheer-)programma's door het algemeen bestuur sluit beter aan bij de werkwijze binnen waterschappen en bij artikel 83, tweede lid, onder g, van de Waterschapswet. Op grond van dit artikel in de Waterschapswet mag de bevoegdheid tot vaststelling van plannen krachtens bijzondere wetten niet door het algemeen bestuur worden overgedragen aan het dagelijks bestuur. Tot deze plannen behoort ook het waterbeheerplan op grond van hoofdstuk 4 van de Waterwet, dat in de Omgevingswet is vervangen door het waterbeheerprogramma.

Onderdeel Z (artikel 3.8, tweede lid, Omgevingswet)

In artikel 3,8, tweede lid, vervalt aan het slot de zinsnede ", waarin het provinciale waterbeleid is opgenomen". Het provinciale waterbeleid moet immers op grond van artikel 3.1, tweede lid, in samenhang met artikel 3.2 van de Omgevingswet worden opgenomen in de provinciale omgevingsvisie. De voorgestelde wijziging beoogt dubbelingen in de omgevingsvisie en het regionale waterprogramma uit te sluiten.

Deze technische wijziging heeft geen betrekking op de mogelijkheden of de beleidsvrijheid van de provincie om regionale waterprogramma's vast te stellen. Het strategische beleid zal in de provinciale omgevingsvisie worden opgenomen, de uitwerking daarvan in de regionale waterprogramma's. Uit de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.8, tweede lid, blijkt dat het regionale waterprogramma niet beperkt is tot de uitvoering van EU-richtlijnen. Het programma kan ook het provinciale beleid bevatten voor zover dat niet in de visie is opgenomen en bijvoorbeeld de toekenning van functies aan regionale wateren.

Voor de bestaande programma's is voorzien in overgangsrecht in artikel 11.41 (regionaal waterplan) van dit wetsvoorstel. In artikel 3.9 is een zelfde technische wijziging opgenomen voor het nationale waterprogramma.

Onderdeel AA (artikel 3.9, tweede lid, Omgevingswet)

Op grond van artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie ontwikkelen lidstaten voor hun mariene wateren een mariene strategie overeenkomstig het actieplan mariene strategie. Dat actieplan bestaat uit de volgende onderdelen:

- i. een initiële beoordeling van de huidige milieutoestand van de betrokken wateren en de milieueffecten van menselijke activiteiten daarop,
- ii. omschrijving van de goede milieutoestand van de betrokken wateren,
- iii. vaststelling van een reeks milieudoelen en daarmee samenhangende indicatoren,
- iv. vaststelling en uitvoering van een monitoringprogramma voor voortgaande beoordeling en periodieke actualisering van de doelen, en

v. programma's van maatregelen gericht op het bereiken of behouden van een goede milieutoestand.

Met de wijziging in onderdeel c wordt verduidelijkt dat de programma's van maatregelen, als onderdeel van het actieplan mariene strategie, de programma's zijn die zijn bedoeld in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet. Voor Nederland betekent dit concreet dat er één programma van maatregelen moet worden vastgesteld, namelijk voor het Nederlandse deel van de Noordzee.

Artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning bepaalt dat elke lidstaat maritieme ruimtelijke planning voor haar mariene wateren vaststelt en uitvoert. Onder maritieme ruimtelijke planning wordt in de richtlijn verstaan het proces in het kader waarvan de autoriteiten van een lidstaat menselijke activiteiten in mariene gebieden analyseren en organiseren om ecologische, economische en sociale doelstellingen te bereiken. Dat proces bestaat uit een cyclus van tenminste de volgende stappen: het vaststellen van problemen en mogelijkheden, het vergaren van informatie, het vaststellen van plannen, besluitvorming, herziening of actualisering en het bewaken van de uitvoering. Bij het proces moet rekening worden gehouden met de wisselwerking tussen land en zee. Maritieme ruimtelijke planning ziet op mariene wateren van de lidstaat. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de maritieme ruimtelijke planning resulteert in een of meer maritieme ruimtelijke plannen (artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn). De grondslag daarvoor is opgenomen in onderdeel d. Evenals dat geldt voor de andere rijksprogramma's in artikel 3.9 wordt ook het maritiem ruimtelijk plan vastgesteld door de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken. Het plan kan desgewenst deel uitmaken van een ander programma, zoals het nationaal waterprogramma (zie ook paragraaf 4.3.3 van deze memorie van toelichting). De inhoudelijke eisen die op grond van de richtlijn gelden voor dit programma worden, in lijn met de andere programma's, op amvb-niveau opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

In het van d naar e verletterde onderdeel van artikel 3.9, tweede lid vervalt aan het slot, de zinsnede „, waarin het nationale waterbeleid is opgenomen“. Het nationale waterbeleid moet immers op grond van artikel 3.1, derde lid, in samenhang met artikel 3.2 van de Omgevingswet worden opgenomen in de nationale omgevingsvisie. De voorgestelde wijziging beoogt dubbelingen in de omgevingsvisie en het nationaal waterprogramma uit te sluiten. Zie hiervoor ook de toelichting op de vergelijkbare wijziging in artikel 3.8.

Onderdeel AB (artikel 3.1 Omgevingswet)

Zie de toelichting bij onderdeel X.

Onderdeel AC (artikel 3.12 Omgevingswet)

De wijziging van artikel 3.12 betreft een redactionele verbetering.

Onderdeel AD (artikel 3.15 Omgevingswet)

Met de voorgestelde wijzigingen wordt, in lijn met paragraaf 4.3.6 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, verduidelijkt, dat het van het bestuursniveau waarop een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt vastgesteld afhankelijk is of daarvoor een programma met programmatische aanpak kan worden vastgesteld. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van een omgevingswaarde of dat een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken, kan ervoor kiezen om voor die omgevingswaarde of die andere doelstelling de programmatische aanpak toe te staan. Voor rijksomgevingswaarden betekent dit dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald, dat de programmatische aanpak van toepassing kan zijn. Voor provinciale omgevingswaarden en gemeentelijke omgevingswaarden wordt dit in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan bepaald. Decentrale overheden kunnen niet op eigen initiatief programma's met een programmatische aanpak vaststellen voor het voldoen aan omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving die op een hoger bestuursniveau zijn

vastgesteld. Om eventuele onduidelijkheid weg te nemen, wordt voorgesteld om de redactie van dit artikel te verhelderen.

Onderdeel AE (artikel 3.16 Omgevingswet)

De wijzigingen in artikel 3.16, onder b, houden verband met de in dit wetsvoorstel voorziene wijziging van de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

Onderdeel AF (artikel 4.1 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen zijn wijzigingen van technische aard waarbij wordt aangesloten bij de vaste formule volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving. Er zijn twee gevallen te onderscheiden: als verwezen wordt naar het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening op vergelijkbare wijze als in een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur dan wordt het woord "bij" gebruikt. Als het gaat om het aanduiden van de inhoud van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening dan worden de woorden "in het" gebruikt. In het eerste lid van dit artikel is er sprake van een delegatiegrondslag en daarom wordt voorgesteld "in het" te vervangen door: bij en het woord "de" voor waterschapsverordening en omgevingsverordening te laten vervallen.

Het voorgestelde tweede lid maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling meet- en rekenvoorschriften te stellen voor bepalingen die zijn opgenomen in decentrale regelgeving. Het voorstel dient ter uitvoering van de motie-Veldman-Çegerek⁵⁴. Het tweede lid wordt omgenummerd tot derde lid en aangevuld om zo te waarborgen dat de minister bij het stellen van dergelijke regels de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht neemt. Regeling moet dus nodig zijn in verband met een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd, de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van de wet of een internationale verplichting.

De belangrijkste aanleiding voor de motie is dat lokale verschillen op het gebied van meet- en rekenmethoden onnodig belastend zijn voor het bedrijfsleven, waaronder de adviesbranche. Maar ook voor gemeenten zou het zeer belastend zijn als zij voor elke regel de meetmethoden zouden moeten voorschrijven. Omdat in het nieuwe stelsel bijvoorbeeld de geluidregels in omgevingsplannen opgenomen worden, zou – zonder deze toevoeging – elk omgevingsplan moeten bepalen hoe geluidmetingen uitgevoerd moeten worden. En nadat nieuwe meetmethoden beschikbaar komen zou elk omgevingsplan daarop aangepast moeten worden. Een landelijke regeling hieromtrent is dan doelmatiger en doeltreffender.

Onderdelen AG, AM, AW, AX, BE en BQ (artikelen 4.3, 4.12, 4.24, 5.1, 5.11 en 5.27 Omgevingswet)

In het verlengde van het voorstel om het "mijnbouwactiviteit" te wijzigen ("mijnbouwactiviteit" wordt "mijnbouwlocatieactiviteit"; zie voor de achtergrond de artikelsgewijze toelichting bij de betrokken wijziging van de bijlage bij de Omgevingswet) wordt voorgesteld om in deze artikelen, voor zover van toepassing met inbegrip van het opschrift daarvan, de verwijzing naar het begrip "mijnbouwactiviteit" te wijzigen in: mijnbouwlocatieactiviteit.

Onderdeel AH (artikel 4.4 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om artikel 4.4, tweede lid, te wijzigen. Deze wijziging bestaat uit het toevoegen van het omgevingsplan aan dat artikellid, naast de al genoemde waterschapsverordening en omgevingsverordening. Hiermee wordt de grondslag geboden om ook in het omgevingsplan een expliciet geformuleerd vergunningstelsel op te nemen. In paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is al nader ingegaan op de achtergrond van dit wijzigingsvoorstel. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat de grondslag om een

⁵⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 59.

vergunningenstelsel op te nemen uit de aard der zaak ook impliceert de grondslag om regels te stellen met betrekking tot de vraag of de vergunning al dan niet kan worden verleend. Dit wordt daarom voor zowel het omgevingsplan, de waterschapsverordening als de omgevingsverordening, niet afzonderlijk geregeld.

Omwille van het voorkomen van procedurele stapeling tussen binnenplanse en buitenplanse omgevingsvergunningen, zoals thans onder de Wro, is eerder afgezien van een grondslag voor het opnemen van een vergunningenstelsel in het omgevingsplan. De voorgestelde wijziging voor artikel 4.4, tweede lid, brengt niet mee dat die procedurele stapeling nu toch ontstaat. Dit houdt verband met het feit dat het nieuwe begrip "omgevingsplanactiviteit" (zie hierover eveneens paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting) zowel de activiteiten omvat waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat een omgevingsvergunning is vereist (binnenplanse activiteiten) als elke andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan (buitenplanse activiteiten). Een procedurele stapeling wordt hierdoor voorkomen, er blijft één procedure waarmee voor zowel de met het omgevingsplan voorziene (binnenplanse) als de niet-voorziene (buitenplanse) activiteiten vergunning kan worden verleend. Feitelijk verandert het karakter van het omgevingsplan dus niet door deze wijziging, enkel wordt het opnemen van regels in het omgevingsplan wetstechnisch vereenvoudigd.

Tot slot wordt voorgesteld om het opschrift van artikel 4.4 te verduidelijken.

Onderdelen AI en BU (artikelen 4.5 en 5.35 Omgevingswet)

De voor artikel 4.5 voorgestelde wijzigingen houden mede verband met het voorstel om artikel 5.35 te laten vervallen. Artikel 4.5 bevat de grondslag om bij algemene regels op centraal en decentraal niveau onderwerpen aan te wijzen waarvoor maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. Maatwerkvoorschriften kunnen inhouden een nadere detaillering, aanvulling of andere afwijking van de algemene regel, voor zover afwijking bij de betreffende algemene regel mogelijk is gemaakt.

Maatwerkvoorschriften zijn in de eerste plaats van belang voor activiteiten die volledig onder algemene regels vallen maar kunnen ook aan de orde zijn als voor de activiteit waarvoor de algemene regel geldt ook een omgevingsvergunning is vereist. In dat geval komt de vraag op hoe maatwerkvoorschriften zich verhouden tot de vergunning en de vergunningvoorschriften. Daarbij kan voor verschillende modaliteiten worden gekozen. Artikel 4.5, derde lid, en artikel 5.35, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet hebben hierop betrekking. In artikel 4.5, derde lid, is bepaald dat voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, bij die regels kan worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden. In artikel 5.35, eerste lid, aanhef en onder a, is in het verlengde daarvan bepaald dat bij vergunningvoorschriften van rijksregels kan worden afgeweken, voor zover dat op grond van regels als bedoeld in artikel 4.5, derde lid, is toegestaan. Deze artikelonderdelen, in onderlinge samenhang bezien, blijken tot misverstanden aanleiding te geven. Artikel 5.35 benoemt de hier bedoelde voorschriften immers tot vergunningvoorschriften en artikel 4.5, derde lid, tot maatwerkvoorschriften. Beide begrippen lopen hier door elkaar, wat onder andere vragen oproept met betrekking tot de beoordelingsregels die van toepassing zijn.

Om het beoogde systeem te verduidelijken, wordt in de eerste plaats voorgesteld om in artikel 4.5, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, eerste volzin, aan de grondslag om maatwerkvoorschriften te kunnen stellen en de grondslag om bij maatwerkvoorschriften te kunnen afwijken van de algemene regels telkens toe te voegen dat het daarbij ook kan gaan om vergunningvoorschriften. Hiermee wordt hetzelfde geregeld als nu met artikel 4.5, derde lid, en artikel 5.35, eerste lid, aanhef en onder a, maar dan meer in samenhang met elkaar. Verder verduidelijken deze wijzigingen dat afwijkingen van de algemene regels voor vergunningplichtige activiteiten ook mogelijk zijn bij vergunningvoorschrift en niet alleen bij maatwerkvoorschrift. Het voorgaande geldt voor alle algemene regels, centraal en decentraal. Er is geen reden om daartussen een onderscheid aan te brengen. Aan de tweede volzin van artikel 4.5, eerste lid, is niet toegevoegd

dat het ook om vergunningvoorschriften kan gaan. Het daarin genoemde beoordelingskader blijft uitdrukkelijk beperkt tot maatwerkvoorschriften. Voor vergunningvoorschriften is het beoordelingskader immers artikel 5.34.

In verband met de hiervoor genoemde wijzigingen is artikel 4.5, derde lid, niet langer nodig. Wel wordt het bij nader inzien nodig geacht een bepaling toe te voegen die de grondslag biedt om te bepalen dat bij algemene regels kan worden bepaald dat een maatwerkvoorschrift niet kan worden gesteld als over een onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden. Hiermee kan worden bereikt dat voor die activiteiten waarvoor het van belang is dat de activiteit als geheel integraal wordt beoordeeld, elke nadere detaillering, aanvulling of andere afwijking van de algemene regels als vergunningvoorschrift in de omgevingsvergunning terecht komt. Dit zorgt ervoor dat het maatwerk optimaal kan worden afgestemd op de andere vergunningvoorschriften die geen verband houden met algemene regels. Bovendien leidt dit voor degene die de activiteit verricht tot concentratie van de voorschriften in één document, er ontstaat geen stapeling van de omgevingsvergunning met losse maatwerkvoorschriften.

Het voorgestelde artikel 4.5, derde lid (nieuw), zoals hiervoor toegelicht, kan gevolgen hebben voor de voorbereidingsprocedure voor een besluit tot wijziging van de vergunningvoorschriften, als voor een activiteit toepassing is gegeven aan artikel 4.5, derde lid. Bij een besluit tot wijziging van de vergunningvoorschriften kan op grond van artikel 16.65 van de Omgevingswet afdeling 3.4 van de Awb van toepassing zijn, omdat die procedure ook van toepassing is geweest op het besluit tot verlening van de vergunning zelf, terwijl bij het alternatief van de route van wijziging van de voorschriften als maatwerkvoorschrift, dat de reguliere procedure uit hoofdstuk 4 van de Awb zou zijn. In verband hiermee is van belang dat het de bedoeling is dat in het voorgenomen Omgevingsbesluit bij de op artikel 16.65, voornoemd, gebaseerde aanwijzing van gevallen waarin afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, een uitzonderingsclausule zal worden opgenomen voor de aangewezen gevallen als sprake is van, kort samengevat, een niet-belangrijke wijziging van de activiteit. Welke voorbereidingsprocedure op een besluit tot wijziging van de vergunningvoorschriften van toepassing is, ingeval sprake is van een activiteit waarvoor toepassing is gegeven aan zowel artikel 4.5, eerste lid, als artikel 16.65, eerste lid, zal aan de hand van dit criterium moeten worden beoordeeld.

Tot slot wordt ook voorgesteld om artikel 5.35, eerste lid, onder b, en het tweede lid, te laten vervallen. Het eerste lid, onder b, kan vervallen omdat op de afwijkingen van de rijksregels in de hier bedoelde situatie, mede als gevolg van de hiervoor toegelichte wijzigingen, de regels van toepassing zijn die gelden voor het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. In die regels is het in artikel 5.35, eerste lid, onder b, genoemde principe al voldoende verwerkt. Artikel 5.35, tweede lid, kan vervallen omdat net als bij de beoordelingsregels er geen aanleiding wordt gezien bij het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning onderscheid te maken tussen ippc-installaties en Seveso-inrichtingen enerzijds en andere milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten anderzijds.

Onderdeel AJ (artikel 4.7 Omgevingswet)

Deze wijziging betreft een redactionele verbetering. Het eerste lid spreekt van "het treffen van een gelijkwaardige maatregel". Omwille van de consistentie dient dat woord in het tweede en derde lid ook gebruikt te worden.

Onderdeel AK (artikel 4.10 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging betreft de vervanging van "in het belang van" door: met het oog op. Dit is een redactionele wijziging die ermee verband houdt dat het hier in de terminologie van de Omgevingswet niet om een belang, maar om een oogmerk gaat.

Onderdeel AL (artikel 4.11 Omgevingswet)

Artikel 4.11 bevat de activiteiten waarvoor gedeputeerde staten bij het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving zullen worden aangewezen als bevoegd gezag voor de algemene regels voor die activiteiten. Voorgesteld wordt om de formulering van de activiteit in het eerste lid, onder b ('het brengen van stoffen in het grondwater'), te wijzigen in 'milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor het grondwater'. Achtergrond van deze wijziging is dat bij het nader uitwerken van deze activiteiten in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving is gebleken dat het nodig is om de huidige formulering te verbreden op de nu voorgestelde wijze. Deze wijziging moet worden gelezen in samenhang met de voorgestelde wijziging van artikel 5.10, eerste lid, onder c, waar het gaat om de omschrijving van de bij het voorgenomen Omgevingsbesluit aan te wijzen gevallen van vergunningplichtige activiteiten waarvoor gedeputeerde staten als bevoegd gezag zullen worden aangewezen om te beslissen op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor één van die activiteiten. Voor dat artikelonderdeel wordt een vergelijkbare wijziging voorgesteld.

Onderdeel AM (artikel 4.12 Omgevingswet)

Artikel 4.12, eerste lid, van de Omgevingswet bevat een opsomming van activiteiten waarvoor een minister bij het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving zal worden aangewezen als bevoegd gezag voor de algemene rijksregels voor die activiteiten.

Voor dit artikellid wordt naast de hiervoor al eerder toegelichte wijziging van 'mijnbouwactiviteit' in 'mijnbouwlocatieactiviteit' voorgesteld om aan de opsomming van activiteiten toe te voegen 'rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument'. Gelet op de definitie van rijksmonumentenactiviteit kan het daarbij niet alleen gaan om een archeologisch monument dat al als rijksmonument is beschermd, maar ook om een archeologisch monument dat de status heeft van voorbeschermd rijksmonument. Deze wijziging moet worden gelezen in samenhang met de voorgestelde wijziging van artikel 5.11, eerste lid, waar het gaat om de opsomming van de vergunningplichtige activiteiten waarvoor een minister in bij het voorgenomen Omgevingsbesluit aangewezen gevallen als bevoegd gezag zal worden aangewezen voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor één van die activiteiten. Voor dat artikellid wordt een vergelijkbare wijziging voorgesteld. Voor een nadere toelichting op de achtergrond van deze wijzigingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.11.

Tot slot worden als gevolg van de voorgestelde toevoeging van het nieuwe onderdeel aan artikel 4.12, eerste lid, nog enige wetstechnische wijzigingen (herschikking bestaande onderdelen en aanpassing lettering) voorgesteld.

Onderdeel AN (artikel 4.13a Omgevingswet)

De Omgevingswet biedt voor de omgevingsvergunning een flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag in artikel 5.16. Voorgesteld wordt om ook een flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag voor algemene regels in de Omgevingswet op te nemen. Gebleken is namelijk dat de argumenten die hebben geleid tot opname van de flexibiliteitsregeling voor de omgevingsvergunning van overeenkomstige toepassing zijn op algemene regels. Ook voor algemene regels kan het om efficiencyredenen nuttig zijn de bevoegdheid een melding in ontvangst te nemen, een maatwerkvoorschrift te stellen of toestemming te verlenen tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel, te kunnen overdragen aan een ander bestuursorgaan. Voor algemene regels geldt, net als voor de omgevingsvergunning, dat de wettelijke bevoegdheidstoedeling in het algemeen passend is, maar dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het in een concreet geval beter is dat een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is. De nu voorgestelde flexibiliteitsregeling maakt dit mogelijk.

De redactie van dit artikel is ontleend aan artikel 5.16 van de Omgevingswet, zodat voor een toelichting allereerst zij verwezen naar de bij dat artikel behorende artikelsgewijze toelichting⁵⁵.

Op grond van het tweede lid is het mogelijk nadere regels te stellen, bijvoorbeeld van procedurele of administratieve aard.

Onderdelen AO, AP en AQ (artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 Omgevingswet)

Voor de achtergrond van de bij deze artikelen voorgestelde wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Daar wordt nader ingegaan op het voornemen om de samenhang tussen het omgevingsplan en het voorbereidingsbesluit te vergroten, onder andere door de figuur van de 'voorbeschermingsregels'. Dit voornemen is tot uitdrukking gebracht in de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16.

In aanvulling op voornoemde paragraaf 2.2.1.2 wordt er hier op gewezen dat bij het nemen van een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de artikelen 4.15 en 4.16 de van belang zijnde onderdelen van artikel 2.3 in acht moeten worden genomen. In de huidige tekst van de artikelen 4.15 en 4.16 is dat nog niet uitdrukkelijk bepaald. Onderdeel van de voorgestelde wijzigingen van deze artikelen is om dat nu wel te doen.

Ook wordt in dit verband uitdrukkelijk gewezen op de voorgestelde wijziging van artikel 4.16, vijfde lid. Voor de termijn van het vervallen van de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan waarvan in de voorgestelde nieuwe systematiek op grond van artikel 4.16 sprake kan zijn, wordt nu net als in artikel 4.14, vierde lid, aangesloten bij de bekendmaking van het projectbesluit, de instructieregel of de instructie, en dus niet langer bij de inwerkingtreding daarvan. Gebleken is dat het verschil tussen beide bepalingen is terug te voeren op een verschil in werking van vergelijkbare instrumenten onder de Wet ruimtelijke ordening. Onder de Omgevingswet doet dit verschil zich echter niet meer voor. Daarmee kan artikel 4.16, vijfde lid, gelijkkluidend worden aan artikel 4.14, vierde lid.

Onderdeel AR (artikel 4.17 Omgevingswet)

De eerste wijziging die met dit artikel wordt voorgesteld houdt verband met de voorgenomen vervanging van de term "afwijkactiviteit" door het nieuwe begrip "omgevingsplanactiviteit". Voor de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Met de tweede wijziging wordt voorgesteld de reikwijdte van de in het artikel opgenomen actualiseringsplicht voor het omgevingsplan te verduidelijken. Het uitgangspunt is en blijft dat gemeenten er voor zorgen dat een omgevingsplan actueel is. Daarbij is het, zoals al in de memorie van toelichting bij dit artikel in de Omgevingswet zelf is opgemerkt⁵⁶, primair aan het gemeentebestuur om verleende omgevingsvergunningen om van het omgevingsplan af te wijken op een geschikt en doelmatig moment in te passen in het omgevingsplan. Dat speelt echter alleen voor omgevingsplanactiviteiten waarmee een blijvende inbreuk op het omgevingsplan wordt gemaakt. Zoals in bovengenoemde passage uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet al is opgemerkt, gaat het daarbij om activiteiten met een zodanig blijvende inbreuk op het omgevingsplan dat het noodzakelijk is dat de regels met het oog op de aan de locatie toegedeelde functie worden gewijzigd of dat zelfs een aan de locatie toegedeelde functie wordt gewijzigd. Of met andere woorden: een zinvolle toepassing van de desbetreffende onderdelen van het omgevingsplan is zonder het omgevingsplan te wijzigen niet meer mogelijk. Dit zal hoe dan ook niet aan de orde zijn bij activiteiten die slechts tijdelijk van aard zijn. Die behoeven daarom, zoals op dit moment al in artikel 4.17 is bepaald, niet in het plan te worden ingepast. Een verdere precisering van de activiteiten waarom het hier kan gaan, is dat het activiteiten moeten zijn waarbij buiten het omgevingsplan om ("buitenplans") wordt afgeweken van het omgevingsplan. Om dit tot uitdrukking te brengen is een verwijzing opgenomen naar het artikellid in de

⁵⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 495-496.

⁵⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 476-477.

Omgevingswet dat nader aanduidt hoe de bij het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving te stellen beoordelingsregels voor dit 'buitenplanse' afwijken zullen luiden, artikel 5.21, tweede lid, aanhef en onder b. Het gemeentebestuur zal van geval tot geval moeten bezien of aan bovengenoemde criteria is voldaan. Om daarbij nadere richting te bieden wordt voorgesteld om aan de in artikel 4.17 opgenomen verplichting om binnen vijf jaar het omgevingsplan te actualiseren toe te voegen dat het daarbij in ieder geval moet gaan om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het in stand houden van een bouwwerk en andere omgevingsplanactiviteiten als die niet in overeenstemming zijn met een aan een locatie toegedeelde functie. Met betrekking tot de betekenis van eerstgenoemde omgevingsplanactiviteiten wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting over de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. Ook voor andere omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten die voldoen aan de gestelde criteria van 'niet tijdelijk' en 'buitenplans verleend' kan actualisering van het omgevingsplan aangewezen zijn, maar die gevallen laten zich op voorhand niet omschrijven, gelet op de brede strekking die het omgevingsplan heeft.

Onderdeel AS (artikel 4.19 Omgevingswet)

Artikel 4.19 bevat de verplichting voor de gemeenteraad om beleidsregels vast te stellen voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft. Voorgesteld wordt om de reikwijdte van het artikel uit te breiden door te bepalen dat er beleidsregels moeten worden vastgesteld ingeval het (in algemene zin) gaat om de beoordeling of een bouwwerk aan de regels over het uiterlijk van bouwwerken uit het omgevingsplan voldoet. De verplichting beleidsregels vast te stellen wordt daarmee uitgebreid. Deze wordt niet alleen van toepassing voor de gevallen waarin het gaat om het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning (in het voorgestelde nieuwe systeem zoals beschreven in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit) – waarbij het uit de aard der zaak gaat om regels over het uiterlijk van nieuw te bouwen bouwwerken – maar ook als het gaat om de beoordeling of er aanleiding is om repressief op te treden vanwege het uiterlijk van bestaande bouwwerken.

Voor de regels met betrekking tot het uiterlijk van bestaande bouwwerken geldt, net zoals bij nieuwe bouwwerken, dat gemeenten er uiteraard voor kunnen kiezen om de regels in het omgevingsplan zoveel mogelijk te objectiveren en toe te spitsen op de onderscheiden locaties en bouwwerken. In die gevallen zullen de regels geen interpretatieruimte geven en heeft artikel 4.19 geen betekenis. Een gemeente kan echter ook werken met een generieke open norm dat het uiterlijk van bestaande bouwwerken in het algemeen niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. De voorgestelde wijziging brengt mee dat zo'n open geformuleerde regel, net zoals dat nu onder de Woningwet is vereist, door de gemeenteraad dient te worden geconcretiseerd in beleidsregels. In die beleidsregels dienen de criteria te zijn vastgelegd op grond waarvan de beoordeling kan plaatsvinden of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand. Deze beleidsregels dienen zoveel mogelijk te zijn toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken. Op grond van de regels in het omgevingsplan en de daarbij gestelde beleidsregels, weet een eigenaar of had hij redelijkerwijs kunnen weten onder welke omstandigheden het uiterlijk van zijn bouwwerk niet (meer) voldoet aan de eisen over dat uiterlijk.

In het algemeen geldt bij open geformuleerde regels dat sprake is van een grotere flexibiliteit. Per concreet geval bestaat er immers een mate van beoordelingsruimte over de wijze waarop aan de norm kan worden voldaan. Tegelijkertijd kan zich bij dergelijke open regels, indien deze rechtstreeks burgerbindend zijn, een situatie voordoen waarin men in redelijkheid niet direct behoefde te beseffen dat er sprake is van een overtreding van de in de regel vastgelegde norm. Mede daarom is in artikel 4.5 van de Omgevingswet de grondslag geboden om in een

omgevingsplan te werken met een bevoegdheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar in te zetten als de thans in artikel 13a van de Woningwet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting ter naleving van de in artikel 12, eerste lid, van de Woningwet geformuleerde regel dat het uiterlijk van een bestaand bouwwerk niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Een vergelijkbare opzet kan vorm worden gegeven door in het omgevingsplan te bepalen dat een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld ten aanzien van het uiterlijk van een bouwwerk als dat in ernstige strijd is met redelijke eisen van welstand, met als doel om maatregelen te treffen die die strijd wegnemen.. Met het stellen van het maatwerkvoorschrift kan worden geconcretiseerd welke specifieke aanpassingen aan het uiterlijk van het bouwwerk moeten plaatsvinden. Net als een lastgeving onder bestuursdwang of dwangsom, wordt een maatwerkvoorschrift gesteld bij een appellabel besluit. De belanghebbende kan daar dus in bezwaar en beroep tegen opkomen. In het geval niet tijdig aan het opgelegde maatwerkvoorschrift wordt voldaan, kan er handhavend worden opgetreden. Overigens geldt bij dergelijke besluiten altijd dat er eerst contact is met een gebouweigenaar, die grond van artikel 4.8 van de Awb tegen het voornemen om een maatwerkvoorschrift op te leggen een zienswijze kan indienen. Naar aanleiding daarvan kan een gebouweigenaar ook vrijwillig besluiten om bepaalde maatregelen te treffen, zodat verdere actie niet meer behoeft te worden ondernomen.

Onderdeel AT (artikel 4.20 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om aan de opsomming van internationaalrechtelijke regelingen in dit artikel het verdrag van New York toe te voegen. Dit verdrag, dat betrekking heeft op de rechten van personen met een handicap, is inmiddels voor Nederland in werking getreden (Stb. 2016, 182). Hiermee is ook voldaan aan de bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet hierover aangenomen motie van de leden De Vries en Dik-Faber⁵⁷.

Onderdeel AU (artikel 4.21 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om in artikel 4.21, tweede lid, onder c, "het belang van" te laten vervallen. Naast het feit dat het gebruik van "het belang van" op de wijze zoals in het artikelonderdeel gedaan in strijd is met de terminologie van de Omgevingswet, kan de zinsnede worden gemist.

Onderdeel AV (artikel 4.23 Omgevingswet)

De voor artikel 4.23, eerste lid, onder c, voorgestelde wijziging moet worden gelezen in samenhang met de voorgestelde wijziging voor het met dit artikelonderdeel samenhangende artikel 5.24, eerste lid, onder c. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij die wijziging.

Onderdeel AW (artikel 4.24 Omgevingswet)

Met de wijziging van "landsverdediging" door "de uitvoering van defensietaken" in onderdeel b van het tweede lid van artikel 4.24 wordt aangesloten bij artikel 97 van de Grondwet.

Onderdeel AX (artikel 5.1 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen in artikel 5.1 betreffen in de eerste plaats het verplaatsen van de bouwactiviteit van het eerste lid, onder a, naar het tweede lid, onder a, en het wijzigen van de afwijkactiviteit in omgevingsplanactiviteit in het eerste lid, onder b. Eerstgenoemde wijziging hangt samen met het voorstel om de bouwactiviteit te splitsen in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Deze wijziging brengt mee dat de bouwactiviteit niet langer een activiteit is waarvoor vergunningvrije gevallen worden aangewezen (artikel 5.1, eerste lid), maar juist een activiteit waarvoor vergunningplichtige gevallen worden aangewezen (artikel 5.1, tweede lid). Voor de achtergrond van de wijziging van de

⁵⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 122.

afwijkactiviteit in omgevingsplanactiviteit wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Wat betreft de wijzigingen van artikel 5.1, tweede lid, wordt verder voorgesteld om, in vervolg wat daarover al is opgemerkt in de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 18 februari 2015⁵⁸, daarin de aanwijzing van de brandveilig gebruiksactiviteit te laten vervallen. Op grond van de Wabo is in bepaalde gevallen een omgevingsvergunning voor deze activiteit vereist. Die gevallen betreffen het bedrijfsmatig of in het kader van verzorging bieden van nachtverblijf aan meer dan 10 personen, of dagverblijf aan meer dan 10 kinderen tot 12 jaar of lichamelijk of verstandelijk gehandicapten. Ziekenhuizen, hotels en basisscholen zijn hiervan een voorbeeld. In opdracht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst is een onderzoek uitgevoerd om de toegevoegde waarde van een vergunning ten opzichte van een melding voor deze activiteit te bezien. In samenspraak met het Overlegplatform bouwregelgeving is op basis van dit onderzoek besloten om niet langer een vergunning te eisen. De beperkte toegevoegde waarde van de vergunning (in de praktijk voornamelijk informatievoorziening voor het bevoegd gezag en de brandweer) rechtvaardigt niet het in stand houden van een vergunningplicht. Een meldingsplicht in combinatie met algemene rijksregels die maatwerk in het individuele geval mogelijk maken, waarborgt in voldoende mate het belang van brandveiligheid. Deze verschuiving van vergunningsplicht naar meldingsplicht draagt bij aan de snelheid van procedures en de vermindering van de lastendruk en is dus in lijn met de doelen van de stelselherziening. In het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving zullen de eisen die aan de melding worden gesteld verder worden uitgewerkt. De aan te leveren informatie over het brandveilig gebruik van het gebouw zal eenduidig moeten zijn en moeten voldoen aan de behoefte aan informatie van het bevoegd gezag en de brandweer. Waar nodig zullen de eisen aan de aan te leveren informatie hiervoor worden aangescherpt.

Tot slot wordt voorgesteld om in artikel 5.1, tweede lid, aan onder f, onderdeel 4°, na de al genoemde hoofdspoorweg en lokale spoorweg, ook de bijzondere spoorweg toe te voegen. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet liet het zich aanvankelijk aanzien dat, gelet op de inzichten van dat moment, er met betrekking tot bijzondere spoorwegen geen behoefte zou zijn aan een vergunningplicht voor activiteiten in een beperkingengebied rondom die spoorwegen, en dat zou kunnen worden volstaan met algemene regels. Die inzichten zijn echter inmiddels gewijzigd. Om die reden wordt nu de bijzondere spoorweg aan artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 4°, toegevoegd. De aanwijzing van vergunningplichtige gevallen, uiteindelijk op te nemen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, zal in het Invoeringsbesluit Omgevingswet nader worden uitgewerkt.

Onderdeel AY (artikel 5.2 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging in artikel 5.2, eerste lid, betreft het laten vervallen van de brandveilig gebruiksactiviteit in onderdeel b. Dit is een wetstechnische wijziging die samenhangt met het voornemen de brandveilig gebruiksactiviteit te laten vervallen als activiteit waarvoor op grond van artikel 5.1, tweede lid, vergunningplichtige gevallen kunnen worden aangewezen. Voor de achtergrond daarvan wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijzigingen in dat artikellid.

Verder wordt voorgesteld om aan artikel 5.2 een artikellid toe te voegen, waarin de bestaande praktijk wordt vastgelegd dat bij het aanwijzingsbesluit van een archeologisch monument als rijksmonument, voor dat concrete archeologische rijksmonument vergunningvrije gevallen worden aangewezen. Deze mogelijkheid geldt naast de mogelijkheid om voor de rijksmonumentenactiviteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, bij algemene maatregel van bestuur (generieke) vergunningvrije gevallen aan te wijzen. Die laatste mogelijkheid geldt onder de Erfgoedwet in samenhang met de Monumentenwet 1988 voor archeologische rijksmonumenten nog niet. Bij het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving zal aan die generieke aanwijzing uitvoering worden gegeven, maar dit laat de behoefte om in een concreet geval voor een archeologisch

⁵⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18, blz. 5.

rijksmonument afzonderlijke, op maat gesneden, vergunningvrije gevallen te kunnen blijven aanwijzen onverlet.

Voor een voorbeeld van de op dit punt bestaande praktijk wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2392. Bij een aanwijzing van een archeologisch monument als rijksmonument is het gebruikelijk om – waar mogelijk – een diepte te benoemen waarbinnen activiteiten in de bodem van het archeologische rijksmonument, dat altijd een terrein in zijn geheel beslaat, vergunningvrij zijn. Dit omdat op voorhand duidelijk is dat binnen die diepte geen beschermingswaardige archeologische waarden meer aanwezig zijn, bijvoorbeeld als gevolg van eerdere verstoringen. Welke werkzaamheden het in een concreet geval precies betreft, zal blijken uit het aanwijzingsbesluit. Overigens valt onder meer het verlagen, verhogen of egaliseren van het terrein niet onder deze vergunningvrije gevallen. Het gaat hierbij om werkzaamheden die de maaiveldhoogte wijzigen en daardoor ook consequenties zullen hebben voor de diepte die verantwoord kan worden vrijgegeven in het aanwijzingsbesluit. Bovendien kunnen dergelijke werkzaamheden van invloed zijn op de uiterlijke kenmerken van het archeologische monument, voor zover het zich aan de oppervlakte van het terrein manifesteert.

Onderdeel AZ (artikel 5.5 Omgevingswet)

Met het oog op de indeling van artikel 1a van de Wet op de economische delicten (Wed) en de leesbaarheid van dat artikel, waarin (sinds 1 april 1994) de economische delicten uit de milieuwetgeving zijn gebundeld, wordt voorgesteld het algemene verbod van artikel 5.5 onder te verdelen in drie afzonderlijke leden. De voorgestelde onderverdeling van artikel 5.5 sluit aan bij de in artikel 9.5 van dit wetsvoorstel voorgestelde indeling in artikel 1a Wed van overtreding van algemene regels (artikel 4.3) en van het verbod zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten (artikel 5.1) voor de verschillende typen activiteiten. Voorgesteld wordt in artikel 9.5 van dit wetsvoorstel om de huidige indeling van artikel 1a Wed te continueren, zodat sprake zal zijn van een (goeddeels) beleidsneutrale overzetting⁵⁹ van de strafbaarstelling van de huidige wet- en regelgeving naar de Omgevingswet. Bij de onderverdeling in artikel 5.5 is per lid qua volgorde van de opsomming van activiteiten aangesloten bij de volgorde van artikel 5.1. Voor een nadere toelichting op de indeling van artikel 1a Wed wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting bij artikel 9.5 van dit wetsvoorstel.

Onderdeel BA (artikel 5.6 Omgevingswet)

In verband met de in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting toegelichte voornemen om de bouwactiviteit te splitsen in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, wordt voorgesteld om de in artikel 5.6, eerste lid, opgenomen verwijzing naar de omgevingsvergunning betrekking te laten hebben op zowel de omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit als de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit. Voor die activiteiten blijft het in dit artikellid opgenomen verbod om een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten, onverkort van belang. Dit verbod maakt het mogelijk om met bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties op te treden tegen een opvolgend eigenaar die het bouwwerk niet heeft gebouwd. Er is geen noodzaak om het verbod ook betrekking te laten hebben op de binnen de nieuwe systematiek te onderscheiden categorie 'omgevingsplanactiviteiten bestaande uit het in stand houden van een bouwwerk' (zie hierover paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Onder welke omstandigheden het in stand houden van een bouwwerk niet is toegestaan moet door het omgevingsplan zelf worden geregeld.

In verband met de hiervoor toegelichte wijzigingen wordt voorgesteld het tweede lid te laten vervallen. De eerste volzin van dat lid is in het eerste lid verwerkt door aan "zonder

⁵⁹ Alleen voor de erfgoedactiviteiten is gekozen voor een hogere of zwaardere indeling in vergelijking met de Monumentenwet 1988.

omgevingsvergunning” toe te voegen: “de daarvoor vereiste”. Daarbij gaat het uiteraard om “vereist” ten tijde van het bouwen, want dat is de activiteit die door de betreffende omgevingsvergunning wordt gereguleerd.

De tweede zin van het tweede lid kan geheel vervallen. Die volzin is opgenomen om voor bouwwerken die alleen voor een bepaalde periode als vergunningvrij zijn aangewezen de toets aan het omgevingsplan achterwege te kunnen laten, zoals een bouwkeet voor een tijdelijke werkzaamheid in de grond-, weg- of waterbouw (zie voor de toets aan het bestemmingsplan onder het huidige recht in dat verband artikel 2, onderdeel 20, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht). Nu als gevolg van de met betrekking tot het eerste lid voorgestelde wijziging de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het in stand houden van een bouwwerk buiten de reikwijdte van artikel 5.6 valt, kan ook de tweede volzin van het tweede lid vervallen.

Onderdeel BB (artikel 5.7, tweede en derde lid, Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging in het tweede lid betreft de vervanging van “in het belang van” door: met het oog op. Dit is een redactionele wijziging die ermee verband houdt dat het hier in de terminologie van de Omgevingswet niet om een belang, maar om een oogmerk gaat.

De voorgestelde wijziging van het derde lid strekt ertoe de Omgevingswet in overeenstemming te brengen met een reparatie van de Waterwet en de Wabo, die met ingang van 1 januari 2015 in werking is getreden. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelen XV, onderdeel D, en XVIIIa van de Reparatiwet infrastructuur en milieu 2014 (hierna: de Reparatiwet). Voor de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar de nota van wijziging bij het wetsvoorstel voor de Reparatiwet⁶⁰.

Hieruit blijkt dat aan die wijziging een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁶¹ ten grondslag heeft gelegen, waarin de Afdeling heeft geconcludeerd dat bepaalde verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de op het betrokken geschil van toepassing zijnde IPPC-richtlijn⁶² met artikel 6.27 van de Waterwet zoals dat artikel toen luidde onvolledig zijn geïmplementeerd. Deze conclusie geldt in gelijke mate voor de opvolger van de IPPC-richtlijn, de thans geldende richtlijn industriële emissies. Uit beide richtlijnen volgt dat bij toestemmingverlening voor een IPPC-installatie een integrale beoordeling van de milieugevolgen is vereist. Als hiervoor meer dan één toestemmingsbesluit is vereist, moet de voorbereiding van die besluiten gecoördineerd plaatsvinden. Artikel 6.27 van de Waterwet, zoals dat artikel eerst luidde, verplichtte tot coördinatie tussen enerzijds de milieuomgevingsvergunning voor een IPPC-installatie op grond van de Wabo, en anderzijds de watervergunning voor het lozen. Uit de uitspraak van de Afdeling volgt echter dat bij een IPPC-installatie ook voor watervergunningen voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water de coördinatieplicht van de richtlijn industriële emissies geldt. Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling is bij de Reparatiwet de reikwijdte van artikel 6.27, eerste lid, van de Waterwet verbreed tot alle watervergunningen, met uitzondering van een krachtens artikel 6.5, aanhef en onder c, van de Waterwet of op grond van een verordening als bedoeld in artikel 6.13 van de Waterwet vereiste vergunning voor het gebruik van een waterstaatswerk of een bijbehorende beschermingszone. Omgezet naar de systematiek van de Omgevingswet betreft dit de omgevingsvergunning voor alle wateractiviteiten, met uitzondering van een als wateractiviteit aan te merken beperkingengebiedactiviteit. Die uitzondering geldt ook de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk voor zover die als wateractiviteit is aan te merken. Dit houdt verband met het feit dat de vergunningplicht voor die activiteit juist ziet op het beschermen van de desbetreffende installatie, en niet op het voorkomen van emissies vanuit die installatie. Voor de toepassing van de richtlijn industriële emissies is deze vergunningplicht dus niet van belang.

⁶⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 976, nr. 6, blz. 6-7.

⁶¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 11 juni 2014, nr. 201309707/1/A4.

⁶² Richtlijn nr. 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEU L 24).

Inhoudelijke afstemming tussen beide vergunningen kan in de eerste plaats worden bereikt door het coördinerend bestuursorgaan in het kader van de op grond van artikel 3:23 van de Awb op hem rustende verplichting een doelmatige en samenhangende besluitvorming te bevorderen. Voor een verdergaande inhoudelijke afstemming waarbij het ene bevoegd gezag ook feitelijk de inhoud van het door het andere bevoegd gezag te nemen besluit kan beïnvloeden, kan worden gebruikgemaakt van de daarvoor in de artikelen 16.13 en 16.14 van de Omgevingswet opgenomen instructiebevoegdheden.

Onderdeel BC (artikel 5.9 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging in het tweede lid betreft de vervanging van “in het belang van” door: met het oog op. Dit is een redactionele wijziging die ermee verband houdt dat het hier in de terminologie van de Omgevingswet niet om een belang, maar om een oogmerk gaat.

Onderdeel BD (artikel 5.10 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen voor artikel 5.10, eerste lid, betreffen in de eerste plaats de wijziging van “afwijkactiviteit” in “omgevingsplanactiviteit” in onderdeel a. Voor de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Verder wordt voorgesteld om in artikel 5.10, eerste lid, onder c, de omschrijving van gevallen van milieubelastende activiteiten waarvoor gedeputeerde staten bij algemene maatregel van bestuur als bevoegd gezag zullen worden aangewezen bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor alleen die milieubelastende activiteit, op twee onderdelen te wijzigen. Achtergrond van deze wijzigingen is dat bij het uitwerken van de bevoegd gezag regeling voor de vergunning in het voorgenomen Omgevingsbesluit is gebleken dat deze onderdelen niet alle activiteiten omvatten waarvoor het wenselijk is dat gedeputeerde staten bij aanvragen als hier bedoeld, bevoegd gezag zijn.

De eerste wijziging betreft de toevoeging van een nieuw onderdeel 2°, onder c, waarin worden aangewezen milieubelastende activiteiten die naar hun aard overeenkomen met de activiteiten, bedoeld in de aanhef en onderdeel 1° van het artikelonderdeel (milieubelastende activiteiten met betrekking tot een IPPC-installatie), maar van een kleinere omvang zijn dan waarbij sprake is van een IPPC-installatie. Met het oog op de praktische hanteerbaarheid van de bevoegd gezag regeling is bij de uitwerking daarvan in het voorgenomen Omgevingsbesluit het streven om binnen één vergunningplichtige categorie bedrijven zoveel mogelijk tot één bevoegd gezag te komen, zodat niet de enkele toe- of afname van de productiecapaciteit, dus louter een kwantitatief verschil, tot een verschuiving van het bevoegd gezag leidt. De voorgestelde wijziging maakt dit mogelijk. Hierdoor kunnen gedeputeerde staten in voorkomend geval ook als bevoegd gezag worden aangewezen voor milieubelastende activiteiten vergelijkbaar aan het exploiteren van een IPPC-installatie maar met een productie die ligt onder de ondergrens die voor sommige IPPC-installaties geldt.

De tweede voorgestelde wijziging betreft een herformulering van het huidige onderdeel 3 van artikel 5.10, eerste lid, onder c, in dit wetsvoorstel genummerd als onderdeel 4. Dit onderdeel strekt ertoe het mogelijk te maken dat gedeputeerde staten als bevoegd gezag zullen worden aangewezen voor aanvragen om een omgevingsvergunning die betrekking hebben op milieubelastende activiteit met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater. De milieubelastende activiteiten waar het hier om gaat, zijn in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving zodanig geformuleerd, dat het nodig is dit onderdeel te verbreden tot ‘milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor het grondwater’.

Met betrekking tot artikel 5.10, eerste lid, wordt verder voorgesteld onderdeel g te laten vervallen.

Dit onderdeel biedt de grondslag om gedeputeerde staten als bevoegd gezag aan te wijzen voor aanvragen om een omgevingsvergunning die betrekking hebben op één activiteit, voor zover het

gaat om activiteiten waarvoor gedeputeerde staten niet anderszins al als bevoegd gezag zijn aangewezen, zoals bijvoorbeeld een bouwactiviteit, en die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd. In overleg met het IPO is tot de conclusie gekomen dat het binnen de systematiek van de Omgevingswet wenselijk is om het reguleren van dergelijke activiteiten, waaronder ook de vraag of daarvoor een omgevingsvergunning is vereist of niet, aan de provincies zelf over te laten. Dit biedt ook ruimte voor een gedifferentieerde provinciale praktijk. Eventuele vergunningplichten vallen daarmee onder artikel 5.4 van de Omgevingswet, waarvoor in artikel 5.10, eerste lid, onderdeel f, al een grondslag is opgenomen om gedeputeerde staten bij het voorgenomen Omgevingsbesluit als bevoegd gezag aan te wijzen. Onderdeel g kan daarom vervallen.

Tot slot is aan artikel 5.10 een nieuw derde lid toegevoegd. De voorgestelde wijziging van artikel 5.10 maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat in gebieden als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 het dagelijks bestuur van het bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbaar lichaam dat bevoegd is tot het verlenen, wijzigen of intrekken van de concessies voor openbaar vervoer in dat gebied, bevoegd zal zijn voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg. Bij meervoudige aanvragen die mede betrekking hebben op deze activiteit besluit het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam niet. Dan is een algemeen bestuursorgaan altijd bevoegd gezag en krijgt het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam advies met instemming. Dat vereist verder geen regeling op wetsniveau, maar zal worden geregeld in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Voor de achtergrond van deze wijziging wordt voorts verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.18.

Onderdeel BE (artikel 5.11 Omgevingswet)

Artikel 5.11 van de Omgevingswet bevat een opsomming van activiteiten waarvoor een minister ingeval van een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor één van die activiteiten in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen als bevoegd gezag zal worden aangewezen.

Voor dit artikel worden naast de hiervoor al eerder toegelichte wijziging van “mijnbouwactiviteit” in “mijnbouwlocatieactiviteit” een drietal wijzigingen voorgesteld.

Voor de achtergrond van de wijziging van “afwijkactiviteit” in “omgevingsplanactiviteit” in onderdeel a van het artikellid wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Verder wordt voorgesteld om aan de opsomming van activiteiten toe te voegen ‘rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument’. Gelet op de definitie van rijksmonumentenactiviteit kan het daarbij niet alleen gaan om een archeologisch monument dat al als rijksmonument is beschermd, maar ook om een archeologisch monument dat de status heeft van voorbeschermd rijksmonument. Het gaat hier om activiteiten waarvoor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar huidig recht op grond van artikel 9.1 van de Erfgoedwet in samenhang met artikel 14 van de Monumentenwet 1988 als bevoegd gezag is aangewezen. Bij deze bevoegdheidsverdeling zal bij de nadere uitwerking van artikel 5.11 in het voorgenomen Omgevingsbesluit, worden aangesloten.

In de regeling zoals die aanvankelijk is voorzien, was het de bedoeling dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zowel bij enkelvoudige als bij meervoudige aanvragen om een omgevingsvergunning waarvan een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument onderdeel is, het recht van advies met instemming zou worden toegekend voor zover het betreft de beslissing op de aanvraag voor die activiteit. Conform de hoofdregel van artikel 5.8 van de Omgevingswet zou het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag worden om te beslissen op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteit.

Dit laatste blijkt echter bij nader inzien niet goed te passen in de wijze waarop in het voorgenomen Omgevingsbesluit de toedeling van bevoegd gezag en de daarmee samenhangende regeling voor advies en advies met instemming nader vorm hebben gekregen. Het voorgenomen Omgevingsbesluit wijst voor vergunningplichten afkomstig uit sectorspecifieke wetten zoals hier aan de orde, juist het sectoraal bevoegd gezag – in dit geval zou dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn – aan als bevoegd gezag voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit. Als de activiteit dan vervolgens niet is aangewezen als ‘magneetactiviteit’⁶³, dan is voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die mede betrekking heeft op die activiteit in beginsel het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag. Het sectoraal bevoegd gezag krijgt in dat geval het recht van advies met instemming voor zover de meervoudige aanvraag ‘zijn’ activiteit betreft.

Zoals hiervoor al opgemerkt, was in de regeling zoals die voor de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument aanvankelijk is voorzien, het de bedoeling dat niet alleen bij een meervoudige aanvraag die mede ziet op die activiteit, maar ook bij een enkelvoudige aanvraag voor een omgevingsvergunning voor die activiteit, aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het recht van advies met instemming zou worden toegekend. Dit zou betekenen dat in de situatie van een enkelvoudige aanvraag het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag geen enkele ‘eigen beoordeling’ meer te maken heeft; er zijn dan immers ook geen andere activiteiten in de aanvraag begrepen. Het toedelen van het bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen aan het college van burgemeester en wethouders is onder die omstandigheden niet meer van praktisch belang. Met de voorgestelde wijziging wordt de grondslag gecreëerd om de bevoegdheidstoedeling voor enkelvoudige aanvragen onder de Omgevingswet te laten zoals die is naar huidig recht.

In het voorgenomen Omgevingsbesluit zal de aanvraag om een omgevingsvergunning die geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument, worden aangewezen als geval waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, uiteraard met inbegrip van de generieke aanvullende bepalingen die daarvoor in de Omgevingswet zijn opgenomen (zie de paragrafen 16.3.1 en 16.5.3 van de Omgevingswet). Volledigheidshalve wordt er daarbij op gewezen dat de specifieke procedureregeling voor zulke aanvragen op grond van artikel 9.1 van de Erfgoedwet in samenhang met artikel 14a van de Monumentenwet 1988, waarbij het college van burgemeester en wethouders enkele formele stappen in de voorbereidingsprocedure uitvoert, niet terugkeert onder de Omgevingswet. Zo’n op één activiteit betrekking hebbende specifieke regeling past niet in het uitgangspunt van de Omgevingswet om een helder en uniform stelsel van procedures te bieden.

Tot slot wordt voor de achtergrond van de wijziging van onderdeel 3°, onder e, van het artikellid – de toevoeging van “bijzondere spoorwegen” –verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 4°. Die strekt ertoe het mogelijk te maken om bij het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving ook vergunningplichtige gevallen aan te wijzen van beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot bijzondere spoorwegen. Omdat de verantwoordelijkheid voor de bijzondere spoorweginfrastructuur ligt bij de Minister van Infrastructuur en Milieu (artikel 2.19, derde lid, onder a, onderdeel 2°, van de Omgevingswet) , dient er ook een basis te zijn om die Minister als bevoegd gezag aan te wijzen voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor één activiteit, die betrekking hebben op een vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een bijzondere spoorweg. De voorgestelde wijziging strekt daartoe.

Onderdeel BF (artikel 5.12 Omgevingswet)

Dit betreft een redactionele verbetering.

Onderdeel BG (artikel 5.13 Omgevingswet)

⁶³ Voor een nadere toelichting op dit begrip wordt verwezen naar paragraaf 4.3.3. van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het voorgenomen Omgevingsbesluit.

Dit artikel heeft betrekking op de zogeheten 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag regeling'. De voorgestelde wijziging is van redactionele aard. Deze strekt ertoe te verduidelijken dat het bij de uitwerking van dit artikel in het voorgenomen Omgevingsbesluit niet gaat om het aan te wijzen bevoegd gezag – dat volgt als zodanig immers al uit artikel 5.13 zelf - maar om de aan te wijzen gevallen waarin de regeling van toepassing is.

Onderdeel BH (artikel 5.17 Omgevingswet)

In dit artikel is de regel opgenomen dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit onder omstandigheden van rechtswege ook wordt aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Voorgesteld wordt om dit artikel te laten vervallen. Als gevolg van de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is geen behoefte meer aan deze conversieregel.

Onderdeel BI (artikel 5.18 Omgevingswet)

Deze wijziging volgt uit de vernummering van artikel 2.32 (zie onderdeel R).

Onderdeel BJ (artikel 5.19 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen voor artikel 5.19 betreffen in de eerste plaats het laten vervallen van het eerste lid. In dat artikellid is de grondslag opgenomen om in het omgevingsplan regels te stellen die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan.

Achtergrond van dit artikellid is nog de systematiek die ervan uitgaat dat het in het omgevingsplan niet mogelijk is om daarin een verbod een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten te kunnen opnemen. Zoals hiervoor nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt bij dit wetsvoorstel voorgesteld deze systematiek los te laten en ook in het omgevingsplan het opnemen van een verbod als hiervoor bedoeld mogelijk te maken. De grondslag om een vergunningstelsel op te nemen omvat uit de aard der zaak ook de grondslag om voor het verlenen of weigeren van die vergunning gronden op te nemen, dat behoeft geen uitdrukkelijke regeling. Om die reden hoeft artikel 5.19, eerste lid, niet te worden gewijzigd met het oog op de nieuwe systematiek en kan het artikellid vervallen.

In verband met het vervallen van artikel 5.19, eerste lid, zoals hiervoor beschreven, wordt de nummering van de resterende leden van het artikel aangepast. In artikel 5.19, eerste lid (nieuw) wordt verder voorgesteld "afwijkactiviteit" te vervangen door: omgevingsplanactiviteit (zie voor de achtergrond bovengenoemde passage van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Ook wordt in dat artikellid voorgesteld om van de mogelijkheid om in de omgevingsverordening regels te stellen over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit uit te zonderen de op grond van artikel 5.26, vierde lid (nieuw), aangewezen gevallen van die activiteit. Zoals toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van dat artikel, gaat het daarbij om gevallen waarvoor de beoordelingsregels er alleen toe zullen strekken dat de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet, plaatsvindt. Uitsluitend om die reden zal het Rijk deze gevallen als vergunningplichtig aanwijzen. Daarmee is niet te verenigen dat ook in de omgevingsverordening regels kunnen worden gesteld over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning voor die gevallen.

Onderdeel BK (artikel 5.20 Omgevingswet)

De voorgestelde wijzigingen in dit artikel houden verband met de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de

toets aan het omgevingsplan, zoals nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In de voorgestelde nieuwe systematiek bevat dit artikel alleen de bij algemene maatregel van bestuur te stellen beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit waarvoor de vergunningplicht geldt vanwege de noodzaak voor een technische beoordeling. Een dergelijke aanvraag zal alleen worden getoetst aan de regels voor technische bouwkwaliteit zoals opgenomen in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit is tot uitdrukking gebracht door in het eerste lid voor het benoemen van de oogmerken waarmee de beoordelingsregels voor de bouwactiviteit zullen worden gesteld, aan te sluiten bij dezelfde oogmerken als die op grond van artikel 4.21 ten grondslag liggen aan de regels uit bovengenoemd besluit. In het tweede lid zijn in samenhang daarmee de in de beoordelingsregels op te nemen weigeringsgronden beperkt tot de grond dat niet aan de regels uit bovengenoemd besluit wordt voldaan. Hierbij worden ook enige wetstechnische en redactionele aanpassingen van het (resterende) artikelonderdeel voorgesteld.

Onderdeel BL (artikel 5.21 Omgevingswet)

Artikel 5.21 bevat de invulling van de beoordelingsregels die bij het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen worden gesteld voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Zoals hiervoor al nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt bij dit wetsvoorstel voorgesteld een grondslag te creëren om ook in het omgevingsplan een verbod op te nemen om een activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning, naast de hiervoor al bestaande mogelijkheid voor de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. In samenhang daarmee wordt voorgesteld het begrip "afwijkactiviteit" door "omgevingsplanactiviteit" te vervangen. In verband met deze beoogde nieuwe systematiek is artikel 5.21 geherformuleerd.

Uitgangspunt is, zoals verwoord in het voorgestelde eerste lid, dat in algemene zin leidend is voor de invulling van de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit de doelen van de Omgevingswet, zoals verwoord in artikel 1.3. Hiermee wordt ook het brede kader van het omgevingsplan tot uitdrukking gebracht.

Vervolgens wordt in het tweede lid nader ingevuld waartoe de te stellen beoordelingsregels in ieder geval zullen strekken. Daarbij worden in onderdeel a ingeval er sprake is van een 'binnenplanse' omgevingsvergunning de in het omgevingsplan zelf opgenomen beoordelingsregels voorop gesteld. Deze binnenplanse beoordelingsregels zullen bepalend zijn voor het kunnen en onder omstandigheden moeten verlenen van een vergunning. Als de vergunning op grond van die regels moet worden verleend, kan de vergunning niet worden geweigerd. In die zin is sprake van een limitatief stelsel en kunnen er geen andere 'buitenplanse' gronden worden aangewend om een vergunning te kunnen weigeren. Anders is het als vergunningverlening met toepassing van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels niet mogelijk is of als er voor de betrokken activiteit geen beoordelingsregels in het omgevingsplan zijn gesteld. In dat laatste geval gaat het om met het omgevingsplan strijdige activiteiten die dus ook niet binnen de mogelijkheden van het omgevingsplan kunnen worden toegestaan. In beide gevallen zullen de beoordelingsregels er op grond van onderdeel b toe strekken dat de omgevingsvergunning ('buitenplans') kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Gekozen is voor dit criterium, dat zijn oorsprong vindt in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet, en niet voor het criterium 'doelen van de wet', dat is opgenomen in artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet als oogmerk voor het stellen van regels in het omgevingsplan. Met deze keuze wordt tot uitdrukking gebracht dat het bij het 'buitenplans' verlenen van de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit altijd moet gaan om een aanleiding die is gelegen in de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ook als de regels van het omgevingsplan waarvan wordt afgeweken mede of uitsluitend regels betreffen die geen functietoedelingsregels zijn als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, maar enkel regels als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid. Als er voor het 'buitenplans' afwijken van deze laatste categorie regels geen aanleiding kan worden gevonden in de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, dan dient het omgevingsplan zelf te worden

gewijzigd en is afwijking van het omgevingsplan door het 'buitenplans' verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit in dat geval niet de geëigende weg. Daarbij wordt er voor de goede orde op gewezen dat bij de beslissing of de vergunning 'buitenplans' kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, uiteraard alle betrokken belangen moeten worden afgewogen. Als de regels van het omgevingsplan waarvan wordt afgeweken mede of uitsluitend regels als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, betreffen, omvat die afweging mede het oogmerk waarvoor die regels oorspronkelijk in het omgevingsplan zijn gesteld.

Onderdeel c, onder 1°, verduidelijkt dat bij de invulling van de beoordelingsregels van toepassing zullen worden verklaard de hiervoor in de omgevingsverordening op grond van artikel 5.19 gestelde regels. Artikel 5.19 bevat weliswaar voor het stellen van die regels de grondslag maar maakt nog niet dat die regels ook direct onderdeel van de beoordelingsregels zijn. Hiervoor is het, gelet op artikel 5.18, nodig dat deze regels uit de omgevingsverordening in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving als onderdeel van de beoordelingsregels worden aangewezen.

Onderdeel c, onder 2°, verduidelijkt dat bij de invulling van de beoordelingsregels van overeenkomstige toepassing zullen worden verklaard de in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving door het Rijk gestelde instructieregels over omgevingsplannen, tenzij in dat besluit anders is bepaald.

Tot slot bevat het voorgestelde derde lid een specifieke invulling van de beoordelingsregels over het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit die betrekking heeft op een maatwerkregel in het omgevingsplan. Die regels zullen ertoe strekken dat op de te nemen beslissing van overeenkomstige toepassing zijn de regels die gelden voor het stellen van de maatwerkregel zelf. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 4.6, tweede lid, van de Omgevingswet.

Onderdeel BM (artikel 5.22 Omgevingswet)

Omdat de Monumentenwet is ingetrokken worden de artikel 5.22 technisch aangepast waardoor deze aansluit op de Erfgoedwet.

In *onderdeel a* wordt "rijksmonumenten" vervangen door: monumenten en archeologische monumenten. Hiermee wordt voorkomen dat er geen grondslag zou bestaan voor vaststelling van beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot voorbeschermde rijksmonumenten. Ook wordt zo duidelijker dat dit onderdeel ook betrekking heeft op archeologische monumenten, zoals hunebedden of de archeologische resten van een bouwwerk.

In *onderdeel b* wordt "rijksmonumenten" vervangen door: monumenten, omdat dit onderdeel ook dient te gelden voor voorbeschermde rijksmonumenten en bovendien alleen betrekking heeft op gebouwd erfgoed.

Onderdeel BN (artikel 5.24 Omgevingswet)

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn in de Omgevingswet oogmerken opgenomen voor verschillende regels die bij algemene maatregel van bestuur gesteld zullen worden. In artikel 4.23 is het oogmerk opgenomen van de algemene regels over wateractiviteiten. Artikel 5.24 bevat het oogmerk van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten. Het oogmerk is gebaseerd op de definitie van 'beheer van watersystemen' die al eerder in het wetsvoorstel Omgevingswet was opgenomen. Het oogmerk is in die definitie uitgesplitst in drie onderdelen:

beheer van watersystemen: samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies.

De formulering van het onderdeel "de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies" is in deze definitie een bewuste aanscherping ten opzichte van de

doelstellingen die zijn opgenomen in artikel 2.1 van de Waterwet. Hiermee is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de uitoefening van de beheertaak voor watersystemen, die op grond van paragraaf 2.4.1 van de wet wordt toegedeeld aan overheden, primair gericht is op maatschappelijke functies die worden toegekend in de waterprogramma's die op grond van afdeling 3.2 van de wet worden vastgesteld en niet op andere functies zoals louter feitelijk aanwezige functies of buiten de waterprogramma's toegekende functies (al kan met die functies overigens wel rekening worden gehouden). Voor de regionale wateren zijn in het bijzonder het waterbeheerprogramma van het waterschap en het regionaal waterprogramma van de provincie van belang, voor de rijkswateren in het bijzonder het nationale waterprogramma.

Beoogd was dat deze aanscherping ziet op het *actieve* beheer, conform artikel 5.3 van de Waterwet. Bij het uitwerken van de uitvoeringsregelgeving is geconstateerd dat het overnemen van de aangescherpte formulering in artikel 5.24 leidt tot een onbedoelde versmalling – ten opzichte van de Waterwet – van het *passieve* beheer, te weten het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. De van de definitie van 'beheer van watersystemen' afgeleide formulering van de grondslag voor de beoordelingsregels in de Omgevingswet maakt het onmogelijk dat het bevoegd gezag in zijn passieve beheer rekening houdt met de belangen van een functie die feitelijk aanwezig is, maar die niet op grond van de wet is toegekend. Zou bijvoorbeeld in het programma niet zijn opgenomen dat een bepaalde vaarweg ook een recreatieve functie heeft als viswater, dan mag bij het beoordelen van een vergunningaanvraag voor een vissteiger voor gehandicapten geen acht worden geslagen op die functie. Deze beperking tot toegekende functies is niet beoogd en komt ook niet overeen met de lijn die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gekozen, namelijk dat gekeken wordt naar welke functies feitelijk aanwezig zijn om te bepalen welke de mee te wegen belangen zijn bij de beslissing om een aanvraag al dan niet te weigeren. De Afdeling onderkent hiermee het maatschappelijk belang dat gediend wordt met het meewegen van feitelijk aanwezige functies. Behoud van de huidige formulering zou vereisen dat in de waterprogramma's actief en gedetailleerd op deze functietoekenning gestuurd wordt. Daarmee zouden deze programma's als het ware een 'blauw omgevingsplan' worden en zou niet de gemeente, maar de waterbeheerder de functies aldaar toekennen. Een dergelijke taakverdeling is niet gekozen in de Omgevingswet.⁶⁴

Tegelijkertijd zou de formulering 'de op grond van de wet toegekende maatschappelijke functies' zo uitgelegd kunnen worden dat de waterbeheerder verplicht zou zijn bij de vergunningverlening alle op grond van de wet vastgestelde functies in acht te nemen, bijvoorbeeld ook de functies die in het omgevingsplan of via een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit zijn toegedeeld. Een dergelijke formele koppeling tussen de toegedeelde functie en de besluitvorming over de vergunningen voor wateractiviteiten bestond tot op heden niet en de stelselherziening geeft geen aanleiding deze nu tot stand te brengen.

De huidige redactie van het artikel beperkt dus de bestuurlijke afwegingsruimte voor het bevoegd gezag en blijkt daarmee in strijd met een van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Met de voorgestelde wijziging worden de onbedoelde gevolgen van de redactie van het artikel ongedaan gemaakt en wordt teruggekeerd naar de formulering uit de Waterwet.

Onderdeel BO (artikel 5.25 Omgevingswet)

Dit artikel bevat de invulling van de beoordelingsregels van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een brandveilig gebruiksactiviteit. Voorgesteld wordt om dit artikel te laten vervallen. Nu er niet langer vergunningplichtige gevallen voor de brandveilig gebruiksactiviteit zullen worden aangewezen (zie de voorgestelde wijzigingen voor artikel 5.1, tweede lid), hoeven ook de beoordelingsregels die betrekking hebben op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zo'n activiteit niet meer te worden gesteld.

⁶⁴ Zie ook paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 72-87.

Onderdeel BP (artikel 5.26 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om aan dit artikel een tweetal nieuwe leden toe te voegen.

In het voorgestelde derde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat tot de bij het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving te stellen beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit ook zal behoren de regel dat op de beslissing op de aanvraag van toepassing zijn de daarvoor op grond van artikel 5.19, eerste lid (nieuw), in de omgevingsverordening gestelde beoordelingsregels. Voor de ook in artikel 5.19, eerste lid (nieuw), genoemde beslissing op een aanvraag om een omgevingsplanactiviteit is in artikel 5.21, eerste lid, onder c, onderdeel 1° (nieuw), een vergelijkbare bepaling opgenomen. Volstaan wordt verder met een verwijzing naar de toelichting bij dat artikelonderdeel.

Het voorgestelde vierde lid bevat voor bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen een beperking op de in het tweede lid neergelegde (brede) strekking van de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Voor die aan te wijzen gevallen zullen de beoordelingsregels er alleen toe strekken dat de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet, plaatsvindt. Bij de vormgeving van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning zal bevatten, is deze wijziging noodzakelijk gebleken om een vergelijkbare inperking van het beoordelingskader als onder het huidig recht aan te brengen voor de milieubelastende activiteiten die onder dat recht bekend zijn als de gevallen waarvoor een zogeheten omgevingsvergunning beperkte milieutoets vereist is in het kader van de milieueffectrapportage (hierna: OBM-mer). Voor deze categorie milieubelastende activiteiten wordt door het Rijk alleen een vergunningplicht aangewezen vanwege de verplichting op grond van de mer-richtlijn om een voorafgaande mer-beoordeling uit te voeren. Bij deze categorie beoordeelt het bevoegd gezag alleen of de aangevraagde activiteit aanzienlijke milieugevolgen kan hebben, op grond van de criteria in bijlage III van de mer-richtlijn. Voor deze milieubelastende activiteiten is het vanuit een oogpunt van administratieve en bestuurlijke lasten te ingrijpend gebleken als daarop het algemene, brede beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit van toepassing wordt. Voor de overige activiteiten waarvoor naar huidig recht een OBM is vereist, wordt onder de Omgevingswet per geval een afgewogen keuze gemaakt of die vergunningvrij kunnen worden dan wel (volledig) vergunningplichtig. Dit zal worden geregeld in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving.

In het verlengde van het voorstel voor de onderhavige wijziging wordt bij dit wetsvoorstel ook voorgesteld om in artikel 5.38 van de Omgevingswet, dat betrekking heeft op de actualiseringsplicht voor een omgevingsvergunning, voor de hier bedoelde milieubelastende activiteiten een beperking van de reikwijdte van de bepaling aan te brengen. Voor het overige kunnen de noodzakelijke beperkingen (bijvoorbeeld met betrekking tot het verbinden van voorschriften, het wijzigen en intrekken van de vergunning) op het niveau van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangebracht. Tot slot wordt benadrukt dat het bij de hier bedoelde activiteiten binnen het stelsel van de Omgevingswet nog steeds gaat om milieubelastende activiteiten. Anders dan onder het huidige recht, is er geen aparte grondslag nodig om deze activiteiten binnen het stelsel een plaats te geven. In dat verband wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in de memorie van toelichting bij artikel 5.1 van de Omgevingswet⁶⁵. Het stelsel blijft daardoor inzichtelijk.

Onderdeel BQ (artikel 5.27 Omgevingswet)

Zie de toelichting bij onderdeel AG.

⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.

Onderdeel BR (artikel 5.31 Omgevingswet)

Artikel 5.31 van de Omgevingswet wijst de omgevingsvergunningplichtige activiteiten aan waarbij het bevoegd gezag de vergunning kan weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. De voorgestelde wijzigingen van het artikel houden verband met de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Met het oog op die splitsing wordt voorgesteld aan de opsomming van activiteiten in het eerste lid van het artikel de omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk toe te voegen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1.3 voornoemd, vormen deze activiteiten het tweede deel van de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit. Het eerste deel, de bouwactiviteit voor de technische beoordeling, blijft vervat onder de al bestaande verwijzing naar de (enkele) bouwactiviteit in artikel 5.31, eerste lid.

De overige wijzigingen die worden voorgesteld zijn louter redactioneel en strekken ertoe het artikel na toevoeging van de hiervoor toegelichte wijziging beter leesbaar te maken.

Onderdeel BS (artikel 5.33 Omgevingswet)

Bij de uitwerking van de bepalingen over instemming in het voorgenomen Omgevingsbesluit is gebleken dat artikel 5.33 in zijn huidige formulering te beperkt is. In verband hiermee wordt voorgesteld het artikel te wijzigen en ook het opschrift van het artikel aan te passen.

Artikel 5.33 bepaalt nu alleen dat voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit waarvoor het verlenen van de omgevingsvergunning instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, de omgevingsvergunning voor die activiteit moet worden geweigerd als de instemming is onthouden. Het artikel houdt echter geen rekening met de situatie waarin de voorgenomen beslissing op de aanvraag strekt tot het weigeren van de omgevingsvergunning voor de activiteit. Hoe de beslissing op de aanvraag in dat geval moet luiden, afhankelijk van de vraag of het instemmingsorgaan de instemming verleent of onthoudt, is daardoor niet duidelijk. Om die reden wordt aanleiding gezien het artikel te verduidelijken. Hierbij is ook betrokken de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:921.

In dat verband moet worden vooropgesteld dat in die gevallen waarin voor zowel de voorgenomen verlening van de omgevingsvergunning voor een activiteit als de voorgenomen weigering is voorgeschreven dat instemming is vereist⁶⁶, de uiteindelijke beslissing over de vergunbaarheid van de activiteit is voorbehouden aan het instemmingsorgaan. Ook ingeval van een voorgenomen weigering van de omgevingsvergunning geldt het vereiste van instemming, omdat ook met een voorgenomen weigering het beleid van het instemmingsorgaan kan worden doorkruist. De Omgevingswet gaat op dit punt uit van dezelfde systematiek als die van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zoals door de Afdeling bestuursrechtspraak bij voornoemde uitspraak nader uitgelegd. Daarbij geldt onder de Omgevingswet uiteraard dat, zeker gezien de fase van advies die vooraf gaat aan het voorleggen voor instemming, de besluitvorming door het bevoegd gezag en het instemmingsorgaan in nauwe samenspraak moet gebeuren. Zij behoren niet door elkaars beslissingen te worden overvallen. Echter dit doet aan het uitgangspunt dat het instemmingsorgaan het laatste woord heeft niet af.

Op grond van het vorenstaande wordt voorgesteld om in artikel 5.33 te bepalen dat voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit waarvoor de beslissing op de aanvraag op grond van artikel 16.16 instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, de omgevingsvergunning wordt verleend of geweigerd met inachtneming van het besluit over de

⁶⁶ Zie voor de mogelijkheid om hierin te kunnen differentiëren de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 16.16, eerste lid, van de Omgevingswet.

instemming. Met deze formulering worden alle variaties ondervangen die zich hierbij kunnen voordoen. Bij een voorgenomen beslissing tot verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit moet de vergunning worden verleend als de instemming wordt verleend en geweigerd als de instemming wordt onthouden. Bij een voorgenomen beslissing tot weigering van de omgevingsvergunning voor de activiteit moet de vergunning juist worden geweigerd als de instemming wordt verleend en verleend als de instemming wordt onthouden. Daarbij geldt uiteraard voor alle gevallen dat het instemmingsorgaan zijn besluit deugdelijk moet motiveren (dit volgt al uit artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht). Daarnaast kan het afhankelijk van de omstandigheden van het geval en voor zover dit al niet eerder is gebeurd bij de fase van het advies, op de weg van het instemmingsorgaan liggen om het bevoegd gezag te voorzien van informatie over de voorschriften die aan de omgevingsvergunning voor de activiteit moeten worden verbonden.

Onderdeel BT (artikel 5.34 Omgevingswet)

In het tweede lid is uitdrukkelijk bepaald dat naast artikel 5.34 ook op grond van onder meer artikel 13.5, eerste tot en met vijfde lid, van de Omgevingswet voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. Met dit onderdeel wordt artikel 5.34, tweede lid, gewijzigd. Aangezien in artikel 13.5 voorgesteld wordt een aantal leden in te voegen, is vernummering noodzakelijk.

De voorgestelde wijzigingen van het derde en vierde lid betreffen in de eerste plaats de herformulering van die artikelleden, in verband met een aantal wijzigingen in de omschrijving van de daarin genoemde activiteiten, in de vorm van de samenvoeging tot één lid, het derde lid. In dat lid is nu voor zowel het omgevingsplan, de waterschapsverordening als de omgevingsverordening bepaald voor welke activiteiten er daarin regels over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden gesteld. In het verlengde van deze wijzigingen is in het voorgestelde vierde lid een bepaling opgenomen die betrekking heeft op de toepassing van het derde lid (nieuw).

Bovengenoemde wijzigingen in de omschrijving van activiteiten houden voor het omgevingsplan in het laten vervallen van de bouwactiviteit en het vervangen van de 'afwijkactiviteit' door 'omgevingsplanactiviteit'. Voor de achtergrond van laatstgenoemde wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het laten vervallen van de bouwactiviteit in het artikellid houdt verband met de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk, die het deel van deze splitsing met betrekking tot het omgevingsplan vormt, valt al onder de omgevingsplanactiviteit in algemene zin en hoeft dus niet afzonderlijk aangewezen te worden. Omdat de vergunningplicht voor het verrichten van een 'technische' bouwactiviteit alleen verband houdt met de toetsing of wordt voldaan aan de regels voor de technische bouwkwaliteit in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en dus niet met de regulering van activiteiten in het omgevingsplan, is er geen aanleiding meer om de mogelijkheid tot het stellen van regels over het verbinden van vergunningvoorschriften in het omgevingsplan ook betrekking te laten hebben op de bouwactiviteit.

Voor de omgevingsverordening houden bovengenoemde wijzigingen in de omschrijving van activiteiten in dat het nu mogelijk wordt om niet alleen voor activiteiten als bedoeld in artikel 5.4 (activiteiten waarvoor in de omgevingsverordening het verbod is opgenomen deze zonder omgevingsvergunning te verrichten) regels over het verbinden van vergunningvoorschriften in de omgevingsverordening te stellen, maar ook voor een omgevingsplanactiviteit die betrekking heeft op functietoedelingsregels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, en voor een milieubelastende activiteit, met uitzondering van de op grond van artikel 5.26, vierde lid, aangewezen gevallen van die activiteit. Deze toevoeging van activiteiten houdt verband met artikel 5.19 waarin voor deze activiteiten de grondslag is opgenomen om regels te stellen over het

verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor die activiteiten. Gegeven die grondslag, is het wenselijk dat in samenhang daarmee in de omgevingsverordening ook regels over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor die activiteiten kunnen worden gesteld. In verband daarmee bevat het voorgestelde vierde lid de bepaling dat bij het stellen van regels in de omgevingsverordening over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning artikel 2.3, tweede lid, van de Omgevingswet in acht moet worden genomen. Artikel 5.19, tweede lid (nieuw), bevat een vergelijkbare bepaling. Het voorgestelde vierde lid heeft betrekking op alle activiteiten die worden genoemd in artikel 5.34, derde lid, onder c. Dat behelst dus niet alleen de in artikel 5.19 genoemde omgevingsplanactiviteit en milieubelastende activiteit, maar ook de activiteit, bedoeld in artikel 5.4 van de Omgevingswet, waaraan in de omgevingsverordening zelf het vereiste van een omgevingsvergunning is verbonden. Ook voor een dergelijke activiteit ligt bij het stellen van regels over voorschriften in de omgevingsverordening toepassing van artikel 2.3, tweede lid, in de rede, in lijn met artikel 4.1, tweede lid, van de Omgevingswet. In dat artikellid is bepaald dat bij het stellen van algemene regels over activiteiten in de omgevingsverordening artikel 2.3, tweede lid, in acht moet worden genomen.

De omschrijving van de activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening regels over het verbinden van vergunningvoorschriften kunnen worden gesteld, is niet gewijzigd.

Onderdeel BU (artikel 5.35 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om dit artikel te laten vervallen. Dit hangt samen met de voorgestelde wijzigingen voor artikel 4.5. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Onderdeel BV (artikel 5.36 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om het tweede en derde lid van artikel 5.36 te wijzigen.

De voor het tweede lid voorgestelde wijziging betreft het laten vervallen van de tweede zin van het artikellid. De daarin opgenomen uitzonderingsbepaling voor de mijnbouwactiviteit die betrekking heeft op het plaatsen van een mijnbouwinstallatie, is bij nader inzien onjuist gebleken. Gelet op doel en strekking van deze activiteit is deze niet aan te merken als een aflopende activiteit als bedoeld in artikel 5.36, tweede lid, maar een voortdurende activiteit als bedoeld in artikel 5.36, eerste lid. Overigens geldt de reden waarom destijds deze uitzonderingsbepaling is opgenomen – de paragrafen 5.2.3 en 5.2.4 van het Mijnbouwbesluit bevatten een bijzondere regeling voor het verwijderen van mijnbouwinstallaties die van toepassing blijft – nog onverkort. Nu op de mijnbouwactiviteit als hiervoor bedoeld bij nader inzien niet artikel 5.36, tweede lid, maar artikel 5.36, eerste lid, van toepassing is, waarin anders dan in het tweede lid geen eigen regeling op grond van de Omgevingswet wordt gegeven voor de verplichting tot ‘herstel in oude toestand’, volgt al voldoende duidelijk uit artikel 1.4 van de Omgevingswet dat de bijzondere regeling uit het Mijnbouwbesluit van toepassing blijft en hoeft voor het eerste lid niet in een vervangende uitzonderingsbepaling te worden voorzien. Overigens wordt bij dit wetsvoorstel ook voorgesteld om het begrip “mijnbouwactiviteit” te wijzigen in “mijnbouwlocatieactiviteit”, maar deze wijziging doet niet af aan de noodzaak van de onderhavige wijziging voor artikel 5.36, tweede lid.

Achtergrond van de voor het derde lid voorgestelde wijziging is de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. In verband daarmee wordt voorgesteld om in het derde lid te verduidelijken dat het bij de toepassing daarvan kan gaan om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit. Het is niet nodig om de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het in stand houden van een seizoensgebonden bouwwerk ook onder de reikwijdte van artikel 5.36, derde lid, te brengen. Het in stand houden van een bouwwerk wordt binnen de voorgestelde nieuwe systematiek na voornoemde splitsing geheel bestreken door het omgevingsplan. Naar zijn aard betreft het hier een zogeheten voortdurende activiteit. Dat voorschriften als bedoeld in het derde lid aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het in stand

houden van een seizoensgebonden bouwwerk kunnen worden verbonden, volgt al uit het systeem van de Omgevingswet. In verband hiermee kan in de onderdelen a en b van het derde lid ook "gebruik" respectievelijk "gebruiken" vervallen.

Onderdeel BW (artikel 5.37 Omgevingswet)

De voor het tweede lid voorgestelde wijziging betreft de vervanging van "algemene maatregel van bestuur" door "ministeriële regeling" als instrument waarbij regels zullen worden gesteld over de gegevens die moeten worden verstrekt bij de melding aan het bevoegd gezag van de overgang van de omgevingsvergunning. Dit is in lijn met andere regels over gegevensverstrekking met betrekking tot de omgevingsvergunning, zoals gegevensverstrekking bij de aanvraag, die ook op het niveau van een ministeriële regeling zullen worden gesteld.

De voor het derde lid voorgestelde wijziging heeft betrekking op de wijze waarop uitzonderingen mogelijk worden gemaakt op het in het eerste lid van het artikel neergelede principe dat de omgevingsvergunning (in beginsel) een zaaksgebonden karakter heeft. Voorgesteld wordt om niet langer bij algemene maatregel van bestuur categoriaal gevallen aan te wijzen waarin een omgevingsvergunning persoonsgebonden kan worden verleend, maar om dit ter beoordeling van het bevoegd gezag te laten. Achtergrond hiervan is dat het bij de aanvankelijk beoogde uitwerking in het voorgenomen Omgevingsbesluit niet haalbaar is gebleken om op voorhand de precieze gevallen te begrenzen waarin het mogelijk is dat de vergunning persoonsgebonden kan worden verleend. Dat houdt vooral verband met het brede karakter van de omgevingsplanactiviteit, die ook tal van activiteiten zal bestrijken waarvoor de vergunning nu op grond van gemeentelijke verordeningen een persoonsgebonden karakter heeft, zoals bijvoorbeeld een ligplaatsvergunning. Bij een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan het zich verder voordoen dat het bevoegd gezag door deze een persoonsgebonden karakter te geven, tot uitdrukking wil brengen dat het hier om een 'uitsterfregime' gaat. Een voorbeeld hiervan is het permanent bewonen van recreatiewoningen in strijd met het omgevingsplan. In artikel 5.18 van het Besluit omgevingsrecht is de omgevingsvergunning voor deze activiteit nu het enige aangewezen categoriale geval waarvoor is bepaald dat de omgevingsvergunning, als aan een aantal nadere voorwaarden is voldaan, een persoonsgebonden karakter heeft. Onder de nu voorgestelde wijzigingen van artikel 5.37, derde lid, kan die lijn zonder meer worden voortgezet, waarbij bovendien de ruimte ontstaat om die ook toe te passen bij andere omgevingsplanactiviteiten waarbij een uitsterfsituatie aan de orde is. Ook bij andere activiteiten dan een omgevingsplanactiviteit kan er aanleiding zijn om de omgevingsvergunning een persoonsgebonden karakter te geven, bijvoorbeeld als het betreft voorzieningen voor een minder valide persoon in een rijksmonument, zoals het tijdelijk verwijderen van drempels die later worden teruggeplaatst, waardoor aan het monument per saldo geen afbreuk wordt gedaan.

De vrijheid van het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning een persoonsgebonden karakter te geven, is niet onbeperkt. In de voorgestelde wijziging is bepaald dat het bevoegd gezag daartoe kan besluiten 'als de persoon van de vergunninghouder van belang is voor de toepassing van de regels over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning'. Deze clausulering maakt dat er geen structurele toepassing kan worden gegeven aan de bepaling. Verder zal toepassing van de bepaling dus altijd moeten worden gemotiveerd in het licht van de beoordelingsregels die op de desbetreffende aanvraag van toepassing zijn. Dit biedt voldoende waarborgen tegen het lichtvaardig toepassen van de bepaling. Bovendien kan die ook in het voordeel van een aanvrager werken. Het gevolg van de bepaling kan immers zijn dat anders dan nu, de omgevingsvergunning niet hoeft te worden geweigerd, maar toch kan worden verleend mits deze persoonsgebonden is.

Onderdeel BX (artikel 5.38, eerste lid, Omgevingswet)

Het eerste lid van dit artikel bevat de zogeheten actualiseringsplicht voor de omgevingsvergunning. Deze plicht geldt onder meer voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Voorgesteld wordt om hierin een uitzondering op te nemen voor de op grond van artikel 5.26, vierde lid, aangewezen gevallen van die activiteit. Voor de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting bij bovengenoemd artikellid.

Het is nodig om de hier bedoelde categorie milieubelastende activiteiten uit te zonderen van de actualiseringsplicht, omdat anders dan onder het huidig recht het geval is, aan de omgevingsvergunning voor deze milieubelastende activiteiten met het oog op de beoordeling of er al dan niet sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, wel voorschriften aan de omgevingsvergunning zullen kunnen worden verbonden. Dit zal nader worden geregeld bij het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Hierdoor valt de omgevingsvergunning voor deze activiteiten binnen de reikwijdte van artikel 5.38, eerste lid, omdat het aangrijppunt voor de actualiseringsplicht de vergunningvoorschriften zijn. Echter, gelet op het beperktere beoordelingskader dat van toepassing zal zijn, verdraagt het karakter dat de omgevingsvergunning voor deze activiteiten zal hebben, met inbegrip van de aan de vergunning verbonden voorschriften, zich niet met de actualiseringsplicht. Als na verloop van tijd de effecten van een milieubelastende activiteit als hier bedoeld, anders dan uit de eerdere beoordeling is gevolgd, wel als 'aanzienlijke milieueffecten' als bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, moeten worden beschouwd, zal dat erin resulteren dat die activiteit volledig vergunningplichtig wordt gemaakt. Het betrokken bedrijf zal de dan vereiste vergunning moeten aanvragen. De toepassing van de actualiseringsplicht is hiervoor niet de geëigende weg.

Onderdeel BY (artikel 5.40, tweede lid, onder d en e, Omgevingswet)

De voor dit artikelonderdeel voorgestelde wijzigingen zijn technisch van aard. Voor onderdeel d betreft het de uitbreiding van de verwijzing naar artikel 5.31, tweede lid, met een verwijzing naar het derde lid van dat artikel. Deze wijziging hangt samen met de voorgestelde wijziging van artikel 5.31. Voor onderdeel e betreft het de vervanging van "lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk" en "lozingsactiviteit", door: wateractiviteit. Deze wijzigingen hangen samen met de voor artikel 5.7, derde lid, voorgestelde wijziging en de in verband daarmee voorgestelde technische wijziging van artikel 16.7, eerste lid, onder b.

Onderdeel BZ (artikel 5.41 Omgevingswet)

In het verlengde van de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van artikel 18.3 van de Omgevingswet wordt voorgesteld om ook in artikel 5.41 nader te verduidelijken wanneer een verzoek van een instemmingsorgaan tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning aan de orde kan zijn. In de voorgestelde tekst wordt geëxpliciteerd dat het moet gaan om een instemmingsorgaan dat ook werkelijk over instemming heeft beslist. Net zoals bij artikel 18.3 is daarbij echter uitdrukkelijk bepaald dat het ook kan gaan om gevallen waarin met toepassing van artikel 16.16, derde of vierde lid, is bepaald dat instemming niet is vereist. Zie voor een nadere toelichting hierop de artikelsgewijze toelichting bij artikel 18.3. Met de voorgestelde wijzigingen worden de artikelen 5.41 en 18.3 geheel in lijn met elkaar gebracht.

Onderdeel CA (artikel 5.44, vijfde en zesde lid, Omgevingswet)

Artikel 5.44 regelt wie bevoegd gezag is voor het vaststellen van een projectbesluit. Het oorspronkelijke vijfde lid zag op de situatie waarbij het Rijk en provincie gezamenlijk een project willen uitvoeren. Het kan echter ook voorkomen dat een project wordt uitgevoerd door het Rijk of de provincie samen met het waterschap, of door Rijk, provincie en waterschap samen. Met deze wijziging van artikel 5.44 wordt ook voor deze situaties voorzien in een bevoegdheidtoedeling. In het geval dat sprake is van een project van het Rijk samen met een of meer provincies en/of waterschappen ligt de bevoegdheid bij het Rijk. Wanneer het waterschap, of meerdere waterschappen, en provincie samen een project uitvoeren, zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag. Bij een project waarbij ook meerdere provincies betrokken zijn ligt de bevoegdheid om het projectbesluit vast te stellen, in lijn met het vierde lid, bij gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd.

Onderdeel CB (artikel 5.45, vierde lid, Omgevingswet)

Artikel 5.45, vierde lid, onder b, brengt tot uitdrukking dat Onze Minister die het aangaat optreedt als coördinerend bestuursorgaan, waarbij 'in overeenstemming met Onze Minister' niet vereist is. Hiermee wordt afgeweken van de bevoegdheidstoedeling van artikel 5.44, eerste en vijfde lid, waar wel 'in overeenstemming met' geldt.

Als toepassing is gegeven aan het zevende lid van artikel 5.44 van de Omgevingswet zoals dat lid als gevolg van dit wetsvoorstel komt te luiden, is Onze Minister die het aangaat het bevoegde gezag voor het nemen van het projectbesluit, en dus coördinerend bestuursorgaan op grond van het derde lid van artikel 5.45. In die bepaling ligt al besloten dat 'in overeenstemming met Onze Minister' niet vereist is. Om herhaling te voorkomen, wordt de verwijzing naar het zesde lid (dat in dit wetsvoorstel wordt vernummerd tot zevende lid) van artikel 5.44 geschrapt.

Onderdelen CC en CD (artikelen 5.52 en 5.53 Omgevingswet)

Een projectbesluit wijzigt, net als een voorbereidingsbesluit als gevolg van dit wetsvoorstel, het omgevingsplan of de omgevingsplannen waarbinnen het project wordt uitgevoerd, in werking is of in stand wordt gehouden. Met de aanpassingen die bij het voorbereidingsbesluit zijn doorgevoerd, is ook de redactie van artikel 5.52 tegen het licht gehouden en met voorliggend wetsvoorstel verduidelijkt. Kennelijk leefden er nog vragen over de wijze waarop en door welk orgaan het omgevingsplan wordt gewijzigd, indien een project met het oog waarop een projectbesluit is genomen, in strijd is met een omgevingsplan. De gewijzigde redactie verduidelijkt dat het orgaan dat het projectbesluit vaststelt, als onderdeel van dat besluit ook het omgevingsplan wijzigt voor zover dat nodig is voor het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project. Indien een project meerdere omgevingsplannen doorkruist betekent dit dat een projectbesluit meerdere separate wijzigingen van die omgevingsplannen bevat. Naast het feit dat het projectbesluit, voor zover daarin uitdrukkelijk bepaald, geldt als omgevingsvergunning en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluiten, bevat het projectbesluit dus de wijziging van de betrokken omgevingsplannen waarbinnen het project plaatsvindt.

De hoofdregel is dat een projectbesluit voorziet in de wijziging van het omgevingsplan zodat het project, zonder dat er nog een omgevingsvergunning nodig is om van het omgevingsplan af te wijken, kan worden uitgevoerd, in stand worden gehouden of in werking kan zijn. Onder omstandigheden is het echter mogelijk dat toch als onderdeel van het projectbesluit een omgevingsvergunning wordt verleend voor een omgevingsplanactiviteit. Te denken valt aan een tijdelijke bouwweg, die noodzakelijk is voor het realiseren van een bepaald project. Een dergelijke tijdelijke voorziening behoeft niet door inpassing in het omgevingsplan plaats te vinden, maar kan efficiënter met een tijdelijke omgevingsvergunning worden toegestaan.

Artikel 5.52, tweede lid, onder b, ziet op de zogeheten "externe besluiten". Dit zijn besluiten die niet op grond van de Omgevingswet worden genomen, maar waarvan het wel wenselijk dat ze meegenomen kunnen worden in het projectbesluit. Deze besluiten worden in het voorgenomen Omgevingsbesluit aangewezen. In deze algemene maatregel van bestuur moet ook worden aangegeven welke beoordelingsregels van overeenkomstige toepassing zijn. Met artikel 5.52 was beoogd te regelen dat de bepalingen uit de oorspronkelijke regeling op grond waarvan het externe besluit kan worden genomen, niet vanzelf van toepassing zouden zijn. De regels die wel van toepassing zouden moeten zijn, moeten expliciet worden aangewezen in de algemene maatregel van bestuur. Om dit te verduidelijken is de bepaling aangepast. Daarnaast is ook artikel 5.53, tweede lid aangepast. Hier was namelijk sprake van overlap met artikel 5.52, tweede lid, onder b.

Onderdeel CE (artikel 10.1a Omgevingswet)

Artikel 10.26 regelt de toegang tot de onroerende zaak van de initiatiefnemer of diens gemachtigde voor de werkzaamheden genoemd in een gedoogplichtbeschikking. Ook voor de uitvoering van werkzaamheden en activiteiten vanwege wettelijke gedoogplichten is soms toegang tot de onroerende zaak noodzakelijk. Om dit laatste expliciet in de wettekst tot uitdrukking te laten

komen, wordt artikel 10.26 verplaatst naar artikel 10.1a en technisch zo aangepast dat het artikel ziet op zowel wettelijke gedoogplichten als gedoogplichten die bij beschikking zijn opgelegd.

Onderdeel CF (artikel 10.5 Omgevingswet)

De wijziging in het tweede lid betreft een technische verbetering.

Onderdeel CG (artikel 10.13 Omgevingswet)

De Wet bereikbaarheid en mobiliteit is, met de inwerkingtreding op 15 maart 2016 van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15, ingetrokken. Om die reden kan onderdeel a van het eerste lid, van artikel 10.13 vervallen.

Onderdeel CH (artikel 10.14, onder a, Omgevingswet)

In onderdeel a van artikel 10.14 wordt na "net" ingevoegd de zinsnede "of een windpark met een capaciteit van ten minste 5 MW". Door deze wijziging is de tekst van dit onderdeel in overeenstemming met de huidige tekst van artikel 9g van de Elektriciteitswet 1998. Op grond van dit artikel van de Elektriciteitswet 1998 wordt een windpark met een capaciteit van ten minste 5 MW aangemerkt als een openbaar werk van algemeen nut.

Onderdeel CHa (artikel 10.19 Omgevingswet)

Voor de achtergrond van de wijziging van "afwijkactiviteit" in "omgevingsplanactiviteit" in artikel 10.19, tweede lid, wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel CI (artikel 10.19a Omgevingswet)

Deze gedoogplicht heeft betrekking op werken voor de uitvoering van defensietaken. Gezien artikel 97 Grondwet zijn dat taken ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk en taken ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Het 'tot stand brengen' van zodanig defensiewerk omvat het ontwikkelen, aanleggen, in stand houden, vernieuwen, herstellen, onderhouden, wijzigen, uitbreiden, verplaatsen of uitvoeren ervan (artikel 10.1, onder b, Omgevingswet en de toelichting daarop). Het gebruik valt daar ook onder, als onlosmakelijk verbonden met het in stand houden. Het 'opruimen' van een defensiewerk omvat tevens het ontmantelen, verwijderen en buiten gebruik stellen ervan.

Artikel 10.19a van de Omgevingswet vormt de kern van de voormalige Belemmeringenwet Landsverdediging uit 1951, die in overeenstemming met de Minister van Defensie wordt ingetrokken met artikel 4.1 van dit wetsvoorstel. De gedoogplicht die de Minister van Defensie op grond van de Belemmeringenwet Landsverdediging bij beschikking kon opleggen, is met name toegepast op pijpleidingen die zijn aangelegd en onderhouden om aan NAVO-verplichtingen te voldoen. Een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 5 van de Belemmeringenwet landsverdediging die onherroepelijk is, geldt als een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19a van de Omgevingswet (artikel 10.2.4.2).

Onderdeel CJ (artikel 10.21 Omgevingswet)

Deze wijziging hangt samen met het vorige onderdeel.

Onderdeel CK (artikel 10.26 Omgevingswet)

Zie de toelichting bij onderdeel CE.

Onderdeel CL (afdeling 10.4 Omgevingswet)

De inhoud van deze afdeling is opgenomen in de nieuwe afdeling 15.3 (schadevergoeding bij gedoogplichten) van de Omgevingswet.

Onderdelen CM, CN en CO (artikelen 12.1, 12.3 en 12.6 Omgevingswet)

Deze artikelen zijn technisch aangepast aan de splitsing van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Zie voor de achtergronden hierbij paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van de memorie toelichting.

Onderdeel CP (artikel 12.8 Omgevingswet)

Met deze wijziging wordt mogelijk gemaakt dat de verschuldigde kosten op een andere wijze dan via de omgevingvergunning worden verhaald. Zo wordt het ook mogelijk de kosten via een aparte beschikking te verhalen die louter ziet op het kostenverhaal. Dat is van belang voor die situaties waarin er bouwactiviteiten plaatsvinden waarvoor geen vergunning is vereist, maar waar kostenverhaal wel een vereiste is. Voor de gevallen waarin het niet lukt om het kostenverhaal via een overeenkomst te verzekeren, geldt de wettelijke regeling van de Omgevingswet. Er zal dan een beschikking moeten worden gegeven waardoor de initiatiefnemer een geldsom vanwege het kostenverhaal is verschuldigd. Op die beschikking is de regeling van bestuursrechtelijke geldschulden van de Awb (titel 4.4) van toepassing is. De beschikking kan zowel ambtshalve als op verzoek van de schuldenaar worden vastgesteld.

Onderdeel CQ (artikel 12.9 Omgevingswet)

Dit betreft een terminologische verduidelijking.

Onderdeel CR (artikel 12.11 Omgevingswet)

De kosten worden verhaald bij de initiatiefnemer van de kostenverhaalplichtige activiteit. De verschuldigde kosten moeten worden betaald voorafgaand aan de start van de activiteit. Als die betaling niet plaatsvindt, is het verboden de activiteit te verrichten. Daarbij geldt dat op grond van artikel 4:87 Awb de betaling binnen zes weken na bekendmaking van de beschikking moet zijn geschied.

Het tweede lid geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om in de beschikking specifieke afspraken te maken over de betaling. Die afspraken kunnen er toe leiden dat betaling toch geheel of gedeeltelijk na start van de activiteit plaatsheeft. Het in het eerste lid genoemde verbod is in een dergelijk geval niet van toepassing.

Het derde lid geeft op grond van artikel 4:115 Awb de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om de verschuldigde kosten bij dwangbevel in te vorderen. Gelet op het verbod in het eerste lid, is deze bevoegdheid alleen van toepassing wanneer betaling uitblijft in de situatie, bedoeld in het tweede lid.

Onderdeel CT (artikel 13.3 Omgevingswet)

Eerste lid

De artikelen 13.3 en 13.4 van de Omgevingswet voorzien alleen in een regeling voor vergoeding van kosten die de gemeente maakt als gevolg van een regel in een omgevingsplan of een vergunning voor een afwijkactiviteit op een verzoek van een ander openbaar lichaam. Het toepassingsbereik van artikel 13.3 is bij nader inzien te beperkt. Ook andere bestuursorganen dan de gemeente kunnen zich voor kosten gesteld zien. De geldende wetgeving bevat voor andere bestuursorganen wel mogelijkheden om kosten te verhalen. Het gaat vrijwel steeds om de mogelijkheid om schadevergoeding te verhalen die is uitgekeerd door een ander bestuursorgaan. Daarbij kan worden gedacht aan de Ontgrondingenwet, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer.

Het gewijzigde eerste lid regelt de situatie dat een bestuursorgaan een verzoek kan indienen tot vergoeding van de gemaakte kosten als dat bestuursorgaan wordt geconfronteerd met

(incidentele) kosten bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid als gevolg van een verzoek van een ander bestuursorgaan of als gevolg van een instructie(regel) of een besluit tot verlening van instemming. Onder kosten als bedoeld in artikel 13.3 wordt tevens een uitgekeerde schadevergoeding op grond van artikel 4.126 Awb in samenhang met afdeling 15.1 van de Omgevingswet verstaan.

De gemaakte kosten als bedoeld in het eerste lid kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van instructieregels van het Rijk of de provincie die door een gemeente in een omgevingsplan worden verwerkt. De Omgevingswet legt de primaire verantwoordelijkheid voor de toedeling van functies aan locaties bij de gemeenten. Als het nodig is om vanuit bovenlokale belangen in te grijpen in gemeentelijke bevoegdheden, moet dat plaatsvinden op een wijze die niet verder ingrijpt dan nodig is. Vaak regelen instructieregels alleen een bepaald aspect van de fysieke leefomgeving, zoals het tegengaan van extra geurhinder of stikstofdepositie. De integrale afweging kan het beste op lokaal niveau plaatsvinden, omdat de gemeente het beste zicht heeft op de lokale omstandigheden. In dat geval is het redelijk dat niet alleen het bestuursorgaan (gemeente) dat de instructieregels uiteindelijk verwerkt in bindende regelgeving, maar ook het andere bestuursorgaan, op grond van het eerste lid naar evenredigheid de kosten voor zijn rekening neemt. De door een bestuursorgaan gemaakte kosten kunnen ook het gevolg zijn van een besluit tot verlening van instemming van een ander bestuursorgaan. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning bijvoorbeeld ziet op een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch rijksmonument, behoeft het voorgenomen besluit op die aanvraag voor een omgevingsvergunning -en de aan de vergunning te verbinden voorschriften- op grond van artikel 16.16 instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit is in het voorgenomen Omgevingsbesluit opgenomen. Als de omgevingsvergunning voor de activiteit waarvoor instemming is verleend, leidt tot schade, kan degene die schade hierdoor leidt om schadevergoeding verzoeken op grond van artikel 4: 126 Awb in samenhang met afdeling 15.1 van de Omgevingswet. Het bestuursorgaan dat de schadevergoeding langs die weg heeft toegekend, heeft de mogelijkheid om het instemmend orgaan te verzoeken de uitgekeerde schadevergoeding te vergoeden. Dit betreft uiteraard alleen de vergoeding van het deel van de schade die het gevolg is van de omgevingsvergunning voor de activiteit waarvoor instemming is verleend,

Het huidige artikel 13.3, eerste lid, regelt dat een gemeente zich tot gedeputeerde staten wendt met het verzoek in de zaak te bemiddelen, en zo nodig vast te stellen welke kosten dat ander bestuursorgaan dient te betalen, als tussen de gemeente en een andere rechtspersoon een meningsverschil bestaat over de hoogte van de te vergoeden kosten. Deze bemiddelende rol vloeit echter al voort uit artikel 174 van de Provinciewet. Dat artikel geeft gedeputeerde staten een bemiddelende rol in conflicten tussen in hun provincie gelegen gemeenten, waterschappen en lichamen ingesteld bij gemeenschappelijke regeling. Een bijzondere regeling is dus niet nodig.

Als sprake is van een projectbesluit wordt nog opgemerkt dat het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld, verantwoordelijk is voor vergoeding en afwikkeling van eventuele schade die daarvan het gevolg is.

Tweede, derde en vierde lid

Het verzoek tot vergoeding van de gemaakte kosten kan op grond van het eerste lid (nieuw) door het andere bestuursorgaan worden toegekend. De wijzigingen in het tweede lid, onder a, het derde lid en het laten vervallen van het vierde lid, moeten in samenhang worden gezien met de aanpassing van artikel 13.3 van de Omgevingswet. Het indienen van het verzoek tot vergoeding van de gemaakte kosten bij het andere bestuursorgaan, is in het derde lid (nieuw) gekoppeld aan het moment dat de kosten zijn gemaakt. Op dat moment is de hoogte van de gemaakte kosten bij dat bestuursorgaan bekend. Er zijn echter gevallen denkbaar dat het bestuursorgaan verwacht dat de gemaakte kosten achteraf hoger zullen uitvallen, omdat bijvoorbeeld het onderliggend besluit nog niet onherroepelijk is geworden. In dat geval kan het bestuursorgaan nog enige tijd wachten met het indienen van het verzoek.

Onderdeel CU (artikelen 13.3a en 13.3b Omgevingswet)

Artikel 13.3a

Eerste lid

In het nieuwe artikel 13.3a is in het eerste lid een grondslag opgenomen om in een algemene maatregel van bestuur de gevallen aan te wijzen, waarbij de kosten die door de overheid zijn gemaakt verhaald kunnen worden op de veroorzaker van de verontreiniging of aantasting. Door het opnemen van deze grondslag kan kostenverhaal door een bestuursorgaan bij verontreiniging of aantasting van bijvoorbeeld landbodems en waterbodems mogelijk worden gemaakt, zoals thans in het huidige recht is geregeld in artikel 75 Wet bodembescherming en artikel 7.22 Waterwet. Veelal zullen het Rijk, de provincies, de waterschappen of de gemeenten gebruik maken van deze bevoegdheid. De kosten die bijvoorbeeld kunnen worden verhaald zijn kosten van onderzoek en kosten die gemoeid zijn met getroffen maatregelen om de verontreiniging of aantasting ongedaan te maken. Per concreet geval van verontreiniging of aantasting zal op grond van een actie uit onrechtmatige daad (artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek) worden getracht de met de verontreiniging gemoeide kosten op de veroorzaker te verhalen. Door de formulering "anders op grond van burgerlijk recht buiten overeenkomst", wordt ook de mogelijkheid geboden om de kosten te verhalen in geval van risicoaansprakelijkheid.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid kunnen de kosten ook worden verhaald op degene die ongerechtvaardigd is verrijkt (artikel 6:212 Burgerlijk Wetboek) door bijvoorbeeld het onderzoek of de getroffen maatregelen van de overheid. De mogelijkheid van een actie uit ongerechtvaardigde verrijking staat naast de verhaalsmogelijkheid op grond van onrechtmatige daad of op andere grond (eerste lid). Daarbij mag het gebruik maken van meerdere verhaalsmogelijkheden in een bepaald geval uiteraard er niet toe leiden dat een bedrag wordt verhaald dat hoger is dan de verhaalbare kosten.

Derde en vierde lid

Het derde en vierde lid voorzien in een grondslag om vast te leggen dat de door het bestuursorgaan gemaakte kosten onder voorwaarden verhaald kunnen worden op de veroorzaker die niet op grond van een onrechtmatige daad aansprakelijk is.

De criteria genoemd in het derde lid gelden zowel voor particulieren als bedrijven. De meest elementaire criterium uit het derde lid is dat de veroorzaker op de hoogte was of behoorde te zijn van de ernstige gevaren van wat heeft geleid tot de verontreiniging of aantasting. Deze kenbaarheid vormt immers een belangrijke indicatie voor de wijze waarop men met de activiteit had moeten omgaan. De veroorzaker is verplicht om maatregelen te nemen om de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Vervolgens dient te worden vastgesteld dat de veroorzaker verwijtbaar heeft gehandeld, doordat hij de gedragingen die de verontreiniging of aantasting hebben veroorzaakt niet achterwege heeft gelaten, vanwege het gevaar van de activiteit.

Als het om bedrijven gaat, zijn er in het vierde lid nog twee criteria opgenomen waarop in het bijzonder acht dient te worden geslagen. Op grond van het vierde lid worden de gedragingen van de bedrijven die de verontreiniging of aantasting hebben veroorzaakt voor wat betreft de verwijtbaarheid in aanmerking genomen de bedrijfsvoering van bedrijven die gelijksoortig zijn en de bestaande toepasbare alternatieve mogelijkheden.

Artikel 13.3b

Dit artikel geeft een regeling voor kostenverhaal bij beschadiging van wegen en waterstaatswerken in beheer bij een gemeente, provincie, waterschap of het Rijk. In geval van schade toegebracht door vaartuigen kan een door de beheerder daartoe aangewezen ambtenaar een proces-verbaal

opmaken. Deze raamt het bedrag van de schade en zorgt ervoor dat dit bedrag bij wijze van zekerheidsstelling wordt betaald, of dat er hiervoor financiële zekerheid wordt gesteld. Als het geraamde bedrag aan de betrokken ambtenaren niet wordt betaald of wanneer er geen zekerheid wordt gesteld voor betaling daarvan binnen een redelijke termijn, is deze ambtenaar bevoegd om doorvaren te beletten, desnoods met behulp van de sterke arm.

Deze regeling vindt haar oorsprong in artikel 12c van de Waterstaatswet 1900, artikel 9 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en artikel 7.21 van de Waterwet. Zogenaemde 'schadevaringen' komen in de praktijk regelmatig voor, waarbij deze bevoegdheid tot kostenverhaal ook wordt toegepast. Onder de Omgevingswet wordt deze bestaande praktijk voortgezet.

De kostenverhaalregeling heeft een vrij brede werking ten aanzien van schade aan waterstaatswerken. Zij heeft niet enkel betrekking op fysieke schade aan objecten, zoals bijvoorbeeld bij aanvaring van een sluisdeur, maar ook op schade die ontstaat doordat als gevolg van een aanvaring of anderszins olie of andere verontreinigende stoffen in een oppervlaktewaterlichaam zijn geraakt en er om die reden schoonmaakkosten moeten worden gemaakt.

Uit het derde lid volgt dat als blijkt dat de werkelijke kosten wegens schade minder bedragen dan het betaalde bedrag, het overschot, met de wettelijke rente daarvan vanaf de dag van de betaling, wordt uitgekeerd aan degene die heeft betaald.

Onderdeel CV (artikel 13.4 Omgevingswet)

Artikel 13.4 vervalt. In de plaats daarvan komt de (nieuwe) afdeling 13.2a (heffingen).

Onderdeel CW (afdeling 13.2a Omgevingswet)

Artikel 13.4

Eerste en tweede lid

Dit artikel is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit artikel 15.34 van de Wet milieubeheer. Redactioneel zijn er wijzigingen doorgevoerd vanwege de opname in de Omgevingswet.

Provinciale staten kunnen bij omgevingsverordening een heffing instellen die dient ter bestrijding van kosten die gemoeid gaan met het toekennen van schadevergoeding met toepassing van artikel 15.1 in verband met het onttrekken van grondwater. Aldus kunnen de provincies de kosten die zijn gemaakt in verband met het verlenen van schadevergoeding verhalen op degene die de grondwaterwinning verricht.

Provinciale staten kunnen de opbrengsten van deze heffing gebruiken om de schade te vergoeden die ontstaat door het van toepassing worden van bepalingen uit de omgevingsverordening die betrekking hebben op de bescherming van de kwaliteit van het grondwater. Daarbij gaat het om de waterwinning in de zogenaamde grondwaterbeschermingsgebieden. Naast de kosten van toegekende schadevergoedingen op grond van het artikel, kunnen ook de kosten van onderzoek die zijn gemaakt naar aanleiding van het ingediende verzoek tot schadevergoeding, de kosten van renteverlies en de perceptiekosten uit de heffing worden bestreden. Ook wanneer een verzoek om schadevergoeding uiteindelijk niet door de provincie hoeft te worden gehonoreerd, kunnen de reeds door de provincie gemaakte kosten uit de heffing worden bestreden.

Derde en vierde lid

De hoeveelheid onttrokken water is de grondslag voor de in te stellen heffing. Dit wordt in het derde lid geregeld. Het vierde lid bepaalt dat de heffing pas wordt ingesteld nadat de schadevergoeding is verstrekt aan degenen die zijn getroffen als gevolg van het van toepassing

zijn van de omgevingsverordening. Binnen een jaar nadat een besluit over toekenning van schadevergoeding in werking is getreden, moet de heffing zijn ingesteld.

Vijfde en zesde lid

In het vijfde lid is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze van heffing. Hierbij kan worden gedacht aan regels over of een heffing jaarlijks over een bepaalde periode wordt geheven of dat de heffing over de verschuldigde jaren ineens wordt voldaan.

In het vijfde lid is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze van heffing.

Het zesde lid verklaart bepalingen inzake de provinciale belastingen die zijn opgenomen in de Provinciewet van overeenkomstige toepassing op de heffing en invordering van de in dit artikel geregelde heffing in verband met het onttrekken van grondwater.

Artikel 13.4a

Eerste en tweede lid

Dit artikel is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit artikel 21f van de Ontgrondingenwet. Er zijn redactionele aanpassingen doorgevoerd vanwege de opname in dit wetsvoorstel. Tevens is een delegatiegrondslag opgenomen om enkele regels op het niveau van algemene maatregel van bestuur uit te werken.

In het eerste lid, onder a en b, is de bestemming van de heffing opgenomen. Provincies hebben de mogelijkheid een heffing in te stellen voor de kosten van onderzoek in verband met de vraag of schade aan iemands onroerende zaak verband houdt met een ontgroning die in de nabijheid van de plaats waar de onroerende zaken zijn gelegen, heeft plaatsgevonden, inclusief onderzoek naar de omvang van de schade.

In de praktijk doet zich de situatie voor dat er schade aan een onroerende zaak ontstaat, bijvoorbeeld in de vorm van of door verzakking, waarbij het de vraag is of die schade is veroorzaakt door een ontgroning die in de nabijheid van de onroerende zaak heeft plaatsgevonden. Daarbij kan de provincie een (technisch) onderzoek laten uitvoeren naar de causaliteitsvraag.

Het tweede lid regelt het subject van de heffing. De heffing is verschuldigd voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het verrichten van een ontgrondingenactiviteit. Om ongewenste verschillen binnen een provincie te voorkomen over de vraag wie wordt vrijgesteld van de heffing, geldt het uitgangspunt dat alle houders van die omgevingsvergunningen de heffing moeten betalen.

Derde, vierde en vijfde lid

Het vierde lid van het voorgestelde artikel regelt de grondslag van de heffing. Deze wordt berekend op basis van de hoeveelheid vaste stoffen, gemeten in profiel van ontgraving, ten aanzien waarvan omgevingsvergunning is verleend. De hoeveelheid vaste stoffen dient te worden gemeten in profiel van ontgraving. Bij het meten in profiel van ontgraving wordt geen onderscheid gemaakt tussen bruikbare en onbruikbare specie.

Teruggaaf van de betaalde heffing vindt plaats als de omgevingsvergunning wordt vernietigd, ingetrokken of gewijzigd met als gevolg dat de toegestane te winnen hoeveelheid vaste stoffen wordt verminderd. Dit is geregeld in het vierde lid.

Bij algemene maatregel van bestuur wordt het bedrag vastgesteld als het recht op teruggaaf achterwege blijft (vijfde lid, onder b). Verder is in het vijfde lid tevens een grondslag opgenomen

om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over gevallen waarbij heffing wordt vrijgesteld en de wijze van heffing.

Onderdeel CX (artikel 13.5 Omgevingswet)

Eerste lid

Het eerste lid wordt zodanig gewijzigd, dat het bevoegd gezag bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen -naast de mogelijkheid- de plicht heeft om aan een omgevingsvergunning een voorschrift over financiële zekerheid te verbinden.

Deze wijziging is in de eerste plaats nodig om Europese richtlijnen correct te kunnen implementeren. Op grond van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afval (PbEG 1999, L 31) en richtlijn winningsafval moet een exploitant van een stortplaats respectievelijk van een afvalvoorziening voor de winningsindustrieën altijd financiële zekerheid of een equivalente waarborg stellen. Deze plichten bieden geen ruimte voor een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag.

Daarnaast is de wijziging nodig voor beleidsneutrale omzetting van bestaande regels inzake financiële zekerheid. Zo gelden er op dit moment voor de opslag van professioneel vuurwerk (mede naar aanleiding van de vuurwerkram্প in Enschede) zeer strenge eisen voor bedrijven die professioneel vuurwerk (willen) opslaan. Hieronder valt ook de verplichting om financiële zekerheid te stellen. Deze verplichting is onder meer opgenomen om te voorkomen dat malafide bedrijven zich in Nederland vestigen.

Tweede lid (nieuw)

Het nieuwe voorgestelde tweede lid regelt dat als degene die de activiteit verricht een openbaar lichaam is, in beginsel niet om financiële zekerheid wordt gevraagd.

Financiële zekerheid wordt gesteld om te borgen dat de financiële risico's worden afgedekt, voor het geval dat degene die de activiteit verricht niet meer aan de in de vergunning opgenomen verplichtingen of aan de verplichtingen om de schade als gevolg van het uitvoeren van de activiteit te herstellen, kan voldoen. Hiermee wordt voorkomen dat de kosten voor het alsnog nakomen van een vergunningvoorschrift of het herstellen van de milieuschade op de overheid wordt afgewenteld en daarmee ten laste van de samenleving komen. Om dit te bereiken zijn voor openbare lichamen geen aanvullende regels nodig, omdat openbare lichamen hun betalingsverplichting zullen nakomen, niet failliet kunnen gaan en de kosten (ook bij een zekerheidsstelling) indirect altijd ten laste van de samenleving komen.

Het voorgestelde onderscheid tussen openbare lichamen en anderen is niet nieuw. Zo wordt in het Vuurwerkbesluit geen financiële zekerheid verlangd voor de opslag van vuurwerk door of onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen die door Onze Minister zijn aangewezen (artikel 3.2.3, vierde lid, van het Vuurwerkbesluit).

In afwijking van de regel dat geen financiële zekerheid kan worden gevraagd als sprake is van een openbaar lichaam, worden bij algemene maatregel van bestuur gevallen aangewezen, waarin ook een openbaar lichaam financiële zekerheid moet stellen. Deze aanwijzing zal via het Invoeringsbesluit Omgevingswet plaatsvinden in het voorgenomen Omgevingsbesluit. De aanwijzing is nodig om Europese richtlijnen correct te kunnen implementeren. Op grond van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afval (PbEG 1999, L 31) en richtlijn winningsafval moet als gezegd een exploitant van een stortplaats respectievelijk van een afvalvoorziening voor de winningsindustrieën altijd financiële zekerheid of een equivalente waarborg stellen. Daarbij wordt in de betreffende richtlijnen geen onderscheid gemaakt tussen openbare lichamen en andere initiatiefnemers.

Overigens betreft het gelijk toepassen van de regels over financiële zekerheid voor openbare lichamen en andere initiatiefnemers ten behoeve van de implementatie van de genoemde

richtlijnen het herstel van een omissie. Op dit moment wordt namelijk in de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land en in de Wet milieubeheer bij de regels over financiële zekerheid voor stortplaatsen wel onderscheid gemaakt tussen overheid en overige initiatiefnemers. Dit blijkt niet binnen Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afval (PbEG 1999, L 31) te passen.

Ten opzichte van het huidige recht wordt in het voorstel een uniformering doorgevoerd door gebruik te maken van de term "openbaar lichaam". In de huidige wet- en regelgeving wordt verschillend omgegaan met welke openbare lichamen wel of niet onder de geldende regels inzake financiële zekerheid vallen en welke termen daarbij worden gebruikt. Zo omvat het Vuurwerkbesluit afwijkende regels voor "bestuursorganen", de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land en de Wet milieubeheer voor "de Minister van Verkeer en Waterstaat" en het Activiteitenbesluit milieubeheer voor "het Rijk". Tegelijkertijd wordt via het Invoeringsbesluit Omgevingswet in het voorgestelde Omgevingsbesluit geregeld dat geen financiële zekerheid gevraagd kan worden als het gaat om ontgrondingsactiviteiten door "openbare lichamen".

Volledigheidshalve wordt tenslotte nog opgemerkt, dat een aantal bestaande regelingen het mogelijk maakt, dat openbare lichamen in plaats van financiële zekerheid een gelijkwaardige voorziening mogen toepassen. Gedacht kan worden aan de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land, het Stortbesluit bodembescherming en de Regeling omgevingsrecht. De mogelijkheid tot het treffen van een gelijkwaardige voorziening is reeds in het voorgenomen Omgevingsbesluit opgenomen, met dien verstande dat op grond van het Omgevingsbesluit niet alleen openbare lichamen maar ook andere initiatiefnemers een gelijkwaardige voorziening mogen treffen.

Derde lid (nieuw)

Bij het opstellen van het Omgevingsbesluit is gebleken dat het artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet onvoldoende grondslag bood om het bevoegd gezag te verplichten om in het vergunningsvoorschrift over financiële zekerheid of een gelijkwaardige voorziening regels te stellen over de vorm, de hoogte van het bedrag en de duur. Het is van belang dit te verplichten, om te kunnen verzekeren dat het voor degene die de activiteit verricht voldoende duidelijk is waaraan het stellen van financiële zekerheid moet voldoen.

Vierde lid (nieuw)

Het tweede lid (oud) wordt vernummerd tot vierde lid. In het vierde lid (nieuw) zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd.

In de eerste plaats wordt de opbouw van het lid veranderd waardoor de bepaling beter leesbaar wordt. In de tweede plaats wordt verduidelijkt dat de regels die bij algemene maatregel van bestuur moeten worden gesteld zien op het vergunningvoorschrift en niet op de financiële zekerheid zelf. In de derde plaats wordt voorgesteld om te regelen dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald in welke gevallen het voorschrift over financiële zekerheid aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden of kan worden ingetrokken. Zowel bij het verbinden van een voorschrift over financiële zekerheid als bij het intrekken van een voorschrift moet rekening worden gehouden met criteria die daarbij van belang zijn. Hiermee wordt beoogd dat het bevoegd gezag dat een voorschrift over financiële zekerheid aan een omgevingsvergunning verbindt of intrekt in ieder geval rekening moet houden met de criteria die hiervoor bij algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Dit vergroot de inzichtelijkheid van het gebruik van het instrument.

Vijfde lid (nieuw)

Het derde lid (oud) wordt vernummerd tot vijfde lid. Voorgesteld wordt verder om het vijfde lid (nieuw) zodanig aan te passen, dat expliciet wordt dat het gaat om het verhalen van kosten op de gestelde financiële zekerheid en dat wordt verduidelijkt dat het gaat om kosten die worden

gemaakt door de overheid, omdat degene die de activiteit verricht de vergunningvoorschriften niet naleeft (bijvoorbeeld de kosten die samenhangen met het uitoefenen van bestuursdwang)

Zesde lid (nieuw) / Vierde lid (oud)

Het vierde lid (oud) wordt vernummerd tot zesde lid.

Onderdeel CY (artikel 13.6 Omgevingswet)

Tweede lid

Het voorstel om artikel 13.6, tweede lid, te laten vervallen, moet in samenhang worden gezien met het voorgestelde artikel 13.5, tweede lid (nieuw), van de Omgevingswet.

Op grond van artikel 13.5, tweede lid (nieuw), van de Omgevingswet moeten bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarin financiële zekerheid niet bij vergunningvoorschrift kan worden voorgeschreven, als de vergunninghouder een openbaar lichaam is. In artikel 13.6, tweede lid, van de Omgevingswet is dit op wetsniveau al voor ontgrondingsactiviteiten geregeld.

Ten behoeve van het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht is het wenselijk om regelingen met hetzelfde type inhoud niet op verschillende regelgevingsniveaus te plaatsen. Voorgesteld wordt daarom om het bepaalde in artikel 13.6, tweede lid, van de Omgevingswet te laten vervallen, zodat de inhoud van die bepaling op grond van artikel 13.5, tweede lid, via het Invoeringsbesluit Omgevingswet beleidsneutraal in het voorgenomen Omgevingsbesluit kan worden opgenomen.

Onderdeel Z (hoofdstuk 15 Schade Omgevingswet)

Artikel 15.1

Algemeen

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de verhouding tussen titel 4.5 van de Awb en afdeling 15.1 van de Omgevingswet. Titel 4.5 van de Awb bevat de algemene regeling voor nadeelcompensatie (zie paragraaf 2.1.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Afdeling 15.1 bevat bijzondere regels, die afwijken van de regeling in de Awb, en regels die kunnen worden gezien als aanvulling op de Awb-regels.

Het toepassingsbereik van afdeling 15.1 is minder ruim dan het brede toepassingsbereik van artikel 4:126, eerste lid, van de Awb. Op grond van artikel 4:126, eerste lid, van de Awb kan namelijk op grond van elk handelen door de overheid in het kader van een rechtmatige uitoefening van een haar toegekende taak of bevoegdheid om schadevergoeding worden verzocht. Uitgangspunt bij het opstellen van artikel 15.1 is geweest om daarbij rechtmatige overheidshandelingen op grond van de Omgevingswet aan te wijzen die rechten of verplichtingen voor burgers kunnen bevatten, of die rechtstreeks gevolgen voor hen kunnen hebben door wijziging van de fysieke leefomgeving.

De redenen om het toepassingsbereik voor de regeling voor nadeelcompensatie ten opzichte van de Awb nader af te bakenen, zijn genoemd in paragraaf 2.1.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De aanwijzing van de schadeoorzaken in artikel 15.1 is limitatief. Voor tegemoetkoming in schade buiten de in artikel 15.1, eerste lid, opgesomde gevallen, is geen plaats. Zie ook de uitspraak van de ABRvS van 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3111, over de limitatieve opsomming van schadeoorzaken in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro.

De lijst van artikel 15.1 zal nog worden aangevuld met besluiten uit de aanvullingswetten. Naar verwachting zal deze aanvulling vooral betrekking op besluiten op grond van de Aanvullingswet natuur. Deze besluiten zullen, voor zover nodig, aan artikel 15.1 worden toegevoegd in het voorstel dat ter advisering aan de Raad van State wordt voorgelegd. Het zal daarbij in ieder geval

gaan om een besluit tot het beperken of verbieden van de toegang tot een natuurgebied. Het aanschrijvingsbesluit en het instellen van een kapverbod uit de Wet natuurbescherming komen in de Omgevingswet terug via het instrument maatwerkregel of maatwerkvoorschrift.

Eerste lid

De (regels in) besluiten of toestemmingen die in artikel 15.1, eerste lid, worden genoemd, hebben gemeen dat zij rechtstreeks werkende rechten en verplichtingen voor burgers of bedrijven bevatten of rechtstreekse gevolgen voor hen hebben. Instructieregels van het Rijk of de provincie hebben geen rechtstreeks werkende gevolgen voor burgers en bedrijven. Instructieregels van het Rijk of de provincie die zich richten tot gemeenten moeten door het gemeentebestuur worden verwerkt in het omgevingsplan na een integrale en lokale afweging.

In de limitatieve opsomming zijn ook het treffen van maatregelen als bedoeld in de artikelen 19.4 en 19.5 opgenomen. Tevens is een noodmaatregel als bedoeld in artikel 19.15 als afzonderlijke schadeoorzaak aangewezen. Het gaat hierbij om het treffen van een maatregel, waarvoor geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht wordt genomen. Gedacht kan worden aan het openzetten van een stuw als noodmaatregel in een gebied dat niet als bergingsgebied is aangewezen.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat wanneer voor een activiteit een omgevingsvergunning is vereist, de omgevingsvergunning het schadeveroorzakende besluit is. Als een activiteit in een omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening via een vergunning afhankelijk is gesteld van een nader afwegingsmoment, is niet het plan of de verordening het schadeveroorzakende besluit, maar de vergunning. Pas na vergunningverlening beschikt de initiatiefnemer over de toestemming om de activiteit uit te voeren, is voldoende zeker dat de activiteit ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en kan de schade ten gevolge van die activiteit worden begroot omdat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving duidelijk zijn. Dit besluit wordt exclusief aangemerkt als schadeoorzaak op grond waarvan het geleden nadeel voor vergoeding in aanmerking komt.

Derde lid

Ingevolge artikel 5.52, eerste lid, wijzigen de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan voor zover die regels met de regels van het projectbesluit in strijd zijn. Het derde lid stelt zeker dat het projectbesluit ten opzichte van het omgevingsplan als exclusieve schadeoorzaak geldt voor de activiteiten die daarbij mogelijk worden gemaakt. Daarbij is niet van belang of het projectbesluit regels van het omgevingsplan wijzigt of niet. Als voor de aanwijzing en de inrichting van een bergingsgebied een projectbesluit wordt genomen, dan is dus het projectbesluit de schadeoorzaak en niet het omgevingsplan waarin de aanwijzing en inrichting is vastgelegd. Als echter wordt volstaan met de aanwijzing van het bergingsgebied in een omgevingsplan, dan is dat de schadeoorzaak van de aanwijzing van een bergingsgebied.

Met het derde lid wordt verder voorkomen dat een aanvraag om vergoeding van schade wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders om redenen van (automatische) wijziging van regels in het omgevingsplan als gevolg van een projectbesluit. Een aanvraag om vergoeding van schade behoort te worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld.

Artikel 15.2

Dit artikel bepaalt het moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht voor activiteiten die onder het toepassingsbereik van een algemene regel vallen en waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Dit is het geval wanneer de activiteit is aangevangen of van de aanvang melding (als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid) is gedaan.

Zoals in de toelichting bij artikel 15.1 en in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 2.1.2) is opgenomen, is het uitgangspunt van de regeling dat schade wordt vergoed als duidelijk is welke gevolgen een besluit of activiteit voor de fysieke leefomgeving heeft. Op dat moment kan worden beoordeeld of het gebruik van de mogelijkheden van een omgevingsplan of een ander instrument uit de wet tot schade leidt en, zo ja, wat de omvang van de schade is. Voor de gevallen als bedoeld in artikel 15.2 kan dat pas als duidelijk is van welke mogelijkheden die een omgevingsplan, verordening of algemene maatregel van bestuur biedt, gebruik wordt gemaakt.

Het gaat daarbij om gevallen waarbij het moment waarop om nadeelcompensatie kan worden verzocht wordt verlegd naar het moment waarop de fysieke leefomgeving wijzigt als gevolg van de uitvoering van een activiteit, of kan wijzigen op basis van een verleende omgevingsvergunning. De beweging om de schade vast te stellen aan de hand van een geconcretiseerde invulling van een plan is niet nieuw. De verlegging van het moment waarop kan worden verzocht om nadeelcompensatie wordt overigens al mogelijk op grond van de Wro (artikel 6.1, zesde lid) en van de Wet natuurbescherming (artikel 6.3). Deze beweging is ingezet met de Wet ruimtelijke ordening en is uitgewerkt in het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet⁶⁷. Ook in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State komt de wettelijke mogelijkheid om de vaststelling van de schade te verleggen naar het moment waarop duidelijk wordt wat de schade is, aan de orde⁶⁸. Deze beweging heeft bij dit wetsvoorstel ook te maken met de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan. In het omgevingsplan worden onder meer regels over welstand, parkeren, kappen van bomen en uitwegen opgenomen waar doorgaans wordt gewerkt met open normen.

Er kan ook in sommige gevallen om nadeelcompensatie worden verzocht als het gaat om onderhoud aan een weg of waterstaatswerk en een andere schaderegeling niet in vergoeding voorziet.

Gedacht kan worden aan onderhoud aan waterstaatswerken op grond van een in de verordening opgenomen plicht om deze werken te onderhouden dat in de omgeving aan een agrarisch bedrijf schade toebrengt. In dit verband wordt overigens opgemerkt dat de legger niet als het schadeoorzakende besluit geldt, omdat, anders dan onder de geldende wetgeving het geval is, de legger op grond van de Omgevingswet geen regels bevat die burgers rechtstreeks binden. Peilverhogingen- of verlagingen gelden evenmin als afzonderlijke schadeoorzaak. Een peilbesluit dat deze activiteiten mogelijk maakt, kan wel worden aangemerkt als een schadeoorzakend besluit. Dat betekent dat alleen op grond van het peilbesluit om schade kan worden verzocht en niet op grond van de feitelijke peilwijzigingen die soms wel dagelijks worden uitgevoerd.

Artikel 15.3

Het eerste lid van dit artikel brengt in lijn met artikel 6.1, eerste lid, van de Wro, tot uitdrukking dat de schade voor de toepassing van deze afdeling bestaat uit inkomens- of omzetsderving of waardevermindering van een onroerende zaak. Het artikel preciseert wat onder schade als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, van de Awb moet worden verstaan. Dat betekent dat schade die bestaat uit de derving van genot of immateriële schade niet afzonderlijk voor vergoeding in aanmerking komt. Deze vormen van schade worden, voor zover ze objectief zijn vast te stellen, verdisconteerd in de taxatie van de waarde van de onroerende zaak.

Op grond van artikel 4:129 van de Awb vergoedt het bestuursorgaan indien het een vergoeding toekent als bedoeld in artikel 4:126 tevens de redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade, de redelijke kosten ter zake van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand bij de vaststelling van de schade, het betaalde recht voor behandeling van het schadeverzoek en de wettelijke rente die wordt gerekend over het schadebedrag. Op basis van het tweede lid strekt kan het bestuursorgaan tevens kosten vergoeden die een benadeelde maakt om te kunnen voldoen aan voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning of aan

⁶⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 13-14.

⁶⁸ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582

eisen die opgenomen zijn in algemene regels. Een dergelijke bepaling is ook opgenomen in artikel 4.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarin is een opsomming gegeven van beschikkingen op grond van diverse bepalingen van die wet die kosten met zich mee kunnen brengen voor degene tot wie de beschikking is gericht. Het artikel biedt de grondslag voor vergoeding van deze kosten. Een soortgelijke bepaling is opgenomen in artikel 15.20 van de Wet milieubeheer en artikel 22 van de Monumentenwet 1988. Het tweede lid van artikel 15.3 stelt zeker dat kosten ten gevolge van verplichtingen op grond van één van de besluiten, genoemd in artikel 15.1, onder a tot en met e voor vergoeding in aanmerking kunnen komen.

Gekozen is voor een tekstuele aansluiting bij artikel 4:129 van de Awb. De vergoeding van kosten, waarover het in het tweede lid gaat, kunnen echter niet gezien worden als één van de kostensoorten bedoeld in dat artikel in de Awb.

Artikel 15.4

Bij het vaststellen van de omvang van de schade die wordt veroorzaakt door een omgevingsvergunning of een projectbesluit, wordt de feitelijke situatie voor dat besluit vergeleken met de mogelijkheden die de omgevingsvergunning biedt. Voor de oude situatie is dus de feitelijke situatie en niet de juridische situatie op grond van het omgevingsplan voor het nemen van het besluit bepalend. Deze situatie wordt vergeleken met de mogelijkheden die de omgevingsvergunning biedt. Het moment waarop de omgevingsvergunning wordt verleend, is bepalend voor het vaststellen van de omvang van de schade. Bij het vaststellen van de omvang van de schade wordt de waarde van de onroerende zaak of de hoogte van het inkomen of de omzet op basis van de feitelijke situatie vergeleken met de situatie die op grond van de vergunning mogelijk is. Op deze manier kan de omvang en de hoogte van de schade direct na het verlenen van de omgevingsvergunning worden bepaald. Dit biedt duidelijkheid voor zowel het bevoegd gezag, de initiatiefnemer als degene die een verzoek om nadeelcompensatie indient.

Wanneer de omvang van de schade wordt vastgesteld bij het uitvoeren van een activiteit waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, wordt een onderscheid gemaakt tussen de situatie waarbij het uitvoeren van de activiteit is gekoppeld aan een melding of niet.

Als de uitvoering van de activiteit is gekoppeld aan een melding wordt bij het vaststellen van de omvang van de schade de feitelijke situatie voor de melding vergeleken met de situatie die is gemeld. Indien voor het verrichten van de activiteit geen melding is vereist wordt de feitelijke situatie voor het uitvoeren van de activiteit vergeleken met de feitelijke situatie na het verrichten van de activiteit. Voor beide situaties wordt uitgegaan van het moment waarop het verzoek om schadevergoeding wordt ingediend. Dit is overeenkomstig de bestaande praktijk bij een "klassiek" verzoek om nadeelcompensatie, dat niet is gekoppeld aan besluitvorming (denk aan het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden).

Artikel 4:127 van de Awb bepaalt dat de aanvraag om nadeelcompensatie mede een aanduiding van de schadeveroorzakende gebeurtenis en een opgave van de aard van de geleden of te lijden schade bevat en, voor zover redelijkerwijs mogelijk, het bedrag van de schade en een specificatie daarvan. Aan de eisen voor indiening van de aanvraag worden geen andere eisen gesteld. Dit artikel is onverkort van toepassing op afdeling 15.1. Dat betekent dat in de aanvraag voor zover mogelijk, een schadebedrag met specificatie wordt genoemd. Een aanvraag hoeft geen deskundigenrapport te bevatten. Op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht zal het bevoegd gezag, zo nodig, een commissie om advies vragen als voor de beslissing op het verzoek om nadeelcompensatie specifieke deskundigheid over de vaststelling van de schade is vereist.

Er hoeft niet te worden gevreesd dat schade als gevolg van een verzoek om nadeelcompensatie twee keer wordt vergoed, aangezien artikel 4:126, tweede lid, onder d, van de Awb bepaalt dat schade die anderszins is verzekerd niet wordt vergoed.

Het bovenstaande betekent dat voor de gevallen als bedoeld in artikel 15.1, tweede en derde lid, en artikel 15.2 het vergelijken van twee juridische situatie op basis van maximale mogelijkheden waarvan onzeker is of deze ooit worden gerealiseerd niet meer mogelijk is. Het vaststellen van de omvang van de schade sluit hiermee aan op de wijzigingen die daadwerkelijk in de fysieke leefomgeving worden aangebracht. Met deze regeling wordt ook uitvoering gegeven aan de gewijzigde motie Smaling/Vos, die de Tweede Kamer op 22 december 2016 heeft aangenomen⁶⁹.

Voor de overige gevallen, zoals een nadelige wijziging van een functie in een omgevingsplan die voor de eigenaar tot directe schade leidt, gaat het stelsel ervan uit dat bij het vaststellen van de omvang van de schade de maximale mogelijkheden voor en na het nemen van het besluit worden vergeleken. Hierbij kan worden gedacht aan een regel die de mogelijkheid om woningen of kantoren te bouwen beëindigd. In zoverre sluit het stelsel aan bij de bestaande praktijk onder de werking van de Wro.

Voor zover de schadeveroorzakende activiteit niet is gekoppeld aan een besluit (artikel 15.1, eerste lid, onder j) wordt de situatie vergeleken met de feitelijke situatie voor en na het nemen van de noodmaatregel. Ook deze wijze van vergelijken en vaststellen van de omvang van de schade sluit aan bij de huidige praktijk van nadeelcompensatie.

Artikel 15.5

Eerste lid

Zoals in paragraaf 2.1.2 van het algemeen deel van de toelichting al is toegelicht, bestaat op grond van de huidige rechtspraak geen aanspraak op planschade als de benadeelde ten tijde van de aankoop van een onroerend goed had kunnen weten dat een bestemmingsplan in voor hem ongunstige zin zou kunnen wijzigen. Reden daarvan is dat de koper op dat moment rekening kon houden met de nadelige ontwikkeling en deze ontwikkeling in de aankoop prijs kan verdisconteren.

Bij artikel 15.4 is toegelicht dat in de voorgestelde regeling het moment waarop bij het verrichten van een activiteit om schade kan worden verzocht, wordt verlegd. Bij de vaststelling van het omgevingsplan is nog niet duidelijk in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt. Om die reden is het niet redelijk om aan de benadeelde tegen te werpen dat hij had kunnen voorzien dat zich voor hem ongunstige wijzigingen kunnen voordoen.

In het wetsvoorstel is daarom voor de gevallen waarbij de schadevergoeding wordt verlegd naar de vergunning of de activiteit, een regeling opgenomen dat de koper het risico niet heeft aanvaard als hij aankoopt na vaststelling van het omgevingsplan. Het is als het ware de keerzijde van de beweging om de schadevergoeding te verleggen. De nadelige gevolgen van het verleggen worden daarmee voor een groot deel weggenomen. Het recht op schadevergoeding blijft behouden en gaat over op de koper. Naar verwachting zal dat mogelijke waardedrukkende effecten grotendeels beperken.

De regeling geldt alleen voor de gevallen waarbij het moment dat een schadeverzoek kan worden ingediend, wordt verlegd van omgevingsplan naar de omgevingsvergunning of de activiteit. In andere gevallen wordt teruggevallen op de hoofdregel zoals die in artikel 4:126, tweede lid, aanhef en onder a, van de Awb is opgenomen. Voor bijvoorbeeld een verzoek om nadeelcompensatie als gevolg van een projectbesluit, geldt deze regeling niet.

Tweede lid

Dit lid geeft – in aanvulling op de regeling in de Awb – drie cumulatieve criteria die bepalen wanneer de aanvrager van een verzoek om nadeelcompensatie het risico van het ontstaan van schade passief heeft aanvaard (de passieve risicoaanvaarding). Om passieve risicoaanvaarding te

⁶⁹Kamerstukken II 2016/17, 31 239, nr. 233.

kunnen tegenwerpen, moet aan alle criteria uit het tweede lid zijn voldaan en moet de functie die aan een locatie is toegedeeld, nadien nog steeds onbenut zijn gebleven.

Onder a

Het eerste criterium bepaalt dat het moet gaan om een functie die aan een locatie is toegedeeld of om een met het oog daarop gestelde regel door een omgevingsplan of een omgevingsverordening wordt gewijzigd of beëindigd. Het gaat daarbij steeds om een besluit waarbij een bestaande functie die aan een locatie is toegedeeld, in planologisch opzicht (zoals de bouwmogelijkheden of het gebruik van de functie) wordt gewijzigd of beëindigd.

Onder b

Het tweede criterium bepaalt dat minimaal drie jaar geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die de bestaande functie die aan locatie is toegedeeld, biedt. Door het opnemen van een termijn van drie jaar is het zowel voor het bevoegd gezag als de eigenaar duidelijk dat passieve risicoaanvaarding pas kan worden tegengeworpen wanneer een functie ten minste drie jaar onbenut is gebleven.

Onder c

Om te voorkomen dat een eigenaar wordt geconfronteerd met het beëindigen of wijzigen van een tot dan toe onbenutte functie zonder dat hij hiervan op de hoogte is, bepaalt het laatste criterium dat ten minste één jaar voor de bekendmaking van het besluit waardoor de functie die aan een locatie is toegedeeld wordt gewijzigd of beëindigd, het voornemen kenbaar moet worden gemaakt via het digitaal stelsel Omgevingswet.

Op grond van de huidige lijn in de jurisprudentie is het voor de beantwoording van de vraag of de aanvrager het risico passief heeft aanvaard voldoende dat, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse zou gaan veranderen in een voor hem ongunstige zin. Daarbij moet de eigenaar rekening houden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt, maar een dergelijk beleidsvoornemen hoeft geen formele status te hebben.⁷⁰ Dit betekent dat het op grond van de huidige lijn in de jurisprudentie niet noodzakelijk is dat het voor de eigenaar kenbaar is of, waar en op welke wijze dit beleidsvoornemen openbaar is gemaakt. Het kan voldoende zijn dat de benadeelde dit concrete beleidsvoornemen kan inzien op bijvoorbeeld het gemeentehuis.

In het voorstel wordt dit verduidelijkt, doordat dit voornemen kenbaar moet worden gemaakt via het digitaal stelsel omgevingswet. Deze voorziening in het digitaal stelsel is door iedereen te raadplegen, waardoor het voor de benadeelde duidelijk is waar hij kan nagaan of het voornemen bestaat om onbenutte mogelijkheden te wijzigen of te beëindigen. Het kenbaar maken van het voornemen is overigens geen besluit in de zin van de Awb, omdat het slechts gaat om een voornemen en het enkel kenbaar maken van dit voornemen niet is gericht op rechtsgevolg.

Het kan de benadeelde pas worden verweten dat hij de oude functie niet heeft benut, als hij voldoende tijd en gelegenheid heeft gehad om de functie ook daadwerkelijk te benutten. Met dit voorstel kan de benadeelde de zogenoemde passieve risicoaanvaarding pas worden tegengeworpen als de onbenutte functie ten minste vier jaar is gehandhaafd. Pas als de bestaande functie drie jaar heeft gegolden, de nadelige wijziging kenbaar wordt aangekondigd via het digitale stelsel omgevingswet en een jaar verstrijkt voor dat de functie wijzigt, kan een functie worden beëindigd zonder dat aanspraak op nadeelcompensatie kan worden gemaakt.

Met het voorstel wordt geborgd dat de benadeelde ten minste één jaar bekend is met het voornemen tot wijziging van de functie, voordat het definitieve besluit daartoe bekend wordt

⁷⁰ Zie onder meer ABRvS van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 en de uitspraak van ABRvS van 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:923.

gemaakt. Binnen deze periode mag van de benadeelde worden verwacht dat hij concrete pogingen onderneemt om de bestaande functie te benutten. Conform de huidige jurisprudentie bestaat een concrete poging, waar het gaat om het vervallen van bouwmogelijkheden, in het indienen van een bouwplan dat zover is uitgewerkt dat het in beginsel past binnen de bestaande mogelijkheden van het planologische regime. Een concrete poging hoeft niet te bestaan uit een formele vergunningaanvraag. Ook een ingediende beginselaanvraag kan worden aangemerkt als een concrete poging.⁷¹

Een periode van één jaar is daarom voldoende om een concrete poging te ondernemen ter benutting van de functie te ondernemen. De huidige jurisprudentie geeft niet in haar algemeenheid antwoord op de vraag welke termijnvoldoende is om een concrete poging te ondernemen om de functie te benutten. De termijnen lopen uiteen.⁷² Met dit voorstel bestaat is voor alle betrokkenen vooraf duidelijk binnen welke termijn alsnog gebruik moet worden gemaakt van onbenutte mogelijkheden.

Bij het stellen van een termijn van een jaar moet worden bedacht dat de eigenaar, anders dan nu het geval is, al drie jaar de gelegenheid heeft gehad om van de mogelijkheid gebruik te maken, en de aankondiging dat een functie in nadelige zin wordt gewijzigd, voor één ieder beschikbaar zal zijn via het digitaal stelsel omgevingswet.

Voor de goede wordt opgemerkt dat een bevoegd gezag een onbenutte functie vanzelfsprekend kan wijzigingen of beëindigen voordat de termijnen in onderdelen b en c zijn verstreken. in acht te nemen. Het gevolg is daarvan wel dat de benadeelde niet kan worden tegengeworpen dat hij de daarvoor geldende mogelijkheden niet tijdig heeft benut.

Artikel 15.6

Eerste lid

Vertrekpunt is dat iedere burger tot op zekere hoogte zijn eigen schade moet dragen. Burgers mogen niet verwachten dat overheidsmaatregelen in geen enkel geval negatief voor hen zullen uitpakken⁷³. Alleen schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, komt voor vergoeding in aanmerking. Dat volgt uit het beginsel van de gelijkheid voor openbare lasten ('égalité devant les charges publiques', ook wel 'égalitébeginsel' genoemd). Dat beginsel ligt ten grondslag aan artikel 4:126, eerste lid, van de Awb. Kort weergegeven wordt op grond van dat beginsel alleen bovenmatige schade vergoed door de overheid.

Het beginsel is in de Awb niet uitgewerkt. De Awb sluit niet uit dat bij bijzondere wetgeving een forfait wordt toegepast. In de Wro werd reeds met een minimumforfait van 2% voor een forfaitaire benadering gekozen om betrokkenen houvast te geven bij het bepalen wanneer sprake is van schade die uitgaat boven het maatschappelijke risico.⁷⁴ Het forfait draagt bij aan de behoefte aan voorspelbaarheid van de uitkomsten van planschadeprocedures en vergroot de rechtszekerheid.⁷⁵

In het voorstel is gekozen voor een forfait van 5% van de waarde van de onroerende zaak. Het forfait is op 5% vastgesteld omdat dit percentage de grens van matige schade vormt. In lijn met het zogenoemde égalitébeginsel is gekozen voor een percentage dat aansluit bij een waardevermindering die als bovenmatig kwalificeert. Aan de planschadepraktijk, die de afgelopen

⁷¹ Zie ABRvS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2567.

⁷² Zie ABRvS 25 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2016:1395, waarbij de Afdeling een termijn van 28 weken voldoende oordeelde ter voorbereiding en indiening van een bouwplan omtrent het verbouwen van een woning en het oprichten van bijgebouwen. Zie voorts ABRvS 16 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7338, waarbij de Afdeling niet inzag dat anderhalf jaar te kort was voor het indienen van een bouwplan voor bedrijfsmatige bebouwing.

⁷³ Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, blz. 23.

⁷⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 63.

⁷⁵ ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5105; zie verder G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema in "De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht", Vereniging voor Bouwrecht Nr. 43, 2015, p. 110.

jaren bestendig wordt toegepast, kan worden ontleend dat een waardevermindering van 5% als matig kwalificeert. De SAOZ onderscheidt tussen "enigszins nadelig", "zwaar", en "bovenmatig zwaar" als de inbreuk op het woongenot globaal vertaald kan worden in een waardevermindering van 0 tot 5%, 5 tot 10%, onderscheidenlijk 10%.⁷⁶ Van Zundert onderscheidt drie schadecategorieën: licht, middelzwaar en zwaar. Hij kwalificeert schade als licht als de waardevermindering niet meer bedraagt dan een percentage van 4%, middelzwaar bij een percentage van 4 tot 6 à 7% en zwaar als het percentage tussen 7 en 10% bedraagt.⁷⁷ In de rechtspraak is in voorkomende gevallen aansluiting gezocht bij deze indelingen.⁷⁸ Daarbij is een waardevermindering tussen de 0 en 5% als enigszins nadelig aangemerkt.⁷⁹ Recent zijn in de rechtspraak waardeverminderingen met een omvang van 3,29% als relatief gering, van 5% als substantieel onderscheidenlijk van 7,9% als ernstig aangemerkt.⁸⁰

Bovendien wordt met dit percentage aangesloten bij de rechtsontwikkeling op het gebied van het normale maatschappelijke risico. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is een tendens zichtbaar dat in het geval de schade bestaat uit waardevermindering van de onroerende zaak, een aftrek van 5% op de schadevergoeding redelijk is voor normale ontwikkelingen die in de lijn van de verwachtingen liggen.⁸¹

Een percentage van 5% sluit beter aan bij de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan en de aanzienlijke opgaven waarvoor Nederland op het gebied van infrastructuur en gebiedsontwikkeling (energietransitie, transformatie en krimp) staat. Het aantal mogelijke schadeoorzaken in het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan wordt groter. Dat heeft te maken met de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan. In het omgevingsplan gaan regels uit lokale verordeningen zoals de APV op, maar ook locatieafhankelijke regels over het milieu, zoals regels over geur en geluid. Wijziging van deze regels ten nadele van de omwonende kan een schadefactor zijn die bijdraagt aan de mogelijke waardevermindering. In het nieuwe stelsel kan verder om vergoeding van indirecte schade worden verzocht als de schadeveroorzakende activiteit wordt uitgevoerd. De activiteit wordt de schadeoorzaak, waardoor bij de vaststelling van de schade de feitelijke (of vergunde) situatie voor en na de uitvoering van de activiteit wordt vergeleken, ongeacht de mogelijkheden die het vorige regime bood. Een percentage van 5% kan bijdragen aan het voorkomen van een verhoogde instroom van schadeverzoeken ten opzichte van het geldende recht.

Tweede lid

Artikel 15.6, tweede lid, schept de basis om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen aan te wijzen waarbij geen of slechts gedeeltelijk aanspraak op vergoeding van schade bestaat vanwege het normale maatschappelijke risico. Naar verwachting zullen categorieën van bouwwerken die nu nog vergunningvrij zijn, via instructieregels vergunningvrij worden op grond van het omgevingsplan. Deze bouwwerken komen volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak⁸² niet voor planschadevergoeding in aanmerking. Aan deze categorieën moet worden gedacht bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur, maar andere categorieën zijn ook mogelijk.

Derde lid

In een aantal recente uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zich uitgesproken over de planologische vergelijking van verschillende planologische maatregelen en de vraag of op elk

⁷⁶ Zie "Onderzoek planschade door windturbines", i.o.v. Agentschap.nl, SAOZ, oktober 2012.

⁷⁷ J.W. van Zundert, O&A 2010/62 en BR 2009/14.

⁷⁸ ABRvS 14 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BU8052.

⁷⁹ ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2527.

⁸⁰ ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2487, ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530, onderscheidenlijk ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1602.

⁸¹ ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071 en ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530.

⁸² ABRvS 2 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6678.

schadebedrag, dat volgt uit die vergelijkingen, het normale maatschappelijke risico in mindering moet worden gebracht.

In haar uitspraak van 20 augustus 2014 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat indien wordt gesteld dat verschillende planologische maatregelen schade hebben veroorzaakt, per planologische maatregel een vergelijking moet worden gemaakt tussen het planologische regime zoals dat gold onmiddellijk vóór en na de planologische maatregel waarvan wordt gesteld dat deze planschade heeft veroorzaakt. En dat wanneer verzocht is om tegemoetkoming in schade die het gevolg is van verschillende planologische besluiten, in beginsel voor iedere planologische maatregel een vergelijking dient te worden gemaakt met het daarvoor heersende planologische regime en in beginsel op elk schadebedrag, dat volgt uit die vergelijkingen, het normale maatschappelijke risico in mindering dient te worden gebracht (ECLI:NL:RVS:2014:3126).

In haar uitspraak van 18 maart 2015 geeft de Afdeling bestuursrechtspraak een uitzondering op de bovengenoemde hoofdregel en wel ingeval de elkaar opvolgende planologische maatregelen zo nauw met elkaar verweven zijn dat de voor- en nadelen die uit de maatregelen voortvloeien moeten worden geacht voort te vloeien uit één en dezelfde maatregel (ECLI:NL:RVS:2015:855).

In het derde lid is deze uitzonderingsbepaling opgenomen. Voorkomen moet worden dat als sprake is van opvolgende en met elkaar verweven schadeoorzaken telkens het forfait van 5% op elke schadeoorzaak in mindering moet worden gebracht, ingevolge het eerste lid.

Artikel 15.7

Eerste lid

Ingevolge artikel 4.126, eerste lid, van de Awb wordt de vergoeding van schade toegekend door het bestuursorgaan dat in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade heeft veroorzaakt. Dat zou voor bijvoorbeeld het omgevingsplan betekenen dat de raad van een gemeente de schade afwikkelt. Met de Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 8 juni 2005 (Stb. 2005, 305) is de bevoegdheid om planschade toe te kennen toegekend aan het college van burgemeester en wethouders in plaats van aan de gemeenteraad. Deze koers is voortgezet in de Wro. De meeste schaderegelingen die in de huidige wetten zijn opgenomen, kennen de bevoegdheid tot schadevergoeding toe aan de minister, gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van het waterschap, of het college van burgemeester en wethouders. De bekendste daarvan is de Wet ruimtelijke ordening. In deze wetten is gekozen voor de uitvoerende bestuursorganen als bevoegd orgaan om schadevergoeding toe te kennen. De Omgevingswet kent in lijn hiermee de bevoegdheid om schadevergoeding toe te kennen, toe aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of aan de minister. Dat sluit aan bij de Omgevingswet, waarbij uitvoerende bevoegdheden aan één van deze organen worden toegekend.

Tweede lid

Dit lid bevat wat in de praktijk wel bekend staat als de overnamebevoegdheid. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet nadeelcompensatie was aangegeven dat een wettelijke overnamebevoegdheid in voorbereiding is genomen.⁸³ Nu met name in het omgevingsrecht de behoefte aan een wettelijke regeling van de overnamebevoegdheid wordt gevoeld, is besloten om de bevoegdheid op te nemen in de Omgevingswet. Vooral bij grote projecten bestaat behoefte aan deze bevoegdheid. Met deze bevoegdheid kunnen samenhangende schadeverzoeken worden afgewikkeld door één bestuursorgaan, zonder dat oprichting van een shadeschap noodzakelijk is. Deze bevoegdheid blijft beperkt tot het gezag dat bevoegd is om een projectbesluit te nemen.

⁸³ Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, blz. 24.

Derde lid

Dit artikellid bevat wat in de praktijk wel bekend staat als de adoptiebevoegdheid. Het biedt de mogelijkheid aan bestuursorganen om af te spreken dat de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om nadeelcompensatie wordt overgenomen door een bestuursorgaan dat wettelijk niet als bevoegd gezag daarvoor is aangewezen.

In de praktijk blijkt dat overheden goede onderlinge afspraken maken over de schadeafwikkeling bij grote projecten. Zo zijn in het verleden met toepassing van de artikelen 94 en 95 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) diverse schadeschappen opgericht die de afwikkeling van de schade op zich nemen (zoals: Gemeenschappelijke regeling Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4, Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Schiphol en Schadeschap luchthaven Schiphol).

Overname van de schadeprocedure zou bijvoorbeeld kunnen voorkomen als verschillende overheden de wens hebben om aanvragen ten aanzien van een specifieke schadeoorzaak door een bestuursorgaan met specifieke expertise te laten behandelen. Hierbij kan gedacht worden aan een bestuursorgaan dat is aangewezen als instemmingsorgaan, zoals bijvoorbeeld de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch rijksmonument. Het gaat steeds om een vrijwillige overnamebevoegdheid waarvoor het wettelijk bevoegde bestuursorgaan toestemming moet verlenen.

Vierde lid

Wanneer gebruik wordt gemaakt van de vrijwillige overnamebevoegdheid, moet dit worden vastgelegd in een besluit, dat op de voorgeschreven wijze bekend moet worden gemaakt. Hierdoor is het voor benadeelden inzichtelijk welk bestuursorgaan beslist over de afhandeling van een schadeverzoek.

Artikel 15.8

Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 2.1.2 van het algemeen deel van de toelichting bij dit wetsvoorstel. De regeling van artikel 6.4a, eerste en tweede lid, van de Wro heeft model gestaan voor de vormgeving van artikel 15.8.

Artikel 15.9

Op grond van artikel 16.88 kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing of wijziging van, of de op te nemen onderwerpen in besluiten op grond van de wet. De beschikking inhoudende een beslissing om een benadeelde desgevraagd een vergoeding van schade toe te kennen, vindt zijn grondslag echter in artikel 4:126, eerste lid, van de Awb. Daarom wordt voorzien in een aparte delegatiegrondslag voor het kunnen stellen van nadere regels over de beoordeling van aanvragen om schadevergoeding en de totstandkoming van de beslissing op dergelijke aanvragen.

Zoals uit titel 4.5 van de Awb volgt, is het mogelijk om bij de behandeling van een aanvraag om vergoeding van schade een deskundigencommissie in te schakelen, maar dit is niet verplicht. Het wordt niet noodzakelijk geacht om een aparte grondslag op te nemen om een deskundigencommissie te kunnen inschakelen. De Awb voorziet al in algemene regels over advisering (waaronder ook deskundigenadviezen) waarbij wordt aangesloten. De Awb bepaalt dat een adviseur of deskundige "bij of krachtens wettelijk voorschrift" kan worden aangewezen, zodat de (deskundige) ook bij lagere regelgeving (bijv. bij ministeriële regeling, verordening of beleidsregel) kan worden aangewezen. Dit wetsvoorstel beoogt echter geen verandering aan te brengen in de bestaande praktijk dat bij een verzoek om nadeelcompensatie als gevolg van een archeologisch rijksmonument een schadebeoordelingscommissie, die is ingesteld bij ministeriële regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, wordt ingeschakeld. Ook wanneer niet de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, maar het college van burgemeester en

wethouders beslist op een aanvraag om vergoeding van schade kan deze deskundigencommissie, vanwege haar expertise, worden ingeschakeld.

Nieuwe afdeling 15.2 (Schade bij gedoogplichten)

Artikel 15.11

Dit artikel geeft overeenkomstig artikel 14, derde lid, van de Grondwet in het eerste lid een recht op schadevergoeding aan rechthebbenden op onroerende zaken die op grond van hoofdstuk 10 een beperking van hun eigendomsrecht hebben te gedogen. Degene die de schadevergoeding op basis van het tweede lid behoort te voldoen is de initiatiefnemer.

Het hangt van de soort gedoogplicht af wie in het concrete geval schadeplichtig is.

Bij een wettelijke gedoogplicht bepaalt de wet reeds welke activiteit onder de gedoogplicht valt. Het is daarom in die gevallen steeds de initiatiefnemer van de desbetreffende schadeveroorzakende activiteit die schadeplichtig is.

Bij een gedoogplicht die wordt opgelegd bij beschikking is eveneens de initiatiefnemer de schadeplichtige. Dit kan in sommige gevallen degene zijn die de beschikking heeft opgelegd, namelijk als diegene tevens zelf de initiatiefnemer is. Maar veelal zal het degene zijn die de gedoogplichtbeschikking heeft aangevraagd. Dat die laatste schadeplichtig is in plaats van degene die de beschikking oplegt is noodzakelijk om te voorkomen dat de initiatiefnemer wel gebruik kan maken van de onroerende zaak, maar niet de financiële gevolgen ervan hoeft te dragen.

Artikel 15.12

Voor wettelijke gedoogplichten geldt dat de schade naar redelijkheid wordt vergoed. Zie daarover paragraaf 2.1.2.9 van het algemeen deel van de toelichting. Daarnaast geldt dit ook voor gedoogplichten als bedoeld in artikel 10.20. De gedoogplicht bedoeld in dit artikel is weliswaar opgenomen in Afdeling 10.3, maar dat heeft er met name mee te maken dat die gedoogplicht vooraf kan gaan aan andere in die afdeling genoemde gedoogplichten. De herkomst van dit artikel is de Belemmeringenwet Privaatrecht, waarin het een wettelijke gedoogplicht was. In de Omgevingswet is er voor gekozen om die gedoogplicht te verduidelijken en als gedoogplicht op te leggen bij beschikking vorm te geven (zie 33962, p. 529). Voor wat betreft gevolg en de mate van inbreuk op het eigendom echter, is de gedoogplicht van artikel 10.20 vergelijkbaar met wettelijke gedoogplichten zoals die in artikel 10.2. Dit rechtvaardigt dat die schade voor die gedoogplichten op een zelfde wijze wordt vergoed.

Artikel 15.13

Eerste lid

In dit artikel wordt aangesloten bij de formulering van de schadeloosstelling zoals opgenomen in artikel 40 onteigeningswet (artikel 15.2 Omgevingswet). Dit omdat voor de gedoogplichten die onder Belemmeringenwet Privaatrecht worden opgelegd in de jurisprudentie (o.m. Gerechtshof 's-Hertogenbosch op 16 juni 2009) is bepaald dat die wet voorziet in een financiële compensatie die qua karakter en resultaat vergelijkbaar is met een door de onteigeningswet verzekerde schadeloosstelling.

Het overgrote deel van de gedoogplichten dat is opgenomen in hoofdstuk 10 heeft als herkomst de Belemmeringenwet Privaatrecht. Voor het merendeel van de overige gedoogplichten geldt dat de schadevergoedingsregeling eveneens uitging van volledige schadevergoeding (schadeloosstelling). Een beperkt aantal gedoogplichten kent onder de huidige wetgeving een ander regime. Daarvoor wordt namelijk niet een volledige schadevergoeding geboden, maar een vergoeding naar redelijkheid. Dat geldt voor schade vanwege de gedoogplichten op basis van de Ontgrondingenwet

en de Monumentenwet 1988; in deze wet opgenomen in artikel 10.16 respectievelijk 10.19. Om een zelfde lijn te trekken in de wijze waarop schade aan gedoogplichten bij beschikking worden vergoed, is er voor gekozen om voor die laatste gedoogplichten ook volledige schadeloosstelling open te stellen. De financiële gevolgen hiervan zijn naar verwachting laag omdat deze gedoogplichten sporadisch worden toegepast.

Overigens is er wel een kenmerkend verschil wat betreft het moment van bepalen van de schade bij onteigening en bij gedoogplichten. In tegenstelling tot onteigening, waarbij de eigendom immers overgaat, kan het bij de oplegging van een gedoogplicht zo zijn dat er ook in de toekomst schade wordt geleden als gevolg van die gedoogplicht. De aard van de gedoogplicht brengt daarom mee, dat ook schade die zich eerst in de toekomst openbaart en die het rechtsreeks en noodzakelijk gevolg is van de gedoogplicht dan voor schadeloosstelling in aanmerking komt .

In jurisprudentie heeft de rechter een aantal maal uitspraak gedaan over de reikwijdte van de schadevergoedingsplicht van de BP, die uitleg blijft van belang voor het schadeloosstellingsrecht onder de Omgevingswet voor de gedoogplichten bedoeld in dit artikel:

Door de Hoge Raad (1963 (NJ 1965, 56)) is aan de hand van de totstandkomingsgeschiedenis van de BP uitgemaakt dat schade zowel kan blijken bij de totstandkoming van het te gedogen werk als gedurende de tijd waarin dat werk in stand blijft. De vergoeding van die schade kan dan ook telkens wanneer zij blijkt worden gevorderd. De zinsnede "behoudens het recht op schadevergoeding" betekent niet dat "reeds de aantasting van het recht van de rechthebbende als gevolg van de door hem opgelegde verplichting den aanleg en de instandhouding van het werk te gedogen op zichzelf een aanspraak op vergoeding zoude scheppen, doch de strekking daarvan slechts deze is dat, voor zover als gevolg van een aanleg of instandhouding van het werk van een concrete schade blijkt, van die gebleken schade de vergoeding kan worden gevorderd".

Schade kan daardoor gedurende de gehele periode van instandhouding blijken en worden gevorderd. Het schadevergoedingsstelsel van de BP biedt de mogelijkheid "dat wanneer bij het instellen van een vordering tot schadevergoeding ingevolge deze wet (de BP, *red.*) beroep wordt gedaan op schadefactoren waarvan wegens haar verband met toekomstige onzekere gebeurtenissen de betekenis nog niet met voldoende duidelijkheid kan worden bepaald, de rechter zijn beslissing daaromtrent uitstelt en de schade in zover dus eerst voor vergoeding in aanmerking doet komen wanneer daaromtrent meer zekerheid verkregen is". Dit laatste is in 1979 door de Hoge Raad nog eens bevestigd (2 februari 1979, NJ 1979, 384).

De reikwijdte van de schadevergoeding is breed, aldus het Gerechtshof 's Hertogenbosch (arrest van 14 oktober 2003 (LJN: AM3092)): "de financiële gevolgen van de beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van de eigendommen alsmede het woongenot van verzoeker (de gedoogplichtige, *red*) tot uitdrukking zullen moeten komen in de hoogte van de aan hem toe te kennen schadevergoeding".

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwoog in haar uitspraak van 14 juli 2004 dat "Gelet op het bepaalde in artikel 14 BP heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat ten aanzien van de vaststelling van de schadevergoeding de rechter competent is. Daaronder is tevens begrepen vergoeding van alle huidige en – in tegenstelling tot bij onteigening- nog in de toekomst opkomende schade, waaronder ook de schade die voortvloeit uit verminderde exploitatieve bruikbaarheid van de gronden als gevolg van de aanleg en instandhouding van de werken, en ook door appellant gestelde toekomstige schade in verband met feitelijke onverkoopbaarheid van de gronden, alsmede milieuschade."

Ook waardevermindering van de desbetreffende onroerende zaak komt in beginsel voor schadevergoeding in aanmerking. In 1970 heeft de Hoge Raad (NJ 1970, 368) uitgemaakt dat: "indien de rechthebbende op een onroerend goed door aanleg en instandhouding van een werk als bedoeld in de Belemmeringenwet Privaatrecht een schade lijdt in de waardevermindering van het goed, deze schade volledig moet worden vergoed". In 1979 (NJ 1979, 384) bevestigt de Hoge Raad dit nog eens in een zaak waarin waardevermindering van een onroerend goed werd uitgesloten van

vergoeding: "In de in art. 1 der wet (BP, *red*) voorkomende woorden "behoudens schadevergoeding" is geen beperking van het recht op schadevergoeding gelegen, en uit de geschiedenis van de wet blijkt, dat is gedacht aan een recht op volledige schadevergoeding. De opvatting dat de in waardevermindering gelegen schade op zichzelf niet voor vergoeding in aanmerking komt, vindt derhalve in de wet geen steun. Aan het recht op vergoeding van deze schade staat niet in de weg, dat de omvang ervan in geschil is.". Ten slotte is ook in het arrest van het Gerechtshof Arnhem van 13 april 2010 (LJN: BM 1190) bevestigd dat waardevermindering voor schadevergoeding in aanmerking kan komen.

Tweede lid

Op artikel 10.20 is artikel 15.12 van toepassing. Dit maakt het nodig om artikel 10.20 uit te sluiten van de toepassing van dit artikel.

Artikel 15.14

Hoewel de schadevergoeding doorgaans na oplegging van de gedoogplicht minnelijk wordt geregeld en een gang naar de rechter hierover zelden wordt gemaakt, is het niet uit te sluiten dat er een geschil over de uit te keren schadevergoeding kan ontstaan. Dit artikel regelt de toegang tot de rechter. In voorkomende gevallen kan een geschil middels een dagvaarding aan de civiele rechter worden voorgelegd.

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is aandacht besteed aan de vraag of de rechterlijke beslissing over de schadevergoeding bij de civiele rechter moet blijven of dat de bestuursrechter in de rede ligt. In het MDW-rapport buisleidingenconcessies is de aanbeveling gedaan de keuze tussen de civiele rechter of de bestuursrechter als bevoegde rechterlijke instantie bij besluiten omtrent schadevergoeding te laten afhangen van de uitkomsten van het MDW-project Evaluatie onteigeningswet. Het kabinet heeft met deze aanbeveling ingestemd⁸⁴. Uiteindelijk is voor de herziening van de onteigeningswet gekozen voor een aparte civielrechtelijke procedure voor het vaststellen van de schadevergoeding, naast de bestuursrechtelijke procedure inzake het onteigeningsbesluit⁸⁵. In de Omgevingswet blijft de civiele rechter bij onteigening bevoegd om de schadeloosstelling vast te stellen.

Voor de beslissing inzake schadevergoeding in de nieuwe gedoogplichtprocedure ligt het daarom voor de hand ook te kiezen voor de civiele rechter. Zodra op een onroerende zaak een gedoogplicht rust, kunnen zich als gevolg daarvan steeds nieuwe schadeveroorzakende gebeurtenissen voordoen. De rechter die beslist op een beroep inzake een gedoogplichtbeschikking kan de schadevergoeding dus niet 'in een keer' mee nemen bij zijn uitspraak. En overigens hoeft tegen de gedoogplichtbeschikking ook geen beroep te zijn ingesteld, terwijl wel een geschil bestaat over de schadevergoeding. Daarnaast is de ondernemer van het werk degene die aangesproken wordt voor schadevergoeding, en die ondernemer van het werk is lang niet altijd een bestuursorgaan. Op grond van deze overwegingen en het voornoemde kabinetsstandpunt wordt daarom de schadevergoedingsprocedure ter beoordeling aan de civiele rechter gelaten waarmee een exclusieve regeling wordt gegeven voor de schade die voortvloeit uit het handelen overeenkomstig de gedoogplichtbeschikking.

Onderdeel DA (artikel 16.1 Omgevingswet)

Deze bepaling wordt met het oog op het gebruik van de landelijke voorziening, op een aantal punten aangepast.

Het voornemen bestaat om bij algemene maatregel van bestuur ook andere informatieverplichtingen dan een melding te regelen. Om die reden ziet het eerste lid tevens op het verstrekken van gegevens en bescheiden ter voldoening aan een andere informatieverplichting dan een melding, voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

⁸⁴ Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 241.

⁸⁵ Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 174.

Het bestaande tweede lid wordt eveneens uitgebreid met andere informatieverplichtingen. Dit artikellid heeft betrekking op gevallen waarin de elektronische weg exclusief is voorgeschreven.

Voorts wordt in een nieuw derde lid bepaald dat voor aanvragen, meldingen en het voldoen aan andere informatieverplichtingen dan een melding, gebruik moet worden gemaakt van de landelijke voorziening van het digitaal stelsel in die gevallen waarin het gebruik van de elektronische weg voorgeschreven of mogelijk is. Dit artikel staat er niet aan in de weg dat marktpartijen eigen toepassingen ontwikkelen die aansluiten op de open koppelvlakken van het digitaal stelsel. Het digitaal stelsel is een open stelsel. Dat betekent dat het stelsel waar dat kan en mag, functionaliteit en content vrij beschikbaar stelt aan derden voor gebruik in hun eigen, al dan niet commerciële toepassingen. Een voorbeeld is een gebruiker die via een marktaplicatie of gemeenteloket een vergunning aanvraagt. De gebruiker merkt niet dat die applicatie componenten van het digitaal stelsel aanroept. De vergunningaanvraag wordt ook in zo'n geval overeenkomstig het vierde lid, via het digitaal stelsel verzonden naar het bevoegd gezag.

Het nieuwe vierde lid biedt een grondslag om net als in artikel 1.4 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht het geval was, regels te kunnen stellen over bijvoorbeeld de bestandsformaten van gegevens of bescheiden die bij de aanvraag, melding of bij het voldoen aan een andere informatieverplichting worden ingediend. Het gebruik van een schriftelijk formulier in geval van een schriftelijke aanvraag, zal worden voorgeschreven op grond van artikel 16.88.

Onderdeel DB (artikel 16.2 Omgevingswet)

In de toelichting bij dit artikel is aangegeven dat dit de grondslag biedt voor het stellen van standaarden voor omgevingsdocumenten. Beoogd was om *onder meer* regels te kunnen stellen over de vorm. Door de redactie van het artikel zou het echter alleen mogelijk zijn om vormvereisten/technische eisen te stellen en bijvoorbeeld geen regels over de semantiek. Om die reden wordt de bepaling aangepast. Dit artikel biedt de grondslag voor het stellen van standaarden voor omgevingsdocumenten die onder meer betrekking kunnen hebben op vorm of andere aspecten, zoals semantiek.

In het bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet is afgesproken dat standaarden zoveel mogelijk beleidsneutraal worden opgesteld en geen afbreuk doen aan lokale beleidsvrijheid. Gelet hierop en gelet op de technische aard van de regels ligt regeling bij ministeriële regeling voor de hand.

De in het vierde lid genoemde beperking in de mogelijkheid voor een ieder om een papieren afschrift te krijgen, ziet bijvoorbeeld op elektronische bestanden met driedimensionale weergave. De 'aard van het bestand' heeft geen betrekking op de omvang van het bestand als zodanig.

Onderdeel DC (artikelen 16.3 en 16.4 Omgevingswet)

Het eerste lid regelt de verplichte beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten aan een landelijke voorziening, in de huidige praktijk bekend onder de naam "Ruimtelijke.plannen.nl". Dit artikel kan vervallen, omdat omgevingsdocumenten ingevolge de regeling in afdeling 20.5, beschikbaar worden gesteld aan de beheerder van het register omgevingsdocumenten, dat onderdeel is van het digitaal stelsel. Onderdelen van dit artikel zijn verwerkt in afdeling 20.5.

Het tweede lid kan vervallen, omdat geen specifieke kennisgevings- of bekendmakingsverplichtingen worden voorzien die regeling op het niveau van algemene maatregel van bestuur behoeven.

Deze regeling voor een landelijke voorziening voor het indienen van aanvragen en het doen van meldingen als bedoeld in artikel 16.1, in de praktijk voor de inwerkingtreding van deze wet bekend als 'Omgevingsloket Online', kan vervallen gelet op de regeling in afdeling 20.5. Deze functionaliteit komt beschikbaar in de landelijke voorziening die onderdeel is van het digitaal stelsel. Onderdelen van dit artikel zijn verwerkt in afdeling 20.5.

Onderdelen DD en DE (opschrift paragraaf 16.2.2 en de artikelen 16.7, 16.12, 16.13 en 16.14 Omgevingswet)

De voor deze onderdelen voorgestelde wijzigingen zijn technisch van aard en betreffen het vervangen van “lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk” en “lozingsactiviteit”, door: wateractiviteit. Deze wijzigingen hangen samen met de voor artikel 5.7, derde lid, voorgestelde wijziging (zie onderdeel BB).

Onderdelen DF, DG en EZ (artikelen 16.15, 16.15a en 17.9 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om de artikelen 16.15 en 17.9 te wijzigen en in verband daarmee een nieuw artikel 16.15a aan de Omgevingswet toe te voegen.

De achtergrond van deze wijzigingen is tweeledig. In de eerste plaats wordt daarmee beoogd de benodigde wettelijke grondslag te creëren voor de gemeenteraad om gevallen aan te wijzen waarin zij gebruik wenst te maken van haar adviesrecht bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Dat adviesrecht is er alleen als sprake is van een geval waarin de vergunning voor die omgevingsplanactiviteit niet kan worden verleend met toepassing van daarvoor in het omgevingsplan zelf opgenomen regels over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning, maar gebruik moet worden gemaakt van het ‘buitenplanse’ criterium ‘evenwichtige toedeling van functies van locaties’, zoals voorgeschreven in de bij dit wetsvoorstel voorgestelde tekst voor artikel 5.21, tweede lid, onder b. Dit betreft de wijzigingen die betrekking hebben op artikel 16.15a, onder b.

De tweede achtergrond van deze wijzigingen houdt verband met artikel 17.9. Dit artikel, dat betrekking heeft op de gemeentelijke adviescommissie ten aanzien van in ieder geval rijksmonumentenactiviteiten voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft, is bij amendement gewijzigd.⁸⁶ Nadien is gebleken dat een deel van het artikel – dit betreft zowel een oorspronkelijk deel als een geamendeerd deel – , feitelijk thuis hoort in de algemene regeling voor advies in artikel 16.15 van het wetsvoorstel. Het betreft hier namelijk adviestaken van de commissie over op aanvraag te nemen besluiten op grond van de Omgevingswet. Om die reden zijn deze adviestaken in het voorstel uit artikel 17.9, tweede en derde lid, overgeheveld naar artikel 16.15a, onder c, en in lijn gebracht met de systematiek van de toedeling van een adviesrecht onder de Omgevingswet en de voorziene uitwerking daarvan in het voorgenomen Omgevingsbesluit.

Beide hiervoor genoemde wijzigingen betreffen situaties waarin het gaat om adviseurs waarvan het wenselijk is op wetsniveau tot uitdrukking te brengen dat die in ieder geval als adviseurs zullen worden aangewezen in het Omgevingsbesluit. Dit zou een aanzienlijke uitbreiding betreffen van artikel 16.15, vierde lid, waarin de verplicht aan te wijzen adviseurs zijn benoemd. Met het oog op de leesbaarheid wordt daarom voorgesteld dit in een afzonderlijk artikel, het nieuwe artikel 16.15a, te regelen.

De voorgestelde wijzigingen van artikel 16.15, eerste lid, houden in de eerste plaats in dat ook adviseurs kunnen worden aangewezen als het betreft advies aan een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag. Dit is voor beide hiervoor genoemde situaties – advies door de gemeenteraad en door de commissie – van belang. Zowel de gemeenteraad als de commissie adviseren namelijk, gelet op hun positionering binnen de gemeente, uitsluitend aan het college van burgemeester en wethouders en niet aan een ander bestuursorgaan als dat bevoegd gezag is. Het college zal niet altijd bevoegd gezag zijn bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, omgevingsplanactiviteit, of een rijksmonumentenactiviteit voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft. Het voornemen is echter wel om het college in het Omgevingsbesluit voor dergelijke aanvragen, in de situatie dat het geen bevoegd gezag is, altijd een adviesrecht toe te kennen. Dat brengt mee dat de gemeenteraad en de commissie in zo’n geval aan hun rol binnen de gemeente vorm kunnen geven door dan het college in zijn rol van

⁸⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 80.

adviseur te adviseren. Het voornemen is om dit in het Omgevingsbesluit op deze wijze te regelen, maar hiervoor is wel de bij deze wijziging voorgestelde grondslag in artikel 16.15, eerste lid, vereist.

Verder wordt voorgesteld om in artikel 16.15, eerste lid, de grondslag te laten vervallen om bij algemene maatregel van bestuur wettelijke adviseurs aan te wijzen die advies uitbrengen over het ontwerp van het besluit op de aanvraag. Achtergrond hiervan is in de eerste plaats een praktische: er is gebleken dat aan deze delegatiegrondslag bij de aanwijzing van wettelijk adviseurs in het voorgenomen Omgevingsbesluit geen behoefte bestaat. Daarnaast past het laten vervallen van deze grondslag ook goed in de systematiek van de in de Omgevingswet opgenomen regeling voor advies met instemming, die ervan uitgaat dat wettelijk adviseurs zo vroeg mogelijk in de procedure worden betrokken. Het (beperkt) aantal wettelijk adviseurs dat naar huidig recht nog over een adviesrecht over het ontwerpbesluit beschikt – de inspecteur op grond van artikel 6.3, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht en de hiervoor al genoemde gemeentelijke adviescommissie op grond van de Erfgoedwet in samenhang met artikel 15 van de Monumentenwet 1988 – geeft daarom ook juist de voorkeur aan een wettelijk adviesrecht over de aanvraag in plaats van over het ontwerpbesluit.

In het verlengde van deze wijziging wordt ook voorgesteld om in artikel 16.15, tweede lid, de grondslag om bij een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening wettelijk adviseurs over het ontwerpbesluit aan te wijzen, te laten vervallen.

De wijzigingen van artikel 17.9 behelzen het laten vervallen van het tweede lid, en het derde lid, onder a, van dat artikel, omdat de daarin geregelde adviestaken, met inachtneming van de systematiek van de toedeling van advies onder de Omgevingswet en de voorziene uitwerking daarvan in het voorgenomen Omgevingsbesluit, zijn overgeheveld naar artikel 16.15a, onder c. Artikel 17.9, derde lid, onder b, is daarbij niet meegenomen omdat deze adviestaak van de commissie – advies over het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving – niet een besluit op aanvraag betreft. Artikel 16.15 ziet juist uitsluitend op besluiten op aanvraag.

Onderdeel DH (artikel 16.16 Omgevingswet)

De in dit artikel voorgestelde wijziging betreft in de eerste plaats de vervanging van “besluit” door: beslissing. Hiermee wordt dit artikel in lijn gebracht met de in de Awb gehanteerde terminologie. Ook wordt dit artikel nu in lijn gebracht met de artikelen 5.41 en 18.3 van de Omgevingswet, waarin in dezelfde context al wordt gesproken over beslissing in plaats van “besluit”.

Verder wordt voorgesteld om aan artikel 16.16, eerste lid, een tweede zin toe te voegen. Deze zin maakt het mogelijk om in het voorgenomen Omgevingsbesluit bij de aanwijzing van gevallen waarin de voorgenomen beslissing op de aanvraag instemming behoeft, te kunnen bepalen dat dit uitsluitend geldt voor een positieve beslissing op de aanvraag. Bij de uitwerking van de bepalingen over instemming is gebleken dat aan deze mogelijkheid tot differentiatie behoefte bestaat. Het merendeel van de gevallen waarin een instemmingsrecht zal worden toegekend, zijn gevallen waarin een bestuursorgaan voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit als bevoegd gezag is aangewezen, maar voor een meervoudige aanvraag die mede betrekking heeft op die activiteit niet. In zo’n geval krijgt dat bestuursorgaan voor de meervoudige aanvraag voor zover het betreft ‘zijn activiteit’ een instemmingsrecht, zowel bij een voorgenomen beslissing tot verlening als tot weigering van de omgevingsvergunning voor die activiteit. Het voornemen is echter ook om in sommige gevallen een instemmingsrecht toe te kennen in verband met door het betreffende bestuursorgaan te borgen belangen die losstaan van het zijn van bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag. In die situatie kan met het oog op de voorkoming van bestuurlijke lasten de instemming worden beperkt tot de gevallen waarin de voorgenomen beslissing op de aanvraag strekt tot het verlenen van de omgevingsvergunning voor de activiteit. In zo’n geval bestaat niet het risico dat met een voorgenomen weigering het beleid dat het instemmingsorgaan zelf voert bij de beslissingen op aanvragen waarvoor hij zelf bevoegd gezag is, wordt doorkruist. Een voorbeeld van zo’n geval is het instemmingsrecht voor de Minister

voor Wonen en Rijksdienst bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij het voornemen bestaat om een regel uit het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving te versoepelen.

Onderdeel DI (artikel 16.17 Omgevingswet)

Artikel 16.17 van de Omgevingswet biedt in zijn huidige formulering de grondslag om in afwijking van artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht de gronden voor het onthouden van instemming te bepalen bij algemene maatregel van bestuur. Bij de uitwerking van de bepalingen over instemming in het voorgenomen Omgevingsbesluit is echter gebleken dat ook om andere redenen afwijking van artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht nodig is. Het gaat hier om de mogelijkheid om naast gronden voor het onthouden van instemming ook gronden voor het verlenen van instemming te kunnen formuleren en om de mogelijkheid naast gronden met een facultatief karakter ('de instemming kan alleen worden onthouden als') ook gronden met een verplichtend karakter ('de instemming wordt alleen onthouden als') te kunnen formuleren. Om die reden wordt nu voorgesteld om artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht geheel buiten toepassing te verklaren en de regeling voor het verlenen of onthouden van instemming in haar geheel vorm te geven bij het voorgenomen Omgevingsbesluit. In verband hiermee is het ook nodig het opschrift van het artikel aan te passen.

Onderdeel DJ (artikel 16.20 Omgevingswet)

Artikel 16.20 regelt advies en advies met instemming over het projectbesluit. Dit betreft alleen advies en instemming met betrekking tot een projectbesluit voor zover dat beoogt te gelden als omgevingsvergunning. Dit is verduidelijkt in het eerste lid.

Het artikel zag niet op de zogeheten 'externe besluiten' van het projectbesluit. Dit zijn besluiten die op grond van een andere wettelijke regeling dan de Omgevingswet worden genomen, maar wel meegenomen kunnen worden in het projectbesluit. Ze worden op grond van artikel 5.52, tweede lid, onder b, aangewezen in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Het is wel wenselijk dat het bestuursorgaan dat oorspronkelijk bevoegd is om een dergelijk extern besluit te nemen in bepaalde gevallen in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen of het recht krijgt om instemming te verlenen. Met de toevoeging van het tweede lid wordt voorzien in een grondslag om dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen. De betreffende bepaling zal worden opgenomen in het voorgenomen Omgevingsbesluit.

Onderdeel DK (artikel 16.21, vierde lid, Omgevingswet)

In artikel 16.21, vierde lid, wordt de zinsnede "nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan" vervangen door: nadat het omgevingsplan is bekendgemaakt. Door deze wijziging sluit de tekst van dit artikellid beter aan bij de algemene bekendmakingsbepaling van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht.

Onderdeel DL (artikel 16.24 Omgevingswet)

Met het voorgestelde tweede lid van artikel 16.24 wordt in de Omgevingswet een breed toepasbare uitzonderingsregeling opgenomen voor kennelijke verschrijvingen bij de voorbereiding van besluiten en andere rechtsfiguren, waarvoor bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Bestuursorganen kunnen van deze regeling gebruik maken bij onder meer de voorbereiding van programma's, omgevingsplannen, omgevings- en waterschapsverordeningen, aanwijzingsbesluiten van onder meer zwemlocaties en gedoogplichtbeschikkingen.

Voorgesteld wordt om het voor bestuursorganen mogelijk te maken om bij de aanpassing van deze besluiten om reden van kennelijke verschrijvingen in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb de reguliere voorbereidingsprocedure te volgen.

Bij een kennelijke verschrijving moet worden gedacht aan een kennelijke fout in de beschrijving van het besluit of op de bijbehorende kaarten. Het gaat hierbij alleen om gevallen, waarbij voor iedereen duidelijk is dat er in het besluit of op bij dat besluit behorende kaart een onbedoelde fout is geslopen. Wijzigingen die voortkomen uit nieuwe (beleidsmatige) inzichten vallen hier dus uitdrukkelijk niet onder. In die gevallen is toepassing van afdeling 3.4 Awb aangewezen (tenzij het gaat om een geval als bedoeld in artikel 16.27, tweede lid, Omgevingswet).

Een bestuursorgaan zal bijvoorbeeld om redenen van snelheid van besluitvorming en beperking van bestuurslasten kunnen kiezen voor het toepassen van deze uitzonderingsmogelijkheid. Het is overigens aan het bestuursorgaan zelf om naar eigen inzicht, in het licht van een specifieke casus, te besluiten om deze regeling toe te passen: toepassing van de regeling is niet verplicht. Op die manier is maatwerk mogelijk en kan al naar gelang de specifieke omstandigheden van een geval door het bestuursorgaan worden beoordeeld of toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid passend is.

In artikel 16.68 Ow is voor de omgevingsvergunning nog een aanvullende mogelijkheid opgenomen om onder de daarbij gestelde voorwaarden afdeling 3.4 Awb buiten toepassing te verklaren.

Onderdeel DM (artikel 16.27 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om bestuursorganen bij de voorbereiding van een programma de mogelijkheid te bieden om onder voorwaarden bij wijzigingen van ondergeschikte aard een uitzondering toe te passen op het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Dezelfde regeling geldt dan ook voor documenten die voor het opstellen van een programma afzonderlijk worden vastgesteld. Bij de laatste categorie moet worden gedacht aan bijvoorbeeld de documenten die op grond van de kaderrichtlijn water ter voorbereiding van het stroomgebiedsbeheerplan afzonderlijk worden vastgesteld. Het bestuursorgaan kan kiezen voor het toepassen van deze regeling onder meer vanuit het oogpunt van snelheid van besluitvorming en het beperken van bestuurlijke lasten.

Een bestuursorgaan kan op grond van het tweede lid alleen afzien van de toepassing van afdeling 3.4 Awb als is voldaan aan een aantal strikte voorwaarden. Zo moet het allereerst gaan om een wijziging van ondergeschikte aard. Bij de beantwoording van de vraag of hiervan sprake is zal in ieder geval moeten worden gekeken naar de context van het programma. In het licht daarvan zal het bestuursorgaan moeten bezien welke gevolgen de wijziging met zich meebrengt. Als criterium geldt in ieder geval dat de wijziging niet mag leiden tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu. Als blijkt dat dat laatste wel het geval is, geldt de hoofdregel van het eerste lid en is afdeling 3.4 Awb van toepassing (behoudens in het geval van een kennelijke verschrijving zoals geregeld in artikel 16.24, tweede lid, Omgevingswet). De eis dat de wijziging niet mag leiden tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu is ook ingegeven door internationaalrechtelijke verplichtingen op het gebied van inspraak en de betrokkenheid van het publiek bij de totstandkoming van programma's en voorbereidende documenten, zoals die zijn vastgelegd in het verdrag van Aarhus en Europese richtlijnen. Deze internationale verplichtingen kunnen dus ook een grens stellen aan de mogelijke toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid. Alvorens van de mogelijkheid in dit lid gebruik te maken, zal het bestuursorgaan zich ervan moeten vergewissen of de toepassing in een specifiek geval niet in strijd komt met internationale verplichtingen. In de formulering van de wettelijke regeling is dit nog eens tot uitdrukking gebracht.

Bestuursorganen kunnen deze uitzonderingsmogelijkheid toepassen bij de voorbereiding van programma's. Een programma onder de Omgevingswet bevat maatregelen om aan een omgevingswaarde te voldoen of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Dat kunnen feitelijke maatregelen zijn, maar ook maatregelen, waarvoor nog een nader besluit nodig is (bijvoorbeeld het intrekken van omgevingsvergunningen). Laatstgenoemde besluiten kennen elk weer hun eigen totstandkomingsprocedures inclusief inspraak. Het programma bindt dan ook alleen het vaststellend bestuursorgaan. Op grond van artikel 16.2 en afdeling 20.5 van de Omgevingswet wordt een wijziging van een programma digitaal beschikbaar gesteld. Het publiek kan zijn reactie kenbaar maken bij het bestuursorgaan dat het gewijzigde programma vaststelt.

Ook kunnen burgers en bedrijven via het vertegenwoordigend orgaan invloed uitoefenen op de voorgestelde wijziging van het programma.

Sommige (onderdelen van) programma's kunnen wel rechtsgevolgen met zich meebrengen, zoals onderdelen van het beheerplan Natura 2000 en van programma's met een programmatische aanpak. In deze programma's kan een beschrijving van een activiteit zijn opgenomen als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan. Toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid in geval van wijzigingen van ondergeschikte aard voor ook deze onderdelen van programma's zou in potentie te verstrekkende gevolgen kunnen hebben. Hiervoor wordt toepassing van de voorgestelde regeling dan ook uitgesloten.

Zolang deze criteria in ogenschouw worden genomen, kan deze regeling door bestuursorganen worden toegepast voor mogelijk een groot aantal programma's en daarmee bestuurlijke lasten uitsparen en tijdswinst boeken. Naast de verplichte programma's, zoals die op het gebied van waterkwaliteit en geluid, kan hierbij ook worden gedacht aan onverplichte programma's die kunnen worden opgesteld door waterschap, gemeente, provincie en rijk. Maar ook voor programma's met een programmatische aanpak kan deze uitzonderingsregeling van belang zijn.

Onderdeel DN (artikel 16.28 Omgevingswet)

Eerste lid

De wijziging verduidelijkt welke documenten ter voorbereiding van het opstellen en de herziening van stroomgebiedsbeheerplannen ter inzage moeten worden gelegd. De tijdstippen en termijnen zijn geregeld in artikel 14 van de kaderrichtlijn water, waarvan dit artikel de implementatie vormt.

Tweede lid

Vanwege de wijziging van de tekst in het eerste lid, moeten ook redactionele aanpassingen plaatsvinden in het tweede lid.

Daarnaast moet op grond van artikel 9, aanhef en onder 3, van de richtlijn overstromingsrisico's, de inspraak bij de overstromingsrisicobeheerplannen gecoördineerd worden met de inspraak bij de stroomgebiedsbeheerplannen. Op grond van het tweede lid van artikel 16.28 bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen voor zowel een ontwerp van een stroomgebiedsbeheerplan als een ontwerp van een overstromingsrisicobeheerplan daarom zes maanden.

Onderdeel DO (artikel 16.30 Omgevingswet)

Het tweede lid van artikel 16.30 is redactioneel aangepast overeenkomstig het nieuwe tweede lid van artikel 16.71. Door deze nieuwe redactie wordt direct duidelijk dat de afdelingen 3.6 en 3.7 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan.

Onderdeel DOa (artikel 16.31 Omgevingswet)

Voor de achtergrond van de wijziging van "afwijkactiviteit" in "omgevingsplanactiviteit" in artikel 16.31 wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Deze bepaling zal in de praktijk vooral betekenis hebben voor vergunningen voor omgevingsplanactiviteiten die zijn verleend met toepassing van de regels in artikel 5.21, tweede lid, onder b. Daarvoor is in artikel 4.17 van de Omgevingswet bepaald dat het omgevingsplan daarmee binnen 5 jaar in overeenstemming moet worden gebracht.

Onderdeel DP (paragraaf 16.3.5 en artikel 16.32a Omgevingswet)

Door aan afdeling 16.3 toe te voegen dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ook van toepassing is op het peilbesluit is er in het Omgevingsbesluit geen aparte regeling nodig voor het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Onderdeel DQ (artikel 16.33, vierde lid, Omgevingswet)

Deze wijziging hangt samen met onderdeel CI.

Onderdeel DR (artikel 16.35 Omgevingswet)

Paragraaf 16.4.1 is op grond van onderdeel a niet van toepassing op plannen of programma's die alleen betrekking hebben op nationale defensie of op een noodtoestand als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. In dit artikel is aangesloten bij de smb-richtlijn door een uitzondering op te nemen voor nationale defensie in plaats van defensieactiviteiten. Hierbij kan gedacht worden aan uitvoering van de taken van de krijgsmacht, zoals opgenomen in artikel 97, eerste lid, van de Grondwet. Daarnaast komt de term "noodsituatie" niet voor in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. De Minister-President kan op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden de beperkte of de algemene noodtoestand afkondigen. Het artikel is op deze onderdelen aangepast.

Onderdeel DS (artikel 16.36 Omgevingswet)

Het is gebleken dat het stellen van nadere regels over de procedure voor de raadpleging over de plan-mer-beoordeling niet nodig is. Daarom komt de verplichte grondslag in het zesde lid te vervallen. Mocht het stellen van nadere regels op een later moment toch nodig blijken, dan biedt artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder e van de Omgevingswet, dat wordt geletterd van e tot f in dit wetsvoorstel, een generieke grondslag voor dergelijke procedurele bepalingen.

Onderdeel DT (artikel 16.37 Omgevingswet)

Volgens artikel 16.37, onder b, mag onder omstandigheden gebruik worden gemaakt van andere milieueffectrapporten. Aan dit artikel is toegevoegd dat als aanvullende mogelijkheid bij het opstellen van het MER ook gebruik kan worden gemaakt van informatie die op grond van andere EU-regelgeving is verkregen. Hiermee is voorzien in de implementatie van artikel 5, derde lid, van de smb-richtlijn.

Onderdeel DU (artikelen 16.38 en 16.39 Omgevingswet)

Artikel 16.38

Het is niet nodig gebleken de grondslag van artikel 16.38, tweede lid in te vullen in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Oorspronkelijk was beoogd deze grondslag in te vullen door een termijn in het voorgenomen Omgevingsbesluit op te nemen waarbinnen het advies over de reikwijdte en het detailniveau van het plan-MER moet worden uitgebracht. Hiervan is echter afgezien, omdat dit niet in lijn is met het uitgangspunt om zo weinig mogelijk regels te stellen over het verkeer tussen bestuursorganen. Door de verplichte grondslag te wijzigen in een facultatieve grondslag wordt wel de mogelijkheid opengelaten om regels te stellen over de procedure voor de raadpleging over de reikwijdte en het detailniveau van het plan-MER, als hier op een later moment behoefte aan is. Deze wijziging voorkomt dat er onnodige regels worden gesteld in het voorgenomen Omgevingsbesluit.

Artikel 16.39

De Commissie mer wordt aangemerkt als adviseur in de zin van artikel 3:5 van de Awb. De termijn voor het uitbrengen van adviezen bedraagt zes weken volgens artikel 3:16, eerste lid, van de Awb. Volgens artikel 3:16, tweede lid, van de Awb start de termijn voor het uitbrengen van advies de dag waarop het ontwerp-plan, en daarmee ook het milieueffectrapport, ter inzage wordt gelegd. De formele termijn vangt aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd. Omdat de Awb al in een regeling voorziet, is het niet nodig gebleken om in het voorgenomen Omgevingsbesluit nadere regels te stellen. Door de verplichte grondslag te wijzigen in een facultatieve grondslag wordt wel de mogelijkheid opengelaten om regels te stellen.

Onderdeel DV (artikelen 16.42a en 16.42b Omgevingswet)

Artikel 16.42a

Artikel 10 van de smb-richtlijn bevat een verplichting voor lidstaten om te voorzien in monitoring van de uitvoering van plannen en programma's, onder meer om onvoorziene negatieve effecten in een vroeg stadium te kunnen identificeren en vervolgens na te gaan of passende herstellende maatregelen nodig zijn. Met de voorgestelde bepaling wordt een grondslag geboden om dit in het voorgenomen Omgevingsbesluit te regelen.

Artikel 16.42b

Het SEA-protocol bij het Verdrag van Espoo en de smb-richtlijn verplichten tot het betrekken van andere staten als een plan of programma mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Dit leidt tot een aantal procedurele eisen, die worden geïmplementeerd in een aparte afdeling van het voorgenomen Omgevingsbesluit, namelijk afdeling 9.3. Met het voorstel voor artikel 16.42b wordt een aparte grondslag in de Omgevingswet opgenomen voor de regels over milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband. Het gaat onder meer om procedurele regels die zien op een plan of programma dat in Nederland tot stand komt en grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Ook worden procedurele regels gesteld die zien op de situatie dat Nederland milieueffecten ondervindt van een plan of programma dat in een andere staat tot stand komt.

Onderdeel DW (artikel 16.43 Omgevingswet)

Eerste lid

Dit eerste lid is niet gewijzigd maar wordt hier nader toegelicht in verband met de wijziging van artikel 5.26, vierde lid.

In dit lid is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur onder andere de projecten en de daarvoor benodigde besluiten worden aangewezen waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt (onderdeel b).

In artikel 5.26, vierde lid, is bepaald dat voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen van milieubelastende activiteiten de beoordelingsregels er alleen toe strekken dat de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, plaatsvindt. Dit zijn de gevallen waarvoor onder het huidig recht een zogeheten omgevingsvergunning beperkte milieutoets vereist is in het kader van de milieueffectrapportage.

Als uit deze beoordeling volgt dat een MER moet worden gemaakt, wordt een nieuwe aanvraag ingediend waarop het volledige beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit uit het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing is. Deze omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is dan het besluit waarvoor het MER moet worden gemaakt. In de aanwijzing van de besluiten op grond van dit lid wordt alleen de milieubelastende activiteit genoemd, die als zodanig dus beide varianten in zich heeft.

Tweede lid

Het tweede lid stelt zeker dat geen mer-beoordeling hoeft plaats te vinden als (direct) vast staat dat degene die voornemens is het project uit te voeren een MER maakt. Degene die voornemens is het project uit te voeren kan zowel een particuliere partij zijn als een overheidsorgaan.

Derde lid

Op grond van artikel 16.43, derde lid, houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing over de mer-beoordeling rekening met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn en de resultaten van eerder uitgevoerde controles of andere beoordelingen van milieueffecten die op grond van andere EU-regelgeving is verkregen. Dit artikel is de implementatie van artikel 4, vijfde lid, van de herziene mer-richtlijn en komt overeen met artikel 7.17, derde lid, onder a en b van de Wet milieubeheer, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb.).⁸⁷

Op grond van artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder f, van de Omgevingswet, zullen bij algemene maatregel van bestuur regels over de mer-beoordeling worden gesteld. Het motiveringsvereiste in het derde lid van dit artikel is daarom geschrapt.

Onderdeel DY (artikel 16.44 Omgevingswet)

Eerste lid

In het eerste lid is de mogelijkheid voor het bevoegd gezag opgenomen om ontheffing te verlenen van de verplichtingen op grond van deze paragraaf. Artikel 1, derde lid, van de herziene mer-richtlijn biedt de mogelijkheid ontheffing te verlenen voor de verplichtingen om een MER te maken of mer-beoordeling uit te voeren voor projecten of onderdelen van projecten, voor zover die alleen bestemd zijn voor defensie en voor projecten met als doel een noodtoestand te bestrijden. Voorwaarde hierbij is dat toepassing van de mer-richtlijn in die gevallen nadelige gevolgen zou hebben voor deze doeleinden. Wanneer er sprake is van een project dat gedeeltelijk bedoeld is voor defensie en gedeeltelijk voor civiel (mede)gebruik, dan geldt de mogelijkheid om ontheffing te verlenen dus alleen voor de onderdelen die alleen voor defensie zijn. Voor wanneer sprake is van een noodtoestand is aansluiting gezocht bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.4 van de Wet milieubeheer, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb.).

Tweede lid

In artikel 16.44, tweede lid, is een mogelijkheid tot ontheffing met betrekking tot de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht opgenomen. De ontheffing kan door Onze Minister worden verleend en kan alleen worden verleend als de mer-plicht of de mer-beoordeling leiden tot nadelige gevolgen voor het doel van het project en alleen als aan de doelstellingen van de mer-richtlijn wordt voldaan. Op grond van artikel 2, vierde lid, van de herziene mer-richtlijn kan slechts in uitzonderlijke gevallen voor een bepaald project ontheffing worden verleend. Of sprake is van een «uitzonderlijk geval», moet strikt worden uitgelegd. Uit gevallen in Europa waarvoor in het verleden ontheffing is verleend, volgt dat het moet gaan om situaties waarin een onmiddellijke noodzaak bestaat om een project uit te voeren en uitstel of afstel van dat project tot gevaarlijke situaties kan leiden of anderszins grote negatieve gevolgen kan hebben. Daarbij moet er geen reële mogelijkheid zijn geweest om het betreffende project eerder uit te voeren. Het kan bijvoorbeeld gaan om situaties waarin een overstroming dreigt of net heeft plaatsgevonden en met spoed maatregelen moeten worden getroffen om dat te voorkomen of de schade te herstellen.

Vanwege het Verdrag van Espoo is de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing in de mer-richtlijn beperkt tot gevallen waarin het project geen aanzienlijke nadelige milieugevolgen voor een andere staat kan hebben. De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.5 van de Wet

⁸⁷ Wetsvoorstel ligt thans ter behandeling bij de Eerste Kamer (kamerstukken 34287)

milieubeheer, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb.). Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.88 kunnen regels gesteld worden over de procedure voor een besluit voor de ontheffing.

Onderdeel DZ (artikel 16.45 Omgevingswet)

Eerste lid

Artikel 4, vierde lid, van de herziene mer-richtlijn bevat de verplichting voor de opdrachtgever tot het verstrekken van bepaalde informatie aan het bevoegd gezag wanneer moet worden beoordeeld of een project aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Uit de definities van de mer-richtlijn volgt dat de opdrachtgever zowel een particuliere partij kan zijn als een overheidsorgaan zodat niet alleen bij besluiten op aanvraag het voornemen een project uit te voeren moet worden meegedeeld. Het eerste lid is daarop aangepast.

De mer-richtlijn kent geen plicht tot het mededelen van het voornemen een mer-plichtig project uit te voeren. De verwijzing in het eerste lid naar artikel 16.43 is daarom nader ingekaderd tot de mer-beoordelingsplichtige projecten.

Tweede lid

De mededeling van het voornemen is niet nodig als degene die voornemens is het project uit te voeren zonder een voorafgaande beoordeling (direct) een MER maakt. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 16.43, tweede lid.

Derde lid

Artikel 4, vierde lid, van de herziene mer-richtlijn bevat de verplichting om bij de mededeling van het voornemen bepaalde informatie te verstrekken. Met de voorgestelde bepaling wordt een grondslag geboden om dit in het voorgenomen Omgevingsbesluit te regelen.

Onderdeel EA (artikel 16.46 Omgevingswet)

Eerste lid

In artikel 5, tweede lid, van de herziene mer-richtlijn is geen sprake meer van een aanvraag om een vergunning, maar van een opdrachtgever die bij het bevoegd gezag kan verzoeken om een advies over de reikwijdte en detailniveau van de in het MER op te nemen informatie. Uit de definities van de mer-richtlijn volgt dat de opdrachtgever zowel een particuliere partij kan zijn als een overheidsinstantie. Het eerste lid is op dit punt gewijzigd.

Derde lid

Het is niet nodig gebleken de grondslag van artikel 16.46, derde lid in te vullen in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Door de verplichte grondslag te wijzigen in een facultatieve grondslag wordt wel de mogelijkheid opengelaten om regels te stellen over de procedure voor de raadpleging over de reikwijdte en het detailniveau van het project-MER, als hier op een later moment behoefte aan is. Deze wijziging voorkomt dat er onnodige regels worden gesteld in het voorgenomen Omgevingsbesluit.

Onderdeel EB (artikel 16.47 Omgevingswet)

Zie de toelichting bij onderdeel DU.

Onderdeel EC (artikel 16.49 Omgevingswet)

Eerste lid

Bij de aanvraag om een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, waarvoor een MER wordt gemaakt, wordt een MER gevoegd. Als ontheffing is verleend, is dit artikel niet van toepassing. De 'tenzij' clause in onderdeel a kan daarom vervallen.

Bij een aanvraag om een mer-plichtig besluit is de mededeling van het voornemen daartoe niet nodig. Onderdeel b is daarom vervallen. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting op artikel 16.45, eerste lid.

Vierde lid

Het vierde lid regelt dat het bevoegd gezag de beslissing op de aanvraag aanhoudt, als nog niet is beslist of er een MER moet worden gemaakt. Wanneer het een aanvraag betreft om een op grond van artikel 5.26, vierde lid, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, is er geen reden de aanvraag aan te houden. De beslissing of een MER moet worden gemaakt, is in die gevallen namelijk inhoudelijk hetzelfde als de beslissing op de aanvraag. Om die reden wordt voor die gevallen een uitzondering gemaakt in het vierde lid.

Vijfde lid

Aan artikel 16.49 wordt een vijfde lid toegevoegd. Het vijfde lid voorziet erin dat degene die de aanvraag om een besluit indient, het MER kan aanvullen als het MER niet voldoet aan de inhoudsvereisten van artikel 16.52, of onjuistheden bevat. Hiermee wordt artikel 5, derde lid, onder c, van de herziene mer-richtlijn geïmplementeerd. Dit lid komt overeen met artikel 7.28, derde lid, van de Wet milieubeheer, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb.). Omdat een inhoudelijke beoordeling moet plaatsvinden, dient de aanvraag te worden afgewezen in plaats van buiten behandeling te worden gelaten. Er is dan geen sprake van buitenbehandelingstelling in de zin van artikel 4:5, eerste lid, Awb (zie ook ABRvS 6 november 2013, 201300471/1/A3, ECLI:NL:RVS:2013:1823). Om het MER in dat geval toch aan te kunnen laten vullen, is die mogelijkheid in het nieuwe vijfde lid opgenomen.

Onderdeel ED (artikel 16.52 Omgevingswet)

Derde lid

De herziene mer-richtlijn bevat niet meer de term "voorgenomen project", maar "project". Dat is in dit lid aangepast.

Vierde lid

Op grond van artikel 5, eerste lid, onder d, van de herziene mer-richtlijn is degene die het project wil uitvoeren verplicht om de redelijke alternatieven te beschrijven in het MER. Dit vereiste is in artikel 16.52, tweede lid, onder b, al opgenomen en kan daarom in het vierde lid van dit artikel vervallen.

Onderdeel EE (artikel 16.53 Omgevingswet)

Op grond van artikel 16.53, tweede lid, onder a, kan het bevoegd gezag aan een besluit de voorschriften verbinden, die nodig zijn voor het beschermen van het milieu. Aan dit onderdeel zijn monitoringsmaatregelen toegevoegd. Deze toevoeging vormt de implementatie van artikel 8 bis, eerste lid, onder b, van de herziene mer-richtlijn en komt overeen met de wijziging van artikel

7.35, derde lid, onder a, van de Wet milieubeheer, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb.). Net zoals voor artikel 5.34 geldt, moeten onder "voorschriften" ook "beperkingen" worden verstaan.

Onderdeel EF (artikelen 16.53a en 16.53b Omgevingswet)

Artikel 16.53a

Op grond van artikel 8 bis van de herziene mer-richtlijn dient het bevoegd gezag aan te geven of er effecten van het project gemonitord moeten worden, onder meer om onvoorziene negatieve effecten in een vroeg stadium te kunnen identificeren en vervolgens na te gaan of passende herstellende maatregelen nodig zijn. Ook in de situatie dat niet zeker is of aanzienlijke milieueffecten zullen optreden, kunnen dus regels worden gesteld over de monitoring. Met de voorgestelde bepaling wordt een grondslag geboden om dit in het voorgenomen Omgevingsbesluit te regelen.

Artikel 16.53b

Het Verdrag van Espoo en de mer-richtlijn verplichten tot het betrekken van andere staten als een project mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Dit leidt tot een aantal procedurele eisen, die worden geïmplementeerd in een aparte afdeling van het Omgevingsbesluit, namelijk afdeling 9.3. Met het voorstel voor artikel 16.53b wordt een aparte grondslag in de Omgevingswet opgenomen voor de regels over milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband. Het gaat onder meer om procedurele regels die zien op een project dat in Nederland tot stand komt en grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Ook worden procedurele regels gesteld die zien op de situatie dat Nederland milieueffecten ondervindt van een project dat in een andere staat tot stand komt.

Onderdeel EG (artikel 16.55 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om in het vierde lid van dit artikel de verwijzing naar "bouwactiviteit" te laten vervallen en "afwijkactiviteit" te vervangen door: omgevingsplanactiviteit. Voor de achtergrond van laatstgenoemde wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het laten vervallen van de bouwactiviteit in het artikellid houdt verband met de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Omdat de vergunningplicht voor het verrichten van een bouwactiviteit zoals die in de nieuwe systematiek zal worden vormgegeven alleen verband houdt met de toetsing of wordt voldaan aan de regels voor de technische bouwkwiteit in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving en dus niet met de regulering van activiteiten in het omgevingsplan, is er geen aanleiding om de mogelijkheid tot het stellen van aanvraagvereisten in het omgevingsplan ook betrekking te laten hebben op de bouwactiviteit.

Onderdeel EH (artikel 16.57 Omgevingswet)

Omdat de Monumentenwet 1988 is ingetrokken wordt artikel 16.57 van de Omgevingswet technisch aangepast waardoor dit aansluit op de Erfgoedwet.

Onderdelen EI (artikel 16.58 Omgevingswet)

In artikel 16.58 wordt geregeld de aanhoudingsregeling voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in verband met de gelding van een voorbereidingsbesluit. Voorgesteld wordt om dit artikel te laten vervallen, dit zowel vanwege de

voorgenomen omvorming van het voorbereidingsbesluit tot voorbeschermingsregels die onderdeel zijn van het omgevingsplan, als de voorgenomen splitsing van een bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de paragrafen 2.2.1.2 en 2.2.1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Onderdeel EJ (artikel 16.59 Omgevingswet)

Dit artikel is technisch aangepast aan de splitsing van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Zie voor de achtergronden voor deze wijziging paragraaf 2.2.1.3 in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Onderdeel EK (artikel 16.60 Omgevingswet)

Als uitvloeisel van het hiervoor genoemde voorstel om artikel 16.58 te laten vervallen wordt voorgesteld om de verwijzing naar het tweede lid van dat artikel in artikel 16.60 te laten vervallen.

Onderdeel EL (artikel 16.62 Omgevingswet)

Derde en vierde lid

In het derde lid is de mogelijkheid voor de aanvrager van een omgevingsvergunning opgenomen om te verzoeken afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen op de voorbereiding van een beslissing om een omgevingsvergunning.

In principe is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning. Dat blijkt ook uit het nieuw voorgestelde vierde lid. Daarin wordt geregeld dat het bevoegd gezag in andere gevallen dan die genoemd in het derde lid afdeling 3.4 niet bij besluit van toepassing mag verklaren. Dit betekent dat het bevoegd gezag niet de bevoegdheid heeft om, in gevallen waarin de reguliere procedure van toepassing is, bij besluit alsnog afdeling 3.4 van de Awb toe te passen.

Het derde lid vormt de uitzondering op het in het vierde lid gehanteerde uitgangspunt van de reguliere procedure. Met de mogelijkheid om op verzoek van de aanvrager afdeling 3.4 van toe te passen kan maatwerk geleverd worden. Dit kan nuttig zijn bij meer ingrijpende activiteiten, waartegen naar verwachtingen meerdere belanghebbenden bedenkingen hebben. Ook de reguliere procedure biedt in principe voldoende mogelijkheden om belanghebbenden op passende wijze in de gelegenheid te stellen om hun zienswijze te geven over de aanvraag en de daarop te nemen beslissing. Maar afdeling 3.4 kan voordelen bieden vanwege de geformaliseerde regeling voor het indienen van zienswijzen.

Onderdeel EM (artikel 16.65 Omgevingswet)

De in dit artikel opgenomen wijzigingen zijn technische verbeteringen.

Onderdeel EN (artikel 16.71 Omgevingswet)

Aan artikel 16.71 worden twee leden toegevoegd. Op grond van het tweede lid zijn de afdelingen 3.6 en 3.7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing op de voorbereiding van een projectbesluit of een besluit ter uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54 van de Omgevingswet. Afdelingen 3.6 en 3.7 gaan over de bekendmaking en mededeling respectievelijk motivering van besluiten.

Artikel 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb bepaalt dat de afdelingen 3.6 en 3.7 van de Awb niet van toepassing zijn op besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Omdat

een projectbesluit of een besluit ter uitwerking daarvan ook algemeen verbindende voorschriften kan bevatten, zou twijfel kunnen ontstaan over de toepassing daarop van artikel 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. Het van toepassing verklaren van de afdelingen 3.6 en 3.7 van de Awb leidt er toe dat bij de voorbereiding van een projectbesluit of een besluit ter uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54 van de Omgevingswet, zal moeten worden voldaan aan de bepalingen van deze afdelingen in de Awb.

Het nieuwe derde lid is ontleend aan de artikelen 11 en 12 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Deze in te voegen bepaling hangt samen met de voorgestelde wijziging van artikel 16.86. Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 16.86.

Onderdeel EO (artikel 16.72)

Op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet moet een projectbesluit van waterschappen worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Deze goedkeuring door gedeputeerde staten is noodzakelijk vanwege de uit de Waterschapswet voortvloeiende functionele begrenzing van de taken en bevoegdheden van waterschappen. De goedkeuring door gedeputeerde staten is daarom gericht op het bieden van een extra waarborg voor een samenhangende benadering van de onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving bij de projectbesluitvorming door het waterschap. Bij de redactie van artikel 16.72 is ervoor gekozen om geen specifieke toetsingsgrond voor te schrijven. Dit betekent dat op grond van artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht door gedeputeerde staten slechts goedkeuring aan het projectbesluit van het waterschap kan worden onthouden wegens 'strijd met het recht'.

Vanuit de praktijk is gevraagd of de beoordeling door gedeputeerde staten of er sprake is van strijd met het recht, ook betrekking heeft op de door het dagelijks bestuur van het waterschap gemaakte afweging van betrokken belangen. Met andere woorden of het projectbesluit niet in strijd komt met andere (buiten het bereik van het functioneel bestuur) vallende belangen. Beoogd is om ruimte te bieden voor een dergelijke beoordeling. Dit blijkt echter onvoldoende uit de wetstekst. De voorgestelde wijziging strekt ertoe deze onduidelijkheid weg te nemen.

Hierbij is ervoor gekozen om de reikwijdte van de toets aan 'strijd met het recht' te verduidelijken. Hiertoe wordt een nieuw lid in artikel 16.72 ingevoegd. In dit lid is aangegeven dat gedeputeerde staten bij de beoordeling of er sprake is van strijd met het recht als bedoeld in artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht ook artikel 2.1, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet moeten betrekken. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat de toetsing door gedeputeerde staten of er sprake is van strijd met het recht, niet alleen de beoordeling omvat of er sprake is van strijd met een wet in formele zin, lagere regelgeving, of regels met een hogere status zoals het recht van de Europese Unie en een ieder verbindende verdragsbepalingen, maar ook de beoordeling omvat of

het projectbesluit voldoet aan de wettelijke opdrachten die het eerste en tweede lid van artikel 2.1, van de Omgevingswet aan de bestuursorganen die zijn belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving, geeft.

Het eerste lid van artikel 2.1 bepaalt dat een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap, zijn bevoegdheden uitoefent met het oog op de doelen van de Omgevingswet. Het tweede lid van artikel 2.1 bepaalt dat het bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houdt met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Dit betekent dat de beoordeling door gedeputeerde staten of er sprake is van strijd met het recht dus ook de beoordeling omvat of het dagelijks bestuur van het waterschap bij het vaststellen van het projectbesluit zich voldoende en op de juiste wijze rekenschap heeft gegeven van:

- de doelen van de Omgevingswet, en
- de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

De focus van de beoordeling door gedeputeerde staten ligt daarbij, conform het Bestuursakkoord Water, met name bij de doelen en belangen die geen betrekking hebben op het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer. Het gaat om de beoordeling of in het projectbesluit de ruimtelijke belangen, cultuurhistorische belangen, landschappelijke- of natuurbelangen en andere niet aan het waterbeheer gerelateerde belangen op de juiste wijze zijn betrokken en afgewogen en dat deze niet onevenredig worden geschaad.

Bij deze verduidelijking is, anders dan onder de Waterwet het geval was, dus niet gekozen voor het opnemen van de toetsingsgrond 'strijd met het algemeen belang'. Gekozen is voor een belangenkader dat gelijk is aan het belangenkader waaraan het projectbesluit van het waterschap moet voldoen. Gelet op de specifieke reikwijdte van de Omgevingswet en daarmee de specifieke reikwijdte van het belangenkader van een projectbesluit, dient de beoordeling door gedeputeerde staten van het projectbesluit te blijven binnen de reikwijdte van de belangen die onder de Omgevingswet vallen. Hiermee wordt nauw aangesloten bij de sturing die artikel 2.1 van de Omgevingswet geeft op de wijze van uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Daarnaast sluit het aan bij de vormgeving van de interbestuurlijke verhoudingen in het wetsvoorstel en het uitgangspunt van terughoudendheid bij interbestuurlijke sturing en interventie.

Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Eerste Kamer is de reikwijdte van de toets van 'strijd met het recht' aan de orde geweest. In de memorie van antwoord is de regering met name ingegaan op de verhouding met artikel 2.2 en 2.3 van de wet. Ook hieruit volgt dat 'strijd met het recht' ook de beoordeling omvat of het waterschap heeft voldaan aan de wettelijke opdrachten die de Omgevingswet aan de bestuursorganen geeft die zijn belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving.⁸⁸

Onderdeel EP (artikel 16.78 Omgevingswet)

In artikel 16.78, eerste en vijfde lid, worden de zinsneden "met mededeling van een omgevingsplan" steeds vervangen door zinsneden: met bekendmaking van een omgevingsplan. Door deze wijziging sluit de tekst van deze artikelleden beter aan bij de algemene bekendmakingsbepaling van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht.

Onderdeel EQ (artikel 16.79 Omgevingswet)

De wijzigingen in dit artikel vloeien voort uit de motie Meijer c.s. die bij de behandeling van het voorstel van de Omgevingswet in de Eerste Kamer is aangenomen.⁸⁹ Die motie strekt ertoe om de termijn van inwerkingtreding voor omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten, zoals kappen van bomen of slopen te verlengen van twee naar vier weken. Bij de waardering van die motie heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aangekondigd dat daarbij ook wordt gezien of de (opschortende) termijn van twee weken bij omgevingsvergunningen voor andere (dan onomkeerbare) activiteiten terug kan worden gebracht naar de regeling voor inwerkingtreding in de huidige regelgeving.⁹⁰ Zo kan gedacht worden aan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit waarvoor nu op grond van de Wabo geldt dat die de dag na de bekendmaking in werking treedt.

In het voorgestelde artikel 16.79 is dit zo uitgewerkt dat voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen onomkeerbare activiteiten de vergunning in werking treedt vier weken nadat het besluit is bekendgemaakt (of in voorkomende gevallen wanneer van de bekendmaking daarvan mededeling is gedaan). Daarmee wordt voor die activiteiten een termijn van vier weken conform de motie zeker gesteld. Om te zorgen voor maximale duidelijkheid bij de toepassing in de praktijk is niet gekozen voor een open norm als "onomkeerbare activiteiten" maar voor aanwijzing van concrete activiteiten bij algemene maatregel van bestuur. Anders kan in de praktijk discussie ontstaan of een activiteit, of combinatie van activiteiten, wel of niet onomkeerbaar is. Deze zullen

⁸⁸ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 10-11.

⁸⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, K.

⁹⁰ Verslag EK 2015/16, nr. 23, item 8.

zo worden geformuleerd dat in ieder geval de in de motie genoemde activiteiten “slopen” en “kappen” daaronder vallen.

Onderdeel ER (artikel 16.80)

In verband met de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, wordt voorgesteld om in dit artikel aan de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit toe te voegen de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk. De aanvullende inwerkingtredingsbepaling vanwege de Kernenergiewet die dit artikel bevat, kan gelet op doel en strekking daarvan na voornoemde splitsing van belang zijn voor de omgevingsvergunning voor alle genoemde activiteiten.

Onderdeel ES (artikel 16.81)

Het voornemen is dat dit artikel bij het voorstel voor de Aanvullingswet bodem zal komen te vervallen. Desondanks is in dit wetsvoorstel toch in een wijziging van het artikel voorzien, voor het – onverhoopte – geval dat de voorziene Aanvullingswet bodem niet gelijktijdig met de Omgevingswet in werking zal kunnen treden. De voorgestelde wijziging houdt verband met de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan. Binnen de nieuwe systematiek na die splitsing is artikel 16.81 alleen nog van belang voor de bouwactiviteit die met een vergunning vooraf wordt getoetst aan het omgevingsplan. Het betreft hier de omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk. De bouwactiviteit voor de technische beoordeling valt buiten de reikwijdte van het artikel omdat het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving, dat het beoordelingskader zal vormen voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een dergelijke bouwactiviteit, geen regels zal bevatten over bodemverontreiniging.

Onderdeel ET (artikel 16.82)

In verband met de voorgenomen splitsing van de bouwactiviteit in een bouwactiviteit voor de technische beoordeling en een bouwactiviteit voor de toets aan het omgevingsplan, zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, wordt voorgesteld om in dit artikel aan de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit toe te voegen de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk. De aanvullende inwerkingtredingsbepaling vanwege doelmatige uitvoering en handhaving die dit artikel bevat, kan gelet op doel en strekking daarvan na voornoemde splitsing van belang zijn voor de omgevingsvergunning voor alle genoemde activiteiten.

Onderdeel EU (artikel 16.85 Omgevingswet)

Uit artikel 16.85 blijkt onvoldoende duidelijk met welke beroep het beroep tegen een besluit over een ontheffing wordt gebundeld. Bedoeld is dat het beroep tegen een dergelijk besluit wordt gebundeld met het beroep tegen het besluit waarover de instructieregel waarvan ontheffing is verzocht, is gesteld. Bijvoorbeeld als de instructieregel gaat over de inhoud van het omgevingsplan, wordt het beroep tegen een besluit tot verlening van de ontheffing gebundeld met het beroep tegen het omgevingsplan waarover de instructieregel is gesteld. Met de voorgestelde wijziging wordt dit duidelijker tot uitdrukking gebracht.

Daarnaast wordt dit artikel zo gewijzigd dat dit niet langer ziet op de weigering om een ontheffing van instructieregels te geven. Het ligt voor de hand dat een weigering van een dergelijke ontheffing de beroepsmogelijkheden volgt van het besluit waarover de betrokken instructieregel is

gesteld. Artikel 9.1 van dit wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van bijlage 2 van de Awb op dit punt.

Verder wordt voorgesteld om voor zover het artikel betrekking heeft op een instemming als bedoeld in artikel 16.16, de zinsnede 'het verlenen van', te laten vervallen. Met dit onderdeel van artikel 16.85 is beoogd zowel het positieve als het negatieve besluit over instemming onder de reikwijdte daarvan te brengen. Genoemde zinsnede zou echter ten onrechte de indruk kunnen wekken dat het alleen gaat om het positieve besluit over instemming. De voorgestelde wijziging neemt dit misverstand weg. Met deze wijziging komt de formulering van dit artikel in lijn met artikel 16.18, waarin ook in neutrale zin over 'het besluit over instemming' wordt gesproken.

Onderdeel EV (artikel 16.86 Omgevingswet)

In het verslag van een schriftelijk overleg van 23 augustus 2016⁹¹ is naar aanleiding van de tweede evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet (Chw)⁹² gemotiveerd aangegeven dat de artikelen 1.6, tweede lid, en 1.6a uit de Crisis- en herstelwet bij intrekking van de Chw niet worden overgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Deze Chw-bepalingen lenen zich niet goed voor een generieke regeling in de Awb. Met beide bepalingen wordt beoogd om te voorkomen dat door een latere indiening van beroepsgronden de versnelde uitspraaktermijn in het gedrang komt. In het bovenbedoelde verslag wordt de conclusie van de onderzoekers dat het effect van beide Chw-bepalingen 'zeer beperkt' is, genuanceerd, omdat deze bepalingen ook een niet meetbaar effect kunnen hebben gehad, dat in dit evaluatieonderzoek niet is meegenomen. Omdat aangenomen mag worden dat in veel gevallen beide artikelen tot gevolg hebben gehad dat binnen de beroepstermijn de beroepsgronden volledig zijn ingediend, wordt voorgesteld om beide bepalingen over te hevelen naar de Omgevingswet. Immers in de Omgevingswet is – in navolging van de Chw – een versnelde uitspraaktermijn van zes maanden opgenomen voor beroepszaken tegen een projectbesluit (artikel 16.87, eerste lid).

Bij de formulering van deze aanvullende bepalingen is rekening gehouden met een eerder door de Afdeling advisering van de Raad van State gegeven advies.⁹³

Onderdeel EW (artikel 16.88 Omgevingswet)

Artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet bevat een grondslag voor het stellen van procedurele en vormvereisten met betrekking tot besluiten op grond van de Omgevingswet. De regels over de project-mer, die zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van het voorgenomen Omgevingsbesluit, kunnen echter ook betrekking hebben op besluiten die niet op grond van de Omgevingswet worden genomen, zoals besluiten op grond van de Kernenergiewet. Daarom wordt met deze wijzigingsbepaling artikel 16.88 van de Omgevingswet voorzien van een aparte grondslag voor mer-(beoordelings)plichtige besluiten.

Onderdeel EY (artikel 16.89 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om in de opsomming van artikel 16.89 Ow, als nieuw onderdeel e, de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning toe te voegen. Ter implementatie van deze richtlijn wordt ook voorgesteld om dit programma toe te voegen aan artikel 3.9 van de Omgevingswet (zie toelichting bij de wijziging van artikel 3.9). In het voorgenomen Omgevingsbesluit zullen aan het maritiem ruimtelijk plan, net als in de Waterbesluit, onder meer eisen worden gesteld over de actualisatie van dit programma. Ook de richtlijnbeepaling over samenwerking met andere staten krijgt daarin een plaats. Met het toevoegen van de kaderrichtlijn maritieme planning wordt duidelijk, dat er ook op grond van artikel 16.88 regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van deze richtlijn.

⁹¹ Kamerstukken II 2015/16, 32 127, nr. 219, blz. 13.

⁹² Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 200.

⁹³ Advies W14.11.0238/IV, zie www.raadvanstate.nl of Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4, blz. 25 (onderdeel e).

Onderdeel EZ (artikel 17.9 Omgevingswet)

De voor artikel 17.9 voorgestelde wijzigingen houden verband met de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van artikel 16.15 en de toevoeging van een nieuw artikel 16.15a. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij dat onderdeel.

Onderdeel FA (artikel 17.10 Omgevingswet)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 17.10 van de Omgevingswet aan te passen. Artikel 17.10 van de Omgevingswet ziet op de Stichting advisering bestuursrechtspraak (hierna: StAB). De StAB is nu geregeld in de artikelen 8.5 tot en met 8.8 van de Wet ruimtelijke ordening, artikel 6.5b van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de artikelen 20.14 tot en met 20.17 van de Wet milieubeheer.

De Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden met deze wet in het geheel ingetrokken. De Wet milieubeheer blijft voor een deel in stand.

In de Omgevingswet is als lijn gehanteerd dat op grond van artikel 17.10 van de Omgevingswet alleen de taken uit de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bij algemene maatregel van bestuur opgenomen zouden worden, omdat deze wetten komen te vervallen⁹⁴. Voorgesteld wordt artikel 17.10 als volgt aan te passen.

In de eerste plaats wordt voorgesteld om niet bij algemene maatregel van bestuur de taakomschrijving en onafhankelijkheid van de StAB op te nemen, maar beleidsneutraal op wetsniveau.

Ten tweede wordt voorgesteld om de bepalingen op grond van de Wet milieubeheer voor zover ze de StAB betreffen over te hevelen naar de Omgevingswet. Op dit moment verwijst artikel 17.10 van de Omgevingswet naar de Wet milieubeheer voor de organisatie van de StAB. Daarnaast staat er in de Wet milieubeheer nog een taakomschrijving, die naast het bepaalde in artikel 17.10 Omgevingswet staat. Bij nader inzien is er geen reden om de organisatie van de StAB en één taakomschrijving in de Wet milieubeheer te laten staan. Omwille van de inzichtelijkheid en uniformiteit van de regelgeving wordt daarom in artikel 8.22, onderdeel DD, voorgesteld de artikelen 20.14 tot en met 20.17 van de Wet milieubeheer te laten vervallen en de inhoud ervan (deels) op te nemen in artikel 17.10 van de Omgevingswet. Hieronder wordt uitgelegd waarom niet alle bepalingen overgenomen worden.

Niet alle bepalingen uit de Wet milieubeheer krijgen hun beslag in de Omgevingswet.

Artikel 20.14, eerste lid, van de Wet milieubeheer betreft de machtiging van de Minister om namens de Staat de StAB op te richten. Aangezien de StAB inmiddels is opgericht, is deze machtiging niet meer nodig en kan de bepaling in zijn geheel vervallen.

Artikel 20.17 van de Wet milieubeheer ziet op de financiering van de StAB. Ook deze bepaling wordt niet overgenomen. Naar aanleiding van een toekomststudie en subsidie-evaluatie naar de rol en positionering van de StAB is eind 2015 besloten dat de StAB zal overgaan naar het ministerie van Veiligheid en Justitie. In lijn met de nieuwe positionering zal het ministerie van Veiligheid en Justitie voortaan de StAB de subsidie verlenen. Juridisch wordt dit met artikel 10.4 vastgelegd in artikel 50 van de Wet Justitie-subsidies.

Hieronder is een omzettingstabel opgenomen, waarin volledigheidshalve naast de regels uit de Wet milieubeheer ook de regels uit de Wet ruimtelijke ordening en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn opgenomen.

Artikel Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening of Wet algemene bepalingen	Artikel in Omgevingwet of Wet Justitie-

⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

omgevingsrecht	Subsidies
20.14, eerste lid, van de Wet milieubeheer en 8.5, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (machtiging tot oprichting)	vervallen
20.14, tweede lid, van de Wet milieubeheer en 8.5, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (wijziging of ontbinding)	vervallen (staat in statuten)
20.14, derde lid, van de Wet milieubeheer en 8.5, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (inhoud statuten)	Vervallen (staat in statuten)
20.15 van de Wet milieubeheer, 8.6 van de Wet ruimtelijke ordening en 6.5b, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (taakomschrijving)	17.10, tweede lid, van de Omgevingswet
20.16 van de Wet milieubeheer en 8.7 van de Wet ruimtelijke ordening (onafhankelijkheid personeel)	17.10, tweede lid, van de Omgevingswet
20.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer, 8.8, eerste lid, Wet ruimtelijke ordening en 6.5b, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	50 van de Wet Justitie-subsidies
20.17, tweede lid, van de Wet milieubeheer, 8.8, tweede lid, Wet ruimtelijke ordening en 6.5b, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	50 van de Wet Justitie-subsidies

Onderdeel FB (artikel 18.2 Omgevingswet)

Inleiding

Artikel 18.2 ondergaat een aantal redactionele verbeteringen. De verbeteringen zijn ingegeven door overwegingen van consistentie binnen de tekst van de Omgevingswet qua gebruik van een bepaalde terminologie of komen voort uit een behoefte om de tekst te verduidelijken.

Doorwerking flexibiliteitsregeling bij handhaving

Naar aanleiding van het eerder in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 4.13a (flexibiliteitsregeling) wordt opgemerkt dat deze regeling evenals de al bestaande flexibiliteitsregeling in artikel 5.16 een doorwerking krijgt in artikel 18.2. Artikel 4.13a (nieuw) maakt immers deel uit van de in het eerste lid van artikel 18.2 genoemde paragraaf 4.1.3. Hetzelfde geldt voor artikel 5.16, dat deel uitmaakt van de in het tweede lid genoemde paragraaf 5.1.2. De flexibiliteitsregeling voor het uitoefenen van bevoegdheden is dus ook van toepassing op de handhavingstaak zonder dat dit verder een wijziging van of expliciete bepaling in artikel 18.2 vergt.

Doorwerking bevoegdheidstoedeling bij grensgevallen (geheel of in hoofdzaak-criterium)

Min of meer hetzelfde kan worden opgemerkt voor de bevoegdheidstoedeling bij grensgevallen. Het kan voorkomen dat te handhaven activiteiten de territoriale begrenzing van een bestuursorgaan overschrijden. Voor dergelijke grensgevallen wordt in de huidige wet- en regelgeving (Wabo, Wm, Bor) en in de Omgevingswet (artikelen 5.11, 5.14, 5.44, 16.54, 16.66, 16.72) gewerkt met het criterium 'geheel of in hoofdzaak'. Voor de aanwijzing van de handhavingstaak werkt dit in hoofdstuk 5 bij de omgevingsvergunning en het projectbesluit gebruikte criterium door in het tweede en derde lid van artikel 18.2 zonder dat dit een expliciete bepaling vergt. Voor de aanwijzing van de handhavingstaak voor de naleving van algemene regels ontbreekt dit criterium

weliswaar in de Omgevingswet zelf, maar komt dit criterium expliciet terug in (afdeling 2.2 van) het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving.

Eerste en tweede lid (redactionele wijziging)

Uit oogpunt van consistentie qua het gebruik van een bepaald terminologie binnen het geheel van de Omgevingswet wordt voorgesteld in de eerste twee leden de terminologie “bij of krachtens” te vervangen door: op grond van.

Derde lid (redactionele verduidelijking)

Voorgesteld wordt de tekst van het derde lid te verduidelijken met een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 5.52, tweede lid, onder a. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet wordt duidelijk toegelicht welk bestuursorgaan belast is met de handhaving van het projectbesluit:

“Voor zover het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor de in het projectbesluit aangegeven activiteiten, is het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft genomen, ook bevoegd gezag voor toezicht op en handhaving van de daaraan verbonden voorschriften. Daar waar wordt afgeweken van het door het projectbesluit gewijzigde omgevingsplan, geldt dit als een handelen zonder vergunning of in strijd met het omgevingsplan en is het regulier bevoegd gezag belast met toezicht en handhaving.”⁹⁵

Om deze bedoeling duidelijker uit te laten komen in de tekst van het derde lid van artikel 18.2, wordt die tekst gewijzigd.

Op de besluiten, bedoeld in artikel 5.52, tweede lid, onder b, die worden aangewezen in het voorgenomen Omgevingsbesluit, geldt deze bevoegdheidstoedeling overigens niet. Die aanwijzing ziet op besluiten in het kader van (verkeers)wegen (verkeersbesluiten, onttrekking van een weg aan de openbaarheid). Voor zover dit type besluiten toezicht en handhaving vergt, berust die bevoegdheid bij de voor de verkeers- en wegenwetgeving bevoegde instanties, niet bij het bestuursorgaan dat het projectbesluit neemt.

Vierde lid (wijziging)

Voorgesteld wordt de tekst van het vierde lid te wijzigen. De eerste drie leden bepalen bij welk bestuursorgaan de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust voor de hoofdstukken 4 (algemene regels) en 5 (omgevingsvergunning, vergunningdeel van het projectbesluit). Het vierde lid heeft betrekking op ‘de overige gevallen’. Voorgesteld wordt de huidige formulering van het vierde lid te verduidelijken. Het vierde lid bevat als hoofdregel de zogenaamde ‘restbevoegdheid’ voor het college van burgemeester en wethouders.⁹⁶ In overeenstemming met de redactie van andere artikelen in de Omgevingswet wordt de toevoeging “van de gemeente waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht” geschrapt. Dat spreekt immers vanzelf.

Het vierde lid bevat niet alleen de hoofdregel voor de resterende hoofdstukken van de Omgevingswet, maar meteen ook een uitzonderingsbepaling (tenzij). Die uitzonderingsmogelijkheid ongeclausuleerd (tenzij), waarmee de deur lijkt te worden open gezet om bij algemene maatregel van bestuur veelvuldig van de bij wet in formele zin gegeven hoofdregel af te kunnen wijken. Om de huidige tekst te verduidelijken wordt voorgesteld de tenzij-bepaling te schrappen en deze te vervangen door een tweetal aanvullende zinnen, waarin die uitzonderingsmogelijkheid expliciet wordt begrensd door het in acht nemen van de algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden in artikel 2.3. Met inachtneming van die criteria wordt in het voorgenomen Omgevingsbesluit de handhavingstaak voor specifieke

⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 180 en blz. 583.

⁹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 583.

onderdelen toegedeeld.⁹⁷ Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de formulering “in overige gevallen” namelijk niet de strekking heeft dat de bestuursrechtelijke handhavingstaak geldt voor de volledige Omgevingswet. De eerste drie leden zien op de hoofdstukken 4 en 5, waarin en op grond waarvan allerlei activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden gereguleerd. Niet alle bij of krachtens de Omgevingswet gereguleerde onderwerpen hebben rechtstreeks betrekking op dit soort ‘activiteiten’, zoals artikel 1.2 al meteen duidelijk maakt: de Omgevingswet gaat niet alleen over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving, maar ook over de fysieke leefomgeving zelf. Dus bevatten ook niet alle hoofdstukken van de Omgevingswet regels over activiteiten, die net als de bij of krachtens de hoofdstukken 4 en 5 bestuurs- of strafrechtelijke handhaving vergen. In de naleving van die regels is op een andere wijze voorzien. Denk bijvoorbeeld aan de omgevingswaarden of instructieregels (hoofdstuk 2), de programma’s (hoofdstuk 3) en de grondexploitatie (hoofdstuk 12). Met de formulering ‘in alle overige gevallen’ is dus niet beoogd het college van burgemeester en wethouders (of een ander bestuursorgaan) een handhavingstaak te geven voor al dergelijke onderwerpen, die geen (bestuursrechtelijke) handhaving vergen.

Sommige hoofdstukken bevatten wel onderwerpen waarop de bestuursrechtelijke handhavingstaak kan zien. Een voorbeeld is de gedoogplicht (beschikking) in hoofdstuk 10. De gedoogplicht is een (aanvullend) instrument en dus niet zelf een ‘activiteit’, maar het instrument draagt wel onmiddellijk bij aan het kunnen uitvoeren van een activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bovendien is het niet naleven van een gedoogplicht (beschikking) strafrechtelijk gesanctioneerd (zie artikel 9.5 van dit wetsvoorstel), zodat in een voorkomend geval ‘de sterke arm’ erbij geroepen kan worden als de uitvoering van een activiteit wordt belemmerd in strijd met een geldende gedoogplicht. Niet beoogd is dat de naleving van een gedoogplicht als ‘in een overig geval’ bestuursrechtelijk moet worden gehandhaafd door het college van burgemeester en wethouders. Voor de gedoogplicht (beschikkingen) wordt in overleg met de bij de toepassing daarvan betrokken domeinen bezien voor welke van die plichten bestuursrechtelijke handhaving wenselijk is en bij welk bestuursorgaan die handhavingsbevoegdheid – het opleggen van een last onder bestuursdwang – zal worden belegd. Uitwerking van de keuzes die uit dit overleg volgen, vindt plaats in hoofdstuk 11, afdeling 11.1, van het voorgenomen Omgevingsbesluit.

Een ander voorbeeld van een onderwerp dat weliswaar geen ‘activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving’ is, maar wel handhaving vergt, is het zwemverbod op grond van artikel 2.38 van de Omgevingswet.

Onderdeel FC (artikel 18.3 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om artikel 18.3 op een aantal onderdelen te verduidelijken. In de eerste plaats wordt in het opschrift van het artikel “instemmend bestuursorgaan” vervangen door: instemmingsorgaan. Dit opschrift wordt daarmee gelijkloend aan het opschrift van artikel 5.41.

Verder wordt aan het begin van de bepaling het woord “ook” toegevoegd om daarmee te verduidelijken dat het hier gaat om een bestuursdwangbevoegdheid voor het instemmingsorgaan die bestaat *naast* de handhavingstaak van het bevoegd gezag op grond van artikel 18.2. Hoewel dit op zichzelf ook al volgt uit de systematiek van de artikelen 18.2 en 18.3, in onderlinge samenhang bezien, bleken hierover in de praktijk toch misverstanden te bestaan.

De overige wijzigingen die worden voorgesteld strekken ertoe te verduidelijken in welke gevallen de bestuursdwangbevoegdheid van het instemmingsorgaan aan de orde kan zijn. De huidige formulering met de zinsnede ‘bevoegd is instemming te verlenen met de voorgenomen beslissing op de aanvraag’ bleek in de praktijk vragen op te roepen. Die zinsnede is nu nader geconcretiseerd met de bepaling dat het moet gaan over een instemming waarover ook werkelijk is beslist (dus het kan bijvoorbeeld niet gaan over een instemming waarover nog moet worden beslist in een lopende aanvraagprocedure). Ook kan het echter gaan om een geval waarin het instemmingsorgaan op

⁹⁷ Zie voor de concrete uitwerking van deze amvb-grondslag hoofdstuk 11, afdeling 11.1, artikel 11.1 van het voorgenomen Omgevingsbesluit.

grond van artikel 16.16, derde of vierde lid, heeft bepaald dat instemming niet is vereist. Het is wenselijk om deze bepalingen uitdrukkelijk onder de werking van artikel 18.3 te brengen, omdat anders onbedoeld een belemmering (het verlies van de bestuursdwangbevoegdheid uit dat artikel) zou kunnen ontstaan om toepassing te geven aan die bepalingen, die er juist op zijn gericht de procedure te versnellen. Ook dit wordt nu verduidelijkt. Verder wordt nog tot uitdrukking gebracht dat het in de hier bedoelde situatie alleen kan gaan om een bestuursdwangbevoegdheid vanwege de overtreding van de voorschriften van de omgevingsvergunning voor de activiteit waarop het vereiste van instemming betrekking heeft gehad. Bij overtredingssituaties vanwege het handelen zonder vergunning, berust de handhavingsbevoegdheid uitsluitend bij het bestuursorgaan dat bevoegd gezag zou zijn voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit. Dat bestuursorgaan zal overigens veelal hetzelfde zijn als het instemmingsorgaan, maar handhaaft in dat geval dus op basis van een andere wettelijke grondslag.

Tot slot wordt er ter voorkoming van misverstanden op gewezen dat in het voorgenomen Omgevingsbesluit op een terughoudende wijze invulling zal worden gegeven aan de aanwijzing van gevallen waarin de bestuursdwangbevoegdheid van het instemmingsorgaan naast de handhavingsbevoegdheid van het bevoegd gezag van toepassing is. De reden hiervoor is dat binnen de Omgevingswet zoveel mogelijk wordt gestreefd naar één bevoegd gezag voor zowel vergunningverlening als handhaving. Bij de invulling van artikel 18.3 zal het vooral gaan om gevallen waarin handhaving door het instemmingsorgaan een duidelijke meerwaarde heeft, bijvoorbeeld omdat het instemmingsorgaan ook al is aangewezen als toezichthouder voor de desbetreffende activiteit of beheerder is van het gebied waar die activiteit plaatsvindt en dus veelal degene zal zijn die de overtreding constateert.

Onderdeel FD (artikel 18.6 Omgevingswet)

Artikel 18.6 regelt de aanwijzing van toezichthouders. Het tweede lid van dit artikel is, aangevuld met twee nieuwe onderdelen, verzelfstandigd tot een afzonderlijk artikel 18.6a.

In artikel 18.6a wordt de tekst van dit oorspronkelijk tweede lid van artikel 18.6 in één artikel geïntegreerd met het vierde lid van artikel 5.10 en tweede lid van artikel 5.11 van de Wabo, zoals die artikellieden zijn komen te luiden na inwerkingtreding van de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Deze drie artikellieden lenen zich voor een bundeling in een afzonderlijk artikel, omdat ze alle drie betrekking hebben op de reikwijdte van de bevoegdheidsuitoefening van toezichthouders.

Het *eerste* lid bepaalt en beperkt het werkgebied van de toezichthouder die werkzaam is bij een omgevingsdienst (vergelijk artikel 5.11, eerste lid, van de Wabo).

Het *tweede* lid bundelt twee bepalingen die de normale reikwijdte van de bevoegdheid van een toezichthouder doorkruisen. Onderdeel a bevat de huidige – overgehevelde – bepaling van artikel 5.11, tweede lid, van de Wabo. Onderdeel b bevat de huidige – overgehevelde – bepaling van artikel 18.6, tweede lid, van de Omgevingswet (vergelijk artikel 5.20, vierde lid, van de Wabo).

Het *derde en vierde* lid zien op werkzaamheden door toezichthouders werkzaam bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) op verzoek van de organen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van het lokaal spoor (zie het huidige Besluit aanwijzing toezichthouder Wet lokaal spoor). Dit lid bevat een gedeeltelijke overheveling van artikel 42 van de Wet lokaal spoor. Overheveling daarvan is nodig, omdat de in dit artikellid bedoelde activiteiten waarop het toezicht wordt uitgeoefend, na de stelselwijziging onder de reikwijdte van de Omgevingswet en niet meer onder de Wet lokaal spoor vallen. Met de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 42, zevende, achtste en negende lid, van de Wet lokaal spoor blijft de mogelijkheid behouden om een regeling op te stellen voor het in rekening brengen van de kosten die de toezichthouder maakt in verband met de uitvoering van deze toezichtstaken.

Onderdeel FF (artikel 18.8 Omgevingswet)

In verband met de voorgestelde wijziging van artikel 5.1 wordt dit onderdeel geletterd van e tot d.

Onderdelen FG en FH (paragraaf 18.1.4 Omgevingswet)

Artikel 18.11

Eerste lid

Zoals al is aangekondigd in het algemeen deel van de memorie van toelichting (§ 2.1.3.1) wordt voorgesteld om de bestuurlijke boete voor specifiek de zogenaamde 'Seveso-overtredingen' als sanctie-instrument voor het bevoegd gezag in (hoofdstuk 18 van) de Omgevingswet op te nemen. Een 'Seveso-overtreding' betreft een overtreding van de regels die thans gesteld zijn in de paragrafen 2 en 3 van het Besluit risico's zware ongevallen (hierna: Brzo 2015) ter implementatie van de Seveso-richtlijn. Deze implementatieregels uit het Brzo 2015 worden in het kader van de stelselherziening overgeheveld naar het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betreft de implementatie van de artikelen 5 (algemene verplichtingen van de exploitant), 7 (kennisgeving), 8 (preventiebeleid voor zware ongevallen), 9 (domino-effecten), 10 (veiligheidsrapport), 11 (wijziging van een installatie) en 12 (noodplannen) van de Seveso-richtlijn.

Met dit nieuwe handavingsinstrument krijgt het bevoegd gezag krachtens de Omgevingswet de mogelijkheid een lik-op-stuk-beleid te voeren, vergelijkbaar met de boetebevoegdheid waarover sinds 1 januari 2013 de Inspectie SZW beschikt voor de handhaving van de Seveso- of Brzo 2015-feiten die betrekking hebben op de arbeidsomstandigheden en veiligheidsvoorschriften binnen de Seveso-inrichtingen. In de kabinetsreactie op het rapport Odfjell⁹⁸ van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is aangekondigd dat voor een effectievere handhaving het sanctie-instrumentarium van de beide Brzo-toezichthouders (milieu en arbo) zoveel mogelijk gelijk wordt getrokken. Die toezegging wordt met dit voorstel ingelost.

Bevoegd gezag

De colleges van gedeputeerde staten van de provincies zijn per 1 januari 2016 bevoegd gezag voor alle Seveso-inrichtingen, met uitzondering van een beperkt aantal 'mijnbouwmilieu-inrichtingen' waarvoor de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag blijft. Deze taakverdeling wordt gecontinueerd onder de stelselherziening.⁹⁹

Tweede lid

Ook qua boetetarief wordt voorgesteld – conform de hierboven genoemde kabinetsreactie op het OvV-rapport Odfjell – aan te sluiten bij de huidige boetecategorie voor Arbo-BRZO2015-feiten: de zesde categorie (€ 820.000).¹⁰⁰ Daarbij is ook de aanvullende bepaling voor beboeting bij rechtspersonen van artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van strafrecht overgenomen (10% van de jaaromzet).¹⁰¹

Met dit voorgestelde maximum boetetarief wordt het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake sanctiestelsel niet gevolgd.¹⁰² De Afdeling suggereerde in dat advies als begrenzing voor nieuw te introduceren bestuurlijke boetes de lat bij de vijfde categorie neer te leggen, dit zolang de wettelijke rechtsbescherming bij punitieve sancties niet beter op elkaar is afgestemd. Bij een behoefte aan hogere boetes zou een zaak via het strafrecht

⁹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 175.

⁹⁹ Zie artikel 4.13, eerste lid, onderdeel b, van de Omgevingswet in verbinding met artikel 3.4 van het Omgevingsbesluit en de bij dat laatstgenoemde artikel behorende Bijlage III, artikel 1, onderdeel b.

¹⁰⁰ Zie artikel 34, vierde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

¹⁰¹ Zie Aanwijzing voor de regelgeving nr. 143 en de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (Stb. 2014, 445 en 513), waarbij recent aan artikel 23, zevende lid, WvSr de volgende volzin is toegevoegd: "Indien voor het feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking."

¹⁰² No. W03.15.0138/II's-Gravenhage, 13 juli 2015; Stcrt. 2015, 30280.

moeten worden afgedaan en zou de bestuurlijke boete (vooralsnog, dat wil zeggen: zonder een verbeterde rechtsbescherming) geen geschikt instrument zijn. In zijn brief van 8 januari 2016 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie namens het kabinet al aangegeven deze suggestie van de Afdeling niet over te nemen.¹⁰³ Korthedshalve wordt naar die brief verwezen. De keuze voor de zesde categorie (of 10% van de jaaromzet) betekent een (forse) verhoging ten opzichte van de huidige boetetarieven via de indeling van BRZO2015-milieufeiten in artikel 1a van de Wet op de economische delicten (vijfde resp. vierde categorie, € 82.000, resp. € 20.500, afhankelijk van de wettelijke grondslag van de overtreden bepaling: de artikelen 8.40, 8.41 en 8.42 Wet milieubeheer en artikel 48, zesde lid, Wet veiligheidsregio's). De ratio van deze verhoging is dat een overtreding van Seveso-regels, ongeacht of de gevolgen van die overtreding zich binnen (arbo) of buiten (milieu, leefomgeving) de inrichting laten gelden, een vergelijkbare strafbedreiging verdienen. Ook dient de hoogte van de boete evenredig en afschrikkend te zijn en dat voor een specifieke categorie majeure risicobedrijven (zie artikel 28 van de Seveso-richtlijn).¹⁰⁴ Zie ook de motie Van Veldhoven van 10 september 2013, waarin de regering is gevraagd om het verhogen van de boetes bij herhaaldelijk overtreden van de veiligheidsregels door BRZO-bedrijven.¹⁰⁵

Beleidsregels toepassing bestuurlijke boete door bevoegd gezag

Het artikel volstaat met het vaststellen van het maximum bedrag van de boete, dit in overeenstemming met artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht. De wijze waarop de bestuurlijke boete wordt ingezet is aan bevoegd gezag. De inzet en hoogte van een bestuurlijke boete is afhankelijk van de aard van de overtreding, maar mogelijk ook van lokale omstandigheden. Gelet op de verscheidenheid aan normen waarop deze boetebevoegdheid betrekking heeft (ge- en verboden, zorgplichten, actualiseringsplichten, kennisgevings- en meldingsplichten), zal het bevoegd gezag beleidsregels opstellen ter nadere uitwerking van de bij die verschillende normen passende boetetarieven. Deze beleidsregels zullen met het oog op rechtsgelijkheid en het handhaven van een gelijk speelveld onderling tussen de provincies in IPO-verband en in BRZO+-kring worden afgestemd. Eerder hebben de provincies samen een handhavingstrategie Brzo vastgesteld met het oog op een afgestemde, eenduidige strategie voor de handhaving bij Seveso-inrichtingen.¹⁰⁶

Tot die beleidsregels kan ook behoren een zogenaamde recidiveregeling. In dit artikel is geen recidiveregeling opgenomen, dit in tegenstelling tot artikel 34 van de Arbeidsomstandighedenwet.

De bepaling met als strafverhogende omstandigheid recidive in het vijfde tot en met het negende lid van artikel 34 voornoemd is dermate ingewikkeld, dat voorgesteld wordt van een vergelijkbare bepaling af te zien. Onder het boeteplafond bestaat voor het bevoegd gezag voldoende ruimte om zelf te voorzien in een recidiveregeling. Herhaling van een overtreding geldt in de handhavingstrategie Brzo als een verzwarende omstandigheid. Bij een herhaalde overtreding zal een zwaardere sanctie worden toegepast. Bij herhaalde recidive komt volgens de handhavingstrategie Brzo bovendien strafrechtelijke handhaving in beeld, omdat (mogelijk) sprake is van calculerend gedrag bij de overtreder.

In afwijking van de boeteregeling in de Arbeidsomstandighedenwet wordt ook afgezien van een bepaling dat de bestuursrechter bij toetsing van een bestuurlijke boete een hogere boete mag opleggen (*reformatio in peius*).¹⁰⁷ Buiten de wetgeving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt een dergelijke van de Awb-afwijkende regeling namelijk niet voor. Mede omdat de bestuursrechter nog nooit van deze mogelijkheid gebruikt heeft gemaakt, bestaat er nu geen aanleiding om op dit specifieke punt die afwijking te verkiezen boven de algemeen gangbare regel.

¹⁰³ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VI, nr. 72.

¹⁰⁴ Ingevolge artikel 28 van de Seveso-richtlijn geldt er een notificatieplicht voor deze aanvulling van het sanctie-instrumentarium.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 178.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 193.

¹⁰⁷ Artikel 34, elfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

(NB definitieve keuze te maken na Kabinetsreactie op ongevraagd advies & bespreekpunt tijdens consultatie met de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State).

Afstemming bestuurs- en strafrechtelijke handhaving

Naast de bestuurlijke boete blijft via de Wet op de economische delicten de strafrechtelijke weg tot handhaving en beboeting open staan. Dit wordt geregeld in artikel 9.5 van dit wetsvoorstel.

De Algemene wet bestuursrecht bevat een afstemmingsregeling tussen bestuurlijke beboeting en strafrechtelijk optreden, waarbij voorrang wordt verleend aan de strafrechtelijke kolom (zie artikel 5:44 Awb). Deze afstemmingsregeling bevat echter een reactietermijn van dertien weken voor de officier van justitie, voordat het bevoegde bestuursorgaan een bestuurlijke boete kan opleggen. Een dergelijke termijn is te lang om van dit boete-instrument een effectief lik-op-stuk-instrument te maken. Daarom wordt voorgesteld gebruik te maken van de in artikel 5:44 Awb geboden mogelijkheid om andere afspraken te maken met het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (FP OM). Zie hiervoor artikel 18.16. Die nadere afspraken zullen worden gemaakt door het bevoegde gezag (gedeputeerde staten en de Minister van Economische Zaken) en het FP OM binnen het kader van de Handhavingsstrategie Brzo.

Artikel 18.12

Artikel 18.12 is – met enkele redactionele en technische wijzigingen – overgenomen uit de Woningwet (artikel 92a)¹⁰⁸. Voorgesteld wordt dit artikel op te nemen in de Omgevingswet. Deze bestuurlijke boete is sinds 1 januari 2015 beschikbaar voor het bevoegd gezag, voor overtredingen van de algemene regels over de bouwactiviteit, de sloopactiviteit en het gebruiken en in stand houden van bouwwerken, indien in twee jaar voorafgaand aan de overtreding een overtreding van die regels heeft plaatsgehad. De reden om de boete op deze wijze vorm te geven ligt erin dat er verschillen zijn in aard en ernst van de vele overtredingen die via dit artikel beboetbaar zijn. Voor het overgrote deel van de overtredingen wordt een herstelsanctie voldoende geacht en is er geen reden voor bestraffing. Daar waar het gaat om herhaaldelijke overtreding van de regels is geoordeeld dat optreden met een bestuurlijke boete geoorloofd is. Daarnaast is de boete bedoeld voor overtredingen die zijn aan te merken als relatief ‘kleinere’ overtredingen, die gemakkelijk begaan en weer ongedaan gemaakt kunnen worden. Veelal zijn dit overtredingen van de regels over het gebruik van bouwwerken. Deze overtredingen lenen zich goed voor een lik-op-stuk-sanctionering door het bestuursorgaan omdat een herstelsanctie in die gevallen minder effect zal hebben en strafrechtelijke vervolging in die gevallen een te zwaar middel zou zijn en een langere tijd in beslag zou nemen, waardoor het effect van de sanctie af zou kunnen nemen.

Zoals hiervoor ook is aangegeven moet het bevoegd gezag (in dit geval het college van burgemeester en wethouders) met het OM afstemmen over de inzet van de bestuurlijke boete (zie artikel 18.16). Het kader hiervoor is de Landelijke Handhavingsstrategie. Verder kunnen gemeenten zelf beleid maken rond de wijze waarop de boete wordt toegepast, inclusief een eventuele staffel in de hoogte van de boete. Omdat het een breed palet aan overtredingen van verschillende aard en ernst kan betreffen, kan het bevoegd gezag daar zelf beleidsregels voor stellen. Wel is de mogelijkheid opgenomen – en uit de Woningwet overgenomen – om eventueel bij algemene maatregel van bestuur regels op te nemen over de hoogte van de boete als uit de praktijk blijkt dat daar behoefte aan is.

Artikel 18.13

Eerste lid, aanhef

Gekozen is voor de term “bevoegd gezag”, omdat niet in alle gevallen (alleen) burgemeester en wethouders het handhavende bestuursorgaan zijn. Ook de Minister van Infrastructuur en Milieu, een andere minister of gedeputeerde staten kunnen bevoegd gezag zijn, bijvoorbeeld als de

¹⁰⁸ Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium (Stb. 2014, 249). Kamerstukken II 2013/14, 33 798, nr. 3, blz. 26.

overtreding betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een ontgrondingenactiviteit en in die omgevingsvergunning voorschriften zijn opgenomen in het belang van de archeologische monumentenzorg. Als de overtreding betrekking heeft op een archeologisch rijksmonument is behalve burgemeester en wethouders ook de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bevoegd tot handhaving.

Eerste lid, onder a en b

De boetebevoegdheid wordt in onderdeel a toegekend voor de algemene regels op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed. In het omgevingsplan wordt de huidige gemeentelijke monumenten- of erfgoed-verordening opgenomen (regels ter bescherming van voor door de gemeente beschermd cultureel erfgoed). Een tweetal provincies (Drenthe en Noord-Holland) beschikken over een provinciale monumentenverordening. Die regels kunnen bij de stelselherziening via instructieregels worden overgeheveld naar het omgevingsplan.

In de hoofdstukken 10 en 11 van het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving worden algemene regels opgenomen ter bescherming van rijksmonumenten (cultureel erfgoed) respectievelijk van werelderfgoed. Tot die algemene regels behoren het verbod op het beschadigen of vernielen van (voorbeschermd) rijksmonumenten, het verbod op het onthouden van voor de instandhouding noodzakelijk onderhoud aan als rijksmonument beschermde monumenten en twee specifieke zorgplichtbepalingen met betrekking tot beschadiging en vernieling van (voorbeschermd) rijksmonumenten en werelderfgoed. Voorbeelden van overtreding van deze verboden zijn het bekladden van een als rijksmonument beschermd pand of het stoken van een vuurtje onder een hunebed. Als overtreding van de zorgplicht om beschadiging of vernieling van werelderfgoed te voorkomen zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan afsteken van vuurwerk te dicht bij de molens van Kinderdijk. Ook kan de boete betrekking hebben op maatwerkvoorschriften of -regels. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan overtreding van een maatwerkvoorschrift tot het stutten van een rijksmonument bij sloop van een buurpand of een maatwerkregel om restauratiewerkzaamheden uit te voeren volgens de in de beroepsgroep gangbare normen. Ten slotte kan ook gedacht worden aan het niet nakomen van meldings- of informatieplichten.

Eerste lid, onder c en d

De boetebevoegdheid wordt in de onderdelen c en d toegekend voor het zonder of in strijd met een omgevingsvergunning verrichten van een rijksmonumentenactiviteit of van een omgevingsplanactiviteit met betrekking tot cultureel erfgoed of werelderfgoed. De Omgevingswet verstaat onder een "rijksmonumentenactiviteit" het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.

Eerste lid, onder e

De boetebevoegdheid wordt in onderdeel e toegekend voor het verrichten van een activiteit met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed zonder de benodigde omgevingsvergunning op basis van de (provinciale) omgevingsverordening. Zoals hierboven al is aangegeven, hebben op dit moment slechts twee van de twaalf provincies een monumentenverordening. Bovendien gaat het stelsel van de Omgevingswet er primair van uit dat provinciale monumenten via het omgevingsplan worden beschermd. Op die monumenten is de rijksmonumentenactiviteit niet van toepassing. In plaats van de in dit onderdeel geregelde bevoegdheid zal dus waarschijnlijk gebruik gemaakt worden van onderdeel d over de overtreding van de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit.

Eerste lid, onder f en g

De boetebevoegdheid wordt in de onderdelen f en g toegekend voor het handelen in strijd

met de voorschriften gesteld in een omgevingsvergunning. Het kan dan gaan om voorschriften die gelden voor een rijksmonumentenactiviteit of die strekken tot het behoud van cultureel erfgoed of de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.

Eerste lid, onder h

Tenslotte wordt de boetebevoegdheid in onderdeel h toegekend voor het handelen in strijd

met verplichtingen die betrekking hebben op een archeologische toevalsvondst van algemeen belang (afdeling 19.2). Dit betreft een informatieplicht, een de plicht tot het treffen van beschermende maatregelen en een plicht om aanwijzingen van het bevoegd gezag op te volgen over het verrichten van de activiteit, het treffen van maatregelen of het stilleggen van de activiteit.

Tweede lid

Voorgesteld wordt voor de maximale strafmaat te kiezen voor de vijfde categorie. Binnen de clustering van de 'Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving'¹⁰⁹ valt dit type overtredingen in het vierde of rode cluster (schendingen van materiële normen of geboden), waar blijkens de gegeven voorbeelden veelal sprake is van de vijfde of zesde boetecategorie. Dit betekent een terugkeer naar het oorspronkelijke geldboetemaximum van de Monumentenwet 1988, dat destijds bij amendement werd verhoogd van de vierde naar de vijfde categorie.¹¹⁰ Tot 1 oktober 2010 was het boetemaximum de vijfde categorie, per 1 oktober 2010 is – in het kader van de Wabo – het boetemaximum bij de overgang naar de Wed gewijzigd in de vierde categorie, overigens met de mogelijkheid om de naasthogere boetecategorie toe te passen. Van deze mogelijkheid tot toepassing van de vijfde in plaats van de vierde boetecategorie is bij een overtreding in het kader van een rijksmonumentenactiviteit of een activiteit die (beschadiging of vernieling van) cultureel erfgoed of werelderfgoed betreft eigenlijk altijd sprake. Artikel 6, eerste lid, laatste volzin, van de Wed biedt namelijk de mogelijkheid om de naast hogere boete categorie toe te passen als "de waarde van de goederen met betrekking tot welke het economische delict is begaan hoger is dan het vierde gedeelte van het maximum van de geldboete".¹¹¹ Die financiële grens ligt dus al bij een rijksmonument of werelderfgoed ter waarde van € 20.500.

Feitelijk is dus meestal de vijfde categorie van toepassing. Dan ligt het ook in de rede om die toepasselijke categorie zonder de omweg van een verhogingsmogelijkheid in de wetgeving te benoemen, zowel hier bij de tariefkeuze voor de bestuurlijke boetecategorie als bij de indeling in artikel 1a van de Wed (zie artikel 9.5 van dit wetsvoorstel).

Een bijkomend argument voor de verhoging van het maximumtarief is ook dat naast het cultureel erfgoed met deze bestuurlijke boete ook het werelderfgoed wordt beschermd. Omdat de impact van beschadiging of vernieling van werelderfgoed maatschappelijk gezien minstens zo groot is als bij rijksmonumenten, ligt het in de rede om voor deze overtredingen dezelfde boetecategorie te introduceren. De schok over recente vernielingen van werelderfgoed in Timboektoe (Mali) en de forse veroordeling van de persoon die voor die vernielingen verantwoordelijk gehouden is door het Internationaal Strafhof in Den Haag geven blijk van de (wereldwijde) verontwaardiging en het grote belang bij bescherming van werelderfgoed.

Binnen de bandbreedte van het boetetarief tot een maximum van € 82.000 kan het bevoegd gezag zelf voorzien in beleidsregels ten aanzien van de hantering van bepaalde tarieven voor bepaalde overtredingen. Ook kan daarin worden voorzien in strafverhogende factoren, zoals een recidiveregeling. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een gevelreinigingsbedrijf dat

¹⁰⁹ Uitgave van het ministerie van Veiligheid en Justitie, 14 maart 2014.

¹¹⁰ Kamerstukken II 1987/88, 19 881, nr. 17. Het amendement was destijds ingegeven door de overweging dat het boetemaximum moest worden verhoogd, omdat de vierde categorie niet in een redelijke verhouding stond tot de in het geding zijnde geldelijke belangen.

¹¹¹ Het zevende lid van artikel 23 van het Wetboek van Strafvordering biedt daarnaast de mogelijkheid om de naast hogere boete categorie toe te passen als de overtreding begaan is door een rechtspersoon.

monumentale panden keer op keer zandstraalt in plaats van met lage waterdruk reinigt of aan een boer die bij herhaling een grafheuvel egaliseert.

Zoals hiervoor ook is aangegeven bij andere bestuurlijke boetes moet het bevoegd gezag met het OM afstemmen over de inzet van de bestuurlijke boete (zie artikel 18.16). Het kader hiervoor is de Landelijke Handhavingsstrategie.

Artikel 18.14

Eerste lid

Deze bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is overgeheveld vanuit de Wet luchtvaart. De Wet luchtvaart regelt voor de verschillende luchthaven(indeling)besluiten een verbod om een object op te richten of te plaatsen in strijd met een luchthaven(indeling)besluit en een bijbehorende ontheffingsmogelijkheid:

Luchthavenbesluit	Artikel	Boete-bepaling	Bevoegd gezag
luchthaven Schiphol	8.12, tweede lid	11.16	Minister van Infrastructuur en Milieu
luchthavens van regionale betekenis	8.47, tweede lid jo, art. 8.12	11.23	gedeputeerde staten
buitenlandse luchthavens	8a.58, tweede lid jo, art. 8.12	11.22b	Minister van Infrastructuur en Milieu
militaire luchthavens	10.17, zesde lid jo, art. 8.12	11.22	Minister van Defensie

Voorgesteld wordt deze boetebevoegdheden te bundelen in artikel 18.14 van de Omgevingswet. De overheveling naar de Omgevingswet brengt geen wijzigingen met zich mee voor wat betreft de aanwijzing van het bevoegde gezag.

Tweede lid

De Wet luchtvaart hanteert voor overtredingen van de verboden om (zonder ontheffing) een object op te richten of te plaatsen in strijd met een luchthaven(indeling)besluit als maximale boete het tarief van € 100.000. Bij overheveling naar de Omgevingswet wordt voorgesteld aan te sluiten bij de boetecategorieën van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. De meest hiervoor in aanmerking komende categorie is de vijfde, met een maximale boete van (per 1 januari 2016) € 82.000.

Artikel 18.15

Eerste lid

Deze boetebevoegdheid is overgenomen uit artikel 77 van de Spoorwegwet en overigens ontleend aan de artikelen 74a en 80 van die wet en artikel 18 van het Besluit bijzondere spoorwegen. In de eerstgenoemde bepaling is ondermeer een boetebevoegdheid opgenomen voor de Minister van Infrastructuur en Milieu ter zake van overtreding van het verbod in artikel 19 Spoorwegwet om zonder vergunning – anders dan waartoe deze bestemd zijn – gebruik te maken van hoofdspoorwegen en de daarnaast gelegen gronden. Het Besluit bijzondere spoorwegen sluit bij die boetebevoegdheid aan voor het verbod zonder ontheffing binnen een bij ministeriële regeling te

bepalen afstand van een bijzondere spoorweg op, in, naast, boven of onder de bijzondere spoorweg leidingen, werken, andere inrichtingen of beplantingen aan te brengen, te doen aanbrengen, of te hebben, te graven, bouwwerken op te richten, dan wel daarmee verband houdende werkzaamheden uit te voeren of te doen uitvoeren (artikel 11). In de Omgevingswet is deze vergunning- en ontheffingplicht opgenomen in artikel 5.1, aanhef en tweede lid, onder f, onderdeel 4°, als een vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteit.

Die vergunningplicht ziet ook op beperkingengebiedactiviteiten bij andere typen spoorwegen: de lokale spoorweg en de bijzondere spoorweg. Voor het laatstgenoemde type spoorweg wordt artikel 5.1 in dit wetsvoorstel aangevuld, ter continuering van de ontheffing ex artikel 11, vierde lid, van het Besluit bijzondere spoorwegen.

De boetebevoegdheid geldt dus voor de handhaving van omgevingsvergunningen voor beperkingengebieden bij alle type spoorwegen: de hoofdspoorwegen, maar ook bij de lokale en bijzondere spoorwegen. Bovendien kent de Omgevingswet in artikel 4.3, tweede lid, onder c, onderdeel 2°, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg. Ook voor de handhaving van dergelijke regels, kan onder het regiem van de Omgevingswet de bestuurlijke boete worden ingezet.

Voor de hoofdspoorwegen betekent dit een voortzetting van de boetebevoegdheid in artikel 77 van de Spoorwegwet.

Voor de lokale spoorwegen betekent dit een voortzetting van de boetebevoegdheid in artikel 44 in verbinding met artikel 12 van de Wet lokaal spoor. Voor de bijzondere spoorwegen betekent dit een voortzetting van de boetebevoegdheid in artikel 18 van het Besluit bijzondere spoorwegen (waarin verwezen wordt naar artikel 77 van de Spoorwegwet).

De keuze voor het continueren van het huidige boete-instrumentarium bestendigt de huidige situatie dat de Minister van Infrastructuur en Milieu wel een boetebevoegdheid heeft bij overtredingen bij deze specifieke beperkingengebieden voor hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen, maar niet bij de vergelijkbare beperkingengebieden bij rijkswegen, rijkswateren of andere waterstaatswerken. De Waterwet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kennen immers geen bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

Tweede en derde lid

Met het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 80 van de Spoorwegwet (tweede lid) respectievelijk van artikel 44 van de Wet lokaal spoor (derde lid) blijven de in het kader van die wetgeving bepaalde tarieven en beleidsregels op deze bestuurlijke boetebevoegdheden van toepassing.

In artikel 80 van de Spoorwegwet is als maximum boetetarief opgenomen € 5.700,- voor een natuurlijke persoon en € 225.000,- voor een onderneming. In de Beleidsregel bestuurlijke boetes Spoorwegwet 2014¹¹² wordt voor overtreding van artikel 19 van de Spoorwegwet als boetetarief genoemd: € 1.500,- (bij overtreding van het eerste lid) respectievelijk € 3.800,- (bij overtreding van het tweede lid). Artikel 80 Spoorwegwet kent ook een recidivebepaling: 50% verhoging van het boetetarief bij recidive binnen twee jaar.

Artikel 44 van de Wet lokaal spoor kent dezelfde maximale boetetarieven: € 5.700,- voor een natuurlijke persoon en € 225.000,- voor een onderneming.

Artikel 18.16

Aangezien de regels gesteld bij of krachtens de Omgevingswet via de Wet op de economische delicten strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, is er afstemming nodig met de in deze

¹¹² Stcrt. 2014, 28635.

paragraaf geregelde boetebevoegdheden. In de Awb is de combinatie van een bestuurlijke boete met een strafrechtelijke sanctie uitgesloten, omdat dit zou leiden tot een ongewenste cumulatie van gelijksoortige sancties.¹¹³ Artikel 5:44, eerste lid, Awb bevat een soort van 'voorrangsregel': het instellen van strafrechtelijke vervolging (of het opleggen van een strafbeschikking¹¹⁴) belemmert de oplegging van een bestuurlijke boete. Over de afstemming en taakverdeling bij de handhaving van omgevingsrechtelijke regels tussen zijn het bestuurlijke bevoegd gezag en het (functioneel parket van het) openbaar ministerie recent afspraken gemaakt in de Landelijke handhavingsstrategie (Een passende interventie bij iedere bevinding).¹¹⁵ Deze strategie geldt als een afspraak als bedoeld in artikel 5:44, tweede lid, Awb.¹¹⁶ Deze strategie biedt aan het bestuurlijke bevoegd gezag ruimte om een lik-op-stuk-beleid te voeren met de bestuurlijke boete. Tevens garandeert deze strategie voor het openbaar ministerie de mogelijkheid om bij ernstige overtredingen of bijzondere omstandigheden zelf te kunnen interveniëren. De strategie bevat een zogenaamde interventieladder en interventiematrix. Die hulpmiddelen kunnen worden gezien als invulling van de twee algemene afstemmingscriteria uit artikel 18.16: "ernst van de overtreding" en "omstandigheden waaronder". Deze criteria worden ook in andere wetten gebruikt.¹¹⁷ De Landelijke handhavingsstrategie is van toepassing op (grote) delen van het omgevingsrecht: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de meeste van de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten. Die wetten maken allemaal deel uit van de stelselherziening. Het ligt derhalve in de rede om de Landelijke handhavingsstrategie met ingang van de stelselherziening te laten gelden voor de Omgevingswet.

Onderdeel FI (paragraaf 18.1.5 Omgevingswet)

Paragraaf 8.1.5

Voorgesteld wordt twee handhavingsbevoegdheden – de zogeheten bouwstop en de preventieve last onder dwangsom of preventieve last onder bestuursdwang – alsnog op te nemen in de Omgevingswet.

Een bouwstop houdt in dat het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om te gelasten dat het bouwen, gebruiken of slopen van een bouwwerk onmiddellijk wordt gestaakt. In paragraaf 4.18.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is eerder overwogen dat de bouwstop die thans is opgenomen in de Wabo niet overgeheveld hoefde te worden naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. In die paragraaf werd gesteld dat deze Wabobepaling als overbodig kan worden beschouwd, omdat de Awb-regeling voor bestuursdwang zodanig ruim is, dat daar ook het (doen) treffen van beheersmaatregelen onder valt. Op basis van literatuur en jurisprudentie wordt dit echter heroverwogen. De bouwstop is een bijzondere en effectieve spoedeisende last, die niet op basis van de Awb-regeling voor (spoedeisende) bestuursdwang kan worden toegepast.

Op grond van artikel 15 van de Woningwet kan gelijktijdig met een maatregel een preventieve last onder bestuursdwang of onder last onder dwangsom worden opgelegd. Deze bepaling is in eerste instantie niet overgenomen uit de Woningwet vanuit de gedachte dat met toepassing van de Awb-regeling een vergelijkbaar resultaat kan worden behaald. Artikel 15 van de Woningwet wijkt echter af van artikel 5:7 Awb en de jurisprudentie waarin als voorwaarde voor de preventieve last onder bestuursdwang of dwangsom wordt gesteld dat "het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt" of (in de terminologie van de bestuursrechter) "met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat de overtreding zal gaan plaatsvinden". Die 'klaarblijkelijkheidsvoorwaarde' wordt gesteld in het belang van de rechtszekerheid en als waarborg

¹¹³ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 88.

¹¹⁴ Bij de handhaving van de Omgevingswet en onderliggende regelgeving speelt geen cumulatie van twee boetebevoegdheden: de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Het bevoegd gezag heeft of de beschikking over de ene boetebevoegdheid of over de andere, nooit over allebei tegelijk!

¹¹⁵ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/>. Voor de BRZO-bedrijven is een specifieke handhavingsstrategie opgesteld.

¹¹⁶ Indien de gedraging tevens een strafbaar feit is, wordt zij aan de officier van justitie voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, *dan wel met het openbaar ministerie is overeengekomen*, dat daarvan kan worden afgezien.

¹¹⁷ Onder meer in de Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming en de Meststoffenwet.

tegen het lichtvaardig opleggen van een last tot handhaving. Voor de preventieve last ex artikel 15 van de Woningwet geldt die 'klaarblijkelijkheidseis' niet. De preventieve last kan worden toegepast ter handhaving van een beperkt aantal bepalingen. Het gaat daarbij om relatief zware maatregelen zoals de verplichting om bepaalde voorzieningen te treffen aan een gebouw die op een hoger niveau liggen dan op grond van het huidige Bouwbesluit 2012 wordt vereist voor het in stand houden van gebouwen. In het geval van dergelijke maatregelen is er niet altijd een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de maatregelen niet zullen worden uitgevoerd. Echter, het betreft wel maatregelen waartegen over het algemeen weerstand zal zijn. Om slagvaardig te kunnen blijven handhaven zodat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, is besloten deze bevoegdheid alsnog op te nemen in de Omgevingswet.

Artikel 18.17

Artikel 18.17 is ontleend aan artikel 5.17 van de Wabo (voorheen geregeld in 100d Woningwet). Deze bepaling voorziet in een bevoegdheid tot het opleggen van de zogenaamde 'bouwstop'.

Zoals al kort is toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt op basis van literatuur¹¹⁸ en jurisprudentie¹¹⁹ voorgesteld de eerdere keuze om de bouwstop niet op te nemen in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet te heroverwegen. Eerder is in het kader van de Woningwet en in aansluiting daaraan de Wabo met zoveel woorden bepaald dat de 'bouwstop' als een (spoedeisende) last onder bestuursdwang of onder dwangsom kan worden gekwalificeerd¹²⁰, maar de 'bouwstop' blijkt een bijzondere (spoedeisende) last te zijn met een eigen functionaliteit. Het belangrijkste verschil tussen de 'bouwstop' en de spoedeisende last onder bestuursdwang is dat voor het opleggen van de last niet hoeft te worden onderzocht – en in de schriftelijke last, ter bevestiging van de mondelinge last, niet hoeft te worden gemotiveerd – of legalisering mogelijk is. Zicht op legalisering speelt bij de 'bouwstop' geen rol, dit in tegenstelling tot bij de last onder bestuursdwang of dwangsom. Dat maakt de 'bouwstop' een effectief en slagvaardig instrument, waar in de praktijk behoefte aan is. Dit artikel kan ook worden gebruikt om het gebruik van een bouwwerk te beperken, bijvoorbeeld als er van een gevaarlijke situatie sprake is door overtreding van de regels over brandveiligheid of bij instortingsgevaar. Ook wordt deze specifieke bevoegdheid gebruikt bij handhaving met betrekking tot de monumentenwet- en regelgeving.

Bij die overheveling wordt de redactie op een enkel onderdeel gewijzigd. De 'bouwstop' lijkt bij nader inzien beter te kunnen worden getypeerd als een spoedeisende last in de zin van artikel 5:2, tweede lid, Awb, dan als een last bij wijze van bestuurlijke sanctie (artikel 5:2, eerste lid, Awb). Feitelijk is de 'bouwstop' een eerste fase-besluit bij het opleggen van een herstelsanctie: daarna moet alsnog, los van de bouwstop, beoordeeld worden of de ontstane situatie kan worden gelegaliseerd en dus worden opgevolgd met hetzij in een last onder bestuursdwang of dwangsom, hetzij in een omgevingsvergunning). Gekozen is daarom voor de term "last" in plaats van de termen "last onder bestuursdwang" of "last onder dwangsom". Deze terminologie lijkt beter aan te sluiten bij de jurisprudentie en past ook binnen de terminologie van de Awb.

Tenslotte zij opgemerkt dat in de literatuur¹²¹ is geadviseerd om uitdrukkelijk te regelen dat – anders dan bij de gewone last onder bestuursdwang (zie artikel 5:6 van de Awb) – deze last ('bouwstop') wel gecombineerd kan worden met een last onder dwangsom. De jurisprudentie heeft dit precedent al geschapen¹²², maar uitdrukkelijke codificatie hiervan zou deze verbeterde slagkracht veiligstellen. Op basis van de in de vorige alinea getrokken conclusie dat bij de bouwstop-last geen sprake is van een 'herstelsanctie' als bedoeld in artikel 5:6 van de Awb, geldt het in dat artikel opgenomen 'combinatie-verbod' van herstelsancties niet voor de bouwstop-last. Om die reden wordt afgezien van een uitdrukkelijke codificatie.

¹¹⁸ A.G.A. Nijmeijer, *Een vreemde eend in de handhavingsbijl*, in: Lex Dura Sed Lex – Opstellen over de handhaving van het omgevingsrecht (afscheidsbundel Lex Michiels, 2005).

¹¹⁹ AB 2003/66 m.nt. Nijmeijer, AB 2004/295 en AB 2013/335 m.nt. C.M.M. van Mill en F. Spijker.

¹²⁰ Kamerstukken II 1996/97, 25 464, nr. 3, blz. 70; Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 139-140.

¹²¹ A.G.A. Nijmeijer, *Een vreemde eend in de handhavingsbijl* (in: Lex Dura Sed Lex – Opstellen over de handhaving van het omgevingsrecht, 2005; pag. 147-157).

¹²² AB 2005, 60.

Artikel 18.18

Dit artikel is ontleend aan artikel 15 van de Woningwet. Het is destijds ingevoerd om de handhaving slagvaardiger te maken ten aanzien van een beperkt aantal maatregelen. Twee daarvan worden overgeheveld naar de Omgevingswet; de artikelen 13 en 13a van de Woningwet. Indien sprake was van een besluit waarbij het bevoegd gezag een verplichting kon opleggen om bepaalde voorzieningen te treffen, kon het bevoegd gezag gelijktijdig ook een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen. Op grond artikel 13 van de Woningwet kan het bevoegd gezag een verplichting opleggen om voorzieningen te treffen die op een hoger niveau lagen dan de regels voor het in stand houden van bouwwerken en niet hoger dan de eisen voor nieuw te bouwen bouwwerken. Dit artikel komt onder de Omgevingswet niet meer voor op wetsniveau, maar kan onder de Omgevingswet als maatwerkvoorschrift worden gesteld.

De aan artikel 15 van de Woningwet ontleende tekst is versoerd. In de tweede volzin van het eerste lid van dat artikel is bepaald dat van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, beide besluiten – het opleggen van een verplichting en het opleggen van een (preventieve) last onder bestuursdwang of dwangsom – gelijktijdig (moeten) worden bekendgemaakt. Dit procedurevoorschrift kan komen te vervallen, omdat het voor de hand ligt dat bij gebruikmaking van de bevoegdheid in artikel 18.18 van de Omgevingswet het stellen van een maatwerkvoorschrift en het opleggen van een (preventieve) last in één besluit plaatsheeft of, als het bevoegd gezag toch kiest voor twee afzonderlijke besluiten, deze besluiten gelijktijdig of kort na elkaar worden bekendgemaakt. De besluiten moeten immers in samenhang met elkaar het beoogde resultaat bereiken. Ook het procedurevoorschrift in het tweede lid van artikel 15 Woningwet kan komen te vervallen. Als beide besluiten gelijktijdig of kort na elkaar zijn genomen en tegen beide besluiten wordt bezwaar gemaakt en vervolgens beroep ingesteld, dan ligt het voor de hand dat die besluiten in samenhang met elkaar (en dus gelijktijdig) aan de orde komen op een hoorzitting van een bezwarencommissie of op zitting bij de bestuursrechter.

Onderdeel FJ (afdeling 18.3 Omgevingswet)

Afdeling 18.3

Zoals al is aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet¹²³ bevat deze afdeling een beleidsneutrale omzetting van paragraaf 5.2 Wabo (Kwaliteitsbevordering en samenwerking) naar de Omgevingswet. Die omzetting vergt wel een aantal redactionele ingrepen, waarbij met name is getracht om de artikelen korter en daardoor beter leesbaar te formuleren. Soms is ook de volgorde van artikelen of artikelonderdelen gewijzigd met het oog op een logische opbouw van deze afdeling. Daarbij is de afdeling onderverdeeld in vier paragrafen. Met die redactionele wijzigingen is geen wijziging van de inhoud beoogd. De bepalingen die op basis van paragraaf 5.2 opgenomen worden in het Besluit omgevingsrecht, zullen eveneens beleidsneutraal worden overgeheveld (naar het voorgenomen Omgevingsbesluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet).

In onderstaande tabel wordt de nieuwe indeling van de VTH-onderwerpen verduidelijkt.

Transponeringstabel paragraaf 5.2 Wabo – afdeling 18.3 Ow

Onderwerp	artikel Wabo	artikel Ow
Instelling omgevingsdiensten	5.3, leden 1 - 3	18.22
Basistakenpakket omgevingsdiensten	5.3, lid 4	18.23

123 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.18.2 Kwaliteitsbevordering en samenwerking, blz. 240-241.

Regels over kwaliteit uitvoering	5.4	18.21
	5.5	18.24
Zorgplicht kwaliteit uitvoering en handhaving	5.5	18.21,
Regels over uitvoering en handhaving		eerste lid
Evaluatie VTH-regels	5.6	18.25
Grondslag regels over afstemming	5.7	18.20
Informatieverstrekking (inspectieview)	5.8	18.26
Coördinatie uitvoering en handhaving	5.9	18.27
Provinciaal handhavingsoverleg	5.9	18.28

Artikel 18.20

In de Wet VTH¹²⁴ is de bekende trits “VTH” (vergunningverlening, toezicht en handhaving) vervangen door het woordpaar: uitvoering en handhaving. Dit woordpaar keert terug in het opschrift van de nieuwe VTH-afdeling. Omdat de term “uitvoering” in de Omgevingswet vaker wordt gebruikt, wordt vervolgens binnen deze afdeling uitvoering en handhaving in de Omgevingswet de vertrouwde trits VTH aangeduid als “uitvoeringstaak en handhavingstaak”.

In de nieuwe paragraaf 18.3.1 (artikel 18.20) wordt de term “uitvoeringstaak” nader omschreven. Uit die (niet limitatieve) beschrijving wordt duidelijk dat met de term “uitvoeringstaak” enerzijds op meer bevoegdheden en taken gedoeld dan de oorspronkelijke term “vergunningverlening” zichtbaar maakte, maar dat anderzijds niet beoogd is om de uitoefening of uitvoering alle bij de Omgevingswet toegekende bevoegdheden en taken te omvatten. “VTH” ziet namelijk niet op bevoegdheden en taken als het opstellen van omgevingsvisies, -plannen of –verordeningen of programma’s. De be- of omschrijving van de “uitvoeringstaak” is bewust niet limitatief opgesteld, zodat de bestuursorganen die uitvoering geven aan met name de hoofdstukken 4 en 5 van de Omgevingswet zelf uitbreiding aan die taak kunnen geven.

De handhavingstaak is al omschreven in artikel 18.1 en omvat dus ook het “toezicht”.

Artikel 18.21

Eerste lid

De inhoud van paragraaf 18.3.2 (artikel 18.21) is ontleend aan artikel 5.7, eerste lid, Wabo.¹²⁵

Aan de grondslag in het tweede lid van artikel 5.7 om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen, bestaat bij de stelselherziening geen behoefte. Alle benodigde regels zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur.

Het derde lid van artikel 5.7 is verplaatst naar artikel 18.28, tweede lid.

Bij het overnemen van het eerste lid van artikel 5.7 is de laatste volzin daarvan, waarin de activiteiten als bedoeld in artikel 2.2, buiten de grondslag voor het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur worden gehouden, niet meegenomen. Dit behoeft in de Omgevingswet geen

¹²⁴ Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Stb. 2015, 521.

¹²⁵ Zie voor een toelichting op de aan artikel 5.7 ontleende inhoud: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 11 en de oorspronkelijke artikelen 5.3 en 5.3 uit dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 3, blz. 39-41).

uitdrukkelijke regeling meer, gelet op het in artikel 2.3 Ow met zoveel woorden uitgeschreven subsidiariteitsbeginsel.

Tweede lid

Op basis van deze grondslag worden ondermeer regels gesteld over een 'programmatische uitvoering'. Deze grondslag wordt in het voorgenomen Omgevingsbesluit in elk geval benut voor implementatie van artikel 20 van de Seveso-richtlijn (inspectiesysteem, -plan en -programma) en artikel 23 van de richtlijn industriële emissies (inspectiesysteem, -plan en -programma) ter vervanging van de huidige bepalingen in paragraaf 4 van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 en in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht.

Artikel 18.22

Eerste lid

In de Wet VTH is (bij nota van wijziging) in artikel 5.5 Wabo een zorgplicht opgenomen voor de gemeenten en provincies met betrekking tot een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van 'alle andere taken dan de taken die behoren tot het basistakenpakket van de omgevingsdiensten'.¹²⁶ Voorgesteld wordt die zorgplicht vooraan te plaatsen in deze paragraaf over de kwaliteitsbevordering van de uitvoeringstaak en handhavingstaak. Daarmee wordt nog eens benadrukt dat de zorgplicht geldt voor het gehele takenpakket van gemeenten en provincies: zowel voor het basistakenpakket als voor de overige uitvoerings- en handhavingstaken (de zogenaamde 'thuisstaken' en 'plustaken'). Ongeacht welk deel van het takenpakket het betreft en ongeacht wie het takenpakket feitelijk uitvoert, geldt deze zorgplicht. Dat is hetzelfde onder de Wabo, aangezien ook het instellen van omgevingsdiensten en het stellen van regels aan de uitvoering van het basistakenpakket door die omgevingsdiensten voortvloeit uit die zorgplicht voor een kwalitatief goede uitvoering en handhaving.

Overigens geldt (en gold) die zorgplicht voor een kwalitatief goede uitvoering en handhaving natuurlijk ook voor de andere bestuursorganen, zoals de betrokken ministers, die bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening en handhaving (inclusief toezicht).

In het tekstvoorstel van artikel 18.22 komt die brede werking van de zorgplicht als uitgangspunt van deze hele paragraaf tot uiting.

Tweede en derde lid

De eerste doorwerking van die zorgplicht komt tot uiting in de regels die provinciale staten en gemeenteraden stellen over de uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaak. De tekst van dit tweede en derde lid is ontleend aan artikel 5.5. Die ene bepaling is met het oog op de leesbaarheid onderverdeeld in drie leden.

De "hoorplicht" bij het opstellen van regels is niet overgenomen. Uit artikel 2.2 volgt ook zonder nadrukkelijke wettelijke bepaling dat onderlinge afstemming plaatsvindt bij het opstellen van deze regels.

Artikel 18.23

Het voorgestelde artikel 18.23 komt in de plaats van de eerste drie leden van artikel 5.3 Wabo.¹²⁷ Het vierde en vijfde lid keren terug in een volgend artikel, aangezien die leden betrekking hebben op een ander onderwerp. Korthedshalve wordt verwezen naar de toelichting hieronder bij artikel 18.24. Ten opzichte van de tekst van artikel 5.3 is slechts sprake van een kleine redactionele wijzigingen, waarvan de meest in het ooglopende is dat het tweede en derde lid in volgorde zijn gewisseld. In de nieuwe indeling van deze artikelen wordt duidelijk dat ook de instelling van

¹²⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 10.

¹²⁷ Zie voor een toelichting op de aan artikel 5.3 ontleende inhoud: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 8.

omgevingsdiensten een door- of uitwerking is van de zorgplicht uit artikel 18.22, eerste lid. In de tekst van artikel 18.23, eerste lid, wordt daarom het criterium “in het belang van een doelmatige en doeltreffende uitvoering en handhaving” niet meer herhaald.

Artikel 18.24

Het voorgestelde artikel 18.24 komt in de plaats van het vierde lid van artikel 5.3. Het *eerste lid* bevat een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van het zogenaamde basistakenpakket dat door gemeenten en provincies wordt opgedragen aan de omgevingsdiensten.¹²⁸ Dit basistakenpakket wordt geregeld in het Besluit omgevingsrecht. De regeling uit dat besluit wordt in het kader van de stelselherziening Omgevingswet via het Invoeringsbesluit Omgevingswet overgenomen in het nieuwe Omgevingsbesluit.

Het *tweede lid* ziet op de zes zogenaamde BRZO-omgevingsdiensten met specifieke deskundigheid voor het (exclusief) vervullen van de VTH-taken voor alle BRZO-bedrijven in Nederland.

Artikel 18.25

Deze bepaling is met een aantal redactionele wijzigingen ontleend aan artikel 5.4 Wabo.¹²⁹ Met de nieuwe redactie is geen inhoudelijke wijziging beoogd, alleen een inkorting van de tekst. Een hulpmiddel voor het komen tot de in het tweede lid bedoelde uniforme regels is een door de VNG en IPO gezamenlijk opgestelde modelverordening.¹³⁰ Als de betrokken bestuursorganen een andere regeling wensen, dan worden die regels onderling afgestemd, zodat ook in dat geval uniformiteit is gewaarborgd. Het tweede lid biedt een waarborg voor de uniformiteit van de kwaliteitseisen die door de verschillende betrokken bestuursorganen aan de uitoefening van uitvoeringstaak en handhavingstaak door één omgevingsdienst of door de BRZO-omgevingsdiensten gezamenlijk worden gesteld.

De “hoorplicht” bij het opstellen van regels is niet overgenomen. Uit artikel 2.2 volgt ook zonder nadrukkelijke wettelijke bepaling dat onderlinge afstemming plaatsvindt bij het opstellen van deze regels. Het vierde lid van artikel 5.4 wordt ook niet overgenomen. Aan deze grondslag om bij ministeriële regeling gevallen aan te wijzen waarin voldoende zorg is gedragen voor de uniformiteit, bestaat bij nader inzien geen behoefte.

Artikel 18.26

Deze evaluatiebepaling is ontleend aan artikel 5.6 Wabo. De in het kader van de Wet VTH geregelde tweejaarlijkse evaluatiefrequentie voor dit specifieke onderdeel wordt bij de stelselherziening vooralsnog gecontinueerd, onafhankelijk van de algemene evaluatiefrequentie van vijf jaren in artikel 23.9. De eerstvolgende evaluatie van “VTH” zal plaatsvinden voor 14 april 2020. Aan de grondslag in het vierde lid van artikel 5.6 Wabo om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen, bestaat bij nader inzien geen behoefte.

Artikel 18.27

De inhoud van artikel 18.27 is ontleend aan artikel 5.8 Wabo.¹³¹ Deze bepaling opent een paragraaf over informatieverstrekking en afstemming. De redactie van de eerste drie leden is ingekort, zonder dat hiermee een inhoudelijke wijziging wordt beoogd. Het vierde en vijfde lid komen te vervallen. Het vierde lid, omdat op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet (nog) geen behoefte bestaat aan een dergelijke bepaling en ook zonder zo’n

¹²⁸ Zie voor een toelichting op het ‘basistakenpakket’: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 3, paragraaf 3.7.

¹²⁹ Zie voor een toelichting op de aan artikel 5.4 ontleende inhoud: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 8-10.

¹³⁰ <https://vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/nieuws/modelverordening-gereed-aan-de-slag-met-kwaliteit-vth>;
<http://www.ipo.nl/publicaties/modelverordening-gereed-aan-de-slag-met-kwaliteit-vth>.

¹³¹ Zie voor een toelichting op de aan artikel 5.8 ontleende inhoud: Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, blz. 12.

uitdrukkelijke bepaling desgevraagd gegevens kunnen worden verstrekt (binnen de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens). Het vijfde lid omdat aan de grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen, bij nader inzien geen behoefte bestaat.

Artikelen 18.28 en 18.29

Beide artikelen zijn gebaseerd op artikel 5.9 Wabo.¹³² Dit artikel is gesplitst in twee bepalingen, één over coördinatie en één over het provinciaal handhavingsoverleg. Het tweede lid van artikel 18.28 is ontleend aan artikel 5.7, derde lid. De slotzin van het derde lid van artikel 5.9 is niet overgenomen: ook zonder uitdrukkelijke wettelijke bepaling kunnen voor een provinciaal handhavingsoverleg andere instanties worden uitgenodigd.

Onderdeel FK (artikel 19.1 Omgevingswet)

De Kernenergiewet bevat in hoofdstuk IV een specifieke regeling voor ongewone voorvallen. Die gaat onder meer over ongevallen en radiologische noodsituaties. Nu de Kernenergiewet niet in de Omgevingswet opgaat, blijft ook die specifieke regeling bestaan. Die voorziet reeds in een adequate regeling, ook met het oog op gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het is wenselijk om maximale duidelijkheid te scheppen welke regels in deze bijzondere omstandigheden van toepassing zijn. Daarom bepaalt het voorgestelde nieuwe lid van artikel 19.1 expliciet dat de regeling voor ongewone voorvallen van de Omgevingswet in die gevallen niet van toepassing is. Daarmee wordt duidelijk dat er geen dubbel regime geldt.

Onderdeel FL (artikel 19.3 Omgevingswet)

Artikel 19.3, eerste lid, van de Omgevingswet regelt dat het bevoegd gezag, dat een melding van een ongewoon voorval ontvangt, onverwijld andere bestuursorganen informeert die direct belang (kunnen) hebben bij zo'n melding. Binnen de systematiek van de Omgevingswet verwijst de term «melding» evenwel naar de melding, bedoeld in artikel 4.4 van de Omgevingswet. De melding, bedoeld in artikel 4.4 van de Omgevingswet, houdt in dat de activiteit pas mag starten, wanneer de melding is gedaan en de periode, die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden, is verstreken. Voor deze meldplicht geldt derhalve het daaraan gekoppelde verbod de activiteit te verrichten voordat de melding is gedaan. De melding, bedoeld in artikel 19.3 van de Omgevingswet houdt in dat het bevoegd gezag onverwijld geïnformeerd moet worden over het ongewoon voorval. Ter uniformering van de terminologie en om verwarring te voorkomen wordt het woord "melding" in artikel 19.3 van de Omgevingswet vervangen door: informeren.

Ook wordt ter uniformering het woord "onmiddellijk" vervangen door het woord: onverwijld, waarbij wordt aangesloten bij de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht.

Het tweede lid van artikel 19.3 van de Omgevingswet voorziet in de bevoegdheid om aanvullende informatie op te vragen aan degene van wie de informatie over het voorval is ontvangen of indien dat een ander betreft, aan de veroorzaker, omdat er slechts beperkte informatie over het voorval zou kunnen zijn gegeven en er sprake is van een momentopname. Het bevoegd gezag – veelal het college van burgemeester en wethouders – kan worden geïnformeerd over een ongewoon voorval door een eigen toezichthouder, een veroorzaker als bedoeld in de Omgevingswet, de brandweer of politie, de burgemeester (die geïnformeerd wordt over een dreigende ramp) of door een (toezichthouder van een) ander bestuursorgaan dat eerder van het voorval op de hoogte is. Gelet hierop is de verplichting om aanvullende informatie te verstrekken door degene van wie de informatie is ontvangen, niet zijnde de veroorzaker, doorgaans een orgaan dat onder het bevoegd gezag ressorteert of een ander bestuursorgaan. In het kader van de onderlinge verhoudingen kan het bevoegd gezag nadere informatie vragen zonder dat dit wettelijk expliciet geregeld hoeft te worden. Het tweede lid wordt zodanig aangepast dat het bevoegd gezag alleen de veroorzaker kan verplichten om aanvullende informatie te verstrekken als het bevoegd gezag daarom vraagt.

¹³² Zie voor een toelichting op de coördinerende taak van de provincie de oorspronkelijke toelichting bij artikel 5.6 Wabo (Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 4, blz. 41).

Onderdeel FM (artikelen 19.5, eerste lid, en 19.7, eerste lid, Omgevingswet)

Deze technische wijzigingen brengen deze artikelen in lijn met de formulering van 'het ongewoon voorval' in de artikelen 19.1, eerste lid, onder a, 19.2, eerste lid, onder b, en 19.4, eerste en tweede lid, en de begripsbepaling in de bijlage.

Onderdeel FN (artikel 19.8 Omgevingswet)

Artikel 19.8, vierde lid, van de Omgevingswet regelt dat wanneer er een melding is gedaan van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar die vondst is gedaan en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap elkaar onverwijld in kennis stellen van deze melding. Voorgesteld wordt deze bepaling te verduidelijken. Het gaat er immers niet om dat de bevoegde gezagen elkaar informeren over een vondstmelding. De melding wordt door de vinder (vaak amateurarcheologen) gedaan aan het Centraal archeologisch informatiesysteem (Archis) van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.¹³³ Beide bevoegde gezagen hebben toegang tot dit informatiesysteem en hoeven elkaar dus niet te informeren over een melding in het systeem. Het elkaar informeren wordt eerst relevant als bij de archeologische toevalsvondst aanvullende informatie is verstrekt die aanleiding geeft voor een van de bevoegde gezagen om maatregelen te (laten) nemen. Met de voorgestelde tekstwijziging wordt de strekking van deze bepaling verhelderd.

Verder geldt ook hier, net als bij artikel 19.3, eerste lid, dat het niet gaat om een melding als bedoeld in artikel 4.4 van de Omgevingswet. In deze bepaling gaat het om een melding als bedoeld in artikel 5.10 van de Erfgoedwet. De melding, bedoeld in artikel 5.10 van de Erfgoedwet, houdt in het informeren van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (via Archis) over het vermoeden van een archeologische toevalsvondst. Omdat er in artikel 5.10 van de Erfgoedwet gebruik wordt gemaakt van het woord "melding", maar het niet gaat om het daaraan gekoppelde verbod de activiteit te verrichten voordat de melding is gedaan, wordt om die reden de melding in artikel 19.8, vierde lid, van de Omgevingswet gekoppeld aan artikel 5.10 van de Erfgoedwet.

Onderdeel FO (artikel 19.9 Omgevingswet)

Het opschrift van artikel 19.9 wordt aangevuld. Artikel 19.9 ziet niet alleen op "bevoegdheden" maar ook op "taken" in het kader van een archeologische toevalsvondst.

Onderdeel FP (artikel 19.10 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt artikel 19.10 op verschillende punten aan te passen. In het eerste lid wordt voorgesteld de alarmeringswaarden niet bij algemene maatregel van bestuur maar bij ministeriële regeling te laten vaststellen. Jaarlijks wordt bezien of de gehanteerde alarmeringswaarden voor hoogwaterstanden nog voldoen en zo nodig worden deze waarden bijgesteld. Vastlegging van deze waarden op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zoals in het oorspronkelijke artikel 19.10 was bepaald, is in dit licht niet praktisch. Voor de eenduidigheid van het systeem worden ook de alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit bij ministeriële regeling vastgesteld.

In het tweede lid vindt de directe aanwijzing plaats van bestuursorganen die bij een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde informeren of waarschuwen (de Commissaris van de Koning en de Minister van Infrastructuur en Milieu). Deze directe aanwijzing komt in de plaats van een (getrapte) aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur in het oorspronkelijke tweede lid. Voor wat betreft de concentraties van verontreinigde stoffen in de buitenlucht vormt deze bepaling een voortzetting van artikel 5.18, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Voor hoogwaterstanden vormt deze bepaling een voortzetting van artikel 3.3, eerste lid, onder b, van de Waterwet.

Onderdeel b van het oorspronkelijke tweede lid komt – een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van bestuursorganen die maatregelen treffen bij een (dreigende) overschrijding van een

¹³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 593 en Kamerstukken II 2014/15, 34 109, nr. 3, blz. 91.

alarmeringswaarde – te vervallen. Deze bepaling is bij nader inzien niet nodig voor zowel de concentraties van verontreinigde stoffen in de buitenlucht als voor hoogwater.

Voor de concentraties van verontreinigde stoffen in de buitenlucht geldt dat hiermee aangesloten wordt op de systematiek onder de Wet milieubeheer. Onder de Wet milieubeheer (artikel 5.18) had de Commissaris van de Koning de plicht om het publiek te informeren, zoals nu wordt geregeld in het eerste lid, maar werd niet bepaald dat maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden bij overschrijding van een alarmeringswaarde. Hoofdstuk V van de Wet inzake de luchtverontreiniging gaf de Commissaris van de Koning wel de bevoegdheid om bepaalde maatregelen te nemen, zoals het sluiten van een inrichting. Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 19.4 (bij een ongewoon voorval) en artikel 19.12 (bij een overschrijding van een alarmeringswaarde).

Voor hoogwaterstanden geldt dat het nemen van maatregelen en het treffen van voorzieningen tot het beschermen van de fysieke leefomgeving met betrekking tot primaire waterkeringen al is geregeld in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk voorziet in de toedeling van taken voor het beheer van watersystemen aan verschillende bestuursorganen. Volgens de definitie van “beheer van watersystemen”, zoals opgenomen in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet, maken taken gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van onder meer overstromingen en wateroverlast integraal onderdeel uit van de beheertaken van waterbeheerders. De maatregelen die getroffen moeten worden bij bepaalde hoogwaterstanden zijn opgenomen in het Landelijk draaiboek Hoogwater en Overstromingen.¹³⁴ Bovendien voorziet artikel 19.15 in een noodbevoegdheid voor de waterbeheerder in het geval normale bevoegdheden ontoereikend zijn.

In het oorspronkelijke artikel was nog de verplichting opgenomen tot het vaststellen van alarmeringswaarden voor concentraties van verontreinigde stoffen in het water. Met de wijziging van het artikel komt deze bepaling te vervallen. Ook in de huidige wetgeving zijn hiervoor geen algemene alarmeringswaarden vastgesteld. De betrokken verantwoordelijke waterbeheerders hebben hierover zowel nationaal als internationaal voldoende afspraken over gemaakt om betrokkenen tijdig te kunnen informeren en noodzakelijke maatregelen mogelijk te maken.

Onderdeel FR (artikel 19.12, vierde lid, Omgevingswet)

Het gaat in dit artikel om een besluit dat regels kan bevatten over installaties, brandstoffen of verontreinigende activiteiten in het geval van bijzondere omstandigheden. Die bijzondere omstandigheden vragen om onmiddellijke actie en daarom treedt het besluit direct na bekendmaking in werking. De bijzondere omstandigheden maken nodig dat het genomen besluit “op een andere geschikte wijze” wordt bekendgemaakt (artikel 3:42, tweede lid, van de Awb). Bekendmaking geschiedt via passende (snelle en veelgebruikte) communicatiemiddelen, zodat de bevolking en mogelijke kwetsbare groepen van de bevolking direct op de hoogte worden gesteld.

Onderdeel FS (artikel 19.13 Omgevingswet)

In artikel 19.13, tweede lid, van de Omgevingswet wordt verwezen naar de Wet bestrijding ongevallen Noordzee. Deze wet is met ingang van 1 januari 2016 vervallen. Daarvoor in de plaats is de Wet bestrijding maritieme ongevallen gekomen. Om die reden wordt artikel 19.13, tweede lid, van de Omgevingswet gewijzigd.

Onderdelen FT en FU (artikelen 19.14 en 19.15 Omgevingswet)

Dit betreft een redactionele verbetering van de tekst van beide artikelen.

Onderdeel FV (artikel 19.16 Omgevingswet)

In artikel 19.16, derde en vijfde lid, wordt telkens “onder a” ingevoegd achter de verwijzing naar artikel 2.36, eerste respectievelijk tweede lid, omdat deze artikelleden zijn uitgebreid in verband

¹³⁴ Uitgave van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (20 september 2016).

met de invoeging van afdeling 18.3 en afdeling 20.5 in de Omgevingswet. Zie meer uitgebreid de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 2.36.

Onderdeel FW (artikel 19.17 Omgevingswet)

Dit betreft een redactionele verbetering van de tekst van dit artikel.

Onderdeel FY (artikel 19.19 Omgevingswet)

Dit artikel maakt het mogelijk om in onvoorziene omstandigheden een activiteit uit te voeren waarbij bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels of voorschriften geen toepassing vinden. Het betreft hier een situatie waarin voortvarend moet worden opgetreden en waarin de reguliere weg om een activiteit te verrichten, niet kan worden gevolgd. De werking van dit artikel is ingevolge artikel 19.17 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden beperkt tot buitengewone omstandigheden waarin de reguliere wettelijke bevoegdheden tekortschieten. Met wijziging van 'landsverdediging' door 'defensie' wordt aangesloten bij artikel 97 van de Grondwet, waarin defensie een ruimere strekking heeft dan sec landsverdediging.

Onderdeel FZ (artikel 20.1 Omgevingswet)

Dit betreft een redactionele verbetering van de tekst van dit artikel.

Onderdeel GA (artikel 20.2 Omgevingswet)

De voorgestelde wijziging van artikel 19.10 heeft consequenties voor de formulering van artikel 20.2. Met de wijziging van artikel 19.10 worden alarmeringswaarden in een ministeriële regeling vastgelegd, waardoor de redactie van het oorspronkelijke artikel 20.2 niet meer klopt. Om dit te corrigeren wordt het woord "alarmeringswaarden" geschrapt uit het eerste lid en wordt een nieuw tweede lid toegevoegd. In het nieuwe tweede lid wordt bepaald dat methode van monitoring van de alarmeringswaarden en het bestuursorgaan of andere instantie die met de uitvoering van de monitoring van de alarmeringswaarden is belast bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Door het toevoegen van een nieuw tweede lid, zijn tevens wijzigingen noodzakelijk in het nieuwe vierde lid (oorspronkelijk het derde lid).

Onderdeel GB (artikel 20.3 Omgevingswet)

De wijziging van het eerste lid strekt tot uitvoering van de motie van Veldman en Çegerek¹³⁵. De bij ministeriële regeling te stellen regels over de uitvoering van monitoring moeten ook kunnen gaan over de monitoring van omgevingswaarden of andere parameters voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening wordt opgenomen. Hiermee kan worden geborgd dat de kwaliteit van die monitoringsgegevens voldoende is. Gemeenten en provincies stellen op grond van artikel 20.1 en 20.2 in beginsel zelf regels over monitoring. De wijziging biedt de mogelijkheid voor het Rijk om die regels te stellen, in welke geval de bevoegdheid tot regeling door de decentrale overheden vervalt op grond van de organieke wetten. De mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels over die monitoring te stellen, wordt alleen benut als dat nodig is voor een nationaal belang of voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van die monitoring. Zo zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat monitoring van aanvullende of afwijkende omgevingswaarden voor een bepaald onderwerp gebeurt op dezelfde wijze als de monitoring van de rijksomgevingswaarden voor dat onderwerp. Dit voorkomt dat voor dezelfde parameters verschillende getalswaarden beschikbaar komen.

Op grond van artikel 2.15, derde lid, worden de nadere regels over de hydraulische belasting en sterkte van primaire waterkeringen, ter uitwerking van de omgevingswaarden voor die keringen, ten minste elke twaalf jaar herzien. Bij die herziening zullen ook steeds de regels over de uitvoering van de monitoring van die omgevingswaarden moeten worden herzien. Daarom wordt voorgesteld om aan artikel 20.3 een vergelijkbaar lid toe te voegen.

¹³⁵ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 60.

Onderdelen GC en GE (artikelen 20.4 en 20.7 Omgevingswet)

Aan artikel 20.4 worden de nec-richtlijn en de klimaatrechtelijke verplichtingen toegevoegd. Artikel 20.4 ziet op uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen voor regels over monitoring. De nec-richtlijn was oorspronkelijk opgenomen in artikel 20.7, maar dat artikel ziet op de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen voor gegevensverzameling anders dan door monitoring. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregels bij artikel 20.4 bleek dat bij de verplichting tot regels over gegevensverzameling ter uitvoering van de nec-richtlijn aangesloten moet worden bij de regels over monitoring in plaats van bij de gegevensverzameling anders dan door monitoring. In het algemene deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is in het kader van monitoring het volgende aangegeven: "Verschillende EU-richtlijnen, zoals de nec-richtlijn die regels stelt over verhandelbare emissierechten, bevatten concrete verplichtingen tot monitoring"¹³⁶. Ook in de memorie van toelichting bij artikel 20, eerste lid,¹³⁷ is in het kader van de monitoring de nec-richtlijn als voorbeeld aangehaald: "Voor een omgevingswaarde die wordt vastgesteld met het oog op de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving (artikel 2.9, tweede lid, onder b) zullen berekeningen een grotere rol spelen in de monitoring. Een voorbeeld zijn de emissieplafonds op grond van de nec-richtlijn".

De monitoringsmechanisme-verordening stelt regels over het bewaken en rapporteren van de uitstoot van broeikasgassen. Ter uitvoering daarvan moet een verantwoordelijke worden aangewezen voor het nationale inventarisatiesysteem, bedoeld in artikel 5 van die verordening. Dit onderwerp is nu geregeld in het Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv dat daarbij verwijst naar het op 9 mei 1992 te New York tot stand gekomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (Trb. 1992, 189) en het op 11 december 1997 te Kyoto tot stand gekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110). Sinds 2013 worden de monitoringsverplichtingen uit dit VN-Raamverdrag en het Kyoto Protocol geregeld door de monitoringsmechanisme-verordening. Het gaat hier ook om een vorm van monitoring en daarom wordt deze verordening toegevoegd aan artikel 20.4.

Onderdelen GD en GG (artikelen 20.6 en 20.10 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt aan zowel artikel 20.6 als artikel 20.10 een lid toe te voegen dat het mogelijk maakt om te verzoeken dat gegevens waarvan de geheimhouding op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur gerechtvaardigd is, niet worden verstrekt.

Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 20.6 kan worden bepaald dat dergelijke gegevens door het bevoegd gezag niet worden verstrekt aan instanties die gegevens verzamelen – bijvoorbeeld voor opname in een register. Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 20.10 kan worden bepaald dat dergelijke gegevens, als ze wel zijn opgenomen in een register, niet toegankelijk worden gemaakt of niet worden verstrekt aan gebruikers van dat register.

De voorgestelde regeling is in het bijzonder van belang voor het PRTR-register, dat veel bedrijfsgegevens bevat. De regeling dient ter opvolging van de specifieke regeling voor geheimhouding die is opgenomen in artikel 12.24, derde tot en met vijfde lid, en artikel 12.26, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Onderdelen GF en GH (artikelen 20.9 en 20.11 Omgevingswet)

Bij het uitwerken van de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet is geconstateerd dat de benaming 'register' niet geheel past bij het naleven van de verplichtingen van artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn. De verplichtingen tot verstrekking van informatie aan het publiek in dat artikel laten zich beter baseren op artikel 20.8 in samenhang met artikel 20.6.

¹³⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 254.

¹³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 589-599.

Daarom wordt voorgesteld om de verwijzing naar de zwemwaternrichtlijn te verplaatsen van artikel 20.11 naar artikel 20.9, tweede lid.

Met de wijziging in artikel 20.11, onder b, wordt het gebruik van het begrip “externe veiligheidsrisico’s” gelijkgetrokken met het gebruik daarvan in artikel 2.28, onder c, en artikel 2.29, eerste lid, van de Omgevingswet. Daarmee wordt tegelijkertijd het onderscheid benadrukt met het oogmerk van het waarborgen van de veiligheid, zoals genoemd in artikel 2.1, derde lid, onder a. De term “veiligheidsrisico” betreft zowel de kans op, als de effecten van ongewone voorvallen waar bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen bij vrijkomen. Het gaat onder meer om het risico dat personen overlijden als gevolg van de blootstelling aan vrijgekomen gevaarlijke stoffen of ten gevolge van de effecten van die stoffen. Om die reden bevat het register niet alleen gegevens over afstanden waar het risico een bepaald niveau heeft, maar ook gegevens over afstanden waarbinnen nog dodelijke gevolgen kunnen optreden. Daarnaast kan het gaan om gegevens over het risico dat personen niet overlijden, maar wel gewond raken als gevolg van die effecten.

Onderdeel GI (artikel 20.12 Omgevingswet)

Dit artikel regelt de landelijke voorziening voor het kennis kunnen nemen van omgevingsdocumenten, in de praktijk voor inwerkingtreding van deze wet ook bekend als ruimtelijkeplannen.nl. Dit artikel kan vervallen, omdat deze functionaliteit beschikbaar komt in de landelijke voorziening, die onderdeel is van het digitaal stelsel. Onderdelen van dit artikel zijn verwerkt in afdeling 20.5.

Onderdeel GJ (artikel 20.14 Omgevingswet)

Deze wijziging hangt samen met onderdeel AD.

Onderdeel GK (artikel 20.19 Omgevingswet)

Voorgesteld wordt het eerste lid van artikel 20.19 te bepalen dat naast de omgevingswaarden voor de veiligheid van de primaire waterkering ook andere parameters betrokken worden bij de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Gedoeld wordt op de signaleringswaarden. Dit sluit aan bij onderdeel I van het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), dat bepaalt dat de doeltreffendheid en effecten daarvan worden meegenomen in de evaluatie.

In het voorgestelde tweede lid wordt bepaald dat de eerstvolgende evaluatie van de omgevingswaarden en signaleringswaarden voor het parlement plaatsvindt voor 1 januari 2037. De reden daarvoor is dat niet moet worden gerekend vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet, omdat er dan nog een beoordelingsronde loopt. Bovendien vindt voor 1 januari 2025 een evaluatie van het hele stelsel van normering en bekostiging plaats naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming (Stb. 2013, 280).

Onderdelen GL, GM, GN, GO en GP (afdeling 20.5 Omgevingswet)

Artikel 20.20

Bij nadere uitwerking van het digitaal stelsel en de regelgeving daarvoor is volledige delegatie van het kunnen stellen van regels over beschikbaarstelling, niet mogelijk gebleken omdat dit mede raakt aan de toedeling van taken en verantwoordelijkheden. De zinsnede ‘en de beschikbaarstelling’ kan daarmee vervallen in het derde lid van artikel 20.22. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een tekstuele aanpassing door te voeren in het opschrift van afdeling 20.5 en in het eerste lid.

Artikel 20.21

Dit artikel regelt de doelen van het digitaal stelsel, en de met het oog op die doelen benodigde onderdelen van dat stelsel. Als onderdeel van het digitaal stelsel zijn in dit artikel aangemerkt de landelijke voorziening met de daartoe behorende gebruikerstoepassingen, en het register omgevingsdocumenten. Deelcomponenten van de landelijke voorziening behoeven niet afzonderlijk te worden geregeld als onderdelen van het digitaal stelsel. In de systeembeschrijving (artikel 20.31) zal de inrichting en werking van deze componenten waar nodig worden beschreven. Als onderdelen van het digitaal stelsel worden evenmin de bestuursorganen en rechtspersonen als zodanig genoemd die een rol vervullen in de totstandkoming van de informatievoorziening. Het volstaat om ieders taken en verantwoordelijkheden rondom de informatievoorziening, te duiden en helder te beleggen.

Een landelijke voorziening werd reeds genoemd in artikel 20.12 van de Omgevingswet, als voorziening voor het kennis kunnen nemen van omgevingsdocumenten, en in artikel 16.4 van de Omgevingswet, als voorziening voor een elektronische aanvraag om een besluit en het doen van een melding op grond van deze wet. Als onderdeel van het digitaal stelsel wordt voorzien in een landelijke voorziening met een functionaliteit die in ieder geval deze functionaliteiten omvat, maar die tevens meer functionaliteiten kan omvatten met het oog op de in dit artikel omschreven doelen van het stelsel. Een en ander wordt nader geregeld in het voorgestelde artikel 20.22.

Het register omgevingsdocumenten is onderdeel van het digitaal stelsel. Hierin worden omgevingsdocumenten en wijzigingen daarvan opgenomen en beschikbaar gehouden. De inhoud van omgevingsdocumenten, waarin onder meer omgevingswaarden en andere regels zijn vervat, vormt in wezen de kern van de informatie over de fysieke leefomgeving waarin het digitaal stelsel in elk geval moet voorzien. Het register is nodig om ervoor te zorgen dat in verschillende omgevingsdocumenten opgenomen regels die op een bepaalde locatie gelden, zowel afzonderlijk als in samenhang getoond kunnen worden, met de geometrische verbeelding van de daarin opgenomen regels en besluiten. Het register omgevingsdocumenten krijgt nadere regeling in paragraaf 20.5.2 van het voorstel.

De doelen worden in het tweede lid van dit artikel bepaald. In het tweede lid, onder a, wordt het beschikbaar stellen van omgevingsdocumenten, gegevens en gegevensverzamelingen genoemd. Dit is aangevuld met gebruiksvriendelijke ontsluiting. Dit gebruiksvriendelijk aanbieden van informatie over de fysieke leefomgeving kan bijvoorbeeld met behulp met digitale informatieproducten. In het tweede lid, onder b wordt genoemd het bevorderen van een doelmatige en doeltreffende taakuitoefening. Deze, op het bevoegd gezag gerichte, doelstelling wordt uiteraard eveneens gediend met de via het digitaal stelsel beschikbare informatie, en daarnaast kan het bieden van bijvoorbeeld digitale samenwerkingsfaciliteiten bijdragen aan deze doelstelling. Onderzocht wordt of het digitaal stelsel in de toekomst ook processen voor toezicht en handhaving en het elektronisch indienen van zienswijzen en bezwaar kan gaan ondersteunen. Ondersteuning van dergelijke processen kan onder deze doelstelling worden geschaard.

Artikel 20.22

Eerste lid

Deze bepaling regelt de functionaliteiten van de landelijke voorziening. De eerste twee genoemde functionaliteiten betreffen de voorziening in informatie, waarvan de eerste in elk geval de functie omvat die tot nu toe door Ruimtelijkeplannen.nl wordt vervuld. Evenals bij ruimtelijkeplannen.nl, omvat de ontsluiting van omgevingsdocumenten mede de mogelijkheid tot doorzoeken en downloaden van de documenten, zodat de informatie herbruikbaar is. De vast te stellen standaarden zullen mede rekening houden met mogelijkheden tot hergebruik. Hetzelfde geldt voor gegevens en gegevensverzamelingen en digitale informatieproducten.

De ontsluiting via de landelijke voorziening is gericht op het bereiken van de doelstellingen, genoemd in artikel 20.21, tweede lid. Dit betreft het doelmatig en doeltreffend kunnen uitoefenen van taken op grond van de Omgevingswet en op het verschaffen van een gelijke informatiepositie aan gebruikers door deze informatie – mede in gebruiksvriendelijke vorm – aan een ieder

beschikbaar te stellen. Een groot deel van de informatie in het digitaal stelsel zal openbare en herbruikbare informatie zijn. Dit betreft bijvoorbeeld besluiten die zijn aangewezen als omgevingsdocument en waarvan bekendmaking in een elektronisch publicatieblad moet plaatsvinden. Of informatie openbaar is, is en blijft een afweging en besluit van het betrokken bevoegd gezag. In aansluiting hierop is in 20.22 bepaald dat niet de Minister maar het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het beheer van gegevens in de voorziening. Dit betekent dat informatie die tijdelijk in de landelijke voorziening beschikbaar is, in juridische zin niet onder de Minister van Infrastructuur en Milieu berust, maar onder het bevoegd gezag.

De derde functionaliteit betreft de integratie van de functionaliteiten van het Omgevingsloket online, voor elektronische aanvraag van een omgevingsvergunning, en van de Activiteitenbesluit internetmodule voor het doen van meldingen. Daaraan wordt toegevoegd de mogelijkheid om via deze functionaliteit te voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding. Hierop is in de toelichting bij de wijziging van artikel 16.1 ingegaan.

Tweede lid

De landelijke voorziening wordt beheerd door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Deze bepaling legt aan de Minister van Infrastructuur en Milieu de wettelijke taak op de landelijke voorziening in stand te houden. Daarmee heeft de minister voor de landelijke voorziening de volledige uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Derde lid

Deze bepaling was reeds opgenomen in artikel 16.4, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet. Vanwege integratie van de in dat artikel genoemde landelijke voorziening met de landelijke voorziening voor het digitaal stelsel, wordt de bepaling verplaatst naar artikel 20.22.

Het indienen van een aanvraag, het doen van een melding of het indienen van gegevens en bescheiden op grond van andere informatieverplichtingen geschiedt ingevolge deze wet bij het bevoegd gezag. Met de in het eerste lid, onder c, beschreven functionaliteit wordt voorzien in de doorgeleiding van de aanvraag, melding en gegevens of bescheiden naar het betreffende bevoegd gezag. Evenals onder de regeling van de Wabo en Waterwet voor het Omgevingsloket Online het geval was, beheert de Minister van Infrastructuur en Milieu de voorziening en het bevoegd gezag de gegevens. In dat kader is het bevoegd gezag ook verantwoordelijk voor de toegangsverlening in juridische zin tot die gegevens. Het in technische zin creëren van de mogelijkheid om toegang te kunnen verlenen tot gegevens en bescheiden in de voorziening valt onder het beheer van de voorziening. De gegevens en bescheiden worden slechts tijdelijk opgenomen in de landelijke voorziening en van daaruit doorgeleid naar het bevoegd gezag. De termijn gedurende welke de gegevens en bescheiden, dan wel de daarop betrekking hebbende metadata beschikbaar zijn in de voorziening zal onder meer zijn afgestemd op de Algemene wet bestuursrecht. Het is bijvoorbeeld wenselijk dat een ingevulde aanvraag, gedurende de termijn waarbinnen de aanvraag kan worden gewijzigd of aangevuld, beschikbaar is in de voorziening zodat de gebruiker eenvoudig de ingediende gegevens terug kan halen. De voorziening is uiteraard, mede gelet op het voorgaande, niet bestemd voor de archivering van dossierstukken door het bevoegd gezag.

Vierde lid

Dit artikel regelt beperking van ontsluiting van gegevens. De achtergrond hiervan is dat een van de uitgangspunten van het digitaal stelsel is, dat het een open stelsel is, niet alleen qua functionaliteit maar ook wat betreft content. Dit houdt in dat de informatie over de fysieke leefomgeving die via het digitaal stelsel aan een ieder beschikbaar wordt gesteld, zoveel mogelijk vrij herbruikbaar is (open data) en als zodanig wordt aangeboden. De aan een ieder beschikbaar te stellen informatie moet gelet hierop openbaar zijn en op de informatie mogen geen intellectuele eigendomsrechten rusten van derden. De bestandsformaten voldoen voor zover mogelijk aan de regels uit de richtlijn hergebruik overheidsinformatie. Hiermee wordt volledig aangesloten bij de uitgangspunten neergelegd in de Wet hergebruik overheidsinformatie en het rijksbrede open databeleid.

Bij informatie die niet openbaar is, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan persoonsgegevens of bedrijfs- of fabricagegegevens in omgevingsvergunningen. Onder "rechten van derden" worden in dit verband rechten verstaan die berusten bij een ander dan het verstrekken bestuursorgaan of de gebruiker. Bij informatie waarop intellectueel eigendomsrecht rust van derden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderzoeksrapporten die bij de aanvraag om een omgevingsvergunning zijn ingediend door een aanvrager en waarvan de overheid niet beschikt over de intellectuele eigendomsrechten of een onbeperkt gebruiksrecht. Deze informatie zal alleen toegankelijk zijn voor daartoe geautoriseerde personen of instanties, zoals het bevoegd gezag.

Vijfde lid

Het digitaal stelsel moet de nodige flexibiliteit hebben om doorontwikkeling mogelijk te maken. Doorontwikkeling kan gewenst zijn om bijvoorbeeld in te kunnen spelen op ontwikkelingen in regelgeving of in informatiebehoefte van gebruikers. Daarnaast kan er behoefte zijn aan uitbreiding van toepassingen van de landelijke voorziening, zoals het, voor de in artikel 20.21, tweede lid, genoemde doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken, bieden van een specifieke digitale samenwerkingsruimte voor uitwisseling van informatie tussen bestuursorganen onderling of met andere gebruikers, waarvoor specifieke regeling nodig kan zijn. Om die reden wordt voorgesteld om de mogelijkheid te bieden om aanvullende toepassingen waarin de landelijke voorziening moet voorzien, bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Hiermee kan de inrichting van het stelsel worden aangepast en doorontwikkeld zonder dat daarvoor een wetswijziging nodig is. Daarbij is geregeld dat, indien nieuwe toepassingen van de landelijke voorziening worden ingericht en geregeld, ook voor deze het gebruik van de landelijke voorziening kan worden voorgeschreven.

Artikel 20.23

Eerste en tweede lid

Aangezien binnen het stelsel persoonsgegevens worden verwerkt, moet het doel van die verwerking worden bepaald en moeten nadere regels over de verwerking worden gesteld. Dit artikel voorziet in de doelbepaling en in een grondslag voor nadere regels. Omdat binnen het stelsel verschillende verwerkingsprocessen plaatsvinden, wordt hierbij tevens geregeld wie als verantwoordelijke in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens heeft te gelden. Omdat het stelsel in deze wet alleen de landelijke voorziening en het register omvat, is in dit artikel specifiek bepaald dat verwerking van persoonsgegevens niet alleen binnen het digitaal stelsel plaatsvindt maar ook ter uitvoering van de artikelen waarin de taaktoedeling aan andere bestuursorganen en rechtspersonen is geregeld.

Artikel 20.24

De bedoeling van deze bepaling komt in hoofdlijn overeen met hetgeen aanvankelijk werd geregeld in artikel 20.12 van de Omgevingswet. Om wetssystematische redenen wordt de regeling thans opgenomen in deze afdeling. De instelling van een register omgevingsdocumenten is nodig voor een goede regeling van het beheer, waaronder het bijhouden van historie en het technisch faciliteren van mutaties in omgevingsdocumenten.

Het voornemen is om net als voor ruimtelijkeplannen.nl het geval was, het Kadaster aan te wijzen als instantie voor het beheer van het register. Op de samenwerking tussen de beheerder van het register en Onze Minister van Binnenlandse Zaken in het kader van de feitelijke taakuitoefening, wordt ingegaan in de toelichting bij artikel 20.25, eerste lid.

Het derde lid biedt een grondslag voor nadere regels over bijvoorbeeld het bijhouden van historie en over de vorm waarin omgevingsdocumenten worden bijgehouden. Voor het omgevingsplan bijvoorbeeld wordt voorzien dat niet alleen het oorspronkelijk vastgestelde besluit en wijzigingen daarvan worden opgenomen in het register, maar ook een versie van het plan waarin alle wijzigingen tot op een bepaalde datum zijn verwerkt.

Artikel 20.25

Eerste lid

Deze bepaling regelt de verplichting om omgevingsdocumenten te leveren aan de beheerder van het register omgevingsdocumenten. De beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten omvat uitdrukkelijk mede de levering van mutaties (wijzigingen) in die documenten als gevolg van nieuwe besluitvorming. Het is immers, zoals in paragraaf 2.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is beschreven, de verantwoordelijkheid van het voor de beschikbaarstelling verantwoordelijke bestuursorgaan om ervoor te zorgen dat de beheerder van het register van omgevingsdocumenten steeds tijdig over de meest actuele versie en status van het omgevingsdocument beschikt voor opname in het register en voor ontsluiting via de landelijke voorziening. De in het eerste lid aangewezen verantwoordelijke bestuursorganen zijn dezelfde als die welke in artikel 16.3, eerste lid, van de Omgevingswet werden aangewezen. In dit wetsvoorstel is er voor gekozen om, in plaats van de algemene bepaling die was opgenomen in artikel 16.3, nader te specificeren welke omgevingsdocumenten de respectieve bestuursorganen beschikbaar dienen te stellen. Hiermee wordt de taaktoedeling als zodanig op wetsniveau geregeld en wordt voorkomen dat onduidelijkheid kan bestaan over de vraag welk bestuursorgaan een (wijziging van een) omgevingsdocument aan het register moet leveren. Dit is ingegeven door het feit dat bijvoorbeeld een provinciaal projectbesluit rechtstreeks het omgevingsplan wijzigt, in welk geval het niet voor de hand ligt om de gemeente verantwoordelijk te laten zijn voor de beschikbaarstelling van dat besluit overeenkomstig de daarvoor geldende standaarden.

Tweede lid

Het voornemen is om voor de beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten aan het register omgevingsdocumenten het leveringspunt aan te wijzen dat ook door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gebruikt voor ontvangst van besluiten die onder verantwoordelijkheid van die Minister langs elektronische weg officieel bekend worden gemaakt. De houder van het register omgevingsdocumenten en het onder die Minister ressorterende Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Publicaties (KOOP) zullen in onderlinge samenwerking zorg dragen voor de verwerking en beschikbaarstelling van besluiten die zowel officieel moeten worden gepubliceerd in het kader van bekendmakingsregels, als vanwege het karakter van omgevingsdocument moeten worden ontsloten via de landelijke voorziening in het kader van het digitaal stelsel. Dit betekent dat een bestuursorgaan een besluit of andere rechtsfiguur slechts eenmaal hoeft aan te leveren.

In het tweede lid wordt tevens een grondslag gegeven voor nadere uitwerking van regels die bijvoorbeeld nodig zijn om technische verwerking van mutaties in een omgevingsdocument mogelijk te maken. Daarnaast kunnen die regels zien op bijvoorbeeld het doorgeven van een wijziging van de status zonder dat sprake is van een wijziging van de inhoud van het omgevingsdocument als zodanig. Een dergelijke statuswijziging betreft bijvoorbeeld het onherroepelijk worden van een (wijziging van een) omgevingsplan.

Artikel 20.26

Eerste lid

Gegevens en gegevensverzamelingen die beschikbaar moeten worden gesteld voor uiteindelijke ontsluiting via de landelijke voorziening, zijn onder te verdelen in een tweetal categorieën.

Ten eerste betreft het gegevens en -verzamelingen die moeten worden geleverd aan de bestuursorganen of rechtspersonen die voor een bepaald domein belast zijn met ofwel de vervaardiging van digitale informatieproducten (de zogenaamde informatiehuizen) of met het beschikbaar houden van bepaalde gegevens en -verzamelingen (de beheerders van generieke gegevens) omdat deze in meerdere domeinen gebruikt worden voor de vervaardiging van informatieproducten. Het kan daarbij gaan om gegevens die als zodanig via de landelijke

voorziening beschikbaar worden gesteld aan gebruikers, en het kan gaan om gegevens die worden verwerkt in een digitaal informatieproduct, alvorens dat digitale informatieproduct aan gebruikers beschikbaar wordt gesteld.

Ten tweede kan het gaan om gegevens die rechtstreeks aan de landelijke voorziening beschikbaar worden gesteld. Omdat bij algemene maatregel van bestuur nieuwe functionaliteiten kunnen worden toegevoegd aan de landelijke voorziening, waarbij rechtstreekse levering van gegevens aan die voorziening het meest doelmatig kan zijn, wordt voorzien in de mogelijkheid tot regeling van die rechtstreekse levering.

Tweede lid

Bij de algemene maatregel van bestuur waarbij wordt bepaald welke gegevens in het kader van het digitaal stelsel moeten worden geleverd, wordt tevens bepaald voor wie deze leveringsplicht geldt.

Derde lid

Dit artikellid biedt een grondslag om regels te kunnen stellen voor de wijze en termijn van levering van gegevens. Gegevens kunnen naar aard nogal uiteen lopen, en niet voor alle gegevens zal een concrete leveringstermijn zijn vast te stellen, mede gezien relaties met inwinningsprocessen. Anders dan in artikel 20.26, tweede lid, voor omgevingsdocumenten, worden nadere leveringsregels voor gegevens daarom niet voorgeschreven maar mogelijk gemaakt.

Artikel 20.27

Eerste lid

Op grond van dit artikel worden bestuursorganen of rechtspersonen aangewezen die bepaalde taken krijgen in het kader van het bijeenbrengen en beschikbaar stellen van gestructureerde informatie op het terrein van de fysieke leefomgeving waarbij dat bestuursorgaan of die rechtspersoon specifiek is betrokken. Dit betreft het bijeenbrengen van gegevens en gegevensverzamelingen die voor de ontsluiting via het digitaal stelsel, aan hen zijn geleverd op grond van artikel 20.26 (20.27, eerste lid, sub a), en daarnaast het vervaardigen van zogeheten digitale informatieproducten (20.27, eerste lid, sub b). Bij dit laatste gaat het om bij ministeriële regeling aangewezen digitale producten met een informatieve waarde, die voldoen aan de bij regeling aangewezen kwaliteitseisen en standaarden. Deze producten hebben een meerwaarde ten opzichte van de door deze bestuursorganen of rechtspersonen bijeengebrachte en gevalideerde gegevens. Digitale informatieproducten ontstaan veelal door bewerking of verwerking van gegevens, bijvoorbeeld door het combineren van gegevens. Een digitaal informatieproduct kan ook andere vormen aannemen. Het kan bijvoorbeeld ook een instrument zijn voor geautomatiseerde uitvoering van meet- of rekenmethoden die op grond van deze wet zijn voorgeschreven. Het staat deze bestuursorganen en rechtspersonen vrij om voor het vervaardigen van informatieproducten gebruik te maken van ook andere gegevens dan die welke op grond van artikel 20.26 voor ontsluiting via het digitaal stelsel zijn geleverd. Daarbij zijn zij zelf verantwoordelijk voor borging van de kwaliteit van de gebruikte gegevens, in het licht van de voor informatieproducten te stellen kwaliteitseisen. De digitale informatieproducten moeten beschikbaar worden gesteld voor ontsluiting via de landelijke voorziening.

Het is de bedoeling dat deze aan bestuursorganen of rechtspersonen opgedragen wettelijke taken onder hun verantwoordelijkheid worden uitgevoerd door een competente uitvoeringsorganisatie.

De Minister van Infrastructuur en Milieu is stelselverantwoordelijk en onderhoudt een toezichtrelatie met de aangewezen bestuursorgaan en rechtspersonen. Er worden geen wettelijke regels gesteld voor de uitoefening van dit toezicht. Het is de bedoeling de toezichtrelatie, evenals aansluitvoorwaarden, vorm te geven in een overeenkomst tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu en de aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen. Dit biedt de mogelijkheid generieke en specifieke, inhoudelijke en procedurele elementen van het toezicht op de uitvoering van de

wettelijke taken van informatiehuizen te integreren in één arrangement per aangewezen instantie. De verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu voor het digitaal stelsel als geheel komt voorts tot uitdrukking in diens voordracht voor een algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing dan wel intrekking van een aanwijzing van een instantie. Toetspunten daarbij zijn ondermeer of de organisatie en werkprocessen zo worden ingericht dat kan worden vertrouwd op de continuïteit en de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken. Kwaliteitscriteria met betrekking tot de taakuitvoering hebben met name betrekking op deskundigheid en onafhankelijkheid.

Op het bestuursorgaan of de rechtspersoon die digitale informatieproducten moet vervaardigen rusten uiteraard de verplichtingen uit de Archiefwet. Deze aangewezen dient als zorgdrager in de zin van de Archiefwet, bij het opstellen van zijn selectielijsten de afweging te maken of het ook de onderliggende gegevens archiveert. Afstemming met de andere bij het digitaal stelsel betrokken partijen, over de te maken keuzes in het kader van archivering is daarbij uiteraard van belang.

Tweede lid

Dit artikellid regelt de verplichting voor het aangewezen bestuursorgaan of de aangewezen rechtspersoon om de gegevens, gegevensverzamelingen en informatieproducten waarvoor hij is aangewezen, te leveren aan de landelijke voorziening.

Derde lid

Onderdelen a en c

Digitale informatieproducten zijn bedoeld om te voorzien in informatiebehoefte van gebruikers. Aangezien die behoefte van tijd tot tijd kan verschillen, en voor verschillende groepen van gebruikers verschillend kan zijn, worden de producten op het niveau van een ministeriële regeling vastgesteld. Hiermee kan met de benodigde flexibiliteit op actuele behoefte worden ingespeeld. In dat kader kunnen zo nodig nadere regels worden gesteld over de wijze waarop behoeften van gebruikers worden betrokken in de ontwikkeling van informatieproducten.

Onderdeel b

Dit onderdeel geeft een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over het beschikbaar houden van gegevens en gegevensverzamelingen. Regels over het beschikbaar houden van bijeengebrachte gegevens kunnen bijvoorbeeld van belang zijn indien het zogeheten generieke gegevens betreft, die veelvuldig voor het vervaardigen van informatieproducten op diverse terreinen nodig zijn. Het doel hiervan is dat dergelijke gegevens door één bestuursorgaan of rechtspersoon bijeen worden gebracht en gevalideerd, en vervolgens door meerdere bestuursorganen en rechtspersonen worden gebruikt bij het vervaardigen van digitale informatieproducten. Hierbij kan worden gedacht aan verkeersgegevens.

Artikel 20.28

De eerste volzin komt overeen met hetgeen ten aanzien van omgevingsdocumenten wordt bepaald in artikel 16.2 van de Omgevingswet. Evenals voor omgevingsdocumenten, is voor de in deze afdeling genoemde gegevens, gegevensverzamelingen en digitale informatieproducten nodig dat ze aan bepaalde eisen voldoen, zoals technische of semantische standaarden die elektronische verwerking mogelijk maken.

De vast te stellen regels kunnen mede kwaliteitseisen inhouden. Een van de uitgangspunten van het digitaal stelsel is dat niet alleen de beschikbaarheid, maar ook de kwaliteit van de gegevens wordt verbeterd. De gegevens en gegevensverzamelingen worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. De gedetailleerde definiëring van gegevens vindt echter plaats bij de ministeriële regeling waarin ook de standaarden worden vastgesteld, en kwaliteitseisen zijn in het algemeen nauw verweven met de gegevensdefinities in het kader van standaardisatie. Daarom ligt

het voor de hand dat de kwaliteitseisen eveneens bij ministeriële regeling worden gesteld. De eisen kunnen voor verschillende gegevens en gegevensverzamelingen verschillend worden vastgesteld.

Ook aan de kwaliteit van de digitale informatieproducten moeten eisen worden gesteld. Dergelijke eisen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op herleidbaarheid tot de bron, van gegevens die door combineren of verrijken zijn bewerkt, of algemene eisen betreffen die worden gesteld aan instrumenten voor geautomatiseerde uitvoering van meet- en rekenvoorschriften. Aangezien kwaliteitseisen sterk samenhangen met de aard en inhoud van het desbetreffende, bij ministeriële regeling te definiëren product, worden ook deze eisen bij ministeriële regeling bepaald en kunnen ze voor verschillende informatieproducten verschillend worden vastgesteld.

Artikel 20.29

Dit artikel schrijft voor dat de landelijke voorziening door het bevoegd gezag wordt gebruikt bij de behandeling van elektronische aanvragen, meldingen en voor ontvangst van gegevens en bescheiden ter voldoening aan andere informatieverplichtingen dan een melding. De bepaling is de pendant van artikel 16.1, dat dezelfde weg voorschrijft voor de aanvrager en melder.

Artikel 20.30

De uit te voeren validatie door degene die gegevens of digitale informatieproducten ontvangt, betreft een geautomatiseerde toets aan de voor die gegevens of producten geldende standaarden en aan bepaalde aan die gegevens of producten gestelde kwaliteitseisen. Inhoudelijke kwaliteit wordt in een opvolgende schakel in de keten in beginsel niet getoetst; de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het gegeven of voor de kwaliteit van het informatieproduct berust uitsluitend bij degene op wie de verplichting tot levering van het gegeven rust respectievelijk op degene die het digitale informatieproduct heeft vervaardigd.

Artikel 20.31

Dit artikel biedt de grondslag om bij ministeriële regeling een systeembeschrijving vast te leggen. Daartoe behoort in elk geval een beschrijving van het elektronisch berichtenverkeer tussen de diverse bij de informatie-uitwisseling betrokkenen en door dezen met de landelijke voorziening. De systeembeschrijving ziet niet op de gegevenshuishouding van de gegevensleverende partijen als zodanig, maar alleen op datgene wat in het kader van de keten nodig is.

Het tweede lid van dit artikel biedt de mogelijkheid om nadere regels te geven over de technische en administratieve inrichting, de instandhouding, de werking en de beveiliging van de landelijke voorziening en het register omgevingsdocumenten. Hierbij kan worden gedacht aan regels van technische aard, bijvoorbeeld over de inrichting van een afgescheiden samenwerkingsruimte. Daarnaast kan worden gedacht aan bijhouding van een catalogus waarin de betekenis van begrippen is opgenomen met duiding van hun onderlinge relaties.

Artikel 20.32

Onderdeel a

Dit onderdeel biedt grondslag voor het stellen van regels voor de afhandeling van terugmeldingen. De landelijke voorziening zal in elk geval een voorziening bevatten voor het doen van een terugmelding door de gebruiker die redenen heeft om te twijfelen aan de juistheid van een beschikbaar gesteld gegeven, gegevensverzameling of digitaal informatieproduct. Dergelijke terugmeldingen kunnen een belangrijke rol vervullen in het kader van kwaliteitszorg. De wenselijke wijze van afhandeling van een terugmelding en de noodzaak van regeling daarvan, kan sterk afhankelijk zijn van de aard van het gegeven of digitale informatieproduct en van de daarvoor geldende standaarden en kwaliteitseisen. Om die reden ligt het voor de hand dat eventuele specifieke regels over die afhandeling op hetzelfde niveau worden gegeven als waarop die standaarden en specifieke kwaliteitseisen worden gesteld.

Onderdeel b

In dit onderdeel wordt een grondslag gegeven voor nadere regels voor gebruiksvriendelijke ontsluiting van omgevingsdocumenten. Hierbij gaat het om technische regeling van optionele, additionele hulpmiddelen, zoals bijvoorbeeld zogeheten vragenbomen, waarmee een gebruiker zich op eenvoudige wijze kan oriënteren op de regels die voor een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie van toepassing zijn. Dergelijke hulpmiddelen, die kunnen worden ingericht door het bevoegd gezag dat regels vaststelt, kunnen verschillende vormen hebben. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bijvoorbeeld standaarden vast te stellen die nodig zijn om, in de gevallen waarin een hulpmiddel beschikbaar is, bruikbare ontsluiting via de landelijke voorziening mogelijk te maken. Dergelijke standaarden kunnen, met het oog op de bruikbaarheid van hulpmiddelen, tevens betrekking hebben op semantiek.

Onderdeel GQ (Afdeling 22.1 Omgevingswet))

Afdeling 22.1 Overgangsfase

In hoofdstuk 11 van dit wetsvoorstel is het overgangsrecht opgenomen dat nodig is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarin wordt onder meer geregeld dat oude vergunningen en instrumenten worden gelijkgesteld met daarmee overeenkomende instrumenten van de Omgevingswet. Ook wordt voorzien in regels over de afhandeling van lopende procedures. Deze regels zorgen voor een goede overgang van het oude naar het nieuwe regime op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Dit 'overgangsrecht' ziet vooral op het 'omklapmoment' van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en garandeert de continuïteit tussen het oude en het nieuwe recht voor en na de stelselherziening.

Daarnaast zijn er regels die ook na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel relevant zijn voor de toepassing van het nieuwe instrumentarium. Voor de kenbaarheid worden die regels in de Omgevingswet zelf opgenomen, in het voor overgangsrecht gereserveerde hoofdstuk 22.

In afdeling 22.1 wordt voorzien in regels voor de zogenaamde overgangsfase voor de totstandkoming van het omgevingsplan. Gedurende die overgangsfase hebben gemeenten de tijd om ervoor te zorgen dat het omgevingsplan aan alle wettelijke vereisen van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving voldoet. Dit 'overgangsfaserecht' ziet dus op de fase na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en beoogt de uitvoeringspraktijk in die overgangsfase van omgevingsplan van rechtswege naar het uiteindelijke omgevingsplan te faciliteren.

Daarnaast wordt in deze afdeling geregeld:

1. voor ontheffingen- of vergunningstelsels in autonome gemeentelijke verordeningen dat die ontheffingen of vergunningen van rechtswege worden aangemerkt als omgevingsvergunning, zoals nu gebeurt onder het regiem van (artikel 2.2 van de) Wabo,
2. dat voor binnenplanse vergunningplichten de beoordelingsregels die zijn opgenomen in (de bestemmingsplannen en beheersverordeningen, die deel uitmaken van) het omgevingsplan van rechtswege, gebruikt kunnen worden voor het beoordelen van aanvragen die ingediend worden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet en voordat de huidige regels vervangen zijn door nieuwe beoordelingsregels.

Artikel 22.1 (omgevingsplan van rechtswege)

Bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet ontstaat van rechtswege het omgevingsplan. In hoofdstuk 11 van dit wetsvoorstel wordt geregeld dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaande bestemmingsplannen en andere regels uit verordeningen zoals regels over archeologische monumentenzorg en afvloeiend hemelwater, van rechtswege gelden als onderdeel van het omgevingsplan. Deze samenstellende onderdelen worden in deze paragraaf aangeduid als het omgevingsplan van rechtswege.

Dit omgevingsplan van rechtswege is tegelijkertijd wel en niet het omgevingsplan, bedoeld in artikel 2.4. Het is wel het omgevingsplan, bedoeld in artikel 2.4, omdat het een plan betreft met regels over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente. Het is (nog)

niet het omgevingsplan, bedoeld in artikel 2.4, omdat dit plan van rechtswege (nog) niet voldoet aan alle daaraan in deze wet en krachtens deze wet gestelde eisen. Het betreft hier immers een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet tot stand gekomen bundeling van (met name) bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen, dat in een periode van maximaal tien jaar zal worden om- en uitgewerkt tot een omgevingsplan dat wel aan alle wettelijke eisen voldoet. Die om- en uitwerking kan locatiegewijs of themagewijs ter hand worden genomen, zoals beschreven in paragraaf 5.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De artikelen in deze paragraaf bevatten daarvoor enkele tijdelijke voorzieningen.

Artikel 22.2 (tijdelijke omgevingsplanregels bij algemene maatregel van bestuur))

In de nieuwe regels op grond van de Omgevingswet worden bepaalde onderwerpen of aspecten niet langer met algemene regels op rijksniveau geregeld, maar wordt de regulering primair aan decentrale overheden overgelaten. Dit betreft bijvoorbeeld regels over gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving, die beperkt blijven tot het lokale niveau: geluidhinder, trillingshinder, geurhinder, lichthinder en externe veiligheid door bedrijfsmatige activiteiten. Die zijn nu deels in het Activiteitenbesluit milieubeheer geregeld. Bij de stelselherziening zullen die regels primair een plaats in het omgevingsplan krijgen. Op die manier kunnen de regels worden afgestemd op de lokale omstandigheden en in verband worden gebracht met de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Voor zover sturing wenselijk is met het oog op provinciale of nationale belangen of vanwege overwegingen van doelmatigheid, doeltreffendheid of vanwege de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting vindt die plaats met instructieregels. Dit betekent dat voor een aantal van die onderwerpen in het omgevingsplan regels moeten worden opgenomen. Denk aan de emissie van geur, geluid en trillingen door bedrijfsmatige activiteiten. Voor andere onderwerpen is het stellen van regels door decentrale overheden optioneel. Denk aan de regels voor andere typen milieugevolgen van de horeca, recreatie en detailhandel dan de hier genoemde. De instructieregels zullen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet en gedurende de overgangsfase zullen nog niet alle gemeenten in hun omgevingsplan regels hebben opgenomen. Om te voorkomen dat bepaalde onderwerpen ongeregeld zijn en er een gat valt tussen de huidige regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de omgevingsplanregels, wordt in overgangsrecht voorzien. Dit geldt zowel voor de onderwerpen waarvoor in het omgevingsplan regels opgenomen moeten worden, als voor onderwerpen waarvoor het stellen van regels door decentrale overheden optioneel is, maar die thans nog door het Rijk geregeld zijn. De mate waarin de verschuiving in regulering van deze onderwerpen of aspecten plaatsvindt, is afhankelijk van de nieuwe algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet. De overgangsrechtelijke voorzieningen zullen dan ook via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden getroffen. In dit artikel wordt voorzien in een grondslag om te bepalen dat de bestaande rijksregels in het omgevingsplan of het omgevingsplan van rechtswege worden opgenomen. Hiermee wordt een vacuüm voorkomen.

In het tweede lid is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over medebewindsregels in gemeentelijke verordeningen. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet en wijzigingen of intrekking van de bestaande wetten kan de grondslag van die verordeningregels komen te vervallen. Dat is niet altijd wenselijk. Daarom wordt voorzien in een vergelijkbare grondslag als in het eerste lid om gedurende de overgangsfase een voorziening op maat te bieden. De voorziening bestaat eruit dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat die regels deel uitmaken van het omgevingsplan of het omgevingsplan van rechtswege. Een voorbeeld van een dergelijke medebewindsverordening is de geurverordening op grond van de Wet geurhinder en veehouderij.

Gemeenten kunnen de regels bedoeld in het eerste en tweede lid vervolgens met toepassing van de nieuwe regels van het stelsel van de Omgevingswet aanpassen aan de lokale situatie. Dit is geregeld in het derde lid.

Artikel 22.3 (regels verordeningen in omgevingsplan)

In het omgevingsplan van rechtswege zijn wel de ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten opgenomen maar nog niet alle andere gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Dergelijke regels komen voor in andere autonome gemeentelijke verordeningen, zoals bijvoorbeeld de ligplaatsenverordening, bomenverordening of de algemene plaatselijke verordening. Op grond van artikel 2.7 van de Omgevingswet zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit nader bepaald worden welke regels onderdeel van het omgevingsplan kunnen of moeten zijn. Gemeenten hebben gedurende de overgangsfase de tijd om dergelijke regels uit de autonome verordeningen in het omgevingsplan op te nemen. Tot die tijd hoeft dan nog niet volledig te worden voldaan aan de opdracht in artikel 2.4 van de Omgevingswet om voor het gehele grondgebied van de gemeente regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen. Artikel 22.3 regelt daarom dat de gemeenteraad uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip de gemeenteraad ter uitvoering van artikel 2.4 de in artikel 2.7, eerste lid, bedoelde regels opneemt in het omgevingsplan. Tot die tijd kunnen regels dus nog in autonome gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Dit betekent ook dat bestaande gemeentelijke verordeningen of onderdelen daarvan die op de fysieke leefomgeving betrekking hebben, na inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht blijven en gedurende de overgangsfase nog aangepast kunnen worden. Artikel 122 van de Gemeentewet, dat bepaalt wanneer verordeningen van rechtswege vervallen, is gedurende de overgangsfase niet van toepassing.

Artikel 22.4 (omgevingsplan van rechtswege en wettelijke verplichtingen)

Een omgevingsplan dient uiteraard te voldoen aan de verplichtingen van de Omgevingswet. De belangrijkste wettelijke verplichting betreft de opdracht om voor het grondgebied van de gemeente functies aan locaties toe te delen en andere regels te stellen die met het oog daarop nodig zijn (artikel 4.2, eerste lid). Daarnaast zijn relevant de verplichting om vijf jaar na het verlenen van een omgevingsvergunning die afwijkt van het omgevingsplan het omgevingsplan daarmee in overeenstemming te brengen (artikel 4.17) en de voorschriften over de digitale vormgeving (standaarden) van het omgevingsplan. Een omgevingsplan van rechtswege voldoet nog niet volledig aan deze wettelijke opdrachten. Ook is het 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 van rechtswege aan die verplichtingen wordt voldaan. Deze termijnverlenging geldt logischerwijze alleen voor vergunningen die op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet opgenomen waren in een bestemmingsplan of beheersverordening en voor de vergunningen die binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk worden.

Gedurende de overgangsfase staat de wereld niet stil. Dit betekent onder meer dat er instructieregels (op grond van hoofdstuk 2 van de Omgevingswet) gesteld kunnen worden waarin voor bepaalde onderwerpen wordt geregeld dat die eerder in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Gedacht kan worden aan onderwerpen die, bijvoorbeeld vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen of implementatiedata, eerder aanpassing behoeven. Het eerste lid, onder a, moet niet zo gelezen worden dat het naleven van instructieregels op grond van artikel 2.22 of 2.24 van de Omgevingswet tijdens de overgangsfase niet vereist is. Voor zover dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving nog niet is gedaan (denk aan de eerbiedigende werking die aan diverse instructieregels over het omgevingsplan is gegeven) zal in het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden geregeld dat gedurende de overgangsfase zo min mogelijk wijzigingsverplichtingen volgen uit de instructieregels, waarvoor aanpassing tijdens de overgangsfase is vereist.

Het tweede lid maakt het mogelijk om de lengte van de overgangsfase nader te specificeren voor verschillende gevallen. Zo is het denkbaar dat blijkt dat een overgangsfase van tien jaar teveel onduidelijkheid biedt voor nieuwe ontwikkelingen in dynamische gebieden met een nationaal belang. In dat geval kan voor dergelijke gebieden een kortere overgangsfase worden vereist.

Andersom kan tegen het eind van de overgangsfase enige uitstel worden gegeven in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld gemeenten waar een herindeling gaande is.

Het derde lid biedt de mogelijkheid om voor de overgangsfase nadere regels te stellen over de uitvoering van de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de ombouw van omgevingsdocumenten van rechtswege naar omgevingsdocumenten die voldoen aan de eisen op grond van de Omgevingswet. Op die manier kunnen voor de overgangsfase regels op maat worden gesteld, door de verplichtingen uit te werken of te begrenzen. Zo kan ervoor worden gezorgd dat de ombouw zo efficiënt mogelijk kan verlopen.

Artikel 22.5 (nieuwe regels omgevingsplan ter vervanging omgevingsplan van rechtswege)

Dit artikel heeft betrekking op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet. Gedurende de overgangsfase kan er op verschillende manieren worden toegewerkt naar het eindbeeld van het omgevingsplan. Dit is in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting beschreven. Gemeenten hebben de vrijheid om te kiezen om voor delen of locaties het omgevingsplan in overeenstemming te brengen met de nieuwe eisen of door dat te doen aan de hand van diverse thema's (zoals de regels over het kappen van bomen). In de overgangsfase is er sprake van een mix van oude en nieuwe regels. Voor burgers en bedrijven maakt dat geen verschil. Via een viewer zal digitaal ontsloten worden welke regels er op welke locatie gelden. Ook is er geen verschil in de mate van verbindendheid of andere rechtsgevolgen. Om ervoor te zorgen dat er bij ontwikkelingen in de overgangsfase helder is welke regels van toepassing zijn, schrijft artikel 22.5 voor dat bij (dat wil zeggen: in) het besluit waarmee de nieuwe regels voor de locatie worden vastgesteld, tevens wordt aangegeven welke onderdelen van het omgevingsplan van rechtswege dit vervangt. Voor dergelijke besluiten gelden uiteraard de nieuwe regels van de Omgevingswet. Op grond van artikel 22.3 kunnen gedurende de overgangsfase ook nog regels over de fysieke leefomgeving in verordeningen zijn opgenomen. Om helder te maken dat bij een nieuwe ontwikkeling niet direct alle regels die zich gedurende de overgangsfase in andere verordeningen bevinden, moeten worden ingepast, is expliciet bepaald dat bij de vaststelling nog rekening wordt gehouden met de regels in die verordening. Zo kunnen bijvoorbeeld regels over ligplaatsen voor woonschepen tijdelijk nog in een gemeentelijke verordening blijven staan, hoewel zij behoren tot de regels over de toedeling van functies aan locaties die een gemeente op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet in het omgevingsplan moet opnemen. Bij het vaststellen van de regels over bijvoorbeeld geluid houdt de gemeente rekening met de toedeling van functies aan locaties die nog via de verordening gebeurt. Zonder deze bepaling zou in de overgangsfase de inpassing van nieuwe ontwikkelingen extra belast worden en onevenredig hoge (administratieve en bestuurlijke) lasten met zich brengen.

Artikel 22.6 (beroep)

In dit artikel is bepaald dat het toedelen van functies aan locaties (en het stellen van andere regels die met het oog daarop nodig zijn) met het oog op de inpassing van bestaande gemeentelijke of provinciale monumenten niet voor beroep vatbaar zijn. Het betreft de inpassing van besluiten tot aanwijzing van monumenten en archeologische monumenten als gemeentelijk monument of provinciaal monument, waartegen reeds beroep heeft opengestaan. Het feit dat de toekenning van de gemeentelijke en provinciale monumentenstatus voortaan op een andere wijze wordt geregeld en een plaats krijgt in het omgevingsplan, betekent niet dat bestaande aanwijzingen tot gemeentelijk of provinciaal monument weer opnieuw ter discussie worden gesteld en voor beroep vatbaar hoeven zijn. Deze regeling heeft dan ook uitsluitend betrekking op bestaande gemeentelijke en provinciale monumenten. Tegen nieuwe toedelingen van de gemeentelijke of provinciale monumentenfunctie aan een locatie onder het regime van de Omgevingswet staat uiteraard wel beroep open. Ook tegen andere onderdelen van besluiten tot vaststelling van een omgevingsplan blijft beroep openstaan. De uitsluiting richt zich uitsluitend tot de beroepsgronden die rechtstreeks met de aanwijzing als gemeentelijk of provinciaal monument samenhangen die reeds onherroepelijk zijn.

Artikel 22.7 (omgevingsvergunning gemeentelijke verordening)

In artikel 2.7 van de Omgevingswet, zoals die bepaling komt te luiden na de voorgestelde wijziging in artikel 1.1, onderdeel C, van dit wetsvoorstel, wordt bepaald welke regels over de fysieke leefomgeving niet in een autonome gemeentelijke verordening kunnen worden opgenomen, maar moeten worden opgenomen in het omgevingsplan (zie de toelichting bij het wijzigingsvoorstel voor artikel 2.7 van deze memorie van toelichting). Bij 'regels over de fysieke leefomgeving in een autonome gemeentelijke verordening' kan gedacht worden aan alle in artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo genoemde vergunningen of ontheffingen.

Aangezien aan artikel 2.7 nog niet onmiddellijk bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet uitvoering zal zijn gegeven, wordt in artikel 22.7 voorzien in 'overgangsfaserecht'. De voorgestelde bepaling brengt mee dat zolang door de gemeenteraden deze vergunningen- of ontheffingstelsels nog niet zijn overgeheveld naar het omgevingsplan, de regeling van artikel 2.2 van de Wabo feitelijk wordt gecontinueerd. Een in een autonome verordening opgenomen vergunningplicht of ontheffingplicht, die thans krachtens artikel 2.2, eerste of tweede lid, van de Wabo wordt aangemerkt als een Wabo-omgevingsvergunningplicht, wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet aangemerkt als een omgevingsvergunningplicht ex afdeling 5.1 van de Omgevingswet. Dit om te voorkomen dat deze vergunningen en ontheffingen tussen de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet (en daarmee van de intrekking van de Wabo) en de datum waarop deze bepalingen worden overgeheveld naar het omgevingsplan tijdelijk terugvallen in het regiem, zoals dit gold voor inwerkingtreding van de Wabo, en dus weer als autonome vergunning- of ontheffing verleend zouden worden.

Artikel 22.8 (beoordelingsregels binnenplanse vergunningplicht)

Aanvullend op het overgangsrecht voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen (inclusief de inbegrepen bestemmingsplanregels, zie artikel 11.73 van dit wetsvoorstel) en voor de zogenaamde binnenplanse vergunningen (zie artikel 11.8 van dit wetsvoorstel) wordt in artikel 22.8 de werking van een ander, relevant onderdeel van die plannen of verordeningen voor de overgangsfase expliciet geregeld: de beoordelingsregels voor binnenplanse vergunningplichten (zie artikel 3.6, eerste lid, onder c, respectievelijk artikel 3.38, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening). Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan een omgevingsvergunning worden aangevraagd waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan van rechtswege, dat wil zeggen van de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Deze binnen- of buitenplanse vergunningplicht geldt na inwerkingtreding van de Omgevingswet als vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit krachtens artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Zolang de huidige regels voor het toetsen van zo'n aanvraag niet zijn vervangen door nieuwe beoordelingsregels, zal de aanvraag beoordeeld moeten worden aan de hand van de huidige in het bestemmingsplan of de beheersverordening daartoe opgenomen regels. Artikel 22.8 expliciteert deze werkwijze in deze overgangsfase, zodat daarover geen rechtsonzekerheid zal ontstaan. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat in de overgangsfase uiteraard ook vergunningen kunnen worden aangevraagd in afwijking van het geldende plan (met inbegrip van de daarin opgenomen beoordelingsregels). Voor deze 'buitenplanse' vergunningen gelden de nieuwe beoordelingsregels op grond van artikel 5.21, tweede lid, onder b en c, van de Omgevingswet (zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel).

Artikel 22.9 (einde overgangsfase)

Deze afdeling biedt voorzieningen voor de overgangsfase. Na het verstrijken van de overgangsfase zijn de bepalingen niet meer nodig en kunnen deze komen te vervallen. Dit artikel brengt het tijdelijke karakter tot uitdrukking door te bepalen dat de afdeling op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip komt te vervallen. Dit is het moment waarop de overgangsfase eindigt. Gedacht wordt aan tien jaar na de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Onderdeel GR (artikel 23.2 Omgevingswet)

Artikel 23.2 regelt hoe wijzigingen van richtlijnen en verordeningen doorwerken naar de Omgevingswet en de daarop berustende bepalingen. Het bestaande artikel regelt dat voor de richtlijnen en verordeningen die in de bijlage bij de wet zijn genoemd. Daarnaast zullen in de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op grond van de Omgevingswet dergelijke verwijzingen voorkomen. Met deze aanpassing wordt geregeld dat artikel 23.2 ook daarop van toepassing is.

Onderdeel GS (artikel 23.4 Omgevingswet)

Het opschrift van dit artikel wordt verduidelijkt.

Onderdeel GT (bijlage, onderdeel A, Omgevingswet)

Afwijkactiviteit en omgevingsplanactiviteit

Voorgesteld wordt om het begrip “afwijkactiviteit” te laten vervallen en te vervangen door het begrip: omgevingsplanactiviteit. Op de achtergrond van deze wijziging en de verschillen die er zijn tussen beiden begrippen, is al ingegaan in paragraaf 2.2.1.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Archeologisch monument en archeologische toevalsvondst van algemeen belang

Omdat de Monumentenwet 1988 is ingetrokken worden deze begrippen technisch aangepast waardoor deze aansluiten op de Erfgoedwet.

Brandveilig gebruiksactiviteit

Voorgesteld wordt om het begrip “brandveilig gebruiksactiviteit” te laten vervallen. Dit houdt verband met het voornemen om voor deze activiteit niet langer de vergunningplicht in stand te houden. Als gevolg daarvan is dit een begrip dat niet langer in de Omgevingswet wordt gebruikt. Volstaan wordt verder met een verwijzing naar de artikelsgewijze toelichting op de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van artikel 5.1, tweede lid.

Beperkingengebiedactiviteit

Voorgesteld wordt om in de begripsomschrijving van het begrip “beperkingengebiedactiviteit” de zinsnede “die niet in overeenstemming is met de functie van het aanwezige werk of object” te laten vervallen. Bij de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen van beperkingengebiedactiviteiten in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, blijkt deze zinsnede namelijk tot verwarring te leiden. Oorzaak van deze verwarring is dat afhankelijk van het te beschermen werk of object naar huidig recht van een ander functiebegrip blijkt te worden uitgegaan. Deze functiebegrippen sluiten bovendien niet aan bij de wijze waarop het begrip “functie” wordt gebruikt in artikel 4.2 van de Omgevingswet, waar het gaat om de functietoedeling in het omgevingsplan. Verder bemoeilijkt de zinsnede het opnemen van uitzonderingen op de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen daar waar het gaat om activiteiten ten behoeve van beheer en onderhoud door of namens de beheerder. Uitgaande van de zinsnede zou immers zo’n uitzondering niet nodig zijn, omdat dergelijke activiteiten juist bij uitstek in overeenstemming zijn met de functie.

De voorgestelde wijziging leidt er niet toe dat het begrip “beperkingengebiedactiviteit” een te grote reikwijdte krijgt of dat er anderszins onwenselijke gevolgen optreden voor het in het kader van de Omgevingswet gewenste beschermingsniveau binnen een beperkingengebied. In dat verband kan in de eerste plaats worden gewezen op artikel 1.4 van de Omgevingswet, waardoor onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, buiten de werkingssfeer van de Omgevingswet blijven. Dit brengt bijvoorbeeld mee dat het reguleren van het autoverkeer op een weg als gevolg van de voorgestelde wijziging niet onder de Omgevingswet komt te vallen. De wegenverkeerswetgeving regelt dit onderwerp immers uitputtend. Verder zal, zoals hiervoor al is toegelicht, als gevolg van de voorgestelde wijziging in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving de aanwijzing van

activiteiten door of namens de beheerder binnen een beperkingengebied waarvoor een uitzondering op de vergunningplicht geldt, juist duidelijker kunnen worden vormgegeven. Ook voor het overige kan via de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen van beperkingengebiedactiviteiten en de beperkingengebiedactiviteiten waarvoor algemene regels gelden voldoende worden gedifferentieerd in de mate van bescherming die moet worden geboden aan het werk of object waarop het beperkingengebied betrekking heeft.

Beschermen van het milieu

Deze wijziging beoogt de begripsbepaling voor het woord "beschermen", zoals die is opgenomen in de Omgevingswet, te vervangen. De wet definieert "beschermen" als "behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving". Deze uitbreidende definitie verhoudt zich slecht met de bij amendement in artikel 1.3 opgenomen formulering "de bescherming en verbetering van het leefmilieu" en de uit de Waterwet overgenomen formulering "het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen". Daarin wordt "verbeteren" immers wel expliciet genoemd, naast en niet als onderdeel van "beschermen". De begripsbepaling beoogde te voorkomen dat in alle gevallen waar het oogmerk "het beschermen van het milieu" werd gehanteerd, steeds moest worden verduidelijkt dat dit – in lijn met artikel 21 van de Grondwet en artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – ook de verplichting omvat om het milieu te verbeteren. De voorgestelde definitie voor "beschermen van het milieu" bereikt dit ook, zonder verwarring of onbedoelde uitbreiding van de betekenis te veroorzaken in gevallen waarin het woord "beschermen" in andere zinsconstructies gebruikt wordt.

Buitenwater

De definitie van "buitenwater" is bij nader inzien niet nodig in de Omgevingswet. Het begrip "buitenwater" maakt deel uit van de voorgestelde omschrijving van het begrip "primaire waterkering". Bij de voorbereiding van het Omgevingsbesluit zal bezien worden of het nodig is om de lijst met wateren die als buitenwater worden aangemerkt nader te specificeren.

Cultureel erfgoed

Monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen maken altijd deel uit van cultureel erfgoed. Roerend en immaterieel cultureel erfgoed alleen voor zover het direct of indirect voorwerp kan zijn van de toedeling van functies aan locaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan regels voor een haven met historische schepen of het toedelen van een functie aan een locatie die samenhangt met een (lokaal) volksgebruik dat wordt aangemerkt als immaterieel erfgoed. Omdat de Monumentenwet 1988 is ingetrokken wordt dit begrip technisch aangepast waardoor dit aansluit op de Erfgoedwet.

Lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk

Voorgesteld wordt het begrip "lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk" te splitsen in twee begrippen zodat deze hanteerbaarder zijn in de regelgeving op grond van de wet. Zo zullen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving algemene regels worden opgenomen over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, die niet van toepassing zijn op lozingsactiviteiten op een zuiveringtechnisch werk en andersom. Tevens zijn enkele verduidelijkingen aangebracht. De afbakening met het begrip "stortingsactiviteit op zee" is alleen relevant voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, omdat de zee een oppervlaktewaterlichaam is. Dit element keert dus niet terug in de begripsomschrijving van lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk. In de begripsomschrijving van lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk is de zinsnede "van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht" geschrapt. Het maakt immers niet uit waarin uiteindelijk vanuit het zuiveringtechnische werk wordt geloosd voor de vraag of een activiteit een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk is of niet. Verder is verduidelijkt dat het gaat om een zuiveringtechnisch werk dat in exploitatie is bij een waterschap of een rechtspersoon die door

het waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast. Dit sluit aan bij het begrip “zuiveringstechnisch werk” en de taaktoedeling aan het waterschap in artikel 2.17. Het lozen op een zuiveringstechnisch werk waarvan het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur hebben bepaald dat de zuiveringstaak bij de gemeente berust, valt hier buiten. Hierdoor is dat lozen een milieubelastende activiteit (gelet op de definitie van dat begrip), zodat in de meeste gevallen de gemeente bevoegd gezag zal zijn voor die activiteit.

Mijnbouwactiviteit en mijnbouwlocatieactiviteit

Dit onderdeel bevat het voorstel om het begrip “mijnbouwactiviteit” te wijzigen. De wijziging behelst zowel het begrip zelf (“mijnbouwactiviteit” wordt “mijnbouwlocatieactiviteit”) als de omschrijving van de onderdelen a en b van het begrip.

De wijziging van het begrip zelf beoogt tegemoet te komen aan het misverstand dat het begrip “mijnbouwactiviteit” naast op het gebruiken van een locatie ook betrekking zou hebben op milieubelastende activiteiten met een mijnbouwwerk. Dit misverstand bleek in de praktijk herhaaldelijk op te treden, zowel bij de doelgroepen in de praktijk, als bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet. Het nieuwe begrip “mijnbouwlocatieactiviteit” brengt tot uitdrukking dat het hier gaat om activiteiten met betrekking tot mijnbouw op de in de onderdelen a en b nader omschreven locaties waarvoor op grond van de Omgevingswet alleen regels zijn gesteld vanwege die locaties, dit omdat op die locaties de aanwezigheid van een mijnbouwinstallatie, met inbegrip van het voor die installatie geldende beperkingengebied, of het verrichten van een verkenningsonderzoek conflicteert met de functie van die locatie, zoals bijvoorbeeld een oefen- en schietgebied of een gebied dat druk wordt bevaren.

In dat verband is van belang dat het begrip “locatie” in de context van de Omgevingswet een breed begrip is, te weten een door geometrische plaatsbepaling begrensde deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland¹³⁸ en de EEZ (artikel 1.5, eerste lid, van de Omgevingswet).

Achtergrond van het begrip “functie” in deze context is dat de regels in de mijnbouwregelgeving voor de activiteiten waar het hier om gaat, verband houden met het feit dat op de locatie waar deze activiteiten veelal worden verricht (in zee), geen bestemmingsplan geldt, en onder de Omgevingswet geen omgevingsplan, voor zover de locatie is gelegen buiten gemeentelijk ingedeeld gebied. De regels voor de onderlinge afstemming van verschillende functies op zo’n locatie voorzien materieel gezien in een vervangende toets. Om de aard van de activiteiten in het kader van mijnbouw waar het hier om gaat binnen het stelsel van de Omgevingswet nader te verduidelijken, wordt voorgesteld “het gebruiken van een locatie voor” in de begripsomschrijving voorop te stellen. Hiermee wordt voor de activiteit in onderdeel a van de begripsomschrijving (‘het plaatsen van een mijnbouwinstallatie’), ook het misverstand voorkomen dat het hierbij zou gaan om een aflopende activiteit als bedoeld in artikel 5.36, tweede lid, van de Omgevingswet, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de bouwactiviteit, terwijl het feitelijk gaat om een voortdurende activiteit als bedoeld in het eerste lid van dat artikel, bestaande uit het, gedurende de levensduur van een mijnbouwinstallatie, permanente gebruik van de betreffende locatie voor die mijnbouwinstallatie. In verband daarmee wordt ook een wijziging van artikel 5.36, tweede lid, van de Omgevingswet voorgesteld. Ook aan de te vervallen tweede volzin van dat artikel ligt de onjuiste kwalificatie van het plaatsen van een mijnbouwinstallatie als aflopende activiteit ten grondslag. Het plaatsen van een mijnbouwinstallatie blijft geregeld in artikel 55 van het Mijnbouwbesluit.

In onderdeel a wordt de locatie nader omschreven als “een locatie in zee die is aangewezen op grond van artikel 2.21, eerste lid”. De gebieden die bij de ministeriële regeling, bedoeld in dat artikellid, zullen worden aangewezen, zijn in ieder geval oefen- en schietgebieden en gebieden die druk worden bevaren. Voor het plaatsen van een mijnbouwinstallatie in die gebieden is op dit moment in de artikelen 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit een regeling opgenomen. Het

¹³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 389.

voornemen bestaat om een vergelijkbare regeling voor windkavelgebieden in het Mijnbouwbesluit op te nemen.¹³⁹ Het is de bedoeling dat in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving als vergunningplichtige gevallen zullen worden aangewezen het gebruiken van een locatie voor een mijnbouwinstallatie in voornoemde gebieden.

In onderdeel b wordt de locatie nader omschreven als “een locatie in een oppervlaktewaterlichaam”. De regels waarvan het voornemen is deze bij algemene maatregel van bestuur onder de Omgevingswet te stellen, zullen niet alleen betrekking hebben op een verkenningsonderzoek op zee in de hiervoor genoemde oefen- en schietgebieden en gebieden die druk worden bevaren, maar ook in een oppervlaktewaterlichaam anders dan de zee.

De wijziging van onderdeel b van de begripsomschrijving behelst verder het van de daarin omschreven activiteit “het gebruiken van een locatie voor een verkenningsonderzoek” uitzonderen van het bij zo’n verkenningsonderzoek gebruiken van ontplofbare stoffen. Regels daarover blijven geregeld worden in het Mijnbouwbesluit, omdat dit een onderwerp is dat op dit moment nog buiten de reikwijdte van de Omgevingswet valt. Ook de regels over verkenningsonderzoeken op land, die alle zien op het gebruiken van ontplofbare stoffen, blijven om die reden geregeld worden in het Mijnbouwbesluit.

Tot slot is het voor een goed begrip van de afbakening tussen enerzijds de Omgevingswet en anderzijds de Mijnbouwwet en de overige mijnbouwregelgeving van belang dat in verband met de activiteiten die onder de mijnbouwlocatieactiviteit (nieuw) vallen niet alleen ook regels op grond van de mijnbouwregelgeving van toepassing zijn, zoals de plaatsing van het mijnbouwwerk en de eisen die aan het mijnbouwwerk worden gesteld, maar op grond van de Omgevingswet ook algemene regels kunnen gelden of een omgevingsvergunningplicht voor een of meer van de andere activiteiten die in die wet worden onderscheiden, zoals bijvoorbeeld de milieubelastende activiteit, de Natura 2000-activiteit of de flora- en fauna-activiteit. Samenloop met de regels voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk zal zich echter voor zover het betreft activiteiten in zee niet kunnen voordoen. Naar huidig recht treedt in zo’n situatie op grond van artikel 6.12, onder d, van de Waterwet die wet terug ten opzichte van de Mijnbouwwet. Het voornemen is om in het stelsel van de Omgevingswet in een vergelijkbare regeling te voorzien door in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving van de regels die betrekking hebben op de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk uit te zonderen de activiteiten die ook onder de reikwijdte vallen van de regels over de mijnbouwlocatieactiviteit in dat besluit.

Monument

Omdat de Monumentenwet 1988 is ingetrokken wordt dit begrip technisch aangepast waardoor dit aansluit op de Erfgoedwet.

Primaire waterkering

In verband met de integratie van de nieuwe normering van primaire waterkeringen wordt voorgesteld om een omschrijving van het begrip “primaire waterkering” op te nemen. Artikel 2.15, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet verplicht het Rijk tot het vaststellen van omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, voor elk bij algemene maatregel van bestuur aangewezen dijktraject. Deze begripsomschrijving maakt – in combinatie met een specificatie van de primaire waterkeringen in een bijlage bij het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – duidelijk voor welke keringen het Rijk omgevingswaarden vaststelt.

Projectbesluit

Voorgesteld wordt de verwijzing naar paragraaf 5.2.3 in de begripsomschrijving van het projectbesluit te vervangen door een verwijzing naar afdeling 5.2 omdat de verwijzing naar

¹³⁹ Ontwerp-besluit wijziging van het Mijnbouwbesluit (wijzigingen in verband met het toezicht op de naleving bij opsporing en winning van een delfstof), aanvulling, waarover internetconsultatie heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2015.

paragraaf 5.2.3 te beperkt is. Immers, niet alleen de regels in die paragraaf, maar ook de (inhoudelijke en procedurele) regels in de andere paragrafen van afdeling 5.2 hebben betrekking op het projectbesluit.

Rijksmonument

Omdat de Monumentenwet 1988 is ingetrokken wordt dit begrip technisch aangepast waardoor dit aansluit op de Erfgoedwet.

Vorbereidingsbesluit

Voorgesteld wordt om het begrip “vorbereidingsbesluit” te laten vervallen. Dit houdt verband met de voorgenomen wijzigingen met betrekking tot het vorbereidingsbesluit zoals al nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Vorbeschermd rijksmonument

De term vorbereeschermd rijksmonument geeft aan of met betrekking tot een monument of archeologisch monument de procedure tot aanwijzing als rijksmonument op grond van de Erfgoedwet formeel is gestart. Vanaf dat moment is er, vooruitlopend op een definitief uitsluitel over de rijksmonumentenstatus, een omgevingsvergunning nodig voor rijksmonumentenactiviteiten. Het begrip “vorbescherming” was al gangbaar in het spraakgebruik, maar wordt geformaliseerd in het begrippenkader van de Omgevingswet. De definitie was aanvankelijk nog geënt op de Monumentenwet 1988, maar is nu aangepast aan de met de Erfgoedwet gewijzigde aanwijzingsprocedure. De uniforme openbare vorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing en de vorbereescherming treedt van rechtswege in werking op het tijdstip dat de belanghebbenden-geadresseerden formeel op de hoogte worden gebracht van het voornemen tot aanwijzing, door de toezending van het ontwerpbesluit.

Zwemwater

Artikel 1, derde lid van de zwemwaterrichtlijn definieert 'zwemwater' als "elk oppervlaktewater waar, naar verwachting van de bevoegde autoriteit, een groot aantal mensen zal zwemmen, en waar zwemmen niet permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat". Een negatief zwemadvies of zwemverbod heeft – bij gebruik van de Europese definitie – tot gevolg dat deze wateren geen zwemwateren meer zijn. Dat brengt met zich mee dat het geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod ook niet meer geldt, nu dit alleen mogelijk is voor zwemwater. Ook de taken voor zwemwater die in hoofdstuk 2 zijn opgenomen, zijn dan niet meer van toepassing. Dat is vanzelfsprekend niet de bedoeling. In de Omgevingswet is daarom ook een breder, normvrij, zwemwaterbegrip gehanteerd. Om verwarring met het Europese begrip te voorkomen wordt voorgesteld het begrip “zwemwater” te definiëren. Dat begrip sluit zo veel mogelijk aan bij de omschrijving in het genoemde lid (inclusief de uitzonderingen die daarop worden gemaakt, zoals zwembaden en gezondheidsbaden) maar bevat niet de beperking tot wateren waar geen negatief zwemadvies of zwemverbod geldt.

Onderdeel GU (bijlage, onderdeel B, Omgevingswet)

Onderdeel B van de bijlage is aangevuld met een aantal richtlijnen, verdragen of verordeningen waarnaar in de Omgevingswet wordt verwezen.

HOOFDSTUK 2 MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Artikel 2.1 (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)

Artikel 19.8 van de Omgevingswet komt in de plaats van de artikelen 101a tot en met 103 van de Woningwet, die om die reden kunnen vervallen (zie artikel 3.9, onderdeel U, van dit wetsvoorstel). Artikel 19.9 van de Omgevingswet komt in de plaats van artikel 10.4 van Wro. De Wro wordt ingetrokken (zie artikel 8.1.1 van dit wetsvoorstel).

De verwijzingen in de lijsten A en B bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden naar de Woningwet kunnen daarom vervallen. Aan de opsomming van paragrafen en bepalingen in die lijsten worden de artikelen 19.8 en 19.9 van de Omgevingswet toegevoegd.

HOOFDSTUK 3 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Artikel 3.1 (Gemeentewet)

Onderdeel A (artikel 222 Gemeentewet)

In artikel 222, eerste lid, wordt de verwijzing naar artikel 6.17, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) vervangen door een verwijzing naar artikel 12.8, eerste lid, van de Omgevingswet. De verwijzing naar artikel 12.8, eerste lid, wordt niet nader gespecificeerd naar de onderdelen a, b en c. Artikel 6.17, eerste lid, Wro zag weliswaar alleen op een omgevingsvergunning voor een bouwplan en niet op een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, maar specificeren zou tot gevolg hebben dat bij een ander besluit dan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit door een gemeente dubbel geheven kan worden. Dit laatste staat haaks op de bedoeling van artikel 222, omdat dit artikel dubbele heffing juist wil voorkomen.

Onderdeel B (artikel 229 Gemeentewet)

In artikel 229, tweede lid, wordt de verwijzing naar een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater als bedoeld in artikel 10.31 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) of op een systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van de Wm vervangen door een verwijzing naar deze voorzieningen in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onderdeel 3, respectievelijk systemen in artikel 2.16, derde lid, van de Omgevingswet. De bepalingen in de Wm waarnaar werd verwezen, komen te vervallen.

Onderdeel C (bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, Gemeentewet)

Door toevoeging van afdeling 20.5 van de Omgevingswet aan onderdeel C van de bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, wordt het generiek toezicht op het Digitaal Stelsel Omgevingswet gecentraliseerd bij de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Artikel 3.2 (Huisvestingswet 2014)

De Wro wordt ingetrokken. In artikel 14, eerste lid, wordt de verwijzing naar de artikelen 4.3 respectievelijk 4.1 van de Wro vervangen door een verwijzing naar de betreffende artikelen in de Omgevingswet, in dit geval artikel 2.24 respectievelijk 2.22 van de Omgevingswet.

Artikel 3.3 (Leegstandwet)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) wordt ingetrokken. In artikel 15, zevende lid, dertiende lid, onderdelen a en c, en veertiende lid van de Leegstandwet wordt de verwijzing naar artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo vervangen door een verwijzing naar het betreffende artikel in de Omgevingswet, artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

Artikel 3.4 (Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte)

De verwijzing in de artikelen 7, tiende lid, 10, eerste lid, en 13, vijfde lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte naar artikel 120 van de Woningwet wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 4.3, eerste lid, in samenhang met artikel 4.20, onder f, van de Omgevingswet. Op grond van artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.20 kunnen rijksregels worden gesteld ter implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen, waaronder de in onderdeel f genoemde

Richtlijn energieprestatie van gebouwen. Artikel 120 van de Woningwet regelde een soortgelijke bevoegdheid.

Artikel 3.5 (Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)

Artikel 23, eerste lid, van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag kan vervallen, omdat de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt ingetrokken en de Belemmeringenwet Verordeningen al is ingetrokken. Gedoogplichten worden voortaan opgelegd in overeenstemming met de procedure in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet.

Door het laten vervallen van het eerste lid, moeten het tweede en derde lid worden vernummerd naar eerste en tweede lid. Het eerste lid (nieuw) wordt aangepast. De verwijzing in het eerste lid naar "die maatregelen" wordt vervangen door: maatregelen ten aanzien van grenswateren. Hierdoor blijft de verwijzing zelfstandig leesbaar.

Artikel 3.6 (Wet algemene regels herindeling)

De verwijzing in artikel 34, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi) naar de 'oude' instrumenten van de Wro (structuurvisies, bestemmingsplannen, beheersverordeningen en exploitatieplannen) wordt vervangen door een verwijzing naar de nieuwe kerninstrumenten van de Omgevingswet: omgevingsvisies en omgevingsplannen.

Beheersverordeningen kunnen in dit artikellid vervallen, omdat zij onderdeel worden van een omgevingsplan. Exploitatieplannen kunnen vervallen, omdat deze na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, hetzij als exploitatieregels terugkomen in een omgevingsplan, hetzij als exploitatievoorschriften worden verbonden aan een omgevingsvergunning.

De verwijzing in artikel 34, tweede lid, naar een voorbereidingsbesluit voor een bestemmingsplan in artikel 3.7 van de Wro wordt vervangen door een verwijzing naar het voorbereidingsbesluit met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan op te nemen regels als bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet.

De Wet voorkeursrecht gemeenten zal worden ingetrokken door de Aanvullingswet grondeigendom, en dan zal artikel 34, eerste lid, van de Wet arhi ook worden gewijzigd door de aanvullingswet.

Artikel 3.7 (Wet op de huurtoeslag)

In artikel 11, derde lid, onder b, van de Wet op de huurtoeslag wordt de verwijzing naar de eisen gesteld krachtens de Woningwet vervangen door een verwijzing naar de eisen daaraan gesteld krachtens de Omgevingswet.

Artikel 3.8 (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector)

In bijlage 1 bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector wordt verwezen naar de grondslagen voor de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening in de Wabo, Wm en Wro. Deze grondslagen vervallen als gevolg van dit wetsvoorstel. Artikel 17.10 van de Omgevingswet, zoals die als gevolg van dit wetsvoorstel komt te luiden, komt hiervoor in de plaats. Om die reden wordt in bijlage 1 nu verwezen naar dat artikel.

Artikel 3.9 (Woningwet)

Onderdelen A tot en met C (artikelen 1, 1a en 1b tot en met 12c Woningwet)

Met het opnemen van de bouwregelgeving in de Omgevingswet worden de bepalingen voor het bouwen uit de Woningwet geschrapt. Dit betekent dat een aantal begripsbepalingen (onderdeel A) kan vervallen. De begripsbepaling voor slopen wordt redactioneel aangepast, zodat in de Omgevingswet en de Woningwet dezelfde omschrijving voor dit begrip wordt gehanteerd. Slopen in het kader van de Woningwet heeft geen andere betekenis dan binnen de Omgevingswet.

Verder kunnen het zorgplichtartikel over het bouwen en het gebruik van gebouwen (onderdeel B), en hoofdstuk II, waarin tot nu toe de voorschriften over het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand zijn opgenomen (onderdeel C), vervallen.

Onderdelen D en J (artikelen 12d en 15, eerste lid, Woningwet)

Tot nu toe wordt in de artikelen 12d en 15, eerste lid, het bevoegde bestuursorgaan aangeduid met de woorden "bevoegd gezag". De reden dat daarvoor is gekozen, is omdat andere bepalingen in hoofdstuk II en III van de Woningwet die betrekking hebben op bouwvoorschriften eveneens deze terminologie hanteerden, aangezien dit aansluit bij de terminologie van de Wabo. De regels rondom vergunningen voor het bouwen zijn opgenomen in de Wabo. Derhalve is uit het oogpunt van duidelijkheid dezelfde terminologie in de Woningwet gehanteerd.

Voor de bevoegdheid die in artikel 12d en artikel 15, eerste lid, is opgenomen, is het bevoegde bestuursorgaan altijd het college van burgemeester en wethouders. Met het vervallen van de bouwvoorschriften uit de Woningwet is er niet langer een noodzaak aan te sluiten bij de terminologie van de Wabo.

Onderdeel E (artikel 13 Woningwet)

Tot nu toe omvat artikel 13 twee onderdelen, waarbij onderdeel b alleen ziet op bouwvoorschriften en kan vervallen. Het huidige onderdeel a blijft behouden, omdat het een bevoegdheid betreft die aansluit bij de bevoegdheid die is opgenomen in artikel 12d.

Het artikel is in redactionele zin aangepast, omdat er niet langer sprake is van twee onderdelen.

Onderdeel F (artikel 13a Woningwet)

Op grond van het huidige artikel 13a kan het bevoegd gezag ervoor zorg dragen dat wordt voldaan aan de verplichtingen van artikel 12, eerste lid, van de Woningwet. In artikel 12, eerste lid, wordt geregeld dat het uiterlijk van bouwwerken niet in ernstige mate in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Voorschriften voor welstand vallen onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Door het vervallen van artikel 12 is er ook niet langer een noodzaak om artikel 13a te behouden in de Woningwet.

Onderdeel G, H en K (artikelen 13b, 14 en 17 Woningwet)

De artikelen 13b en 14 hebben betrekking op de maatregel om het beheer van gebouwen over te (laten) nemen. Artikel 17 van de Woningwet heeft betrekking op het sluiten van gebouwen. Deze handhavinginstrumenten zullen niet naar de Omgevingswet worden verplaatst. De artikelen over beheer hebben een verbondenheid met woningcorporaties, veelal de feitelijke uitvoerders van zo'n beheermaatregel. Overigens zijn beide maatregelen in deze vorm in werking getreden op 1 januari 2015.

Het bevoegde bestuurorgaan is het college van burgemeester en wethouders en de verwijzing naar "bevoegd gezag" wordt ook vervangen in deze drie artikelen.

Thans kan beheer en sluiting worden toegepast als er sprake is van overtreding van artikel 1a of artikel 1b die naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Beheer kan dan worden verplicht als een opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding. Daarnaast kan beheer worden verplicht als een gebouw gesloten is op grond van de Woningwet, de Opiumwet of de Gemeentewet. Omdat de bouwregelgeving onderdeel wordt van de Omgevingswet worden de verwijzingen bij de overtredingen gewijzigd in verwijzingen naar de relevante bepalingen in de Omgevingswet.

Het huidige artikel 1a van de Woningwet betreft kort gezegd de plicht dat eigenaren en gebruikers van bouwwerken ervoor moeten zorgen dat een bouwwerk in hun eigendom of dat zij gebruiken geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid vormt of gaat vormen. De verwijzing naar artikel

1a van de Woningwet wordt vervangen door een verwijzing naar de zorgplicht van artikel 1.7 van de Omgevingswet, voor zover deze betrekking heeft op nadelige gevolgen voor bouwwerken en de directe omgeving ervan.

Het huidige artikel 1b van de Woningwet bepaalt kort gezegd dat het verboden is een bouwwerk te bouwen, in een staat te hebben of te gebruiken op een wijze die in strijd is met de bouwregelgeving. De verwijzing naar artikel 1b wordt vervangen door de verwijzing naar de op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet gestelde regels voor bouwactiviteiten, sloopectiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken. Het kan daarbij gaan om regels gesteld bij algemene maatregel van bestuur (artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet) of bij ministeriële regeling (artikel 4.3, derde lid, van de Omgevingswet).

Onderdelen I en J (artikelen 14a en 15, tweede lid, Woningwet)

Met het vervallen van artikel 13a kan ook de verwijzing naar artikel 13a vervallen.

Onderdeel L (artikel 18 Woningwet)

Deze wijzigingen betreffen redactionele aanpassingen als gevolg van het niet langer gebruiken van de woorden "bevoegd gezag" en het vervallen van verwijzingen naar de Wabo.

Onderdelen M, N, O, P en T (artikelen 63, eerste lid, 65, eerste lid, 75, eerste lid, 81, vierde lid, 84 en 95 Woningwet)

In deze artikelen wordt tot nu toe telkens de woorden "burgemeester en wethouders" gebruikt in plaats van "het college van burgemeester en wethouders". Het is inmiddels niet meer gebruikelijk om de eerstgenoemde vorm te hanteren en uit het oogpunt van consistentie worden deze bewoordingen dan ook omgezet in "(het) college van burgemeester en wethouders".

Onderdeel Q (artikel 92 Woningwet)

In dit artikel is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor de handhaving van hoofdstuk III. Tot nu toe werden hier de woorden "bevoegd gezag" gebruikt. Zie hierover de toelichting bij onderdelen D en J. Voor de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), werd tot nu toe verwezen naar een bepaling in de Wabo. Thans wordt de bevoegdheid, die hetzelfde is gebleven, omschreven in de Woningwet zelf.

Onderdeel R (artikel 92a Woningwet)

Artikel 92a betreft de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor het overtreden van bouwvoorschriften. Dit artikel kan, samen met de bouwvoorschriften, vervallen.

Onderdeel S (artikel 93 Woningwet)

Met dit artikel wordt het toezicht op de naleving van de voorschriften bij of krachtens hoofdstuk III, IIIa, IV, V en IX geregeld. Vanwege de toevoeging van een nieuw eerste lid en nieuw vijfde lid is er uit het oogpunt van duidelijkheid voor gekozen het artikel opnieuw vast te stellen. De aangepaste formulering omvat geen inhoudelijke wijzigingen. Eerder werden de bevoegdheden van het nieuwe eerste lid en vijfde lid geregeld door een verwijzing naar de Wabo in artikel 92.

Onderdeel U (artikelen 101 tot en met 103 Woningwet)

De artikelen in hoofdstuk VII hebben betrekking op voorschriften op het gebied van bouwen in het geval van buitengewone omstandigheden. Hoofdstuk VII kan daarom in zijn geheel vervallen. Vergelijkbare voorschriften zijn opgenomen in artikel 19.18 van de Omgevingswet.

Onderdeel V (artikel 104 Woningwet)

Er is niet langer een noodzaak voor de bevoegdheid om materialen in het openbaar te verkopen als de toepassing van bestuursdwang tot sloop van een gebouw leidt. Het artikel kan dan ook vervallen.

Onderdeel W (artikel 116 Woningwet)

Artikel 116 ziet op het aanwijzen van werken ten behoeve van landsverdediging. Er is niet langer een noodzaak voor die bepaling aangezien een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 19.19 van de Omgevingswet.

Onderdeel X (artikel 119 Woningwet)

Een nieuw artikel 119 wordt voor artikel 120 ingevoegd, waarin is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften gegeven kunnen worden ter uitvoering van de zogeheten bouwproductenverordening, Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011. Regels voor producten maken voorts nog geen onderdeel uit van de Omgevingswet. Naar verwachting zal de uitvoering van de bouwproductenverordening op langere termijn wel onderdeel gaan uitmaken van de Omgevingswet. Tot dat tijdstip zal dit artikel van de Woningwet de wettelijke grondslag vormen voor het geven van nadere regels ter uitvoering van de bouwproductenverordening. Die regels, die tot nu toe zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012, zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving.

Onderdeel Y (artikel 120, tweede lid, Woningwet)

Met artikel 120 wordt mogelijk gemaakt dat voor Nederland verbindende internationale verplichtingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden geïmplementeerd. In het tweede lid is opgenomen dat gedragingen in strijd met die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde verplichtingen of voorschriften verboden zijn. Tot nu toe werd hierbij een uitzondering gemaakt voor voorschriften als bedoeld in artikel 8, achtste lid. Artikel 8 komt met deze Invoeringswet Omgevingswet te vervallen. Deze uitzondering in artikel 120, tweede lid, kan dan ook vervallen.

Onderdeel Z (artikel 120b, eerste lid, Woningwet)

Artikel 120b, eerste lid, wordt uitgebreid met een verwijzing naar artikel 119, tweede lid. Op deze wijze kunnen ook overtredingen van regels ter uitvoering van de bouwproductenverordening gehandhaafd worden met een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of bestuurlijke boete. Het ligt in de rede dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk is voor de handhaving van regels ter uitvoering van de bouwproductenverordening, aangezien het hier om de handhaving van Europese regelgeving gaat. De minister is eveneens verantwoordelijk voor de handhaving van regels die worden gegeven voor de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens de Woningwet is voorzien.

Onderdeel AA (artikel 121 Woningwet)

Tot nu toe zag de beperking in de bevoegdheid op grond van artikel 149 van de Gemeentewet op artikel 12a, vierde lid en op hoofdstuk IV. Met het vervallen van artikel 12a kan de verwijzing naar dit artikel eveneens vervallen.

Onderdeel AB (artikelen 122, 126, 129, 130 en 133 Woningwet)

Artikel 122 bepaalt dat de gemeente geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht kan verrichten over de onderwerpen waarin bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 van de Woningwet is voorzien of die voor het bouwen bij of krachtens de Wabo zijn geregeld. Voor deze bepaling is geen noodzaak meer nu voorschriften voor het bouwen niet langer in de Woningwet worden opgenomen.

De artikelen 126, 129 en 130 zijn inmiddels uitgewerkt en kunnen vervallen.

Artikel 133 kan tevens vervallen.

HOOFDSTUK 4 MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Artikel 4.1 (Uitvoeringswet verdrag chemische wapens)

Onderdeel A (artikel 1, eerste lid, Uitvoeringswet verdrag chemische wapens)

In deze wet wordt het inrichtingenbegrip uit de Wm gehanteerd. Dit begrip komt niet meer terug in de Omgevingswet. Om die reden wordt er aangesloten bij de definitie van het begrip "inrichting" uit de Verificatiebijlage bij het verdrag.

Onderdeel B (artikel 11 Uitvoeringswet verdrag chemische wapens)

De verwijzing naar artikel 5.10 van de Wabo wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 18.6 van de Omgevingswet.

Artikel 4.2 (Wet grenzen Nederlandse territoriale zee)

Artikel 8 van de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee is een uitgewerkte, overgangsrechtelijke bepaling, waarin bovendien verwezen wordt naar de in te trekken Ontgrondingenwet. Het artikel kan om die redenen vervallen.

HOOFDSTUK 5 MINISTERIE VAN DEFENSIE

Artikel 5.1 (Belemmeringenwet Landsverdediging)

Omdat de gedoogplichten voor defensiewerken worden opgenomen in artikel 10.19a van de Omgevingswet kan de Belemmeringenwet Landsverdediging worden ingetrokken. Voor een toelichting op de overgang van de Belemmeringenwet Landsverdediging naar de Omgevingswet wordt kortheidshalve verwezen naar de transponeringstabel Belemmeringenwet Landsverdediging in bijlage 1, onderdeel a, bij deze toelichting.

HOOFDSTUK 6 MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Artikel 6.1 (Elektriciteitswet 1998)

Algemeen

De Elektriciteitswet 1998 maakt gebruik van de rijkscoördinatieregeling in de Wro om effectieve besluitvorming over de aanleg en uitbreiding van netten en productie-installaties mogelijk te maken. De rijkscoördinatieregeling wordt vervangen door de regeling voor het projectbesluit in hoofdstuk 5 en 16 van de Omgevingswet en de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb. De Elektriciteitswet 1998 blijft bepalen voor welke gevallen de Minister van Economische Zaken of gedeputeerde staten projectbesluiten vaststellen. In de aanwijzing van de gevallen is geen wijziging aangebracht, die is gelijk gebleven.

Onderdeel A (artikel 9b (nieuw) Elektriciteitswet 1998)

In paragraaf 2 van hoofdstuk 2A worden de huidige 9b tot en met 9g, waarin werd aangesloten bij de rijkscoördinatieregeling van de Wro, vervangen door twee nieuwe artikelen, de artikelen 9b en 9c. In artikel 9b (nieuw), eerste lid, wordt geregeld voor de aanleg en/of uitbreiding van welke productie-installaties de Minister van Economische Zaken in ieder geval een projectbesluit vaststelt. De zinsnede "in ieder geval" is toegevoegd, omdat op grond van artikel 5.44 van de Omgevingswet de Minister van Economische Zaken ook voor andere projecten, dan de in artikel 9b genoemde, een projectbesluit kan nemen. Voor gedeputeerde staten gebeurt dit in artikel 9c (nieuw). Het opschrift van paragraaf 2 van hoofdstuk 2A is aan deze wijziging aangepast.

De huidige artikelen 9b tot en met 9d respectievelijk 9 e en 9f kunnen vervallen, omdat de procedure die daarin wordt beschreven is vervangen door de procedure voor een projectbesluit in afdeling 5.2, artikel 16.7 van de Omgevingswet en de coördinatieregeling in afdeling 3.5 van de Awb. Bijvoorbeeld de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken of gedeputeerde staten om af te kunnen zien van (delen van) de coördinatieregeling, die voorheen in artikel 9b, vierde lid, respectievelijk artikel 9f, zesde lid, van de Elektriciteitswet 1998 stond, staat voortaan in artikel 3:21, derde lid, van de Awb.

Door de generieke en dwingende werking van de Awb, hoeft deze coördinatieregeling niet expliciet genoemd te worden in de Elektriciteitswet 1998. Op grond van het tweede lid van artikel 9b (nieuw) is de coördinatieregeling verplicht voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste lid van artikel 9b (nieuw). Daarvoor hoeft dus geen afzonderlijk coördinatiebesluit te worden genomen. Dit is in lijn met artikel 5.45, tweede lid, van de Omgevingswet, waarin de coördinatieregeling verplicht is gesteld voor projecten voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 5.46 van de Omgevingswet.

Onderdeel B (artikel 15a Elektriciteitswet 1998)

Aangezien hoofdstuk 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: Wbr) en hoofdstuk 6 van de Waterwet, bij de inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet, komen te vervallen wordt in artikel 15a de verwijzing naar een vergunning op grond van deze wetten vervangen door een verwijzing naar de omgevingsvergunningen die daarvoor in de plaats komen. De vergunning op grond van de Wbr wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 1°, van de Omgevingswet. Bij deze vergunning moet in het kader van netten op zee gedacht worden aan een vergunning voor dat gedeelte dat op het (vaste) land nodig is voor de verbinding van het net op zee aan het landelijke hoogspanningsnet, bijvoorbeeld bij de doorsnijding van een dijk waarop een weg ligt. De vergunning op grond van artikel 6.5, onderdeel c, van de Waterwet wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 2°, van de Omgevingswet.

Onderdelen A en D (Artikelen 9g en 20, eerste lid, Elektriciteitswet 1998)

Artikel 9g en artikel 20, eerste lid, kunnen vervallen, omdat de oplegging van een gedoogplicht voor het tot stand brengen of opruimen van een net of een windpark voortaan is geregeld in artikel 10.14, onder a, van de Omgevingswet. De zinsnede "het tot stand brengen of opruimen van een net als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998" in artikel 10.14, aanhef en onder a, omvat ook activiteiten die een andere benaming hebben in de bestaande wetgeving, zoals vernieuwing, ontwikkeling, onderhoud, uitbreiding, herstel, of aanleggen¹⁴⁰.

Onderdelen C en K (artikelen 16, derde lid, en 77i, onder b, Elektriciteitswet 1998)

In artikel 16, derde lid, en artikel 77i, onder b, wordt de verwijzing naar artikel 20, derde lid vervangen door een verwijzing naar artikel 20, tweede lid, omdat in artikel 20 het eerste lid is vervallen en de overige leden vernummerd zijn (zie onderdeel D).

Onderdeel E (artikel 20a Elektriciteitswet 1998)

In artikel 20a, eerste en tweede lid, wordt de rijkscoördinatieregeling vervangen door de procedure voor het nemen van een projectbesluit. Op grond van het nieuwe derde lid van artikel 20a is de coördinatieregeling van de Awb verplicht voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste en tweede lid van artikel 20a. Dit is in lijn met het voorgestelde artikel 9b, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998.

Onderdelen F (artikelen 20b, 20c en 20ca Elektriciteitswet 1998)

De artikelen 20b, 20c en 20ca kunnen vervallen, omdat de procedure voortaan geregeld is in afdeling 5.2, artikel 16.7 van de Omgevingswet en de coördinatieregeling in afdeling 3.5 van de Awb.

Onderdelen G, H en I (artikelen 20d, tweede lid, 20e, derde lid, en 21, tweede lid, onderdeel g, Elektriciteitswet 1998)

In artikel 20d, tweede lid, artikel 20e, derde lid, en artikel 21, tweede lid, onderdeel g, wordt de verwijzing naar een structuurvisie als bedoeld in de Wro vervangen door een verwijzing naar een programma als bedoeld in de Omgevingswet. De structuurvisie wordt niet vervangen door een omgevingsvisie, omdat een omgevingsvisie voortaan een strategisch karakter heeft en alleen de hoofdzaken bevat van het te voeren beleid voor de fysieke leefomgeving (zie artikel 3.2 van de Omgevingswet). Een programma heeft een uitvoerend karakter en bevat concrete maatregelen om de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te behalen (zie artikel 3.5 van de Omgevingswet). De aanwijzing van (aan te leggen) windparken is zo'n concrete maatregel.

Onderdelen G, H en J (artikelen 20d, eerste lid, 20e, eerste lid, 41b, eerste lid, onderdelen h en i, 41c, zevende lid, onderdelen a en b, en 42d, eerste lid, onderdelen d en e, Elektriciteitswet 1998)

In artikel 20d, eerste lid, artikel 20e, eerste lid, en de artikelen 41b, eerste lid, onderdelen h en i, 41c, zevende lid, onderdelen a en b, en 42d, eerste lid, onderdelen d en e, wordt een verwijzing naar projecten die met de rijkscoördinatieregeling van de Wro zijn voorbereid vervangen door projecten waarvoor een projectbesluit wordt vastgesteld.

¹⁴⁰ Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.1 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 519).

Artikel 6.2 (Gaswet)

Algemeen

De Gaswet maakt gebruik van de rijkscoördinatieregeling in de Wro om effectieve besluitvorming over de aanleg en uitbreiding van netten en installaties mogelijk te maken. De rijkscoördinatieregeling wordt vervangen door de regeling voor het projectbesluit in hoofdstuk 5 en 16 van de Omgevingswet én de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb. De Gaswet blijft bepalen voor welke gevallen de Minister van Economische Zaken projectbesluiten vaststelt. In de aanwijzing van de gevallen is geen wijziging aangebracht, die is gelijk gebleven.

Onderdelen A en B (artikelen 2b, derde lid, en 39a Gaswet)

Artikel 39a kan vervallen, omdat de oplegging van een gedoogplicht voor het tot stand brengen of opruimen van een gasproductienet of een gastransportnet voortaan is geregeld in artikel 10.14, onder b, van de Omgevingswet. De zinsnede "het tot stand brengen of opruimen van een gasproductienet of een gastransportnet als bedoeld in de Gaswet" in artikel 10.14, aanhef en onder b, omvat ook activiteiten die een andere benaming hebben in de bestaande wetgeving, zoals vernieuwing, ontwikkeling, onderhoud, uitbreiding, herstel, of aanleggen.¹⁴¹

In artikel 2b, derde lid, vervalt de verwijzing naar artikel 39a.

Onderdeel C (artikel 39b Gaswet)

In artikel 39b wordt geregeld dat voor de aanleg en/of uitbreiding van welke gastransportnetten en een LNG-installatie de Minister van Economische Zaken in ieder geval een projectbesluit vaststelt. De zinsnede "in ieder geval" is toegevoegd, omdat op grond van artikel 5.44 van de Omgevingswet de Minister van Economische Zaken ook voor andere projecten, dan de in artikel 39b genoemde, een projectbesluit kan nemen.

Het tweede en derde lid van artikel 39b kunnen vervallen, omdat de procedure die daarin wordt beschreven is vervangen door de procedure voor een projectbesluit in afdeling 5.2 en artikel 16.7 van de Omgevingswet, en de coördinatieregeling in afdeling 3.5 van de Awb. Bijvoorbeeld de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om af te kunnen zien van (delen van) de coördinatieregeling, die voorheen in artikel 39b, derde lid, van de Gaswet stond, staat voortaan in artikel 3:21, derde lid, van de Awb.

Door de generieke en dwingende werking van de Awb, hoeft deze coördinatieregeling niet expliciet genoemd te worden in de Gaswet. Op grond van het tweede lid van artikel 39b is de coördinatieregeling verplicht voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste lid van artikel 39b. Dit is in lijn met artikel 5.45, tweede lid, van de Omgevingswet, waarin de coördinatieregeling verplicht is gesteld voor projecten voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 5.46 van de Omgevingswet.

Onderdeel D (artikelen 39c en 39d Gaswet)

De artikelen 39c en 39d kunnen vervallen, omdat de procedure voortaan geregeld is in afdeling 5.2, artikel 16.7 van de Omgevingswet en de coördinatieregeling in afdeling 3.5 van de Awb.

Onderdelen E en F (artikelen 39e en 39f, eerste lid, Gaswet)

In artikel 39e en 39f, eerste lid, wordt een verwijzing naar projecten die met de rijkscoördinatieregeling van de Wro zijn voorbereid vervangen door projecten waarvoor een projectbesluit wordt vastgesteld.

¹⁴¹ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.1 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 519).

Onderdeel F (artikel 39f, derde lid, Gaswet)

In artikel 39f, derde lid, wordt de verwijzing naar een structuurvisie als bedoeld in de Wro vervangen door een verwijzing naar een programma als bedoeld in de Omgevingswet. De structuurvisie wordt niet vervangen door een omgevingsvisie, omdat een omgevingsvisie voortaan een strategisch karakter heeft en alleen de hoofdzaken bevat van het te voeren beleid voor de fysieke leefomgeving (zie artikel 3.2 van de Omgevingswet). Een programma heeft een uitvoerend karakter en bevat concrete maatregelen om de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te behalen (zie artikel 3.5 van de Omgevingswet).

Artikel 6.3 (Meststoffenwet)

Onderdeel A (artikel 16, tweede lid, Meststoffenwet)

De verwijzing naar het bepaalde bij of krachtens de Wabo wordt vervangen door een verwijzing naar de Omgevingswet. Omdat in de Omgevingswet zelf geen bepalingen over meststoffen worden opgenomen, wordt in dit artikel "krachtens de Omgevingswet" opgenomen. De verwijzing naar de Wm wordt gehandhaafd. Er is hier sprake van een verwijzing naar de artikelen 8.40 en 9.5.2 van de Wm.

Onderdeel B (artikel 37b Meststoffenwet)

Op grond van de Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu moet inspraak worden geboden bij de in bijlage I bij die richtlijn genoemde plannen en programma's. Artikel 4.1a van de Wm voorziet erin dat die plannen volgens afdeling 3.4 van de Awb werden voorbereid. Omdat alleen nog voor het actieprogramma op grond van artikel 5, eerste lid, van de nitraatrichtlijn een verplichting tot inspraak geldt, vervalt artikel 4.1a van de Wm en wordt deze inspraakverplichting opgenomen in artikel 37b van de Meststoffenwet.

Artikel 6.4 (Mijnbouwwet)

Onderdelen A en C (artikelen 1, onderdeel m, en 40 Mijnbouwwet)

Artikel 1, onderdeel m, en artikel 40 kunnen vervallen, omdat de mijnbouwmilieuvergunning wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet.

De gronden voor weigering, het verbinden van voorschriften of beperkingen, die voorheen in artikel 40 waren opgenomen, zijn voortaan geregeld in afdeling 5.1 van de Omgevingswet en het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving.

Onderdeel B (artikelen 4 en 5 Mijnbouwwet)

Artikel 4 kan vervallen, omdat de wettelijke gedoogplicht voor het opsporen van onder meer CO₂-opslagcomplexen, delfstoffen of aardwarmte voortaan is geregeld in artikel 10.9 van de Omgevingswet. Artikel 5 kan vervallen, omdat de oplegging van een gedoogbeschikking voor het opsporen van onder meer CO₂-opslagcomplexen, delfstoffen of aardwarmte voortaan is geregeld in artikel 10.14, onderdelen c en d, van de Omgevingswet.

De zinsnede "het tot stand brengen of opruimen van een mijnbouwwerk (...) of werken bestemd voor het opsporen van CO₂-opslagcomplexen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet" in artikel 10.14, aanhef en onder c en d, omvat ook activiteiten die een andere benaming hebben in

de bestaande wetgeving, zoals vernieuwing, ontwikkeling, onderhoud, uitbreiding, herstel, of aanleggen¹⁴².

Onderdeel D (artikel 43 Mijnbouwwet)

Artikel 43 kan vervallen, omdat de ontheffing voor het zich mogen bevinden in een veiligheidszone rondom een mijnbouwinstallatie wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 5°, van de Omgevingswet. De gronden voor verlening, wijziging of intrekking van de ontheffing, waarvoor voorheen een delegatiegrondslag was opgenomen in artikel 43 van de Mijnbouwwet, zijn voortaan geregeld in afdeling 5.1 en 16.5 van de Omgevingswet en het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving.

Onderdeel E tot en met G (artikelen 141a, 141b en 141c Mijnbouwwet)

De Mijnbouwwet maakt gebruik van de rijkscoördinatieregeling in de Wro om effectieve besluitvorming over de aanleg of de uitbreiding van mijnbouwwerken of pijpleidingen mogelijk te maken. De rijkscoördinatieregeling wordt vervangen door de regeling voor het projectbesluit in afdeling 5.2, artikel 16.7 van de Omgevingswet én de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb. De Mijnbouwwet blijft bepalen voor welke gevallen de Minister van Economische Zaken in ieder geval projectbesluiten vaststelt. De zinsnede "in ieder geval" is toegevoegd, omdat op grond van artikel 5.44 van de Omgevingswet de Minister van Economische Zaken ook voor andere projecten, dan de in artikel 141a genoemde, een projectbesluit kan nemen. In de aanwijzing van de gevallen is geen wijziging aangebracht, die is gelijk gebleven.

In hoofdstuk 9a worden de huidige artikelen 141a tot en met 141c, waarin werd aangesloten bij de rijkscoördinatieregeling van de Wro, vervangen door één artikel, artikel 141a. In het eerste lid van artikel 141a (nieuw) wordt geregeld dat voor de aanleg of uitbreiding van welke mijnbouwwerken of pijpleidingen de Minister van Economische Zaken een projectbesluit vaststelt. Het opschrift van hoofdstuk 9a is aan deze wijziging aangepast. Het huidige tweede en derde lid kunnen vervallen. Daarvoor in de plaats komt een nieuw tweede lid van artikel 141a, op grond waarvan de coördinatieregeling verplicht is voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste lid van artikel 141a.

De huidige artikelen 141b en 141c kunnen vervallen, omdat de procedure die daarin wordt beschreven is vervangen door de procedure voor een projectbesluit in afdeling 5.2 en artikel 16.7 van de Omgevingswet, en de coördinatieregeling in afdeling 3.5 van de Awb. Door de generieke en dwingende werking van de Awb, hoeft deze coördinatieregeling niet expliciet genoemd te worden in de Mijnbouwwet. Op grond van het tweede lid van artikel 141a (nieuw) is de coördinatieregeling verplicht voor de toepassing op projecten die genoemd worden in het eerste lid van artikel 141a (nieuw). Dit is in lijn met artikel 5.45, tweede lid, van de Omgevingswet, waarin de coördinatieregeling verplicht is gesteld voor projecten voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 5.46 van de Omgevingswet.

Onderdeel H (artikel 142 Mijnbouwwet)

Artikel 142, eerste lid, wordt opnieuw vastgesteld, zodat de zinsnede over de rechtsbescherming voor de mijnbouwmilieuvergunning komt te vervallen. De mijnbouwmilieuvergunning wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en volgt voortaan de daarvoor geregelde procedure voor rechtsbescherming. Voor het winningsplan blijft de rechtsbescherming gelijk aan de huidige situatie.

¹⁴² Artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.1 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 519).

Artikel 6.5 Telecommunicatiewet

Op grond van artikel 5.9 van de Telecommunicatiewet kunnen de Minister van IenM, de spoorwegbeheerder en de waterschappen de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk verplichten maatregelen te nemen ten aanzien van kabels (onder meer het verplaatsen daarvan) indien dat noodzakelijk is voor de uitvoering van werken op grond van een ontwerp-tracébesluit of een ontwerp projectplan. Deze twee instrumenten worden door de voorgestelde wijziging vervangen door nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet.

Onderdeel 1°

In de plaats van het ontwerp tracébesluit, zoals geregeld in artikel 11 van de Tracéwet, komt het projectbesluit van artikel 5.46, eerste lid, van de Omgevingswet. Artikel 11 van de Tracéwet moet in samenhang met de artikelen 1 en 8 van die wet worden gelezen. In artikel 5.46, eerste lid, van de Omgevingswet staan de hoofdinfrastructuurwerken opgesomd die – evenals in de artikelen 1 en 8 van de Tracéwet – aangemerkt worden als werken van nationaal belang. Daarvoor is alleen de Minister van I&M bevoegd een projectbesluit te nemen. Door expliciet te verwijzen naar artikel 5.46, eerste lid, wordt uitgesloten dat het om andere auto-, spoor- of vaarwegen kan gaan dan de wegen die voorheen werden genoemd in artikel 1 van Tracéwet. De verlegging van kabels in verband met een projectbesluit kan dus niet verplicht worden voor wegen die niet van nationaal belang zijn, zoals de meeste provinciale (N-) wegen of gemeentelijke wegen.¹⁴³

Onderdeel 2°

In de plaats van het zogeheten kleine projectplan uit artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet komt een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 2°, van de Omgevingswet respectievelijk een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 van de Omgevingswet. De verwijzing naar een waterstaatswerk als bedoeld in de Omgevingswet komt in de plaats van de waterstaatswerken die genoemd worden in artikel 5.5 van de Waterwet.

Het huidige tracébesluit en het kleine projectplan zijn besluiten voor de uitvoering van activiteiten door of namens de beheerder. Een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 2°, van de Omgevingswet respectievelijk een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 van de Omgevingswet kunnen naast de uitvoering van activiteiten door namens de beheerder, ook activiteiten van derden betreffen. Om te voorkomen dat de reikwijdte van het bepaalde in de Telecommunicatiewet wordt verruimd is in de aanhef van artikel 5.9 toegevoegd dat het enkel gaat om besluiten over activiteiten door namens de beheerder. Door deze restrictie op te nemen wordt voorkomen dat de verlegplicht vaker dan nu zou kunnen worden opgelegd aan de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk.

Het treffen van maatregelen ten aanzien van kabels wordt nu al verplicht gesteld vanaf het moment van een ontwerp van een tracébesluit of een klein projectplan. De omgevingsvergunning kent geen ontwerpfase. Daarom wordt voor het overgangsrecht dan ook aangesloten bij het moment van bekendmaking (zie hierna in artikel 11.4). Doordat het woord ontwerp voor omgevingsvergunning wordt weggelaten, verschuift de plicht tot het treffen van maatregelen naar een latere fase.

Wellicht ten overvloede wordt nog vermeld dat de gedoogplicht op grond van artikel 5.9 van de Telecommunicatiewet vooral betrekking heeft op het treffen van maatregelen ten aanzien van

¹⁴³ Voor een meer uitgebreide toelichting: Tweede nota van wijziging op de Tracéwet (Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 17, blz. 4). Deze lijn is ook bevestigd in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraak van 27 januari 2016, nrs. 201500779/1/R6, 201501507/1/R6, 201501213/1/R6 en 201501216/1/R6).

kabels (waaronder het verplaatsen daarvan) door de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk. Deze plicht staat dus naast andere gedoogplichten voor het tot stand brengen of opruimen van werken ter uitvoering van een projectbesluit waarop artikel 5.46 van toepassing is (zie artikel 10.13, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet) of gedoogplichten voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken (zie artikel 10.17, tweede lid, van de Omgevingswet). De artikelen overlappen elkaar dus niet.

Artikel 6.6 (Uitvoeringswet grondkamers)

In de Omgevingswet wordt het begrip omgevingsplan geïntroduceerd ter vervanging van het begrip bestemmingsplan. De genoemde wijziging regelt de technische aanpassing in de Uitvoeringswet grondkamers.

Artikel 6.7 (Warmtewet)

Artikel 38 van de Warmtewet kan vervallen, omdat de daarin geregelde aanmerking van werken voor de levering van warmte als openbare werken van algemeen nut, voortaan wordt geregeld in artikel 10.14, onder f, van de Omgevingswet.

Artikel 6.8 (Wet verbod pelsdierhouderij)

In artikel 4, onder c, van de Wet verbod pelsdierhouderij wordt de verwijzing naar de vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm telkens vervangen door een verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

Artikel 6.9 (Wet windenergie op zee)

Eerder is al aangegeven dat de omgevingsrechtelijke elementen van de Wet windenergie op zee, zoals het kavelbesluit, op termijn naar de Omgevingswet zullen worden overgeheveld.¹⁴⁴ Tot die tijd zal de Wet windenergie op zee nog enige tijd in werking blijven, omdat daarmee voorkomen wordt dat de wijziging van het wettelijke stelsel samenvalt met de uitgifte van de eerste rondes windkavels. De voorgestelde wijzigingen behelzen dan ook wijzigingen van de Wet windenergie op zee, die noodzakelijk zijn om die wet in ieder geval aan de nieuwe terminologie van de Omgevingswet aan te passen.

Aangezien de Wet windenergie op zee nog enige tijd in werking blijft, behoort het behoud van het cultureel erfgoed (in de Noordzee gaat het dan om archeologische monumenten) nog tot één van de belangen, die onder de noemer van maatschappelijke functies van de zee, op grond van artikel 3, derde lid, onder a, van de Wet windenergie op zee, moeten worden afgewogen bij het nemen van een kavelbesluit.

Onderdeel A (artikel 3, tweede lid, Wet windenergie op zee)

De verwijzing in artikel 3, tweede lid, naar het "nationaal waterplan" wordt vervangen door een verwijzing naar het nationaal waterprogramma. Een programma heeft een uitvoerend karakter en bevat concrete maatregelen om de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te behalen. De aanwijzing van (aan te leggen) windparken is zo'n concrete maatregel. De aanwijzing daarvan zal voortaan gebeuren in het nationaal waterprogramma, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet.

Onderdeel B (artikel 4, derde lid, Wet windenergie op zee)

¹⁴⁴ Onder meer in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 251).

De verwijzing in artikel 4, derde lid, naar artikel 6.6 van de Waterwet wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 4.3, eerste lid, onder f, onderdeel 2°, en derde lid, van de Omgevingswet. Voorheen kon op basis van artikel 4, derde lid, bij kavelbesluit worden afgeweken van regels gesteld op basis van artikel 6.6 van de Waterwet. Door de voorgestelde wijziging kan voortaan bij kavelbesluit worden afgeweken van regels gesteld op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder f, onderdeel 2°, en derde lid, van de Omgevingswet, met betrekking tot het gebruik van het waterstaatswerk Noordzee.

Onderdeel C (artikel 8 Wet windenergie op zee)

Op grond van artikel 8 waren de procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van overeenkomstige toepassing op een kavelbesluit. Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Awb in verband met de stroomlijning van het omgevingsrecht. Daarin zullen ook de procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Chw een plaats krijgen. Door de generieke werking van de Awb hoeven die bepalingen niet (expliciet) van overeenkomstige toepassing te worden verklaard. Artikel 8 kan om die reden vervallen.

Onderdeel D (artikel 17, tweede lid, onder c, Wet windenergie op zee)

De verwijzing in artikel 17, tweede lid, onder c, naar de Waterwet wordt vervangen door een verwijzing naar de Omgevingswet, omdat de regels waarnaar in dit artikelonderdeel wordt verwezen voortaan gebaseerd zijn op de Omgevingswet.

HOOFDSTUK 7 MINISTERIE VAN FINANCIËN

Artikel 7.1 (Algemene douanewet)

Onderdelen A en B (artikel 1:3 en bijlage bij artikelen 1:1 en 1:3 Algemene douanewet)

Het onderdeel van de Waterwet waarin het toezicht is geregeld vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In paragraaf 18.1.2 van de Omgevingswet is het onderdeel toezicht opgenomen. In de Algemene douanewet en de Omgevingswet wordt eenzelfde terughoudendheid betracht met de toekenning van de bevoegdheid om een woning binnen te treden. Deze bevoegdheid is ruimer dan de gebruikelijke toezichtsbevoegdheden uit de Awb. Voor zover er ambtenaren, ressorterend onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu, zijn aangewezen als "inspecteur" in het kader van de Algemene douanewet, blijft de toekenning van bevoegdheden in bijzondere wetten, waaronder de Omgevingswet, leidend voor de toekenning in het kader van de Algemene douanewet.¹⁴⁵

Artikel 7.2 (Wet waardering onroerende zaken)

De wijziging van artikel 17, vierde lid, van de Wet waardering onroerende zaken betreft een technische aanpassing. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd ten opzichte van de huidige tekst. In de huidige tekst van genoemd artikel wordt verwezen naar artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo betreffende een vergunningplicht voor een bouwactiviteit. Omdat de Wabo bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingetrokken, moet de verwijzing in eerstgenoemd artikel worden gewijzigd. In het voorgestelde artikel 5.1 van de Omgevingswet is de vergunningplicht voor een bouwactiviteit gesplitst in een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit) en een vergunningplicht voor een bouwactiviteit die alleen aan de regels voor technische bouwactiviteit uit het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving zal worden getoetst. Artikel 17, vierde lid, van de Wet waardering onroerende zaken ziet op beide situaties. Daarom wordt voorgesteld in artikel 17, vierde lid, van de Wet waardering onroerende zaken een verwijzing op te nemen naar zowel een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet als een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder a, van die wet.

¹⁴⁵ Voor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1:3 van de Algemene douanewet wordt verwezen naar Kamerstukken II 2005/06, 30 580, nr. 3, blz. 80 en voor de toelichting op paragraaf 18.1.2 van de Omgevingswet wordt verwezen naar Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 585 en 586.

HOOFDSTUK 8 MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Afdeling 8.1 Intrekking van wetten

Artikel 7.1 bevat de lijst van de wetten, die worden ingetrokken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze wetten zijn al beschreven in in paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.¹⁴⁶ Voor een aantal van deze wetten, die veel artikelen hebben die opgaan in de Omgevingswet, is in bijlage 1 bij deze memorie van toelichting een transponeringstabel opgenomen. Voor de volgende wetten die geen of maar een beperkt aantal artikelen hebben die opgaan in de Omgevingswet is geen transponeringstabel opgenomen: de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Spoedwet wegverbreding, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

Artikel 8.1 (intrekken wetten)

Onderdeel a (Belemmeringenwet Privaatrecht)

Een overzicht van de wijze waarop de artikelen van de Belemmeringenwet Privaatrecht opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de de transponeringstabel Belemmeringenwet Privaatrecht in bijlage 1, onderdeel b, bij deze toelichting.

Onderdeel b (Crisis- en herstelwet)

Bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet wordt ook de Chw ingetrokken. In de Chw is bepaald dat die wet vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (artikel 5.10, eerste lid, Chw). Voor de overzichtelijkheid is deze wet toch opgenomen in de lijst van in te trekken wetten. Hierdoor is geen afzonderlijk koninklijk besluit meer nodig. Dit wordt impliciet meegenomen in het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet (waaronder artikel 8.1) regelt.

Onderdelen van de Chw die van een blijvende meerwaarde zijn gebleken, worden gecontinueerd en structureel verankerd in de Awb of de Omgevingswet.¹⁴⁷

Zo is al in een heel vroeg stadium (per 1 januari 2013) het relativiteitsvereiste uit artikel 1.9 Chw generiek overgenomen in de Awb. Hetzelfde geldt voor de regeling voor het passeren van gebreken (artikel 1.5 Chw).¹⁴⁸ Voor de afweging of nog andere bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Chw voor overheveling naar de Awb in aanmerking komen, wordt korthedshalve verwezen naar het Verslag schriftelijk vooroverleg over de tweede evaluatie.¹⁴⁹ Van de procedureversnellende bepalingen uit hoofdstuk 1 Chw wordt voorgesteld om in de Omgevingswet over te nemen het verbod op pro forma beroepen en op aanvulling van beroepsgronden bij beroepen tegen projectbesluiten. De regeling van artikel 1.10 Chw – het opnieuw gebruiken van eerdere onderzoeksgegevens na een uitspraak van de bestuursrechter – is indirect opgegaan in de bepaling over houdbaarheid van onderzoeksgegevens (artikel 16.5 Omgevingswet).

In onderstaande tabel¹⁵⁰ worden de gemaakte keuzen voor de onderdelen van hoofdstuk 1 Chw samengevat:

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 306.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 303-304 en nr. 12, blz. 299-300.

¹⁴⁸ Wet aanpassing bestuursprocesrecht, Stb. 2012, 682. Zie de artikelen 6:22 en 8:69a Awb.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2015/16, 32 127, nr. 219.

¹⁵⁰ Bij het opstellen van deze tabel is uitgegaan van de huidige tekst van de Chw en is nog geen rekening gehouden met het voorstel van wet tot implementatie herziening mer-richtlijn (Kamerstuk 34287). Dat wetsvoorstel ligt bij de Eerste Kamer ter behandeling.

Tabel overheveling hoofdstuk 1 Chw

Artikel Chw	Inhoud van het artikel	naar Awb	naar Omgevingswet
1.1	Toepassingsbereik van de Chw	Alleen relevant voor Chw.	
1.2	Toepassingsbereik van de Chw	Alleen relevant voor Chw.	
1.3	Vergewisplicht adviezen	n.v.t.	n.v.t.
1.4	Uitsluiting beroepsrecht decentrale overheden	n.v.t.	Beslispunt MCO 16-11-2016
1.5	Uitbreiding mogelijkheid passeren gebreken	Per 1 januari 2013 <i>Wet aanpassing bestuursprocesrecht</i>	
1.6, 1.7 en 1.8	Versnelde behandeling beroep en hoger beroep en uitspraaktermijn van zes maanden	n.v.t.	De uitspraaktermijn van zes maanden is overgenomen voor projectbesluit.
1.6, tweede lid	Verbod op pro forma beroepen (onderdeel van Versnelde behandeling beroep)	n.v.t.	Zie tekstvoorstel artikel 16.86 in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel (overnemen voor projectbesluit)
1.6a	Verbod op aanvulling beroepsgronden na beroepstermijn (onderdeel van Versnelde behandeling beroep)		
1.9	Relativiteitsvereiste	Per 1 januari 2013 <i>Wet aanpassing bestuursprocesrecht</i>	
1.9a	Schakelbepaling hoger beroep	Alleen relevant voor Chw.	
1.10	Opnieuw gebruiken eerdere onderzoeksgegevens	n.v.t.	Maakt (impliciet) deel uit van artikel 16.5 (houdbaarheid onderzoeksgegevens)
1.11	Bijzonder regime mer-plicht: - geen alternatievenonderzoek ¹⁵¹ - advies Commissie-mer facultatief	n.v.t.	§ 16.4.2 (mer bij projecten): - wel alternatievenonderzoek - advies Commissie-mer facultatief

In de Omgevingswet zijn nog andere onderdelen uit de Chw overgenomen, zoals de al genoemde bepaling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens, het facultatieve advies van de Commissie voor de mer bij de project-MER, de experimenteerbepaling en de versnelde afhandeling van beroepszaken bij projectbesluiten.¹⁵² Sommige Chw-mogelijkheden blijven met de stelselherziening op een andere wijze of in een andere vorm voor de toekomst behouden, zodat aan een specifiek (herkenbaar Chw-) instrument geen behoefte meer bestaat. Dit geldt met name voor de bijzondere regeling voor het omgaan met milieugebruiksruimte in voor ontwikkelingsgebieden opgestelde bestemmingsplannen ex artikel 2.2 (het voormalige gebiedsontwikkelingsplan), het projectuitvoeringsbesluit en de structuurvisie-plus.¹⁵³

Met het intrekken van de Chw komt het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet van rechtswege te vervallen. Deze per halfjaarlijkse tranche uitgebouwde algemene maatregel van bestuur wordt niet omgehangen. Een deel van de in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet geregelde experimenten verliest onder de stelselherziening het karakter van 'experiment', omdat deze experimenten geen afwijking meer vergen van de nieuwe wet- en regelgeving onder de Omgevingswet. Dit betreft uiteraard de experimentele bestemmingsplannen, waarmee vooruitgelopen wordt op de verbrede reikwijdte en de onbeperkte looptijd van het omgevingsplan. Maar hierbij kan ook gedacht worden aan de experimenten met bouwregelgeving, bijvoorbeeld het experiment om een ecowoonwijk te realiseren zonder aansluiting op het distributienetwerk voor gas, elektriciteit en warmte (artikel 6l van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet). Onder de

¹⁵¹ In voorstel van wet implementatie herziening mer-richtlijn wordt voorgesteld om in de Chw te anticiperen op de regeling in artikel 16.52 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 2, Artikel I en nr. 3, pag. 22).

¹⁵² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 209-210, 222-223, 258-260 en 263.

¹⁵³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 266-268, 287 en 299-300.

Omgevingswet komt deze aansluitplicht te vervallen. Daarmee heeft dit onderdeel van dat experiment dus zijn weg naar generieke regelgeving gevonden. Voor zover na inwerkingtreding van de stelselherziening nog doorlopende experimenten afwijken van die nieuwe wet- en regelgeving, wordt zo nodig voorzien in overgangsrecht. Voor een deel is dit overgangsrecht opgenomen in paragraaf 11.3.2 van dit wetsvoorstel; voor het overige zal dit overgangsrecht worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Een overzicht van de wijze waarop de artikelen van de Chw opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de transponeringstabel Crisis- en herstelwet in bijlage 1, onderdeel c, bij deze toelichting.

Onderdeel c (Interimwet stad-en-milieubenadering)

De Interimwet stad-en-milieubenadering biedt de mogelijkheid om voor het vestigen van milieugevoelige bestemmingen en het vestigen of verplaatsen van bedrijvigheid bij functiemenging af te wijken van milieukwaliteitsnormen voor bodem, geluid en lucht en af te wijken van waarden en afstanden van de Wet geurhinder en veehouderij. Deze wet wordt ingetrokken, omdat de Omgevingswet voldoende ruimte biedt om omgevingswaarden en instructieregels zodanig te formuleren dat deze voldoende flexibiliteit bieden aan het decentrale bestuur. De Invoeringswet Omgevingswet regelt in paragraaf 11.3.3 specifiek overgangsrecht voor meldingen als bedoeld in artikel 11 of 14 van de Interimwet stad-en-milieubenadering, die zijn gedaan voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Overgangsrecht voor de afwijkingsbesluiten, bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Interimwet stad-en-milieubenadering, die onherroepelijk zijn wordt geregeld op amvb-niveau.

Onderdeel d (Ontgrondingenwet)

Een overzicht van de wijze waarop de artikelen van de Ontgrondingenwet opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de transponeringstabel Ontgrondingenwet in bijlage 1, onderdeel e, bij deze toelichting.

Onderdeel e (Planwet verkeer en vervoer)

Een overzicht van de wijze waarop de artikelen van de Planwet opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de transponeringstabel Planwet verkeer en vervoer in bijlage 1, onderdeel f, bij deze toelichting.

Onderdeel f (Spoedwet wegverbreding)

De Spoedwet wegverbreding ziet toe op spoedige realisatie van een afgebakend aantal projecten. De wet kan worden ingetrokken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, omdat de projecten waarop de wet ziet dan gerealiseerd zijn. Omdat het laatste wegaanpassingsbesluit in 2013 onherroepelijk is geworden is voor deze wet, behalve voor het onderdeel schadevergoeding, geen overgangsrecht nodig. Of er overgangsrecht voor het onderdeel schadevergoeding wordt opgenomen zal nog worden gezien.

Onderdeel g (Tracéwet)

Een overzicht op welke wijze de artikelen van de Tracéwet opgaan in het nieuwe stelsel is opgenomen in de transponeringstabel Tracéwet in bijlage 1, onderdeel g, bij deze toelichting.

Onderdeel h (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

De Wabo kan (achteraf gezien) worden beoordeeld als een van de voorlopers op of tussenstations op weg naar de Omgevingswet. De Wabo integreerde bepaalde instrumenten binnen het omgevingsrecht tot een integrale regeling (vergunningstelsels, bestuursrechtelijke handhaving). De Omgevingswet zet in de integratie van het instrumentarium binnen het omgevingsrecht een

forse stap verder, zodat de Wabo in zijn geheel kan worden ingetrokken.¹⁵⁴ Aangezien de Wabo zelf ook al voorzorg in integratie, is een belangrijk deel van het overgangsrecht voor de Wabo geplaatst in het overgangsrecht voor de nieuwe kerninstrumenten. Zie met name de omgevingsvergunning (paragraaf 11.2.2) en de bestuursrechtelijke handhaving (paragraaf 11.2.3) en het algemene overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende besluitvormingsprocedures (afdeling 11.1). Enkele aanvullende, meer specifieke overgangsrechtelijke bepalingen voor de omgevingsvergunning zijn opgenomen in paragraaf 11.3.7. Voor een toelichting op de overgang van de Wabo naar de Omgevingswet wordt korthedshalve verwezen naar de transponeringstabel voor de Wabo in bijlage 1, onderdeel i, bij deze toelichting.

Onderdeel i (Wet ammoniak en veehouderij)

De Wet ammoniak en veehouderij (hierna: Wav) regelt de bescherming van de zeer kwetsbare gebieden tegen de gevolgen van ammoniakemissie uit veehouderijen. Provinciale staten wijzen deze gebieden aan. Het gaat om ammoniakgevoelige gebieden die onderdeel zijn van de ecologische hoofdstructuur. De Wav verplicht daarbij tot aanwijzing van in ieder geval de voor verzuring gevoelige gebieden binnen Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden als zeer kwetsbaar gebied (artikel 2, derde lid, van de Wav, zoals dat luidt vanaf de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming). Aanvragen om vergunningen voor de oprichting of verandering van een veehouderij binnen de zeer kwetsbare gebieden en een zone van 250 meter daaromheen worden voorts getoetst aan enkele vaste wettelijke criteria (artikelen 4 tot en met 7 van de Wav). Die komen er op neer dat aanvragen om een omgevingsvergunning worden geweigerd, tenzij het aantal van bepaalde categorieën dieren niet vermeerdert of een uitbreiding van het aantal van dieren niet tot overschrijding van het voor de veehouderij berekende emissieplafond leidt. Het doel is om de ammoniakdepositie van voornoemde gebieden te verminderen.

Voorgesteld artikel 8.1, aanhef en onderdeel i, regelt dat de Wav wordt ingetrokken. Het continueren van de Wav in de vorm van rijksinstructieregels voor de provincie zou niet voldoen aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste in artikel 2.3 van de Omgevingswet. De provincie kan zelf beoordelen of de ammoniakemissie uit veehouderijen binnen hun grondgebied van zodanig belang is dat bepaalde natuurgebieden die gevoelig zijn voor verzuring moeten worden beschermd tegen ammoniakemissie uit veehouderijen. Het vaste wettelijke beoordelingskader van de Wav is niet langer nodig, evenals de verplichting voor provincies om Natura 2000-gebieden aan te wijzen. De decentralisatie van de bevoegdheden sluit aan bij de provinciale taak op het gebied van natuurbescherming en bij het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte op decentraal niveau. De provincie kan onder de Omgevingswet in de omgevingsverordening voor verzuring gevoelige gebieden aanwijzen. In de omgevingsverordening kunnen beoordelingsregels worden opgenomen waarmee het bevoegd gezag (het college van burgemeester en wethouders) rekening moet houden bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten, waaronder het houden van landbouwhuisdieren binnen bepaalde gebieden. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden bepaald dat de gevolgen van ammoniakemissie door veehouderijen op voor verzuring gevoelige gebieden uitsluitend worden betrokken bij de beslissing op aanvraag van een omgevingsvergunning als de provincie daarvoor beoordelingsregels heeft opgesteld. Bij het ontbreken van dergelijke regels worden de gevolgen van ammoniakemissie niet getoetst bij de vergunningverlening. Dat schept rechtszekerheid voor veehouders, bevoegde gezagsinstanties en belanghebbenden bij voor verzuring gevoelige (natuur)gebieden.

Het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving regelt de grondslag voor het bij ministeriële regeling vaststellen van emissiefactoren voor ammoniak na intrekking van de Wav. De ammoniakemissiefactoren zijn nodig om te beoordelen of huisvestingssystemen voor het houden van landbouwhuisdieren aan de maximale emissiewaarden voor ammoniak in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving (en tot inwerkingtreding van dat besluit, het Besluit emissiearme huisvesting) voldoen.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 308.

Onderdeel j (Wet geurhinder en veehouderij)

De Wet geurhinder en veehouderij bevat het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen op grond van de Wabo voor het aspect geuremissies uit stallen (dierenverblijven) van veehouderijen. De Wet geurhinder en veehouderij geeft regels wanneer een vergunning wel of niet geweigerd kan of moet worden op basis van maximale waarden voor geurbelasting en minimumafstanden tot geurgevoelige objecten. Omdat het hier een beoordelingskader betreft vindt de besluitvorming omtrent het wel of niet verlenen van een omgevingsvergunning plaats in het kader van de Wabo. Het overgangsrecht voor dit onderdeel wordt opgenomen in artikel 11.8 en het overgangsrecht voor lopende procedures wordt opgenomen in afdeling 11.1 van deze wet. De regels in de Wet geurhinder en veehouderij die ervoor zorgden dat bepaalde afstanden tussen de bron van geuremissies en daarvoor gevoelige bouwwerken of locaties door een bedrijf moeten worden aangehouden, komen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving terug als instructieregels die door de gemeenten moeten worden toegepast bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. De afstanden die strekken tot voorkomen van een overbelasting door geur, zijn in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving vormgegeven als standaardwaarden. Gemeenten kunnen via hun omgevingsplan tot andere afstanden besluiten. Overgangsrecht voor deze waarden wordt opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Onderdeel k (Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden)

De Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden wordt ingetrokken, omdat de uitgangspunten van deze wet zijn ingebouwd in de Omgevingswet en worden ingebouwd in de uitvoeringsregelgeving. Een aantal onderdelen uit deze wet is overgegaan naar de Omgevingswet. Het betreft het door gedeputeerde staten geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod voor zwemwateren of zwemlocaties (artikel 2.38 van de Omgevingswet), de voorbereiding van de aanwijzing van zwemlocaties (artikel 16.25 van de Omgevingswet), de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingstaak (hoofdstuk 18 van de Omgevingswet) en de gedoogplicht voor het aanbrengen en in stand houden van tekens op een onroerende zaak (artikel 10.10 van de Omgevingswet). De regels voor badinrichtingen komen niet terug in de Omgevingswet, maar zullen worden geregeld op amvb-niveau.

Deze wet regelt het overgangsrecht van de meeste van bovengenoemde onderwerpen. Waar mogelijk is het algemene overgangsrecht in de afdelingen 11.1 en 11.2 van toepassing verklaard. Dat geldt voor de voorbereiding van de aanwijzing van zwemlocaties (artikel 11.3) en de bestuursrechtelijke sanctiebesluiten (artikel 11.11, onder a, onderdeel 3°). Voor de gedoogplicht is geen overgangsrecht nodig, omdat het hier om een gedoogplicht gaat die rechtstreeks uit de wet voortvloeit. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is deze automatisch gebaseerd op afdeling 10.2 van de Omgevingswet. Voor het geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod is specifiek overgangsrecht nodig dat is vastgelegd in paragraaf 11.3.19 van deze wet.

Onderdeel l (Wet inzake de luchtverontreiniging)

De Wet inzake de luchtverontreiniging (hierna: Wet Luvo) biedt de commissaris van de Koning de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden maatregelen te nemen om inrichtingen te sluiten, een toestel buiten werking te stellen of een bepaalde handeling te staken. Deze bevoegdheid mag alleen worden gebruikt als de (dreiging van) luchtverontreiniging zodanig is dat er sprake is van gevaar voor gezondheid of ernstige schade. Deze wet wordt ingetrokken omdat de uitgangspunten van deze wet zijn ingebouwd in de Omgevingswet en worden ingebouwd in de uitvoeringsregelgeving. De bevoegdheid van de commissaris van de Koning om maatregelen te nemen als er sprake is van (dreiging van) luchtverontreiniging komt terug in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet. In artikel 10.18 van de Omgevingswet is het opleggen van een gedoogplicht opgenomen als er gebruik gemaakt moet worden van onroerende zaken om de mate van luchtverontreiniging te kunnen bepalen. De bestuursrechtelijke handhavingstaak is opgenomen in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet en het onderdeel schade wordt geregeld in hoofdstuk 1 van

deze Invoeringswet Omgevingswet. De Invoeringswet Omgevingswet regelt in paragraaf 11.3.12 specifiek overgangsrecht voor besluiten, verzoeken en verzoeken om advies die zijn gedaan voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie hiervoor de toelichting bij artikel 11.66). Het overgangsrecht voor bestuursrechtelijke sanctiebesluiten is opgenomen in artikel 11.11, onder a, onderdeel 4° en voor gedoogplichten in artikel 11.13, zesde lid, van deze wet. Voor een toelichting op de overgang van de Wet inzake de luchtverontreiniging naar de Omgevingswet wordt korthedshalve verwezen naar de transponeringstabel Wet inzake de luchtverontreiniging in bijlage 1, onderdeel k, bij deze toelichting.

Onderdeel m (Wet ruimtelijke ordening)

De Wro wordt in zijn geheel ingetrokken. De functies van de kerninstrumenten van de Wro – het bestemmingsplan, de beheersverordening, de provinciale ruimtelijke verordening, de ruimtelijke aanwijzing, het inpassingsplan en het voorbereidingsbesluit – worden overgenomen door de nieuwe kerninstrumenten van de Omgevingswet.¹⁵⁵ Korthedshalve wordt daarvoor verwezen naar de transponeringstabel Wet ruimtelijke ordening in bijlage 1, onderdeel l, bij deze toelichting. Overgangsrecht voor de Wro is opgenomen in paragraaf 11.3.14 met als de al in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aangekondigde bepaling dat (de regels in) bestemmingsplannen en beheersverordeningen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet deel uit maken van het omgevingsplan. Zie verder ook de beschouwing over de overgangsfase na inwerkingtreding van de Omgevingswet in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Afdeling 8.2 Wijziging van wetten

Artikel 8.2 (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)

Onderdeel A (artikelen I, II, IV en VI Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)

De artikelen I, II en VI van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening (hierna: Deltawet) zijn uitgewerkt en kunnen derhalve vervallen.

Artikel IV, eerste, tweede en derde lid, kunnen vervallen. Het eerste lid bepaalt wanneer een “visie op de gewenste ontwikkelingen in verband met de voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste, voor een periode van ten minste veertig jaren mede in verband met de verwachte klimaatveranderingen” als hoofdlijn van het waterbeleid in het Nationaal Waterplan moet worden opgenomen. De eerste zesjaarlijkse herziening van het Nationaal Waterplan is uiterlijk op 22 december 2015 vastgesteld. Het tweede en derde lid bepalen het moment waarop het eerste deltaprogramma na inwerkingtreding van de Deltawet moet verschijnen. Dat tijdstip ligt in het verleden, namelijk Prinsjesdag 2012.

Artikel IV, vierde lid, bepaalt dat op ingediende begrotingen voor de inwerkingtreding van de Deltawet de Wet infrastructuurfonds van toepassing blijft. Hiermee is voorkomen dat op wijzigingen van ingediende begrotingen het regime van het Deltafonds van toepassing zou worden. Het gaat derhalve om begrotingen voor 2012. Deze bepaling kan derhalve vervallen.

Artikel V, eerste lid, kan vervallen. Op grond van dit artikellid dient de Minister uiterlijk op 1 januari 2017 een evaluatie van de Deltawet naar de Tweede Kamer te sturen. Een evaluatie van de kernonderdelen van de Deltawet, namelijk de deltacommissaris, het deltaprogramma en het deltafonds zal plaatsvinden. Deze evaluatie zal afgerond zijn voordat de Invoeringswet Omgevingswet in werking treedt.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, blz. 311.

Onderdelen B en C (artikelen IV en V Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)

Door het verval van de overige leden in de artikelen IV en V worden zij artikelen met allebei een enig lid.

Dat wat resteert in de Deltawet, als de onderdelen A en B in werking zijn getreden, zijn de artikelen III, artikel IV, vijfde lid (enig lid), artikel V, tweede lid (enig lid) en artikel VII.

Artikel 8.3 (Drinkwaterwet)

Onderdeel A (artikel 4 Drinkwaterwet)

In artikel 4, tweede lid, is voor inrichtingen in de zin van de Wm een uitzondering opgenomen op het verbod tot productie en distributie van drinkwater. Achtergrond van deze bepaling is dat in situaties waarbij een inrichting voor de eigen gebruikers drinkwater wint, de inrichting dat mag blijven doen. Ook bij situaties waarin die inrichting doorlevert aan andere inrichtingen die voorheen deel uitmaakten van dezelfde inrichting of voorheen op de collectieve watervoorziening van die inrichting waren aangesloten blijft dit mogelijk. Omdat het inrichtingenbegrip uit de Wm niet meer terugkomt in de Omgevingswet moet het tweede lid worden gewijzigd. Bij vervanging van het inrichtingenbegrip wordt ernaar gestreefd om dit zo beleidsneutraal mogelijk te doen. Het gaat dan over bedrijfsmatige activiteiten of activiteiten die als bedrijfsmatig kunnen worden beschouwd gelet op hun omvang met nadelige gevolgen voor het milieu. Dit lid wordt gewijzigd met inachtneming van het voorgaande. Daar waar met het begrip "inrichting" terrein of gebouw wordt bedoeld is het begrip "inrichting" vervangen door: terrein of gebouw. Het vijfde lid van artikel 4 wordt ook aangepast met inachtneming van het voorgaande.

Onderdelen B en C (artikelen 7, 48, vierde lid en 50, derde lid, Drinkwaterwet)

Artikel 7, derde lid, kan vervallen, omdat de oplegging van een gedoogplicht voor het aanleggen, herstellen, vernieuwen of uitbreiden van infrastructuur die noodzakelijk is voor de productie en distributie van drinkwater, voortaan wordt geregeld in artikel 10.13, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet. Omdat het vierde lid van artikel 7 wordt vernummerd tot derde lid worden de artikelen 48, vierde lid en 50, derde lid, aangepast.

Artikel 8.4 (Kernenergiewet)

Onderdeel A (artikel 15aa Kernenergiewet)

Artikel 5.43 van de Omgevingswet is ontleend aan artikel 2.6 van de Wabo.¹⁵⁶

Onderdeel B (artikel 16 Kernenergiewet)

In de huidige tekst van de aanhef van artikel 16, tweede lid, wordt verwezen naar artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo betreffende een vergunningplicht voor een bouwactiviteit. Omdat de Wabo bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingetrokken, moet de verwijzing in dit artikel worden gewijzigd. In het voorgestelde artikel 5.1 van de Omgevingswet is de vergunningplicht voor een bouwactiviteit gesplitst in een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit) en een vergunningplicht voor een bouwactiviteit die alleen aan de regels voor technische bouwactiviteit uit het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving zal worden getoetst. Artikel 16, tweede lid, van de Kernenergiewet ziet op beide situaties. Daarom wordt voorgesteld in artikel 16, tweede lid, van de Kernenergiewet een verwijzing op te nemen naar zowel een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet als een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid,

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 509.

onder a, van die wet. De onderdelen a en b van artikel 16, tweede lid, van de Kernenergiewet worden ook aangepast om aan te sluiten bij de aanhef van artikel 16, tweede lid, van die wet.

Onderdelen C en E (artikelen 17, 20 en 20a Kernenergiewet)

Paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet bevat aanvullende bepalingen voor de gecoördineerde voorbereiding van de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning of om wijziging van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en voor een lozingsactiviteit als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet. Dit zijn aanvragen waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, van de Omgevingswet de verplichting geldt om deze gelijktijdig in te dienen. Deze paragraaf is een voortzetting van onder andere paragraaf 3.5 van de Wabo.¹⁵⁷

Onderdeel D (artikel 17b Kernenergiewet)

Dit artikel bevat het adviesrecht van de beheerder van een zuiveringstechnisch werk of een oppervlaktewaterlichaam met betrekking tot indirecte lozingen die daarop plaatsvinden. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo valt, door het integrale karakter van een vergunning op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, ook het niet-radiologische deel van de indirecte lozing onder die vergunning. De adviesregeling tussen het bevoegd gezag en de waterbeheerder, waarmee de expertise op het gebied van indirecte lozingen van de waterbeheerder in de vergunning wordt meegenomen, was wel geregeld in artikel 2.26 van de Wabo, maar niet in de Kernenergiewet. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dit adviesrecht alsnog opgenomen in artikel 17b. Voor de vormgeving van dit adviesrecht is aansluiting gezocht bij de wijze van regulering in het voorgenomen Omgevingsbesluit van het adviesrecht voor de waterbeheerder bij indirecte lozingen die onderdeel zijn van een omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteit.

Onderdelen F en G (artikelen 21 en 32 Kernenergiewet)

De verwijzing in artikel 21, vierde lid, van de Kernenergiewet naar artikel 22, tweede en derde lid, in relatie tot artikel 2.1, eerste lid, onder e van de Wabo, heeft betrekking op de artikelen 5.3 tot en met 5.11 van het Besluit omgevingsrecht. In de Omgevingswet gaat het hier om artikel 5.34 in relatie tot artikel 5.1, tweede lid, onder b. Dit is uitgewerkt in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving in afdeling 8.2.

Artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet voorziet er in dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en rijksregels een verbod kan worden opgenomen om een activiteit te verrichten, voordat het voornemen daartoe bij het bevoegd gezag is gemeld. Dit artikel vervangt artikel 8.41 van de Wm.¹⁵⁸

Artikel 4.5 van de Omgevingswet maakt het mogelijk in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de rijksregels te voorzien in de benodigde mogelijkheden voor maatwerk, door het bevoegd gezag binnen die algemene regels de mogelijkheid te bieden om maatwerkvoorschriften te stellen. Het artikel bouwt, voor zover het rijksregels betreft, voort op de mogelijkheden die al in verschillende wetten zijn opgenomen, zoals in artikel 8.42 van de Wm.¹⁵⁹

Artikel 4.22 van de Omgevingswet vervangt onder andere artikel 8.40 van de Wm. Het tweede lid van artikel 4.22 schrijft voor waartoe de regels die gelden voor milieubelastende activiteiten in ieder geval moeten strekken.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 548.

¹⁵⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 468.

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 470.

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 478-479.

Onderdeel H (artikel 71 Kernenergiewet)

De Belemmeringenwet Privaatrecht wordt ingetrokken. Dit artikel wordt opgenomen in artikel 10.14, aanhef en onder e, van de Omgevingswet. Het gaat hierbij om de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruiming van een werk van algemeen belang. Het overgangsrecht voor dit artikel wordt opgenomen in hoofdstuk 11 van dit wetsvoorstel.

Onderdeel I (artikel 83a Kernenergiewet)

De artikelen 5.16, 5.21 tot en met 5.23 van de Wabo zijn niet overgenomen in de Omgevingswet. Deze artikelen zien op het elkaar informeren door bestuursorganen of het informeren van belanghebbenden. Er is voor gekozen om deze artikelen niet over te nemen in de Omgevingswet, omdat enerzijds deze informatieplichten vanzelf spreken en anderzijds deze informatieplicht uit de Algemene wet bestuursrecht volgt.¹⁶¹

Artikel 5.17 van de Wabo is niet overgeheveld, noch naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet, noch naar de Awb. Bij nader inzien wordt deze bevoegdheid, die oorspronkelijk bedoeld was als een nuttige aanvulling op de bestuursdwangbevoegdheid, als overbodig beschouwd. Artikel 5:2 van de Awb definieert een bestuurlijke sanctie zo ruim, dat daaronder ook het treffen van beheersmaatregelen (het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding) valt.¹⁶²

Artikel 5.18 van de Wabo (handhaving jegens de rechtsopvolger) wordt overgeheveld naar de Awb.¹⁶³

Artikel 8.5 (Luchtvaartwet)

Het aanwijzen van stiltegebieden geschiedt niet meer op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder b, van de Wm, maar wordt voortaan gedaan op grond van artikel 2.27, aanhef en onder c, van de Omgevingswet.

Artikel 8.6 (Spoorwegwet)

Onderdeel A (artikel 17 Spoorwegwet)

Artikel 12.13, eerste lid, en onder b, van de Wm regelt dat het bevoegd gezag verplicht is gegevens over externe veiligheid uit het register over externe veiligheid (artikel 12.12 van de Wm) te verstrekken. Na inwerkingtreding van artikel 20.10 van de Omgevingswet zal dit register bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld, op grond van artikel 20.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Het verstrekken van gegevens uit dit register geschiedt bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 20.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet. Dit register dat gegevens bevat over externe veiligheid is een verplicht register op grond van artikel 20.11, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

Onderdeel B (artikel 19 Spoorwegwet)

Het huidige artikel 19 van de Spoorwegwet stelt, ter bescherming van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen en in het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan, regels en een vergunningplicht over activiteiten binnen de begrenzing van hoofdspoorwegen. Bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling worden algemene regels gesteld waarbij van de vergunningplicht kan worden afgezien. Voor handelingen en activiteiten die niet in de algemene regels passen, blijft de vergunningplicht gelden. Artikel 19 vervalt, omdat het stellen van algemene regels en het vergunningenregime wordt opgenomen in de Omgevingswet. In de Omgevingswet wordt voor "de begrenzing van hoofdspoorwegen" een andere terminologie gebruikt namelijk, het

¹⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244-245.

¹⁶² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244.

¹⁶³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244.

begrip “beperkingengebied”. In artikel 2.19 van de Omgevingswet worden de algemene rijkstaken opgenomen. Zo is op grond van het derde lid, onder a, onderdeel 2°, van artikel 2.19 van de Omgevingswet, het de taak van Onze Minister om de staat en werking van hoofdspoorweginfrastructuur te behoeden. De bepalingen in artikel 19 van de Spoorwegwet die de grondslag voor de algemene regels betreffen, worden opgenomen in de artikelen 4.3, tweede lid, onder d, onderdeel 2°, en 4.12, eerste lid, onder d, onderdeel 3° van de Omgevingswet. Op grond van artikel 2.21a, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet worden door Onze Minister de beperkingengebieden met betrekking tot hoofdspoorweginfrastructuur aangewezen en geometrisch begrensd. Het vergunningenregime van artikel 19 van de Spoorwegwet wordt opgenomen in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 4°, in samenhang met de artikelen 5.28 en 5.18 van de Omgevingswet.

Onderdeel C (artikel 22 Spoorwegwet)

Omdat artikel 19 vervalt moet de tweede zin van artikel 22, derde lid, van de Spoorwegwet worden gewijzigd, omdat deze verwijst naar het vierde lid van artikel 19 van de Spoorwegwet. In artikel 19, vierde lid, van die wet is bepaald dat er voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden in het belang van de bescherming van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen en in het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan. Hierbij wordt verwezen naar artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet. In artikel 22, derde lid, tweede zin van de Spoorwegwet is bepaald dat net als aan een vergunning ook aan een ontheffing voorschriften kunnen worden verbonden.

Voorgesteld wordt om de tweede zin van het derde lid van de Spoorwegwet te wijzigen en daarin de voorschriften op te nemen die aan een ontheffing kunnen worden verbonden, zoals omschreven in artikel 19, eerste en vierde lid, van de Spoorwegwet. Omdat de voorschriften betrekking hebben op twee verschillende doelstellingen wordt een derde zin toegevoegd aan artikel 22, derde lid, van de Spoorwegwet.

Onderdeel D (artikelen 24 en 25 Spoorwegwet)

De artikelen 24 en 25 van de Spoorwegwet vervallen, omdat deze worden opgenomen in de Omgevingswet. De artikelen 24, eerste lid, en 25 van de Spoorwegwet waarin een gedoogplicht geldt voor aanraking, doorsnijding of overbrugging van andere infrastructuur van algemeen nut door hoofdspoorwegen en de onder of naast de hoofdspoorweginfrastructuur gelegen grond, de daarin gelegen werken en daarop gelegen opstallen, wordt voortaan geregeld in artikel 10.8, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet. Artikel 24, derde lid, van de Spoorwegwet waarin een gedoogplicht kan worden opgelegd voor het aanleggen, herstellen, vernieuwen of uitbreiden van een hoofdspoorweg, wordt voortaan geregeld in artikel 10.13, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet. Artikel 24, tweede lid, van de Spoorwegwet komt terug in afdeling 15.2 van de Omgevingswet, waarin schade voor gedoogplichten wordt opgenomen.

Onderdeel E (artikel 77 Spoorwegwet)

De bevoegdheid om een bestuurlijke boete voor een overtreding van artikel 19 van de Spoorwegwet op te leggen, wordt opgenomen in artikel 18.14 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 80 van de Spoorwegwet.

Onderdeel F (artikel 87 Spoorwegwet)

Artikel 19 vervalt, omdat het stellen van algemene regels en het vergunningenregime wordt opgenomen in de Omgevingswet. Hierdoor kan een overtreding op grond van dat artikel niet meer als strafbaar worden aangemerkt op grond van artikel 87 van de Spoorwegwet. Om de mogelijkheid om strafrechtelijk te handhaven te behouden wordt in het eerste lid van artikel 87 van de Spoorwegwet, de onderdelen van de artikelen 4.3 en 5.1 van de Omgevingswet ingevoegd, die zien op de algemene regels en het vergunningenregime van hoofdspoorwegen.

Artikel 8.7 (Waterschapswet)

Onderdeel A (artikel 1 Waterschapswet)

In artikel 1, tweede en derde lid, wordt de zinsnede "de zorg voor het watersysteem" vervangen door: het beheer van watersystemen. Hierdoor wordt de taakomschrijving van waterschappen in de Waterschapswet in overeenstemming gebracht met de omschrijving van de waterschapstaken in artikel 2.17 van de Omgevingswet. De begripsomschrijving "beheer van watersystemen" in de bijlage van de Omgevingswet is grotendeels ontleend aan de begripsomschrijving van beheer in artikel 1.1 van de Waterwet. Het gaat daar om operationeel beheer voor een of meer afzonderlijke watersystemen, als onderdeel van de totale overheidszorg voor watersystemen, gericht op de doelstellingen van (integraal) waterbeheer in artikel 2.1 van de Waterwet, kort gezegd het tegengaan van overstromingen en het kwantiteitsbeheer, in samenhang met waterkwaliteitsbeheer en functiegericht beheer. Het gebruik van het woord "beheer" in plaats van het huidige woord "zorg" benadrukt dat wat al in de considerans van de Waterwet was opgenomen, namelijk dat de zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het milieu, ook gestalte krijgt door het integrale beheer van watersystemen.

In artikel 1, tweede lid, wordt de zinsnede "de zorg voor het zuiveren van afvalwater" vervangen door: de zuivering van stedelijk afvalwater, waardoor ook deze taakomschrijving in overeenstemming wordt gebracht met omschrijving daarvan in artikel 2.17 van de Omgevingswet.

In artikel 1, derde lid, vervalt de verwijzing naar artikel 3.2A van de Waterwet, omdat dit artikel in de Waterwet vervalt. Op grond van dit artikel draagt een waterschap zorg voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten. Deze taak blijft gehandhaafd in artikel 1, derde lid, van de Waterschapswet. De zorg voor het voorkomen van schade door muskus- en beverratten omvat ook het voorkomen van schade aan waterstaatswerken in beheer bij het Rijk. Deze taaktoedeling wordt bestendigd. Dit gebeurt door het deel van de taak voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk aan de waterschappen toe te delen in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 2.20, derde lid, van de Omgevingswet.

Onderdelen B tot en met D en F (artikelen 75, 80, 81 en 85 Waterschapswet)

Artikel 2.5 draagt het algemeen bestuur van het waterschap op om één waterschapsverordening vast te stellen die de regels bevat over de fysieke leefomgeving. Gelet op het functionele karakter van het waterschap hebben deze regels niet betrekking op de gehele fysieke leefomgeving. Zij hebben alleen betrekking op het watersysteem binnen het beheergebied van het waterschap en bij een aantal waterschappen ook op de wegen, die bij hen in beheer zijn. De huidige verordening waarin dit is geregeld en die gebaseerd is op zowel de Waterschapswet als de Waterwet, is in de praktijk bekend als de "keur". De keur wordt gehanteerd om het watersysteem en de daartoe behorende waterstaatswerken op orde te houden. De keur omvat vooral burgerbindende algemene regels en vergunningstelsels. Centraal in de keur staan de zogenoemde keurzones waar gebods- en verbodsbepalingen kunnen gelden. De waterschapsverordening vervangt dus de huidige keur en wegenkeur en niet de andere verordeningen van waterschappen, zoals de inspraakverordening, belastingverordening of de verordening voor nadeelcompensatie.

In de artikelen 75, 80, 81 en 85 leidt dit tot vervanging van het woord "keur" door: waterschapsverordening, bedoeld in artikel 2.5 van de Omgevingswet.

Onderdeel E (artikel 83 Waterschapswet)

Artikel 83 bepaalt wat het algemeen bestuur aan bevoegdheden kan overdragen aan het dagelijks bestuur van een waterschap. Op grond van het tweede lid, onder e, kan het dagelijks bestuur niet de bevoegdheid tot vaststelling van verordeningen overdragen, met uitzondering van de bevoegdheid tot vaststelling van keuren. Het derde lid bepaalde vervolgens dat het algemeen bestuur het maken van keuren slechts onder bepaalde voorwaarden kon overdragen. Door de voorgestelde wijziging wordt de zinsnede "behoudens het bepaalde in het derde lid" vervangen

door: artikel 2.8 van de Omgevingswet. Aangezien op grond van artikel 2.8 het algemeen bestuur de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van de waterschapsverordening kan delegeren aan het dagelijks bestuur van het waterschap. Om die reden kan ook het derde lid van artikel 83 worden geschrapt.

In het tweede lid kan de zinsnede "met uitzondering van projectplannen als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet" vervallen, omdat op grond van artikel 5.42 van de Omgevingswet alleen het dagelijks bestuur de bevoegdheid heeft omgevingsvergunningen te verlenen en projectbesluiten te nemen. Dit zijn dus geen bevoegdheden voor het algemeen bestuur, die zij dus ook niet kunnen overdragen aan het dagelijks bestuur.

Onderdeel G (artikel 117, eerste lid, Waterschapswet)

In artikel 117, eerste lid, aanhef, wordt de zinsnede "de zorg voor het watersysteem" vervangen door: het beheer van watersystemen. Hierdoor wordt de nieuwe omschrijving van waterschapstaken in artikel 2.17 van de Omgevingswet ingevoegd in het artikel dat de bevoegdheid tot kostenverhaal regelt voor de uitvoering van die taken door de waterschappen. Zie meer uitgebreid de toelichting onder A.

Onderdeel H (artikel 122c Waterschapswet)

In de onderdelen a, c en i wordt het woord "riolering" vervangen door: openbaar vuilwaterriool. Hierdoor wordt artikel 122c in overeenstemming gebracht met de begripsomschrijving openbaar vuilwaterriool in de bijlage van de Omgevingswet. Deze begripsomschrijving is ontleend aan artikel 1.1 van de Wm en artikel 1.1 van de Waterwet. Zuiveringstechnisch werk, in onderdeel a, hoeft hier niet de betekenis te krijgen die het heeft in de Omgevingswet, omdat het begrip in dit hoofdstuk van de Waterschapswet uitsluitend bedoeld is voor de heffingen.

Onderdeel I (artikel 122d Waterschapswet)

In artikel 122 d, vierde lid, wordt het woord "riolering" telkens vervangen door: openbaar vuilwaterriool. Hierdoor wordt artikel 122d, vierde lid, in overeenstemming gebracht met de begripsomschrijving openbaar vuilwaterriool in de bijlage van de Omgevingswet.

Artikel 8.8 (Waterstaatswet 1900)

Onderdeel A (artikel 9 Waterstaatswet 1900)

Artikel 9 kan vervallen, omdat de inhoud van dit artikel voortaan geregeld wordt in artikel 10.2, eerste lid, onder b en c, van de Omgevingswet. Artikel 10 kan vervallen, omdat de inhoud van dit artikel voortaan geregeld wordt in artikel 10.2, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet. De artikelen 12b en 12c kunnen vervallen, omdat de inhoud van deze artikelen voortaan geregeld wordt in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. Door het verval van deze artikelen kunnen de paragrafen 6 en 6a in zijn geheel vervallen.

Onderdeel B (artikel 103 Waterstaatswet 1900)

De (voorheen natte) waterstaatswerken worden voortaan geregeld in de Omgevingswet en niet meer in de Waterwet. Artikel 103 wordt daarmee in overeenstemming gebracht.

Artikel 8.9 (Waterwet)

Algemeen

Door de keuze voor een modulaire aanpak van de Omgevingswet blijven enkele onderdelen van de Waterwet, die niet nodig zijn om het nieuwe stelsel te laten functioneren, voortsnog achter in die wet. Deze onderdelen betreffen, in chronologische volgorde, de deltacommissaris (§ 1a van hoofdstuk 3), het deltaprogramma (hoofdstuk 4a), de heffingen (§ 1 en 2 van hoofdstuk 7), het deltafonds (§ 4a van hoofdstuk 7) en financieringen bekostiging primaire waterkeringen (§ 5 van hoofdstuk 7). Alle overige onderdelen kunnen vervallen, omdat zij een plaats hebben gekregen in de Omgevingswet. In de transponeringstabel Waterwet in bijlage 1, onderdeel h, bij deze toelichting wordt de overgang van artikelen uit de Waterwet naar de Omgevingswet weergegeven.

De wijzigingen in de Waterwet zoals opgenomen in artikel 7.17 worden hieronder toegelicht. De wijzigingen zien enerzijds op het laten vervallen van een groot aantal onderdelen van de Waterwet en anderzijds op het aanpassen van de onderdelen die achterblijven in de Waterwet aan de Omgevingswet.

Onderdeel A (artikel 1.1 Waterwet)

De definitie van "Onze Minister" moet gehandhaafd blijven voor zijn bevoegdheden rondom het deltafonds (beheer) en de financiële bepalingen in hoofdstuk 7 van de Waterwet. De definitie van 'Onze Ministers' moet gehandhaafd blijven voor hun bevoegdheden rondom artikel 3.6b (voorstel deltaprogramma) en artikel 3.6c (gegevensverstrekking aan deltacommissaris).

De definitie van "oppervlaktewaterlichaam" moet gehandhaafd blijven voor de in de Waterwet achterblijvende artikelen 7.2, 7.10, 7.12 en 7.13. Hetzelfde geldt voor de definitie van "zuiveringstechnisch werk" voor de achterblijvende artikelen 7.2, 7.5, 7.8 en 7.11. Deze definities krijgen wel de inhoud die de Omgevingswet daaraan geeft, tenzij anders bepaald.

Onderdelen B, C en J (hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 6 en 8, Waterwet)

Uit de Waterwet vervallen de hoofdstukken 2, 4, 5, 6 en 8. Van hoofdstuk 1 vervalt alleen paragraaf 2 en van hoofdstuk 3 vervallen de paragrafen 1, 2 en 3 en dus niet paragraaf 1a.

Onderdeel D (artikel 7.1, tweede lid, onder a, Waterwet)

In artikel 7.1, tweede lid, onder a, werd verwezen naar de artikelen 3.1 en 3.2 van de Waterwet. Op grond van deze artikelen kan bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk provinciale verordening drogere oevergebieden worden aangewezen. Deze bevoegdheid is voortaan geregeld in artikel 2.20, tweede lid, respectievelijk 2.18, derde lid, van de Omgevingswet. De verwijzing in artikel 7.1, tweede lid, onder a, is daaraan aangepast.

Onderdeel E (artikel 7.7 Waterwet)

In artikel 7.7, eerste lid, is een grondslag voor provinciale staten opgenomen voor het instellen van een grondwaterheffing. Ook wordt in dit lid, in de onderdelen a tot en met e, opgesomd ter dekking van welke kosten de heffing kan plaatsvinden. De onderdelen d respectievelijk e hebben betrekking op de kosten van schadevergoeding op grond van artikel 7.14 van de Waterwet in samenhang met de uitvoering van artikel 6.4 van de Waterwet respectievelijk de uitvoering van artikel 7.19 van de Waterwet.

De voorgestelde wijziging van artikel 7.7, eerste lid, onder d, is nodig omdat de vergoeding van schade als gevolg van de omgevingsvergunning voor het onttrekken of infiltreren van water voortaan wordt gebaseerd op artikel 4: 126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 15.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet. Voor een meer uitgebreide toelichting hierop wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

Wie de grondwaterheffing moet betalen, wordt geregeld in het tweede en derde lid van artikel 7.7. Dat is de houder van de vergunning of de melder op grond van de Waterwet of de Waterschapswet of van degene ten behoeve van wie de onttrekking plaatsvindt. Voorgesteld wordt de in het derde lid, onderdelen a en b, opgenomen verwijzing naar de Waterwet te vervangen door een verwijzing naar de Omgevingswet. De in het derde lid, onderdeel a, opgenomen verwijzing naar de vergunning wordt vervangen door een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, 5.3 of 5.4 van de Omgevingswet voor zover deze betrekking heeft op het onttrekken van grondwater.

Voorgesteld wordt om onderdeel e te laten vervallen. Dat onderdeel verwijst naar “de uitvoering van artikel 7.19”. Artikel 7.19 was een bijzondere onderzoeksregeling voor als niet te achterhalen is door wie de schade wordt veroorzaakt in geval van meervoudige grondwateronttrekkingen. Deze regeling zal terugkeren in de Omgevingswet en kan dus hier vervallen. In overleg met de UvW en het IPO wordt nog nader gezien hoe de onderzoeksregeling kan worden omgezet in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De uitwerking hiervan zal worden meegenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet dat ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd.

Om die onderzoeken te kunnen blijven financieren uit de grondwaterheffing wordt artikel 7.7, eerste lid, onderdeel b, alvast uitgebreid met de zinsnede “en de vaststelling van schade als bedoeld in artikel 15.11, eerste lid, in samenhang met artikel 10.3, derde lid, van de Omgevingswet;”. In artikel 15.11, eerste lid, van de Omgevingswet staat dat een rechthebbende recht heeft op vergoeding van schade als gevolg van een gedoogplicht als bedoeld in afdeling 10.2 en 10.3 (van de Omgevingswet). In afdeling 10.2, in het bijzonder in artikel 10.3, derde lid, van de Omgevingswet staat de gedoogplicht voor het onttrekken van grondwater of het in de bodem brengen van water. De schade dient vergoed te worden door de initiatiefnemer van de activiteit, de werkzaamheid of het werk van algemeen belang waarvoor de gedoogplicht geldt (zie artikel 15.11, tweede lid). In het geval van de gedoogplicht voor grondwateronttrekking is dat degene die de wateronttrekkingsactiviteit verricht.

Onderdeel F (artikel 7.9 Waterwet)

Artikel 7.9 kan vervallen door artikel 13.1 van de Omgevingswet.

Onderdeel G (hoofdstuk 7, paragrafen 3 en 4, Waterwet)

De paragrafen 3 en 4 van hoofdstuk 7 kunnen vervallen, omdat de vergoeding van schade voortaan wordt geregeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. Zie ook de transponeringstabel in in bijlage 1, onderdeel h, bij deze toelichting bij deze toelichting.

Onderdelen H en I (artikel 7.23, eerste lid, en 7.24 eerste en vijfde lid, Waterwet)

In de artikelen 7.23, eerste lid, en 7.24 eerste en vijfde lid, wordt verwezen naar de krachtens de artikelen 2.2, 2.3, 2.4 en 2.12, vierde lid, van de Waterwet te stellen veiligheidsnormen en regels. Op grond van deze artikelen zijn de normen vastgesteld waaraan de waterkeringen moeten voldoen. Om aan die normen te voldoen dient de beheerder tijdig werkzaamheden te verrichten en maatregelen te treffen. Op grond van artikel 7.23 wordt, indien is voldaan aan de daarin vermelde voorwaarden, aan de beheerder subsidie verleend. In artikel 7.24 is de bekostiging van subsidies en uitgaven voor dergelijke werkzaamheden en maatregelen geregeld.

De normering van de primaire waterkeringen vindt voortaan plaats door middel van omgevingswaarden vastgesteld op grond van artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet. Voor andere dan primaire waterkeringen zal normering plaatsvinden krachtens artikel 2.13, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Normering vindt ook plaats door het stellen van regels op grond van de artikelen 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet. De verwijzingen in de artikelen 7.23, eerste lid, en 7.24, eerste en vijfde lid, zijn daaraan aangepast.

Onderdeel J (artikel 10.1 en 10.2 Waterwet)

Artikel 10.1 kan vervallen, omdat artikel 23.1 van de Omgevingswet daarvoor in de plaats komt.
Artikel 10.2 kan vervallen, omdat artikel 23.2 van de Omgevingswet daarvoor in de plaats komt.

Onderdeel K (artikel 10.4 Waterwet)

Artikel 10.4 regelt de evaluatie van de Waterwet. Het eerste lid heeft betrekking op de Waterwet als geheel. Het tweede lid voorziet in een evaluatie van een aantal bepalingen die betrekking hebben op de normering van de primaire waterkeringen en de bekostiging en financiering van maatregelen om aan die normering te voldoen. Dit onderdeel wijzigt het tweede lid van artikel 10.4. Omdat de bepalingen over de normering van de waterkeringen over zijn gegaan naar de Omgevingswet, kunnen zij uit de opsomming van het tweede lid vervallen. Dit betekent niet dat de evaluatie van die artikelen niet meer plaatsvindt. De evaluatie van de normering van waterkeringen vindt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet voortaan plaats op grond van artikel 23.9 van die wet.

Artikel 8.10 (Wegenverkeerswet 1994)

Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet wordt de Wet inzake de luchtverontreiniging ingetrokken (zie artikel 8.1). De bepalingen over luchtverontreiniging zijn al opgenomen in hoofdstuk 9 van de Wm. Om die reden wordt artikel 27 van de Wegenverkeerswet 1994 gewijzigd.

Artikel 8.11 (Wegenwet)

De onttrekking van een weg aan de openbaarheid als bedoeld in artikel 7 van de Wegenwet wordt in het voorgenomen Omgevingsbesluit aangewezen als extern besluit voor het projectbesluit. Dit is een besluit dat niet op grond van de Omgevingswet wordt genomen, maar wel moet kunnen worden meegenomen in het projectbesluit als dat expliciet in dat projectbesluit is aangegeven.

Voor projectbesluiten op rijksniveau is Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister aangewezen als bevoegd gezag. Op provinciaal niveau zijn gedeputeerde staten aangewezen als bevoegd gezag. Ook het dagelijks bestuur van een waterschap kan in bepaalde gevallen een projectbesluit nemen. Wanneer de onttrekking van een weg aan de openbaarheid wordt meegenomen in een projectbesluit, levert dit een verschil in bevoegdheidstoedeling op omdat de onttrekking van wegen die door het Rijk worden onderhouden in de Wegenwet is voorbehouden aan de Kroon. Voor onttrekking aan de openbaarheid van wegen in beheer van de provincie zijn provinciale staten bevoegd. Dit strookt niet met de aanwijzing van onttrekking aan de openbaarheid van een weg als extern besluit. Om toch mogelijk te maken dat het bevoegd gezag van het projectbesluit de onttrekking van de openbaarheid van een weg mee kan nemen in het projectbesluit, is er een derde lid aan artikel 8 van de Wegenwet toegevoegd. Dit draagt bij aan het uitgangspunt dat het projectbesluit alle toestemmingen bevat om een project te kunnen realiseren. Daarbij zal de Kroon of provinciale staten wel om advies gevraagd moeten worden. Wanneer met een projectbesluit op provinciaal niveau een weg van het Rijk aan de openbaarheid wordt onttrokken, wordt op grond van de Omgevingswet voorzien in een verplichting tot advies met instemming van het Rijk. Hetzelfde geldt voor een projectbesluit van een waterschap.

Artikel 8.12 (Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

Onderdeel A (artikel 1 Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

Deze definitie omvat naast "omgevingsplan" ter vervanging van het begrip "bestemmingsplan", ook de omgevingsplanactiviteit ter vervanging van "omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken" uit het huidige artikel 1, onderdeel f, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels. Dit ziet op een afwijkvergunning vanwege "het gebruiken van gronden of bouwwerken". Zo'n specifieke vergunning komt onder de Omgevingswet niet terug, maar valt onder het ruimere begrip van de omgevingsplanactiviteit. Die activiteit is gedefinieerd als: activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en elke andere activiteit voor zover die in strijd is met het omgevingsplan. Het kan hierbij gaan om bouw-, grond- en aanlegwerken, sloopactiviteiten, het aanbrengen van veranderingen aan door het omgevingsplan beschermde gemeentelijke monumenten of bepaalde vormen van gebruik in of bij gebouwen of op locaties. Hoewel dit een ruimer bereik lijkt mee te brengen, leidt de wijziging er niet toe dat de toepassing van de artikelen van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels worden verruimd. De artikelen waarin het begrip "omgevingsplan" wordt gehanteerd zien op het moment waarop er een keuze moet worden gemaakt over de toe te passen gestandaardiseerde uitrusting (artikel 6b) of waarop het veiligheidsplan moet worden opgesteld (artikel 6c). Dat kan naar de aard niet anders dan bij het omgevingsplan zelf of bij een omgevingsplanactiviteit waarmee voor wat betreft de bouw van een tunnel wordt afgeweken van het omgevingsplan; immers dan is gegeven de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels het kiezen van de gestandaardiseerde uitrusting en het opstellen van een tunnelveiligheidsplan van belang.

Onderdeel B (artikel 6 van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

In de huidige tekst van genoemd artikel wordt verwezen naar artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo betreffende een vergunningplicht voor een bouwactiviteit. Omdat de Wabo bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingetrokken, moet de verwijzing in dit artikel worden gewijzigd. In het voorgestelde artikel 5.1 van de Omgevingswet is de vergunningplicht voor een bouwactiviteit gesplitst in een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit) en een vergunningplicht voor een bouwactiviteit die alleen aan de regels voor technische bouwactiviteit uit het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving zal worden getoetst. Artikel 6, vierde lid, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels ziet alleen op een vergunningplicht voor een bouwactiviteit, omdat dit onderdeel betrekking heeft op een bouwplan voor een bouwactiviteit. Daarom wordt voorgesteld in artikel 6, vierde lid, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels een verwijzing op te nemen naar een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet.

Onderdelen C en D (artikelen 6b en 6c van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

In de Omgevingswet wordt het begrip omgevingsplan geïntroduceerd ter vervanging van het begrip bestemmingsplan. Verder wordt het tracébesluit vervangen door het projectbesluit. De genoemde wijzigingen regelen de technische aanpassing in de artikelen 6b en 6c.

Onderdeel E (artikel 8 van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

De mogelijkheid om in de plaats van het bevoegd gezag de openstellingsvergunning te verlenen indien het bevoegd gezag dat niet of niet tijdig doet (artikel 8, zesde lid, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels) is na inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk op grond van artikel 3.28 van de Awb.

Onderdeel F (artikel 12 van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)

In artikel 12 wordt de Woningwet vervangen door de Omgevingswet, omdat het Bouwbesluit inclusief regels over wegtunnels, dat op grond van de Woningwet is vastgesteld, opgaat in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving, dat op grond van de Omgevingswet wordt vastgesteld.

Artikel 8.13 (Wet basisregistratie grootschalige topografie)

Artikel 5.1 van de Waterwet gaat bij de invoering van de Omgevingswet op in artikel 2.39 van de Omgevingswet. Om deze reden wordt artikel 10, eerste lid, onder a, van de Wet basisregistratie grootschalige topografie hierop aangepast.

Artikel 8.14 (Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Onderdeel A (hoofdstuk 1 Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

De Wbr is sinds de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 uitsluitend van toepassing op wat voorheen 'droge' rijkswaterstaatswerken heetten en nu 'wegen'. De Wbr voorziet in hoofdstuk 1 in vergunningen voor het uitvoeren van werkzaamheden door derden in en nabij de infrastructuur, bijvoorbeeld het aanleggen van leidingen onder een rijksweg. De Omgevingswet laat deze vergunningsregeling opgaan in de omgevingsvergunning. Hoofdstuk 1 kan dan ook vervallen. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de de transponeringstabel voor hoofdstuk 1 van de Wbr in bijlage 1, onderdeel j, bij deze toelichting.

Onderdeel B (hoofdstuk 2 Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Hoofdstuk 2 van de Wbr over verkeersveiligheid van waterstaatswerken dient ter implementatie van de Richtlijn betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur¹⁶⁴. Het betreft de verkeersveiligheid, maar is primair gericht tot de wegbeheerder. Dit hoofdstuk wordt op een later moment ingebouwd in de Omgevingswet. Aangezien het hoofdstuk voorlopig wordt gehandhaafd, wijzigen de onderdelen B tot en met D hoofdstuk 2 nog voor de nieuwe situatie. In het opschrift van hoofdstuk 2 wordt "waterstaatswerken" vervangen door: wegen van het trans-Europese wegennet, omdat het opschrift daardoor beter aansluit bij de inhoud van het hoofdstuk.

Onderdeel C (artikel 11a Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

In artikel 11a wordt een nieuwe begripsbepaling voor "weg" opgenomen, omdat dit de reikwijdte van het hoofdstuk bepaald, wat voorheen gebeurde in artikel 11b, eerste lid. De begripsbepaling van "wegbeheerder" wordt daaraan aangepast.

Onderdeel D (artikel 11b Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Het eerste lid van artikel 11b is een begripsbepaling geworden in artikel 11a (zie onderdeel C) en kan daarom vervallen. De Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet worden ingetrokken (zie artikel 8.1). Artikel 11b, tweede lid, onderdelen b en c, kunnen daardoor vervallen. Dit laatste temeer, omdat deze onderdelen overgangsrecht regelden dat inmiddels is uitgewerkt. Artikel 11b, tweede lid, onderdeel a, kan daardoor enig lid worden.

Artikel 8.15 (Wet bescherming Antarctica)

Onderdeel A (artikel 7 Wet bescherming Antarctica)

De MER-plicht is neergelegd in artikel 7 van de Wet bescherming Antarctica. Wat betreft de nadere invulling van deze plicht en de te volgen procedure was aangesloten bij de regeling in de Wm door de desbetreffende artikelen van overeenkomstige toepassing te verklaren. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet komt deze regeling in de Wm te vervallen en wordt deze procedure opgenomen

¹⁶⁴ Richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU L 319)

in de Omgevingswet. Om die reden wordt dit artikel gewijzigd en wordt de project-mer zoals die is opgenomen in de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing verklaard. De artikelen over de aanwijzing, de mer-beoordeling, de ontheffing en de bepalingen over de grensoverschrijdende milieueffecten vallen hier buiten.

Onderdeel B (artikel 28 Wet bescherming Antarctica)

De Wabo wordt ingetrokken. De artikelen 5.14 (bestuursdwang ter handhaving van medewerkingsplicht) en 5.18 (handhaving jegens rechtsopvolger) van de Wabo worden niet opgenomen in de Omgevingswet, maar overgeheveld naar de Awb, omdat deze bepalingen zich lenen voor verbreding van het bijzondere bestuursrecht naar het algemene bestuursrecht.

De artikelen 5.16, 5.21, derde lid, 5.22 en 5.23 van de Wabo worden niet overgenomen in de Omgevingswet, omdat deze artikelen zien op het elkaar informeren door bestuursorganen of het informeren van belanghebbenden. Enerzijds spreken deze informatieplichten zo vanzelf, dat de wetgever ze niet hoeft voor te schrijven. Anderzijds volgen deze informatieplichten uit de Awb. Ook artikel 5.21, eerste en tweede lid van de Wabo, wordt niet overgenomen in de Omgevingswet, omdat bestuursorganen onderling afspraken kunnen maken in het kader van een gecoördineerde handhaving als verschillende bestuursorganen bevoegd zijn tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Hetzelfde geldt voor artikel 5.20 van de Wabo dat betrekking heeft op de situatie dat een bestuursorgaan dat in het kader van de vergunningverlening advies kan uitbrengen aan het vergunningverlenend bestuursorgaan, het verzoek doet om een bestuurlijke sanctie op te leggen. De wetgever gaat ervan uit dat overheden in de praktijk hierover in goed overleg afspraken maken.¹⁶⁵

In artikel 18.10 van de Omgevingswet komt de sanctie van het intrekken van een begunstigde beschikking terug. Deze bepaling komt grotendeels overeen met artikel 5.19 van de Wabo. De toepassing van de intrekkingmogelijkheid bij wijze van sanctie is verruimd tot beschikking, waar in de Wabo nog specifiek werd gesproken van vergunning of ontheffing.¹⁶⁶

Artikel 8.16 (Wet herverdeling wegenbeheer)

Onderdeel A (artikel 13 Wet herverdeling wegenbeheer)

Artikel 13, tweede lid, regelt inzage van de nieuwe wegbeheerder in archiefbescheiden van de oude wegbeheerder. Die verplichting spreekt voor zich en heeft geen wettelijke regulering nodig, gezien het in de Omgevingswet gehanteerde vertrouwensbeginsel.

Onderdeel B (artikel 39 Wet herverdeling wegenbeheer)

Artikel 39 draagt de Minister van Infrastructuur en Milieu de zorg op voor een adequate toedeling van het beheer van wegen van nationaal, bovenregionaal en regionaal belang. Daartoe bestaat de verplichting eens per tien jaar een nota op te stellen over de taakverdeling tussen de overheden bij het wegbeheer. Ook deze bepaling heeft niet langer een specifieke regeling nodig. De zorg voor de wetgeving en daarbij behorende taakverdeling tussen bestuursorganen is een reguliere taak van het Rijk.

Artikel 8.17 (Wet houdende verklaring van het algemeen nut der onteigening van percelen, erfdienstbaarheden en andere zakelijke rechten tbv de inrichting van een buisleidingsstraat vanaf Pernis langs Klundert naar de Schelde nabij de Nederlands-Belgische grens)

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244-245.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 586.

Na inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan en wijzigen ook de bepalingen over gedoogplichten, voorheen opgenomen in de Belemmeringenwet Privaatrecht. Om deze redenen wordt artikel 8, eerste lid, van deze wet gewijzigd, zodat het aansluit bij de Omgevingswet.

Artikel 8.18 (Wet infrastructuurfonds)

Onderdeel A (artikel 1 Wet infrastructuurfonds)

Aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport is het onderdeel Ruimte toegevoegd. Om die reden wordt onderdeel c van artikel 1 gewijzigd.

Onderdeel B (artikel 4 Wet infrastructuurfonds)

Met de invoering van de Planwet verkeer en vervoer¹⁶⁷ is het Structuurschema verkeer en vervoer opgegaan in het nationale verkeers- en vervoerplan. Dit nationale verkeers- en vervoerplan gaat bij de invoering van de Omgevingswet op in de nationale omgevingsvisie. De nationale omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Daarnaast bevat de nationale omgevingsvisie geen doelstellingen, maar hoofdzaken en hoofdlijnen. Om voornoemde redenen wordt het derde lid van artikel 4 aangepast.

Onderdeel C (artikel 5 Wet infrastructuurfonds)

Het Structuurschema Verkeer en Vervoer, de geldende nota Ruimtelijke Ordening en het geldende nationale milieubeleidsplan gaan bij invoering van de Omgevingswet op in de nationale omgevingsvisie. De nationale omgevingsvisie wordt door Onze Minister zelf opgesteld. Deze heeft alleen zelfbindende werking.¹⁶⁸ Omdat de Minister van Infrastructuur en Milieu al gebonden is aan de nationale omgevingsvisie bij het opstellen van het meerjarenprogramma, is het eerste lid van artikel 5 overbodig geworden en kan dit onderdeel vervallen.

Artikel 8.19 (Wet kabelbaaninstallaties)

Met de invoering van de Omgevingswet wordt de Wabo ingetrokken. De omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt opgenomen in artikel 5.1 van de Omgevingswet. De verwijzing daarnaar in artikel 21 van de Wet kabelbaaninstallaties is daaraan aangepast.

Artikel 8.20 (Wet lokaal spoor)

Onderdeel A (artikel 4 Wet lokaal spoor)

De toevoeging van het vierde lid is noodzakelijk, omdat de vergunningverlenende bevoegdheid van het dagelijks bestuur op grond van artikel 12 en de bevoegdheden die gedeputeerde staten op grond van artikel 12 hadden, worden opgenomen in de Omgevingswet. Alleen de bevoegdheid tot het aanwijzen van beperkingengebieden door het dagelijks bestuur wordt opgenomen in de Wet lokaal spoor. Dit betekent dat, door het opnemen van het vierde lid, het dagelijks bestuur de bevoegdheid houdt om het aanwijzen van een beperkingengebied over te dragen aan het college van burgemeester en wethouders van een gemeente die ligt in het krachtens artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebied.

Onderdeel B (artikelen 7 en 8 Wet lokaal spoor)

¹⁶⁷ Stb. 1998, 423.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 114.

Artikel 7 komt te vervallen, omdat de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt ingetrokken. Het aanmerken van lokale spoorweginfrastructuur als openbaar werk van algemeen nut in samenhang met het opleggen van een gedoogplichtbeschikking voor de aanleg van lokale spoorweginfrastructuur wordt opgenomen in artikel 10.13, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet. Artikel 8 dat een gedoogplicht bevat die van rechtswege geldt, wordt vastgelegd in artikel 10.8, derde lid, van de Omgevingswet.

Onderdeel C (artikel 12 Wet lokaal spoor)

De wijziging van artikel 12 van de Wet lokaal spoor zorgt er primair voor dat onderdelen die overgaan naar de Omgevingswet komen te vervallen. De verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van het beperkingengebied blijft bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam en blijft opgenomen in de Wet lokaal spoor. Wel is de formulering aangepast aan het begrippenkader van de Omgevingswet. Vanuit het oogpunt van kenbaarheid voor de burger wordt er de voorkeur aan gegeven dat de begrenzing van de beperkingengebieden gebeurt in een document dat burgers toch zullen moeten raadplegen en niet in een apart document van een minder breed bekend bestuursorgaan. Omdat de openbare lichamen (vrijwillige) samenwerkingsverbanden zijn van gemeenten wordt voorgesteld dat de begrenzing van het beperkingengebied gebeurt in het omgevingsplan.

Onderdeel D (artikel 44 Wet lokaal spoor)

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is de grondslag van bestuursrechtelijke handhaving van een beperkingengebied te vinden in het via hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel in te voegen paragrafen in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Daarom wordt artikel 44, eerste lid, van de Wet lokaal spoor aangepast.

Onderdeel E (artikel 49 Wet lokaal spoor)

De bevoegdheid tot vergunningverlening door het dagelijks bestuur van een vervoerregio en gedeputeerde staten gaat over naar de Omgevingswet, net als de bevoegdheid van gedeputeerde staten om beperkingengebieden aan te wijzen. Dit onderdeel wordt aangevuld zodat gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur ook de verkregen gegevens of inlichtingen kunnen gebruiken voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden op het gebied van lokale spoorwegen op grond van de Omgevingswet.

Artikel 8.21 (Wet luchtvaart)

Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel bevat wijzigingsvoorstellen voor de indeling en de bepalingen in hoofdstuk 8 Luchthavens en hoofdstuk 10 Militaire luchtvaart van de Wet luchtvaart

Artikel 8.1a, tweede lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat het verboden is de luchthaven Schiphol in bedrijf te hebben indien er geen luchthavenindelingbesluit en luchthavenverkeerbesluit gelden. Op grond van artikel 8.15 van de Wet luchtvaart is in 2002 het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: LVB) vastgesteld. Het LVB bevat een beschrijving van de luchtverkeerswegen en geeft grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer met het oog op de veiligheid, geluidbelasting, lokale luchtverontreiniging en geurbelasting.

Op grond van artikel 8.4 van de Wet luchtvaart is het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (hierna: LIB) vastgesteld. Artikel 8.5 van de Wet luchtvaart bepaalt dat in het LIB het luchthavengebied en het beperkingengebied worden vastgesteld. Daarbij is bepaald dat wordt vastgesteld:

- als luchthavengebied: het gebied dat bestemd is voor gebruik als luchthaven,
- als beperkingengebied: het gebied waar in verband met de nabijheid van de luchthaven met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting beperkingen noodzakelijk zijn ten aanzien van de

bestemming en het gebruik van de grond.

Artikel 8.7 van de Wet luchtvaart stelt vervolgens dat het LIB ten aanzien van het beperkingengebied in ieder geval regels bevat omtrent de beperking van:

- a. de bestemming en het gebruik van de grond in verband met het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer; hierbij worden in elk geval gebieden aangewezen die niet bestemd of gebruikt worden voor woningen of andere aangewezen gebouwen;
- b. de bestemming en het gebruik van de grond in verband met de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer;
- c. de maximale hoogte van objecten in, op of boven de grond, in verband met de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer; hierbij worden in elk geval gebieden aangewezen die niet bestemd of gebruikt worden voor woningen of andere aangewezen gebouwen;
- d. een bestemming die of een gebruik dat vogels aantrekt in verband met de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer.

Vergelijkbare bepalingen zijn vastgesteld voor de overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en voor militaire luchthavens voor zover voor deze luchthavens een luchthavenbesluit geldt.

In het kader van Omgevingswet is besloten dat de structuur van de regeling wordt gewijzigd.

1. De aanwijzing van het luchthavengebied en de beperkingengebieden blijven onder de Wet luchtvaart t. De reden hiervan is dat de wijze waarop het gebruik van het luchtruim en de luchthaven op grond van de Wet luchtvaart is geregeld in het LVB en de luchthavenbesluiten bepalend is de omvang van deze gebieden.
2. De regels die gelden in de gebieden gaan wel over naar de Omgevingswet. Zij zullen worden vastgesteld als bij algemene maatregel van bestuur te stellen instructieregels van het Rijk op grond van artikel 2.29 van de Omgevingswet (voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving). Deze werken door naar omgevingsplannen en projectbesluiten.
3. De verklaring van geen bezwaar van de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie waarmee van de regels kan worden afgeweken, is in de Omgevingswet opgenomen in de vorm van een ontheffing. In verband met deze wijzigingen dient de Wet luchtvaart te worden aangepast.
4. De ontheffing op grond van artikel 8.12 van de Wet luchtvaart voor het plaatsen of oprichten van objecten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, is in artikel 5.1 van de Omgevingswet opgenomen als beperkingengebiedactiviteit waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is.

Schiphol

Het onderhavige wetsvoorstel bevat voor Schiphol een wijziging van de structuur van de regelgeving. De aanwijzing van het luchthavengebied en de beperkingengebieden wordt vanuit het luchthavenindelingbesluit overgeplaatst naar het luchthavenverkeerbesluit. Het luchthavenindelingbesluit komt te vervallen en de benaming van het luchthavenverkeerbesluit wordt: luchthavenbesluit. In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal het LIB worden ingetrokken en de citeertitel van het LVB wordt gewijzigd in: Luchthavenbesluit Schiphol.

Burgerluchthavens van nationale en van regionale betekenis en militaire luchthavens

De hiervoor beschreven wijziging van de structuur in de regelgeving voor Schiphol werkt ook door naar de regelgeving voor andere burgerluchthavens en militaire luchthavens. Op grond van de Wet luchthavens worden voor burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en voor militaire luchthavens luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen vastgesteld. De regels ten aanzien van de ruimtelijke beperkingen worden omgezet in instructieregels van het Rijk of de provincies op grond van artikel 2.29 van de Omgevingswet.

Onderdelen A, B, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, R, Q, T, U, V, Z, AA en AB (afdelingen 8.2 en 8.3, paragraaf 8.3.1 en artikelen 1.1, 8.1a, 8.15, 8.16, 8.17, 8.18, 8.19, 8.20, 8.21, 8.23, 8.23a, 8.24, 8.31, 8.33, 8.43, 8.47, 8.49, 8.64, 8.70, 8.71a, 8a.57, 8a.58 en 8a.61 Wet luchtvaart)

Deze wijzigingen houden verband met de omzetting van de regels in de beperkingengebieden in instructieregels van het Rijk op grond van artikel 2.29 van de Omgevingswet, de intrekking van het luchthavenindelingbesluit en de wijziging van de benaming van het luchthavenverkeerbesluit in luchthavenbesluit.

Onderdeel C (artikel 8.1b Wet luchtvaart)

Artikel 8.1b, tweede lid, vervalt vanwege het vervallen van afdeling 8.2 (zie hierna).

Onderdelen D en R (afdeling 8.2 en artikel 8.49, tweede lid, Wet luchtvaart)

Afdeling 8.2 vervalt. De aanwijzing van het luchthavengebied en de beperkingengebieden wordt opgenomen in het luchthavenbesluit. De regels die gelden in de beperkingengebieden worden als instructieregels van het Rijk op grond van artikel 2.29 van de Omgevingswet opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Artikel 2.29 van de Omgevingswet regelt ook de doorwerking naar bestemmingsplannen en de afwijking daarvan bij omgevingsvergunning, die in de Omgevingswet omgevingsplannen en projectbesluiten heten. De termijn waarbinnen de omgevingsplannen moeten zijn aangepast aan de regels wordt eveneens opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

De bevoegdheid tot het verlenen van een verklaring van geen bezwaar kan vervallen omdat deze als ontheffingsbevoegdheid op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet wordt opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De weigeringsgronden in artikel 8.9, vierde en vijfde lid, worden eveneens daar opgenomen.

De in artikel 8.11 Wet luchtvaart opgenomen samenvoeging van de omgevingsvergunning en de verklaring van geen bezwaar voor het beroep (hfst. 8 Awb) kan vervallen. Dit is opgenomen in artikel 16.85 van de Omgevingswet.

Artikel 8.12 is geregeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet en wordt nader uitgewerkt in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving.

Onderdelen I en M (8.16a en artikel 8.24 Wet luchtvaart)

Vanwege het vervallen van afdeling 8.2 wordt artikel 8.10 verplaatst en vernummerd tot 8.16a en wordt de tekst van de artikelen 8.13 en 8.14 opgenomen in artikel 8.24.

Onderdeel W (artikel 8a.6 Wet luchtvaart)

Deze gedoogplicht wordt geregeld in artikel 10.7 van de Omgevingswet.

Onderdeel X (titel 8A.4 Wet luchtvaart)

Titel 8A.4 kan vervallen omdat de actieplannen en geluidbelastingkaarten voor luchthavens worden geregeld in de artikelen 3.5, 3.7, 3.8 en 20.17 van de Omgevingswet en in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdelen AC tot en met AH (artikelen 10.12, 10.15, 10.16, 10.17, 10.22 en 10.28 Wet luchtvaart)

De onderdelen AC tot en met AH betreffen de technische aanpassing van de bepalingen over de militaire luchthavens in hoofdstuk 10 van de Wet luchtvaart aan de Omgevingswet. Conform het uitgangspunt van de Omgevingswet blijven grenswaarden en regels die zich richten tot de

luchtvaartsector, in de Wet luchtvaart, en gaan beperkingen voor de bestemming of het gebruik van de grond over naar de Omgevingswet. De onderdelen AB en AE brengen de artikelen 10.12 en 10.17 van de Wet luchtvaart hiermee in overeenstemming. Concreet betekent dit dat de in die artikelen opgenomen bouw- en hoogtebeperkingen in de Wet luchtvaart komen te vervallen omdat die overgaan naar de Omgevingswet. De overige wijzigingen van hoofdstuk 10 betreffen terminologische aanpassingen en aanpassingen van verwijzingen als gevolg van wijziging van de artikelen waarnaar wordt verwezen.

Onderdelen AI tot en met AL (artikelen 11.16, 11.22, 11.22b en 11.23 Wet luchtvaart)

Het verbod in artikel 8.12 van de Wet luchtvaart om een object op te richten of te plaatsen in strijd met een regel in het luchthavenbesluit omtrent de maximale hoogten van objecten zal overgaan naar artikel 5.1 van de Omgevingswet. De voorgestelde aanpassingen van de artikelen 11.16, 11.22, 11.22b en 11.23 van de Wet luchtvaart houden verband met het feit dat de handhaving van dat artikel 5.1 van de Omgevingswet door middel van een bestuurlijke boete is overgeheveld naar artikel 18.15 van de Omgevingswet.

Artikel 8.22 (Wet milieubeheer)

Onderdeel A (opschrift paragraaf 1.1 Wet milieubeheer)

Als gevolg van het vervallen van paragraaf 1.2 kan de onderverdeling van hoofdstuk 1 in paragrafen vervallen.

Onderdeel B (artikel 1.1 Wet milieubeheer)

Artikel 8.22 voorziet er in dat het begrip “inrichting” uit de Wm verdwijnt. Dit is een logisch gevolg van de in de Omgevingswet gekozen lijn om het begrip inrichting als centraal aangrijpingspunt voor milieubelastende activiteiten los te laten. Daarom vervalt een aantal begripsbepalingen in het eerste lid evenals het derde en vierde lid van artikel 1.1. Daarnaast worden begripsbepalingen in verband daarmee aangepast. Dit betreft onder meer de begripsbepaling afvalvoorziening. Door vervanging in deze begripsbepaling van het woord “inrichting” door: terrein, wordt aangesloten bij de omschrijving van het begrip afvalvoorziening in de Richtlijn winningsafval¹⁶⁹. In verband met het vervallen van onderdelen van de Wm is voorts een aantal andere begripsbepalingen geschrapt. Voor het laten vervallen van de begripsbepaling “inrichting” is een aparte wijzigingsopdracht opgenomen, omdat de vervanging van het begrip “inrichting” in hoofdstuk 16 van de Wm niet eerder dan 1 januari 2021 kan worden doorgevoerd. Dit wordt in de toelichting op de onderdelen HB tot en met BX onderbouwd.

Onderdeel C (artikel 1.1a Wet milieubeheer)

Dit zorgplichtartikel wordt vervangen door de in artikel 1.6 en 1.7 opgenomen zorgplichtbepalingen. De inhoud van artikel 1.1a, derde lid, komt weliswaar niet terug in de Omgevingswet, maar geldt nog steeds onverkort. In de toelichting op de artikelen 1.6 en 1.7 in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is aangegeven dat die artikelen de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid en ook de mogelijkheden van overheden om als rechtspersoon met gebruikmaking van het privaatrecht de naleving van rechtsregels te bevorderen, onverlet laten.

¹⁶⁹ Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (PbEG L 102).

Onderdeel D (paragraaf 1.2 Wet milieubeheer)

De provinciale milieuverordening integreert in de omgevingsverordening, bedoeld in artikel 2.6 van de Omgevingswet. Paragraaf 1.2 van de Wm vervalt daarom. Artikel 1.2, tweede lid, van de Wm verplicht provinciale staten ertoe in de provinciale milieuverordening in daarbij aan te wijzen grondwaterbeschermingsgebieden regels te stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater en in daarbij aan te wijzen stiltegebieden regels te stellen ter voorkoming of beperking van geluidhinder. De opdracht om hierover in de omgevingsverordening regels te stellen geschiedt via instructieregels van het Rijk aan de provincie op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving is de verplichting opgenomen om in de omgevingsverordening die regels te stellen. De ontheffingsbevoegdheid die in artikel 1.3 van de Wm is opgenomen, komt in de Omgevingswet terug als bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te kunnen stellen. Op grond van artikel 4.5, tweede lid, van de Omgevingswet kunnen maatwerkvoorschriften afwijken van de regels in de omgevingsverordening als dat bij die regels is bepaald.

Onderdeel E (artikel 2.16 Wet milieubeheer)

De wijziging in het eerste lid van artikel 2.16 houdt verband met de wijzigingen die worden voorgesteld in hoofdstuk 16 van de Wm en de integratie van de vergunning voor mijnbouwwerken op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Onderdeel F (artikel 2.16a Wet milieubeheer)

De wijzigingen in dit artikel houden verband met de integratie van de vergunning op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Onderdeel G (paragraaf 2.2 Wet milieubeheer)

De inhoud van deze paragraaf, die voorziet in regels over de Commissie voor de milieueffectrapportage, wordt overgeheveld naar afdeling 17.1 van de Omgevingswet, en voor zover het betreft artikel 2.23a naar artikel 13.7 van de Omgevingswet.

Onderdeel H (artikel 2.27 Wet milieubeheer)

In verband met de vervanging van de omgevingsvergunning voor inrichtingen op grond van de Wabo door de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, wordt in dit onderdeel verwezen naar die categorie omgevingsvergunningen.

Onderdeel I (paragraaf 2.4 Wet milieubeheer)

Zoals in paragraaf 4.17.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is aangegeven, keert de provinciale milieucommissie niet terug in de Omgevingswet. Naar de mening van de regering is het in lijn met de beginselen van decentralisatie wenselijk om het aan de provinciebesturen (en gemeentebesturen) over te laten of zij het wenselijk achten zich te laten adviseren over de beleids- en besluitvorming op het brede terrein van de fysieke leefomgeving door middel van een daartoe ingestelde commissie. De Provinciewet en de Gemeentewet bieden daarvoor een toereikende basis.

Onderdeel J (hoofdstuk 3 Wet milieubeheer)

Hoofdstuk 3 (Internationale zaken) zal, gezien de Omgevingswet, niet meer worden ingevuld. Om die reden vervalt dat hoofdstuk.

Onderdeel K (hoofdstuk 4 Wet milieubeheer)

Hoofdstuk 4 (Plannen) vervalt en komt voor het grootste deel terug in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet. Het milieubeleidsplan op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau wordt vervangen door respectievelijk de nationale omgevingsvisie, provinciale omgevingsvisie en gemeentelijke omgevingsvisie.

Op grond van de Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu moet inspraak worden geboden bij de in bijlage I bij die richtlijn genoemde plannen en programma's. Artikel 4.1a van de Wm voorziet er thans in dat die plannen en programma's volgens afdeling 3.4 van de Awb worden voorbereid en dat zienswijzen als bedoeld in de artikel 3:15 van de Awb door een ieder naar voren kunnen worden gebracht. Deze bepaling heeft thans alleen nog betrekking op afvalbeheerplannen en actieprogramma's nitraatrichtlijn. Om te blijven voldoen aan deze richtlijn, is artikel 10.9 van de Wm, dat betrekking heeft op afvalbeheerplannen aangepast (artikel 8.22, onderdeel AB) en is aan de Meststoffenwet voor de actieprogramma's nitraatrichtlijn een artikel toegevoegd (artikel 6.3, onderdeel B).

De Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu kent een afstemmingsbepaling voor de inspraakprocedure die moet worden gevolgd op grond van de smb-richtlijn. Voor zover inspraak is voorgeschreven in die richtlijn, hoeft geen inspraak meer te worden gevolgd op basis van de Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu. Artikel 4.1b van de Wm voorziet in de implementatie van deze afbakening door op de voorbereiding van in de Wm voorziene plannen of programma's die worden genoemd in bijlage 1 bij de Wm en waarvoor de procedure van hoofdstuk 7 (milieueffectrapportage) is voorgeschreven, te bepalen dat uitsluitend die procedure geldt en zo nodig andere bepalingen ter zake buiten toepassing blijven. Gezien de opsomming van de plannen en programma's in bijlage I bij die richtlijn, gaat het hier thans alleen nog om het afvalbeheerplan. Afvalbeheerplannen zijn plannen die ook vallen onder de plan-mer-plicht die is opgenomen in afdeling 16.4 van de Omgevingswet. Deze bepaling komt daarom niet als zodanig terug in de Omgevingswet.

Zoals in paragraaf 4.17.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is vermeld, is het Planbureau voor de Leefomgeving geregeld in het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu 2012 en wordt dit planbureau niet wettelijk geregeld. Wel is een taak van het planbureau opgenomen in artikel 20.18 van de Omgevingswet.

Het voor gemeenten verplichte rioleringsplan komt in de Omgevingswet terug als onverplicht rioleringsprogramma (artikel 3.14 van de Omgevingswet). In paragraaf 11.2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is aangekondigd om in de Invoeringswet Omgevingswet een overgangsregeling te introduceren die de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma tot 2020 in stand laat. Daarna wordt het programma facultatief. Daarom is er in dit wetsvoorstel voorzien in een overgangsbepaling dat deze verplichting blijft gelden tot 1 januari 2020 (artikel 11.67).

Onderdeel L (hoofdstuk 5 Wet milieubeheer)

De regeling voor milieukwaliteitseisen in hoofdstuk 5 van de Wm wordt vervangen door de regeling voor omgevingswaarden in de Omgevingswet. Artikel 2.14, eerste lid, van de Omgevingswet biedt de grondslag om op rijksniveau omgevingswaarden vast te stellen. De omgevingswaarden die op rijksniveau worden vastgesteld, worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 2.12, eerste lid van de Omgevingswet biedt de grondslag om op provinciaal niveau omgevingswaarden vast te stellen. De omgevingswaarden op provinciaal niveau moeten worden opgenomen in de omgevingsverordening.

Aan een milieukwaliteitseis moet op grond van artikel 5.1, derde lid, van de Wm één van de in dat lid aangegeven kwalificaties worden gegeven. Deze bepaling wordt vervangen door artikel 2.10, eerste lid, van de Omgevingswet. De kwalificatie kan op grond van dat lid een

resultaatsverplichting zijn om een in de omgevingswaarde aangegeven maximale of minimale waarde niet te overschrijden (de grenswaarde, bedoeld in artikel 5.1, derde lid, onder a, van de Wm valt onder deze categorie). Daarnaast kan een omgevingswaarde een inspanningsverplichting inhouden om een bepaalde waarde te bewerkstelligen (de richtwaarde, bedoeld in artikel 5.1, derde lid, onder b, van de Wm valt onder deze categorie) of een andere aan te geven realisatieverplichting. De doorwerking van omgevingswaarden naar besluiten en plannen en programma's wordt geregeld via instructieregels op grond van afdeling 2.5 of beoordelingsregels op grond van paragraaf 5.1.3 van de Omgevingswet. Dergelijke regels worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet verplicht tot het vaststellen van omgevingswaarden, ter uitvoering van de Richtlijn luchtkwaliteit in verband met de blootstelling van de mens aan stoffen.

Artikel 20.2 van de Omgevingswet biedt de grondslag om voor de verschillende omgevingswaarden monitoringsmethodieken vast te stellen. De uitwerking hiervan vindt plaats in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De regeling in afdeling 20.1 van de Omgevingswet vervangt artikel 5.3 van de Wm.

Artikel 5.9 van de Wm wordt vervangen door artikel 3.10 van de Omgevingswet, dat voorziet in een verplichting voor het college van burgemeesters en wethouders om een programma vast te stellen bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde.

Onderdeel M (hoofdstuk 6 Wet milieubeheer)

Hoofdstuk 6 van de Wm zal, gezien de Omgevingswet, niet meer worden ingevuld. Om die reden vervalt dat hoofdstuk.

Onderdeel N (hoofdstuk 7 Wet milieubeheer)

De in hoofdstuk 7 van de Wm opgenomen regeling van aanwijzing van mer-plichtige plannen wordt in de Omgevingswet door een andere systematiek vervangen. Op grond van artikel 16.36 van de Omgevingswet moet een plan-MER worden gemaakt voor plannen en programma's die kaderstellend zijn voor te nemen besluiten voor projecten die mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn.

Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden in tegenstelling tot de huidige regeling in artikel 7.2 van de Wm niet meer expliciet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. In plaats daarvan kan aan de hand van de criteria van artikel 16.36 van de Omgevingswet worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Met de systematiek van de Omgevingswet wordt beter aangesloten bij de systematiek van de artikelen 2 en 3 van de smb-richtlijn.

Artikel 7.2, voor zover het betreft de regeling voor de aanwijzing van de projecten en besluiten bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt, wordt vervangen door artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.2a, dat betrekking heeft op een plan waarvoor een passende beoordeling als bedoeld in de Wet natuurbescherming moet worden gemaakt, wordt vervangen door artikel 16.36, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.3, dat bepaalt in welke gevallen voor een plan geen mer-plicht geldt, wordt vervangen door artikel 16.35 van de Omgevingswet.

De artikelen 7.4 en 7.5, die bij wet van ...tot wijziging van de Wm en de Chw in verband met de uitvoering van de herziening mer-richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 april

2014 tot wijziging van mer-richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (implementatie herziening mer-richtlijn)¹⁷⁰ (hierna: Wet implementatie herziening mer-richtlijn) zijn ingevoegd en zien op de mogelijkheden tot ontheffing voor de project-mer, worden vervangen door artikel 16.44 van de Omgevingswet.

Artikel 7.6, dat voorziet in de mogelijkheid om bij provinciale milieuverordening mer-plichtige activiteiten aan te wijzen, komt niet terug in de Omgevingswet. Hiermee wordt beter aangesloten bij de systematiek van de smb-richtlijn.

Artikel 7.7, eerste lid, dat regels omvat over de inhoud van het milieueffectrapport dat betrekking heeft op plannen, zal terugkomen in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.42 van de Omgevingswet. De in het derde lid van artikel 7.7 opgenomen bepaling, dat gebruik mag worden gemaakt van andere milieueffectrapporten die voldoen aan de wettelijke vereisten, komt terug in artikel 16.37 van de Omgevingswet.

Artikel 7.8 wordt vervangen door artikel 16.38 van de Omgevingswet, zij het dat er een verandering optreedt ten aanzien van de te raadplegen adviseurs en bestuursorganen. In de systematiek van de Omgevingswet worden er minder adviseurs en bestuursorganen bij wettelijk voorschrift aangewezen die bij de voorbereiding van een plan of programma worden betrokken. Er is daarom voor gekozen om de adviseurs en bestuursorganen die adviseren over de besluiten waarvoor het plan of programma een kader vormt, te raadplegen (zie artikel 16.36, vijfde lid, van de Omgevingswet). Voor zover het besluiten van de Omgevingswet betreft, worden die adviseurs op grond van artikel 16.15 van de Omgevingswet aangewezen.

Artikel 7.9 komt niet terug in de Omgevingswet. De aparte kennisgeving van het voornemen een milieueffectrapport op te stellen en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het voornemen tot het opstellen van een milieueffectrapport zijn niet overgenomen in de Omgevingswet.

Artikel 7.10, dat onder meer verplicht tot het als zodanig herkenbaar weergeven van het milieueffectrapport, wordt vervangen door artikel 16.40, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.11, eerste lid, wordt vervangen door artikel 16.40, eerste lid, van de Omgevingswet. Op de voorbereiding van een plan waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt is op grond van artikel 16.40 van de Omgevingswet afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Uitgangspunt voor het wetsvoorstel Omgevingswet is geweest zo min mogelijk in aanvulling op of in afwijking van de Awb te regelen. Het tweede lid van artikel 7.11, dat betrekking heeft op de situatie dat een milieueffectrapport niet in een plan is opgenomen, komt terug in het derde lid van artikel 16.40 van de Omgevingswet. Artikel 7.11, derde lid, komt terug in artikel 16.40, vierde lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.12, dat voorziet in een verplichting voor het bevoegd gezag om de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid te stellen advies over het milieueffectrapport uit te brengen, wordt vervangen door artikel 16.39 van de Omgevingswet.

Artikel 7.13, aanhef en onder b, wordt vervangen door artikel 16.41 van de Omgevingswet.

Artikel 7.14, dat verplicht tot vermelding van daarbij aangegeven informatie in of bij een mer-plichtig plan, kan worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.88 van de Omgevingswet.

Artikel 7.15, dat betrekking heeft op de voorbereidingsprocedure van plannen, wordt voor wat betreft het eerste lid, onder a, geregeld door artikel 16.40, eerste lid, van de Omgevingswet. Het

¹⁷⁰ Wetsvoorstel ligt ter behandeling in de Eerste Kamer; Kamerstukken I, 34 287.

overige kan worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.88 van de Omgevingswet.

De in paragraaf 7.6 opgenomen regeling over de beslissing of bij de voorbereiding van een besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, komt gewijzigd terug in de Omgevingswet (artikel 16.43, tweede lid en derde lid) en zal terugkomen in het voorgenomen Omgevingsbesluit (nadere regels die gesteld worden aan de mededeling). In de Omgevingswet is gekozen voor een vereenvoudiging van de procedure voor de mer-beoordeling van een project door deze beoordeling beter te laten aansluiten bij de procedure van het besluit voor het project. Als uit de project-mer-beoordeling blijkt dat er geen project-MER nodig is, hoeft over de beoordeling geen apart besluit meer te worden genomen, maar wordt dat bij het ontwerpbesluit voor het project gemotiveerd. Het wetsvoorstel brengt de huidige twee procedures voor de mer-beoordeling terug tot één. Deze nieuwe procedure is vastgelegd in de paragraaf 16.4.2 van de Omgevingswet.

Artikel 7.16, eerste lid, dat voorziet in een verplichting om een voornemen tot het aanvragen van een mer-beoordelingsplichtige activiteit schriftelijk mee te delen aan het bevoegd gezag, wordt vervangen door artikel 16.45 van de Omgevingswet. Het tweede tot en met het vierde lid, zoals die leden komen te luiden als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn, wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld op grond van artikel 16.45, derde lid, van de Omgevingswet, zoals dat artikel gewijzigd wordt door dit wetsvoorstel. Het vijfde lid, zoals dat lid komt te luiden als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn wordt vervangen door artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.17, derde lid, zoals dat lid komt te luiden als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn, waarin een relatie is gelegd met de beoordelingscriteria van bijlage III bij de mer-richtlijn, wordt vervangen door artikel 16.43, derde lid, van de Omgevingswet. Het vijfde en zesde lid van artikel 7.17, zoals die leden als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn komen te luiden, komen niet terug. De aparte kennisgeving van de mer-beoordeling wordt vervangen door een motivering bij het (ontwerp)besluit.

Artikel 7.19, derde tot en met het vijfde lid komen niet meer terug in de Omgevingswet. De aparte kennisgeving wordt vervangen door een motivering bij het (ontwerp)besluit.

Artikel 7.20a komt voor een terug in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Onder de Omgevingswet kunnen altijd voorschriften worden verbonden aan een vergunning, dus dat deel van die bepaling wordt niet omgezet.

Artikel 7.22 wordt vervangen door artikel 16.43, vijfde lid, van de Omgevingswet.

Artikel 7.23, eerste lid, waarin is bepaald welke gegevens een milieuraapport moet bevatten, wordt geregeld in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.52, eerste lid, van de Omgevingswet. Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder b, van de Wm moeten de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven worden onderzocht. Met de formulering "de redelijke alternatieven" wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar aangesloten bij de terminologie van de mer-richtlijn en Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. De Omgevingswet voorziet er in dat, in geval voor een project in een plan of programma een locatie, waaronder een tracé, is aangewezen en voor dat plan of programma een milieueffectrapport is gemaakt, er in het milieueffectrapport voor het project-MER geen beschrijving van de redelijke alternatieven van het project hoeft te worden opgenomen als het alternatieven voor die locatie of dat tracé betreft (zie artikel 16.52, derde lid). Artikel 7.23 biedt die mogelijkheid nu niet.

Artikel 7.24, eerste lid, dat betrekking heeft op een mededeling van een voornemen, vervalt. De mer-richtlijn kent deze verplichting niet. De noodzaak voor de mededeling is komen te vervallen nu

ook het advies reikwijdte en detailniveau alleen nog op aanvraag wordt uitgebracht. Het tweede en derde lid van artikel 7.24 en de artikelen 7.25 en 7.26 worden vervangen door artikel 16.46 van de Omgevingswet.

Paragraaf 7.9, dat regels bevat over de uitgebreide voorbereiding inzake het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een besluit, vervalt.

Artikel 7.28, eerste lid, dat regelt wanneer een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten, wordt vervangen door artikel 16.49, derde lid, van de Omgevingswet.

De inhoud van artikel 7.29 en 7.30 komt niet terug in de Omgevingswet. Volstaan is met het in artikel 16.50 van de Omgevingswet van toepassing verklaren van afdeling 3.4 van de Awb op de voorbereiding van een mer-plichtig besluit. De bepalingen die betrekking hebben op mogelijke aanzienlijke gevolgen in een ander land worden op grond van artikel 16.53b in een algemene maatregel van bestuur opgenomen.

De inhoud van artikel 7.32 komt niet terug in de Omgevingswet. Volstaan is met het in artikel 16.50 van de Omgevingswet van toepassing verklaren van afdeling 3.4 van de Awb op de voorbereiding van een mer-plichtig besluit.

Artikel 7.35, dat regelt dat bij het nemen van een besluit rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het milieu, komt terug in artikel 16.53 van de Omgevingswet.

Artikel 7.36a, dat de gevallen regelt waarin het bevoegd gezag niet een besluit neemt, komt terug in artikel 16.51 van de Omgevingswet.

Artikel 7.38 komt niet terug in de Omgevingswet, aangezien volgens artikel 16.50 van de Omgevingswet afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op mer-plichtige besluiten.

Paragraaf 7.11 van de Wm regelt de activiteiten met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen. Dit komt in de Omgevingswet terug in artikel 16.53b, dat bij dit wetsvoorstel in die wet wordt gevoegd. Dat artikel biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Deze grondslag geldt ook voor diverse bepalingen in de Wm die betrekking hebben op plannen of activiteiten met grensoverschrijdende milieueffecten. Het gaat dan om de volgende artikelen van de Wm: artikel 7.7, tweede lid, artikel 7.9, vierde lid, 7.23, tweede lid en artikel 7.30, tweede lid.

Paragraaf 7.12 bevat de evaluatiebepalingen. Deze komen onder de Omgevingswet terug in de artikelen 16.42a en 16.53a, die met dit wetsvoorstel in die wet worden ingevoegd. Deze artikelen, die een grondslag bieden om regels over monitoring met betrekking het plan-met en project-mer te stellen, worden uitgewerkt in het voorgenomen Omgevingsbesluit.

Onderdeel O (opschrift hoofdstuk 8 Wet milieubeheer)

Aangezien als gevolg van dit wetsvoorstel het begrip "inrichting" uit de Wm verdwijnt, wordt ook het opschrift van hoofdstuk 8 gewijzigd.

Onderdelen P en Q (paragraaf 8.1 Wet milieubeheer)

Niet alle delen van algemene maatregelen van bestuur die zijn gebaseerd op artikel 8.40 van de Wm worden geïntegreerd in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat dan om algemene maatregelen van bestuur die voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op wetten, of onderdelen daarvan, die niet of in ieder geval niet binnen de eerste module worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Als voorbeeld kan hier worden genoemd het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart, dat voor een deel is gebaseerd op hoofdstuk 9 en artikel 10.40a van de Wm, maar voor een klein deel ook op artikel 8.40 van die wet. Dit artikel zorgt er voor dat deze algemene maatregelen van bestuur voor die onderdelen hun rechtskracht blijven behouden. De overige

artikelen van paragraaf 8.1 vervallen. De artikelen in de Omgevingswet die hiervoor in de plaats komen, worden van overeenkomstige toepassing verklaard.

Onderdeel R (artikel 8.47 Wet milieubeheer)

Vanwege het vervallen van het begrip "inrichting" in de Wm wordt de tekst van artikel 8.47 aangepast. In lijn met de wijziging van de begripsbepaling "afvalvoorziening" in de Wm, wordt ook in de omschrijving van "stortplaats" het begrip "inrichting" vervangen door: terrein.

Onderdeel S (artikel 8.48 Wet milieubeheer)

In verband met de integratie van de Wabo in de Omgevingswet wordt artikel 8.48 aangepast. Artikel 2.22, derde lid, van de Wabo wordt vervangen door artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet. De verwijzing naar de Wabo in onderdeel a van het eerste lid van artikel 8.48 wordt in lijn daarmee aangepast.

Onderdeel T (artikel 8.51 Wet milieubeheer)

Artikel 10.6 van de Omgevingswet komt in de plaats van artikel 8.51. Om die reden kan laatstgenoemd artikel vervallen.

Onderdeel U (artikel 9.2.2.3 Wet milieubeheer)

Artikel 5.19, eerste lid, van de Wabo wordt vervangen door artikel 18.10, eerste en vierde lid, van de Omgevingswet. Het zesde lid van artikel 9.2.2.3 wordt hiermee in overeenstemming gebracht.

Onderdeel V (artikel 9.5.3 Wet milieubeheer)

In artikel 9.5.3, dat bij wet van 12 mei 2011 in de Wm is ingevoegd, wordt abusievelijk nog verwezen naar een vergunning krachtens artikel 8.1 van de Wm voor een inrichting. Een omgevingsvergunning als hiervoor bedoeld wordt vervangen door een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Artikel 9.5.3 wordt daarmee in overeenstemming gebracht.

Onderdeel W (artikel 9.5.6 Wet milieubeheer)

Artikel 8.7 van de Wm is bij de Invoeringswet Wabo vervallen. Abusievelijk is dat artikel in het eerste en zesde lid van artikel 9.5.6, dat bij wet van 12 mei 2011 in de Wm is ingevoegd, nog van overeenkomstige toepassing verklaard. De verwijzing naar artikel 8.7 van de Wm wordt thans om die reden geschrapt.

Onderdeel X (artikel 10.1 Wet milieubeheer)

Gezien de overheveling van een aantal in artikel 13.1 genoemde wetten naar de Omgevingswet, wordt het vijfde lid van artikel 10.1 van de Wm zodanig gewijzigd dat ook verwezen wordt naar die wet.

Onderdeel Y (artikel 10.1a Wet milieubeheer)

In het tweede lid van artikel 10.1a wordt de verwijzing naar de bepalingen in de Wabo vervangen door een verwijzing naar de bepalingen in de Omgevingswet die daarvoor in de plaats zijn gekomen.

Onderdeel Z (artikel 10.2 Wet milieubeheer)

In het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving wordt het in artikel 10.2, eerste lid, van de Wm opgenomen verbod om buiten inrichtingen bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, waaronder ook afgegeven en ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen worden begrepen, te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden geïntegreerd. Artikel 10.2 wordt in technische zin hieraan aangepast. Het artikel heeft als gevolg van deze wijziging alleen nog

betrekking op handelingen met betrekking tot niet-afgegeven en niet-ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen. Het artikel is daarnaast redactioneel vereenvoudigd.

Onderdeel AA (artikel 10.6 Wet milieubeheer)

Er is er niet voor gekozen de verwijzing naar het nationale milieubeleidsplan te vervangen door een verwijzing naar de nationale omgevingsvisie. Ook zonder deze bepaling kan een bestuursorgaan niet zomaar voorbijgaan aan het beleid van andere bestuursorganen voor zijn grondgebied. Deze wijziging brengt daarom de facto geen wijziging met zich in de praktijk.

Onderdeel AB (artikel 10.9 Wet milieubeheer)

Artikel 4.1a van de Wm komt niet terug in de Omgevingswet. Om te borgen dat wat betreft het afvalbeheersplan voldaan blijft worden aan de Richtlijn inspraak plannen en programma's milieu kan niet worden volstaan met alleen de huidige bepaling dat op de voorbereiding van een afvalbeheersplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Gelijk aan het huidige tweede lid van artikel 4.1a wordt artikel 10.9, eerste lid, daarom uitgebreid met een bepaling dat een ieder zienswijze kan indienen.

Onderdelen AC tot en met AG (artikelen 10.23 tot en met 10.28 Wet milieubeheer)

De afvalstoffenverordening bevat alleen regels over de fysieke leefomgeving. Dergelijke regels zouden qua aard en inhoud ook in een omgevingsplan passen. Er is niet gekozen het gemeentebestuur te verplichten tot integratie van dit soort regels in het omgevingsplan, maar het bestuur wordt wel de mogelijkheid daartoe te bieden. Dit geeft het bestuur de ruimte om een eigen afweging hierin te maken en wanneer het wel tot integratie van die regels wil overgaan, hier een eigen tijdspad voor te kiezen.

In het eerste lid van artikel 10.23 wordt er daarom in voorzien dat de verplichting tot het opstellen van een afvalstoffenverordening niet geldt in de situatie dat de regels die deze verordening minimaal zouden moeten bevatten (zie artikel 10.24), zijn opgenomen in het omgevingsplan. Om die reden wordt in het tweede lid (nieuw) niet alleen naar de afvalstoffenverordening, maar ook naar het omgevingsplan verwezen.

Het tweede lid van artikel 10.23 vervalt. Er is er dus niet voor gekozen de verwijzing naar het gemeentelijk milieubeleidsplan te vervangen door een verwijzing naar de gemeentelijke omgevingsvisie. Ook zonder deze bepaling wordt een bestuursorgaan geacht rekening te houden met andere beleidsdocumenten. Dit lid behelst daarom een overbodige bepaling.

Onderdeel AH (artikel 10.29a Wet milieubeheer)

Artikel 3.4 van de Waterwet is vervangen door artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Omgevingswet. De onderdelen d en g van artikel 10.29a zijn als gevolg hiervan aangepast.

Onderdeel AI (artikelen 10.32 tot en met 10.35 Wet milieubeheer)

De artikelen 10.32 tot en met 10.35 vervallen, omdat de inhoud daarvan wordt geïntegreerd in de Omgevingswet of de daarop berustende regelgeving.

Artikel 10.32, op grond waarvan algemene regels kunnen worden gesteld voor het lozen van afvalwater in afvalwaterstelsels buiten inrichtingen, wordt vervangen door artikel 4.3 in verbinding met 4.22 van de Omgevingswet. De onder andere op artikel 10.32 gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit lozen buiten inrichtingen) gaan volledig over naar het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Het wordt niet doelmatig geacht dat het Rijk het lozen van afvalwater door particuliere huishoudens in het riool via algemene regels blijft reguleren. Dergelijke regels kunnen beter op decentraal niveau worden gesteld.

Artikel 10.32a, dat de bevoegdheid aan de gemeenteraad geeft om bij verordening regels te stellen over het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, komt niet terug in de Omgevingswet. Voor zover het om lozingen op de riolering gaat waar het Rijk geen regels over heeft gesteld, kan de gemeenteraad daarover zelf regels stellen in het omgevingsplan. Voor zover het Rijk wel regels stelt over deze lozingen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, kan de gemeente via maatwerkregels hetzelfde bereiken als wat artikel 10.32a van de Wm nu mogelijk maakt. Om een rechtvacuüm te voorkomen, wordt er in voorzien dat de gemeentelijke verordeningen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht zijn, gelijk worden gesteld met een onderdeel van het omgevingsplan.

Artikel 10.33, eerste lid, is vervangen door artikel 2.16, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, dat een continuering van de gemeentelijke taak voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater met zich brengt. Het tweede lid van artikel 10.33 is vervangen door artikel 2.16, tweede lid, van de Omgevingswet. De inzamel- en zuiveringstaken voor stedelijk afvalwater kunnen door het gemeente- of waterschapsbestuur ook worden ingevuld door andere systemen dan een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk, mits op deze wijze dezelfde graad van milieubescherming wordt bereikt. Het derde lid van artikel 10.33 van de Wm biedt op dit moment de mogelijkheid van een door gedeputeerde staten te verlenen ontheffing van de inzameltaak. Van deze ontheffingsmogelijkheid wordt gebruik gemaakt voor de buiten de bebouwde kom gelegen gebieden (het buitengebied) waar de kosten voor aanleg van riolering aanzienlijk kunnen zijn. Maar ook door specifieke locatieomstandigheden is aansluiting op de riolering in sommige gevallen niet mogelijk. Vanuit de principes waarmee het wetsvoorstel is opgebouwd en in lijn met het Bestuursakkoord Water 2011, is ervoor gekozen om de ontheffing van een verplichting door een hoger bestuursorgaan te laten vervallen.

Artikel 10.34 bevat de verplichting om regels te stellen over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van de voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Deze bepaling, die ter uitvoering van de Richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater¹⁷¹ strekt, komt terug in artikel 2.31 van de Omgevingswet. Deze regels zijn opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Artikel 10.35, dat een tweejaarlijkse rapportageplicht bevat voor de stand van zaken over de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater en de afvoer van slib dat geheel of in hoofdzaak afkomstig is van de rioolwaterzuiveringsinrichtingen, wordt geregeld in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel AJ (artikel 10.37 Wet milieubeheer)

Gezien de overheveling van algemene rijksregels uit hoofdstuk 8 naar hoofdstuk 4 van de Omgevingswet, wordt de verwijzing in het tweede lid, onder b, onderdeel 1^o, uitgebreid met een verwijzing naar het artikel in de Omgevingswet, dat de grondslag biedt voor het stellen van algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten. Omdat voorgesteld wordt om artikel 8.40 in aangepaste vorm te handhaven, blijft ook verwezen worden naar hoofdstuk 8.

Aangezien de vergunning op grond van de Waterwet tot het lozen van afvalstoffen overgaat naar de omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet en daarmee onder artikel 10.37, tweede lid, onder b, onderdeel 1^o valt, kan de verwijzing naar die vergunning in onderdeel d van het tweede lid vervallen. Vanwege de overheveling van algemene regels voor het brengen van afvalstoffen in oppervlaktewateren naar de algemene rijksregels op grond van de Omgevingswet, kan ook onder e vervallen.

¹⁷¹ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135).

Onderdelen AK en AL (artikelen 10.38 en 10.39 Wet milieubeheer)

Vanwege de verlettering in artikel 10.37 worden ook de verwijzingen naar dat artikel in de artikelen 10.38 en 10.39 aangepast.

Onderdeel AM (artikel 10.40a Wet milieubeheer)

Vanwege de overheveling van artikel 10.1 van de Waterwet naar de Omgevingswet wordt de verwijzing naar de Waterwet geschrapt. Het is niet nodig om in plaats hiervan een verwijzing naar de Omgevingswet op te nemen. Artikel 10.40a, tweede lid, biedt nu de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze waarop de ontvangst van afvalstoffen afkomstig van schepen op een formulier moeten worden aangegeven.

Onderdeel AN (artikel 10.48 Wet milieubeheer)

De bepaling waarin bepalingen uit de Wabo op een inzamelvergunning voor bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen van overeenkomstige toepassing worden verklaard, wordt vervangen door een bepaling waarin bepalingen in de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard, die daarvoor in de plaats zijn gekomen.

Onderdeel AO (artikelen 10.51 tot en met 10.53 Wet milieubeheer)

Artikel 10.37 in combinatie met artikel 10.47 van de Wm bieden de grondslag om dezelfde regels te kunnen stellen als die gesteld kunnen worden op grond van artikel 10.51. Dit artikel is daarom overbodig en wordt geschrapt. De algemene maatregelen van bestuur die op dit artikel zijn gebaseerd, te weten het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval, worden volledig geïntegreerd in de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet. Daarom kunnen de artikelen 10.52 en 10.53 ook vervallen.

Onderdelen AP en AQ (artikelen 10.54 en 10.54a Wet milieubeheer)

Het nuttig toepassen en verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen wordt voor zover het plaatsgebonden handelingen betreft, gereguleerd in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Artikel 10.54 blijft daarom alleen voor zover het niet-plaatsgebonden handelingen betreft, in stand. Het gaat dan om het nuttig toepassen en verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen tijdens het vervoeren of inzamelen daarvan. Gedacht kan hierbij worden aan vormen van voorlopige nuttige toepassing of verwijdering, zoals het mengen of opbulken van gevaarlijke afvalstoffen. Het voorgestelde artikel 10.54 heeft dus ook betrekking op het mengen van gevaarlijke afvalstoffen. Artikel 10.54a is als gevolg hiervan overbodig geworden en vervalt om die reden.

Onderdeel AR (artikel 10.61 Wet milieubeheer)

Gezien de mogelijkheid die in de artikelen 10.24 tot en met 10.26 is opgenomen om de in die artikelen bedoelde regels op te nemen in een omgevingsplan, wordt in het eerste lid van artikel 10.61 ook verwezen naar het omgevingsplan.

Onderdeel AS (artikel 10.63 Wet milieubeheer)

Artikel 10.63 is aangepast aan de wijzigingen die in dit wetsvoorstel worden aangebracht in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer.

Onderdeel AT (artikel 10.64 Wet milieubeheer)

De bepaling waarin bepalingen uit de Wabo op een ontheffing als bedoeld in artikel 10.63 van overeenkomstige toepassing worden verklaard, wordt vervangen door een bepaling waarin bepalingen in de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard, die daarvoor in de plaats zijn gekomen.

Onderdeel AU (artikel 11a.1 Wet milieubeheer)

Dit artikel heeft geen werking meer en vervalt daarom.

Onderdeel AV (hoofdstuk 12 Wet milieubeheer)

Titel 12.2, waarin regels zijn opgenomen over het landelijk risicoregister externe veiligheid, wordt vervangen door de artikelen 20.10 en 20.11, onder b, van de Omgevingswet en op die bepalingen berustende regels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en een nog op te stellen ministeriële regeling. De artikelen 20.10 en 20.11 van de Omgevingswet bieden een grondslag voor instelling van het landelijk risicoregister externe veiligheid. De instelling van dit register is geregeld in artikel 11.1 van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. In dat artikel is ook geregeld welke bestuursorganen gegevens hiervoor moeten verstrekken. Artikel 20.10, derde lid, biedt een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen die in ieder geval kunnen gaan over:

- a. de in het register op te nemen gegevens,
- b. de vorm, de inrichting, het beheer, de toegankelijkheid en de beveiliging van het register,
- c. de weergave van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden;
- d. het herstellen van fouten in het registers.

Titel 12.3, dat regels bevat over de EG-verordening PRTR en het PRTR protocol, wordt vervangen door de artikelen 20.6, 20.8, 20.10 en 20.11, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en op die bepalingen berustende regels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De artikelen 20.10 en 20.11 van de Omgevingswet bieden de grondslag voor de instelling van het landelijk PRTR-register.

Onderdeel AW (artikel 13.1 Wet milieubeheer)

In het tweede lid is de verwijzing naar de wetten die zijn overgegaan naar de Omgevingswet geschrapt. Daarnaast is een aantal andere wetten in die opsomming geschrapt, omdat in de betrokken wetten bepalingen uit hoofdstuk 13 Wm niet van toepassing zijn verklaard. De Wet geluidhinder zal in de opsomming worden geschrapt via het wetsvoorstel Aanvullingswet bodembescherming. Hoofdstuk 13 zal daarmee nog slechts betekenis houden voor beschikkingen op grond van een beperkt aantal wetten en de beschikkingen op grond van onderdelen in de Wm die niet opgaan in de Omgevingswet.

Onderdeel AX (artikelen 13.2, 13.4 en 13.12 Wet milieubeheer)

De verplichting tot een kennisgeving van een aanvraag om een vergunning of ontheffing ingeval een milieueffectrapport moet worden gemaakt, komt niet terug in de Omgevingswet. Artikel 13.2 kan daarom vervallen.

Aangezien het begrip "inrichting" in de Wm verdwijnt en deze bepaling in de praktijk geen betrekking heeft op vergunningen of ontheffingen met betrekking tot een werk, vervalt artikel 13.4.

Artikel 13.12, dat betrekking heeft op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afvalvoorziening, wordt overgeheveld naar de Omgevingswet.

Onderdeel AY (artikel 13.13 Wet milieubeheer)

Aangezien deze bepaling betrekking heeft op vergunningaanvragen voor afvalvoorzieningen die gelegen zijn in een ander land wordt "omgevingsvergunning" gewijzigd in: vergunning. Bij de Invoeringswet Wabo is abusievelijk "vergunning" vervangen door: omgevingsvergunning. Deze fout wordt met deze wijziging hersteld.

Onderdeel AZ (hoofdstuk 14 Wet milieubeheer)

Tegelijkertijd met de Omgevingswet zal de nieuwe coördinatieregeling Awb in werking treden. Dat maakt de coördinatieregeling in hoofdstuk 14, met uitzondering van artikel 14.4d dat bij Wet implementatie herziening mer-richtlijn¹⁷² in de Wm is ingevoegd, overbodig. Artikel 14.4d wordt overgeheveld naar het voorgenomen Omgevingsbesluit. Dit hoofdstuk vervalt daarom.

Onderdelen BA tot en met BC (artikelen 15.20 tot en met 15.22 Wet milieubeheer)

De regeling van de vergoeding van kosten en schade is technisch aangepast.

In de opsomming van bepalingen in het eerste lid van artikel 15.20 wordt niet meer verwezen naar besluiten op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging. De artikelen 13 en 16 van die wet zijn per 1 januari 2012 vervallen. Artikel 43 van die wet is omgezet in artikel 19.12 van de Omgevingswet. In dat lid wordt ook niet meer verwezen naar artikel 10.52, omdat dat artikel als gevolg van dit wetsvoorstel vervalt. In artikel 15.22 vervalt de verwijzing naar de provinciale milieuverordening. Die verordening wordt geïntegreerd in de omgevingsverordening. De schaderegeling in artikel 4.2 van de Wabo, waarnaar in artikel 15.22, tweede lid, wordt verwezen, wordt vervangen door afdeling 15.1 van de Omgevingswet.

Onderdeel BD (artikel 15.34 Wet milieubeheer)

De grondwaterbeschermingsregeling die is opgenomen in artikel 15.34 wordt vervangen door artikel 13.4 van de Omgevingswet, dat bij dit wetsvoorstel in die wet wordt ingevoegd.

Onderdeel BE (artikel 15.51 Wet milieubeheer)

Dit artikel regelt het toepassingsbereik van de titel. Met deze opzet wordt aangesloten bij de opbouw van het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Bij het telen van gewassen in kassen gaat het om grondgebonden teelt en substraatteelt met permanente opstanden van glas of kunststof. Voor meer informatie wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving.

De bepaling is niet van toepassing op de teelt van gewassen in een gebouw (bijvoorbeeld paddenstoelen). Deze activiteit is ook in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving afzonderlijk geregeld.

Het tweede lid sluit rechtstreeks aan bij het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving

Onderdeel BF (artikelen 15.51a en 15.51b Wet milieubeheer)

De formulering van de uitzonderingsgronden in artikel 15.51a, onder a, sluit aan bij het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving.

De uitzondering onder b van dit artikel sluit aan bij de wijzigingen in hoofdstuk 16 van de Wm. Titel 15.3 is dus niet van toepassing wanneer op een locatie sprake is van het verbranden van brandstof in verbrandingseenheden met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 megawatt. Dit is namelijk een in bijlage I bij het Besluit handel in emissierechten aangewezen categorie van activiteiten die in een broeikasgasinstallatie wordt verricht.

Het eerste lid van artikel 15.51b vervangt het laatste zinsdeel uit het huidige artikel 15.51, eerste lid. Het gaat in het systeem van kostenverevening om de CO₂-emissies die bij het verrichten van de activiteit worden uitgestoten, bijvoorbeeld de verbranding van brandstof voor verwarming van de kassen. De nachtelijke CO₂-emissies van de gewassen zelf worden niet gereguleerd.

Het tweede lid van artikel 15.51b is inhoudelijk identiek aan het huidige artikel 15.51, derde lid.

¹⁷² Wetsvoorstel ligt ter behandeling in de Eerste Kamer; Kamerstukken I, 34 287.

Onderdeel BG (artikel 15.52 Wet milieubeheer)

In het stelsel van de Omgevingswet is degene die de activiteit verricht de geadresseerde van de norm. Het gaat daarbij om degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de activiteiten.

Onderdelen BH tot en met BX (opschrift afdeling 16.2 tot en met artikel 16.39 Wet milieubeheer)

Titel 16.2 is van toepassing op inrichtingen waarin zich een of meer broeikasgasinstallaties bevinden. De vergunning wordt verleend aan degene die de inrichting drijft. Bevinden zich in een inrichting een of meer broeikasgasinstallaties, dan is titel 16.2 van toepassing. De Richtlijn inzake de handel in broeikasgasemissierechten (hierna: Richtlijn emissiehandel) gaat uit van het begrip "installatie". Een vergunning voor broeikasgasemissies kan betrekking hebben op een of meer installaties op dezelfde plaats die door dezelfde exploitant wordt geëxploiteerd.

In aansluiting bij die richtlijn wordt het begrip "inrichting" in deze titel vervangen door "broeikasgasinstallatie" en "degene die de inrichting drijft" door "de exploitant van de broeikasgasinstallatie". Het is wenselijk om de toewijzing van emissierechten voor de huidige handelsperiode ongemoeid te laten. Om die reden zullen de wijzigingen in deze titel pas met ingang van de volgende handelsperiode (1 januari 2020) in werking treden.

Onderdeel BM (artikel 16.5 Wet milieubeheer)

Het tweede lid van artikel 16.5 is ingevoegd in aansluiting op artikel 5.7, eerste lid, van de Omgevingswet. Dit lid maakt duidelijk dat verschillende broeikasgasinstallaties onder één emissievergunning kunnen vallen, ook al zijn die installaties niet technisch met elkaar verbonden. Mogelijkheden die het huidige begrip "inrichting" biedt, blijven daarmee beschikbaar. Dit geldt ook voor complexen van bedrijven waarbinnen bedrijven als één geheel richting de overheid opereren. Daarnaast heeft de exploitant de keuze om voor elke installatie een aparte vergunning aan te vragen. De vergunninghouder moet in elk geval zorg dragen voor de naleving van de vergunningvoorschriften voor alle broeikasgasinstallaties die onder de vergunning vallen. Deze aanpak is verder in lijn met complexen van bedrijven geregeld door het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving onder de Omgevingswet.

Onderdeel BN (artikel 16.8 Wet milieubeheer)

In verband met de integratie van de mijnbouwmilieuvergunning in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, wordt in dit artikel alleen nog verwezen naar het bevoegd gezag voor die vergunning.

Onderdeel BO (artikel 16.9 Wet milieubeheer)

Artikel 16.9 regelt de afstemming tussen de omgevingsvergunning en de emissievergunning. De verwijzingen naar de Omgevingswet komen in de plaats van de verwijzing naar hoofdstukken 2 en 3 van de Wabo. De genoemde onderdelen van de Omgevingswet regelen voor zover relevant het omgevingsplan, de omgevingsverordening, algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving, de vergunningplicht voor de milieubelastende activiteit en bevatten de procedurele bepalingen daaromtrent. Artikel 16.9 draagt bij aan de coördinatie van de voorwaarden en de procedure voor het verlenen van een vergunning. De Richtlijn emissiehandel eist namelijk die coördinatie met de regels ter implementatie van de richtlijn industriële emissies.

Onderdeel BT (artikel 16.20c Wet milieubeheer)

In artikel 16.20c wordt in plaats van de grondslag die voor intrekking van omgevingsvergunningen was opgenomen in de Wabo, verwezen naar de grondslagen in de Omgevingswet voor intrekking van de omgevingsvergunning.

Onderdeel BU (artikel 16.21 Wet milieubeheer)

Omdat artikel 8.42a van de Wm, dat van overeenkomstige toepassing was verklaard in het tweede lid van artikel 16.21, vervalt, is de inhoud van artikel 8.42a aan het tweede lid van artikel 16.21 toegevoegd.

Onderdelen BY, CF, CH, CI en CJ (artikelen 17.1, 17.2, 17.3, 17.10, 17.12, 17.13 en 17.15 Wet milieubeheer)

De ongewone voorvallenregeling in de Wm is met uitzondering van die met afvalstoffen, overgeheveld naar afdeling 19.1 van de Omgevingswet. Om die reden vervallen de artikelen 17.1 tot en met 17.3 en worden de artikelen 17.10, 17.12, 17.13 en 17.15 aangepast.

Onderdelen BZ, CB en CC (artikelen 17.4, 17.5b en 17.5c Wet milieubeheer)

Artikel 17.4, tweede lid, is aangepast in verband met de integratie van de omgevingsvergunning voor een inrichting op grond van de Wabo in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en de integratie van meldingen op grond van artikel 8.41 van de Wm in het meldingenregime op grond van artikel 4.4 van de Omgevingswet.

Onderdeel CA (artikel 17.5a Wet milieubeheer)

Als gevolg van de vervanging van het begrip "inrichting" in de definitie van "afvalvoorziening" en de integratie van de omgevingsvergunning voor een inrichting in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, is de redactie van het eerste lid van artikel 17.5a hierop aangepast. De inhoud van het tweede lid van artikel 17.2 van de Wm, dat van overeenkomstige toepassing was verklaard, is nu opgenomen in het voorgestelde tweede lid van artikel 17.5a. Voor de organen en instanties die op de hoogte moeten worden gesteld van een melding, wordt nu verwezen naar artikel 19.3 van de Omgevingswet, dat voorziet in een doormeldings- en informatieplicht van het bevoegd gezag bij een ongewoon voorval.

Onderdeel CD (titel 17.1B Wet milieubeheer)

Omdat alle regels voor activiteiten die vallen onder de reikwijdte van de richtlijn industriële emissies worden geïntegreerd in de Omgevingswet en de daarop berustende regelgeving, kan titel 17.1B vervallen.

Onderdeel CE (artikel 17.9 Wet milieubeheer)

Artikel 17.9 wordt aangepast in verband met de integratie van de omgevingsvergunning voor een inrichting in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en de in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassing van artikel 18.2 van de Wm. In het laatstgenoemde artikel wordt verwezen naar artikel 18.2 van de Omgevingswet waarin de handhavingstaak is toebedeeld.

Onderdeel CF (artikel 17.10 Wet milieubeheer)

In het tweede lid wordt de verwijzing naar de bepaling in de ongewone voorvallenregeling om kennis te geven van een melding in de Wm vervangen door een verwijzing naar de bepaling in de Omgevingswet die daarvoor in de plaats is gekomen.

Onderdeel CG (artikel 17.11 Wet milieubeheer)

De gedoogplicht die is opgenomen in artikel 17.11 komt terug in artikel 10.6, tweede lid, van de Omgevingswet. Dit artikel kan daarom vervallen.

Onderdeel CK (artikel 18.1a Wet milieubeheer)

In het eerste lid van artikel 18.1a worden de bepalingen over toezicht en handhaving uit de Wabo die thans van toepassing zijn verklaard op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wm vervangen door de bepalingen in de Omgevingswet die daarvoor in de plaats zijn gekomen.

In het tweede lid is de verwijzing naar de artikelen in de Wabo vervangen door een verwijzing naar de artikelen in de Omgevingswet die daarvoor in de plaats zijn gekomen. Er wordt in dit lid niet meer verwezen naar artikel 18.18 van de Wm. In plaats daarvan is artikel 18.18 uitgebreid met een verwijzing naar de verordeningen, bedoeld in artikel 18.1a, eerste lid. De facto blijft daarmee hetzelfde geregeld.

In het derde lid is de tekst van het voormalige vierde lid overgenomen, met dien verstande dat daarin thans wordt verwezen naar de artikelen in de Omgevingswet die voor artikel 5.15 van de Wabo in de plaats zijn gekomen.

Onderdeel CL (artikel 18.1b Wet milieubeheer)

Als gevolg van het gewijzigde artikel 18.2 kan artikel 18.1b vervallen.

Onderdeel CM (artikel 18.2 Wet milieubeheer)

De redactie van het artikel is vereenvoudigd door te verwijzen naar het bevoegd gezag waarbij op grond van artikel 18.2 van de Wm de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust.

Aangezien in geen van de in artikel 13.1, tweede lid, van de Wm genoemde wetten is bepaald dat het in artikel 18.2, eerste lid, van de Wm bedoelde bestuursorgaan heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving, kan in de opsomming een verwijzing naar die wetten achterwege blijven. Omdat de uitvoering van de EG-verordening PRTR volledig is geïntegreerd in de Omgevingswet en de daarop berustende regelgeving, kan een vermelding van die verordening in de opsomming achterwege blijven.

Doordat in artikel 18.1a van de Wm artikel 18.1 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing is verklaard, is het niet nodig de onderdelen b en c van het huidige artikel 18.2 te handhaven.

Onderdeel CN (artikel 18.2a Wet milieubeheer)

Dit artikel is technisch aangepast in verband met de integratie van de vergunningen, bedoeld in artikel 6.2 van de Waterwet, in de omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam of een zuiveringstechnisch werk, en het in dit wetsvoorstel opgenomen voorstel om artikel 1.1a van de Wm te laten vervallen.

Onderdeel CO (artikel 18.2b Wet milieubeheer)

Dit artikel behelst een technische verbetering.

Onderdeel CP (artikel 18.2c Wet milieubeheer)

In verband met het vervallen van het inrichtingenbegrip wordt artikel 18.2c in technische zin aangepast.

Onderdeel CQ (artikel 18.2d Wet milieubeheer)

Dit artikel is technisch aangepast in verband met de overheveling van artikel 5.2 van de Wabo naar artikel 18.2 van de Omgevingswet en de wijzigingen die in hoofdstuk 10 worden aangebracht.

Onderdeel CR (artikelen 18.2e en 18.2g Wet milieubeheer)

Er is niet gekozen voor vervanging van de in artikel 18.2e opgenomen verwijzing naar het milieubeleidsplan door een verwijzing naar de omgevingsvisie. Ook zonder deze bepaling wordt een bestuursorgaan geacht bij de uitoefening van een taak rekening te houden met beleidsdocumenten. Dit lid behelst daarom een overbodige bepaling.

Artikel 18.2g vervalt omdat de regels over de EG-verordening PRTR integreren in de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving.

Onderdeel CS (artikel 18.8 Wet milieubeheer)

In artikel 18.8 wordt de verwijzing naar artikel 5.15 van de Wabo vervangen door het artikel dat daarvoor in de Omgevingswet in de plaats komt.

Onderdeel CT (artikel 18.18 Wet milieubeheer)

Zie toelichting op de wijziging van artikel 18.1a.

Onderdeel CU (artikel 18.19 Wet milieubeheer)

Dit artikel komt in de plaats van artikel 5.26 van de Wabo, voor zover het voorziet in een verhaalsregeling voor de kosten van het beheer van afvalstoffen ten aanzien waarvan in strijd is gehandeld met de Wm. Een dergelijke regeling was voor de inwerkingtreding van de Wabo ook opgenomen in de Wm. Aangezien de Wabo als gevolg van dit wetsvoorstel vervalt, maar de regeling voor het beheer van afvalstoffen in hoofdstuk 10 van de Wm achterblijft, wordt deze regeling weer in de Wm opgenomen.

Onderdeel CV (artikel 19.1b Wet milieubeheer)

Omdat de verwijzing naar een aantal wetten in het tweede lid van artikel 13.1 van de Wm vervalt, worden in het eerste lid van artikel 19.1b, eerste lid, de wetten genoemd waarop die bepaling nog van toepassing blijft.

Het tweede lid van artikel 19.1b is in overeenstemming gebracht met de wijzigingen die in het eerste lid worden aangebracht. Daarnaast is de verwijzing naar een IPPC-installatie als bedoeld in de Wabo vervangen door een verwijzing naar een installatie als bedoeld in de richtlijn industriële emissies. De facto blijft de verwijzing daarmee hetzelfde.

Onderdelen CW en CX (artikelen 19.5 en 19.6b Wet milieubeheer)

Vanwege de overheveling van de regels over de milieueffectrapportage naar de Omgevingswet, zijn de verwijzingen in de artikelen 19.5 en 19.6b naar hoofdstuk 7 of onderdelen daarvan vervangen door verwijzingen naar de onderdelen van de Omgevingswet die daarvoor in de plaats zijn gekomen. Dit geldt niet voor de eerste zin van het tweede lid en het derde lid van artikel 19.5. In die bepalingen kan worden volstaan met het laten vervallen van de verwijzing naar de daarin genoemde paragrafen van hoofdstuk 7.

Artikel 19.5 is daarnaast in technische zin verbeterd. In onderdeel b van het tweede lid van artikel 19.5 is uitgegaan van de tekst van dat lid zoals dit komt te luiden na de inwerkingtreding van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn¹⁷³.

In artikel 19.6b is daarnaast nu een verwijzing naar de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit opgenomen.

Onderdeel CY (artikel 19.8 Wet milieubeheer)

Deze bepaling blijft niet achter in hoofdstuk 19 Wm, omdat de verplichting tot verstrekking van gegevens voor het risicoregister externe veiligheid in het kader van de Omgevingswet op het

¹⁷³ Wetsvoorstel ligt ter behandeling in de Eerste Kamer; Kamerstukken I, 34 287.

niveau van een algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Artikel 20.10 van de Omgevingswet biedt de grondslag om de inhoud van artikel 19.8 voor het landelijk risicoregister externe veiligheid te regelen. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zijn deze regels gesteld.

Onderdeel CZ (opschrift paragraaf 20.1 Wet milieubeheer)

Omdat paragraaf 20.2 vervalt kan ook het opschrift van paragraaf 20.1 vervallen.

Onderdeel DA (artikel 20.2a Wet milieubeheer)

Omdat hoofdstuk 5 van de Wm vervalt, kan ook artikel 20.2a vervallen.

Onderdeel DB (artikel 20.3 Wet milieubeheer)

Artikel 20.3, eerste lid, is aangepast in verband met de integratie van wetten of onderdelen van wetten in de Omgevingswet. Daarnaast is in de opsomming de vermelding van de artikelen 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en 5:32 van de Awb geschrapt, omdat deze artikelen in het huidige artikel 20.4, onder b, van toepassing van artikel 20.3 zijn uitgezonderd.

Omdat de artikelen 8.40a en 8.42 van de Wm vervallen, vervalt ook het tweede lid van artikel 20.3. In het nieuwe tweede lid wordt de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in de Wabo vervangen door een verwijzing naar de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk, en de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet

Onderdeel DC (artikel 20.4 Wet milieubeheer)

Omdat de artikelen 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en 5:32 van de Awb, niet meer in artikel 20.3, eerste lid, zijn opgenomen, is onderdeel b van artikel 20.4 overbodig geworden. De redactie van de inhoud van onderdeel a van artikel 20.4 is verbeterd.

Onderdeel DD (Paragraaf 20.2 Wet milieubeheer)

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting op artikel 1.1, onderdeel FA, betreffende de wijziging van artikel 17.10 van de Omgevingswet.

Onderdeel DE (artikel 21.1 van de Wet milieubeheer)

Dit wetsvoorstel voorziet er in dat paragraaf 14.1 van de Wm vervalt. Om die reden vervalt in het eerste lid van artikel 21.1 de verwijzing naar die paragraaf.

Onderdeel DF (artikel 21.3 Wet milieubeheer)

Voor artikel 21.3, dat als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn¹⁷⁴ in de Wm is opgenomen, komt in de plaats artikel 20.6, vierde lid, van de Omgevingswet, dat voorziet in een verplichting voor een bestuursorgaan om op verzoek van de betrokken minister ter voldoening aan informatieverplichtingen gegevens te verstrekken aan de Europese Commissie.

Onderdeel DG (artikel 21.6 Wet milieubeheer)

Artikel 21.6 is aangepast aan de tekst van de Wm, zoals die in dit wetsvoorstel wordt gewijzigd.

¹⁷⁴ Wetsvoorstel ligt ter behandeling bij de Eerste Kamer; Kamerstukken I, 34 287.

Onderdeel DH (artikel 22.1 Wet milieubeheer)

Artikel 22.1 is aangepast aan de tekst van de Wm zoals die in dit wetsvoorstel wordt gewijzigd. Het oude tweede en derde lid vervallen, omdat de algemene regels voor inrichtingen zijn geïntegreerd in artikel 4.3 van de Omgevingswet en het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. In verband met het gewijzigde artikel 8.40 is een nieuw tweede lid opgenomen, waarin de relatie tussen dat artikel en artikel 4.3 van de Omgevingswet wordt geregeld. In verband met de overheveling van onderdelen van de Waterwet naar de Omgevingswet wordt de verwijzing naar die wet in het nieuwe zesde lid van artikel 22.1 vervangen door een verwijzing naar de Omgevingswet en vervalt de Waterwet in de opsomming van het nieuwe achtste lid.

Artikel 8.23 (Wet vervoer gevaarlijke stoffen)

Onderdeel A (artikel 2 Wet vervoer gevaarlijke stoffen)

Dit onderdeel wordt gewijzigd, omdat in de Omgevingswet het begrip “inrichting” niet meer terugkomt. Het begrip “inrichting” wordt vervangen door: uitsluitend op het terrein van een bedrijf en ten dienste van de uitoefening van het bedrijf. Hoewel deze bepaling een andere formulering krijgt, blijft de strekking hetzelfde als bij de wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in 2006. In de memorie van toelichting¹⁷⁵ bij het wetsvoorstel tot die wijziging is aangegeven dat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen niet meer van toepassing is op vervoer dat uitsluitend plaatsvindt binnen inrichtingen (hierna: op het terrein van een bedrijf), omdat dit tot ongewenste effecten leidde. De aard van de voorschriften is dusdanig dat hieraan op het terrein van een bedrijf niet altijd kan worden voldaan en dat het over het algemeen niet zinvol is¹⁷⁶. Op bladzijde 12 van de memorie van toelichting¹⁷⁷ worden als voorbeelden van vervoer op het terrein van een bedrijf genoemd: vorkheftrucks die de nog gedeeltelijk onverpakte gevaarlijke stoffen van het ene magazijn naar het andere brengen of een volledig geautomatiseerd systeem waarmee containers binnen een terminal worden verplaatst. Het gaat hier om het interne transport tijdens een productieproces.

Er wordt een uitzondering gemaakt voor spoorwegemplacementen en havens. De Wet vervoer gevaarlijke stoffen is hierop wel van toepassing, omdat op deze terreinen de vervoershandelingen die uitsluitend gericht zijn op bedrijfsactiviteiten lastig te scheiden zijn van vervoershandelingen die gericht zijn op vervoersbewegingen. Voor havens en spoorwegemplacementen geldt daarom dat er verschillende regimes van toepassing kunnen zijn. In het kader van de bescherming van de fysieke leefomgeving kunnen, onder andere aan de vervoershandelingen, algemene regels worden verbonden of aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit voorschriften worden verbonden. Daarnaast is op de vervoershandelingen de Wet vervoer gevaarlijke stoffen van toepassing. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van die wet is aangegeven dat er sprake zou kunnen zijn van enige overlap tussen de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en andere wetten¹⁷⁸. Dit betekent niet dat er tegenstrijdige voorschriften voor een onderwerp worden geregeld, maar dat de voorschriften elkaar aanvullen vanuit hun verschillende doelstellingen.

Tenslotte wordt in dit onderdeel bepaald dat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen van toepassing blijft als het vervoer op het terrein van een bedrijf toch over de openbare weg plaatsvindt. Bij sommige bedrijven is het voor een ieder mogelijk om dwars over het terrein te rijden. Dan is er sprake van een openbare weg. In veel gevallen zal het terrein zijn afgesloten door middel van slagbomen, meldposten en hekken, waardoor de weg niet toegankelijk is voor een ieder.

¹⁷⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 328, nr. 3, blz. 12.

¹⁷⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 328, nr. 3, blz. 5.

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 328, nr. 3, blz. 12.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 328, nr. 3, blz. 7.

Artikel 8.24 (Wet voorkoming verontreiniging door schepen)

De artikelen 6.3 en 6.6 van de Waterwet komen terug in de artikelen 4.3, tweede lid, aanhef en onder b, en 5.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet. Deze bepaling van de Omgevingswet regelt dat bij algemene maatregel van bestuur voor de doelen van de Omgevingswet regels gesteld kunnen worden over stortingsactiviteiten op zee en regels over de vergunningplicht van een dergelijke activiteit. Artikel 5 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen komt terug in de artikelen 4.3, tweede lid, aanhef en onder b, en 5.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet.

De bestaande wettekst van artikel 42 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen verwijst naar artikel 5, eerste lid, onder b. Onder b van die bepaling ziet daarentegen alleen op verboden lozingen van ballastwater en sedimenten vanaf schepen. Er is een omissie ontstaan bij het verletteren in Stb. 2011, 392, waar een nieuw onderdeel b is ingevoegd, met deze wijziging wordt verwezen naar artikel 5, eerste lid, onder c, van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

HOOFDSTUK 9 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Artikel 9.1 (Erfgoedwet)

Onderdeel A (artikel 3.3 Erfgoedwet)

De verwijzing in het vijfde lid van artikel 3.3 van de Erfgoedwet naar de omgevingsvergunning voor rijksmonumentenactiviteiten in de Wabo moet met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vervangen door de verwijzing naar de opvolger van dit artikel in de Omgevingswet.

Onderdelen B en C (artikelen 3.16 en 3.17 Erfgoedwet)

De bij amendement in de Erfgoedwet opgenomen artikelen 3.16 en 3.17¹⁷⁹ bevatten een expliciete bevoegdheid van de gemeenteraad en provinciale staten om een erfgoedverordening vast te stellen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal deze bevoegdheid niet langer betrekking kunnen hebben op regels over de fysieke leefomgeving. Voor zover het gaat om regels over het behoud en beheer van cultureel erfgoed als bedoeld in de Omgevingswet, moeten die regels worden opgenomen in een omgevingsplan of omgevingsverordening, waarvoor instructieregels als bedoeld in artikel 2.24 van de Omgevingswet worden gesteld. Daarom wordt voorgesteld om dit in beide artikelen te verduidelijken met een nieuw in te voegen tweede lid, waaruit dit expliciet blijkt. Dit voorkomt misverstanden over de onderlinge verhouding tussen Erfgoedwet en Omgevingswet. Concreet betekent dit dat de artikelen 3.16 en 3.17 van de Erfgoedwet na de inwerkingtreding van de Omgevingswet voornamelijk beperkt zullen blijven tot cultuurgoederen (roerend cultureel erfgoed). De regels in een dergelijke erfgoedverordening kunnen alleen nog betrekking hebben op cultureel erfgoed als bedoeld in bijlage A bij artikel 1.1 van de Omgevingswet voor zover het geen regels betreft die de fysieke leefomgeving (direct) raken, zoals subsidiebepalingen.

Onderdeel D (artikel 5.12 Erfgoedwet)

Het Centraal archeologisch informatiesysteem (hierna: ARCHIS) dat op grond van artikel 5.12 van de Erfgoedwet wordt bijgehouden, bevat de beslissingen op aanvragen om een archeologische monumentenvergunning op grond van artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988. Nu deze vergunning opgaat in de omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet, moeten ook de beslissingen op aanvragen om die omgevingsvergunning in ARCHIS worden opgenomen. Daartoe wordt artikel 5.12, eerste lid, onderdeel b, van de Erfgoedwet in die zin uitgebreid.

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 109, nr. 37 en 38.

HOOFDSTUK 10 MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Artikel 10.1 (Algemene wet bestuursrecht)

Onderdeel A

Bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep)

Bijlage 1 bij de Awb bevat de Regeling rechtstreeks beroep. In die regeling is bepaald in welke gevallen voorafgaand aan het instellen van beroep bij de bestuursrechter geen bezwaar kan worden gemaakt (artikel 7:1, eerste lid, onder g, Awb). Onder de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving is in een aantal gevallen sprake van rechtstreeks beroep. Het gaat dan om de thans onder bijlage 1 gebrachte besluiten op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Waterwet, de Wabo en de Wro. Omdat de grondslag voor die besluiten als gevolg van de Invoeringswet Omgevingswet vervalst, worden die wetten in de opsomming van bijlage 1 geschrapt. Daarnaast wordt bijlage 1 aangevuld met een aantal besluiten op grond van de Omgevingswet die in de plaats komen van besluiten waartegen nu vaak ook geen bezwaarmogelijkheid openstaat.

Besluit tot weigering van een ontheffing op grond van artikel 2.32 (onderdeel a)

Op besluiten over het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet is artikel 16.85, zoals dat artikel gewijzigd wordt door dit wetsvoorstel, van toepassing. Dit betekent dat die besluiten qua beroepsmogelijkheid en daarmee ook de mogelijkheid om voorafgaand aan beroep bezwaar te maken, het 'onderliggende' besluit volgen.

Dat artikel ziet daarentegen niet op de weigering om een ontheffing van instructieregels te geven. Voor besluiten tot weigering van een ontheffing van instructieregels wordt voorgesteld dat hiertegen geen bezwaar kan worden gemaakt als de besluiten betrekking hebben op een ontheffing van een regel over een besluit waartegen ook geen bezwaar kan worden gemaakt. Thans staat tegen ontheffingen als bedoeld in de artikelen 4.1a en 4.3a van de Wro geen bezwaarmogelijkheid open.

Besluit tot het geven van instructies op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 (onderdeel b)

Gelet op het bestuurlijke karakter van instructies en het geringe aantal te verwachten zaken en om de geschillen in tijd te bekorten kan er geen bezwaar worden gemaakt. Het gaat hier alleen om instructies die niet worden gevolgd door een besluit en waarop om die reden artikel 16.85 van de Omgevingswet niet van toepassing is.

Besluit tot indeplaatsstelling op grond van artikel 2.36, tweede lid, van de Omgevingswet (onderdeel c)

Tegen een besluit tot indeplaatsstelling op grond van artikel 3.13, derde lid, van de Waterwet staat nu geen bezwaarmogelijkheid open. Onderdeel c sluit hierbij aan. Dit betreft overigens alleen de situatie dat het beroep is ingesteld door een bestuursorgaan van een waterschap, want in onderdeel B wordt voorgesteld de mogelijkheid van beroep door anderen uit te sluiten.

Besluit omtrent vergoeding van kosten op grond van de artikelen 13.3 en 13.4 van de Omgevingswet (onderdeel d)

Dit besluit komt onder meer in de plaats van het besluit op grond van de artikelen 6.8 en 6.9 van de Wro. Tegen een dergelijk besluit kan nu ook geen bezwaar worden gemaakt.

Interventiebesluit op grond van artikel 16.21 van de Omgevingswet (onderdeel e)

Dit instrument komt in de plaats van de reactieve aanwijzing op grond van de Wro. Hiertegen staat nu ook geen bezwaarmogelijkheid open.

Gedooptplichtbeschikkingen op grond van de Omgevingswet, die onder meer de besluiten op grond van de Wet belemmeringen wet privaatrecht vervangen, worden niet in bijlage 1 opgenomen. In de Omgevingswet is voor gedooptplichtbeschikkingen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb voorgeschreven.

Het besluit over instemming, als opvolger van een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo, is niet opgenomen omdat daarop artikel 16.85 van de Omgevingswet van toepassing is.

Onderdeel B

Bijlage 2, artikel 1 (negatieve lijst)

Artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2) bij de Awb bevat de zogenoemde negatieve lijst. Deze lijst bevat de besluiten die van beroep zijn uitgesloten. Op de huidige negatieve lijst zijn besluiten opgenomen waarvoor de grondslag als gevolg van de Invoeringswet Omgevingswet vervalt. Het gaat hier om besluiten op grond van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mijnbouwwet, de Ontgrondingenwet, de Tracéwet, de Waterwet, de Wabo, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet luchtvaart, de Wm en de Wro.

Daarom vervallen de zinsneden over de hiervoor genoemde wetten, met uitzondering van de Wet luchtvaart en de Wm. De verwijzingen naar bepalingen in de Wet luchtvaart en de Wm zijn daarnaast in technische zin aangepast aan de tekst van die wetten zoals die als gevolg van de Invoeringswet Omgevingswet komt te luiden.

De negatieve lijst wordt daarnaast aangevuld met een aantal besluiten op grond van de Omgevingswet die voor een belangrijk deel in de plaats komen van besluiten die nu ook op de negatieve lijst staan. De volgende besluiten zijn opgenomen.

Delegatiebesluit op grond van artikel 2.8 (onderdeel a)

Artikel 2.8 maakt het mogelijk dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening bij delegatiebesluit delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordening. Gezien het bestuurlijke karakter hiervan, wordt beroep tegen een dergelijk besluit uitgesloten.

Regeling tot aanwijzing en geometrische begrenzing van beperkingengebieden op grond van artikel 2.21, eerste lid, in samenhang met artikel 2.21a, eerste lid (onderdeel b)

Op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb staat er geen beroep open tegen besluiten die een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel inhouden (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb). Zoals in paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, valt uit de jurisprudentie geen eenduidige lijn af te leiden omtrent de vraag of de aanwijzing van een (beperkingen)gebied die deel uitmaakt van dezelfde verordening waarin de regels tot beperking van het gebruik zijn gesteld, een onderdeel van het algemeen verbindend voorschrift is of een concretiserend besluit van algemene strekking. Wanneer het werkingsgebied van een algemeen verbindend voorschrift wordt vastgelegd in een ander besluit dan de regel zelf wordt de aanwijzing van dat gebied echter vaak gezien als een concretiserend besluit van algemene strekking (bas). Deze lijn komt duidelijk naar voren in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3514: "Indien niet in de verordening zelf een gebied is aangewezen waar een verbod of gebod geldt, maar is bepaald dat aanwijzing geschiedt bij nader besluit van het orgaan dat de verordening heeft vastgesteld of van een ander orgaan, is die aanwijzing een concretiserend besluit van algemene strekking."

Gevolg hiervan is dat er tegen de gebiedsaanwijzing bezwaar en beroep open staat. Dit zou onder omstandigheden ook aan de orde kunnen zijn bij het aanwijzen van een beperkingengebied. De aanwijzing en geometrische begrenzing van beperkingengebieden door het Rijk vindt straks plaats op grond van het voorgestelde artikel 2.21 van de Omgevingswet. Op de negatieve lijst wordt verwezen naar artikel 2.21 in samenhang met artikel 2.21a, eerste lid, dat een aanvullende regeling ten opzichte van de in artikel 2.21 opgenomen regeling bevat. Het voorgestelde artikel 2.21a, tweede lid, voorziet er in dat het beperkingengebied –zolang het niet is aangewezen en begrensd- van rechtswege bestaat uit de locatie van het werk of object en een bij algemene

maatregel van bestuur bepaalde locatie daaromheen, in de vorm van een afstand vanuit het werk of object waarvoor het beperkingengebied wordt ingesteld. De feitelijke aanwijzing en begrenzing gebeurt vervolgens bij ministeriële regeling, die onder omstandigheden als concretiserend besluit van algemene strekking zou kunnen worden aangemerkt. Voor zover daarbij de grens van het beperkingengebied, zoals die als gevolg van het artikel 2.21a, tweede lid, ligt, wordt aangehouden, heeft het aanwijzen en begrenzen van het beperkingengebied geen (nieuwe) rechtsgevolgen en is een beroepsmogelijkheid niet gewenst. Dat komt tot uitdrukking in het voorgestelde artikel. Als bij de aanwijzing en begrenzing wordt afgeweken van de locaties die het beperkingengebied voorafgaand aan de aanwijzing van rechtswege omvat, geldt de hoofdregel van de Awb en kan beroep worden ingesteld.

Deze regeling komt overeen met de regeling die sinds 1 juli 2014 geldt voor waterstaatswerken (bijlage 2 bij de Awb is daartoe gewijzigd via artikel IV van de wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving¹⁸⁰). Sinds de invoering van die regeling geldt de beroepsmogelijkheid niet voor de locatie van het waterstaatswerk zelf, maar wel voor de daaraan grenzende beschermingszone die voor elk waterstaatswerk op maat wordt vastgesteld. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is het geometrisch begrenzen van beperkingengebieden en daarmee ook de mogelijkheid voor begrenzingen op maat en de daaraan gekoppelde mogelijkheid van beroep nieuw. De beperkingengebieden voor wegen vallen onder de huidige Wet beheer rijkswaterstaatswerken samen met de locatie van het werk. De beperkingengebieden voor hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen werden begrensd door in de spoorregelgeving opgenomen vaste afstanden.

Besluit tot indeplaatsstelling op grond van artikel 2.36, tweede lid (onderdeel c)

Dit besluit wordt slechts op de negatieve lijst ondergebracht, voor zover het beroep wordt ingesteld door een ander dan een bestuursorgaan van het waterschap. Dit komt overeen met de huidige regeling voor een besluit op grond van artikel 3.13, derde lid, van de Waterwet.

Legger (artikel 2.39) (onderdeel d)

De legger staat nu ook op de negatieve lijst. Tegen een legger staat in de huidige wetgeving wel beroep open "voor zover daarbij de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone als bedoeld in die wet wordt vastgesteld". De onderdelen waar nu beroep tegen openstaat, zullen niet meer in de legger worden opgenomen, maar in de waterschapsverordening. De waterschapsverordening is, gelet op de hoofdregel van de Awb dat geen beroep openstaat tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften, niet vatbaar voor beroep.

Omgevingsvisie (artikel 3.1) en programma's (artikelen 3.4, 3.6 tot en met 3.10, 3.14 en 3.15) (onderdeel e respectievelijk f)

Het besluit tot vaststelling van een omgevingsvisie of programma is in de regel geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb en om die reden niet appellabel. Om ieder misverstand hierover uit te sluiten worden die besluiten eveneens opgenomen op de negatieve lijst. Ook de structuurvisies, gebaseerd op hoofdstuk 2 van de Wro, milieubeleidsplannen op grond van de Wm, het nationale waterplan en het nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit staan om die reden thans op de negatieve lijst.

Onder de Omgevingswet wordt daarentegen wel beroep opengesteld tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Dit geldt voor programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Zo staat tegen die onderdelen van het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Wet natuurbescherming ook beroep open. Het beroep tegen die onderdelen van dat beheerplan kan uitsluitend betrekking hebben op de beschrijving van de activiteiten die in dat programma zijn opgenomen.

¹⁸⁰ Stb. 2014, 21.

Vorbereidingsbesluit (artikelen 4.14 tot en met 4.16) (onderdeel g)

Ook het voorbereidingsbesluit wordt opgenomen op de negatieve lijst. Het voorbereidingsbesluit heeft het karakter van een tijdelijke noodmaatregel die gericht is op het voorkomen van activiteiten die het doel van een in voorbereiding zijnde wijziging van een omgevingsplan of een omgevingsverordening kunnen doorkruisen. Denk aan bouwwerken die nog snel worden opgericht op plaatsen waar in de nieuwe in voorbereiding zijnde regeling geen bouwwerken meer worden toegelaten. Daartoe kan het voorbereidingsbesluit tijdelijke voorbeschermingsregels toevoegen aan een omgevingsplan of een omgevingsverordening. Bij dit tijdelijke noodkarakter van het voorbereidingsbesluit past het niet dat daartegen beroep wordt opengesteld. Dit sluit ook aan bij de in de Wet ruimtelijke ordening gemaakte keuze om geen beroep open te stellen tegen het daarin opgenomen vergelijkbare voorbereidingsbesluit. Het niet appellabel zijn van een voorbereidingsbesluit heeft voor omgevingsplannen, die wel appellabel zijn, tot gevolg dat daarin dus ook niet-appellabele regels kunnen zijn opgenomen. De met een voorbereidingsbesluit toegevoegde voorbeschermingsregels zullen in het digitaal raadpleegbare omgevingsplan als zodanig herkenbaar zijn. Een omgevingsverordening is niet appellabel, zodat daarin geen onderscheid bestaat tussen wel en niet-appellabele regels. Ook in de omgevingsverordening zullen de tijdelijke voorbeschermingsregels overigens herkenbaar zijn.

Voorkeursbeslissing op grond van artikel 5.47, eerste lid, onder b (onderdeel h)

Een voorkeursbeslissing op grond van artikel 4, eerste lid, onder c, van de Tracéwet, waarvoor de voorkeursbeslissing op grond van artikel 5.47 in de plaats komt, is thans ook uitgesloten van de mogelijkheid van beroep. Een voorkeursbeslissing is een politiek-bestuurlijk besluit en om die reden staat er dan ook geen beroep tegen open. Een voornemen als bedoeld in artikel 5.45 van de Omgevingswet is geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. Een voornemen is om die reden niet appellabel. Dit is naar huidige recht ook niet het geval.

Besluit op grond van artikel 5.48, derde lid (onderdeel i)

Volgens artikel 5.48, derde lid, van de Omgevingswet beslist het bevoegd gezag of de voorgedragen mogelijke oplossingen in het kader van de projectprocedure redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen. Deze bepaling is bij amendement in de Omgevingswet opgenomen. In de toelichting bij dit amendement is aangegeven dat de beslissing van het bevoegd gezag aangemerkt wordt als besluit, waarvoor de mogelijkheid tot bezwaar en beroep zal worden uitgesloten. Om deze uitsluiting van bezwaar en beroep te realiseren, wordt artikel 5.48, derde lid, toegevoegd aan artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb.

Het besluit over instemming, als opvolger van een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo, is niet opgenomen, omdat daarop artikel 16.85 van de Omgevingswet van toepassing is.

Bijlage 2, artikel 2 (beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State)

In artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb zijn de besluiten opgenomen waartegen beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op de huidige negatieve lijst zijn besluiten opgenomen waarvoor de grondslag als gevolg van de Invoeringswet Omgevingswet vervalt. Het betreft de Ontgrondingenwet, de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Chw, de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Ontgrondingenwet, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterwet, de Wabo, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wro en de Mijnbouwwet. De zinsneden over de hiervoor genoemde wetten, met uitzondering van de Mijnbouwwet, vervallen. De zinsneden over de Waterschapswet, de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels en de Wm zijn daarnaast in technische zin aangepast aan de tekst van die wetten zoals die als gevolg van de Invoeringswet Omgevingswet komt te luiden. Bijlage 2 van artikel 2 wordt daarnaast aangevuld met een aantal besluiten op grond van de Omgevingswet die in de plaats komen van besluiten waartegen nu ook geen beroep in twee instanties openstaat.

De volgende besluiten zijn opgenomen:

Omgevingsplan (artikel 2.4) (onderdeel a)

Het is wenselijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van een beroep tegen een omgevingsplan, omdat op basis van dit omgevingsplan vervolgens ook omgevingsvergunningen worden verleend. Deze benadering betekent concreet voor de Omgevingswet dat is gekozen voor beroep in één instantie voor het omgevingsplan. Dit geldt ook voor het opnemen van regels in het omgevingsplan over een project van publiek belang (artikel 5.55). De keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een omgevingsplan sluit bovendien aan bij de rechtsbescherming die thans tegen het bestemmingsplan openstaat.

Besluit tot weigering van een ontheffing op grond van artikel 2.32 (onderdeel b)

Op besluiten over een ontheffing op grond van artikel 2.32 van de Omgevingswet is artikel 16.85 van de Omgevingswet, zoals dat artikel gewijzigd wordt door dit wetsvoorstel, van toepassing. Dat artikel ziet daarentegen niet op de weigering om een ontheffing van instructieregels te geven. Voor besluiten tot weigering van een ontheffing van instructieregels wordt voorgesteld dat hiertegen beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat als de besluiten betrekking hebben op een ontheffing van een regel over een besluit waartegen ook alleen in eerste en enige aanleg beroep bij die bestuursrechter openstaat.

Besluit tot het geven van instructies op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 (onderdeel c)

Voor instructies op grond van artikel 2.33 of 2.34 van de Omgevingswet die niet worden gevolgd door een besluit en waarop om die reden artikel 16.85 van de Omgevingswet niet van toepassing is, geldt de keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierbij wordt aangesloten bij de huidige vergelijkbare rechtsfiguren in de Wro. Voor die gevallen waarbij geen besluit volgt, geldt nu ook dat er rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet worden ingesteld.

Projectbesluit (afdeling 5.2) (onderdeel d)

Ook voor projectbesluiten is vanwege de wens om snel duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van een beroep, gekozen voor beroep in één instantie. Ook tegen tracébesluiten en projectplannen op grond van de Waterwet staat nu beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Besluiten ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 (onderdeel e)

De keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt eveneens voor uitvoeringsbesluiten van een projectbesluit. Dit komt overeen met de situatie onder het huidige recht, bijvoorbeeld bij tracébesluiten op grond van de Tracéwet.

Interventiebesluit op grond van artikel 16.21 (onderdeel f)

Evenals nu geldt voor de reactieve aanwijzing op grond van de Wro, staat tegen een interventiebesluit op grond van artikel 16.21 van de Omgevingswet in eerste en enige aanleg beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Besluit over goedkeuring projectbesluit waterschap op grond van artikel 16.72 (onderdeel g)

De besluiten over goedkeuring van een projectbesluit van het dagelijks bestuur van een waterschap, en besluiten tot uitwerking of wijziging daarvan, worden onder artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb gebracht. Dit sluit aan op artikel 16.87, eerste lid, van de Omgevingswet, waarin de beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over beroepen tegen projectbesluiten en besluiten over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.72 is geregeld.

Artikel 10.2 (Burgerlijk Wetboek)

(artikelen 5:33, 5:40, 5:50, 5:99, 6:259, 7:274, 7:296, 7:309, 7:310, 7:319, 7:377 en 7:381 Burgerlijk Wetboek)

In een aantal artikelen wordt het begrip “bestemming” gehanteerd dat bedoeld is om functies van gronden aan te duiden in bestemmingsplannen. Dit begrip komt in de Omgevingswet niet meer terug. Daarvoor in de plaats komt het begrip “functie”. De functie is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft. In de Omgevingswet gaat het om toedelen van functies aan locaties in plaats van het aanwijzen van bestemmingen van gronden. Met het toedelen van functies aan locaties wordt aangegeven welke functies die locaties hebben en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend. Het begrip “bestemming” zoals dat wordt gehanteerd in het kader van een bestemmingsplan, wordt vervangen door het begrip “functie” en het begrip “bestemmingsplan” wordt vervangen door: omgevingsplan.

(artikelen 5:121 en 5:127a Burgerlijk Wetboek)

In artikel 121, vierde lid, en artikel 127a, eerste lid, van Boek 5 wordt de verwijzing naar “artikel 1a, eerste lid, of 1b, tweede lid, van de Woningwet” vervangen door een verwijzing naar artikel 1.7 van de Omgevingswet, voor zover dat betrekking heeft op nadelige gevolgen voor de staat van bouwwerken en de directe omgeving van die bouwwerken, of de op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet gestelde regels voor het in stand houden van bouwwerken. Deze wijziging is een gevolg van vervanging van de artikelen 1a en 1b van de Woningwet door die artikelen van de Omgevingswet. Voor een inhoudelijke toelichting op die vervanging wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.9 van de Invoeringswet Omgevingswet, in het bijzonder de wijziging van de artikelen 13b, 14 en 17 van de Woningwet.

(artikel 6:176 Burgerlijk Wetboek)

De vergunning voor een milieubelastende activiteit, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, is ontleend aan artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo.¹⁸¹

(artikel 7:235 Burgerlijk Wetboek)

De vergunning voor een bouwactiviteit, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, is ontleend aan artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo.

Artikel 10.3 (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)

Onder de Wabo is de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet bibob), er alleen bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. In het voorgestelde artikel 5.1 van de Omgevingswet is de vergunningplicht voor een bouwactiviteit gesplitst in een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit) en een vergunningplicht voor een bouwactiviteit die alleen aan de regels voor technische bouwactiviteit uit het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving zal worden getoetst. In de Omgevingswet ziet dus de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te weigeren zowel op een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a, bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk als een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder a. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 1, eerste lid, onder c, onderdeel 6°, van de Wet bibob naar beide onderdelen van artikel 5.1 van de Omgevingswet te verwijzen. Tevens blijft de bevoegdheid bestaan om een omgevingsvergunning te weigeren op grond van artikel 3 van de Wet bibob bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. In dat verband is van belang dat onder andere als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip, meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit zullen vallen dan de (milieu)activiteiten waarop de bibob-gronden van toepassing waren. Dit betekent dat de bibob-gronden niet onverkort op iedere aanvraag om een

¹⁸¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 485.

omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar dat voor deze activiteit een grondslag is opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de gevallen aan te wijzen waarvoor dit geldt.

Omdat artikel 5.40, tweede lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet de mogelijkheid biedt om een omgevingsvergunning in te trekken, in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bibob, is deze mogelijkheid toegevoegd aan dit onderdeel.

Artikel 10.4 (Wet Justitie-subsidies)

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 17.10 van de Omgevingswet (in hoofdstuk 1 van deze wet).

Artikel 10.5 (Wet op de economische delicten)

Algemeen

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 1 en 1a van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed) volgen voor het leeuwendeel logischerwijze uit de stelselherziening.¹⁸² De verwijzing in deze twee artikelen naar (bepalingen uit de) wetten die in het kader van de stelselherziening worden ingetrokken, komen te vervallen. Dit artikel bevat dus een doorvertaling in de Wed van alle in deze Invoeringswet Omgevingswet opgenomen wijzigingen in de hoofdstukken 2 tot en met 9. Voor zover onder het regime van de Omgevingswet identieke of vergelijkbare regels terugkeren, worden deze zoveel mogelijk beleidsneutraal 'teruggeplaatst' binnen de indeling van artikel 1a van de Wed. Met de stelselherziening is namelijk in het algemeen geen wijziging beoogd in de strafmaat (maximum boete) die via de artikelen 1a en 6 van de Wed wordt gekoppeld aan een overtreding van die regels. Ook de overheveling van een zogenaamde zelfstandige strafbaarstelling naar artikel 1a van de Wed wordt zo beleidsneutraal mogelijk gedaan door aan te sluiten bij die categorie uit dat artikel, die het dichtst in de buurt ligt van de huidige strafmaat. Soms is wel een uitdrukkelijke beleidswijziging beoogd. Waar daarvan sprake is, wordt deze voorgenomen wijziging afzonderlijk toegelicht.

Bij de voorgestelde rubricering binnen artikel 1a van de Wed is aangesloten bij de tariefstelling voor de bestuurlijke boete (zie paragraaf 18.1.4 in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel en onderstaande tabel), zodat het of voor de maximale boete voor een identieke overtreding niet uitmaakt of beboeting plaatsvindt via de bestuurlijke of via de strafrechtelijke handhaving, of zodat het strafrechtelijke boetemaximum hoger uitvalt. Hiermee wordt conform het (ongevraagd) advies van de Afdeling advisering van de Raad van State¹⁸³ gestreeft naar een goede afstemming tussen het bestuursrecht en het strafrecht waar het de hoogte van boetes betreft voor dezelfde of soortgelijke overtredingen. Die aansluiting wordt alleen gemist bij de spoorwegwetgeving, waar gekozen is voor een andere tariefstelling dan via de boetecategorieën van (artikel 23 van) het Wetboek van Strafrecht.

Tabel vergelijking maximumboetetarief bestuurlijke en strafrechtelijke boete

Beboetbare feiten paragraaf 18.1.4		Maximum bestuurlijke boete	Maximum strafrechtelijke boete (1a Wed)
Milieuregels Seveso-richtlijn	artikel 18.11	6 ^e categorie € 820.000	5 ^e categorie € 82.000

¹⁸² In dit tekstvoorstel is nog geen rekening gehouden met de wijzigingen die de Omgevingswet ondergaat door hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel.

¹⁸³ Advies van 13 juli 2015, no. W03.15.0138/II, Stcrt. 2015, 30280 en Kamerstukken II 2015/2016, 34 300-VI, nr. 72.

		met verhoging: 10% jaaromzet	met verhoging: * 6° categorie of 10% jaaromzet
Bouw- en sloopregels	artikel 18.12	3° categorie € 8.200	4° categorie € 20.500
Erfgoed	artikel 18.13	5° categorie € 82.000	5° categorie € 82.000
Beperkingengebied luchthaven	artikel 18.14	5° categorie € 82.000	5° categorie € 82.000
Beperkingengebied spoor	artikel 18.15	artikel 80 Spoorwegwet € 225.000 artikel 44 Wet lokaal spoor € 225.000	5° categorie € 82.000
* Zie artikel 23, zevende lid, Wetboek van Strafrecht en artikel 6, eerste lid, laatste volzin, Wed.			

Rubricering binnen artikel 1a van de Wed

Bij de rubricering in de drie categorieën van artikel 1a van de Wed zijn – in de letter en geest van Aanwijzing 147 voor de regelgeving – de *milieudelicten* (in de terminologie van de Omgevingswet: “delicten begaan in het kader van een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit en een stortingsactiviteit op zee”), die een directe aantasting kunnen opleveren van het milieu, dan wel een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen, opgenomen in de zwaarste categorie (onderdeel 1°). Deze rubricering sluit aan bij in het verleden gemaakte keuzes.¹⁸⁴

Voorgesteld wordt in deze zwaarste categorie ook onder te brengen overtredingen begaan in het kader van (in de terminologie van de Omgevingswet) een rijksmonumentenactiviteit of activiteiten die het cultureel erfgoed of werelderfgoed betreffen en een beperkingengebiedactiviteit voor een luchthaven of spoorweg. Met dit voorstel wordt aangesloten bij de tariefstelling voor de maximale bestuurlijke boete voor deze overtredingen (zie de artikelen 18.13, 18.14 en 18.15 in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel).

Voorgesteld wordt de volgende delicten op te nemen in de lichtste categorie van artikel 1a, de overtredingen (onderdeel 3°): Het niet nakomen van regels gesteld in het kader van:

- de overige beperkingengebiedactiviteiten (dus voor een weg, een waterstaatswerk, een installatie in een waterstaatswerk),
- het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden,
- het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening,
- evenals het niet naleven van bij ministeriële regeling voorgeschreven administratieve verplichtingen ex artikel 4.3, derde lid, Omgevingswet (uitvoeringstechnische, administratieve en meet- en rekenvoorschriften).

Ook voor een andere administratieve verplichting – de meldingsplicht bij rechtsopvolging van een omgevingsvergunning (artikel 5.37, tweede lid) – wordt voorgesteld om deze in te delen in de categorie van overtredingen. Eenzelfde verplichting in de Wabo is nu hoger ingeschaald dan de identieke bepaling uit de Waterwet. Gekozen wordt voor een eenduidige indeling als administratieve overtreding. Voor de boetemaatstaf maakt deze terugplaatsing van de Wabo-melding met één categorie binnen de Wed niet uit: dit blijft de vierde categorie.

¹⁸⁴ Kamerstukken II 1992/93, 23 196, nr. 3.

Voor de resterende delicten wordt voorgesteld deze op te nemen in de middelste categorie (onderdeel 2°). Dit betreft overtreding van regels gesteld in het kader van:

- bouw- en sloopactiviteiten (inclusief de bouwstop-last),
- omgevingsplanactiviteiten,
- wateronttrekkingsactiviteiten,
- mijnbouwactiviteiten, en
- ontgrondingsactiviteiten.

Hierop geldt één uitzondering: voorgesteld wordt het niet naleven van gedoogplicht(beschikking)en onder te brengen in een speciale (nog lichtere) categorie overtredingen (dan artikel 1a, onder 3°): artikel 6, derde lid, van de Wed.

Kanttekeningen bij rubricering

Bij deze rubricering wordt de kanttekening geplaatst dat een deel van de algemene regels voor milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten in de stelselherziening wordt overgeheveld van de algemene maatregel van bestuur naar het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Dit gewijzigde niveau van regelgeving leidt in de voorgestelde tekstwijziging van artikel 1a van de Wed niet tot een andere indeling qua zwaarte van overtreding. Het niet naleven van de algemene regels die bij of krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet worden gesteld (in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening) voor activiteiten, die overeenkomen met de milieubelastende activiteit of de lozingsactiviteit, worden ingedeeld in artikel 1a, onder 1°, van de Wed.¹⁸⁵ Overigens gelden dergelijke activiteiten, waarvoor het omgevingsplan regels stelt en waarvan met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken, binnen de systematiek van het omgevingsplan niet als een "milieubelastende activiteit" maar als een omgevingsplanactiviteit en zullen de regels voor die activiteiten (bijvoorbeeld geluidnormen) ook in het omgevingsplan niet als milieuregels worden 'geoommerkt'. Dit laat onverlet dat het Openbaar Ministerie opzettelijke overtreding van die regels als misdrijf kan vervolgen, ook al staan die regels niet altijd herkenbaar als gelden voor 'milieubelastende activiteiten' in het omgevingsplan.

Bij deze rubricering past vervolgens de kanttekening dat de voorgestelde indeling, die nogmaals zoveel mogelijk aansluit bij de huidige indeling van artikel 1a van de Wed, grofmazig blijft. Er is een indeling voorgesteld op basis van de verschillende typen activiteiten. Het onderscheid tussen algemene regels of omgevingsvergunningen voor bepaalde typen activiteiten laat onverlet dat er binnen die categorieën een variëteit aan regels en voorschriften wordt gesteld. Die regels en voorschriften kunnen allerlei verschillende activiteiten betreffen binnen het ene type: zo onderscheidt (hoofdstuk 4 van) het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving alleen al meer dan honderd milieubelastende en lozingsactiviteiten. Voorts variëren die regels en voorschriften voor één activiteit van emissie-eisen en andere inhoudelijke voorschriften tot allerlei verplichtingen van meer of louter administratieve aard zoals meldings- en monitoringsplichten. Slechts een deel van de administratieve regels en voorschriften is in dit wetsvoorstel ingedeeld in de categorie overtredingen: alleen daar waar dit wetstechnisch op een eenvoudige wijze te realiseren is (artikel 4.3, derde lid, en artikel 5.37, tweede lid).

Idealiter zou een meer verfijnde indeling onder artikel 1a van de Wed worden voorgesteld, waarbij gedifferentieerd wordt binnen de verschillende typen vergunningvoorschriften of algemene regels.¹⁸⁶ In de huidige uitvoeringspraktijk krijgt deze differentiatie tussen de verschillende overtredingen, die achter één norm (overtreding van een algemene maatregel van bestuur of omgevingsvergunning) schuil kunnen gaan, overigens wel voldoende gestalte via een feitenboekje en strafvorderingsrichtlijnen.

¹⁸⁵ Waarmee wordt tegemoetgekomen aan het verzoek van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie om overtreding van bijvoorbeeld geluidregels door de horeca als misdrijf te kunnen blijven aanmerken (zie de brief van 31 augustus 2016 van het FP OM, inspraakreactie op de consultatieversie van het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving).

¹⁸⁶ Ambtelijk wordt verkend of zo'n verdergaande differentiëring binnen het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving haalbaar en zinvol is.

Onderdeel A (artikel 1 Wet op de economische delicten)

Uit artikel 1 van de Wed 'verdwijnt' tengevolge van de stelselherziening maar één enkele bepaling: dit betreft artikel 40 van de Mijnbouwwet (zie artikel 6.4 van dit wetsvoorstel). Het in artikel 40 van de Mijnbouwwet geregelde verbod om zonder vergunning een mijnbouwwerk op te richten (de zogenaamde 'mijnbouwmilieuvergunning') keert terug in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, van de Omgevingswet. De strafbaarstelling 'verhuist' dus van artikel 1, onder 2°, van de Wed naar artikel 1a, onder 2°, van de Wed. Deze verplaatsing heeft geen consequenties voor de strafmaat (zie artikel 6 van de Wed).

Onderdeel B (artikel 1a Wet op de economische delicten)

Zo beperkt als het aantal wijzigingen is in artikel 1 van de Wed, zo omvangrijk is het aantal wijzigingen in artikel 1a van de Wed. Deze wijzigingen worden per onderdeel van artikel 1a toegelicht.

Onderdeel 1°

De Waterwet, de Wabo en de Wet Luvo worden geheel of gedeeltelijk ingetrokken (zie de artikelen 8.1, de onderdelen h en m, en 8.10 van dit wetsvoorstel). Onderstaand volgt een korte toelichting per wet.

1° - sub a - Waterwet

Hoofdstuk 6 van de Waterwet vervalt (zie artikel 8.10, onderdeel C) en om die reden worden de verwijzingen naar de artikelen uit dat hoofdstuk uit artikel 1a, onderdeel 1°, van de Wed geschrapt. Deze artikelen, die betrekking hebben op vergunningplichten, algemene regels en een specifieke zorgplicht voor wateractiviteiten, keren in een andere redactionele gedaante maar inhoudelijk ongewijzigd terug in de Omgevingswet of het voorgenomen Besluit Activiteiten Leefomgeving. De bij deze vervangende artikelen behorende strafbaarstellingen keren dus ook terug in artikel 1a, onder 1°, van de Wed (zie hieronder bij sub c).

Ook artikel 10.1 van de Waterwet komt te vervallen (zie artikel 8.10, onderdeel J): hiervoor wordt een vervangende verwijzing opgenomen naar artikel 23.1 van de Omgevingswet.

Voor een toelichting op al deze wijzigingen wordt kortheidshalve verwezen naar ... van de memorie van toelichting en de transponeringstabel Omgevingsvergunning en de transponeringstabel Waterwet-Omgevingswet in bijlage 1 bij deze memorie van toelichting.

De overtreding van één artikel uit de Waterwet keert niet terug in artikel 1a, onderdeel 1°, van de Wed: het toegangsverbod (artikel 6.10 van de Waterwet). Voor droge en natte waterstaatswerken kent de huidige regelgeving een identieke verbodsbevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Milieu (artikel 6.10 van de Waterwet en artikel 6 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken). Nu beide bepalingen geïntegreerd zijn in artikel 2.40 van de Omgevingswet, moet gekozen worden voor één strafmaat. Het verbod ex artikel 6.10 van de Waterwet is ondergebracht in de zwaarste strafmaatcategorie met een geldboete van de vierde of vijfde categorie, terwijl het equivalent in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken als overtreding strafbaar is gesteld met een geldboete van de tweede categorie (zie artikel 11 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken). Voorgesteld wordt artikel 2.40 van de Omgevingswet te rubriceren als overtreding in artikel 1a, onder 3°, Wed, met een geldboete van de vierde categorie.

1° - sub a - Wabo (Wabo)

De Wabo wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 8.1, onderdeel h, van dit wetsvoorstel). Voor artikel 1a, onderdeel 1°, van de Wed betekent dit dat de strafbaarstelling van de verboden een milieubelastende activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo) respectievelijk te handelen in strijd met een voorschrift van zo'n vergunning (artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wabo) een nieuwe verwijzing krijgen, namelijk naar artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onderdeel b, respectievelijk artikel 5.5, aanhef en onderdeel a, van de Omgevingswet.

1° - sub a - Wet inzake de luchtverontreiniging (Wet luvo)

Ook de Wet luvo wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 8.1, onderdeel m, van dit wetsvoorstel). Voor artikel 1a, onderdeel 1°, van de Wed betreft dit de verwijzing naar de artikelen 91 en 92 van de Wet luvo. De verwijzing naar die artikelen uit de Wet luvo in dit onderdeel van artikel 1a Wed wordt vervangen door een verwijzing naar de artikelen 19.10, derde lid, en 19.12 van de Omgevingswet. Voor een toelichting op deze wijzigingen wordt korthedshalve verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting en de transponeringstabel Wet inzake de luchtverontreiniging-Omgevingswet in bijlage 1, onderdeel k, bij deze toelichting.

1° - sub b - Wet milieubeheer

De Wm wordt slechts gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 8.19 van dit wetsvoorstel). Zo blijven met name de hoofdstukken 9 (Stoffen en producten), 10 (Afvalstoffen) en 16 (Emissiehandel) in deze eerste module van deze stelselherziening achter in de Wm. De verwijzing naar diverse artikelen uit die hoofdstukken in artikel 1a, onderdeel 1°, van de Wed kan dus onverkort worden gehandhaafd.

De stelselherziening heeft wel consequenties voor andere hoofdstukken uit de Wm waarnaar wordt verwezen in artikel 1a, onderdeel 1°, van de Wed: de hoofdstukken 1 (Algemeen), 8 (Inrichtingen) en 17 (Maatregelen in bijzondere omstandigheden).

De verwijzing naar artikel 1.2, eerste lid, van de Wm (de provinciale milieuverordening) vervalt. De provinciale omgevingsverordening ex artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet wordt ondergebracht in artikel 1a, onder 3°, met uitzondering van de daarin opgenomen regels over de milieubelastende activiteit. De strafmaat blijft voor de regels uit de provinciale milieuverordening dus ongewijzigd.

De verwijzing naar artikel 1.3a, vierde lid, van de Wm wordt dienovereenkomstig vervangen door de verwijzing naar artikel 5.5, aanhef en onderdeel c, van de Omgevingswet.

De verwijzing naar een aantal artikelen uit titel 17.1 Wm (Maatregelen bij een ongevoon voorval) wordt vervangen door een verwijzing naar een aantal artikelen uit afdeling 19.1 Omgevingswet (Ongevoon voorval).

Voor een nadere toelichting op de wijzigingen in de Wm wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting bij artikel 8.22 en de transponeringstabel Wm in bijlage 1, onderdeel m, bij deze toelichting.

1° - sub c - Omgevingswet

Zoals bij de voorafgaande onderdelen al is toegelicht wordt in artikel 1a, onder 1°, van de Wed een aantal verwijzingen naar artikelen uit de Waterwet, Wabo, Wet luvo en de Wm vervangen door verwijzingen naar dienovereenkomstige artikelen uit de Omgevingswet. Voor de inhoud en strekking van al die artikelen, waarnaar wordt verwezen in dit onderdeel, wordt korthedshalve verwezen naar de tekst van de Omgevingswet zelf en de bijbehorende (artikelsgewijze) memorie van toelichting. Voor de vervanging van huidige bepalingen door nieuwe wordt korthedshalve verwezen naar de transponeringstabellen in bijlage 1 bij deze memorie van toelichting.

Voorgesteld wordt dus om in de zwaarste categorie van artikel 1a van de Wed in te delen:

- het niet naleven van de algemene regels die bij of krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet worden gesteld (in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening) voor activiteiten, die overeenkomen met de milieubelastende activiteit of de lozingsactiviteit;
- het niet naleven van de algemene regels die bij of krachtens artikel 4.3 van de Omgevingswet worden gesteld voor de milieubelastende activiteit, de lozingsactiviteit, de stortingsactiviteit op zee, activiteiten die cultureel erfgoed en werelderfgoed betreffen en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een luchthaven of een spoorweg;
- het verrichten van deze type activiteiten zonder of in strijd met een omgevingsvergunning (artikelen 5.1 en 5.5);
- het niet naleven van de op de vergunninghouder liggende zorgplicht voor de naleving van de omgevingsvergunning voor deze type activiteiten (artikel 5.37, eerste lid);
- het verrichten van deze type activiteiten in strijd met een projectbesluit (artikel 5.52);

- het niet naleven van door het bevoegd gezag opgelegde informatie- en maatregelverplichtingen in bijzondere omstandigheden (hoofdstuk 19), en
- de verplichting om maatregelen te treffen in het kader van een experiment (artikel 23.3, zesde lid).

In aansluiting bij de stortingsactiviteit op zee is in deze categorie ook overtreding van artikel 18.8 opgenomen: het zonder toestemming van de douane vertrekken met een vaartuig of luchtvaartuig uit Nederland bij een ernstige vermoeden van een (dreigende) overtreding van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d, of in samenhang daarmee artikel 5.5.

De bovenstaande indeling voor delicten die begaan worden in het kader van een rijksmonumentenactiviteit of een activiteit die (beschadiging of vernieling van) cultureel erfgoed of werelderfgoed betreft of in het kader van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven of een spoorweg sluiten aan bij de tariefstelling voor de bestuurlijke boete in paragraaf 18.1.4 van de Omgevingswet (zie hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel).

Voor delicten begaan in het kader van een rijksmonumentenactiviteit of beschadiging of vernieling van rijksmonumenten, betekent deze indeling een terugkeer naar het oorspronkelijke geldboetemaximum. Tot 1 oktober 2010 was het boetemaximum de vijfde categorie, per 1 oktober 2010 is – in het kader van de Wabo – het boetemaximum gewijzigd in de vierde categorie, overigens met de mogelijkheid om de naast hogere boetecategorie toe te passen (artikel 6, eerste lid, Wed, artikel 23, zevende lid, WvSr). Artikel 6, eerste lid, laatste volzin, van de Wed biedt namelijk de mogelijkheid om de naast hogere boete categorie toe te passen als “de waarde van de goederen met betrekking tot welke het economische delict is begaan hoger is dan het vierde gedeelte van het maximum van de geldboete”. Die financiële grens ligt dus al bij een rijksmonument of werelderfgoed ter waarde van € 20.500.¹⁸⁷ Feitelijk is dus vrijwel altijd de vijfde categorie van toepassing. Dan ligt het ook in de rede om die toepasselijke categorie zonder de omweg van een verhogingsmogelijkheid in de wetgeving te benoemen, zowel bij de tariefkeuze voor de bestuurlijke boetecategorie (zie het voorgestelde artikel 18.13 van de Omgevingswet) als hier bij de indeling in artikel 1a van de Wed. Bovendien biedt deze keuze de mogelijkheid om boven het maximum van € 82.000 uit te gaan als het een ernstige overtreding betreft of de overtreder een rechtspersoon is. Gelet op de “waarde van de goederen met betrekking tot welke het economische delict” wordt begaan, kan die verhogingsmogelijkheid van de vijfde naar de zesde categorie in bepaalde omstandigheden zeker aan de orde zijn. Bijvoorbeeld wanneer een (deel van een) (archeologisch) monument onherstelbaar is beschadigd of gesloopt zonder vergunning, zal een boete niet te laag moeten zijn in verhouding tot het bedrag dat gemoeid zou zijn met behoud van het (archeologisch) monument of winst die het de overtreder oplevert. Voorkomen moet worden dat de boete door de overtreder gerekend wordt tot kosten die op de spreekwoordelijke koop toe worden genomen. Overigens biedt de Wed naast de boete meer mogelijkheden om ‘de winst af te romen’: zie de maatregelen genoemd in artikel 8 van de Wed, waaronder een verplichting tot herstel op eigen kosten en de ontneming wederrechtelijk genoten voordeel. Bij (gedeeltelijke) vernietiging of sloop van gebouwde, aangelegde of archeologische rijksmonumenten is evenwel een bestraffende sanctie vaak nog de enige optie omdat de monumentale waarden al teniet zijn gedaan. Omdat de impact van beschadiging of vernieling van werelderfgoed maatschappelijk gezien minstens zo groot is als bij rijksmonumenten, ligt het in de rede om voor deze overtredingen tenminste dezelfde boetecategorie te introduceren. Het recente vonnis van het Internationaal Strafhof in Den Haag voor vernielingen van werelderfgoed in Timboektoe (Mali) – een veroordeling tot een celstraf van negen jaar – illustreert de wereldwijde maatschappelijke verontwaardiging en daarmee de ernst van dergelijke feiten.

Onderdeel 2°

De Chw, de Ontgrondingenwet, de Waterwet, de Wabo en de Wro komen geheel of – in het geval van de Waterwet – gedeeltelijk – te vervallen. Onderstaand volgt een korte toelichting per wet.

¹⁸⁷ Het zevende lid van artikel 23 van het Wetboek van Strafvordering biedt daarnaast de mogelijkheid om de naast hogere boete categorie toe te passen als de overtreding begaan is door een rechtspersoon.

2° - sub a – Crisis- en herstelwet

De Chw wordt ingetrokken (zie artikel 8.1, onder b, van dit wetsvoorstel). In artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed wordt verwezen naar artikel 2.16 van de Chw waarin een verbod is opgenomen om te handelen in strijd met een projectuitvoeringsbesluit of een daaraan verbonden voorschrift. De bijzondere rechtsfiguur van een 'projectuitvoeringsbesluit' keert niet terug in de Omgevingswet. Korte tijdshelpe wordt voor een nadere toelichting verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.1.

2° - sub a – Ontgrondingenwet

Ook de Ontgrondingenwet wordt ingetrokken (zie artikel 8.1, onder d, van dit wetsvoorstel). In artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed wordt verwezen naar de artikelen 3, eerste en tweede lid, 3a, 7 en 12 van de Ontgrondingenwet.

De eerste verwijzing betreft het verbod zonder vergunning te ontgronden en wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 5.5, eerste lid, onderdeel c, van de Omgevingswet. Anders dan met de verwijzing naar artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet wordt met de vervangende verwijzing naar artikel 5.5, eerste lid, onderdeel c, van de Omgevingswet niet ook expliciet strafbaar gesteld het "als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van enige onroerende zaak toelaten, dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaats heeft." In de Omgevingswet keert immers die verbodsbepaling voor deze categorie 'medeplegers' of 'medeplichtigen' niet terug. Dit laat onverlet dat deze betrokkenen bij een overtreding van het verbod zonder vergunning te ontgronden via de deelnemingsvormen uit het Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

De tweede verwijzing (naar artikel 3a) ziet op de naleving van de aan een ontgrondingenvergunning verbonden voorschriften en wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 5.5, onderdeel b, van de Omgevingswet.

De derde verwijzing (naar artikel 7) heeft betrekking op algemene regels voor (niet-vergunningplichtige) ontgrondingen, gesteld bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk bij provinciale verordening. Deze verwijzing wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 4.3, tweede lid, onderdeel a, respectievelijk naar artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet.

De laatste verwijzing (naar artikel 12 van de Ontgrondingenwet) ziet op de machtiging, verleend door het bevoegd gezag, om vooruitlopend op een onherroepelijke beslissing op een aanvraag om een vergunning alvast met de uitvoering van de ontgroning te mogen starten. Met deze verwijzing in artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed lijkt te zijn beoogd strafbaar te stellen dat zonder zo'n machtiging met de uitvoering van een ontgroning wordt aangevangen. Een afzonderlijke strafbaarstelling hiervan lijkt (bij nader inzien) overbodig, aangezien in dat geval ook wordt gehandeld zonder een verleende vergunning, dus in strijd met het verbod van artikel 5.5, eerste lid, onderdeel c, van de Omgevingswet. Bovendien keert een uitdrukkelijke machtigingsbevoegdheid als verleend in artikel 12 van de Ontgrondingenwet niet terug in de Omgevingswet. De verwijzing naar dit artikel uit de Ontgrondingenwet krijgt om die redenen geen vervangende verwijzing.

Korte tijdshelpe wordt voor een nadere toelichting op het intrekken van de Ontgrondingenwet verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.1 en de transponeringstabel Ontgrondingenwet in bijlage 1, onderdeel e, bij deze memorie van toelichting.

2° - sub a – Waterwet

De Waterwet wordt gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 8.9 van dit wetsvoorstel). Naast de diverse artikelen uit het in te trekken hoofdstuk 6 van de Waterwet, die gerubriceerd zijn in artikel 1a, onderdeel 1°, van de Wed, is één artikel uit datzelfde hoofdstuk ondergebracht in artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed. Dit betreft artikel 6.9, de regeling voor een ongewoon voorval waarbij de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam wordt verontreinigd of aangetast. De strafbaarstelling voor de nieuwe regeling voor ongewone voorvallen (afdeling 19.1 Omgevingswet) is – ter vervanging van de verwijzing naar titel 17.1 Wm – ondergebracht in artikel 1a, onderdeel 1°, van de Wed. Door integratie van deze regelingen pakt de vervangende verwijzing voor de strafrechtelijke handhaving van specifiek deze bepaling uit de Waterwet dus strafmaatverhogend uit: bij een (toekomstige, na inwerkingtreding van de Omgevingswet) opzettelijk veroorzaakt

ongewoon voorval waarbij de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam verontreinigd of aangetast raakt, kan een hogere (vrijheidsstraf en) boetecategorie worden toegepast.

2° - sub a – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wabo wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 8.1, onder h, van dit wetsvoorstel). De strafbaarstelling van de verboden andere 'projecten uit te voeren' dan 'het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk', dus alle overige onderdelen van artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo buiten onderdeel e, is ondergebracht in artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed. De verwijzing naar al deze Wabo-omgevingsvergunningen wordt vervangen door een verwijzing naar de dienovereenkomstige omgevingsvergunningen ex artikel 5.1 van de Omgevingswet. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar het verbod te handelen in strijd met een voorschrift van zo'n vergunning (artikel 2.3, aanhef en onder b, van de Wabo; artikel 5.5 van de Omgevingswet).

In artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed wordt voorts nog verwezen naar artikel 2.24, eerste lid, van de Wabo: de omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk. Deze verwijzing wordt niet vervangen door een verwijzing naar artikel 5.36, derde lid, van de Omgevingswet. Een zelfstandige verwijzing naar de termijnstelling in een omgevingsvergunning (artikel 5.36 van de Omgevingswet) is niet nodig, naast de reeds opgenomen verwijzing naar alle (dus ook deze) vergunningsvoorschriften via artikel 5.5 van de Omgevingswet.

2° - sub a – Wet ruimtelijke ordening

Ook de Wro wordt in haar geheel ingetrokken (zie artikel 8.1, onder m, van dit wetsvoorstel). Uit de Wro is slechts één bepaling ingedeeld in artikel 1a Wed. Dit betreft de verbodsbepaling van artikel 7.2 van de Wro om gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met:

- voorbereidingsbesluiten of
- met regels die (niet in een omgevingsvergunning) *krachtens* de Wro zijn gesteld en waarvan een overtreding is aangemerkt als een strafbaar feit.

De eerstbedoelde verwijzing in artikel 1a, onderdeel 2°, Wed naar de voorbereidingsbesluiten uit de Wro wordt niet vervangen door verwijzing naar de relevante bepalingen uit afdeling 4.2 Omgevingswet, waarin een vergelijkbare voorbereidingsbescherming wordt geboden (zie de op dit punt in dit wetsvoorstel gewijzigde artikelen 4.14, tweede lid, 4.15, tweede lid, en 4.16, tweede lid). De nieuwe regels over voorbereidingsbescherming gaan immers schuil achter de algemene grondslagen van de artikelen 4.1 (omgevingsplan en omgevingsverordening) en 4.3 (algemene maatregel van bestuur) van de Omgevingswet.

Onduidelijk is op welke regels of strafbare feiten met de andere verwijzing in artikel 7.2 van de Wro worden bedoeld. Nu in het kader van deze stelselherziening de Wro volledig wordt geïntegreerd in de Omgevingswet, ligt het in de rede om meer dan enkel de overtreding van voorbereidings-besluiten op te nemen in artikel 1a Wed. Uitbreiding qua strafbaarstelling in de Wed ten opzichte van de Wro wordt hieronder toegelicht onder het kopje *2° - sub d – Omgevingswet*. Voor een toelichting op de intrekking van de Wro wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting bij artikel 8.1 en de transponeringstabel Wet ruimtelijke ordening in bijlage 1, onderdeel I, bij deze memorie van toelichting.

2° - sub b – Wet milieubeheer

In artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed wordt verwezen naar een groot aantal bepalingen uit de Wm, met name voor wat betreft de hoofdstukken 8, 9, 10 en 17. Zoals hierboven bij *1° - sub b - Wet milieubeheer* al is opgemerkt, wordt de Wm slechts gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 8.19 van dit wetsvoorstel). De hoofdstukken 9 (Stoffen en producten), 10 (Afvalstoffen) en 11.A (Andere handelingen) blijven geheel achter in de Wm. De verwijzing naar de artikelen uit die hoofdstukken in artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed kan dus onverkort worden gehandhaafd. Dit geldt ook voor de ene verwijzing uit hoofdstuk 15 (Financiële bepalingen): artikel 15.32 van de Wm.

De stelselherziening heeft wel consequenties voor andere hoofdstukken, waarnaar wordt verwezen in artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed: de hoofdstukken 8 (Inrichtingen), 12 (Verslag-, registratie en meetverplichtingen) en 17 (Maatregelen in bijzondere omstandigheden).

De verwijzing naar de amvb-grondslagen in de artikelen 8.41, 8.42, 8.42a en 8.43 van de Wm komt te vervallen, gelet op artikel 8.19, onderdeel U, van dit wetsvoorstel. De Omgevingswet voorziet in een algemene, vervangende amvb-grondslag in artikel 4.3.

De verwijzing naar de diverse bepalingen uit hoofdstuk 12 komt te vervallen, gelet op artikel 8.19, onderdeel BA, van dit wetsvoorstel.

De verwijzing naar hoofdstuk 17 van de Wm bevat artikelen uit titel 17.1 (Maatregelen bij ongewone voorvallen), titel 17.1A (Maatregelen betreffende afvalvoorzieningen) en titel 17.2 (Maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan). Laatstgenoemde titels blijven achter in de Wm. Alleen de verwijzing naar artikel 17.2 (uit titel 17.1) van de Wm wordt dus vervangen (door te verwijzen naar artikel 4.3, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet). De betreffende meldingsplicht voor ongewone voorvallen wordt in de stelselherziening namelijk opgenomen in (de artikel 2.16 en 2.17 van) het voorgenomen Besluit Activiteiten Leefomgeving.

2° - sub c – Woningwet

Artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed bevat een verwijzing naar diverse artikelen uit de Woningwet. De Woningwet wordt slechts gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 3.9 van dit wetsvoorstel). Een deel van de verwijzingen heeft geen relatie met de stelselherziening of de Omgevingswet en zal daarom in dit onderdeel van artikel 1a Wed blijven staan. Dit betreft de artikelen 14a, 16 en 120, tweede lid, van de Woningwet. De overige verwijzingen betreft artikelen die vanwege de stelselherziening komen te vervallen en 'verhuizen' naar de Omgevingswet.

Dit betreft allereerst artikel 1a van de Woningwet, een specifieke zorgplicht voor de eigenaar (en andere bevoegde personen) voor een gebouw of terrein. Deze zorgplicht wordt in het kader van de stelselherziening vervangen door een aantal specifieke zorgplichtbepalingen in (de artikelen ... van) het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving. De wettelijke grondslag voor die bepalingen (artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet) wordt opgenomen in artikel 1a, onderdeel 2°, van de Wed.

Vervolgens wordt artikel 1a genoemd, de grondslag voor het Bouwbesluit 2012. Deze verwijzing wordt dus eveneens vervangen door de verwijzing naar artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Dan volgt artikel 7b van de Woningwet, de basis voor de gemeentelijke bouwverordening. Tenslotte wordt naar artikel 103 Woningwet verwezen, één van de (nog niet in werking getreden) artikelen uit hoofdstuk VIII (Voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden). Dit hoofdstuk wordt in zijn geheel vervangen door afdeling 19.5 (artikel 19.18) van de Omgevingswet.

2° - sub d - Omgevingswet

Zoals bij de voorafgaande onderdelen al is toegelicht wordt in artikel 1a, onder 2°, van de Wed een aantal verwijzingen naar artikelen uit de Waterwet, Wabo, Wro en de Wm vervangen door verwijzingen naar dienovereenkomstige artikelen uit de Omgevingswet. Voor de inhoud en strekking van al die artikelen, waarnaar wordt verwezen in dit onderdeel, wordt korthedshalve verwezen naar de tekst van de Omgevingswet zelf en de bijbehorende (artikelsgewijze) memorie van toelichting. Voorgesteld wordt dus – kort samengevat – om in de tweede categorie van artikel 1a Wed in te delen alle andere activiteiten dan de in de eerste categorie ondergebrachte milieubelastende activiteit, lozingsactiviteit en stortingsactiviteit op zee, met uitzondering van een deel van de beperkingengebiedactiviteiten, het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden, en de gedoogplichten. Dit betreft dus de bouw- en sloopactiviteit (inclusief overtreding van de bouwstoplast in artikel 18.17), de wateronttrekkingsactiviteit, de mijnbouwactiviteit, de activiteiten die het cultureel of werelderfgoed betreffen, de ontgrondingsactiviteit en een deel van de beperkingengebiedactiviteiten, namelijk voor zover het betreft de beperkingengebieden voor luchthavens en spoorwegen. De overtreding bij deze beperkingengebieden worden zwaarder ingedeeld dan de overige beperkingengebiedactiviteiten, aangezien deze overtredingen ook via een bestuurlijke boete met de vijfde boetecategorie kunnen worden gehandhaafd. Deze zwaardere indeling is ook gerechtvaardigd, gelet op het gevaar dat een dergelijke overtreding voor de luchtvaart of het treinverkeer met zich mee kan brengen.

Onderdeel 3°

De Waterwet, de Wabo en de Wet inzake de luchtverontreiniging worden geheel of gedeeltelijk ingetrokken. Onderstaand volgt een korte toelichting per wet.

3° - sub a – Waterwet

De Waterwet wordt gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 8.9 van dit wetsvoorstel). Het derde onderdeel van artikel 1a Wed verwijst naar artikel 6.24, tweede lid. Dit betreft de meldingsplicht bij rechtsopvolging van de omgevingsvergunning, tenzij de desbetreffende vergunning uitsluitend berust op een verordening van een waterschap. Hierboven is onder *Algemeen* respectievelijk onder *2° - sub a – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* de keuze toegelicht met een vergelijkbare bepaling in de Wabo (artikel 2.25, tweede lid): deze meldingsplicht wordt (of zoals in casus bij artikel 6.24, tweede lid, Waterwet: blijft) ingedeeld als overtreding in artikel 1a, onder 3°, van de Wed.

3° - sub a – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wabo wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 8.1, onderdeel h, van dit wetsvoorstel). Het derde onderdeel van artikel 1a van de Wed verwijst naar twee artikelen uit hoofdstuk 2 van de Wabo, die allebei betrekking hebben op in krachtens de Wabo een provinciale of gemeentelijke verordening of een waterschapsverordening opgenomen verbod om een activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. De verwijzing naar de artikelen 2.2 en 2.3, aanhef en onder c, van de Wabo wordt vervangen door een dienovereenkomstige verwijzing naar de artikelen 5.3, 5.4 en 5.5, aanhef en onder c, van de Omgevingswet.

3° - sub a – Wet inzake de luchtverontreiniging

Artikel 1a, onderdeel 3°, van de Wed verwijst naar artikel 92, onder a tot en met c, van de Wet luvo, een bepaling die zelf weer doorverwijst naar drie andere artikelen uit de Wet luvo.

Dit betreft allereerst door de commissaris van de Koning gegeven voorschriften (inclusief verboden) over "inrichtingen, toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen" in het geval van ernstige smoghinder (artikel 48). In het kader van de stelselherziening is die bevoegdheid van de commissaris opgenomen in artikel 19.12 van de Omgevingswet.

Zoals al is aangekondigd onder *1° - sub c – Omgevingswet* wordt voorgesteld artikel 19.12 niet te rubriceren in de lichtste categorie van artikel 1a van de Wed, maar juist in de zwaarste categorie, aangezien het hier een noodbevoegdheid betreft, waarvan spaarzaam gebruik wordt gemaakt, maar waarvan dus ook – als er gebruik van wordt gemaakt – het voor het effect van die tijdelijke maatregelen aankomt op een hoog nalevingspercentage. Een forse strafdreiging kan – naast een reële pakkans – bijdragen aan een strikte naleving van een dergelijk noodverbod.¹⁸⁸

3° - sub b – Wet milieubeheer

De in het derde onderdeel van artikel 1a van de Wed genoemde vier artikelen uit de Wm blijven alle vier achter in de Wm, met uitzondering van artikel 12.14, eerst en tweede lid (zie artikel 8.19, onderdeel BA). Dit betreft een informatieplicht in het kader van het vervoer van gevaarlijke stoffen (via een buisleiding of via de hoofdspoorinfrastructuur).

3° - sub c – Omgevingswet

Zoals bij de voorafgaande onderdelen al is toegelicht wordt in artikel 1a, onder 3°, van de Wed een aantal verwijzingen naar artikelen uit de Waterwet, Wabo, Wet luvo en de Wm vervangen door verwijzingen naar dienovereenkomstige artikelen uit de Omgevingswet. Voor de inhoud en strekking van al die artikelen, waarnaar wordt verwezen in dit onderdeel, wordt korthedshalve verwezen naar de tekst van de Omgevingswet zelf en de bijbehorende (artikelsgewijze) memorie van toelichting.

Nieuw ten opzichte van het huidige recht zijn de volgende verwijzingen.

¹⁸⁸ Deze keuze kan worden heroverwogen wanneer in het kader van de modernisering van het staatsnoodrecht voor een andere strafmaat wordt gekozen.

Allereerst wordt voorgesteld een tweetal zogenaamde zelfstandige strafbaarstellingen, die door de stelselherziening komen te vervallen, te vervangen door een strafbaarstelling als overtreding in artikel 1a van de Wed. Dit betreft de huidige strafbaarstellingen in artikel 23 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en in artikel 11 Wet beheer rijkswaterstaatswerken. De eerstgenoemde wet wordt in zijn geheel ingetrokken (zie artikel 8.1, onderdeel j, van dit wetsvoorstel); de laatstgenoemde wet wordt gedeeltelijk ingetrokken (zie artikel 8.14 van dit wetsvoorstel). Voorgesteld wordt deze strafbaarstellingen te vervangen door een verwijzing in artikel 1a, onder 3°, van de Wed naar artikel 2.38 van de Omgevingswet (zwemverbod en negatief zwemadvies) en het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden in artikel 4.3, eerste lid, onder g, respectievelijk artikel 2.40 van de Omgevingswet (toegangsverbod waterstaatswerken en wegen).

De overtreding van regels gesteld bij of krachtens het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening (bijvoorbeeld in een omgevingsvergunning) worden ook opgenomen in deze lichtere categorie.

Voorts wordt voorgesteld overtreding van algemene regels voor een aantal beperkingengebieden strafbaar te stellen als overtreding via een verwijzing naar de desbetreffende onderdelen uit de artikelen 4.3 en 5.1 Omgevingswet. Daarbij wordt dus gedifferentieerd tussen de verschillende typen beperkingengebieden: de beperkingengebieden met betrekking tot luchthavens en spoorwegen worden zwaarder ingeschaald dan de overige beperkingengebieden (wegen, waterstaatswerken, installaties in een waterstaatswerk).

Als al aangekondigd onder *Algemeen* wordt voorgesteld alle krachtens artikel 4.3, derde lid, bij ministeriële regeling gestelde regels van uitvoeringstechnische of administratieve aard en meet- en rekenvoorschriften als overtreding strafbaar te stellen in dit onderdeel van artikel 1a van de Wed. Conform aanwijzing 147 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt het niet meewerken aan de toepassing van artikel 18.7 – het toegang verlenen tot een woning aan een toezichthouder met machtiging tot binnentreden – ook opgenomen in deze categorie, als een delict in de sfeer van wederspanning. Deze uitdrukkelijke strafbaarstelling als economisch delict in de Wed vult de strafbaarstelling als gemeenschappelijk delict aan (zie artikel 184 Wetboek van Strafrecht). Die aanvulling is nuttig, omdat via de Wed zo nodig andere of aanvullende sancties kunnen worden opgelegd bij belemmering van toezichtshandelingen.

Tenslotte wordt voorgesteld om als overtreding aan te merken het niet naleven van de op rechtspersonen of natuurlijke personen rustende monitoringsverplichtingen (artikelen 20.3 en 20.6 van de Omgevingswet). Hetzelfde geldt voor de meldingsplicht bij rechtsopvolging van de omgevingsvergunning (artikel 2.25, tweede lid, van de Wabo). Het equivalent van die bepaling is artikel 5.37, tweede lid, van de Omgevingswet. De verwijzing naar deze Omgevingswet-bepaling wordt daarmee lager ingeschaald dan de huidige meldingsplicht. Deze lagere indeling heeft evenwel geen gevolgen voor de van toepassing zijnde boetecategorie: dit blijft de vierde categorie. Deze indeling sluit aan bij de huidige strafbaarstelling van een vergelijkbare meldingsplicht uit de Waterwet.

Onderdeel C (artikel 6 Wet op de economische delicten)

Een laatste voorstel voor de rubricering van strafbare feiten binnen het stramien van de Wed betreft het opnemen van een strafbaarstelling als overtreding voor alle gedoogplichten uit hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. De Belemmeringenwet Privaatrecht kent in artikel 15 een zelfstandige strafbaarstelling als overtreding voor het niet meewerken aan een gedoogplicht met als maximale strafmaat een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Voorgesteld wordt alle in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet bijengebrachte gedoogplichten over één kam te scheren en te volstaan met de lage strafmaxima. Wanneer volstaan wordt met een verwijzing in artikel 1a, onderdeel 3°, van de Wed zou de strafmaat fors worden opgehoogd. Om die reden wordt in onderdeel C een aanvulling van artikel 6, derde lid, van de Wed voorgesteld.

Voorgesteld wordt om aan het niet nakomen van een wettelijke gedoogplicht of een gedoogplichtbeschikking een lagere strafmaat te verbinden dan de vierde categorie, die krachtens artikel 6 van de Wed geldt voor de overtredingen in artikel 1a, onder 3°, van de Wed. Een

wetstechnisch eenvoudige mogelijkheid hiervoor kan worden gevonden door aan te sluiten bij de huidige bepaling van artikel 6, derde lid, van de Wed. Hierin is voor overtreding van – tot nu toe slechts – één specifieke bepaling afgeweken van de strafmaten genoemd in artikel 6 van de Wed. In plaats van de in het eerste lid van artikel 6 van de Wed genoemde strafmaat – hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie – geldt voor de in het derde lid genoemde overtreding een lagere strafmaat: hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de eerste categorie. Voorgesteld wordt bij die specifieke, lagere strafmaatbepaling aan te sluiten, hoewel deze strafdreiging wat lager uitvalt dan de huidige in de Belemmeringenwet Privaatrecht. Tegen deze strafmaatverlaging bestaat geen bezwaar, omdat in uitvoeringspraktijk veelal wordt volstaan met het feitelijk afdwingen van de gedoogplicht met behulp van 'de sterke arm'.

Aanvullende wijzigingen artikel 1a Wed

Voor de goede orde zij hier vermeld dat de Aanvullingswetten voor onderwerpen als bodem, geluid en natuur zelf zullen voorzien in een wijziging van artikel 1a van de Wed. Om die reden is ook de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit niet in dit wetsvoorstel betrokken.

Geen specifiek overgangsrecht Wed-wijzigingen

Het is niet nodig om de in de artikelen 1, 1a en 6 van de Wed van overgangsrecht te voorzien, voor de op het moment van inwerkingtreding van deze wet eventueel nog lopende strafzaken, die zijn gestart op basis van het huidige recht. Binnen het strafrecht geldt het beginsel van *non retroactiviteit* voor het (incidentele) geval de voorgestelde wijziging van artikel 1a van de Wed resulteert in een zwaardere strafdreiging voor een bepaalde overtreding dan de huidige. Dit betekent dat altijd de voor de verdachte meest gunstige bepaling (strafmaat) wordt toegepast.

Artikel 10.6 (Wet veiligheidsregio's)

Onderdelen A, C, E, F, G, H, I en J (*artikelen 1, 17, 31, 48, 49, 61, 63 en 64*)

In de Wet veiligheidsregio's wordt het begrip "inrichting" telkens vervangen door: Seveso-inrichting. Met deze wijziging wordt aangesloten bij het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, waarin ook met betrekking tot inrichtingen die vallen onder het toepassingsbereik van de Seveso-richtlijn¹⁸⁹ ter omzetting van die richtlijn regels zijn opgenomen.

Onderdeel B (artikel 14)

Deze wijziging sluit aan bij het ontwerp van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit ontwerp bepaalt dat in het omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden van het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, ramp of crisis (artikel 5.2). Door het bestuur van de veiligheidsregio vroeg in het planproces te betrekken, worden de gemeenten in staat gesteld bij de inrichting van de omgeving rekening te houden met het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, rampen en crises. Het beleidsplan geeft een beschrijving van de omvang van de adviesfunctie en kan daarbij bepaalde criteria aanleggen voor het al dan niet betrekken van de veiligheidsregio bij het wijzigen van een omgevingsplan. Tevens bevat het beleidsplan een beschrijving van de wijze waarop gemeenten de veiligheidsregio in de gelegenheid stellen haar adviesfunctie uit te oefenen met betrekking tot omgevingsplannen. Omgevingsplannen kunnen immers effect hebben op de uitvoering van de taken van de veiligheidsregio, zoals beschreven in artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's. Voor de relatie tussen de Omgevingswet en de Wet veiligheidsregio's wordt verder verwezen naar paragraaf 4.19.3 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Omgevingswet en paragraaf 3.9.5 van de nota naar aanleiding van het Verslag (Kamerstukken II 2014–2015, 33 962, 33 962, nr. 3, p. 248 en nr. 12, p. 77-78).

¹⁸⁹ Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PbEU 2012, L 197).

Onderdeel D (*artikel 45*)

De verwijzing in artikel 45 naar artikel 12.12 van de Wm wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 20.11, onder b, van de Omgevingswet, dat in samenhang met artikel 20.10 van die wet, de grondslag biedt voor de instelling van het landelijk risicoregister externe veiligheid.

HOOFDSTUK 11 OVERGANGSRECHT

Afdeling 11.1 Algemene overgangsbepalingen lopende procedures

§ 11.1.1 Toepassing en hoofdlijnen overgangsrecht lopende procedures

Bij de vormgeving en formulering van het overgangsrecht zijn zo veel mogelijk vaste uitgangspunten en begrippen gebruikt. Hieronder worden enkele daarvan toegelicht.

Moment van toepassing

Het overgangsrecht sluit aan bij het moment van inwerkingtreding van de (relevante onderdelen) van de Omgevingswet. Als er in een overgangsrechtelijke bepaling geen ander tijdstip is aangegeven, wordt voor de toepassing van dat moment uitgegaan.

Geldt als

Voor het gelijkstellen van oude instrumenten, bijvoorbeeld vergunningen, aan instrumenten op grond van de Omgevingswet wordt de formulering "geldt als" gebruikt. Door deze gelijkstelling behouden de bestaande instrumenten hun geldigheid. Dit gebeurt van rechtswege. Het bevoegd gezag hoeft daarvoor geen besluit te nemen. Er is dan ook geen aanvraag nodig.

Van kracht

Het moment waarop een besluit, plan of programma gaat gelden, wordt in de artikelen aangeduid als het moment "waarop dat van kracht wordt". Dat is voor besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht het moment waarop die inwerkingtreding treden.

Oude recht

Met het oude recht wordt geduid op het recht, zoals dat gold onmiddellijk voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet en van toepassing was op bijvoorbeeld een aanvraag. Dit betreft zowel inhoudelijke als procedurele bepalingen. Het omvat het recht op grond van de wetten die opgaan in de Omgevingswet, zoals de Wet ruimtelijke ordening, maar kan ook betrekking hebben op wetten die daarnaast van toepassing zijn, zoals de Algemene wet bestuursrecht.

Onherroepelijk

Hiermee wordt het moment bedoeld dat er tegen een besluit geen beroep meer ingesteld kan worden. Het besluit is dan rechtens onaantastbaar. Dit wordt ook wel formele rechtskracht genoemd.

Uitgestelde werking

In enkele gevallen is bepaald dat pas op een later moment aan een bepaling hoeft te worden voldaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie vast te stellen. De desbetreffende bepaling treedt dan dus wel in werking, maar er hoeft pas later aan te worden voldaan. Dit wordt uitgestelde werking genoemd.

Artikel 11.1 (toepassingsbereik algemeen overgangsrecht lopende procedures)

In deze afdeling zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten.

Deze afdeling is van toepassing op de in artikel 11.1 genoemde wetten en daarin voorkomende besluiten. Dit betreft alle wetten die geheel worden ingetrokken en verder de relevante onderdelen van wetten die gedeeltelijk worden ingetrokken. Dit laatste betreft bijvoorbeeld de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Waterwet en de Wm.

Afdeling 11.1 is van toepassing, tenzij in de andere afdelingen van dit hoofdstuk een bijzondere regeling is getroffen. Als dat het geval is, wordt dat bij die bijzondere bepalingen uitdrukkelijk vermeld en toegelicht. Dit betreft het overgangsrecht voor de gefaseerde vergunningverlening (artikel 11.56), de sanctiebesluiten (artikel 11.11), het bestemmingsplan (artikel 11.73) en het tracébesluit (§ 11.3.5).

In paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn de uitgangspunten van het overgangsrecht beschreven. Voor het overgangsrecht voor lopende procedures wordt hieronder beschreven op welke manier daaraan invulling is gegeven.

Oude recht blijft van toepassing op lopende procedures

Voorgesteld wordt om bij de stelselherziening voor het omgevingsrecht te voorzien in overgangsrecht (met zogenaamde eerbiedigende werking) voor op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende procedures. Dit betekent dat een voorbereidingsprocedure voor besluitvorming die in gang is gezet vóór de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet en waarvan de besluitvorming – inclusief een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure tegen dat besluit – op die datum nog niet is afgerond, wordt afgewikkeld volgens het 'oude recht'. Met het 'oude recht' worden zowel de inhoudelijke als de procedurebepalingen bedoeld die op die besluiten van toepassing zijn. Ongeacht of die vervanging gepaard gaat met geen enkele, slechts geringe of juist met ingrijpende wijzigingen, is het voor alle bij de besluitvorming betrokken partijen (inclusief de bestuursrechter) het meest overzichtelijk als de 'spelregels' niet tussentijds worden gewijzigd, ongeacht de fase waarin de besluitvorming zich op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet bevindt. Op die manier wordt een wisseling van regime voorkomen bij overgang naar de Omgevingswet.

Enkele wetten, die in het kader van de stelselherziening geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken, bevatten aanvullende of afwijkende procedurebepalingen ten opzichte van deze algemene Awb-regelingen (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 1 Chw, artikel 3.8 Wro en hoofdstuk 13 Wm). Deze aanvullende of afwijkende bepalingen vallen uiteraard ook onder het overgangsrecht met eerbiedigende werking.

Ook bij het nemen van een besluit op bezwaar geldt deze eerbiedigende werking en wordt bij de heroverweging niet – als daarvan op dat moment al sprake is – de in werking getreden Omgevingswet toegepast. Voor de behandeling van (hoger) beroepszaken geldt de *ex tunc*-regel. Die regel sluit goed aan op het overgangsrecht met eerbiedigende werking.

Keuzevrijheid voor de praktijk

Zoals hierboven is beschreven is wettelijk dus gewaarborgd dat het oude recht van toepassing blijft op lopende procedures. Daarnaast blijft het uiteraard mogelijk om in de uitvoeringspraktijk bij concrete projecten keuzes te maken over het moment waarop een aanvraag wordt ingediend. Bij een voorbereidingsprocedure op aanvraag kan de aanvrager er bijvoorbeeld voor kiezen om met het indienen van de aanvraag te wachten totdat de Omgevingswet in werking is getreden en daarmee voor de nieuwe 'spelregels' of om de aanvraag al eerder in te dienen en daarmee voor de oude (dus tot dan toe gebruikelijke) regels te kiezen. Hetzelfde geldt voor de initiatiefnemer van een project of voor een bestuursorgaan dat een ambtshalve besluit wil gaan nemen.

Uiteraard zullen in de uitvoeringspraktijk andere factoren van (groter) belang zijn bij de keuze van het moment waarop een aanvraag wordt ingediend of de voorbereiding van een besluit wordt gestart. Maar ook omdat in de stelselherziening vaker dan voorheen gekozen wordt voor de (kortere) reguliere voorbereidingsprocedure, kan ook de te volgen procedure een keuzefactor zijn. Deze keuze kan ook gemaakt worden door een al ingediende aanvraag in te trekken zodra de Omgevingswet in werking treedt.

§ 11.1.2 Startmoment van het overgangsrecht

Voor de vormgeving van het overgangsrecht voor lopende procedures is een aantal aspecten van besluiten van belang. Zo is relevant welke voorbereidingsprocedure van toepassing is en of het een besluit op aanvraag of een ambtshalve besluit betreft. Deze aspecten zijn van belang voor de keuze van het startmoment van het overgangsrecht: een aanvraag, ontwerpbesluit of ander moment dat kenbaar is.

Verschillende voorbereidingsprocedures

Binnen het omgevingsrecht vindt besluitvorming via een tweetal voorbereidingsprocedures plaats, die allebei in hoofdlijnen geregeld worden in de Awb:

- hetzij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb,
- hetzij de reguliere procedure van hoofdstuk 4 van de Awb.

Beide procedures kunnen zowel van toepassing zijn op besluiten op aanvraag (besluiten waarom verzocht wordt) als op ambtshalve besluiten (besluiten op eigen initiatief van het bestuursorgaan).

Kenmerkend voor de afdeling 3.4-procedure is de ter inzage legging van het ontwerpbesluit met bijbehorende informatie en het bieden van gelegenheid voor belanghebbenden (of in het omgevingsrecht veelal voor eenieder) tot het naar voren brengen van zienswijzen op dat ontwerpbesluit.

Hierbij is er geen onderscheid tussen beschikkingen op aanvraag en ambtshalve beschikkingen.

Bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure komen verschillende procedurestappen in aanmerking om als 'kantelmoment' te hanteren voor de toepassing van de oude of de nieuwe wet- en regelgeving: het moment waarop de aanvraag is ingediend en ontvankelijk is, het moment van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit, het moment waarop het besluit genomen, het moment waarop het besluit is bekendgemaakt of het moment waarop het besluit van kracht wordt.

Bij de reguliere voorbereidingsprocedure (hoofdstuk 4 Awb) zijn doorgaans minder belanghebbenden betrokken. Om die (mogelijke) belanghebbenden te informeren wordt in voorkomende gevallen wel een publieke kennisgeving van een aanvraag gedaan (zie bijvoorbeeld artikel 3.8 Wabo). Deze reguliere procedure is ook van toepassing op sommige ambtshalve te nemen besluiten.

Belanghebbenden krijgen bij toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure alleen gelegenheid om een zienswijze in te dienen (bij wijze van hoorplicht) als de beschikking naar verwachting negatief voor hen uitvalt (artikel 4:8 Awb). Publieke kennisgeving van beschikkingen vindt plaats bij de bekendmaking (als het besluit is genomen), om daarmee gelegenheid te geven aan belanghebbenden tot het maken van bezwaar of het instellen van beroep.

Bij de reguliere voorbereidingsprocedure komen dus alleen het start- en eindmoment van de besluitvorming in aanmerking om als 'kantelmoment' te hanteren voor de toepassing van de oude of de nieuwe wet- en regelgeving:

het moment waarop de aanvraag is ingediend, of

het moment waarop de beschikking door het bestuursorgaan of van rechtswege (zie paragraaf 4.1.3.3 Awb) is gegeven.

Hierna wordt per onderdeel toegelicht welke keuzes zijn gemaakt.

Artikel 11.2 (overgangsrecht bij besluiten op aanvraag)

Bij een beschikking op een aanvraag wordt, ongeacht welke procedure van toepassing is, altijd de dag waarop de aanvraag is ingediend als 'kantelmoment' gehanteerd. Dit betekent voor de procedure op aanvraag dat als de aanvraag (volgens de ontvangsttheorie) is ingediend voordat de Omgevingswet in werking treedt, het besluit wordt voorbereid en vastgesteld op basis van het 'oude' recht. Dan wordt dus de *volledige* procedure doorlopen en gevolgd conform de 'oude' wet-

en regelgeving, zowel qua procedurele stappen als qua inhoudelijke toetsing en zowel qua besluitvormingsprocedure als qua bezwaar- en beroepsprocedure.

Artikel 11.3 (overgangsrecht ambtshalve besluiten met toepassing van afdeling 3.4 Awb)

Voor ambtshalve besluiten is gangbaar om bij toepassing van de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure de ter inzagelegging als 'kantelmoment' te hanteren. In dit wetsvoorstel wordt bij dat gebruik aangesloten.

Artikel 11.4 (overgangsrecht ambtshalve besluiten met toepassing van titel 4.1 Awb)

Voor ambtshalve besluiten wordt als 'kantelmoment' gekozen voor het bekendmaken van het besluit. Is een besluit bekendgemaakt en staat tegen dat besluit bezwaar- of beroep open, dan blijft het oude recht van toepassing op de afhandeling van bezwaarschriften en de behandeling van beroep en hoger beroep, totdat het besluit onherroepelijk is.

Artikel 11.5 (overgangsrecht besluiten met toepassing van de coördinatiebepalingen van de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

In paragraaf 4 van hoofdstuk 6 van de Waterwet en in paragraaf 3.5 van de Wabo is een regeling over een gecoördineerde behandeling van samenhangende aanvragen om vergunningen opgenomen. Het gaat hier om de aanvraag tot verlening of wijziging van een watervergunning die betrekking heeft op een inrichting waartoe een IPPC installatie als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo behoort of betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, de aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo en een aanvraag om een vergunning op grond van de Kernenergiewet. Die regelingen komen er op neer dat de eerste aanvraag om een vergunning buiten behandeling moet worden gesteld als de andere aanvraag die nodig is (hierna: tweede aanvraag) niet binnen zes weken na indiening van die eerste aanvraag is ingediend. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de eerste aanvraag voor inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ingediend en de tweede aanvraag binnen zes weken na indiening van de eerste aanvraag wordt ingediend en na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wanneer niet in overgangsrecht wordt voorzien, betekent dit dat de eerste aanvraag volgens de inhoudelijke en procedurebepalingen van het oude recht en de tweede aanvraag volgens de inhoudelijke en procedurebepalingen van de Omgevingswet moet worden afgewikkeld. Juist omdat deze aanvragen samenhangen en er om die reden voor gekozen is om deze gecoördineerd te behandelen is het onwenselijk dat de behandeling van deze aanvragen onder twee verschillende regimes zou vallen.

Omdat de inhoudelijke toets voor deze aanvragen onder de Omgevingswet niet wijzigt, verdient het de voorkeur om in de hiervoor geschetste situatie de eerste aanvraag die is ingediend voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ook te behandelen volgens het nieuwe regime. Het alternatief om de tweede aanvraag die is ingediend na inwerkingtreding van de Omgevingswet te behandelen volgens het oude recht verdient geen voorkeur, omdat op het moment van indiening van de tweede aanvraag de betreffende artikelen uit de Waterwet zijn vervallen en de Wabo is ingetrokken. De onderdelen van deze wetten zouden dan nog na inwerkingtreding van de Omgevingswet zes weken van toepassing moeten blijven op een aanvraag om een dergelijke vergunning. Om die reden wordt, in afwijking van artikel 11.2, in dit geval gekozen voor onmiddellijke werking in plaats van eerbiedigende werking. De coördinatiebepalingen van de Waterwet en de Wabo zijn opgenomen in paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet. Paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet is een aanvulling op de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb die op grond van paragraaf 16.2.1 van de Omgevingswet van toepassing is verklaard.

In de volgende wetten die worden ingetrokken of onderdelen daarvan die komen te vervallen zijn ook coördinatiebepalingen opgenomen: de Ontgrondingenwet, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Wm en de Wro. Hiervoor is het niet nodig om overgangsrecht op te nemen, omdat deze bepalingen de mogelijkheid bieden aan het bevoegd gezag om de ingediende aanvragen gecoördineerd te behandelen. Het bevoegd gezag heeft hier de keuze om aanvragen gecoördineerd te behandelen, terwijl het bevoegd gezag bij toepassing van de voornoemde bepalingen in de Waterwet en de Wabo verplicht is om de eerste aanvraag buiten behandeling te stellen als de tweede aanvraag niet binnen zes weken na indiening van de eerste aanvraag is ingediend.

§ 11.1.3 Einde van het overgangsrecht

Verder moet bepaald worden tot welk moment het overgangsrecht geldt. Vanaf dat moment is dus het nieuwe recht van toepassing. Daarover kunnen verschillende keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld het moment waarop het besluit in werking treedt of het moment waarop het besluit onherroepelijk is geworden. Het eerste moment grijpt aan bij het moment waarop een besluit van kracht wordt, het laatste bij het moment waarop het besluit rechtens onaantastbaar is geworden.

Als hoofdregel wordt voor besluiten waartegen beroep open staat, gekozen voor het moment waarop die onherroepelijk worden. Tot die tijd is op de lopende procedures het oude recht van toepassing. De hoofdregel geldt zowel voor besluiten die worden voorbereid met de reguliere als de uitgebreide voorbereidingsprocedure en zowel voor besluiten die op aanvraag als die ambtshalve worden genomen. De hoofdregel is terug te vinden in de artikelen 11.2, 11.3 en 11.4. In die artikelen is vervolgens bepaald dat voor besluiten waar geen beroep tegen open staat, het oude recht van toepassing blijft tot het moment waarop het besluit van kracht wordt (in werking treedt).

Besluiten kunnen op verschillende manieren onherroepelijk worden. In gevallen wanneer er geen bezwaar of beroep wordt ingesteld wordt het besluit onherroepelijk na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn. Als er tegen een besluit bezwaar wordt gemaakt en vervolgens geen beroep wordt ingesteld tegen de beslissing op bezwaar, wordt het besluit onherroepelijk na afloop van de beroepstermijn. Als wel beroep wordt ingesteld, wordt dit moment bereikt nadat de bestuursrechter een definitieve uitspraak heeft gedaan, hetzij in beroep, hetzij in hoger beroep. Het moment van onherroepelijkheid staat los van de vraag of een besluit in werking is of niet.

Voorbeeld: beroep tegen een milieuvergunning

Een Wabo-milieuvergunning wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Als er geen beroep wordt ingesteld, dan geldt de Wabo-milieuvergunning na afloop van de beroepstermijn als een onherroepelijke vergunning.

Als tijdens de nog lopende voorbereidingsprocedure van zo'n vergunning de Omgevingswet in werking treedt, dan blijven de procedurele en inhoudelijke voorschriften uit de Wabo (en overigens bijvoorbeeld de Wm) op die vergunning van toepassing. Wordt tegen de verleende en bekendgemaakte vergunning geen beroep ingesteld, dan geldt die vergunning vanaf dat moment als een Omgevingswet-vergunning (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b). Wordt wel beroep ingesteld en een schorsingsverzoek ingediend, dan treedt de vergunning niet in werking voordat op het verzoek om voorlopige voorziening is beslist. Wordt het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen, dan treedt de vergunning wel in werking, maar wordt deze pas onherroepelijk na de definitieve uitspraak van de bestuursrechter (in beroep of hoger beroep). Lopende het beroep en hoger beroep blijft dan het oude recht op die Wabo-milieuvergunning van toepassing: die vergunning wordt immers pas aangemerkt als een Omgevingswet-vergunning, nadat deze onherroepelijk is geworden.

§ 11.1.4 Bijzondere voorzieningen

Geen eerbiedigende werking voor de lex silencio positivo

De reguliere voorbereidingsprocedure kent een korte doorlooptijd: als redelijke besluitvormingstermijn noemt de Awb een termijn van acht weken. Ook gelet op deze relatief korte termijn, is voorgesteld als 'kantelmoment' het moment te kiezen waarop de aanvraag is ingediend. Om de uitvoerbaarheid van de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel voor de bestuursorganen te vereenvoudigen, wordt voorgesteld de *lex silencio positivo* (*lsp*, zie paragraaf 4.1.3.3 Awb) met onmiddellijke werking te laten vervallen. Als volgens artikel 3.9 Wabo niet tijdig wordt beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning, waarop dat artikel van toepassing is, en die aanvraag is ingediend (binnen acht weken of binnen de verlengde termijn met zes extra weken) voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan treedt na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet het rechtsgevolg op dat de gevraagde omgevingsvergunning van rechtswege wordt verleend. De *lsp* is binnen het omgevingsrecht alleen van toepassing verklaard in artikel 3.9, derde lid, van de Wabo. Om die reden wordt in artikel 11.2 van dit wetsvoorstel artikel 3.9, derde lid, Wabo buiten toepassing verklaard.

Aanvullende overgangsrechtelijke bepalingen voor bepaalde besluiten

De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing op sanctiebesluiten in het kader van het omgevingsrecht, zoals het intrekken van een beschikking of het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom of van een bestuurlijke boete. Voor deze besluiten is een afzonderlijke overgangsrechtelijke bepaling opgenomen (zie artikel 11.11).

Besluiten zonder procedureel overgangsrecht

Op sommige (interne) besluiten van een bestuursorgaan is geen van beide Awb-regelingen van toepassing. Voor een dergelijke besluit wordt voorgesteld om geen procedureel overgangsrecht op te nemen in dit wetsvoorstel: hiervoor volstaat een 'gelijkstellingbepaling' waarin een op basis van het oude wet- en regelgeving vastgesteld besluit geldt alsof het is genomen op basis van de nieuwe wet- en regelgeving. Een voorbeeld is de instelling van een commissie of de vaststelling van een technisch beheerregister behorende bij de legger van een waterschap.

Afdeling 11.2 Overgangsbepalingen (kern)instrumenten Omgevingswet

§ 11.2.1 Overgangsbepalingen omgevingsvisies

Algemeen

De nationale omgevingsvisie en de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies moeten de hoofdzaken bevatten van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie gaat daarbij in op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen. De rol van visie en strategische plannen bij de beleidsvorming in de overgangsfase is beschreven in de paragrafen 5.2.1 en 5.2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het overgangsrecht voor de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies bestaat uit twee bepalingen: enerzijds uit uitgestelde werking van artikel 3.1, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet voor de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisie. Anderzijds bestaat het overgangsrecht voor de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisie uit een gelijkstellingsbepaling. Voor gemeenten en provincies die niet op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet een

omgevingsvisie gereed hebben, is de bepaling met uitgestelde werking opgesteld. Voor de gemeenten en provincies die al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvang hebben gemaakt met het opstellen van een integrale omgevingsvisie, de zogeheten koplopers, is de gelijkstellingsbepaling in artikel 11.7 opgesteld.

Artikel 11.6 (uitgestelde werking gemeentelijke omgevingsvisie)

Eerste lid

Dit lid regelt een overgangstermijn voor de wettelijke verplichting tot vaststelling van een gemeentelijke omgevingsvisie, in overgangsrechtelijke termen ook wel "uitgestelde werking" genoemd. Het artikel treedt al in werking, maar het verplichtende karakter ervan wordt nog uitgesteld.

In dit lid wordt nog geen overgangstermijn genoemd, omdat de verplichting pas zal ingaan op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip zal na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden vastgesteld. Gemeenten hoeven na de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet te wachten met de vaststelling van de omgevingsvisie tot het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zij mogen dit zo snel mogelijk doen. Voor gemeenten die onmiddellijk na de inwerkingtreding van artikel 3.1 van de Omgevingswet tot vaststelling van de omgevingsvisie willen overgaan, geldt artikel 11.7, eerste lid.

Tweede lid

Voor de periode dat de gemeentelijke omgevingsvisie nog niet gereed hoeft te zijn, voorziet het tweede lid van dit artikel erin dat bestaande structuurvisie of plannen met een strategisch karakter hun geldigheid behouden. Hoewel deze documenten vooral een bindende werking hebben voor het bestuursorgaan dat ze opstelt, wordt op deze wijze voor alle belanghebbenden een 'beleidsvacuüm' voorkomen.

Derde lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in een voorbereiding zijnd plan of visie.

Artikel 11.7 (gelijkstelling omgevingsvisies)

In dit artikel worden de gemeentelijke, provinciale en nationale omgevingsvisie die in overeenstemming met het oude recht tot stand zijn gekomen, gelijkgesteld aan een gemeentelijke, provinciale of nationale omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1, eerste, tweede respectievelijk derde lid, van de Omgevingswet. Deze gelijkstelling vindt steeds plaats als aan twee voorwaarden is voldaan. Allereerst moet de omgevingsvisie aan de inhoudelijke vereisten van de artikelen 3.2 en 3.3 van de Omgevingswet voldoen. Voorts moet de omgevingsvisie voor de inwerkingtreding van artikel 3.1 van de Omgevingswet van kracht zijn of onmiddellijk na de inwerkingtreding daarvan van kracht worden.

Als gemeenten en provincies en het Rijk al vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn begonnen met het opstellen van de omgevingsvisie, kunnen zij nog niet voldoen aan de vereisten van die wet.

Aan de eerste voorwaarde wordt voldaan als aan de vereisten van de artikelen 3.2 en 3.3 is voldaan, dat wil zeggen als de visie een beschrijving bevat van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Het begrip "fysieke leefomgeving" wordt ingekleurd door de onderdelen die worden opgesomd in artikel 1.2, tweede lid, van de

Omgevingswet.¹⁹⁰ De omgevingsvisie moet voor de gelijkstelling dus meer zijn dan de som der delen van de huidige strategische beleidsplannen en beleidsvisie voor ruimte, natuur, milieu en verkeer en vervoer.

Aan de tweede voorwaarde wordt voldaan als de omgevingsvisie voor de inwerkingtreding van artikel 3.1 van kracht is of zo snel mogelijk van kracht wordt na de inwerkingtreding van dat artikel, dat wil zeggen zo snel als de procedurevoorschriften van een gemeente, provincie of het Rijk dat toelaten.

Door de gelijkstelling wordt de rechtsgeldigheid van de omgevingsvisies, die (nog) niet in overeenstemming met de procedure van de Omgevingswet tot stand zijn gekomen, buiten twijfel geplaatst.

§ 11.2.2 Overgangsbepalingen omgevingsvergunningen

Artikel 11.8 (gelijkstelling bestaande vergunningen en ontheffingen)

Eerste lid

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk verleende ontheffingen en vergunningen voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, behouden hun rechtsgeldigheid. De gekozen formulering van deze overgangsrechtelijke bepaling met een gelijkstelling van de 'oude' vergunningen aan de nieuwe omgevingsvergunning ('gelden als') is gebruikelijk in overgangsregelgeving en garandeert rechtszekerheid voor alle betrokkenen (vergunninghouder, bevoegd gezag, belanghebbenden). Daarbij is bewust gekozen voor een zo algemeen mogelijk luidende bepaling, zodat geen enkele bij of krachtens een van de met de stelselherziening in te trekken wetten (of gedeelten daarvan) verleende ontheffing of vergunning buiten de reikwijdte van deze bepaling valt. In onderstaande 'wordt-was-tabel' met toelichting wordt concreter aangegeven welke huidige ontheffing of (omgevings)vergunning na de stelselherziening door het leven gaat als welke omgevingsvergunning krachtens de Omgevingswet. Voor nog niet onherroepelijk verleende omgevingsvergunningen wordt de totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedure afgerond onder het regime dat gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie het algemene overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 11.1).

Tweede lid

Uit de overgangsrechtelijke bepaling van het eerste lid vloeit logischerwijze voort dat voorschriften die verbonden zijn aan zo'n ontheffing of vergunning na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden als voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning. De Omgevingswet gebruikt alleen die ene term "voorschrift". Omdat in wet- en regelgeving, ontheffingen en vergunningen soms andere bewoordingen worden gebruikt ('beperkingen', 'voorwaarden') en aan zo'n ontheffing of vergunning ook andere inhoudelijke bepalingen ('nadere eisen', 'exploitatieplan') kunnen zijn verbonden, wordt volledigheidshalve in dit tweede lid bepaald dat ook al die inhoudelijke bepalingen van een ontheffing of vergunning na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden als aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift. Hiermee wordt volledige rechtszekerheid geboden bij het gebruik van verschillende termen, wat ook voor de verbodsbepaling van artikel 5.5 van de Omgevingswet van belang is. Ten overvloede zij opgemerkt dat dit dus niet expliciet wordt geregeld voor aan een ontheffing of vergunning verbonden 'voorschriften', omdat dit voor zich spreekt. Uit deze bepaling kan dus geen à contrario-redenering worden ontleend voor het tegendeel.

¹⁹⁰ Deze onderdelen zijn: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Derde lid

Het loslaten in de stelselherziening van "inrichting" als aanknopingspunt voor regulering en de overgang naar de "(milieubelastende) activiteit" heeft ondermeer als consequentie dat een onder de Wabo en de Wm voor een inrichting verleende omgevingsvergunning voorschriften kan bevatten, die betrekking hebben op (deel)activiteiten die binnen die inrichting plaatsvinden, maar die onder de Omgevingswet niet langer vergunningplichtig zijn. De "inrichting" waarvoor krachtens de Wabo een omgevingsvergunning geldt, kan immers na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel 'uiteenvallen':

- 1°. in één (of meer) milieubelastende activiteit(en) (en andere activiteiten) waarvoor de vergunningvoorschriften blijven gelden krachtens het overgangsrecht in het eerste lid en waarvoor bovendien algemene regels gelden krachtens het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, en
- 2°. in één (of meer) overige activiteit(en) die onder de Omgevingswet niet vergunningplichtig zijn en ook niet onder het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving vallen.

Huidige situatie		Nieuwe situatie
vergunningplichtige inrichting	bedrijvigheid binnen een zekere begrenzing (artikel 1.1 Wm)	vergunningplichtige milieubelastende activiteit(en)
		vergunningplichtige andere activiteit(en)
	tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen (artikel 1.2 Wm)	milieubelastende activiteiten met algemene regels (voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving (Bal))
		andere activiteiten met algemene regels (voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving (Bal))
		activiteiten die niet vergunningplichtig zijn en niet onder het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) vallen

Voor de vergunningvoorschriften die na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet op grond van het eerste of tweede lid blijven gelden als vergunningvoorschrift, bevat het derde lid als overgangsregeling dat deze van rechtswege (blijven) gelden, zij het als maatwerkvoorschriften (artikel 4.5 van de Omgevingswet). Op deze wijze wordt voorkomen dat deze voorschriften komen te vervallen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Voor zover op die activiteit(en) waarvoor deze vergunningvoorschriften als maatwerkvoorschriften gaan gelden, het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is, gelden de maatwerkvoorschriften als maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 in verbinding met artikel 4.3 van de Omgevingswet, ongeacht of die voorschriften qua inhoud volledig overeenkomen met of juist (sterk) afwijken van de algemene regels voor die activiteit(en) in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Als de van-rechtswege-geldende-maatwerkvoorschriften strenger zijn dan de algemene regels van het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, kan de normadressaat van die regels aan het bevoegd gezag verzoeken die maatwerkvoorschriften in te trekken. Als de van-rechtswege-geldende-maatwerkvoorschriften identiek of soepeler zijn dan de algemene regels van het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, kan het bevoegd gezag het initiatief nemen om die maatwerkvoorschriften in te trekken. Totdat een van de betrokkenen hierop met succes actie heeft ondernomen, blijven die van-rechtswege-geldende-maatwerkvoorschriften gelden met voorrang boven de algemene regels uit het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Hiervoor wordt in het overgangsrecht geen termijn gebonden. Bedrijven of bevoegde gezagen die met deze situatie worden geconfronteerd, hoeven dus niet onmiddellijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet in actie te komen. In het kader van het reguliere toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving kan te zijner tijd het intrekken van deze maatwerkvoorschriften-van-rechtswege aan de orde komen.

Voor zover op die activiteit(en) waarvoor deze vergunningvoorschriften als maatwerkvoorschriften gaan gelden, het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving niet van toepassing is, gelden deze maatwerkvoorschriften van rechtswege als voorschriften krachtens het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Het bevoegde gezag hoeft op deze wijze niet

onmiddellijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet per inrichting (of wateractiviteit) te gaan bezien of er voor een of meer niet langer vergunningplichtige activiteiten die binnen de oorspronkelijke begrenzing van een "inrichting" plaatsvonden, op grond van het omgevingsplan (of de waterschapsverordening of omgevingsverordening) maatwerkvoorschriften gesteld moeten gaan worden. Ook voor deze situatie geldt geen specifieke overgangstermijn, zodat het bevoegd gezag bij het vaststellen van het omgevingsplan (of de waterschapsverordening) de maatwerkvoorschriften-van-rechtswege kan heroverwegen en al dan niet (gewijzigd) continueren op grond van het omgevingsplan (of de omgevingsverordening). Het omgevingsplan en de waterschapsverordening bieden ook de mogelijkheid voor dergelijke activiteiten een omgevingsvergunningplicht in het leven te roepen.

Wordt-was-tabel omgevingsvergunning

ARTIKELONDERDEEL OMGEVINGSWET	TYPE ACTIVITEIT	ARTIKELONDERDEEL WABO OF ANDERE WETTEN	TYPE PROJECT OF ACTIVITEIT
5.1, eerste lid, onder a, Omgevingswet	omgevingsplanactiviteit	2.1, eerste lid, onder b, Wabo	uitvoeren van een werk
		2.1, eerste lid, onder c, Wabo	strijdig gebruik van grond of bouwwerk
		2.1, eerste lid, onder g, Wabo	slopen bouwwerk
		2.1, eerste lid, onder h, Wabo	slopen bouwwerk in beschermd stads- of dorpsgezicht
		2.2, tweede lid, onder b, Wabo	slopen, verstoren, verplaatsen, wijzigen (etc.) gemeentelijk of provinciaal monument
		2.2, tweede lid, onder c, Wabo	slopen bouwwerk in gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht
		2.2, tweede lid, onder d, Wabo	aanleg weg (gemeentelijke aanlegvergunning)
		2.2, tweede lid, onder e, Wabo	uitweg op gemeentelijke weg
		2.2, tweede lid, onder f, Wabo	alarminstallatie langs gemeentelijke weg
		2.2, tweede lid, onder g, Wabo	houtopstand vellen (gemeentelijke verordening)
		2.2, tweede lid, onder h, Wabo	handelsreclame langs gemeentelijke weg
		2.2, tweede lid, onder i, Wabo	gedogen handelsreclame langs gemeentelijke weg
		2.2, tweede lid, onder j, Wabo	opslaan roerende zaken langs gemeentelijke weg
		2.2, tweede lid, onder k, Wabo	gedogen opslag langs gemeentelijke weg
		2.2, tweede lid	bij gemeentelijke verordening aangewezen activiteit
		2.12 Chw	projectuitvoeringsbesluit (afwijken bestemmingsplan of beheersverordening)
5.1, eerste lid, onder b, Omgevingswet	rijksmonumenten-activiteit	2.1, eerste lid, onder f, Wabo	slopen, verstoren, verplaatsen, wijzigen (etc.) rijksmonument
		11, tweede lid Monumentenwet 1988	verstoring archeologisch rijksmonument
5.1, eerste lid, onder c, Omgevingswet	ontgrondingsactiviteit	3 Ontgrondingenwet	ontgrondingsvergunning
5.1, eerste lid, onder d, Omgevingswet	stortingsactiviteit op zee	6.3 Waterwet	ontdoen van stoffen op zee
5.1, tweede lid, onder a, Omgevingswet	bouwactiviteit	2.1, eerste lid, onder a, Wabo	bouwen van een bouwwerk

5.1, tweede lid, onder b, Omgevingswet	milieubelastende activiteit	2.1, eerste lid, onder e, Wabo	oprichten, veranderen of in werking hebben inrichting of mijnbouwwerk
		2.1, eerste lid, onder i, Wabo	'andere aangewezen activiteit', namelijk de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM-mer)
		40 Mijnbouwwet	mijnbouwmilieuvergunning
5.1, tweede lid, onder c, Omgevingswet	lozingsactiviteit op oppervlakte-waterlichaam of zuiveringstechnisch werk	6.2 Waterwet	brengen van stoffen in een oppervlaktewater of een zuiveringstechnisch werk
		6.5, onder a, Waterwet	brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam
5.1, tweede lid, onder d, Omgevingswet	wateronttrekkings-activiteit	6.4 Waterwet	grondwater onttrekken of infiltreren van water
		6.5, onder a, Waterwet	onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam
		6.5, onder b, Waterwet	onttrekken van grondwater of infiltreren van water
5.1, tweede lid, onder e, Omgevingswet	mijnbouwlocatie-activiteit	<i>overgangsrecht in voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet</i>	
5.1, tweede lid, onder f, onder 1°, Omgevingswet	beperkingengebied-activiteit m.b.t. een weg	2 Wet beheer rijkswaterstaatswerken	gebruik waterstaatswerk
5.1, tweede lid, onder f, onder 2°, Omgevingswet	beperkingengebied-activiteit m.b.t. een waterstaatswerk	6.5, onder c, Waterwet	gebruik waterstaatswerk of beschermingszone
5.1, tweede lid, onder f, onder 3°, Omgevingswet	beperkingengebied-activiteit m.b.t. een luchthaven	8.12, derde lid, 8.47, tweede lid, 8a.58, tweede lid, en 10.17, zesde lid, Wet luchtvaart	oprichten of plaatsen van object in strijd met maximale hoogte in luchthavenindelingsbesluit
5.1, tweede lid, onder f, onder 4°, Omgevingswet	beperkingengebied-activiteit m.b.t. een hoofdspoorweg	19 Spoorwegwet	gebruik hoofdspoorweg of daarnaast gelegen gronden
	beperkingengebied-activiteit m.b.t. een lokale spoorweg	12 Wet lokaal spoor	in, boven, naast of onder lokale spoorweg uitvoeren of doen van werkzaamheden of het plaatsen van zaken
	beperkingengebied-activiteit m.b.t. bijzondere spoorweg	algemene maatregel van bestuur ex 94, eerste lid, onder g, Spoorwegwet	aanbrengen van werken (etc.) op, in, naast, boven of onder bijzondere spoorweg
5.1, tweede lid, onder f, onder 5°, Omgevingswet	beperkingengebied-activiteit m.b.t. een installatie in een waterstaatswerk	43 Mijnbouwwet	zich bevinden of enig voorwerp hebben in veiligheidszone
5.3 Omgevingswet	omgevings-vergunning waterschaps-verordening	2.2, tweede lid, Wabo 6.2 Waterwet 6.13 Waterwet	bij waterschapsverordening aangewezen activiteit
5.4 Omgevingswet	Omgevings vergunning provinciale verordening	2.2, eerste lid, onder b, Wabo	slopen, verstoren, verplaatsen, wijzigen (etc.) provinciaal monument (alleen als bescherming niet mogelijk is via omgevingsplan)
		2.2, eerste lid, onder c, Wabo	slopen bouwwerk in provinciaal beschermd stads- of dorpsgezicht
		2.2, eerste lid, onder d, Wabo	aanleg weg (provinciale aanlegvergunning)

		2.2, eerste lid, onder e Wabo	uitweg op provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder f, Wabo	alarminstallatie langs provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder g, Wabo	houtopstand vellen (provinciale verordening)
		2.2, eerste lid, onder h, Wabo	handelsreclame langs provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder i, Wabo	gedogen handelsreclame langs provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder j, Wabo	opslaan roerende zaken langs provinciale weg
		2.2, eerste lid, onder k, Wabo	gedogen opslag langs provinciale weg
		2.2, tweede lid, Wabo	bij provinciale verordening aangewezen activiteit

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit

Als omgevingsplanactiviteit gaan gelden alle Wabo-omgevingsvergunningen die in de systematiek van de Omgevingswet vallen onder de noemer van de "omgevingsplanactiviteit" (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a). Dit betreft de omgevingsvergunningen ex artikel 2.1, eerste lid, onder b, c, g en h, en ex artikel 2.2, eerste lid, onder b en c, van de Wabo. De "omgevingsplanactiviteit" is een vergunningplichtige activiteit die past binnen of in strijd is met in het omgevingsplan gestelde verboden of andere regels.¹⁹¹ Deze omgevingsvergunning omvat dus:

a. de aanlegvergunning, in de terminologie van de Wabo de "omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald" (artikel 2.1, eerste lid, onder b).

b. de planologische afwijkingsbesluiten (binnen- en buitenplanse ontheffingen), in de terminologie van de Wabo de "omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan" (of in strijd met andere in artikel 2.1, eerste lid, onder c, aangeduide of genoemde planologische besluiten of regels: een beheersverordening, een exploitatieplan of de voorbereidingsbescherming krachtens een voorbereidingsbesluit, een provinciale verordening of een algemene maatregel van bestuur).

c. de sloopvergunning, in de terminologie van de Wabo de "omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit het slopen van een bouwwerk in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is bepaald" (artikel 2.1, eerste lid, onder g).

d. de sloopvergunning voor door het Rijk (op basis van artikel 35 van de Monumentenwet 1988) aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. De Monumentenwet 1988 is komen te vervallen bij inwerkingtreding van de Erfgoedwet op 1 juli 2016 (zie artikel 10.1, onder a, van de Erfgoedwet). Op grond van artikel 9.1 van de Erfgoedwet blijft evenwel tot het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking is getreden, onder meer hoofdstuk IV- waaronder artikel 35 valt - van de Monumentenwet 1988, zoals die luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet, van toepassing.

e. de onder artikel 2.2, eerste lid, genoemde (en als Wabo-omgevingsvergunning aangemerkte) in een gemeentelijke verordening opgenomen vergunningen of ontheffingen¹⁹²:

¹⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 158-160 en 612.

¹⁹² Deze ontheffingen en vergunningen zullen op grond van artikel 2.7 van de Omgevingswet (moeten) worden overgeheveld van de gemeentelijke verordening naar het omgevingsplan. Ook voor die overheveling gelden zij evenwel al als omgevingsvergunning. Zie ook artikel 22.1 (nieuw) van de Omgevingswet in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel.

1°. de voormalige "sloopvergunning voor door de gemeente in het bestemmingsplan beschermd (op basis van de lokale erfgoedverordening aangewezen) stads- of dorpsgezicht", in de terminologie van de Wabo een vergunning of ontheffing voor "het slopen van een bouwwerk in een aangewezen stads- of dorpsgezicht".

2°. de vergunning om een gemeentelijk of provinciaal monument "te slopen, te verstoren, te verplaatsen, in enig opzicht te wijzigen, te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waarop het wordt ontsierd of in gevaar gebracht".

3°. de vergunning voor de aanleg van een weg (een in- of uitrit die aansluit op de openbare weg; VNG-model APV¹⁹³, artikel 2.11). Dit betreft een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. In de terminologie van de Wabo betreft het een vergunning om "een weg aan te leggen of verandering aan te brengen in de wijze van aanleg van een weg, voor zover daarvoor tevens een verbod geldt als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b". Met die verwijzing wordt de aanlegvergunning bedoeld.

4°. de vergunning voor een uitweg (een in- of uitrit die aansluit op de openbare weg; VNG-model APV, *voormalig artikel 2.1.5.3*). Ook dit betreft een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. In de terminologie van de Wabo gaat het om een vergunning om "een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen". De uitwegvergunning in de VNG-model-APV is in 2007 vervangen door een meldingenstelsel (artikel 2:12) en vervolgens is in 2014 toch weer een (eenvoudig) vergunningstelsel opgenomen. De APV kan op dit punt dus van plaats tot plaats verschillen.

5°. de vergunning voor het hebben van een alarminstallatie aan een onroerende zaak (VNG-model APV, het inmiddels vervallen artikel 2:56, *voorheen, genoemd in de bijlage van de memorie van toelichting bij de Wabo: artikel 2.4.16*), ook een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. De vergunning voor "het hebben van een *alarminstallatie* aan een onroerende zaak" maakt geen onderdeel meer uit van de model-APV.

In de terminologie van de Wabo betreft het een vergunning om "in, op of aan een onroerende zaak een alarminstallatie te hebben die een voor de omgeving opvallend geluid of lichtsignaal kan produceren".

6°. de kapvergunning (VNG-model APV, artikel 4.11; *voorheen genoemd in de bijlage van de memorie van toelichting bij de Wabo: artikel 4.3.2*), ook een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. In de terminologie van de Wabo betreft het een vergunning om "houtopstand te vellen of te doen vellen".

7°. de reclamevergunning (VNG-model APV, voormalig artikel 4.4.2), ook een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd.

In de terminologie van de Wabo gaat het om twee typen vergunningen:

- om "op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats".
- om "als eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde of gebruiker van een onroerende zaak toe te staan of te gedogen dat op of aan die onroerende zaak handelsreclame wordt gemaakt of gevoerd met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats".

De reclamevergunning komt sinds de deregulering van de model-APV niet meer voor in de model-APV. In de model-APV is deze vergunningplicht inmiddels beperkt tot "lichtreclame"

¹⁹³ Model-Algemene Plaatselijke Verordening door de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

(artikel 4:16), voorafgegaan door een verbod op "hinderlijke reclame" (zonder de mogelijkheid van ontheffing- of vergunningverlening).

8°. de vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie ervan (VNG-model APV, artikel 2:10), ook een van de toestemmingsfiguren uit de APV, die destijds in de Wabo-omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. In de terminologie van de Wabo betreft het een vergunning om "in een daarbij aangewezen gedeelte van de provincie of de gemeente roerende zaken op te slaan". Voor het tijdelijk plaatsen van roerende zaken op of aan de openbare weg, bijvoorbeeld bouwsteigers, een bouwkeet of een container voor de tijdelijke opslag van puin of bouwmaterialen tijdens een verbouwing) wordt in sommige gemeenten geen omgevingsvergunning verleend, maar een (tijdelijke) objectvergunning. Daarnaast kan veelal op basis van de APV voor gebruik van de weg voor objecten die bedoeld zijn om ter plaatse blijvend te functioneren, zoals bijvoorbeeld bloembakken, straatmeubilair, terrassen en dergelijke, een ontheffing worden verleend. Ook voorziet de APV veelal in de mogelijkheid om nadere regels te stellen en in een aantal vrijstellingen van het plaatsingsverbod. Deze nadere regels of ontheffingen vallen niet onder artikel 2.2 van de Wabo en dus ook niet onder deze overgangsrechtelijke bepaling.

f. alle onder artikel 2.2, tweede lid, in gemeentelijke verordeningen bij de Wabo-omgevingsvergunning 'aangehaakte' vergunningplichten.

Op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo kan bij gemeentelijke verordening worden bepaald dat het verboden is daarbij aangewezen andere activiteiten (dan die genoemd in artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo) die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, te verrichten zonder omgevingsvergunning. In de memorie van toelichting bij het Wabo-wetsvoorstel is als voorbeeld genoemd dat gemeenten de splitsings- en onttrekkingsvergunning uit de Huisvestingswet laten aanhaken, aangezien die vergunning vrijwel altijd samen op loopt met de bouwvergunning.¹⁹⁴ In de Ledenbrief van de VNG van 10 november 2009 over de aanpassing van VNG-modelverordeningen aan de Wabo wordt als voorbeeld genoemd om aan te haken de vergunning voor het hebben van een steiger of een bouwkeet op de openbare weg (VNG-model APV, artikel 2:10).

g. het als 'afwijkomgevingsvergunning' geldende projectuitvoeringsbesluit, bedoeld in artikel 2.12 van de Chw, waarbij met een goede ruimtelijke onderbouwing (artikel 2.12, eerste lid, onder a, onderdeel 3°) van een bestemmingsplan of beheersverordening wordt afgeweken.

Omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit

Als omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit geldt de – in de terminologie van de Wabo – "omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht".¹⁹⁵ Onder deze vergunningplicht voor een rijksmonumentenactiviteit als bedoeld in de Omgevingswet valt ook de vergunningplicht voor het wijzigen van een archeologisch rijksmonument uit artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988. De Monumentenwet 1988 is komen te vervallen bij inwerkingtreding van de Erfgoedwet op 1 juli 2016 (zie artikel 10.1, onder a, van de Erfgoedwet). Op grond van artikel 9.1 van de Erfgoedwet blijft evenwel tot het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking is getreden, onder meer hoofdstuk II, paragraaf 2 – waaronder artikel 11 valt – van de Monumentenwet 1988, zoals die luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet, van toepassing.

Omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit

¹⁹⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 152.

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 626.

Ook dit betreft één van de toestemmingsfiguren die onder de Wabo nog niet in de omgevingsvergunning zijn geïntegreerd: de ontgrondingsvergunning (artikel 3 van de Ontgrondingenwet). In de nieuwe terminologie van de Omgevingswet geldt deze vergunning als een "omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit". De Ontgrondingenwet kent geen begripsbepaling voor de term "ontgroning". De wetgever achtte destijds een definitie in de wet 'niet nodig en zelfs niet wenselijk'. De Omgevingswet omschrijft in de bijlage bij artikel 1.1 deze activiteit als een "activiteit inhoudende het ontgronden".¹⁹⁶

Omgevingsvergunning voor een stortingsactiviteit op zee

De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel integreert en harmoniseert ook de vergunningverlening voor bestaande vergunningplichtige activiteiten uit de Waterwet. Dit onderdeel heeft betrekking op de vergunning ex artikel 6.3 van de Waterwet voor – wat in de terminologie van de Omgevingswet is genoemd – de "stortingsactiviteit op zee". Deze activiteit valt in het kader van de Omgevingswet onder de bredere noemer 'wateractiviteit', maar wordt in het kader van de vergunningplicht afzonderlijk benoemd en gedefinieerd.¹⁹⁷ Deze definitie bevat een enkele wijziging ten opzichte van de tekst van artikel 6.3 van de Waterwet. Korteitshalve wordt hiervoor verwezen naar de uitgebreide toelichting bij de begripsbepaling "stortingsactiviteit op zee".¹⁹⁸

Omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit

Dit onderdeel heeft betrekking op de voormalige "bouwvergunning", in de terminologie van de Wabo de "omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit het bouwen van een bouwwerk" en in de nieuwe terminologie van de Omgevingswet: de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. De betrokken activiteit betreft dus het "bouwen van een bouwwerk", zoals dat ook is bedoeld in (artikel 1, eerste lid, van) de Woningwet en (artikel 1.1, eerste lid, van) de Wabo. De bouwactiviteit omvat dus niet alleen het oprichten of plaatsen van een nieuw bouwwerk, maar ook het verbouwen of verplaatsen van een bestaand bouwwerk. De bouwactiviteit betreft verder niet alleen het te bouwen product (het bouwwerk), maar ook het feitelijke proces van totstandkoming van dat project (het bouwen).¹⁹⁹ Zie voor de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de Staatsbladversie van de Omgevingswet de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 5.1.

Omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

In de nieuwe terminologie van de Omgevingswet valt onder de noemer "omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit" de "milieuvergunning", in de terminologie van de Wabo de "omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit:

- 1°. het oprichten,
- 2°. het veranderen of veranderen van de werking of
- 3°. het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk".

Als een omgevingsvergunning voor een "milieubelastende activiteit" wordt in de Omgevingswet ook aangemerkt een deel van de huidige "Omgevingsvergunningen Beperkte Milieutoets" (hierna: OBM). De OBM is een vergunning zonder voorschriften (artikel 5.13a Besluit omgevingsrecht): die voorschriften staan in het Activiteitenbesluit. Artikel 2.2a Besluit omgevingsrecht (Bor) wijst de categorieën activiteiten aan die – in de woorden van artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo – "van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving". Voor de zogenaamde OBM-mer geldt dat deze OBM onder de Omgevingswet aangemerkt zal worden als "omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit" met het daarbij behorende toetsingskader.²⁰⁰

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2013/14 33 962, nr. 3, blz. 624-625.

¹⁹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, blz. 99.

¹⁹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 627; zie ook blz. 484.

¹⁹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 615.

²⁰⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.

Als een omgevingsvergunning voor een "milieubelastende activiteit" wordt voorts ook aangemerkt de zogenaamde "mijnbouwmilieu-vergunning" voor het oprichten en in stand houden van een mijnbouwwerk op zee (buiten de 12-mijlszone) ex artikel 40 van de Mijnbouwwet. Door de wijziging in terminologie van "inrichting" naar "activiteit" is het niet meer nodig om afzonderlijk te spreken van mijnbouwwerk. Vanwege artikel 1.5 hoeft geen aparte vergunningplicht in het leven te worden geroepen voor een activiteit (i.c. een mijnbouwwerk) op zee. Korte tijdshelpe wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.²⁰¹ Voor een toelichting op de verschuiving van "inrichting" naar "activiteit", zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting en naar de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.²⁰² Zie ook artikel 11.8, derde lid, van dit wetsvoorstel.

Omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk

De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel integreert en harmoniseert ook de vergunning-verlening voor bestaande vergunningplichtige activiteiten uit de Waterwet. Dit onderdeel heeft betrekking op de vergunning voor 'het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam' (artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet) en voor 'het met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, brengen van water of stoffen op een zuiveringstechnisch werk' (artikel 6.2, tweede lid, van de Waterwet). In de nieuwe terminologie van de Omgevingswet zijn deze vergunningplichtige activiteiten onder de noemer gebracht van: een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.

Tot die vergunningplichtige lozingsactiviteit (artikel 5.1, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet) wordt ook gerekend de voormalige vergunning ex artikel 6.5, onder a, voor wat betreft het "brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam" (dus niet voor wat betreft het "onttrekken van water aan een waterlichaam").

De afbakening in artikel 6.5, onder b, ten opzichte van "in andere gevallen dan als bedoeld in artikel 6.4" is in de Omgevingswet overgenomen: "de grondwateronttrekkingen ten behoeve van industriële toepassingen en ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening of een bodemenergiesysteem" worden aangemerkt als "wateronttrekkingsactiviteit" (artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet). Tot die "wateronttrekkingsactiviteit" behoort ook de in artikel 6.5, onder a, genoemde activiteit van het "onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam". Het onttrekken van (grond)water is als een aparte activiteit afgebakend. Beide begrippen vallen onder het overkoepelende begrip "wateractiviteit".²⁰³

De vergunningplichten ex artikel 6.5 Waterwet zijn dus in het nieuwe stelsel van artikel 5.1 Omgevingswet opnieuw en als volgt geordend:

Was-wordt-tabel wateractiviteiten artikel 6.5 Waterwet – artikel 5.1 Omgevingswet

6.5, a Waterwet	water te brengen in een oppervlaktewaterlichaam	lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk	5.1, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet
6.5, a Waterwet	water te onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam	wateronttrekkingsactiviteit	5.1, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet
6.5, b Waterwet	grondwater te onttrekken in andere gevallen dan als bedoeld in artikel 6.4;		
6.5, b Waterwet	water te infiltreren in andere gevallen dan als bedoeld in artikel 6.4;	<i>Nog niet in de Omgevingswet opgenomen bodemactiviteit</i>	
6.5, c Waterwet	gebruik te maken van een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone anders dan in overeenstemming met de functie.	beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk	5.1, tweede lid, onder f, onder 2°, van de Omgevingswet

Omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit

²⁰¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 312 en 485.

²⁰² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 166-167.

²⁰³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, blz. 97 en 99-100.

Het onttrekken van (grond)water is binnen het stelsel van artikel 5.1 de Omgevingswet als een aparte activiteit afgebakend en in een afzonderlijk onderdeel ondergebracht. Artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet bundelt onder die noemer "wateronttrekkingsactiviteit":

- de onttrekking van grondwater, bedoeld in artikel 6.4 van de Waterwet,
- de onttrekking van water, bedoeld in artikel 6.5, onder a, van de Waterwet en
- de onttrekking van grondwater in andere gevallen dan als bedoeld in artikel 6.4, bedoeld in artikel 6.5, onder b, van de Waterwet.²⁰⁴

Omgevingsvergunning voor een mijnbouwactiviteit

De omgevingsvergunning voor een mijnbouwactiviteit vervangt de vergunning ex artikel 49 van de Mijnbouwwet. De grondslag in artikel 49 Mijnbouwwet is enigszins onduidelijk, aangezien het begrip "mijnbouwinstallatie" daarin helemaal niet wordt genoemd. De term "verkenningsonderzoek" wel. Desondanks moeten onder die grondslag de volgende vier vergunningen, genoemd in de artikelen 18, 19, 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit, worden begrepen.

Artikel 18 Mijnbouwbesluit

Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Infrastructuur en Milieu, verkenningsonderzoek te verrichten in of boven de delen van de territoriale zee en het continentaal plat die worden gebruikt als ankergebieden nabij aanloophavens en bij ministeriële regeling zijn aangegeven

Artikel 19 Mijnbouwbesluit

Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Defensie, verkenningsonderzoek te verrichten in of boven de delen van oppervlaktewater die worden gebruikt als oefen- en schietgebied en bij ministeriële regeling zijn aangegeven.

Artikel 44 Mijnbouwbesluit

Het is verboden een mijnbouwinstallatie, daaronder mede begrepen een veiligheidszone als bedoeld in artikel 43 van de wet, te plaatsen in gebieden die worden gebruikt als oefen- en schietgebied en bij ministeriële regeling zijn aangegeven.

Artikel 45 Mijnbouwbesluit

Het is verboden een mijnbouwinstallatie te plaatsen in gebieden die druk worden bevaren en bij ministeriële regeling zijn aangegeven

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg

In de Omgevingswet vervangt de omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg de vergunningplicht om gebruik te maken van een (droog) waterstaatswerk "door anders dan waartoe het is bestemd:

- a. daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden, of
- b. daarin, daaronder of daarop vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen', aldus artikel 2, eerste lid, Wet beheer rijkswaterstaatswerken."

In de terminologie van de Omgevingswet wordt onder "werk of object" een weg verstaan. Dit begrip is ontleend aan de omschrijving van "waterstaatswerken" in artikel 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.²⁰⁵ De term "waterstaatswerk" heeft in de Omgevingswet alleen betrekking op zogenaamde 'natte waterstaatswerken' (dat zijn de waterstaatswerken, bedoeld in de Waterwet). De Omgevingswet verstaat onder een "beperkingengebiedactiviteit" een activiteit binnen een beperkingengebied "die niet in overeenstemming is met de functie van het aanwezige

²⁰⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2, blz. 99-100.

²⁰⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 309 en blz. 628.

werk of object”.²⁰⁶ De laatste woorden van deze begripsbepaling worden geschrapt (zie hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting).

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk

De omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk betreft de nog ontbrekende vergunningplicht, genoemd in artikel 6.5, onder c, van de Waterwet: om “gebruik te (mogen) maken van een (nat) waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen”. Het begrip “waterstaatswerk” is overgenomen uit de Waterwet en heeft dus alleen betrekking op zogenaamde ‘natte waterstaatswerken’, niet op de zogenaamde ‘droge waterstaatswerken’ (rijkswegen met toebehoren) waarop de Wet beheer rijkswaterstaatswerken tot inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing was.²⁰⁷ In de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet wordt “waterstaatswerk” omschreven als: oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. Voor die ‘droge rijkswaterstaatswerken’ geldt ook een vergunningplicht met betrekking tot het gebruik anders dan in overeenstemming met de functie. Die vergunningplicht is in het stelsel van artikel 5.1 van de Omgevingswet opgenomen in de omgevingsvergunning voor een beperkingengebied met betrekking tot een weg.

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven

De omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven vervangt de ontheffing ex artikel 8.12, derde lid, van de Wet luchtvaart voor het oprichten of plaatsen van een object “indien dit in strijd is met een regel in een luchthavenindelingsbesluit omtrent de maximale hoogte van objecten”. Voor een toelichting op deze ontheffingsfiguur wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol.²⁰⁸ Voor het oprichten of plaatsen van de desbetreffende objecten blijft de afbakening gelden, zoals deze destijds in het eerste lid van artikel 8.12 van de Wet luchtvaart ten opzichte van de bouw- of aanlegvergunning is aangebracht. De omgevingsvergunningplicht ex artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 3°, geldt dus voor andere objecten dan de omgevingsvergunningplicht ex artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a of tweede lid, aanhef en onder b.

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een hoofdspoorweg

De vergunning ex artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet wordt in de nieuwe terminologie van de Omgevingswet aangemerkt als: een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een hoofdspoorweg. De Spoorwegwet riep deze vergunningplicht in het leven om een “directe fysieke bedreiging van de spoorwegen (hoofdspoorwegen) tegen te gaan en daarnaast een veilig spoorverkeer en een ongestoorde transfer van reizigers te waarborgen”. Voor een toelichting op de vergunningplicht ex artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet wordt korthedshalve verwezen naar de daarop betrekking hebbende Kamerstukken.²⁰⁹

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg

De vergunning ex artikel 12, eerste lid, van de Wet lokaal spoor wordt in de nieuwe terminologie van de Omgevingswet aangemerkt als een omgevingsvergunning voor een

²⁰⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 95.

²⁰⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 309.

²⁰⁸ Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 3, blz. 12 en blz. 62.

²⁰⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27 482, nr. 3, blz. 39.

beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg. Die vergunningplicht ziet op het "om, op, in, boven, naast of onder de lokale spoorweg werkzaamheden uit te voeren of te doen uitvoeren of zaken te plaatsen". Bevoegd gezag voor deze vergunning zijn gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000. Voor een toelichting op de vergunningplicht ex artikel 12, eerste lid, van de Wet lokaal spoor wordt verwezen naar de daarop betrekking hebbende Kamerstukken.²¹⁰

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een bijzondere spoorweg

De ontheffing ex artikel 11 van het Besluit bijzondere spoorwegen - in de nieuwe terminologie van de Omgevingswet aangemerkt als een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg. Deze ontheffingplicht ziet op het "binnen een bepaalde afstand van een bijzondere spoorweg op, in, naast, boven of onder de bijzondere spoorweg leidingen, werken, andere inrichtingen of beplantingen aan te brengen, te doen aanbrengen, of te hebben, te graven, bouwwerken op te richten, dan wel daarmee verband houdende werkzaamheden uit te voeren of te doen uitvoeren". Deze ontheffingplicht wordt via hoofdstuk 1 van deze Invoeringswet Omgevingswet opgenomen in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 4^o (zie de toelichting bij hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel).

Omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk

De Minister van Economische Zaken verleent ontheffingen om binnen een veiligheidszone (van 500 meter) rondom een (offshore-) mijnbouwinstallatie "enig voorwerp te hebben of te doen hebben anders dan ten behoeve van het op grond van een vergunning opsporen of winnen van delfstoffen, aardwarmte of het opslaan van stoffen" (artikel 43 Mijnbouwwet). Zo'n ontheffing valt in de nieuwe terminologie met de stelselherziening onder een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk.²¹¹

In aanvulling hierop zij opgemerkt dat in artikel 8 van de "Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone"²¹² is geregeld dat ook een veiligheidszone met toegangsverbod wordt ingesteld voor andere typen installaties op zee dan de in artikel 43 van de Mijnbouwwet bedoelde (offshore-) mijnbouwinstallaties. Deze beleidsregels verstaan onder een "installatie" een "werk, niet zijnde een kabelleiding, buisleiding, schacht of dijk". Daarbij kan dus bijvoorbeeld gedacht worden aan een windmolen of zendmast. Deze beleidsregels, gebaseerd op artikel 6.13 van het Waterbesluit, zijn ook van toepassing op de waterstaatswerken bedoeld in artikel 6.10 van de Waterwet. Op dit moment is voor dergelijke waterstaatswerken op zee geen vergunningenstelsel in het leven geroepen, zodat er ook geen bestaande vergunningen verleend zijn, waarvoor zou moeten worden voorzien in overgangsrecht. Een vergunning, waarmee toegang wordt verleend tot de veiligheidszone rondom zo'n (waterstaats)werk valt in de systematiek van de Omgevingswet onder een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk.

Omgevingsvergunningplicht in waterschapsverordening (artikel 5.3 Omgevingswet)

Onder artikel 5.3 van de Omgevingswet komen te vallen de in verordeningen van waterschappen bij de Wabo-omgevingsvergunning eventueel 'aangehaakte' vergunningplichten en de niet-'aangehaakte' vergunningplichten, die na de stelselherziening deel zullen gaan uitmaken van de waterschapsverordening krachtens artikel 2.7, eerste lid, van de Omgevingswet.²¹³ Op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo kan bij waterschapsverordening worden bepaald dat het verboden is daarbij aangewezen activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, te verrichten zonder omgevingsvergunning. Van die mogelijkheid is door de

²¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 324, nr. 3, blz. 11 en blz. 34-35.

²¹¹ Zie over de reikwijdte van deze vergunningplicht: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.

²¹² Stcrt. 2004, 205.

²¹³ Gewijzigde tekst, zie hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.

waterschappen vermoedelijk weinig tot geen gebruik gemaakt. Volledigheidshalve wordt voor deze categorie toch voorzien in overgangsrecht.

Onder artikel 5.3 van de Omgevingswet komen voorts te vallen de gedecentraliseerde watervergunningen voor lozing op regionale wateren ex artikel 6.2 van de Waterwet. Vergunningen of ontheffingen krachtens de keur worden in de geldende waterschapskeuren aangemerkt als watervergunning als bedoeld in artikel 6.13 van de Waterwet, niet als omgevingsvergunning. Deze categorie kan ook betrekking hebben op een activiteit in een (beschermingszone van een) waterstaatswerk of weg en dus in de nieuwe terminologie een beperkingengebiedactiviteit bij waterstaatswerken of weg in het beheer bij waterschappen. Tenslotte kan in een wegenverordening van een waterschap een vergunningplicht zijn opgenomen voor – in de nieuwe terminologie – een beperkingengebiedactiviteit bij wegen in het beheer bij waterschappen. Ook een dergelijke vergunning wordt in de modelverordening niet aangemerkt als een omgevingsvergunning, maar wordt wel meegenomen in het overgangsrecht en dus bij aanvang van het nieuwe stelsel al aangemerkt als omgevingsvergunning.

Omgevingsvergunning in de provinciale omgevingsverordening

Alle vergunningen of ontheffingen die in bestaande provinciale verordeningen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving vallen onder de nieuwe terminologie van de Omgevingswet in de omgevingsvergunning krachtens de (provinciale) omgevingsverordening (artikel 5.4):

1°. Als dit naar het oordeel van de provincie niet via een instructie(regel) kan worden geregeld in het omgevingsplan: de vergunning voor door de provincies (Drenthe en Noord-Holland) in de provinciale monumentenverordening beschermde provinciale monumenten, in de terminologie van de Wabo “een omgevingsvergunning voor het slopen, verstoren, verplaatsen, in enig opzicht wijzigen van een provinciaal monument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken daarvan op een wijze waarop het wordt ontsierd of in gevaar gebracht”. De provincies (Drenthe en Noord-Holland) kunnen de afzonderlijke verordening voor behoud van provinciale monumenten opnemen in de omgevingsverordening²¹⁴ als het naar hun oordeel niet mogelijk is om via een instructieregel (in de omgevingsverordening) of een instructiebesluit de betrokken gemeenten te verzoeken om de desbetreffende provinciale monumenten in het omgevingsplan te beschermen.

2°. Dit heeft voorts betrekking op de vergunning voor door het provinciaal bestuur in de provinciale verordening beschermde provinciale stads- en dorpsgezichten.

3°. Ook in provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn voorgeschreven om een weg te mogen aanleggen. In het kader van de stelselherziening wordt deze vergunning geïntegreerd in de provinciale omgevingsverordening.

4°. In die provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) ook een toestemmingsfiguur zijn voorgeschreven om een in- of uitrit ofwel uitweg te mogen maken naar een (in dit geval: provinciale) weg. In het kader van de stelselherziening wordt ook deze vergunning geïntegreerd in de provinciale omgevingsverordening.

5°. In diezelfde provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) voorts een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om op, onder, in of over een (provinciale) weg “licht -of geluidgevend voorzieningen op of aan een onroerende zaak, in welke vorm dan ook, aan te brengen, houden of wijzigen, indien en voor zover deze voor het publiek zichtbaar zal zijn vanaf de weg”. In het kader van de stelselherziening wordt ook deze vergunning geïntegreerd in de provinciale omgevingsverordening.

²¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 88.

6°. In provinciale wegenverordeningen kan voorts (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om op, onder, in of over een (provinciale) weg "houtopstand te beplanten, behouden of te verwijderen". In het kader van de stelselherziening wordt deze vergunning geïntegreerd in de provinciale omgevingsverordening.

7°. In provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om op, onder, in of over een (provinciale) weg "handelsreclame op of aan een onroerende zaak, in welke vorm dan ook, aan te brengen, houden of wijzigen, indien en voor zover deze voor het publiek zichtbaar zal zijn vanaf de weg". In het kader van de stelselherziening wordt deze vergunning geïntegreerd in de provinciale omgevingsverordening.

8°. In provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om op, onder, in of over een (provinciale) weg "handelsreclame op of aan een onroerende zaak, in welke vorm dan ook, te houden, indien en voor zover deze voor het publiek zichtbaar zal zijn vanaf de weg". In het kader van de stelselherziening wordt deze vergunning geïntegreerd in de provinciale omgevingsverordening.

9°. In provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om "zonder ontheffing boven, onder, aan, op, onder, langs, in of over een weg" allerlei activiteiten te verrichten (en daardoor de provinciale weg anders te gebruiken dan in overeenstemming met de publieke functie daarvan). Deze (autonome) bepalingen worden weliswaar niet bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder j, van de Wabo, maar integreren in het kader van deze stelselherziening wel in de provinciale omgevingsverordening als omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een provinciale weg.

10°. In provinciale wegenverordeningen kan (vanuit het motief van veiligheid en doorstroming van het verkeer en om de bruikbaarheid van de wegen te beschermen) een toestemmingsfiguur zijn opgenomen om "zonder ontheffing boven, onder, aan, op, onder, langs, in of over een weg" allerlei activiteiten te verrichten (en daardoor de provinciale weg anders te gebruiken dan in overeenstemming met de publieke functie daarvan). Deze (autonome) bepalingen worden niet bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder k, van de Wabo en dus ook niet – althans in het kader van deze stelselherziening niet verplicht – geïntegreerd in de provinciale omgevingsverordening.

Artikel 5.4 van de Omgevingswet heeft tenslotte betrekking op in verordeningen van provincies bij de Wabo-omgevingsvergunning 'aangehaakte' vergunningplichten. Op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo kon bij provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening worden bepaald dat het verboden is daarbij aangewezen andere activiteiten (dan die genoemd in artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo) die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, te verrichten zonder omgevingsvergunning.

Artikel 11.9 (nieuwe vergunningplicht ontstaat)

Deze bepaling bevat overgangsrecht voor het geval door inwerkingtreding van artikel 5.1 van de Omgevingswet en het voorgenomen Omgevingsbesluit er een nieuwe vergunningplicht ontstaat. Overigens is niet beoogd dat bij de stelselherziening nieuwe vergunningplichten in het leven worden geroepen, integendeel: de al in gang gezette trend van vergunningplicht naar algemene regels is in deze stelselherziening uitdrukkelijk voortgezet. De Omgevingswet introduceert geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten ten opzichte van de huidige wetgeving. Wel wordt soms gewerkt met nieuwe begrippen en aanduidingen.²¹⁵ Volledigheidshalve wordt in overgangsrecht voorzien, zodat – als deze situatie zich door deze wijziging in begrippen en aanduidingen (met name het loslaten van het begrip “inrichting”) toch zou voordoen – de rechtszekerheid is geborgd.

In het verleden zijn voor dergelijke situaties verschillende overgangsrechtelijke regelingen bedacht. Voorzien kan worden in een overgangstermijn, zodat – zonder tijdsdruk en zonder de continuïteit van de activiteit in gevaar te brengen – de door de wetswijziging benodigde omgevingsvergunning kan worden aangevraagd en op die aanvraag kan worden beslist. Een andere mogelijkheid is om een fictieve toestemming te verlenen om een al voor de wetswijziging aangevangen activiteit te continueren, zonder tijdshorizon: de fictieve toestemming duurt onbeperkt voort, totdat het bevoegd gezag ambtshalve aanleiding ziet om die fictieve vergunning te wijzigen of in te trekken. Beide overgangsrechtelijke regelingen zorgen voor rechtszekerheid en continuïteit. In de ene variant is degene die de activiteit verricht wel gehouden om binnen een bepaalde tijd alsnog een omgevingsvergunning aan te vragen, in de andere variant niet. In beide varianten mag de activiteit voorlopig zonder ‘papier vergunning’ worden gecontinueerd. Uiteraard geldt die toestemming tot continuering alleen voor zover ook inderdaad sprake is van continuering: als die activiteit na de wetswijziging wordt voortgezet, maar de aard of omvang daarvan verschilt aanmerkelijk van de activiteit, zoals deze werd verricht voor de wetswijziging, dan is degene die deze gewijzigde activiteit verricht in beide varianten gehouden om onmiddellijk een (wijziging van de) vergunning aan te vragen. Voorgesteld wordt te kiezen voor de eerste variant, waarbij er twee jaar de tijd is om de benodigde omgevingsvergunning aan te vragen en op die aanvraag te beslissen.

Voor de (logische) tegenhanger van deze overgangsbepaling, namelijk voor de situatie dat een bestaande vergunningplicht door de stelselherziening vervalt en de activiteit onder algemene regels komt te vallen, zal via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden voorzien.

Artikel 11.10 (wijziging bevoegd gezag vergunningverlening)

Deze bepaling bevat een aanvullende regeling op afdeling 11.1 waarin het overgangsrecht is geregeld voor nog in behandeling zijnde aanvragen om een omgevingsvergunning, waarop nog niet onherroepelijk is beslist. Voor die aanvragen kan de situatie zich voordoen dat bij inwerkingtreding van paragraaf 5.1.2 van de Omgevingswet of afdeling 3.2 van het voorgenomen Omgevingsbesluit de bevoegdheid om te beslissen op de aanvraag overgaat op een ander bevoegd gezag, dan waar de aanvraag is ingediend. Afdeling 11.1 regelt dat het ‘oude recht’ op die aanvraag van toepassing blijft en daartoe behoort ook de oude aanwijzing van het bevoegd gezag. Afhankelijk van de fase waarin de op basis van de ingediende aanvraag de lopende voorbereidingsprocedure zich bevindt, kan er aanleiding bestaan om de behandeling van en beslissing op de aanvraag over te dragen aan het nieuwe bevoegd gezag. Hiervoor wordt parallel aan de regeling van artikel 5.16 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag) voorzien in een afzonderlijke overgangsrechtelijke bepaling. Uitdrukkelijk is gekozen voor een ‘kan-bepaling’, zodat de beide bestuursorganen onderling kunnen besluiten of overdracht van een lopend dossier zinvol is of dat de overdracht beter kan plaatsvinden aan het einde van de procedure, wanneer de omgevingsvergunning onherroepelijk is verleend. Zinnige momenten waarop overdracht nog kan plaatsvinden zijn de fase (wanneer van toepassing) voorafgaand aan de kennisgeving van het ontwerpbesluit (artikel 3:11 Awb) en nadat een bezwaar- of beroep schriftelijk is ingediend.

²¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 157.

Overigens is ook het nieuwe bevoegd gezag na overdracht van het dossier in de staat waarin het verkeert eraan gehouden de procedure te vervolgen op basis van het 'oude recht'. Als aanvrager of bevoegd gezag de beslissing op de aanvraag bij voorkeur onder het nieuwe regime tot stand zien komen, kan de oorspronkelijke aanvraag worden ingetrokken en een nieuwe aanvraag worden ingediend.

§ 11.2.3 Overgangsbepalingen bestuurlijke sanctiebesluiten

Artikel 11.11 (overgangsrecht bestuursrechtelijke sanctiebesluiten)

Algemeen

Net als bij andere besluitvormingsprocedures, zoals de vergunningverlening, wordt voorgesteld om bij op het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt (nog) lopende handhavingsprocedures te kiezen voor overgangsrecht met eerbiedigende werking, dus (populair gezegd) om tijdens het spel de spelregels niet te wijzigen. Dit uitgangspunt geldt ongeacht of er sprake is van een ambtshalve genomen sanctiebesluit of een sanctiebesluit dat wordt genomen op verzoek van een belanghebbende. Afdeling 11.1 is dus ook op sanctiebesluiten van toepassing. Aanvullend op afdeling 11.1 wordt in artikel 11.11 geregeld dat de eerbiedigende werking doorloopt totdat de sanctie daadwerkelijk is geëffectueerd: bij een bestuurlijke boete of last onder dwangsom betreft dat het moment van de inning van de gelden. Als aangrijpingsmoment voor de eerbiedigende werking wordt voorgesteld te kiezen voor het moment waarop hetzij het sanctiebesluit is opgelegd (eerste lid). Is voor inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen een schriftelijk voornemen daartoe geuit, dan kan het sanctiebesluit met toepassing van de nieuwe wettelijke regeling worden opgelegd (uiteraard alleen voor zover na inwerkingtreding van de stelselherziening nog steeds sprake is van een overtreding). Bij een handhavingsbesluit op verzoek wordt aangesloten bij het moment waarop het verzoek om handhaving is ontvangen.

Eerste lid

Het eerste lid is nadrukkelijk zo geformuleerd dat deze bepaling zowel van toepassing kan zijn op een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet al beëindigde overtreding, een continue (dus nog voortdurende) overtreding, dan wel een dreigende overtreding. In laatstbedoelde situatie kan een preventieve last (onder bestuursdwang of onder dwangsom) worden opgelegd. Tegelijkertijd is niet het moment van de overtreding bepalend voor de vraag of de oude dan wel de nieuwe spelregels gelden, maar het hierboven genoemde aangrijpingsmoment in de gestarte handhavingsprocedure. Met deze formulering wordt beoogd te vermijden dat onduidelijkheid kan rijzen over de vraag welk recht van toepassing is op een overtreding: 1°. die is aangevangen vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarna voortduurt, of 2°. die dreigde vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarna is geëffectueerd.²¹⁶

Bij de formulering wordt gekozen voor de verzamelterm "bestuurlijke sanctie". Deze term is ontleend aan de Awb en omvat naast de uit hoofdstuk 5 van de Awb bekende herstelsancties (lasten onder bestuursdwang en onder dwangsom) en de bestuurlijke boete ook de (gehele of gedeeltelijke) intrekking van een begunstigende beschikking bij wijze van sanctie (artikel 18.10 van de Omgevingswet).

Bij de formulering van het aflooppunt, dat wil zeggen het moment waarop de lopende handhavingsactie formeel beëindigd is en waarom bij een nieuwe overtreding de nieuwe regelgeving van toepassing zal zijn, aangesloten bij de tekst van artikel 18.5 van de Omgevingswet. De keuze van dit moment is met name bij de last onder dwangsom van belang, gelet op het invorderingstraject en de in artikel 5:34, tweede lid, Awb geboden mogelijkheid dat

²¹⁶ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 1 juni 2011 naar aanleiding van de formulering van overgangsrecht voor sanctiebesluiten in artikel IV van de vierde tranche Awb, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6826, zaaknummer 201007178/1/H1.

zo'n last wordt opgeheven als deze een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd. Bij de last onder bestuursdwang is geen vergelijkbare regeling opgenomen: kostenverhaal nadat een dergelijke last onherroepelijk is, vindt dus plaats onder het (overigens in dit opzicht ongewijzigde) nieuwe regime van de Omgevingswet (en de Awb). Deze formulering is ook van belang als tengevolge van de stelselherziening het bevoegd gezag gedurende een lopende handhavings situatie zou wijzigen. De Invoeringswet Wabo koos destijds als moment voor overgang van bevoegd gezag het moment waarop de sanctiebeschikking onherroepelijk is geworden. Voorgesteld wordt in afwijking daarvan te kiezen voor een later moment, zodat het bestuursorgaan dat de sanctieoplegging begonnen is, deze ook afmaakt (dus totdat de sanctie is geëffectueerd). Dit laatste is in lijn met artikel 18.5 van de Omgevingswet en met artikel 2.38 Invoeringswet Waterwet.

Tweede lid

Voorgesteld wordt voorts te kiezen voor de gangbare formulering "wegens overtreding van het bij of krachtens de [*opsomming in te trekken wetten*] bepaalde" en niet voor de in (artikel 1.6 van de) Invoeringswet Wabo gebruikte, meer algemene formulering "met betrekking tot een activiteit". Deze keuze vergt wel een duidelijke, leesbare en foutloze opsomming van alle (gedeelten of artikelen van die) wetten, die – geheel of gedeeltelijk – worden ingetrokken. Om de gewenste duidelijkheid en leesbaarheid te verzekeren is de opsomming opgebouwd uit drie achtereenvolgende lijsten:

- *onder a* worden alle wetten genoemd die in zijn geheel in deze wet worden ingetrokken en de (overige) wetten die zijn aangehaakt bij het hoofdstuk Bestuursrechtelijke handhaving van de Wabo (zie artikel 5.1 Wabo), voor zover die wetten niet al genoemd waren. Meer specifiek gaat het bij de laatste categorie wetten om de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antartica;
- *onder b* worden alle wetten genoemd die gedeeltelijk (soms slechts een enkele bepaling) in deze wet worden ingetrokken;²¹⁷
- *onder c* worden volledigheidshalve alle gedoogplichten genoemd, voor zover deze niet gelden of zijn opgelegd bij of krachtens een van de genoemde wetten onder a of b.²¹⁸

Opmerkingen ten overvloede

Voorgesteld wordt geen specifieke bepaling op te nemen voor een handhavingsverzoek ex artikel 5.20 Wabo. In de Invoeringswet Wabo ontbrak een dergelijke bepaling; in de Invoeringswet Waterwet was hier wel in voorzien. Uit een uitspraak in voorlopige voorziening van 30 november 2010²¹⁹ over artikel 1.6 van de Invoeringswet Wabo kan worden afgeleid dat een expliciete regeling niet noodzakelijk is: "Deze bepaling moet naar het oordeel van de voorzitter aldus worden uitgelegd, dat deze op gelijke wijze van toepassing is op een besluit waarbij wordt besloten tot het toepassen van handhavingsmaatregelen, als tot het afwijzen van een daartoe strekkend verzoek." Uit de omstandigheid dat een rechter zich hierover moest uitspreken, kan evenwel ook worden geconcludeerd dat een uitdrukkelijke regeling op dit punt een dergelijke rechtsvraag kan voorkomen. Binnen de systematiek van dit hoofdstuk in dit wetsvoorstel voorziet evenwel afdeling 11.1 al overgangsrecht voor besluiten op aanvraag. Artikel 11.2 heeft een algemene strekking en is dus ook van toepassing op handhavingsverzoeken, in het bijzonder ook op het geval dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzoek tot handhaving is gedaan door de beheerder van een zuiveringstechnisch werk (rioolwaterzuiveringsinstallatie) voor een indirecte lozing (artikel 5.20 van de Wabo), waarop nog niet door het bevoegd gezag (onherroepelijk) is beslist. Aangezien niet een identieke – overigens wel een vergelijkbare²²⁰ – voorziening niet is opgenomen in de

²¹⁷ Een toelichting op deze twee reeksen van wetten wordt gegeven in de paragrafen 1.5, 7.2 en 7.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, blz. 26-27 en blz. 303 e.v.

²¹⁸ Zie voor een uitgebreide bespreking van de diverse gedoogplichten in Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, blz. 519 e.v.

²¹⁹ ABRvS 30 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6805, zaaknummer 201011259/2/M2.

²²⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 24, onderdeel Q, blz. 3 en 8-9.

Omgevingswet, geldt deze algemeen geformuleerde overgangsrechtelijke bepaling ook voor deze specifieke situatie.

In afwijking van de Invoeringswet Wabo wordt ook afgezien van een gelijkstellingsbepaling als opgenomen in artikel 1.6, tweede lid, van die wet: "Een beschikking als bedoeld in het eerste lid (dat wil zeggen een handhavingsbesluit) wordt, nadat deze onherroepelijk is geworden, gelijkgesteld met een beschikking krachtens de Omgevingswet". Deze keuze wordt ingegeven door de van de Invoeringswet Wabo afwijkende regeling voor het 'aflooppmoment'. Bij de Wabo was gekozen voor het moment van onherroepelijkheid van het handhavingsbesluit, zodat de feitelijke uitvoering en invordering (bij een last onder dwangsom) onder het nieuwe regime zouden moeten plaatsvinden. Nu voorgesteld is bij de invoering van de Omgevingswet een andere keuze te maken, is geen behoefte aan een vergelijkbare gelijkstellingsbepaling. Volledigheidshalve zij in dit kader opgemerkt dat zo'n gelijkstelling niet nodig is om bij een volgende overtreding onder het nieuwe stelsel toch te kunnen spreken van recidive.

§ 11.2.4 Overgangsbepalingen gedoogplichten

Algemeen

Voor een goed begrip van het overgangsrecht voor gedoogplichten is het van belang onderscheid te maken tussen gedoogplichten die rechtstreeks voortvloeien uit een wet en gedoogplichten die voortvloeien uit een beschikking. De eerste variant, de wettelijke gedoogplichten of gedoogplichten van rechtswege, zijn overgegaan naar afdeling 10.2 van de Omgevingswet, zoals weergegeven in de navolgende tabel:

Was-wordt-tabel wettelijke gedoogplicht

artikel in huidige wetgeving	artikel in Omgevingswet
5.23, eerste en tweede lid, 5.25, 5.26 en 5.27 van de Waterwet	10.2 en 10.3
9, eerste lid, of 10 van de Waterstaatswet 1900	10.2
8.51 en 17.11 van de Wm	10.6
8a.6 van de Wet luchtvaart	10.7
8 van de Wet lokaal spoor	10.8
24, eerste lid, of 25 van de Spoorwegwet	10.8
4 van de Mijnbouwwet	10.9
24 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	10.10

Aangezien de huidige wettelijke gedoogplichten (zie de linkerkolom in bovenstaande tabel) na de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch gebaseerd zijn op de bepalingen in afdeling 10.2 van de Omgevingswet is geen aanvullend overgangsrecht nodig.

Voor de tweede variant, de gedoogplichten die voortvloeien uit een beschikking, is wel overgangsrecht nodig. Voor dit overgangsrecht is het van belang onderscheid te maken tussen gedoogplichtbeschikkingen gebaseerd op wettelijke bepalingen zonder gebruikmaking van de Belemmeringenwet Privaatrecht en gedoogplichtbeschikkingen gebaseerd op wettelijke bepalingen die wel gebruik maken van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Voorbeelden van de eerste (sub-) variant zijn te vinden in de Monumentenwet, Ontgrondingenwet, Kernenergiewet, Waterwet of de Wet inzake de luchtverontreiniging. Hiervoor is overgangsrecht geregeld in de artikelen 11.12 en 11.13.

Voor de tweede (sub-)variant, gedoogplichtbeschikkingen gebaseerd op wettelijke bepalingen die wel gebruik maken van de Belemmeringenwet Privaatrecht is overgangsrecht geregeld in de artikelen 11.14 tot en met 11.16. Deze groep is weer onder te verdelen in wettelijke bepalingen waarin beknopt verwezen wordt naar de Belemmeringenwet Privaatrecht, zoals in artikel 7 van de Drinkwaterwet, en in wettelijke bepalingen waarin de Belemmeringenwet Privaatrecht deels wordt toegesneden op de specifieke situatie in die wet, zoals in artikel 15 van de Spoedwet wegverbreding. Hierdoor verschilt vooral het procesrecht. Bijvoorbeeld op basis van de Spoedwet wegverbreding is geen uitvoering van de beschikking mogelijk zolang de beroepstermijn loopt. Deze automatische schorsende werking hoeft dus niet als een voorlopige voorziening bij de rechter te worden gevraagd.

Ten slotte zijn nog gedoogplichtbeschikkingen die rechtstreeks gebaseerd kunnen worden op de Belemmeringenwet Privaatrecht. Hiervoor is overgangsrecht geregeld in afdeling 11.3, § 11.3.1, in de artikelen 11.17 en 11.18, waarnaar hier kortheidshalve wordt verwezen.

In alle bovengenoemde varianten is gekozen voor eerbiedigende werking van gedoogplichtbeschikkingen. Dat betekent dat met de overgangsbepalingen in § 11.2.4 en § 11.3.1 de bestaande gedoogplichtbeschikkingen, afgegeven op grond van wettelijke bepalingen die een grondslag bevatten om een gedoogplichtbeschikking af te geven, worden gelijkgesteld met een op grond van afdeling 10.3 van de Omgevingswet afgegeven gedoogplichtbeschikking.

Voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- en rechtsbechermingsprocedures voor gedoogplichtbeschikkingen, geldt het algemene overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 11.1.

Artikel 11.12 (gedoogplichten Monumentenwet 1988 en Ontgrondingenwet)

Eerste en tweede lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 57, *eerste* lid, van de Monumentenwet 1988, van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19, eerste lid, van de Omgevingswet. Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 57, *tweede* lid, van de Monumentenwet 1988, door het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding of uitvoering van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19, tweede lid, van de Omgevingswet.

Derde tot en met zesde lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 21g, eerste lid, eerste zin, van de Ontgrondingenwet, van de Minister van Infrastructuur en Milieu, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.16, tweede lid, van de Omgevingswet. Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 21g, eerste lid, *tweede* zin, van de Ontgrondingenwet, van gedeputeerde staten, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.16, tweede lid in samenhang met het derde lid, van de Omgevingswet.

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 21h, eerste lid, van de Ontgrondingenwet, van de Minister van Infrastructuur en Milieu, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.16, eerste lid, van de Omgevingswet. Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 21h, eerste lid, van de Ontgrondingenwet, van gedeputeerde staten, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.16, eerste lid in samenhang met het derde lid, van de Omgevingswet.

Artikel 11.13 (gedoogplichten Belemmeringenwet Landsverdediging, Kernenergiewet, Waterwet en Wet inzake de luchtverontreiniging)

Eerste lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 5 van de Belemmeringenwet Landsverdediging, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19a van de Omgevingswet.

Tweede lid

Een onherroepelijke concessie, afgegeven op grond van artikel 71 in samenhang met artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.14, aanhef en onder e, van de Omgevingswet.

Derde tot en met vijfde lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 5.21, eerste lid, van de Waterwet wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.17, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 5.22, eerste lid, van de Waterwet wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.17, eerste lid, van de Omgevingswet.

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking afgegeven op grond van artikel 5.24, eerste lid, van de Waterwet wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.17, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

Zesde lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking afgegeven op grond van artikel 60, eerste lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.18 van de Omgevingswet.

Artikel 11.14 (gedoogplichten Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Mijnbouwwet en Warmtewet)

Eerste lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht in samenhang met artikel 9g of 20 van de Elektriciteitswet 1998, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.14, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht in samenhang met artikel 39a van de Gaswet, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.14, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

Derde lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht in samenhang met artikel 5 van de Mijnbouwwet, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.14, aanhef en onder c of d, van de Omgevingswet.

Vierde lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht in samenhang met artikel 38 van de Warmtewet, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.14, aanhef en onder f, van de Omgevingswet.

Het gaat bij bovengenoemde gedoogplichten om de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruiming van een werk van algemeen belang. Activiteiten die een andere benaming hebben, maar hetzelfde betekenen, vallen ook onder de opsomming. Gedacht kan onder meer worden aan de uit de wetgeving op het gebied van energie voortvloeiende begrippen: "uitvoering", "vernieuwing", "uitbreiding", "ontwikkeling", "wijziging", "ontmanteling", "verwijdering", "buitengebruikstelling", "herstel" of "onderhoud".

Artikel 11.15 (gedoogplichten Drinkwaterwet, Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag en Wet lokaal spoor)

Eerste lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht in samenhang met artikel 7 van de Drinkwaterwet, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.13, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht in samenhang met artikel 23, eerste lid, van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits grensverdrag, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.15 van de Omgevingswet.

Derde lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht in samenhang met artikel 7, eerste lid, van de Wet lokaal spoor, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.13, eerste lid, aanhef en onder f, van de Omgevingswet.

Artikel 11.16 (gedoogplichten Crisis- en herstelwet, Spoedwet wegverbreding, Spoorwegwet, Tracéwet en Wet ruimtelijke ordening)

Eerste lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht in samenhang met artikel 2.3, elfde lid, van de Chw, artikel 15 van de Spoedwet wegverbreding, artikel 21 van de Tracéwet of artikel 3.36a van de Wro, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet. Deze gedoogplichten worden opgelegd voor grote infrastructurele werken, die onder de Omgevingswet tot stand worden gebracht op grond van een projectbesluit.

Tweede lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht in samenhang met artikel 24, derde lid, van de Spoorwegwet, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.13, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Door de systematiek van de Omgevingswet komen de gedoogplichten vanuit de Spoorwegwet en de Tracéwet samen in artikel 10.13 van de Omgevingswet. De gedoogplicht vanuit de Spoorwegwet voor een werk voor hoofdspoorwegen wordt opgenomen in artikel 10.13, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en de gedoogplicht voor een werk ter uitvoering van een projectbesluit dat betrekking heeft op de aanleg of wijziging van een spoorweg waar het een nationaal belang betreft, wordt opgenomen in artikel

10.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet. Het verschil hiertussen is dat een projectbesluit uitsluitend van toepassing is als voldaan wordt aan de criteria van artikel 5.46, eerste lid, aanhef, onder c en d, van de Omgevingswet en dat deze beperking niet geldt voor een gedoogplicht op grond van artikel 10.13, aanhef en eerste lid, onder a, van de Omgevingswet. Dat neemt niet weg dat er overlap zou kunnen zijn tussen de onderdelen a en c van artikel 10.13 van de Omgevingswet.

Afdeling 11.3 Overgangsbepalingen ingetrokken en gewijzigde wetten

§ 11.3.1 Overgangsbepalingen Belemmeringenwet privaatrecht

Artikel 11.17 (besluiten gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht)

Eerste lid

Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn er twee besluiten: erkenning van het openbaar belang en de beschikking voor de gedoogplicht (zie ook artikel 2, vijfde lid, en artikel 3, tweede lid). Deze twee besluiten worden samengevoegd in artikel 10.21 van de Omgevingswet. De erkenning van het openbaar belang wordt al meegenomen bij de totstandkoming van de gedoogplichtbeschikking. Dat betekent voor het overgangsrecht het volgende: als een openbaar belang is erkend blijft deze erkenning door de eerbiedigende werking ervan bestaan, ook al is er nog geen gedoogplichtbeschikking afgegeven. De erkenning kan vervolgens als grondslag dienen voor een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.21, eerste lid, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Wat betreft de overgangsregeling voor de Belemmeringenwet Privaatrecht regelt de bepaling in het tweede lid dat een gedoogplichtbeschikking die is afgegeven op grond van de artikelen 1, 2, vijfde lid, of 3, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, gelijk staat aan een gedoogplichtbeschikking die is afgegeven op grond van artikel 10.21, eerste lid, van de Omgevingswet.

Derde lid

Zowel in artikel 5 van de Belemmeringenwet Privaatrecht als in artikel 10.23 van de Omgevingswet gaat het om een wijziging van een gedoogplichtbeschikking op verzoek van de rechthebbende. Onder artikel 5 van de Belemmeringenwet Privaatrecht is aangegeven wanneer de rechthebbende niet ontvankelijk in het verzoek is, bijvoorbeeld wanneer niet is overeengekomen dat de regeling eenzijdig kan worden gewijzigd. Artikel 10.23 van de Omgevingswet gaat alleen uit van het bestaan van een gedoogplichtbeschikking, en ziet dus niet op het geval men er aanvankelijk bij minnelijk overleg is uitgekomen. Als de rechthebbende deze regeling wil aanpassen, maar de wederpartij wil dat niet, dan zal een gedoogplichtbeschikking moeten komen waarin de discussie over de locatie van het werk beslecht dient te worden. Hoewel de procedure anders wordt, zal de uitkomst niet anders zijn. In het overgangsrecht wordt daarom een bevel tot verplaatsing als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht gelijkgesteld aan een besluit tot wijziging van de locatie als bedoeld in artikel 10.23, eerste lid, van de Omgevingswet.

Vierde lid

Een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking, afgegeven op grond van artikel 10, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht, voor het rooien, snoeien of inkorten van bomen of beplantingen, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.24 van de Omgevingswet.

Vijfde lid

Een onherroepelijke gedoogplicht, afgegeven op grond van artikel 11 van de Belemmeringenwet Privaatrecht, voor het gedogen van gravingen, opmetingen of het stellen van tekens voor het maken van een plan van een werk van algemeen belang, wordt gelijkgesteld aan een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.20 van de Omgevingswet.

Artikel 11.18 (lopende procedures gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht)

Als voor de inwerkingtreding van afdeling 10.3 van de Omgevingswet mededeling is gedaan en kennis is gegeven van de terinzagelegging in overeenstemming met artikel 2, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht, blijft het oude recht van toepassing tot het besluit, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van die wet onherroepelijk is. Met dit artikel is dus sprake van eerbiedigende werking voor die zaken waarin een verzoekschrift al is ingediend. Deze zaken mogen worden afgewikkeld op basis van het oude recht.

Voor zaken die nog niet tot een verzoekschrift hebben geleid, maar waarvoor wel een gedoogplichtbeschikking is afgegeven, is het niet bezwaarlijk de nieuwe rechtsbeschermingprocedure te volgen. Daarvoor wordt dus geen overgangsrecht geregeld.

§ 11.3.2 Overgangsbepalingen Crisis- en herstelwet

Voor alle (type) besluiten die – zoals artikel 1.1, eerste lid, onder a, Chw dat verwoordt – krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij de Chw bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij de Chw bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten, hoeft bij intrekking van de Chw niet te worden voorzien in (afzonderlijk) overgangsrecht. Deze besluiten zijn immers geregeld in andere wetgeving krachtens enig wettelijk voorschrift, zoals de Tracéwet of de Wro, voor welke wetten elders in dit wetsvoorstel al wordt voorzien in overgangsrecht. De Chw voorziet voor deze besluiten niet in specifieke, afwijkende bevoegdheden, maar alleen in andere procedurevoorschriften. Voor die procedurevoorschriften geldt het overgangsrecht opgenomen in afdeling 11.1 van deze wet.

Overgangsrecht lopende procedures

Voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet (nog) lopende besluitvormingsprocedures die –al dan niet, geheel of gedeeltelijk– gebruik maken van de bijzondere bepalingen voor projecten uit hoofdstuk 1 van de Chw, geldt het algemene overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 11.1. Voor deze besluiten wordt onder de eerbiedigende werking van het 'oude' recht ook begrepen hoofdstuk 1 van de Chw.

Dit betreft voor wat betreft afdeling 2 (procedureversnelling) van hoofdstuk 1 Chw:

1°. de besluiten vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van in de bijlagen I en II van de Chw genoemde (categorieën van) ruimtelijke en infrastructurele projecten (artikel 1.1, eerste lid, onder a, van de Chw). Deze besluiten vergen geen specifiek overgangsrecht, aangezien die projecten tot stand komen met behulp van het bestaande instrumentarium uit de Tracéwet, Wabo, de Wm en de Wro, waarbij hoofdstuk 1 van de Chw voorziet in een aantal procedurele versnellingen. Van die Chw-versnellingen kan voor die lopende besluitvormingstrajecten (inclusief eventuele beroepsprocedures) onder dit algemene overgangsrecht gebruik worden gemaakt.

2°. de bijzondere bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden (artikel 1.1, eerste lid, onder b, en artikel 2.3 van de Chw; zie artikel 2 van het Besluit uitvoering Crisis- en

herstelwet), evenals de voor uitvoering van die plannen vereiste besluiten. En verder ook het inpassingsplan voor ontwikkelingsgebieden (artikel 2.3a van de Chw).

3°. de projectuitvoeringsbesluiten (artikel 2.10 van de Chw).

Voor wat betreft afdeling 3 (afwijkend mer-regime) van hoofdstuk 1 Chw betreft dit:

1°. de besluiten vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van in de bijlage II van de Chw genoemde ruimtelijke en infrastructurele projecten;

2°. de drie krachtens artikel 2.18 aangewezen lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis (FlorijnAs te Assen, Rotterdam Central District en het Stationsgebied Utrecht; zie artikel 9 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet).

Voor de Chw-bestemmingsplannen is, net als bij de Wro-bestemmingsplannen, een uitzondering gemaakt op de hoofdregel van artikel 11.2. Het oude recht blijft bij een bestemmingsplan van toepassing tot het plan van kracht is, niet tot het plan onherroepelijk is. De reden hiervoor is dat het bestemmingsplan na de bekendmaking en de daarop volgende beroepstermijn in werking treedt en beroep tegen (onderdelen van) dat plan heeft geen schorsende werking. Het vastgestelde en bekendgemaakte plan geldt dus als (deel van het) omgevingsplan, ook als er nog een beroepsprocedure tegen het plan loopt.

Artikel 11.19 (overgangsrecht Chw-bestemmingsplan)

De Chw kent een aantal bijzondere bestemmingsplanbevoegdheden, namelijk voor de krachtens artikel 2.2 in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aangewezen zogenaamde "ontwikkelingsgebieden"²²¹ en de krachtens artikel 2.4 in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aangewezen experimentele bestemmingsplannen.²²² Deze bijzondere bestemmingsplannen zullen net als de gewone bestemmingsplannen ex artikel 3.1 van de Wro na inwerkingtreding van de Omgevingswet opgaan in het omgevingsplan-van-rechtswege, uiteraard met behoud van alle daarin opgenomen experimenteerruimte ten opzichte van het 'oude recht' (met name de huidige Wro). Qua overgangsrecht kan in dit wetsvoorstel worden volstaan met een gelijkstelling aan het omgevingsplan, zoals in dit wetsvoorstel ook is opgenomen voor de bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro (zie artikel 11.73). Door het nieuwe regime van de Omgevingswet zal een deel van die experimenteerruimte achter- of ingehaald zijn: dit geldt met name voor die experimentele onderdelen van bestemmingsplannen, waarmee is geanticipeerd op het omgevingsplan, zoals de verruimde reikwijdte of de langere geldingsduur van definitieve of tijdelijke bestemmingen. Op andere onderdelen kunnen deze experimentele bestemmingsplannen afwijken van het nieuwe regime, net zo goed als die onderdelen eerst afweken van de Wro.

Ook voor deze experimentele bestemmingsplannen geldt dat zij binnen de overgangstermijn (afdeling 22.1) moeten worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Voor de experimenten die een geldingsduur kennen die doorloopt tot na deze overgangstermijn, zal het omgevingsplan van de bij zo'n experiment betrokken gemeente zo nodig zelf voorzien in overgangsrecht, voor zover die afwijkende experimentele planregels, in het nieuwe omgevingsplan niet (kunnen) worden gecontinueerd. Artikel 11.19 voorziet alleen in overgangsrecht voor de in artikel 2.3, zevende lid, Chw opgenomen afwijkingstermijn van tien jaar. Deze afwijkingstermijn van milieukwaliteitsnormen blijft doorlopen onder het regime van de Omgevingswet, dus ook als het bestemmingsplan van rechtswege deel is gaan uitmaken van het omgevingsplan. De bepaling uit artikel 2.3, zevende lid, Chw dat als na afloop van die termijn nog sprake is van een overschrijding

²²¹ Zie paragraaf 2 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (specifiek artikel 2).

²²² Zie paragraaf 3 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (specifiek de artikelen 3, 6h, 7a t.e.m. 7g, 7i, 7j en 7k).

van een milieukwaliteitsnorm, alsnog actie moet worden ondernomen door het college van burgemeester en wethouders om aan die norm te gaan voldoen, is gehandhaafd. Het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet (programmatische aanpak) biedt het passende handvat om hiermee aan de slag te gaan.

Artikel 11.20 (overgangsrecht Chw-inpassingsplan)

Zoals voor het overgangsrecht voor Chw-bestemmingsplannen wordt aangesloten bij het overgangsrecht voor de Wro-bestemmingsplannen, zo wordt voor het Chw-inpassingsplan aangehaakt bij het overgangsrecht voor de Wro-inpassingsplannen en aanvullend bij het overgangsrecht voor het Chw-bestemmingsplan in het vorige artikel.

Artikel 11.21 (overgangsrecht projectuitvoeringsbesluit)

Voor het zogenaamde projectuitvoeringsbesluit, bedoeld in de artikelen 2.10 en 2.10a Chw, wordt voorzien in een aanvullende overgangsrechtelijke bepaling. Artikel 2.12 Chw bepaalt dat een projectuitvoeringsbesluit dat niet in overeenstemming is met een bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening, geldt als een Wabo-afwijkvergunning. Het overgangsrecht voor de in artikel 2.12 Chw bedoelde projectuitvoeringsbesluiten is dus al opgenomen in artikel 11.8, waarin het overgangsrecht voor alle Wabo-vergunningen is geregeld. Volledigheidshalve wordt in artikel 11.21 bepaald dat alle projectuitvoeringsbesluiten (dus ook die besluiten, waarop artikel 2.12 Chw niet van toepassing is) gelden als omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit of een of meer andere in artikel 5.1 genoemde vergunningplichtige activiteiten.

Structuurvisie-plus

In het kader van de versnelde uitvoering van projecten kent hoofdstuk 2 van de Chw naast afdeling 6 (Versnelde uitvoering van bouwprojecten), waaraan uitvoering wordt gegeven met behulp van het projectuitvoeringsbesluit) ook nog afdeling 7 (Versnelde uitvoering van lokale, regionale en bovenregionale projecten van nationale betekenis). Aan laatstgenoemde afdeling is uitvoering gegeven in artikel 9 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Drie van dergelijke projecten zijn in dat artikel aangewezen: FlorijnAs te Assen, Rotterdam Central District en Stationsgebied Utrecht. Er wordt geen afzonderlijk overgangsrecht opgenomen voor de voor deze projecten vastgestelde structuurvisies. Deze drie projecten liften qua overgangsrecht mee op het overgangsrecht in artikel 11.6 (uitgestelde werking gemeentelijke omgevingsvisie).

§ 11.3.3 Overgangsbepalingen Interimwet stad-en-milieubenadering

Artikel 11.22 (meldingen gebaseerd op de Interimwet stad-en-milieubenadering)

De melding van het voornemen om een afwijkingsbesluit te nemen is het begin van de procedure die is beschreven in de Interimwet stad-en-milieubenadering. Als er voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een melding is gedaan, wordt de procedure onder het oude recht afgehandeld. Wanneer een afwijkingsbesluit is genomen dat onherroepelijk is, is vervolgens het overgangsrecht op amvb-niveau van toepassing.

§ 11.3.4 Overgangsbepalingen Erfgoedwet (en Monumentenwet 1988)

Lopende procedures

Voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten op grond van de artikelen 41, 41a en 57 van de

Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, geldt het algemene overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in afdeling 11.1.

Artikel 11.23 (voorbeschermd rijksmonument)

Met deze Invoeringswet Omgevingswet wordt de definitie van voorbeschermd rijksmonument als bedoeld in onderdeel A van de bijlage bij de Omgevingswet aangepast aan de Erfgoedwet. Met onderhavig artikel worden ook eventuele gevallen waarin nog voor 1 juli 2016 – de datum van inwerkingtreding van de Erfgoedwet – een aanwijzingsprocedure is gestart, maar die – bijvoorbeeld door een gang naar de rechter – nog niet is afgerond ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, ook onder de definitie van voorbeschermd rijksmonument gebracht. Omdat het een aflopende zaak is en het ook niet zeker is of dergelijke gevallen zich zullen voordoen, is het niet aan de orde om hier de definitie blijvend mee te vervuilen.

Artikel 11.24 (lopende procedures vergunningen archeologische rijksmonumenten)

Een specifieke overgangsbepaling voor lopende procedures voor het aanvragen van een archeologische monumentenvergunning op grond van artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988 is noodzakelijk omdat de Monumentenwet 1988 nog meer aanvragen om een besluit kende en die niet allemaal zijn overgenomen in het stelsel van de Erfgoedwet en de Omgevingswet.

Artikel 11.25 (aanwijzingen als beschermd stads- of dorpsgezicht)

De bescherming van beschermde stads- en dorpsgezichten die op grond van de Monumentenwet 1988 zijn aangewezen, blijft gewaarborgd onder de Omgevingswet. Daartoe worden de aanwijzingsbesluiten van destijds aangemerkt als instructies op grond van de Omgevingswet. Omdat de Monumentenwet 1988 voorzag in een automatisch sloopvergunningenregime voor het gehele aangewezen gebied en de Omgevingswet de gemeenteraad de bevoegdheid geeft om dit regime te beperken tot die bouwwerken die bijdragen aan de waarde van het beschermde stads- of dorpsgezicht, is hiervoor specifiek overgangsrecht nodig. De gemeenteraad krijgt deze bevoegdheid namelijk ook voor bestaande beschermde gezichten. Totdat een dergelijk aangescherpt sloopvergunningenregime onherroepelijk is, geldt daarentegen het oude regime, inhoudende een toets aan de weigeringsgrond van artikel 2.16 van de Wabo, zoals dat artikel luidde voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Getoetst wordt of door de gevraagde sloopvergunning in een beschermd stads- of dorpsgezicht ongewenste open gaten in de bebouwing of de beschermde historische structuur ontstaan en of de plannen voor de vervangende bebouwing voldoende rekening houden met de ruimtelijke kwaliteit van het beschermde stads- of dorpsgezicht. Het staat de gemeenteraad overigens vrij om de beoordelingsregels uit te breiden ten opzichte van de weigeringsgronden uit het oude stelsel en bijvoorbeeld de waarde van het bouwwerk voor het beschermde gezicht mee te wegen bij de beslissing op de aanvraag. In het vijfde lid is geregeld dat lopende procedures worden afgerond volgens de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, als het voorstel tot aanwijzing of intrekking al is verzonden als de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 11.26 (verordening in het belang van de archeologische monumentenzorg)

Regels die in een verordening zijn opgenomen op grond van artikel 38, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet zullen binnen afzienbare tijd (actief) moeten worden omgezet naar het omgevingsplan. Dit om te voorkomen dat de bestaande verordeningen tot in de lengte van jaren naast het omgevingsplan blijven bestaan. De ratio achter artikel 38 van de Monumentenwet 1988 was dat zaken die uit systematisch oogpunt niet bij bestemmingsplan konden worden geregeld, bij verordening geregeld

konden (blijven) worden. Met het omgevingsplan, waarin de kenmerken van een bestemmingsplan en een gemeentelijke verordening verenigd zijn, is dit niet langer nodig. Voortaan moeten alle gemeentelijke regels voor de archeologische monumentenzorg op één plaats worden samengebracht: in het omgevingsplan. De termijn waarbinnen een omgevingsplan moet voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving is tien jaar.

Artikel 11.27 (schade of dreigende schade aan archeologische monumenten)

Voor de bijzondere bevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tot het geven van voorschriften aan werkzaamheden die schade aan een archeologisch monument (dreigen te) veroorzaken of het stilleggen van dergelijke werkzaamheden, die overgaat naar afdeling 19.2 van de Omgevingswet, is overgangsrecht nodig voor het geval dat er op grond van artikel 9.1 van de Erfgoedwet in combinatie met artikel 56 van de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van die wet al voorschriften zijn gegeven of maatregelen zijn opgelegd en deze nog niet zijn uitgewerkt.

§ 11.3.5 Overgangsbepalingen Tracéwet

Artikel 11.28 (gelijkstelling startbeslissing aan voornemen)

De procedure tot vaststelling van een tracébesluit begint op grond van artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet met een beslissing van de Minister van Infrastructuur en Milieu om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaand of toekomstig probleem op, of door het ontbreken van, landelijke infrastructuur. Met deze zogenoemde startbeslissing vangt een periode aan waarin informatie wordt verzameld over het gebied, de aard van het probleem, de ruimtelijke ontwikkelingen en de mogelijke oplossingen. Ook staat in de startbeslissing op welke wijze burgers, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken bij de verkenning. Vervolgens wordt, als dat wenselijk wordt geacht of als dat is voorgeschreven in artikel 2, vierde lid, van de Tracéwet, een structuurvisie opgesteld waarin onder meer staat welke oplossing voor het probleem de voorkeur van de minister heeft. De structuurvisie wordt op grond van artikel 6 van de Tracéwet voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, waarbij geldt dat zienswijzen kunnen worden ingediend door een ieder. Na vaststelling van de structuurvisie of, als geen structuurvisie is opgesteld, na de vormvrije verkenning, wordt het ontwerp tracébesluit ter inzage gelegd.

De Omgevingswet kent een met deze procedure vergelijkbare, aan de vaststelling van een projectbesluit voorafgaande, voorprocedure voor de totstandkoming van het projectbesluit. Daarbij is het voornemen als bedoeld in artikel 5.47 van de Omgevingswet het startpunt. Daarom wordt in dit artikel de startbeslissing uit de Tracéwet gelijkgesteld aan een voornemen als bedoeld in dat artikel. Dat brengt mee dat op het vervolg van een procedure waarin de verkennende fase nog niet is afgesloten door de terinzagelegging van een ontwerp tracébesluit, afdeling 5.2 van de Omgevingswet van toepassing is. Een startbeslissing leidt in dat geval dus niet tot een tracébesluit, maar tot een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van de Omgevingswet (tenzij toepassing wordt gegeven aan artikel 11.31, derde lid).

Omdat het bepaalde in het derde lid van artikel 5.47 van de Omgevingswet geen equivalent heeft in de Tracéwet en in de procedure die is aangevangen met een startbeslissing als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van die wet daaraan dus niet hoeft te worden voldaan, is dit artikellid buiten toepassing verklaard. Hetzelfde geldt voor artikel 5.48, tweede en derde lid, van de Omgevingswet. Dit laat uiteraard onverlet dat het de minister vrij staat in een al aangevangen procedure alsnog in de geest van deze bepalingen te handelen.

Artikel 11.29 (gelijkstelling structuurvisie aan voorkeursbeslissing)

Net als voor de startbeslissing geldt voor de structuurvisie dat zij een equivalent heeft in de Omgevingswet, en wel in de vorm van de voorkeursbeslissing als bedoeld in artikel 5.49 van de Omgevingswet. Daarom wordt de (ontwerp) structuurvisie in dit artikel gelijkgesteld aan de (ontwerp) voorkeursbeslissing. Dat brengt mee dat als op grond van de structuurvisie nog geen ontwerp tracébesluit ter inzage is gelegd, op het vervolg van de procedure afdeling 5.2 van de Omgevingswet van toepassing is. Een structuurvisie leidt in dat geval dus niet tot een tracébesluit, maar tot een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van de Omgevingswet (tenzij toepassing wordt gegeven aan artikel 11.31, derde lid).

Artikel 11.30 (overgangsrecht vastgesteld tracébesluit)

Eerste lid

In dit artikel is bepaald dat op een voor de inwerkingtreding van (afdeling 5.2 van) de Omgevingswet vastgesteld tracébesluit het recht van toepassing blijft dat gold voor die inwerkingtreding. Dat brengt mee dat wanneer het besluit op het moment van inwerkingtreding van (afdeling 5.2 van) de Omgevingswet nog niet onherroepelijk is, op de procedure het oude recht van toepassing blijft, waaronder artikel 14 en de bepalingen over beroep in hoofdstuk V van de Tracéwet.

Omdat in het tracébesluit op grond van artikel 10, eerste lid, onder f, van de Tracéwet een termijn is opgenomen waarbinnen de gevolgen van het project geëvalueerd moeten worden, blijft ook de onderzoeksverplichting van artikel 23 van de Tracéwet van toepassing.

Omdat de Wro wordt ingetrokken als de Omgevingswet in werking treedt, kan geen bestemmingsplan of beheersverordening meer worden vastgesteld. Nu geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden als (delen van het) omgevingsplan, zal echter dit omgevingsplan in overeenstemming moeten worden gebracht met het tracébesluit. Daarom is bepaald dat in artikel 13, eerste lid, tiende lid, tweede zin, en elfde lid, van de Tracéwet voor "bestemmingsplan" en "beheersverordening" het woord "omgevingsplan" moet worden gelezen.

Voor de termijn waarbinnen het omgevingsplan moet worden aangepast aan het tracébesluit is in het tweede lid een regeling opgenomen. Uit artikel 13, elfde lid, van de Tracéwet volgt dat zo lang het omgevingsplan nog niet is aangepast, aan degene die inzage verlangt in het deel van het omgevingsplan waar het tracébesluit betrekking op heeft, ook inzag in het tracébesluit moet worden verleend.

Tweede lid

In het tiende lid van artikel 13 van de Tracéwet is bepaald dat de gemeenteraad een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden een bestemmingsplan of beheersverordening in overeenstemming met het tracébesluit moet vaststellen.

In dit artikellid is een overgangsregeling getroffen voor tracébesluiten waarvoor dat nog niet is gebeurd. Daarbij is niet de termijn van een jaar overgenomen. Reden daarvan is dat na de inwerkingtreding van de Omgevingswet alle van kracht zijnde bestemmingsplannen en beheersverordeningen gaan gelden als (deel van het) omgevingsplan en dat bij wijziging daarvan aan de Omgevingswet en de bij of krachtens die wet gestelde regels zal moeten worden voldaan. Vanwege de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan wordt gemeenten een ruime termijn gegund²²³ waarbinnen zij zelf kunnen bepalen op welke manier zij de omvorming van het 'omgevingsplan van rechtswege' tot een compleet omgevingsplan dat aan alle nieuwe regelgeving voldoet, tot stand willen brengen. Een verplichte inpassing van het tracébesluit in het nog onvolkomen 'omgevingsplan van rechtswege' zou dat proces, en de keuzevrijheid die de gemeente heeft bij de inrichting van dat proces, doorkruisen. Daarom wordt

²²³ Zie paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

voor de inpassing van het tracébesluit aangesloten bij de termijn die gemeenten krijgen voor de omvorming van het 'omgevingsplan van rechtswege' tot een volwaardig omgevingsplan. Het tijdstip waarop het omgevingsplan aan alle eisen van de nieuwe regelgeving moet voldoen zal bij koninklijk besluit worden bepaald (zie daarvoor hoofdstuk 22 van de Omgevingswet, zoals dat ten gevolge van dit wetsvoorstel komt te luiden); bij dat tijdstip wordt hier aangesloten. Omdat de inpassing van het tracébesluit in het omgevingsplan in beginsel geen wijziging inhoudt waarvoor nieuwe beleidskeuzes moeten worden gemaakt, kan worden verwacht dat gemeenteraden voor de uitvoering van deze verplichting gebruik zullen willen maken van de bevoegdheid in artikel 2.8 van de Omgevingswet om het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Daarom is die bepaling hier van toepassing verklaard.

Artikel 11.31 (overgangsrecht nog niet vastgesteld tracébesluit)

Eerste lid

Dit artikel regelt dat ook als een ontwerp van een tracébesluit voor de inwerkingtreding van afdeling 5.2 van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, maar het besluit pas daarna wordt vastgesteld, op dat besluit het recht van toepassing blijft zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van (afdeling 5.2 van) de Omgevingswet. Hiermee wordt aangesloten bij de hoofdregel in artikel 11.3 van deze wet en het brengt mee dat de terinzagelegging van een ontwerp tracébesluit, anders dan de kennisgeving/terinzagelegging van een startbeslissing of een (ontwerp)structuurvisie, leidt tot de vaststelling van een tracébesluit. Dat is nodig omdat de Tracéwet geen met artikel 5.52 van de Omgevingswet vergelijkbare bepaling bevat: de Tracéwet voorziet er niet in dat het tracébesluit direct het omgevingsplan wijzigt. Het ontwerp tracébesluit heeft dus niet de vorm van een set regels die de regels van het omgevingsplan wijzigen voor zover dat nodig is voor de realisatie van het project. Evenmin staat in de Tracéwet dat in het tracébesluit uitdrukkelijk moet worden bepaald dat het tracébesluit als bepaalde uitvoeringsvergunningen heeft te gelden. Wel worden in de Tracéwet rechtstreeks een aantal rechtsgevolgen aan het tracébesluit verbonden die van belang zijn voor de uitvoering van het project (zie hierover de artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.33). Om deze redenen geldt voor een tracébesluit waarvan het ontwerp voor de inwerkingtreding van afdeling 5.2 van de Omgevingswet ter inzage is gelegd maar dat na dat tijdstip wordt vastgesteld hetzelfde overgangsregime als voor een tracébesluit dat voor die inwerkingtreding is vastgesteld, met enkele aanpassingen. Deze aanpassingen worden hieronder toegelicht.

Onder a

Het ontwerp van een tracébesluit, waar dit artikel betrekking op heeft, is tot stand gekomen op grond van de Tracéwet. Op grond van artikel 10, eerste lid, onder f, van die wet dient het ontwerp van een tracébesluit de termijn te bevatten waarbinnen de gevolgen van de ingebruikneming van het gerealiseerde project onderzocht zullen worden, de zogenoemde oplevertoets. Die toets komt in de Omgevingswet niet terug omdat de onderzoeksplicht op grond van de regels over de milieueffectrapportage voor projectbesluiten voldoende wordt geacht. Om die reden hoeft in het na de inwerkingtreding van de Omgevingswet vast te stellen tracébesluit geen oplevertoets te worden opgenomen. Artikel 10, eerste lid, onder f, en artikel 23 van de Tracéwet kunnen daarom buiten toepassing blijven.

Onder b

Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.30, eerste lid.

Tweede lid

Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.30. Omdat dit artikel betrekking heeft op tracébesluiten die pas na de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vastgesteld en dus op tracébesluiten die op een later moment onherroepelijk zullen worden, is een vijfjaarstermijn opgenomen. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 4.17 van de Omgevingswet, waarin is bepaald

dat vijf jaar na het onherroepelijk worden van een 'buitenplanse' vergunning voor een omgevingsplanactiviteit, het omgevingsplan met die vergunning in overeenstemming moet worden gebracht. Voor de tracébesluiten waar dit artikel betrekking op heeft betekent dit dat:

- als het tracébesluit vijf jaar of langer vóór het bij koninklijk besluit bepaalde tijdstip onherroepelijk is geworden, het omgevingsplan uiterlijk op het bij koninklijk besluit bepaalde tijdstip met het tracébesluit in overeenstemming moet zijn gebracht;
- als het tracébesluit korter dan vijf jaar vóór het bij koninklijk besluit bepaalde tijdstip onherroepelijk is geworden, het omgevingsplan uiterlijk binnen vijf jaar na onherroepelijk worden met het tracébesluit in overeenstemming moet zijn gebracht.

Derde lid

Er kunnen projecten zijn waarvoor het ontwerp tracébesluit wordt verwacht rond de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een tracébesluit heeft andere rechtsgevolgen dan een projectbesluit en is (daarom) anders vormgegeven dan een projectbesluit (het meest in het oog springende aspect is dat het projectbesluit regels bevat die het omgevingsplan wijzigen, terwijl het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit en omgevingsvergunning om van het bestemmingsplan of de beheersverordening af te wijken). Daarom zal zonder specifieke regeling voor deze gevallen een situatie ontstaan waarbij het moeten toepassen van het nieuwe recht noodzaakt tot herschrijven van teksten en mogelijk zelfs aanpassen van al verricht onderzoek. Door kort voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet projecten aan te wijzen waarvoor al een aanvang is gemaakt met het opstellen van een ontwerp tracébesluit en op die projecten het oude recht van toepassing te laten, wordt vertraging en dubbel werk voorkomen. Het zal hierbij gaan om projecten waarvoor geen voorkeursbeslissing wordt genomen, omdat voor die projecten mogelijk al snel na de startbeslissing met voorbereidende werkzaamheden voor het op te stellen ontwerp tracébesluit wordt begonnen.

Artikel 11.32 (coördinatie uitvoeringsbesluiten tracébesluit)

Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van Omgevingswet treedt de nieuwe afdeling 3.5 van de Awb in werking, waarin een aangepaste coördinatieregeling is opgenomen die in artikel 16.7 van de Omgevingswet op de daar genoemde besluiten van toepassing wordt verklaard. Dit artikel regelt dat die coördinatieregeling van de Awb ook van toepassing is op besluiten ter uitvoering van een tracébesluit. Hiermee wordt aangesloten bij de regeling voor projectbesluiten voor hoofdinfrastructuur in artikel 5.46, gelezen in samenhang met artikel 5.45, tweede lid, van de Omgevingswet. Zo wordt voorkomen dat nog langdurig op de coördinatieregeling van artikel 20 van de Tracéwet moet worden teruggevallen. Alleen op besluiten waarvan de gecoördineerde voorbereiding al is aangevangen, blijft de regeling van artikel 20 van de Tracéwet van toepassing, zodat niet gedurende het besluitvormingsproces op een andere coördinatieregeling hoeft te worden overgeschakeld.

Artikel 11.33 (uitzondering beoordelingsregels uitvoering tracébesluit)

In artikel 13 van de Tracéwet wordt een aantal rechtsgevolgen toegekend aan het tracébesluit die van belang zijn voor besluiten en handelingen ter uitvoering van dat besluit. Daarom wordt in dit artikel bepaald dat de delen van artikel 13 van de Tracéwet waar dat voor geldt, van overeenkomstige toepassing zijn op besluiten en handelingen ter uitvoering van een tracébesluit. Het gaat daarbij om een tracébesluit dat in werking is getreden en om besluiten die worden genomen en handelingen die worden verricht ter uitvoering van het in het tracébesluit opgenomen project. Dat betekent bijvoorbeeld dat als een aanlegvergunningplicht als bedoeld in artikel 13, vijfde lid van de Tracéwet is opgenomen in bestemmingsplannen en beheersverordeningen die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege het omgevingsplan zullen vormen of als een daarmee vergelijkbare vergunningplicht op grond van de Omgevingswet in nieuwe

omgevingsplannen wordt opgenomen, deze niet geldt voor handelingen en besluiten ter uitvoering van het tracébesluit. Artikel 11.34 (vergunningplicht in tracébesluit)

Op grond van artikel 13, eerste lid, van de Tracéwet geldt een tracébesluit als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening. Daaruit volgt dat in een tracébesluit verboden en vergunningplichten als bedoeld in artikel 3.3 en artikel 3.7, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening kunnen zijn opgenomen. Dit artikel regelt dat die hun werking behouden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zodat ook dan verzekerd blijft dat in het gebied waar het tracébesluit betrekking op heeft activiteiten kunnen worden verricht waardoor dat gebied minder geschikt wordt voor de realisering van het project.

Artikel 11.34 (voorrangsregeling tracébesluit ten opzichte van omgevingsplan)

Uit artikel 13, vierde lid, tweede zin, van de Tracéwet, gelezen in samenhang met artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht volgt dat een bouwvergunning moet worden geweigerd als deze in strijd is met het tracébesluit. Dit artikel regelt dat dat ook na de inwerkingtreding van afdeling 5.2 van de Omgevingswet het geval zal blijven en dat het tracébesluit in zoverre voorrang heeft op een mogelijk afwijkende regeling in het omgevingsplan op grond waarvan zo'n bouwvergunning wel zou moeten worden verleend.

§ 11.3.6 Overgangsbepalingen Waterwet

Algemeen

In afdeling 11.1 zijn algemene bepalingen opgenomen voor het overgangsrecht van op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten. Op grond van artikel 11.1, onder f, is die afdeling van toepassing op de voorbereiding van besluiten op grond van de artikelen 5.1, 5.2, 6.2, 6.3, 6.4 en 6.10 van de Waterwet. De overgangsbepalingen van afdeling 11.1 regelen de eerbiedigende werking voor totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures tegen een legger, een peilbesluit, een watervergunning en een toegangsverbod.

In afdeling 11.2 is het overgangsrecht opgenomen voor enkele instrumenten van de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie of de omgevingsvergunning. In artikel 11.8 is de gelijkstellingsbepaling opgenomen voor bestaande vergunningen, waardoor ook de gelijkstelling van de watervergunning op grond van de artikelen 6.2, 6.3, 6.4 van de Waterwet aan de omgevingsvergunning is geregeld (zie meer uitgebreid de toelichting bij dat artikel).

Voor zover het overgangsrecht voor besluiten of instrumenten op grond van de Waterwet nog niet geregeld is in afdeling 11.1 of 11.2 is voor die besluiten of instrumenten overgangsrecht opgenomen in afdeling 11.3, in paragraaf 11.3.6 in het bijzonder. De volgende voorbeelden kunnen de samenhang tussen de afdelingen illustreren. Het overgangsrecht voor het peilbesluit is bijvoorbeeld zowel geregeld in afdeling 11.1 (eerbiedigende werking voor in voorbereiding zijnde of nog niet onherroepelijke peilbesluiten) als in afdeling 11.3 (gelijkstelling van onherroepelijke peilbesluiten in artikel 11.47). Het overgangsrecht voor de watervergunning is zowel geregeld in afdeling 11.1 (eerbiedigende werking voor in voorbereiding zijnde of nog niet onherroepelijke watervergunningen) als in afdeling 11.2 (gelijkstelling van onherroepelijke watervergunningen). Het overgangsrecht voor projectplannen of aanwijzingen is volledig geregeld in afdeling 11.3, in de artikelen 11.48 tot en met 11.54. Deze artikelen regelen zowel de gelijkstelling van onherroepelijke projectplannen en aanwijzingen als de eerbiedigende werking voor in voorbereiding en in een rechtsbeschermingsprocedure zijnde projectplannen en aanwijzingen. Voor dit laatste is gekozen, omdat projectplannen en aanwijzingen een eigen procedure voor de totstandkoming volgen, die afwijkt van de procedures die genoemd worden in afdeling 11.1.

Artikel 10.36 (technische leidraad)

Op grond van artikel 2.6 van de Waterwet draagt de Minister van Infrastructuur en Milieu zorg voor de totstandkoming en verkrijgbaarstelling van technische leidraden voor het ontwerp, het beheer en het onderhoud van primaire waterkeringen. Deze leidraden worden in de praktijk uitgebracht door het Expertise Netwerk Waterveiligheid (hierna: ENW). Het ENW is het kennisnetwerk van de specialisten in waterveiligheid, die werken bij overheidsorganisaties en bedrijfsleven. Omdat artikel 2.6 van de Waterwet komt te vervallen, regelt dit artikel dat de leidraden die daarop gebaseerd zijn hun juridische gelding behouden, doordat zij worden gelijkgesteld aan een leidraad als bedoeld in artikel 2.19, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet.

Aangezien het verkrijgbaar stellen van een leidraad geen besluit in de zin van de Awb is, staat er geen beroep tegen open en vindt de gelijkstelling plaats op het moment dat de leidraad van kracht is geworden.

Artikel 11.37 (kaart kustlijn)

Op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Waterwet stelt de Minister van Infrastructuur en Milieu kosteloos een kaart van de kustlijn verkrijgbaar, die elke zes jaar wordt herzien. Deze kaart is van belang voor het voorkomen of het tegengaan van de landwaartse verplaatsing van de kustlijn. Omdat artikel 2.7, tweede lid, van de Waterwet komt te vervallen, regelt dit artikel dat de kaart die daarop gebaseerd is zijn juridische gelding behoudt, doordat hij wordt gelijkgesteld aan een kaart als bedoeld in artikel 2.19, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet.

Aangezien het verkrijgbaar stellen van een kaart geen besluit in de zin van de Awb is, staat er geen beroep tegen open en vindt de gelijkstelling plaats op het moment dat hij van kracht is geworden.

Artikel 11.38 (aanwijzing provincie)

Eerste lid

Artikel 3.12 van de Waterwet bevat de grondslag voor de aanwijzing van gedeputeerde staten aan het bestuur van een waterschap over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken (als bedoeld in die wet), als een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert. Aanwijzingen die zijn gegeven voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en waaraan dan nog geen uitvoering is gegeven of niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, moeten hun juridische gelding behouden. Dit is geregeld in het eerste lid waarin een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.12 van de Waterwet wordt gelijkgesteld aan een instructie aan het waterschapsbestuur als bedoeld in artikel 2.33, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Dit betreft de instructie op grond van de Omgevingswet van gedeputeerde staten aan het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer.

Tweede lid

In het tweede lid is in een vergelijkbare gelijkstelling voorzien voor de aanwijzing als bedoeld in artikel 3.12 van de Waterwet die betrekking heeft op een projectplan die wordt vastgesteld in overeenstemming met paragraaf 5.2 van de Waterwet. Deze aanwijzing wordt gelijk gesteld aan een instructie van gedeputeerde staten aan het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van de Omgevingswet. Gekozen is voor een aparte gelijkstelling om hiermee buiten twijfel te stellen dat als aan een aanwijzing over een projectplan nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, daaraan uitvoering moet worden gegeven bij de vaststelling van een projectbesluit. Onder 'nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven' wordt verstaan helemaal nog niet uitvoering is gegeven of niet op de juiste wijze.

Derde lid

Dit lid regelt overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of lopende procedures. Dit overgangsrecht is identiek aan dat van afdeling 11.1 van deze wet en is in een afzonderlijk lid opgenomen, omdat de procedure niet aanvangt met een terinzagelegging van ontwerpbesluit maar met het in kennis stellen van het bestuur van een waterschap van het voornemen tot het geven van een aanwijzing.

Artikel 11.39 (aanwijzing Rijk)

Eerste lid

Artikel 3.13 van de Waterwet bevat de grondslag voor de aanwijzing van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan gedeputeerde staten of het bestuur van een waterschap over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken in het kader van het waterbeheer. Aanwijzingen die zijn gegeven voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en waaraan dan nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, moeten hun juridische gelding behouden. Onder 'nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven' wordt verstaan helemaal nog niet uitvoering is gegeven of niet op de juiste wijze. Dit is geregeld in dit lid waarin een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet wordt gelijkgesteld aan een instructie aan het provinciebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer als bedoeld in artikel 2.34, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Dit lid regelt overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of lopende procedures. Dit overgangsrecht is identiek aan dat van afdeling 11.1 van deze wet en is in een afzonderlijk lid opgenomen, omdat de procedure niet aanvangt met een terinzagelegging van ontwerpbesluit maar met het in kennis stellen van het bestuur van een waterschap of het provinciebestuur van het voornemen tot het geven van een aanwijzing.

Artikel 11.40 (nationaal waterplan)

Eerste en tweede lid

Op grond van artikel 4.1 van de Waterwet worden in het nationale waterplan de hoofdlijnen vastgelegd van het nationale waterbeleid. In het nationale waterplan worden op grond van artikel 4.1, tweede lid, van de Waterwet ook de stroomgebiedbeheerplannen voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems opgenomen, voor zover betrekking hebbend op het Nederlandse grondgebied. In de Omgevingswet wordt de verplichting tot het vaststellen van deze beheerplannen apart vermeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a en b. De verplichtingen tot het vaststellen van deze plannen volgen uit de kaderrichtlijn water respectievelijk de kaderrichtlijn overstromingsrisico's. Het deel van het nationale waterplan dat strekt ter uitvoering van artikel 13 van de kaderrichtlijn water, en van kracht is, wordt gelijkgesteld aan een stroomgebiedsbeheerplan als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet. Het deel van het nationale waterplan dat strekt ter uitvoering van de artikelen 7 en 8 van de kaderrichtlijn overstromingsrisico's, en van kracht is, wordt gelijkgesteld aan een overstromingsrisicobeheerplan als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Zodoende behouden deze onderdelen van het nationale waterplan hun juridische gelding.

Derde lid

Artikel 4.1, derde lid, onder b, van de Waterwet biedt de grondslag voor het vaststellen van het actieplan voor het Noordzeegebied zoals dat volgt uit de kaderrichtlijn mariene strategie²²⁴. In de Omgevingswet is de grondslag voor dat plan opgenomen in artikel 3.9, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet. Het actieplan op grond van de Waterwet wordt in dit lid gelijkgesteld aan het programma van maatregelen mariene strategie op grond van de Omgevingswet en behoudt daardoor zijn juridische gelding.

Vierde lid

Artikel 4.1, derde lid, onder b, van de Waterwet biedt de grondslag voor het vaststellen van het plan zoals dat volgt uit de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning²²⁵. In de Omgevingswet is de grondslag voor dat plan opgenomen in artikel 3.9, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet. Het deel van het nationale waterplan op grond van de Waterwet wordt in dit lid gelijkgesteld aan het maritiem ruimtelijk plan op grond van de Omgevingswet en behoudt daardoor zijn juridische gelding.

Vijfde lid

De meer concrete aspecten uit het nationale waterplan op grond van de Waterwet, zoals de maatregelen op nationaal niveau ter uitvoering van bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water en de aanwijzing van functies van rijkswateren, krijgen in de Omgevingswet een plaats in het nationaal waterprogramma op grond van artikel 3.9, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet. Het deel van het nationale waterplan dat dus een uitwerking is van het te voeren waterbeleid en van kracht is, wordt gelijkgesteld aan het nationaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet.

De strategische delen uit het nationaal waterplan op grond van de Waterwet kunnen opgaan in de nationale omgevingsvisie. Aangezien de nationale omgevingsvisie er is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet hoeft voor de strategische delen van het nationaal waterplan geen overgangsrecht te worden geregeld.

Zesde lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde plannen. Op de voorbereiding blijft het oude recht van toepassing als voor de inwerkingtreding van artikel 3.9 van de Omgevingswet een ontwerp ter inzage is gelegd. Op het moment dat het plan van kracht wordt, wordt het op grond van één van de voorgaande leden gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguur onder de Omgevingswet.

Artikel 11.41 (regionaal waterplan)

Eerste lid

De meer concrete aspecten uit het regionaal waterplan op grond van de Waterwet krijgen in de Omgevingswet een plaats in het regionaal waterprogramma op grond van artikel 3.8, tweede lid, van de Omgevingswet. Het deel van het regionaal waterplan dat dus een uitwerking is van het te voeren waterbeleid en van kracht is, wordt gelijkgesteld aan het regionaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, van de Omgevingswet.

²²⁴ Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEG L 164)

²²⁵ Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning (PbEU L 257).

De strategische delen uit het regionaal waterplan, dat op grond van artikel 4.4 van de Waterwet wordt vastgesteld, gaan op in de provinciale omgevingsvisie, bedoeld in artikel 3.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Voor het overgangsrecht daarvan wordt verwezen naar artikel 11.7 van deze wet.

Tweede lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde regionale waterplannen. Op de voorbereiding blijft het oude recht van toepassing als voor de inwerkingtreding van artikel 3.8 van de Omgevingswet een ontwerp ter inzage is gelegd. Op het moment dat het regionale waterplan van kracht wordt, wordt het op grond van het vorige lid gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguur onder de Omgevingswet.

Artikel 11.42 (beheerplan waterschappen en Rijk)

Op grond van artikel 4.6 van de Waterwet stellen de waterbeheerders een beheerplan vast voor de watersystemen onder hun beheer.

Eerste lid

Het beheerplan dat op grond van artikel 4.6 van de Waterwet wordt vastgesteld door waterschappen voor regionale wateren wordt als het van kracht is, door dit lid gelijkgesteld aan het waterbeheerprogramma als bedoeld in artikel 3.7 van de Omgevingswet.

Tweede lid

Het beheerplan dat op grond van artikel 4.6 van de Waterwet wordt vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu voor rijkswateren is het Beheer- en Ontwikkelplan voor de rijkswateren. Dit beheerplan wordt als het van kracht is, door dit lid gelijkgesteld aan een onderdeel van het nationaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet.

Derde lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde beheerplannen. Op de voorbereiding blijft het oude recht van toepassing als voor de inwerkingtreding van artikel 3.7 respectievelijk 3.9 van de Omgevingswet een ontwerp daarvan ter inzage is gelegd. Op het moment dat het beheerplan van kracht wordt, wordt het op grond van één van de voorgaande leden gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguur onder de Omgevingswet.

Artikel 11.43 (legger)

De legger, momenteel geregeld in artikel 5.1, eerste lid, *eerste* zin, van de Waterwet, beschrijft normatief de fysieke kenmerken of vereiste toestand van waterstaatswerken naar vorm, afmetingen en constructie. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, *tweede* zin, van de Waterwet wordt op een overzichtskaart, ook wel bekend als de leggerkaart, de ligging van waterstaatswerken en de daaraan grenzende beschermingszones aangegeven.

Anders dan artikel 5.1, eerste lid, *tweede* zin, van de Waterwet, verplicht artikel 2.39 van de Omgevingswet niet om de aanwijzing van beperkingengebieden in de legger op te nemen. Omwille van de vergunningplicht voor activiteiten in beperkingengebieden, past de aanwijzing van beperkingengebieden beter bij de regeling van die vergunningen en algemene regels. De beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk worden daarom aangewezen bij algemene maatregel van bestuur en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling (zie de artikelen 2.20 en 2.21 van de Omgevingswet). Analoog hieraan past de aanwijzing van

beperkingengebieden met betrekking tot regionale waterstaatswerken beter bij de waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5.

Eerste lid

In dit artikel wordt de vaststelling of wijziging van de ligging van een beschermingszone uitgezonderd van het overgangsrecht voor de legger. Het overgangsrecht daarvoor is hierna geregeld in de overgangsbepaling voor de waterschapsverordening, artikel 11.44. Het overgangsrecht voor de legger bestaat uit een gelijkstellingsbepaling van de bestaande legger op grond van artikel 5.1, eerste lid, eerste zin, van de Waterwet aan de legger, bedoeld in artikel 2.39, eerste lid, van de Omgevingswet. Het moment van gelijkstelling is als deze van kracht is geworden. Tegen een legger zonder de vaststelling of wijziging van de ligging van een waterbergingsgebied of een beschermingszone staat immers geen beroep open (zie de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak in bijlage 2 bij de Awb). Een legger bindt namelijk alleen de waterbeheerder en bevat geen normen waaraan derden rechten kunnen ontleen.

Tweede en derde lid

Er is wel beroep mogelijk tegen een legger waarin de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone als bedoeld in de Waterwet wordt vastgesteld of gewijzigd (zie de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak in bijlage 2 bij de Awb). In het tweede lid is om die reden een overgangsregeling opgenomen voor lopende beroepsprocedures tegen een legger waarin de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone als bedoeld in de Waterwet wordt vastgesteld of gewijzigd. Het oude recht blijft tot onherroepelijkheid daarop van toepassing. Op het moment dat de legger onherroepelijk wordt geldt hij als legger als bedoeld in artikel 2.39, eerste lid, van de Omgevingswet, met uitzondering van de vaststelling of wijziging van een beschermingszone. Onder de Omgevingswet maakt de vaststelling of wijziging van een beschermingszone geen deel meer uit van de legger, maar van de waterschapsverordening. De bergingsgebieden worden op grond van de definitie van bergingsgebied in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet wel opgenomen in de legger op grond van Omgevingswet.

Artikel 11.44 (waterschapsverordening inclusief beperkingengebieden)

Eerste lid

Artikel 2.5 van de Omgevingswet draagt het algemeen bestuur van het waterschap op om één waterschapsverordening vast te stellen die de regels bevat over de fysieke leefomgeving. Gelet op het functionele karakter van het waterschap hebben deze regels niet betrekking op de gehele fysieke leefomgeving, maar alleen op het watersysteem binnen het beheergebied van het waterschap en bij een aantal waterschappen ook op de wegen, die bij hen in beheer zijn. Dit lid regelt een overgangstermijn voor de wettelijke verplichting tot vaststelling van een waterschapsverordening, in overgangsrechtelijke termen ook wel "uitgestelde werking" genoemd. Een reden om een overgangstermijn te regelen is dat ook nieuwe waterbeheerprogramma's moeten worden vastgesteld op basis van de plancyclus uit het Europese recht. De overgangstermijn voor de waterschapsverordening kan hierop aansluiten. Een andere reden voor een overgangstermijn is dat een provinciale omgevingsverordening instructieregels kan bevatten voor waterschapsverordeningen. Aangezien de algemene besturen van de waterschappen de waterschappen daar bij het vaststellen van hun verordeningen rekening mee moeten houden, kunnen de waterschapsverordeningen mogelijk niet worden vastgesteld op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. In dit lid wordt nog geen overgangstermijn genoemd, omdat de verplichting pas zal ingaan op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip zal na overleg met de UvW worden vastgesteld.

Tweede lid

Ieder waterschap heeft een – door het algemeen bestuur vastgestelde – verordening ter uitvoering van de waterbeheertaken die bij wet zijn opgedragen. Deze verordening, die is gebaseerd op zowel de Waterschapswet (artikel 56) als de Waterwet, is in de praktijk bekend als de 'keur'. De keur wordt gehanteerd om het watersysteem en de daartoe behorende waterstaatswerken op orde te houden. De keur omvat vooral burgerbindende algemene regels en vergunningstelsels. Centraal in de keur staan de zogenoemde keurzones waar gebods- en verbodsbepalingen kunnen gelden. Binnen het kader van de Omgevingswet is de keur gelijk te stellen aan de waterschapsverordening. Dit lid regelt dan ook dat, zolang de waterschapsverordening nog niet is vastgesteld, de keur zijn juridische gelding blijft behouden.

Derde lid

Voor in voorbereiding zijnde keuren regelt dit lid dat het oude recht van toepassing blijft als voor de inwerkingtreding van artikel 2.5 van de Omgevingswet een ontwerp daarvan ter inzage is gelegd.

Vierde lid

Dit lid regelt dat zolang de waterschapsverordening nog niet is vastgesteld, het deel van de legger waarmee de ligging van een beschermingszone als bedoeld in de Waterwet wordt vastgesteld of gewijzigd, zoals nu is opgenomen in de legger op grond van de Waterwet, zijn juridische gelding blijft behouden tot een beperkingengebied als bedoeld in (de bijlage bij) de Omgevingswet voor de betreffende waterstaatswerken in de waterschapverordening is opgenomen. De verplichting tot vaststelling van de waterschapsverordening als bedoeld in het eerste lid omvat ook de gelijktijdige verplichting tot aanwijzing van de beperkingengebieden.

Artikel 11.45 (technisch beheersregister)

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Waterwet gaat een legger vergezeld van een technisch beheersregister waarin - voor primaire waterkeringen dan wel waterkeringen waarvoor toepassing is gegeven aan artikel 2.4 van de Waterwet - de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven. Op grond van artikel 2.39 van de Omgevingswet wordt in de bijlage bij de legger voor primaire waterkeringen of voor waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld als bedoeld in artikel 2.13, eerste lid, onder a, of artikel 2.15, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, ook een technisch beheersregister opgenomen. Een technisch beheersregister als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de Waterwet wordt in dit artikel gelijkgesteld aan een technisch beheersregister als bedoeld in artikel 2.39, derde lid, van de Omgevingswet. Hierdoor behoudt het technisch beheersregister zijn gelding.

Artikel 11.46 (vrijstelling leggerplicht)

Een bij provinciale verordening op grond van 5.1, derde lid, tweede zin, van de Waterwet, gegeven vrijstelling van de leggerplicht, geldt na de inwerkingtreding van artikel 2.39, vierde lid, van de Omgevingswet, als een vrijstelling op grond van dat artikel, tot de inwerkingtreding van een vrijstelling voor deze waterstaatswerken op grond van dat artikel in de Omgevingswet of tot het tijdstip waarop blijkt dat geen vrijstelling (meer) wordt verleend. Dit laatstgenoemde tijdstip kan blijken uit de publicatie van de provinciale verordening of uit directe berichtgeving aan de belanghebbenden.

Artikel 11.47 (peilbesluit)

Het peilbesluit is momenteel geregeld in artikel 5.2 van de Waterwet. Een peilbesluit geeft de waterstanden of bandbreedte daarvan aan die de waterbeheerder zo veel mogelijk in stand moet houden. Het peilbesluit is van belang voor derden, zoals grondeigenaren en gebruikers van de grond, onder meer door de invloed die de waterstanden hebben op de mogelijkheden om die grond te gebruiken.

Eerste lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor peilbesluiten van het waterschapsbestuur of het bevoegde bestuursorgaan van een ander openbaar lichaam. Het lid voorziet in een gelijkstelling met een besluit als bedoeld in artikel 2.41, *eerste* lid, van de Omgevingswet. Het peilbesluit houdt daardoor zijn juridische gelding. Het moment van gelijkstelling is het moment waarop het projectbesluit onherroepelijk is.

Tweede lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor peilbesluiten van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het lid voorziet in een gelijkstelling met een besluit als bedoeld in artikel 2.41, *tweede* lid, van de Omgevingswet. Het peilbesluit houdt daardoor zijn juridische gelding. Het moment van gelijkstelling is het moment waarop het projectbesluit onherroepelijk is. Een peilbesluit komt tot stand na een openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en is voor beroep vatbaar. Het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde peilbesluiten of lopende procedures is geregeld in afdeling 11.1 van deze wet.

Artikel 11.48 (projectplan waterschap artikel 5.4 Waterwet)

Artikel 5.4 van de Waterwet voorziet in de verplichting om voor aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan vast te stellen. Het projectplan is vormvrij en wordt, afhankelijk van de mate van ingrijpendheid van het project, naar keuze van de beheerder, voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Het projectplan is doorgaans op rechtsgevolg gericht, zodat het vatbaar is voor beroep. Als in de keur is geregeld dat voor werkzaamheden door of in opdracht van de beheerder geen watervergunning nodig is, wordt de "vergunning eigen dienst" vervangen door het projectplan. Onder de Omgevingswet komt het projectplan niet als juridische figuur terug. Waterschappen zullen aan zichzelf de voor de aanleg en wijziging van een waterstaatswerk benodigde omgevingsvergunningen moeten verlenen. Voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen in beheer bij het waterschap, moet op grond van artikel 5.46, *tweede* lid, van de Omgevingswet een projectbesluit worden vastgesteld. Voor overige projecten kan het dagelijks bestuur van het waterschap ervoor kiezen om een projectbesluit vast te stellen.

Eerste lid

Projectplannen die onherroepelijk zijn, moeten voor zover zij gericht zijn op rechtsgevolg, hun juridische gelding behouden. Daartoe wordt in het eerste lid bepaald dat deze projectplannen, voor zover de activiteiten zoals die in het projectplan staan omschreven onder de Omgevingswet nog vergunningplichtig zijn (bijvoorbeeld op grond van de waterschapsverordening), gelden als een omgevingsvergunning voor de in het projectplan omschreven activiteit als bedoeld in artikel 5.3 van de Omgevingswet.

Hiermee is gewaarborgd dat het project, ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, kan worden uitgevoerd.

Tweede lid

Voor projectplannen die nog niet onherroepelijk zijn, gaat het overgangsrecht uit van eerbiedigende werking. Het oude recht blijft daarop van toepassing.

Voor projectplannen die niet met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb zijn voorbereid en die op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet zijn vastgesteld maar nog niet in werking zijn, geldt op grond van dit lid, dat daarop totdat zij onherroepelijk zijn het oude recht van toepassing is.

Voor projectplannen die in voorbereiding zijn en nog niet zijn vastgesteld en waarbij geen toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb voorziet dit artikel dus niet in overgangsrecht. De inwerkingtreding van de Omgevingswet dwingt de beheerder om gebruik te maken van de bevoegdheden die de Omgevingswet biedt. Verwacht wordt dat dit niet leidt tot vertragingen of extra bestuurlijke lasten omdat dit zich vooral zal voordoen bij de minder ingrijpende projecten.

Artikel 11.49 (projectplan Rijk artikel 5.4 Waterwet)

Artikel 5.4 van de Waterwet voorziet in de verplichting om voor aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan vast te stellen. Het projectplan is vormvrij en wordt, afhankelijk van de mate van ingrijpendheid van het project, naar keuze van de beheerder, voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Het projectplan is doorgaans op rechtsgevolg gericht, waardoor dit vatbaar is voor beroep.

Voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk, moet op grond van artikel 5.46, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet een projectbesluit worden vastgesteld.

Eerste lid

Projectplannen die onherroepelijk zijn, moeten voor zover zij gericht zijn op rechtsgevolg, hun juridische gelding behouden. Daartoe wordt in het eerste lid bepaald dat deze projectplannen, voor zover de activiteiten zoals die in het projectplan staan omschreven onder de Omgevingswet nog vergunningplichtig zijn, worden gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning voor de in het projectplan omschreven activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 2°, van de Omgevingswet.

Hiermee is gewaarborgd dat het project, ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, kan worden uitgevoerd.

Tweede lid

Voor projectplannen die nog niet onherroepelijk zijn, gaat het overgangsrecht uit van eerbiedigende werking. Het oude recht blijft daarop van toepassing.

Voor projectbesluiten die niet met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb zijn voorbereid en die op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet zijn vastgesteld, maar nog niet in werking zijn, geldt op grond van dit lid dat daarop totdat zij onherroepelijk zijn, het oude recht van toepassing is.

Voor projectplannen die in voorbereiding zijn en nog niet zijn vastgesteld en waarbij geen toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb voorziet dit artikel dus niet in overgangsrecht. De inwerkingtreding van de Omgevingswet dwingt de beheerder om gebruik te maken van de bevoegdheden die de Omgevingswet biedt. Verwacht wordt dat dit niet leidt tot vertragingen of extra bestuurlijke lasten, omdat dit zich vooral zal voordoen bij de minder ingrijpende projecten.

Artikel 11.50 (projectplan waterschap met projectprocedure artikel 5.5)

Voor bepaalde projecten voorziet paragraaf 5.2 van de Waterwet in een besluitvormingsprocedure voor projectplannen die is gericht op een snelle en eenvoudige besluitvorming over de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Deze regeling gaat uit van toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Awb en van een gecoördineerde voorbereiding, vaststelling en beroepsprocedure voor de voor het project benodigde besluiten. Paragraaf 5.2 van de Waterwet is allereerst van toepassing op de projectplannen tot aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen van waterschappen en het Rijk. Daarnaast is deze procedure van toepassing op bij of krachtens provinciale verordening aangewezen projectplannen van het waterschap. Het projectplan van een waterschap heeft daarbij de goedkeuring van gedeputeerde staten nodig. Gedeputeerde staten zijn ook verantwoordelijk voor de coördinatie van de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan.

Eerste lid

Projectplannen van een waterschap die met toepassing van paragraaf 5.2 van de Waterwet tot stand zijn gekomen en onherroepelijk zijn, moeten hun juridische gelding behouden. Daartoe wordt in het eerste lid bepaald dat deze projectplannen, voor zover die activiteiten onder de Omgevingswet vergunningplichtig zijn, gelden als een omgevingsvergunning voor de in het projectplan omschreven activiteit als bedoeld in artikel 5.3 van de Omgevingswet. Dit lid regelt dat als de betreffende activiteit in de waterschapsverordening is aangemerkt als een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, het projectbesluit als die omgevingsvergunning geldt.

Tweede lid

Op projectplannen die worden vastgesteld in overeenstemming met paragraaf 5.2 van de Waterwet die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in procedure zijn en nog niet onherroepelijk zijn, is gekozen voor eerbiedigende werking. Het oude recht blijft daarop van toepassing totdat deze onherroepelijk zijn.

Artikel 11.51 (projectplan Rijk met projectprocedure artikel 5.5 Waterwet)

Eerste lid

Projectplannen van het Rijk die met toepassing van paragraaf 5.2 van de Waterwet tot stand zijn gekomen en onherroepelijk zijn, moeten hun juridische gelding behouden. Daartoe wordt in dit lid bepaald dat deze projectplannen, gelden, voor zover die activiteit onder de Omgevingswet vergunningplichtig als een omgevingsvergunning voor de in het projectplan omschreven activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onderdeel 2°, dat wil zeggen voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is.

Tweede lid

Op projectplannen die worden vastgesteld in overeenstemming met paragraaf 5.2 van de Waterwet die nog in procedure zijn en nog niet onherroepelijk zijn, is gekozen voor eerbiedigende werking. Het oude recht blijft daarop van toepassing totdat deze onherroepelijk zijn.

Artikel 11.52 (aanwijzing provincie bij gevaar voor waterstaatswerken)

In paragraaf 5.5 van de Waterwet zijn artikelen opgenomen die gaan over het beteugelen van gevaar voor waterstaatswerken. Met het begrip "gevaar" wordt hier bedoeld: omstandigheden

waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken. Deze artikelen hebben in de Omgevingswet een plek gekregen in afdeling 19.4.

Eerste lid

Op grond van artikel 5.31, eerste lid, van de Waterwet kunnen gedeputeerde staten, wanneer naar hun oordeel het bestuur van een waterschap niet of niet voldoende optreedt bij gevaar, toepassing geven aan artikel 3.12 van de Waterwet, waarin de bevoegdheid voor gedeputeerde staten is opgenomen tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van een waterschap. In dit lid wordt een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.12 die met toepassing van artikel 5.31, eerste lid, van de Waterwet, aan het bestuur van een waterschap is gegeven en onherroepelijk is, en waaraan nog niet op de in die aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, gelijkgesteld aan een instructie aan het waterschapsbestuur als bedoeld in artikel 19.16, eerste lid, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Op grond van artikel 5.31, tweede lid, van de Waterwet kan Onze commissaris in de provincie ook de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van een waterschap uitoefenen, wanneer de omstandigheden geen voorafgaande bijeenroeping van gedeputeerde staten gedogen. In dit lid wordt een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.12 die met toepassing van artikel 5.31, tweede lid, van de Waterwet, aan het bestuur van een waterschap is gegeven en onherroepelijk is, en waaraan nog niet op de in die aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, gelijkgesteld aan een instructie aan het waterschapsbestuur als bedoeld in artikel 19.16, tweede lid, van de Omgevingswet.

Derde lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of voor lopende procedures. Daarbij geldt dat als op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet een aanvang is gemaakt met het uitvoering geven van de aanwijzing, en het overgangsrecht voor het betreffende besluit of de betreffende bevoegdheid aangeeft dat daarop het oude recht van toepassing blijft, dan moet daarbij ook uitvoering worden gegeven aan de aanwijzing.

Artikel 11.53 (getrapte aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken)

Eerste lid

Artikel 3.13 van de Waterwet bevat de grondslag voor de aanwijzing van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan gedeputeerde staten of het bestuur van een waterschap over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken in het kader van het waterbeheer. Op grond van artikel 5.31, derde lid, kan de Minister van Infrastructuur en Milieu, aan gedeputeerde staten of de commissaris in de provincie een aanwijzing geven als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet. Hij kan hiertoe overgaan als zij naar zijn oordeel ten onrechte niet of niet voldoende gebruik maken van hun bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van een waterschap, wanneer dat bestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar. Aanwijzingen die zijn gegeven voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en waaraan dan nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, moeten hun juridische gelding behouden. Dit is geregeld in het eerste lid waarin een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet die met toepassing van artikel 5.31, derde lid, wordt gegeven, wordt gelijkgesteld aan een instructie aan het provinciebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer als bedoeld in artikel 2.34, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet.

Tweede lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of voor lopende procedures. Daarbij geldt dat als op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet een aanvang is gemaakt met het uitvoering geven van de aanwijzing, en het overgangsrecht voor het betreffende besluit of de betreffende bevoegdheid aangeeft dat daarop het oude recht van toepassing blijft, dan moet daarbij ook uitvoering worden gegeven aan de aanwijzing.

Artikel 11.54 (aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken)

Eerste lid

Artikel 3.13 van de Waterwet bevat de grondslag voor de aanwijzing van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan gedeputeerde staten of het bestuur van een waterschap over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken in het kader van het waterbeheer. Op grond van artikel 5.31, vierde lid, kan de Minister van Infrastructuur en Milieu, wanneer naar zijn oordeel het bestuur van een waterschap niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor een primaire waterkering, een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet aan het bestuur van een waterschap geven.

Aanwijzingen die zijn gegeven voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en waaraan dan nog niet op de in de aanwijzing aangegeven wijze uitvoering is gegeven, moeten hun juridische gelding behouden. Dit is geregeld in het eerste lid waarin een aanwijzing aan het bestuur van een waterschap als bedoeld in artikel 3.13 van de Waterwet die met toepassing van artikel 5.31, vierde lid, wordt gegeven, wordt gelijkgesteld aan een instructie aan het waterschapsbestuur als bedoeld in artikel 19.16, vierde lid, van de Omgevingswet

Tweede lid

Dit lid regelt het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde aanwijzingen of voor lopende procedures. Daarbij geldt dat als op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet een aanvang is gemaakt met het uitvoering geven van de aanwijzing, en het overgangsrecht voor het betreffende besluit of de betreffende bevoegdheid aangeeft dat daarop het oude recht van toepassing blijft, dan moet daarbij ook uitvoering worden gegeven aan de aanwijzing.

Artikel 11.55 (toegangsverbod)

Op grond van artikel 6.10, eerste lid, van de Waterwet kan de Minister van Infrastructuur en Milieu de toegang tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk geheel of gedeeltelijk verbieden of beperken. Zo een verbod of beperking, dat of die onherroepelijk is, wordt in dit artikel gelijkgesteld aan een verbod of beperking als bedoeld in artikel 2.40, eerste lid, van de Omgevingswet. Het verbod of die beperking houdt daardoor zijn juridische gelding.

Het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde verboden of beperkingen of voor lopende procedures is geregeld in afdeling 11.1 van deze wet. Het overgangsrecht voor genomen sanctiebesluiten voor overtredingen van het toegangsverbod is geregeld in artikel 11.11.

§ 11.3.7 Overgangsbepalingen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 11.56 (gefaseerde omgevingsvergunning artikel 2.5 Wabo)

Algemeen

Artikel 2.5 van de Wabo bevat een regeling voor overgangsrecht voor bij inwerkingtreding van de Omgevingswet nog (door)lopende totstandkomingsprocedures voor de gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning ex artikel 2.5 van de Wabo; een regeling die niet terugkeert in de Omgevingswet.²²⁶ Voor deze gefaseerde totstandkoming van een omgevingsvergunning is aanvullend en op onderdelen afwijkend overgangsrecht nodig ten opzichte van het in afdeling 11.1 voorgestelde algemene procedurele overgangsrecht.

Eerste lid

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag voor een beschikking voor de eerste fase is ingediend en de procedure tot het nemen van een beschikking op die aanvraag nog niet ten einde is (de beschikking is nog niet onherroepelijk), dan kan de koppeling met een aanstaande aanvraag voor een beschikking voor de tweede fase worden losgelaten. Immers binnen het regime van de Omgevingswet vervalt deze faserings-regeling. De op grond van de Wabo geldende procedure tot vaststelling en inwerkingtreding van deze eerste fase beschikking blijft gelden (eerbiedigende werking) met uitzondering van die enkele bepaling, waarin een uitdrukkelijke koppeling met de tweede beschikking wordt aangebracht. Dit betreft de volgende bepalingen:

- 1°. artikel 2.5, vijfde lid: "de bevoegdheid tot intrekking van een fase-beschikking als niet binnen twee jaar de beschikking voor de ontbrekende fase wordt ingediend";
- 2°. artikel 2.5, zesde lid: "de bevoegdheid om bij een beschikking met betrekking tot de tweede fase de eerder afgegeven beschikking met betrekking tot de eerste fase te wijzigen";
- 3°. artikel 2.5, achtste lid: "de beide fase-beschikkingen gelden tezamen als één omgevingsvergunning", en
- 4°. artikel 6.3: "de gelijktijdige inwerkingtreding van de eerste- en de tweede-fase-beschikkingen".

Aan deze faserings- of koppelingsregeling hoeft na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet langer te worden vastgehouden, ook al is voor inwerkingtreding van de Omgevingswet door de initiatiefnemer uitdrukkelijk een aanvraag voor een eerste fase beschikking ingediend. Overgestapt kan worden op het nieuwe, meer flexibele regime van de Omgevingswet, waarbij geen specifieke koppelingsbepalingen zijn opgenomen (met uitzondering van artikel 5.7, derde lid).

Tweede lid

Artikel 6.3 van de Wabo regelt de (gelijktijdige) inwerkingtreding van de gefaseerd verleende omgevingsvergunning. Als een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.5 van de Wabo in fasen wordt verleend, treden de afzonderlijke beschikkingen voor de eerste en de tweede fase op een en dezelfde dag in werking.

Dit lid voorziet erin dat – nu in de Omgevingswet deze procedure voor fasering niet is overgenomen – in afwijking van deze Wabo-regeling in het geval op de aanvraag voor de eerste fase al positief is beslist en nog geen aanvraag is ingediend voor de tweede fase, de beschikking voor de eerste fase afzonderlijk in werking treedt. Deze eerste fase beschikking wordt zonder een tweede fase beschikking aangemerkt als een zelfstandige en volledige omgevingsvergunning, dit laatste in afwijking van artikel 2.5, achtste lid, van de Wabo.

Derde lid

In dit lid wordt overgangsrecht met eerbiedigende werking opgenomen voor de gefaseerde verlening van een omgevingsvergunning, wanneer op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet de procedure al zover is gevorderd dat de aanvraag voor de tweede-fase-beschikking al is ingediend. Mocht de initiatiefnemer willen profiteren van de meer flexibele

²²⁶ Zie de paragraaf Eén aanvraag, meerdere activiteiten, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 160 e.v.

regeling van de Omgevingswet, dan kan de aanvraag voor de tweede fase tijdig worden ingetrokken of eerst na inwerkingtreding van de Omgevingswet – als nieuwe, zelfstandige aanvraag – worden ingediend. Aangezien de Omgevingswet al geruime tijd voor inwerkingtreding gepubliceerd is in het Staatsblad, kan in het kader van vooroverleg tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag het te volgen vergunningentraject inclusief de fasering daarvan vooraf gezamenlijk worden verkend.

Vierde lid

In dit lid wordt overgangsrecht met eerbiedigende werking opgenomen voor die situaties, waarin het bevoegd gezag – ondanks de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet – aanleiding heeft gezien toepassing te geven aan zijn bevoegdheid tot intrekking van een beschikking waarbij positief is beslist op een aanvraag voor een van beide fasen, maar voor de andere, ontbrekende fase binnen twee jaar nog geen (nieuwe) aanvraag is ingediend:

- op de eerste-fase-aanvraag is positief beslist, maar er is nooit een aanvraag ontvangen voor de tweede fase;
- op de eerste- of tweede-fase-aanvraag is negatief beslist (en op de andere positief) en er is nog geen nieuwe aanvraag ingediend.

Wanneer een dergelijke ambtshalve procedure tot intrekking al voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is gevorderd tot het stadium waarop een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd, dan kan deze procedure volgens het huidige Wabo-regime worden afgerond.

Artikel 11.57 (melding wijziging vergunninghouder)

De omgevingsvergunning is in beginsel een zaaksgebonden (en geen persoonsgebonden) vergunning en geldt (dus) voor eenieder die de activiteit verricht, waarvoor de vergunning is aangevraagd en verleend. Voor het bevoegd gezag dat de aanvraag voor een vergunning in behandeling heeft of de vergunning heeft verleend, is het van belang op de hoogte te zijn en te blijven welke (rechts)persoon van de vergunning gebruik maakt. Voor de aanvrager en vergunninghouder geldt dan ook een meldingsplicht, wanneer de vergunning overgaat op een andere (rechts)persoon. De melding moet tenminste een maand tevoren worden gedaan. Deze meldingsplicht wordt onder de stelselwijziging gecontinueerd. Omdat het niet of niet tijdig melden een strafbaar feit oplevert, wordt volledigheidshalve in overgangsrecht met eerbiedigende werking voorzien. Het niet tijdig melden onder het oude recht, kan de aanvrager of vergunninghouder na in werking treding van de Omgevingswet alsnog worden aangerekend, aangezien een identieke – dus doorlopende – verplichting zowel in der Wabo als in de Omgevingswet is opgenomen.

§ 11.3.8 Overgangsbepalingen Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Artikel 11.58 (toegangsverbod rijkswaterstaatswerk)

Een verbod of beperking als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, dat of die onherroepelijk is, wordt in dit artikel gelijkgesteld aan een verbod of beperking als bedoeld in artikel 2.40, eerste lid, van de Omgevingswet. Het verbod of die beperking houdt daardoor zijn juridische gelding. Het overgangsrecht voor in voorbereiding zijnde verboden of beperkingen of voor lopende procedures is geregeld in afdeling 11.1.

§ 11.3.9 Overgangsbepalingen Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

Artikel 11.59 (zwemverbod of negatief zwemadvies)

Op grond van artikel 10b, vijfde lid, of artikel 11, eerste of tweede lid, van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden kunnen gedeputeerde staten een zwemverbod instellen of een negatief zwemadvies uitbrengen als de omstandigheden daar uit oogpunt van hygiëne en veiligheid aanleiding toe geven. Op grond van het derde lid van artikel 11 kan deze bevoegdheid ook worden uitgeoefend door de commissaris van de Koning. Dit artikel regelt dat een zwemverbod of een negatief zwemadvies dat onherroepelijk is na inwerkingtreding van de Omgevingswet, gelijkgesteld wordt aan een zwemverbod of negatief zwemadvies op grond van artikel 2.38 van de Omgevingswet. Op grond van dit artikel zijn alleen gedeputeerde staten nog bevoegd om een zwemverbod in te stellen of een negatief zwemadvies te geven. De bevoegdheid van de commissaris van de Koning tot het instellen van een zwemverbod of het uitbrengen van een negatief zwemadvies komt niet meer terug in de Omgevingswet. Om te voorkomen dat een dergelijk besluit van de commissaris van de Koning dat onherroepelijk is, na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn geldigheid verliest wordt dit ook gelijkgesteld met een zwemverbod of negatief zwemadvies op grond van artikel 2.38 van de Omgevingswet.

§ 11.3.10 Overgangsbepalingen Wet lokaal spoor

Artikel 11.60 (ruimtelijk profiel)

De ruimtelijke profielen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn vastgesteld en van kracht zijn, behouden hun rechtsgeldigheid en worden met deze overgangsrechtelijke bepaling gelijkgesteld aan de aanwijzing van beperkingengebieden. In de Omgevingswet wordt in plaats van de term "ruimtelijk profiel" het begrip "beperkingengebied" gebruikt. De beperkingengebieden die door het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 worden aangewezen, worden aangemerkt als aanwijzing van het beperkingengebied voor die lokale spoorweg als bedoeld in de met dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 12 van de Wet lokaal spoor. Voor nog niet onherroepelijk vastgestelde ruimtelijke profielen wordt de totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedure afgerond onder het regime dat gold voor de inwerkingtreding van de Omgevingsrecht (zie het algemene overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 11.1 van deze wet).

§ 11.3.11 Overgangsbepalingen Wet luchtvaart

Artikel 11.61 (actieplan geluid Rijk)

Een actieplan van de Minister van Infrastructuur en Milieu voor een luchthaven op grond van artikel 8a.48 van de Wet luchtvaart geldt als een actieplan bedoeld in artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet. Het oude recht blijft van toepassing op actieplannen die in ontwerp al ter inzage zijn gelegd.

Artikel 11.62 (actieplan geluid provincie)

Dit artikel bepaalt dat een actieplan dat door de gedeputeerde staten voor een luchthaven is vastgesteld op grond van artikel 8a.49 in samenhang met artikel 8a.48 van de Wet luchtvaart geldt als een actieplan bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, van de Omgevingswet. Het oude recht blijft van toepassing op actieplannen die in ontwerp al ter inzage zijn gelegd.

Artikel 11.63 (wijziging grondslag gebieden in LIB)

Artikel 8.5 Wet luchtvaart wordt vernummerd tot 8.15. Dit artikel bepaalt dat beperkingengebieden die zijn vastgesteld op grond van artikel 8.5 worden geacht te zijn vastgesteld op grond van 8.15 Wet luchtvaartikel

Artikel 11.64 (voorbereidingsprocedure wijziging LVB en luchthavenbesluiten)

Op grond van de Wet luchtvaart gelden voor het bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening wijzigen van een luchthavenbesluit specifieke voorbereidingsprocedures. Die procedures hebben primair als achtergrond het betrekken bij de besluitvorming van diegenen die door het luchthavenbesluit worden geraakt. Het voorgestelde artikel maakt daar een uitzondering op voor zover het betreft de puur technische aanpassing van luchthavenbesluiten aan de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten. Deze uitzondering vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat de regelgeving voor het omgevingsrecht al breed aan inspraak is onderworpen. Het heeft dan geen toegevoegde waarde meer om de technische aanpassing van de luchthavenbesluiten aan die regelgeving de specifieke voorbereidingsprocedure te laten doorlopen. Dit laat uiteraard onverlet de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State over bij algemene maatregel van bestuur te wijzigen luchthavenbesluiten.

Artikel 11.65 (gelijkstelling verklaring van geen bezwaar met ontheffing instructieregels)

Dit artikel stelt zeker dat een op basis van de Wet luchtvaart verleende verklaring van geen bezwaar voor afwijking van het Luchthaven(indeling)besluit Schiphol onder de Omgevingswet voortleeft als ontheffing als bedoeld in artikel 2.32 van de Omgevingswet.

§ 11.3.12 Overgangsbepalingen Wet inzake de luchtverontreiniging

Artikel 11.66 (besluiten of lopende procedures gebaseerd op de Wet inzake de luchtverontreiniging)

Voor een besluit op grond van artikel 43, eerste lid, 47, tweede lid, 48, eerste lid, of 51, eerste of tweede lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging, dat onherroepelijk is, blijft het oude recht van toepassing. Er is hier niet gekozen voor het gelijkstellen van dergelijke besluiten aan besluiten op grond van de betreffende artikelen in de Omgevingswet, omdat het hier besluiten betreft die weer op korte termijn vervallen. Er wordt van uitgegaan dat dit soort besluiten snel zijn uitgewerkt. Het verzoek van de burgemeester van een gemeente en de inspecteur om toepassing te geven aan artikel 43 of 48 of een verzoek om advies van de commissaris van de Koning aan de burgemeester en de inspecteur over artikel 43 of een verzoek om advies van de commissaris van de Koning aan de inspecteur over artikel 48 is het begin van de procedure die is beschreven in de Wet inzake de luchtverontreiniging. Als er voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzoek of een verzoek om advies is ingediend, wordt de procedure onder het oude recht afgehandeld.

§ 11.3.13 Overgangsbepalingen Wet milieubeheer

Algemeen

Naast de overgangsrechtelijke bepalingen die zijn opgenomen in deze paragraaf, bevat afdeling 11.1 overgangsrecht met betrekking tot op het moment van inwerkingtreding lopende totstandkomings- of rechtsbeschermingsprocedures voor besluiten op grond van enkele onderdelen van de Wet milieubeheer. Het gaat hier om besluiten op grond van paragraaf 1.2 en de

hoofdstukken 7 en 14 van de Wet milieubeheer (zie onderdeel I van artikel 11.1). Omdat een aantal onderdelen van de Wet milieubeheer die als van dit wetsvoorstel vervallen, op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zullen terugkomen, zal een deel van het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden geregeld.

Artikel 11.67 (gemeentelijk rioleringsplan)

In paragraaf 11.2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is aangekondigd om in de Invoeringswet Omgevingswet een overgangsregeling te introduceren die de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma tot 2020 in stand laat. Daarna wordt het programma facultatief. Daarom is er in dit wetsvoorstel voorzien in een overgangsbepaling dat deze verplichting blijft gelden tot 1 januari 2020.

Het gemeentelijke rioleringsplan wordt thans vastgesteld door de gemeenteraad. In de Omgevingswet wordt de bevoegdheid tot het vaststellen van een gemeentelijk rioleringsplan bij burgemeester en wethouders gelegd. In dit wetsvoorstel is daarom voorzien in een overgangsrechtelijke bepaling die erin voorziet dat, als de periode waarvoor het gemeentelijk rioleringsplan is vastgesteld voor 1 januari 2020 verstrijkt, het daarop volgende gemeentelijk rioleringsplan in afwijking van artikel 4.22, eerste en tweede lid, van de Wm wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders ter vervulling van de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1° en 3°, van de Omgevingswet.

Artikel 11.68 (mededeling voornemen verzoek om besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit)

Degene die het project wil uitvoeren en van plan is een aanvraag om een mer-beoordelingsplichtige vergunning in te dienen, deelt dat voornemen mee aan het bevoegd gezag. Deze mededeling was in het oude recht geregeld in de artikelen 7.16, eerste lid, 7.24, eerste lid en 7.27, eerste lid, Wm waarbij het in het oude recht zowel ging om een mededeling voor een mer-plichtige als voor een mer-beoordelingsplichtige activiteit. In de Omgevingswet komt deze bepaling terug in artikel 16.45, waarbij alleen nog een mededeling nodig is voor een mer-beoordelingsplichtig project. In deze overgangsbepaling wordt geregeld dat mededelingen die onder het oude recht zijn gedaan voor een mer-beoordelingsplichtige activiteit, gelijkgesteld worden met mededelingen voor een mer-beoordelingsplichtig project onder de Omgevingswet. Voor mer-plichtige projecten is de mededeling niet meer nodig. Als onder het oude recht mededeling is gedaan voor een mer-plichtige activiteit, kan de aanvraag om een besluit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt verder plaatsvinden onder de Omgevingswet. Na de mededeling volgt de procedure waarbij het bevoegd gezag onderzoekt of er sprake is van een mer-beoordelingsplichtig besluit. Als deze procedure nog niet is afgerond en er nog geen mer-beoordelingsbesluit is genomen, moet de mer-beoordeling verder plaatsvinden onder de Omgevingswet. Dit levert geen problemen op, want inhoudelijk wijzigt de mer-beoordeling niet. Daar komt bij dat onder de Omgevingswet niet meer gewacht hoeft te worden op de uitkomst van de mer-beoordeling, maar tegelijkertijd een aanvraag ingediend kan worden. De uitkomst en de motivering van de mer-beoordeling hoeft pas plaats te vinden bij het (ontwerp)besluit.

Artikel 11.69 (besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit)

De mededeling onder het oude recht kan al geleid hebben tot een besluit over de mer-beoordeling. Wanneer dit besluit is kennisgegeven onder het oude recht en er nog geen vergunningaanvraag is ingediend, wordt dit mer-beoordelingsbesluit gelijkgesteld met een beoordeling als bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet.

Een initiatiefnemer kan ook verklaren dat hij bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport maakt. Dan is een besluit over de mer-beoordeling door het bevoegd gezag niet meer nodig. Wanneer een initiatiefnemer dat heeft verklaard onder het oude recht en nog geen

vergunningaanvraag heeft ingediend, wordt deze verklaring gelijkgesteld met het bij de voorbereiding van een besluit zonder voorafgaande beoordeling maken van een milieueffectrapport op grond van artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 11.70 (onthefing van de plicht tot het maken van een mer-beoordelingsbesluit of milieueffectrapport)

Als een ontheffing is aangevraagd op grond van artikel 7.4 of 7.5 van de Wm en deze nog niet onherroepelijk is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, blijft het oude recht van toepassing totdat de beslissing op het verzoek om een ontheffing onherroepelijk is. Als de ontheffing onherroepelijk is, wordt deze gelijkgesteld met een ontheffing op grond van artikel 16.44 van de Omgevingswet. Ook een ontheffing die op grond van artikel 7.4 of 7.5 van de Wm onherroepelijk is geworden voordat de Omgevingswet in werking is getreden, wordt gelijkgesteld met een ontheffing op grond van artikel 16.44 van de Omgevingswet.

Artikel 11.71 (gemeentelijke verordening afvloeiend hemelwater of grondwater)

Artikel 10.32a van de Wm, dat de bevoegdheid aan de gemeenteraad geeft om bij verordening regels te stellen over het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, komt niet terug in de Omgevingswet. Voor zover het om lozingen op de riolering gaat waar het Rijk geen regels over heeft gesteld, kan het gemeentebestuur daarover zelf regels stellen in het omgevingsplan. Voor zover het Rijk wel regels stelt over deze lozingen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, kan de gemeente via maatwerkregels hetzelfde bereiken als wat artikel 10.32a van de Wm nu mogelijk maakt. Om een rechtsvacuüm te voorkomen, wordt er in overgangsrecht in voorzien dat de gemeentelijke verordeningen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht zijn, gelijk worden gesteld met een onderdeel van het omgevingsplan.

Artikel 11.72 (gelijkstelling gemeentelijk luchtkwaliteitsplan)

De richtlijn luchtkwaliteit verplicht tot het opstellen van een actieprogramma in het geval een Europese grenswaarde of streefwaarde voor luchtkwaliteit wordt overschreden (artikel 23, eerste lid). Deze grens- en streefwaarden zijn in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving omgezet naar omgevingswaarden. Tot aan het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt aan deze verplichting voldaan in het nationale samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL)). Vanaf die datum zijn decentrale bestuursorganen verantwoordelijk voor het vaststellen van een programma bij overschrijding van de omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht (met uitzondering van de waarde voor ozon en de blootstellingsconcentratieverplichtingen voor PM_{2,5}). Om te voldoen aan de richtlijnverplichting tot het opstellen van een actieprogramma, moet het stelsel borgen dat een programma geldt als bij de inwerkingtreding sprake zou zijn van een overschrijding. Zonder nadere regeling zou de situatie zich kunnen voordoen dat decentrale bestuursorganen pas op die datum dat programma kunnen vaststellen of met de voorbereiding van dat programma beginnen. Dat zou betekenen dat voor een bepaalde periode geen actieprogramma zou gelden, wat in strijd zou zijn met de richtlijn luchtkwaliteit. Om die situatie te ondervangen, wordt via bestuursafspraken geborgd dat decentrale overheden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een actieprogramma als bedoeld in de richtlijn vaststellen. Een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgesteld decentraal luchtkwaliteitsplan wordt dan gelijkgesteld met een programma bij overschrijding waartoe artikel 3.10, eerste lid, van de Omgevingswet verplicht. In het huidige recht geldt geen specifieke grondslag voor een dergelijk programma. Dit plan is geen decentraal programma met programmatische aanpak als bedoeld in artikel 5.13, eerste lid, van de Wm. Los daarvan kunnen decentrale bestuursorganen uiteraard wel maatregelen nemen die de luchtkwaliteit verbeteren binnen de grenzen van de relevante regels. Artikel 5.13, vijfde lid, van de

Wm verbiedt niet om maatregelen te nemen in gebieden die in het NSL zijn aangewezen, maar geeft alleen een instructieregel voor andere gebieden. De voorwaarden voor de gelijkstelling in artikel 10.3.16.6, onder a en c, sluiten aan bij de eisen die gesteld worden in de Omgevingswet voor de voorbereiding van een programma (artikelen 16.23, eerste lid, en 16.27 van de Omgevingswet). De voorwaarde voor de gelijkstelling in onderdeel b van artikel 10.3.16.6 vloeit voort uit bijlage XV, deel A, bij de richtlijn. Deze eis wordt ook in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving gesteld aan een programma bij overschrijding van een omgevingsaarde.

§ 11.3.14 Overgangsbepalingen Wet ruimtelijke ordening

Artikel 11.73 (ruimtelijke plannen die deel uitmaken van het omgevingsplan)

Eerste lid (bundeling van gemeentelijke ruimtelijke plannen tot een omgevingsplan)

In artikel 11.73 wordt primair voor het bestemmingsplan en de beheersverordening geregeld dat deze plannen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege deel gaan uitmaken van en dus gezamenlijk gelden als, het ene, gemeentebrede, omgevingsplan.²²⁷ Wat geldt voor het geheel (de bestemmingsplannen en beheersverordeningen), geldt uiteraard ook voor de (onder)delen en inhoud van die vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen: die maken automatisch ook deel uit van het omgevingsplan. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een tabel, die eerder (als tabel 5) was opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet:²²⁸

Tabel: Verschillen tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan

<i>type regels</i>	Wet ruimtelijke ordening	Omgevingswet
1	regels over het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken (bestemmingen)	inbegrepen in de algemene regels
2	voorlopige bestemmingen	voor activiteiten
3	regels over uitvoerbaarheid	
4	voorwaardelijke verplichting (niet expliciet, begrensd door jurisprudentie)	
5	aanwijzing tot modernisering	aanwijzing tot modernisering
<i>flexibiliteits-regels</i>		
6	uitwerkingsplicht	delegatiegrondslag voor wijziging omgevingsplan
7	wijzigingsbevoegdheid	
8	nadere eisen	delegatiegrondslag voor wijziging omgevingsplan of individueel maatwerk in naast omgevingsplan
<i>vergunning</i>		
9	binnenplanse afwijking met beoordelingscriteria	beoordelingsregels voor verlening van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit
10	aanleg- of sloopvergunning met beoordelingscriteria	

De onder 1 tot en met 4 bedoelde type regels vergen als (onder)delen van het bestemmingsplan geen afzonderlijk overgangsrecht: deze delen liften mee met het geheel.

In een bestemmingsplan aangewezen bestemmingen of voorlopige bestemmingen (artikelen 3.1 en 3.2 Wro) gelden na inwerkingtreding van de Omgevingswet als in een omgevingsplan toegedeelde functies (artikel 4.2 Omgevingswet). In een bestemmingsplan wordt de bestemming van de in dat

²²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 93.

²²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 152-153.

plan begrepen gronden aangewezen: in een omgevingsplan wordt de functie van de in dat plan begrepen locaties aangegeven. Op dezelfde wijze als in het bestemmingsplan kunnen in het omgevingsplan functies aan locaties worden toegedeeld vanuit een ruimtelijk perspectief.²²⁹ De aangewezen bestemmingen voor gronden kunnen dus na inwerkingtreding van de Omgevingswet gaan gelden als functies voor locaties. Dit geldt uiteraard ook voor zogenaamde dubbele bestemmingen en voor voorlopige bestemmingen: ook die gelden als functies voor locaties. De looptijd van voorlopige bestemmingen wordt niet beïnvloed door de inwerkingtreding van de Omgevingswet: na verloop van de in een voorlopige bestemming opgenomen termijn vervalt die voorlopige bestemming en gaat de voor diezelfde locatie in het oorspronkelijke bestemmingsplan ook al aangewezen definitieve bestemming gelden als de functie voor die locatie. Ook andere type regels²³⁰ die deel uitmaken van een bestemmingsplan of beheersverordening liften mee met het overgangsrecht voor het geheel en gaan gelden als regels van het omgevingsplan. Zonder aanvullend overgangsrecht kunnen deze planregels na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden toegepast als omgevingsplanregels, ook al is de focus van deze regels natuurlijk nog beperkt tot 'een goede ruimtelijke ordening'. In een bestemmingsplan worden voor de aangewezen bestemmingen van de in dat plan begrepen grond regels gegeven, ondermeer (en primair) over het gebruik van die grond en van de zich daar bevindende bouwwerken (artikel 3.1, eerste lid, Wro). In deze regels staat wat voor soort bebouwing er mag plaatsvinden, hoe er gebouwd mag worden (bijvoorbeeld de maximale hoogte van bouwwerken) en hoe de gronden of gebouwen mogen worden gebruikt. In een omgevingsverordening kunnen ook regels worden gesteld waarmee bijvoorbeeld het oprichten van bouwwerken mogelijk wordt gemaakt en het gebruik nader wordt gereguleerd.²³¹ De in een bestemmingsplan gegeven regels voor bestemmingen kunnen dus na inwerkingtreding van de Omgevingswet gaan gelden als regels die vanwege de aan locaties toegedeelde functies nodig zijn (artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet).

Deze automatische toepassing van bestaande onderdelen van het bestemmingsplan binnen het nieuwe stelsel zonder specifiek overgangsrecht naast de gelijkstelling van het bestemmingsplan zelf geldt ook voor de 'aanwijzing tot modernisering' (regeltype 5). Zowel in een bestemmingsplan als in een omgevingsplan kan zo'n aanwijzing worden opgenomen: zie de artikelen 3.5 Wro en 4.18 Omgevingswet.²³² Een in een bestemmingsplan voor modernisering aangewezen gebied geldt dus na inwerkingtreding van de Omgevingswet vanzelfsprekend als een voor modernisering aangewezen locatie. Dat vergt geen uitdrukkelijke overgangsrechtelijke bepaling.

Bij in een bestemmingsplan toegekende bevoegdheden of opgelegde verplichtingen die nadere besluitvorming vergen, wordt wel voorzien in aanvullend overgangsrecht. Dit betreft de flexibiliteitsregels en de binnenplanse verboden met vergunningplicht: de regeltypen 6 tot en met 10 uit de tabel met 'Verschillen tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan'. Naast bestemmingsplannen en de beheersverordeningen worden daarom in het eerste lid ook uitdrukkelijk genoemd de wijzigingsplannen (artikel 3.6, eerste lid, onder a, Wro) en de uitwerkingsplannen (artikel 3.6, eerste lid, onder b, Wro). Het omgevingsplan bundelt en vervangt per gemeente dus zowel alle vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen inclusief alle in bestemmingsplannen opgenomen wijzigings- en uitwerkingsplannen. Voor de bevoegdheid om een bestemmingsplan te wijzigen en de verplichting om een bestemmingsplan nader uit werken, is een afzonderlijke overgangsrechtelijke bepaling opgenomen in artikel 11.75. Allebei betreft dit een delegatie door de raad aan het college van burgemeester en wethouders. Voor het andere regeltype – de binnenplanse vergunning – geldt een afzonderlijk overgangsrechtelijk regime (zie het overgangsrecht voor ontheffingen en vergunningen). De verleende binnenplanse vergunningen gaan geen deel uitmaken van het omgevingsplan, maar

²²⁹ Zie de toelichting bij artikel 4.2: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 463.

²³⁰ Artikel 3.1 Wro onderscheidt de volgende type regels: regels voor het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken en regels voor de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen. De 'Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen' (SVBP) onderscheidt vier typen regels: 1°. Inleidende regels (begripsbepalingen, wijze van meten), 2°. Bestemmingsregels, 3°. Algemene regels (gebruiksregels en afwijkregels) en 4°. Overgangsregels en slotregels.

²³¹ Zie de toelichting bij artikel 4.2: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 463.

²³² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 477.

gelden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet als een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

Met bovenstaand toegelichte keuze tussen enerzijds meeliften met het overgangsrecht voor het bestemmingsplan en anderzijds een afzonderlijke overgangsrechtelijke bepaling wordt aangesloten bij het overgangsrecht in de Invoeringswet Wro.²³³

Een afzonderlijke vermelding in deze bundeling van (deel)planfiguren tot omgevingsplan krijgt ook het exploitatieplan (afdeling 6.4 Wro). Binnen het nieuwe stelsel verdwijnt het exploitatieplan als afzonderlijke planfiguur en gaan exploitatieregels deel uitmaken van het omgevingsplan (artikel 12.3, eerste lid, Omgevingswet).²³⁴ Om die reden worden vigerende exploitatieplannen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege opgenomen in het omgevingsplan.

Dit artikellid noemt overigens niet alle bestemmingsplannen die deel gaan uitmaken van het omgevingsplan: voor de experimentele bestemmingsplannen krachtens de Chw is een identieke overgangsrechtelijke bepaling opgenomen in artikel 11.19). Ook voor het inpassingsplan is afzonderlijke overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen (zie de artikelen 11.20, 11.78 en 11.79).

Tweede lid (eerbiedigende werking tot van kracht worden planfiguur)

Voor lopende totstandkomingsprocedures is de hoofdregel voor ambtshalve besluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb (zie artikel 11.3) van toepassing.

Voorgesteld wordt om op één punt van die hoofdregel af te wijken.

Deze hoofdregel kent twee kantelmomenten voor de toepassing van de huidige wet- en regelgeving ('oud') naar de Omgevingswet en onderliggende regelgeving ('nieuw'):

1°. bij lopende voorbereidingsprocedures is dat het moment van ter inzage legging van een ontwerpbesluit, en

2°. bij tot stand gekomen besluiten is dat het moment van onherroepelijkheid.

Alleen voor de keuze van dit tweede 'kantelmoment' wordt voorgesteld te kiezen voor een ander moment bij de totstandkoming van een bestemmingsplan: het moment dat het besluit van kracht wordt.

Voor (een wijziging of uitwerking van) bestemmingsplannen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in voorbereiding zijn, geldt dus de algemeen geformuleerde overgangsrechtelijke bepaling dat als eerste 'kantelmoment' van 'oud' naar 'nieuw' de ter inzage legging van het ontwerpbesluit wordt gehanteerd. Is nog geen ontwerpbesluit ter inzage gelegd, dan zal de voorbereiding na inwerkingtreding van de Omgevingswet zich moeten verbreden tot de vaststelling van een (deel van het) omgevingsplan. Dit geldt bijvoorbeeld als sprake is van een voorontwerp, waarvoor inspraak is geregeld in de gemeentelijke inspraakverordening. Is voor inwerkingtreding van de Omgevingswet al wel een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, dan kan de verdere voorbereiding en vaststelling van het bestemmingsplan nog volgens de huidige procedurele en inhoudelijke regels bij of krachtens de Wro worden afgerond.

Als tweede 'kantelmoment' van 'oud' naar 'nieuw' wordt voorgesteld om bij het bestemmingsplan – in afwijking van de hoofdregel in artikel 11.3 – niet te kiezen voor het moment van onherroepelijkheid, maar voor het (eerder gelegen) moment van inwerkingtreding. Door voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- of beroepsprocedures het omslagmoment voor bestemmingsplannen naar het omgevingsplan te vervroegen, wordt voorkomen dat er een juridisch vacuüm ontstaat. Een bestemmingsplan treedt immers al in werking onmiddellijk na de bekendmaking. Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking en een toegewezen schorsingsverzoek heeft alleen betrekking op dat deel van het bestemmingsplan, waarvoor het verzoek is toegewezen. De 'rest' van het plan treedt dus

²³³ Zie de artikelen 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6 en 9.17, Stb. 2008, 180, blz. 55-56. Daarin wordt ook naast het overgangsrecht voor het bestemmingsplan afzonderlijk overgangsrecht geregeld voor het wijzigings- en uitwerkingsplan, de aanlegvergunning en de nadere eisen.

²³⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 200.

gewoon in werking. Een bestemmingsplan dat op het moment van in werking treden van de Omgevingswet nog niet is vastgesteld, maar waarvan al wel het ontwerp ter inzage ligt of heeft gelegen, zal na vaststelling en bekendmaking alsnog deel gaan uitmaken van het omgevingsplan, ook als tegen (onderdelen van) dat plan beroep is ingesteld.

Met deze afwijking van de hoofdregel voor procedureel overgangsrecht in afdeling 11.1 blijft onverlet het uitgangspunt van eerbiedigende werking voor 'het oude recht' gedurende de voorbereidingsprocedure (en de eventuele beroepsprocedure, zie hieronder bij de toelichting op het derde lid). Met de term 'het oude recht' wordt niet alleen bedoeld op regels van procedurele aard: hiertoe behoren uitdrukkelijk ook de inhoudelijke regels die voor de inhoud van een besluit tot vaststelling van een plan relevant zijn. Een goed voorbeeld is de reactieve aanwijzing, genoemd in artikel 3.8, tweede lid, van de Wro. Voor zo'n aanwijzing wordt dus niet voorzien in afzonderlijk overgangsrecht: die aanwijzing lift mee met de eerbiedigende werking voor 'het oude recht'.

Derde lid (eerbiedigende werking lopende beroepsprocedure planfiguur)

Een beroepsprocedure tegen een bestemmingsplan dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet onherroepelijk is, wordt conform het oude recht doorlopen. Dit sluit aan bij de ex-tunc-toetsing in beroepsprocedures. Ook hier worden onder 'het oude recht' uitdrukkelijk zowel inhoudelijke als procedurele regels verstaan.

Als tegen een (onderdeel van het) bestemmingsplan beroep is ingesteld, maar dit (onderdeel van het) bestemmingsplan wordt *niet* geschorst, dan treedt het bestemmingsplan in werking. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt dat bestemmingsplan voor de uitvoeringspraktijk als onderdeel van het omgevingsplan. Voor de beroepsprocedure zelf blijft het evenwel gelden als een bestemmingsplan, immers gedurende die beroepsprocedure blijft het oude recht op het bestemmingsplan toepassing.

Als tegen een (onderdeel van het) bestemmingsplan beroep is ingesteld, maar dit (onderdeel van het) bestemmingsplan wordt *wel* geschorst, dan treedt dat (onderdeel van het) bestemmingsplan niet in werking. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt dat (onderdeel van het) bestemmingsplan voor de uitvoeringspraktijk dus nog niet als onderdeel van het omgevingsplan. Een eventueel onderliggend-voorafgaand bestemmingsplan geldt dan volgens het overgangsrecht als omgevingsplan. Voor de beroepsprocedure zelf blijft het (onderdeel) gelden als een (onderdeel van het) bestemmingsplan, immers gedurende die beroepsprocedure blijft het oude recht op het bestemmingsplan van toepassing.

De rechterlijke uitspraak heeft in beide gevallen dus nog betrekking op (een onderdeel van) een bestemmingsplan. Na de (onherroepelijke) uitspraak treedt het eerder geschorste (onderdeel van) het bestemmingsplan in werking als onderdeel van het omgevingsplan. Als die uitspraak leidt tot vernietiging van (een onderdeel van) een bestemmingsplan, dan geldt in de plaats daarvan het oude, onderliggende bestemmingsplan als onderdeel van het omgevingsplan. Het gemeentebestuur kan die onderdelen dan in gewijzigde vorm en met in achtname van de uitspraak opnieuw vaststellen als een wijziging van het omgevingsplan.

Dit ligt anders bij een tussentijdse reparatie via een bestuurlijke lus: in dat geval heeft de wijziging door het gemeentebestuur nog betrekking op het (onderdeel van het) bestemmingsplan dat nog niet geldt als onderdeel van het omgevingsplan. Voor zo'n tussentijdse reparatie op last van de bestuursrechter lopende de beroepsprocedure geldt dus nog het oude recht.

Als de bestuursrechter zelf in de zaak voorziet door bij uitspraak wijzigingen aan te brengen in het bestemmingsplan, dan treedt dat gewijzigde plan na het onherroepelijk worden van die uitspraak in werking als onderdeel van het omgevingsplan.

Artikel 11.74 (aanwijzing urgent te verwezenlijken onderdelen)

Artikel 3.4 Wro bevat de mogelijkheid om in een bestemmingsplan bestemmingen aan te wijzen die op korte termijn verwezenlijkt moeten worden. Gedacht kan worden aan een nieuw bedrijventerrein, om ruimte te maken voor uitplaatsing van risicovolle of hinder veroorzakende bedrijven uit de bebouwde omgeving. De gewenste urgente realisering van zo'n bestemmingsplanonderdeel kan met zich brengen dat gronden onteigend moeten worden. Vanwege die samenhang is geregeld dat gelijktijdig met de vaststelling van het bestemmingsplan tot onteigening kan worden besloten. De in artikel 3.4 gebruikte formulering "in de naaste toekomst" betekent – blijkens de parlementaire geschiedenis van deze regeling – een korte termijn van circa drie tot vijf jaar.²³⁵

Een vergelijkbare bepaling als in artikel 3.4 Wro keert in de Omgevingswet niet terug. Omdat bij inwerkingtreding van de Chw het betreffende artikel in de Onteigeningswet is komen te vervallen, vindt artikel 3.4 Wro in de praktijk nauwelijks toepassing. Voor de recent vastgestelde bestemmingsplannen of bestemmingsplanwijzigingen die een dergelijke urgentieaanwijzing bevatten, wordt in artikel 11.74 een overgangstermijn voorgesteld die overeenkomt met deze bedoelde realisatietermijn van maximaal vijf jaar.

Artikel 11.75 (wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht)

Voor in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht wordt voorzien in overgangsrecht, zodat van deze bevoegdheden ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet gebruik kan worden gemaakt. Binnen het systeem van de Omgevingswet moet deze bevoegdheid of plicht worden gezien als een gedelegeerde bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.8 van de Omgevingswet. Immers de Omgevingswet voorziet niet in een specifieke regeling vergelijkbaar met artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de Wro.²³⁶

Artikel 11.76 (binnenplanse bevoegdheid tot stellen van nadere eisen)

Artikel 3.6 Wro biedt de mogelijkheid aan de gemeenteraad om binnen bepaalde kaders bevoegdheden tot het wijzigen, uitwerken, afwijken of stellen van nadere eisen te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Artikel 11.76 ziet op de laatstbedoelde bevoegdheid: het stellen van nadere eisen voor in het bestemmingsplan omschreven onderwerpen of onderdelen. Deze voor het bestemmingsplan bepaalde delegatiebevoegdheid komt min of meer terug in de mogelijkheid die wordt geboden in artikel 4.5 van de Omgevingswet om maatwerkvoorschriften te stellen. Beide bevoegdheden zijn uitdrukkelijk beperkt tot bij het plan aangewezen onderwerpen. Artikel 11.76 bevat zowel overgangsrecht met eerbiedigende werking voor de in een bestemmingsplan opgenomen bevoegdheid (*eerste lid*) als voor de met gebruikmaking van die bevoegdheid gestelde nadere eisen (*tweede lid*).

Artikel 11.77 (uitsluiting gebruik afwijkbevoegdheid bestemmingsplan)

Artikel 3.6a Wro biedt de mogelijkheid om bij bestemmingsplan uit te sluiten dat daarvan bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken.

De Omgevingswet kent in artikel 4.4, tweede lid, de mogelijkheid om in het omgevingsplan een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten op te nemen, dus een verbod als bedoeld artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Deze bevoegdheid om een binnenplans vergunningenstelsel op te nemen in een omgevingsplan, impliceert dat voor het inkaderen en uitoefenen van die gedelegeerde bevoegdheid ook beoordelingsregels zoals weigeringsgronden kunnen worden opgenomen. In het plan kan dus ook een tijdelijk afwijkverbod

²³⁵ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4625, zaaknummer 200905661/5/R1, overweging 2.21.1.

²³⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 152 en tabel 5.

worden opgenomen, ook al ontbreekt in de Omgevingswet een daartoe strekkende expliciete bepaling als in (artikel 3.6a van) de Wro.

Artikelen 11.78 en 11.79 (provinciale en Rijksinpassingsplannen)

De artikelen 3.26, tweede lid, en 3.28, tweede lid, Wro verklaren de afdelingen 3.1, 3.2 en 3.3 over het bestemmingsplan van overeenkomstige toepassing op het provinciaal inpassingsplan en het Rijksinpassingsplan. Voor het overgangsrecht wordt bij deze Wro-systematiek aangesloten: voorgesteld wordt het voor de afdelingen 3.1 en 3.2 opgestelde overgangsrecht van overeenkomstige toepassing te verklaren op het inpassingsplan.

De afdelingen 4.1 en 4.2 van de Wro hebben betrekking op door de provincie respectievelijk het Rijk te stellen algemene ruimtelijke regels en concrete ruimtelijke aanwijzingen. Voor een toelichting op het voor deze afdelingen benodigde overgangsrecht wordt – ter aanvulling van de summier onderstaande artikelsgewijze toelichting – kortheidshalve verwezen naar de transponeringstabel Wet ruimtelijke ordening in bijlage 1, onderdeel I, bij deze toelichting.

Artikel 11.80 (ruimtelijke ontheffing provinciale verordening)

Volledigheidshalve wordt voorzien in overgangsrecht voor de provinciale ruimtelijke ontheffing ex artikel 4.1a, zodat er geen rechtsonzekerheid kan ontstaan over de gelding van een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verleende ruimtelijke ontheffing.

Voor lopende bestemmingsplanprocedures, waarvoor zo'n ontheffing is aangevraagd of verleend, geldt het procedurele overgangsrecht van artikel 11.73 dat betrekking heeft op de lopende totstandkomingsprocedures van bestemmingsplannen. De ontheffing behoort in die procedure tot 'het oude recht' dat eerbiedigd wordt lopende die procedure.

Artikel 11.81 (provinciale ruimtelijke aanwijzing)

Volledigheidshalve wordt voorzien in overgangsrecht voor de provinciale ruimtelijke aanwijzing ex artikel 4.2, zodat er geen rechtsonzekerheid kan ontstaan over de gelding van een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gegeven ruimtelijke aanwijzing. Is zo'n aanwijzing voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet door de betrokken gemeente(n) doorvertaald in het bestemmingsplan, dan hoeven provinciale staten zo'n aanwijzing niet als instructie te herhalen na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze aanwijzing geldt als zo'n instructie. Ook wordt door inwerkingtreding van de Omgevingswet de aan een aanwijzing verbonden termijn niet opgerekt of gestuit.

Artikel 11.82 (ruimtelijke ontheffing Rijk)

Volledigheidshalve wordt – parallel aan artikel 11.731 – voorzien in overgangsrecht voor de ruimtelijke ontheffing door het Rijk ex artikel 4.3a, zodat er geen rechtsonzekerheid kan ontstaan over de gelding van een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan het bestuur van een gemeente of provincie verleende ruimtelijke ontheffing.

Artikel 11.83 (ruimtelijke aanwijzing door het Rijk)

Volledigheidshalve wordt – parallel aan artikel 11.82 – voorzien in overgangsrecht voor de ruimtelijke aanwijzing door het Rijk ex artikel 4.4, zodat er geen rechtsonzekerheid kan ontstaan over de gelding van een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan het bestuur van een gemeente of provincie gegeven ruimtelijke aanwijzing. Is zo'n aanwijzing voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet door de betrokken gemeente(n) doorvertaald in het bestemmingsplan, respectievelijk door de betrokken provincie(s) in de ruimtelijke verordening of in een provinciale aanwijzing dan hoeft de minister die het betreft zo'n aanwijzing niet als instructie te herhalen na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze aanwijzing geldt als zo'n instructie.

Ook wordt door inwerkingtreding van de Omgevingswet de aan een aanwijzing verbonden termijn niet opgerekt of gestuit.

Anders dan in artikel 4.4, eerste lid, onder c, van de Wro kent de Omgevingswet geen aparte bepaling over de 'getrapte' aanwijzing. Ook zonder uitdrukkelijke bepaling is zo'n 'trapsgewijze' instructie mogelijk: het provinciebestuur kan een instructie door het Rijk uitvoeren door een instructie te geven aan een of meer gemeentebesturen.

Artikel 11.84 (eerbiedigende werking grondexploitatieovereenkomsten)

De regeling voor de grondexploitatieovereenkomst in artikel 12.4 van de Omgevingswet is ontleend aan artikel 6.24 Wro. Er is, aldus de memorie van toelichting²³⁷, één substantiële inhoudelijke wijziging doorgevoerd: er mogen in de overeenkomst geen bepalingen worden opgenomen over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met het schrappen daarvan wordt beoogd de grondkosten te verlagen en de locatieontwikkeling te versnellen. Op al voor het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet afgesloten overeenkomsten kan deze wijziging niet worden toegepast. Uit oogpunt van rechtszekerheid wordt gekozen voor overgangsrecht met eerbiedigende werking. De gesloten overeenkomst blijft tussen de betrokken partijen gelden, inclusief de regels gesteld krachtens artikel 6.23 van de Wro (de gemeentelijke exploitatieverordening).

²³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 536.

HOOFDSTUK 12 SLOTBEPALINGEN

Artikel 12.1 (overgangsrecht in Invoeringsbesluit, vangnetbepaling en hardheidsclausule)

Eerste lid

In het eerste lid is een delegatiegrondslag opgenomen voor de vaststelling van het overgangsrecht voor onderwerpen die onder het regime van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Deze grondslag zorgt ervoor dat het overgangsrecht via het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt geregeld in samenhang met het overige overgangsrecht. Op de voorbereiding van deze algemene maatregel van bestuur is artikel 12.2 van toepassing. Dit betekent dat zelfde waarborgen openstaan als bij de totstandkoming van algemene maatregelen op bestuur op grond van de Omgevingswet. Dit betreft onder meer internetpublicatie en een voorhangprocedure bij het parlement. Zie hiervoor de toelichting op artikel 12.2.

Tweede lid

Hoewel beoogd is in deze wet zo goed en zo uitputtend mogelijk wijzigingen aan te brengen in wetten en overgangsrecht op te nemen voor een soepele invoering van de Omgevingswet, bestaat desondanks de mogelijkheid dat een aantal situaties niet zijn voorzien. Vooral vanwege de omvang en complexiteit van het invoeringsproces van de Omgevingswet is een vangnetbepaling c.q. hardheidsclausule opgenomen in hoofdstuk 12. Op grond van deze bepaling heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid bij ministeriële regeling tijdig bij te kunnen sturen wanneer een onvoorziene situatie daartoe noodzaakt, als strikte toepassing van deze wet in specifieke situaties onredelijk is of leidt tot ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Zo nodig kan dit zelfs in afwijking van de Invoeringswet Omgevingswet.

De bevoegdheid is dus niet ongeclausuleerd. De bevoegdheid kan slechts worden gehanteerd voor zover de situatie niet is voorzien in de Invoeringswet Omgevingswet of strikte toepassing van de Invoeringswet Omgevingswet in specifieke situaties onredelijk is of leidt tot ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De toepassing van de bevoegdheid moet bovendien ten goede komen aan een goede invoering van de Omgevingswet. De bevoegdheid is ook facultatief geformuleerd.

Derde lid

In het derde lid is een vorm van tijdelijke delegatie opgenomen. Als op basis van het tweede lid een ministeriële regeling noodzakelijk wordt geacht en de daarin getroffen regeling afwijkt van de Invoeringswet Omgevingswet, wordt de ministeriële regeling na plaatsing in de Staatscourant zo snel mogelijk omgezet tot een wetsvoorstel dat wordt ingediend bij de Staten-Generaal. Als het voorstel wordt ingetrokken of als een van de beide kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de ministeriële regeling onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de ministeriële regeling ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

Soortgelijke bepalingen zijn om dezelfde redenen opgenomen bij eerdere stelselherzieningen, zie bijvoorbeeld artikel 12.3.48, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs²³⁸ en artikel 17, derde lid, van de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996²³⁹.

²³⁸ Stb. 1995, 501.

²³⁹ Stb. 1996, 619.

Artikel 12.2 (internetpublicatie, voorhang en andere totstandkomingsvereisten Invoeringsbesluit en Invoeringsregelingen Omgevingswet)

De aanpassing van algemene maatregelen van bestuur aan de Omgevingswet krijgt zijn beslag in één rijksbreed invoeringsbesluit: het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Op diverse aan te passen algemene maatregelen van bestuur zijn nu bijzondere procedureregels van toepassing (voorhangprocedures, vertraagde inwerkingtreding, voordrachtprocedures). Die kennen onderling verschillen. Om onnodige procedurelasten en vertraging te voorkomen, wordt daarom voorgesteld om deze totstandkomingsregels te vervangen door de geharmoniseerde regels die in de Omgevingswet zijn opgenomen voor de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur. Dit betekent dat daarmee dezelfde waarborgen openstaan. Dit betreft onder meer de publicatie van het ontwerp op internet en de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen kenbaar te maken (publieksparticipatie) en, voor algemene maatregelen van bestuur, een voorhangprocedure bij beide kamers van de Staten-Generaal.

In het vierde lid wordt een uitzondering gemaakt voor de aanpassing van het Besluit militaire luchthavens en de luchthavenbesluiten voor militaire luchthavens, bedoeld in artikel 10.12, eerste en tweede lid, onderscheidenlijk 10.15, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Op grond van de Wet luchtvaart geldt voor deze besluiten thans geen voorhangprocedure. De aanpassing van deze besluiten in verband met de invoering van de Omgevingswet zal separaat van het Invoeringsbesluit Omgevingswet in procedure worden gebracht.

De inhoud en formulering van dit artikel zijn voor het overige vergelijkbaar met artikel 10.1 van de Invoeringswet Wabo, artikel 10.1 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening en artikel 1A van hoofdstuk 11 van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb. Belangrijk verschil is dat daarin de procedures buiten toepassing werden verklaard. Artikel 12.2 zorgt voor een gelijkschakeling met de procedures op grond van de Omgevingswet.

Artikel 12.3 (inwerkingtreding)

Voor de inwerkingtredingsbepaling is dezelfde formulering gekozen als bij de Omgevingswet. De inwerkingtreding van de beide wetten zal bij hetzelfde koninklijk besluit worden geregeld.

Artikel 12.5 (Staatsblad)

De Invoeringswet Omgevingswet houdt onder meer toevoeging in van een aantal hoofdstukken in de Omgevingswet en een aantal artikelen en artikelonderdelen. Het is voor het proces van wetgeving van belang de nummering van de Omgevingswet zo lang mogelijk te handhaven. Daarom is ervoor gekozen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu de opdracht te geven om ter gelegenheid van de bekendmaking in het Staatsblad waar nodig over te gaan tot vernummering en verlettering van afdelingen, paragrafen, artikelen en artikelonderdelen. Het is de bedoeling in de Staatscourant een transponeringstabel te publiceren.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,

De Minister van Defensie,

Bijlagen bij de memorie van toelichting van de Invoeringswet Omgevingswet

BIJLAGE 1 LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN IN MEMORIE VAN TOELICHTING

Wetten en regelingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Chw	Crisis- en herstelwet
Deltawet	Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening
LIB	Luchthavenindelingbesluit Schiphol
LVB	Luchthavenverkeerbesluit Schiphol
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wav	Wet ammoniak en veehouderij
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken
Wed	Wet op de economische delicten
Wet arhi	Wet algemene regels herindeling
Wet bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wet luvo	Wet inzake de luchtverontreiniging
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Overige afkortingen

NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OBM	Omgevingsvergunningen Beperkte Milieutoets

Richtlijnen

herziening mer-richtlijn: Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 124)

kaderrichtlijn overstromingsrisico's: Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PbEG L 288)

kaderrichtlijn water: Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEU L 317)

mer-richtlijn: Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU L 26)

nitraatrichtlijn: Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375)

richtlijn industriële emissies: Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU L 334)

richtlijn inspraak plannen en programma's milieu: Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek en de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEG L 156)

richtlijn inzake de handel in broeikasgasemissierechten: Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEG L 275)

richtlijn luchtkwaliteit: Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEG L 152)

smb-richtlijn: Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197)

BIJLAGE 2 TRANSPONERINGSTABELLEN

Voor wetten die door de Invoeringswet Omgevingswet worden ingetrokken of ingrijpend worden gewijzigd, zijn transponeringstabellen opgesteld. In de transponeringstabellen is steeds op artikelniveau aangegeven waar de bepalingen uit de verschillende wetten al dan niet terugkeren in hetzij de Omgevingswet hetzij de vier algemene maatregelen van bestuur. Daarbij is ook kort aangegeven wat het onderwerp is van betreffende artikelen.

Er zijn transponeringstabellen gemaakt voor de volgende wetten:

- a. de Belemmeringenwet Landsverdediging
- b. de Belemmeringenwet Privaatrecht,
- c. de Crisis- en herstelwet,
- d. de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet,
- e. de Ontgrondingenwet,
- f. de Planwet verkeer en vervoer,
- g. de Tracéwet,
- h. de Waterwet,
- i. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,
- j. hoofdstuk 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken,
- k. de Wet inzake de luchtverontreiniging,
- l. de Wet milieubeheer,
- m. de Wet ruimtelijke ordening.

a. Transponeringstabel Belemmeringenwet landsverdediging

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel uit de Belemmeringenwet landsverdediging	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Begripsbepalingen	1	-	
Ontheffing	2	-	Dit artikel regelt dat door de Kroon een ontheffing kan worden verleend van een bepaling van enig Koninklijk besluit of enige verordening wanneer de aanleg, de instandhouding of het gebruik van een werk ten behoeve van de landsverdediging in strijd zou komen met die bepaling. Niet gebleken is dat er gebruik is gemaakt van dit artikel. Dit vergt geen overgangsrecht. Deze bepaling komt niet terug in de Omgevingswet.
Vergunning	3	-	Dit artikel regelt dat een vergunning door de Kroon kan worden verleend voor de aanleg, de instandhouding of het gebruik van een werk ten behoeve van de landsverdediging waarbij de vergunning niet gebonden is aan de regels en vereisten, die de wet, het Koninklijk besluit of de verordening bij welke de vergunning wordt gevorderd, voor het verlenen van de vergunning stelt. Niet gebleken is dat er gebruik is gemaakt van dit artikel. Dit vergt geen overgangsrecht. Deze bepaling komt niet terug in de Omgevingswet
Een voordracht wordt gedaan in overeenstemming met de minister die het betreft	4	-	Deze voordracht heeft betrekking op de artikelen 2 en 3 van de Belemmeringenwet landsverdediging. Vergt geen overgangsrecht.
Verplichting tot gedogen en procedurebepalingen en het opleggen van de verplichting tot gedogen	5 en 6 ,eerste lid	10.19a en 10.11	Als toepassing van de Belemmeringenwet privaatrecht niet mogelijk is of ontoelaatbare vertraging wanneer voor de aanleg, instandhouding of het gebruik van een werk ten behoeve van de landsverdediging gebruik moet worden gemaakt van onroerende zaken kan iedere rechthebbende worden verplicht dat zodanig werk wordt aangelegd, in stand gehouden of gebruikt. Een verplichting tot gedogen wordt opgelegd door Onze Minister. De gedoogplichtbeschikking wordt opgenomen in artikel 10.19a van de Omgevingswet. Overgangsrecht voor opgelegde gedoogplichtbeschikkingen is opgenomen in artikel 11.13, eerste lid.
Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van	6, tweede, vierde en vijfde lid	16.33	Er wordt van uitgegaan dat er op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet geen lopende

toepassing op de voorbereiding van een besluit			procedures zijn. De bepalingen in de artikelen 6 tot en met 13 vergen geen overgangsrecht.
	6, derde en zesde lid en 7	-	
Rechtsopvolging	8	10.25	
Verzoek	9	-	De inhoud van dit artikel wordt niet overgebracht naar de Omgevingswet. Deze zaken worden overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht afgehandeld.
Opruiming	10	10.19a en 10.27 in samenhang met 15.11	
Plan	11	10.20 in samenhang met 15.12	
Toegang	12	10.26 in samenhang met 15.13	
Terughoudende uitvoering	13	10.11, onder c	
Schadevergoeding en procedurebepalingen	14, 15 en 16	Afdeling 15.2	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.

b. Transponeringstabel Belemmeringenwet Privaatrecht

Onderwerp	Artikel huidige wet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Erkenning	1	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in de Omgevingswet, in de artikelen 10.1, paragraaf 10.3.2, afdeling 10.2, artikel 10.11, 10.21.	Eerbiedigende werking voor onder de BP gegeven erkenningen van openbaar belang Zie artikel 11.17, eerste en tweede lid.
Kennisgeving	2	Eerste tot en met vierde lid komen te vervallen. Het besluit dat nu genomen wordt ogv het vijfde lid, wordt in de Omgevingswet gewijzigd genomen op grond van artikel 10.11 van de Omgevingswet. Het zesde en zevende lid bevatten procedurevoorschriften en zijn op grond van artikel 16:33(gewijzigd) verwerkt in de Awb procedure van afdeling 3.4 van de Awb.	Eerbiedigende werking voor onder de BP afgegeven gedoogplichtbeschikkingen Zie artikel 11.17, tweede lid.
Wijziging	3	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in artikelen 10.1, 10.11, 10.13 tot en met 10.15 en 10.22 en procedure verloop in overeenstemming met afdeling 3.4 van de Awb (Zie artikel 16.33).	Eerbiedigende werking voor onder de BP afgegeven gedoogplichtbeschikkingen Zie artikel 11.17, tweede lid.
Verzoek	4	De inhoud van dit artikel wordt niet overgebracht naar de Omgevingswet, deze zaken worden in overeenstemming met de Awb afgehandeld.	Eerbiedigende werking voor zaken waarvoor een verzoekschrift al is ingediend Zie artikel 11.18.
Verplaatsing	5	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in artikel 10.23	Eerbiedigende werking Zie artikel 11.17, derde lid.
Rechtsopvolging	6	Komt inhoudelijk ongewijzigd terug in artikel 10.25 Omgevingswet.	Exclusieve werking Omgevingswet
Kostenverhaal	7	Komt terug in 13.1 en 13.3 Omgevingswet.	Exclusieve werking Omgevingswet
Opruiming	9	Komt inhoudelijk ongewijzigd terug in artikelen 10.13 tot en met 10.15, 10.21 en 10.27, tweede lid, van de Omgevingswet.	Exclusieve werking voor artikel 10.27, tweede lid van de Omgevingswet: inhoudelijk gaat hier namelijk dezelfde verplichting van uit als artikel 9, tweede lid, BP. Artikel 9, eerste lid, van de BP is van toepassing wanneer de gedoogplicht conform het oude recht tot stand komt, maar in praktijk geen probleem, dus exclusieve werking.
Rooi of snoei	10	Komt inhoudelijk terug in artikel 10.24, alleen de procedure is verdwenen.	Eerbiedigende werking voor artikel 10.24 van de Omgevingswet. Zie artikel 11.17, vierde lid.
Plan	11	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in artikel 10.20 van de Omgevingswet.	Eerbiedigende werking voor artikel 10.20 van de Omgevingswet. Zie artikel 11.17, vijfde lid.
Toegang	12	Komt inhoudelijk ongewijzigd terug in artikel 10.26 van de Omgevingswet.	Exclusieve werking van artikel 10.26 van de Omgevingswet.
Terughoudende uitvoering	13	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in artikel 1.7 van de Omgevingswet.	
Jurisdictie	14	--	
Straf	15	Komt inhoudelijk gewijzigd terug in	Exclusieve werking van artikel 18.11

		artikel 18.11 van de Omgevingswet.	van de Omgevingswet.
Overgangsrecht	16	--	
Overgangsrecht	17	--	
Overgangsrecht	18	--	
Citeertitel	19	--	

c. Transponeringstabel Crisis- en herstelwet

Onderwerp / Hoofdstuk	Artikel huidige wet	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Bijzondere bepalingen voor projecten			
Afdeling 1 Toepassingsbereik		-	De bijzondere procedurebepalingen komen te vervallen. Zie de toelichting bij artikel 8.1, onderdeel b.
Afdeling 2 Procedures			
Vergewisplicht voor adviezen	1.3	-	Deze uitbreiding van de vergewisplicht uit de Awb (artikel 3:9) wordt niet overgenomen in de Omgevingswet.
Uitsluiting beroepsrecht decentrale overheden	1.4	-	De beperking van het beroepsrecht voor een niet tot het Rijk behorende rechtspersoon of bestuursorgaan tegen een besluit van een tot het Rijk behorend bestuursorgaan wordt niet overgenomen in de Omgevingswet.
Verbod op pro forma beroepen	1.6	16.86	Voorgesteld wordt deze twee onderdelen van de Chw-regeling voor versnelde behandeling van (hoger) beroep in de Omgevingswet te continueren voor het beroep tegen projectbesluiten (zie de voorgestelde aanvulling van artikel 16.86 in dit wetsvoorstel).
Geen aanvulling beroepsgronden na verstrijken beroepstermijn	1.6a		
Versnelde behandeling beroep en hoger beroep en uitspraaktermijn van zes maanden	1.7 1.8 1.9a	16.87	In artikel 16.87 van de Omgevingswet is de zes maanden termijn uit de Chw overgenomen.
Opnieuw gebruiken eerdere onderzoeksgegevens	1.10	16.5	Deze specifieke regeling voor hergebruik van onderzoeksgegevens voor het opstellen van een nieuwe besluit na vernietiging van een besluit door de bestuursrechter is niet expliciet overgenomen in de Omgevingswet. Impliciet komt deze regeling namelijk al terug in artikel 16.5 Omgevingswet.
Afdeling 3 Milieueffectrapport	1.11	Afdeling 16.4	De specifieke Chw-regeling wordt gewijzigd door de Wet implementatie herziening mer-richtlijn. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de systematiek zoals die in de Omgevingswet.
Hoofdstuk 2 Bijzondere voorzieningen			
Afdeling 1 Ontwikkelingsgebieden	2.1	-	De specifieke Chw-regeling voor ontwikkelingsgebieden keert niet terug in de Omgevingswet. Aan een dergelijke specifieke regeling bestaat niet langer behoefte, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Zie de toelichting bij artikel 8.1, onderdeel b. De bestemmingsplannen ex artikel 2.2 Chw gaan onderdeel uitmaken van het omgevingsplan. Voor inpassingsplannen ex artikel 2.3a is geen overgangsrecht opgenomen, aangezien dergelijke plannen nooit zijn opgesteld.
	2.2		
	2.3		
	2.3a	-	
Afdeling 2 Innovatie	2.4	23.3	Net als de Chw kent de Omgevingswet een amvb-grondslag voor experimenten. Voor lopende Chw-experimenten wordt voorzien in overgangsrecht (zie § 10.3.2).
Afdeling 6 Versnelde uitvoering van bouwprojecten	2.9 t.e.m. 2.17	-	De specifieke regeling voor het projectuitvoeringsbesluit keert niet terug in de Omgevingswet. Aan een dergelijke specifieke regeling bestaat niet langer behoefte, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Zie de toelichting bij artikel 8.1,

			onderdeel b. Voor lopende besluiten wordt voorzien in overgangsrecht (zie § 10.3.2).
Afdeling 7 Versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis	2.18 t.e.m. 2.23		Ook deze specifieke regeling keert niet terug in de Omgevingswet. Aan een dergelijke specifieke regeling bestaat niet langer behoefte, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevings-wet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Zie de toelichting bij artikel 8.1, onderdeel b. Voor lopende besluiten wordt voorzien in overgangsrecht (zie § 10.3.2) of in § 10.2.1 Overgangsbepalingen omgevingsvisies.
Hoofdstuk 5 Overgangs- en slotbepalingen			
Afdeling 1 Algemeen		-	
Grondslag voor nadere regels ter uitvoering	5.1	-	Van deze grondslag is geen gebruik gemaakt.
Uitsluiting beroep voor toevoeging en aanwijzing van projecten	5.2	-	Wordt beroep ook uitgesloten voor aanwijzing experimenten ex afdeling 23.3?
Voorhangbepaling	5.2a	23.5	Voor de algemene maatregel van bestuur voor experimenten in artikel 23.3 geldt ook een voorhangregeling.
Afdeling 2 Overgangsrecht	5.3 t.e.m. 5.5b	-	Dit overgangsrecht ziet specifiek op de inwerkingtreding van de Chw en is dus uitgewerkt.
Afdeling 3 Slotbepalingen			
Laten vervallen afdeling 3 van hoofdstuk 2 (Radarzonerings)	5.8	-	Is deze bepaling nog van betekenis?
Evaluatiebepaling	5.9a	-	Aan deze evaluatieverplichting is uitvoering gegeven. Sinds de inwerkingtreding van de Chw zijn twee evaluatierapporten verschenen.
Vervallen Chw bij KB met overgangsrecht	5.10	-	Deze Invoeringswet Omgevingswet voorziet in de intrekking van de Chw (artikel 7.1) en het bijbehorende overgangsrecht (§ 10.3.2).

d. Transponeringstabel Monumentenwet 1988 ²⁴⁰

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel uit Monumentenwet 1988	Artikel Omgevingswet	Toelichting
	5	Bijlage A bij 1.1	Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.23.
Verbod om een rijksmonument te beschadigen of vernielen	11, eerste lid	4.28, tweede lid	Algemeen verbod. Vergt geen overgangsrecht
Verbod om zonder of in afwijking van een vergunning een archeologisch rijksmonument te verstoren etc.	11, tweede lid	5.1, eerste lid, aanhef en onder b	Deze bepaling wordt opgenomen in artikel 5.1 van de Omgevingswet, waarin wordt geregeld dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een rijksmonumentenactiviteit te verrichten. Overgangsrecht voor bestaande vergunningen is geregeld in artikel 11.8, eerste en tweede lid.
Vergunningaanvraag	12, 13, 14 en 14a	16.54, eerste lid	Deze artikelen regelen de procedure voor de vergunningaanvraag. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.24, eerste lid.
Verordening waarin de inschakeling van de gemeentelijke monumentencommissie wordt geregeld.	15	17.9, eerste lid	In artikel 17.9 van de Omgevingswet is bepaald dat een dergelijke commissie, die onder de Omgevingswet de naam gemeentelijke adviescommissie krijgt, bij instellingsbesluit wordt benoemd en dat deze commissie meer taken toebedeeld kan krijgen dan onder de Monumentenwet 1988. Er wordt voor gekozen om de huidige monumentencommissie niet gelijk te stellen met de gemeentelijke adviescommissie onder de Omgevingswet. Dat betekent dat op moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet de gemeenteraad een besluit moet nemen tot het instellen van een gemeentelijke adviescommissie. Overgangsrecht voor lopende aanvragen om een omgevingsvergunning waarvoor de monumentencommissie wordt ingeschakeld lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 11.24. Dit betekent dat de oude commissie over de lopende aanvragen adviseert die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en dat de nieuwe commissie adviseert over de aanvragen die zijn ingediend na

²⁴⁰ Zoals die wet luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet (artikel 5, hoofdstuk II, paragrafen 2 en 3, IV, V, paragrafen 1 en 9, en VI.

			inwerktreding van de Omgevingswet.
	16		Vervallen
Doorzendplicht	17, eerste lid		Deze bepaling lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 11.24. Voor nieuwe procedures verdwijnt de doorzendplicht in deze vorm en is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap adviseur en instemmingsorgaan in plaats van bevoegd gezag.
Vergunning van rechtswege	17, tweede lid		Dit onderdeel wordt niet van toepassing verklaard op het overgangsrecht voor lopende procedures. Dat betekent dat wanneer de Omgevingswet in werking is getreden en een dergelijke procedure loopt, de vergunning niet meer van rechtswege kan worden verleend. In artikel 11.24, eerste lid, is dit onderdeel uitgezonderd.
Opschorting van de werking van de vergunning tot onherroepelijkheid. Mededeling aan burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten	17, derde en vierde lid		Deze bepalingen liften mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 11.24, eerste lid. In de Omgevingswet is er bij vergunningverlening geen sprake van opschortende werking. Een omgevingsvergunning die wordt verleend voor een onomkeerbare activiteit treedt in werking vier weken nadat deze is bekendgemaakt.
	18		Vervallen
Verbinden van voorschriften aan een vergunning	19, eerste lid en derde lid	5.34, eerste lid	Deze bepalingen liften mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 11.24, eerste lid.
Vergunning voor bepaalde tijd	19, tweede lid	5.36, eerste lid	Deze bepaling lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 11.24, eerste lid.
Openbaar register	20		De verplichting om een register bij te houden voor omgevingsvergunningen voor een rijksmonumentenactiviteit wordt opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet. Het overgangsrecht voor het bijhouden van een dergelijk register wordt opgenomen op amvb-niveau.
Intrekking vergunning	21	5.40, tweede lid	Een eenmaal verleende vergunning kan ook op grond van de Omgevingswet worden ingetrokken. Vergt geen overgangsrecht.
Toekennen van schadevergoeding in verband met de beslissing op de	22	15.1	De schadeveroorzakende besluiten en feitelijke handelingen zijn aangewezen in artikel 15.1. Voor de

vergunningaanvraag			kring van schadegerechtigden wordt aangesloten bij artikel 4:126 van de Awb. Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.
Schadebeoordelingscommissie	23 en 29	-	Deze bepalingen keren niet terug in de Omgevingswet. Er wordt aangesloten bij titel 4.5 van de Awb.
Procedure afhandeling verzoek om schadevergoeding	24 tot en met 27	-	Deze bepalingen keren niet terug in de Omgevingswet. Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.
Kosten schadebeoordelingscommissie niet voor rekening van de verzoeker		-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet. Uitgangspunt wordt dat op grond van artikel 3:2 van de Awb het bevoegd gezag de kosten draagt.
Aanwijzing of intrekking van beschermde stads- of dorpsgezichten	35, eerste lid	2.34, derde lid	Bestaande beschermde gezichten gelden als rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten waarvoor een instructie als bedoeld in artikel 2.34, derde lid, van de Omgevingswet is gegeven. Overgangsrecht voor het gelijkstellen van deze beschermde gezichten is opgenomen in artikel 11.25, eerste tot en met vierde lid.
Procedure tot aanwijzen of intrekken van beschermde stads- of dorpsgezichten	35, tweede tot en met vierde lid		Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.25, vijfde lid.
Beschermend bestemmingsplan	36, eerste lid	2.4	De gemeenteraad stelt ter bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht een bestemmingsplan vast. Overgangsrecht waarbij het bestemmingsplan gelijkgesteld wordt als onderdeel van het omgevingsplan is opgenomen in artikel 11.73, eerste lid, onder a. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.73, tweede lid.
Besluit of/in hoeverre het bestaande bestemmingsplan voldoende beschermend is, dan wel of een beheersverordening kan worden vastgesteld	36, tweede lid	2.4	Overgangsrecht waarbij de beheersverordening gelijkgesteld wordt als onderdeel van het omgevingsplan is opgenomen in artikel 11.73, eerste lid, onder e. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.73, tweede lid.
Actualisatieplicht	36, derde lid	-	In de nieuwe systematiek geldt de actualisatieplicht niet meer. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.73, tweede lid.
	37		Vervallen
Voorschriften stellen bij verordening	38, eerste lid	2.4	In de nieuwe systematiek worden dergelijke regels niet meer bij verordening gesteld, maar in het omgevingsplan opgenomen.

			Overgangsrecht waarbij de regels, bedoeld in artikel 38 van de Monumentenwet 1988, worden gelijkgesteld als onderdeel van het omgevingsplan is opgenomen in artikel 11.26.
Verordening blijft van kracht voor zover niet in strijd met een bestemmingsplan	38, tweede lid	-	Als een verordening betrekking heeft op een gebied waarvoor een bestemmingsplan is vastgesteld blijft die verordening van kracht voor zover zij niet in strijd is met dat bestemmingsplan. Via het eerste lid van artikel 38 wordt een dergelijke verordening gelijkgesteld als onderdeel van het omgevingsplan en kan deze blijven gelden totdat aan alle eisen van de Omgevingswet moet zijn voldaan (10 jaar)
Afdeling 3.4 Awb is op de voorbereiding van een verordening van toepassing	38, derde lid	-	Vergt geen overgangsrecht, want dit onderdeel is uitgewerkt. Nieuwe regels worden in het omgevingsplan opgenomen.
De gemeenteraad houdt bij de vaststelling van een bestemmingsplan of beheersverordening rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische monumenten	38a	2.24 jo 2.28 aanhef en onder a	Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.73, tweede lid. Onder de Omgevingswet wordt dit uitgewerkt in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.
Bij bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit verplicht worden gesteld	39, eerste lid	2.4	Het bestemmingsplan wordt gelijkgesteld als onderdeel van het omgevingsplan. Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 11.73, eerste lid, onder a. En voor lopende procedures in artikel 11.73, tweede lid. De aanlegactiviteiten worden onder de Omgevingswet gereguleerd door het omgevingsplan. Deze activiteit valt dan dus onder de omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet).
Bij bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in het eerste lid een rapport dient over te leggen waarin de archeologische waarde van het terrein in voldoende mate is vastgesteld	39, tweede lid	16.55, derde lid	Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 11.73, eerste lid, onder a. En voor lopende procedures in artikel 11.73, tweede lid.
Bij bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning	40, eerste lid	16.55, derde lid	Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 11.73, eerste lid, onder a. En voor lopende procedures in artikel 11.73, tweede lid.

voor een bouwactiviteit een rapport dient over te leggen als bedoeld in artikel 39, tweede lid			
Bij bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit voorschriften kunnen worden verbonden	40, tweede lid	5.34, derde lid, onder a	Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht dat is opgenomen in artikel 11.73, eerste lid, onder a. En voor lopende procedures in artikel 11.73, tweede lid.
De aanvrager van een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan of voor sloop binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht kan worden verplicht een rapport over te leggen waarin de archeologische waarde van het terrein of de bodem voldoende is vastgesteld	41	16.55, derde lid	Dergelijke aanvraagvereisten kunnen in de Omgevingswet worden geregeld in het omgevingsplan. Dit artikel lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures dat is opgenomen in artikel 11.2.
De artikelen 39, 40 en 41, eerste lid, zijn niet van toepassing op projecten met een oppervlakte kleiner dan 100 m ² ; de gemeenteraad kan een hiervan afwijkende oppervlakte vaststellen	41a		Op grond van een instructieregel in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving wordt in het omgevingsplan een grens van 100 m ² vastgesteld, dan wel kan er een afwijkende oppervlakte worden vastgesteld. Overgangsrecht voor lopende procedures voor bestemmingsplannen is opgenomen in artikel 11.73, tweede lid en voor lopende procedures voor vergunningaanvragen is opgenomen in afdeling 11.1.
	42		Vervallen
Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en inrichting van het rapport, bedoeld in de artikelen 39, tweede lid, 40, eerste lid, en 41, eerste en tweede lid	43	-	Van deze bevoegdheid is tot op heden geen gebruik gemaakt, zodat er ook geen overgangsrecht nodig is. Onder de Omgevingswet kan dit eventueel via een instructieregel worden geregeld.
Bij schade dan wel dreigende schade aan archeologische monumenten kan de minister voorschriften geven met betrekking tot de uitvoering van het werk dat die schade dan wel die dreiging veroorzaakt, dan wel gelasten dat dat werk voor bepaalde of onbepaalde tijd geheel of gedeeltelijk wordt stilgelegd	56	19.4 tot en met 19.7	Eerbiedigende werking voor gegeven voorschriften of besluiten tot het stilleggen of gedeeltelijk stilleggen van een werk. Overgangsrecht is opgenomen in artikel 11.27.
Gedooqplichten voor archeologisch onderzoek	57	10.19, eerste en tweede lid	Overgangsrecht waarbij de opgelegde gedooqplichten worden gelijkgesteld aan de gedooqplichten in artikel 10.19, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet is

			opgenomen in artikel 11.12, eerste en tweede lid. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.4.
Schadevergoeding door een opgelegde maatregel als bedoeld in de artikelen 56 en 57	58	Artikel 15.1, eerste lid, onder j	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.
Rechtsvorderingen tot vergoeding van schade staan ter kennisneming van de rechtbank binnen welk rechtsgebied het werkt, onderscheidenlijk het onderzoek, wordt uitgevoerd	59	Afdeling 15.2	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.
Bestuursrechtelijke handhaving	63	Afdeling 18.1	Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.11, onder b, onderdeel 4°.

e. Transponeringstabel Ontgrondingenwet

Onderwerp	Artikel huidige wet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Definitiebepaling	1	Bijlage A	Zie definitie Ontgrondingsactiviteit in bijlage Omgevingswet
Ontgronding in zee	2	Bijlage A	Zie definitie zee in bijlage Omgevingswet
Ontgrondingsvergunning	3, 3a, 4, 5	5.1, eerste lid, onder c, 5.5, 5.32, 5.38, 5.39, 5.40, 13.5, 13.6, 16.54, 16.55, 19.15	Verwijzing naar Monumentenwet en Awb Zie overgangsrecht voor H5 (ontgrondingsverg. naar omgevingsverg.) artikel 11.8 vierde lid
Mijnbouwwet	4a, 4b	1.5, 23.7	
Bevoegdheid vergunningverlening	8, 10a-10e	5.10, 5.11, Afdeling 3.5 Awb	
Vorbereiding	10	5.8-5.11 16.63 (afdeling 3.4 Awb),	Overgangsrecht voorbereiding is verdisconteerd in overgangsrecht naar omgevingsvergunning, H5, artikel 11.8 vierde lid
Coördinatie uitvoering	11	5.44	Coördinatie voortaan mogelijk op basis van artikel 5.45 Omgevingswet en afdeling 3.5 Awb (nieuw)
Machtiging snelle uitvoering	12	--	Afzonderlijke overgangsbepaling voor bestaande machtigingen is niet nodig, omdat het verlenen van de machtiging een discretionaire bevoegdheid is van het bevoegd gezag, wanneer een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning is ingediend. Het overgangsrecht voor de machtiging is m.a.w. verdisconteerd in de zinsnede 'blijft het oude recht van toepassing' in de overgangsbepaling voor de ontgrondingsvergunning (p.m. verwijzing naar vindplaats overgangs-artikel ontgrondings-vergunning). Artikel 11.8 vierde lid
Inwerkingtreding, bezwaar en beroep	16, 20	16.78, 16.79	Overgangsrecht bezwaar en beroep is verdisconteerd in overgangsrecht naar omgevingsvergunning, H5.
Schadevergoeding	21f, 26, 27, 28, 29a	Hoofdstuk 15	Zie overgangsrecht voor H15
Gedoogplichten	21g, 21h	10.16	Zie overgangsrecht voor H10, artikel 11.12
Handhaving	22	18.2, vierde lid, 18.4, 18.6, 18.7, 18.10	Zie overgangsrecht voor H18, artikel 11.11 sub a onder 1
Slotbepalingen	33-36	--	Uitgewerkte of overbodige bepalingen

f. Transponeringstabel Planwet Verkeer en vervoer

Onderwerp	Artikel huidige wet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Paragraaf 1. Algemeen			
Definitiebepalingen	1		
Paragraaf 2. Het nationale verkeers- en vervoerplan			
Het nationaal verkeers- en vervoerplan	2, 3, 4	3.1, 3.2, 2.1 en 16.26	Afdeling 3.4 Awb is van toepassing. Overgangsrecht is geregeld in overgangsbepalingen H3 Omgevingswet (omgevingsvisie/ programma), artikel 10.2.1.3
Paragraaf 3. Het provinciale verkeers- en vervoerplan			
Het provinciaal verkeers- en vervoerplan	5, 6	3.1, 3.2, 2.1, 2.2 en 16.26	Afdeling 3.4 Awb van toepassing. Overgangsrecht geregeld in artikelen 11.3 en 11.7.
Paragraaf 4. Het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid			
Het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid/-plan	8, 9, 10	3.1, 3.2, 2.1, 2.2 en 16.26	Afdeling 3.4 Awb van toep. Overgangsrecht geregeld in artikelen 11.6 en 11.3.
Paragraaf 5. Uitvoering en overleg			
Bestuursovereenkomsten én ad hoc commissie	12	2.2	Zie ook § 4.2.2 memorie van toelichting Omgevingswet Geen overgangsrecht nodig: bestaande overeenkomsten binden contractspartijen tot wederopzegging. Geen overgangsrecht commissie: namelijk te ad hoc voor regeling.
Nationaal en provinciaal verkeers- en vervoerberaad	13	2.2	Zie ook § 4.17.5 memorie van toelichting Omgevingswet (33962, nr. 3, blz. 238); geen wettelijke regeling meer.
Verslaglegging	14	H 20	
Paragraaf 6. Slotbepalingen			
Evaluatiebepaling	15	--	
Regionaal verkeers- en vervoerplan	16	2.2	Zie ook § 7.2 memorie van toelichting Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 305, 306); gaat op in de provinciale omgevingsvisie. Overgangsrecht voor geregeld in artikel p.m.
Wijzigingsbepaling	17	--	
Inwerkingtredingsbepaling	18	--	
Citeertitel	19	--	

g. Transponeringstabel Tracéwet

Onderwerp	Artikel huidige wet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Definitiebepalingen	1		
Startbeslissing	2	5.47	Het derde lid, onder c, komt terug in een aparte kennisgeving, niet meer bij de startbeslissing/het voornemen.
Informatie verkrijgen door Onze Minister	3	5.48	
Structuurvisie	4		
De voorkeur	5	5.49	
Kennisgeving en zienswijzen	6	16.70, onder a	
Bekendmaking	7		Awb is van toepassing op de voorkeursbeslissing. Toezending aan Tweede Kamer vervalt.
Van toepassing verklaring	8	5.46	
Tracébesluit vaststellen	9		Komt niet terug. PM: bevoegd gezag bij toepassing Wet natuurbescherming
Tracébesluit inhoud	10, lid 4	5.51	
Vorbereiding tracébesluit	11	16.71	
Gegevens en onderzoeken	12		PM
Tracébesluit geldt als	13	5.52	
Andere voorbereiding	14	16.83	
Milieueffectrapport	15		
Luchtkwaliteitonderzoek	17		
Zenden en terinzagelegging	18		Gaat conform Awb.
Tracébesluit vervalt	19		Komt niet terug
Vorbereiding projectuitvoering	20	5.45 lid 2	
Belemmeringenwet privaatrecht	21		PM
Dagvaarding uit de onteigeningswet	21a	16.75	
Onteigeningswet aanvulling	21b	16.76	
Schadevergoeding	22		PM (hoofdstuk 15 Omgevingswet via Invoeringswet)
Onderzoek naar gevolgen	23		Komt niet terug; evaluatie i.h.k.v. de m.e.r. volstaat
Halfjaarlijks verslag	24		Komt niet terug.
Termijn voor beroepsschrift	25		PM (nieuwe coördinatieprocedure Awb)
Beslissen op beroep	26	16.87	
Uitsluiting gronden	27	16.86	
Verslag	29		
In werkingtreding	33		
Vernummering Awb	34		
Citeertitel	35		
Projecten als bedoeld in artikel 15 Tracéwet	bijlage		

h. Transponeringstabel Waterwet

Onderwerp	Artikel huidige	Artikel Omgevingswet	Toelichting

	wet		
Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen			
Begripsbepaling	1.1	Bijlage A juncto artikel 1.3, 2.17, 4.10, 4.12, 5.9, 4.23	
Geografische bepalingen	1.2-1.4	1.5, 2.21	
Hoofdstuk 2. Doelstellingen en normen			
Doelstellingen	2.1	1.3, 4.23	
Normen waterkering	2.2-2.7	2.13, 2.14, 2.15, 2.17, 2.19	Overgangsbepaling voor de technische leidraad: artikel 11.36. Overgangsbepaling voor de kaart kustlijn: artikel 11.37.
Normen waterkwantiteit	2.8	2.13, 2.42	
Rangorde bij waterschaarste	2.9	19.18	
Normen waterkwaliteit	2.10	2.15	
Normen functievervulling	2.11	2.12, 2.15	
Verslaglegging waterstaatkundige toestand	2.12, 2.13, 2.14	20.1, 20.2, 20.3, 20.6, 20.14, 20.15, 20.19	
Hoofdstuk 3. Organisatie van het waterbeheer			
Aanwijzing watersystemen in beheer bij Rijk	3.1	2.19, 2.20, 2.21	
Aanwijzing watersystemen in beheer bij andere overheidslichamen	3.2	2.16, 2.17 2.18	
Zorgplicht muskus- en beverratten	3.2a	Geen aparte regeling, maakt deel uit van watersysteembeheer.	Wel geregeld in artikel 1, derde lid, Waterschapswet.
Tijdige maatregelen bij hoogwater	3.3	19.10, 19.11	In de Invoeringswet Omgevingswet wordt geen overgangsrecht geregeld voor alarmeringspeilen. Wel in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.
Zorgplicht waterschap voor zuivering stedelijk afvalwater	3.4	2.17	Geen overgangsrecht geregeld voor besluiten op grond van artikel 3.4, tweede en derde lid, van de Waterwet, omdat die besluiten in de praktijk niet worden genomen.
Hemelwaterzorgplicht voor gemeenten	3.5	2.16	
Gemeentelijke grondwaterzorgplicht	3.6	2.16	
Deltacommissaris	3.6a t/m 3.6e	--	Blijft achter in de Waterwet.
Interbestuurlijke samenwerking	3.7, 3.8	2.2	In artikel 2.2 Omgevingswet is de horizontale en verticale afstemming opgenomen. De bestuursorganen dienen hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet op een doelmatige en doeltreffende wijze uit te oefenen en daarbij rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden. Artikel 2.2 strekt ook tot de

			borging van het belang van water in een vroegtijdig stadium van besluitvorming door bestuursorganen van het algemeen bestuur.
Toezicht primaire waterkeringen	3.9	2.19	
Toezicht en informatieverstrekking door waterschappen	3.10	2.3, 2.22, 2.23, 2.24, 2.25, 20.6	
Nadere regelgeving door provincies	3.11	2.3, 2.22, 2.23,	
Aanwijzingsbevoegdheid gedeputeerde staten	3.12	2.3, 2.33, 2.36	Overgangsrecht voor de aanwijzingen op grond van artikel 3.12 en 3.13 geregeld in artikel 11.38 (ten aanzien van artikel 3.12) en 11.39 (ten aanzien van artikel 3.13).
Aanwijzingsbevoegdheid Minister Infrastructuur en Milieu	3.13	2.3, 2.34, 2.36, 2.37	Overgangsrecht voor de aanwijzingen op grond van artikel 3.12 en 3.13 wordt geregeld in artikel 11.38 (ten aanzien van artikel 3.12) en 11.39 (ten aanzien van artikel 3.13).
Toezicht Minister Infrastructuur en Milieu op kosten hoogwaterbescherming	3.14	--	
Hoofdstuk 4. Plannen			
Nationale waterplan	4.1	3.1, 3.8, 2.25	Overgangsrecht voor het nationaal waterplan op grond van artikel 4.1 wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor het kerninstrument omgevingsvisie. Overgangsrecht voor de stroomgebiedbeheerplannen op grond van artikel 4.1 wordt geregeld in artikel 11.40.
Procedure Nationale waterplan	4.2, 4.3	16.26	
Regionale waterplannen	4.4	3.1, 3.7, 3.8	Overgangsbepaling voor regionale waterplannen in artikel 11.41.
Procedure regionale waterplannen	4.5	2.23, 16.26	Overgangsbepaling voor instructieregels regionale waterplannen in artikel 11.41.
Beheerplannen	4.6	3.6, 3.8	Overgangsbepaling voor beheerplannen in artikel 11.42.
Procedure beheerplannen	4.7	2.23, 16.26	
Periodieke herziening plannen	4.8	3.11	
Hoofdstuk 4a. Deltaprogramma			
Deltaprogramma	4.9, 4.10	--	Blijft achter in de Waterwet
Hoofdstuk 5. Aanleg en beheer van waterstaatswerken			
Legger	5.1	2.39	Overgangsbepaling voor de legger in artikel 11.43. Overgangsbepaling voor een beheerregister in artikel 11.45. Instructieregels legger in artikel 11.46.
Peilbesluit	5.2	2.41	Overgangsbepaling voor een peilbesluit in artikel 11.47.

Actief beheer waterstaatswerken	5.3	Bijlage A	Begripsbepaling beheer van watersystemen in bijlage Omgevingswet.
Projectplan voor aanleg of wijziging waterstaatswerk	5.4	5.42, 5.44, 5.49, 5.50, 5.51, 5.52	Het overgangsrecht voor het projectplan op grond van artikel 5.4 wordt geregeld in artikel 11.48, 11.49, 11.50 en 11.51.
Projectplan voor aanleg of wijziging waterkeringen	5.5	5.43, 5.45, 5.46, 5.47, 5.48	Het overgangsrecht voor het projectplan op grond van artikel 5.5 wordt geregeld in artikel 11.50 en 16.
Procedure projectplan ogv artikel 5.5 en coördinatie besluitvorming	5.6 t/m 5.14	5.43, 5.51, 16.21, 16.22, 16.7, 16.69, 16.70, 16.73, 16.74, 16.85 en Afdeling 3.5 Awb	
Ongewoon voorval waterbodem of oever	5.15 t/m 5.19	--	Overgangsrecht voor een ongewoon voorval op grond van artikel 5.15 wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor hoofdstuk 19 van de Omgevingswet.
Gedoogplichten	5.20 t/m 5.27	10.2 10.3, 10.4, 10.5, 10.11, 10.12, 10.17,	Afdeling 10.2 van de Omgevingswet bevat gedoogplichten die van rechtswege gelden, waar dus geen beschikking voor hoeft te worden afgegeven. Deze afdeling bevat ook gedoogplichten uit de Waterwet. Overgangsrecht voor de handhaving door woningbetreding op grond van artikel 5.20 wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Overgangsrecht voor de gedoogplichten op grond van artikel 5.21 e.v. wordt geregeld in artikel 11.13, derde, vierde en vijfde lid.
Gevaar voor waterstaatswerken	5.28 t/m 5.32	19.13, 19.14, 19.15, 19.16	In afdeling 19.4 van de Omgevingswet zijn bepalingen uit paragraaf 5.5 van de Waterwet opgenomen. Overgangsrecht voor de bevoegdheden in geval van gevaar voor waterstaatswerken op grond van artikel 5.28 e.v. wordt geregeld in artikel 11.52, 18 en 19.
Hoofdstuk 6. Handelingen in watersystemen			
Watervergunning	6.1 t/m 6.5	5.1, 4.3, bijlage A	De omgevingsvergunning in de Omgevingswet integreert en harmoniseert de vergunningverlening voor bestaande vergunningplichtige activiteiten uit o.m. de Waterwet. Overgangsrecht voor de watervergunning op grond van artikel 6.1 e.v. wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor het kerninstrument omgevingsvergunning.
Delegatie regelgevende bevoegdheid	6.6	4.1, 4.3, 4.6	
Vrijstelling of verbod	6.7	--	
Zorgplicht waterbodem of oever oppervlaktewaterlichaam	6.8	1.6, 1.7	De algemene zorgplicht, afdeling 1.3 van de Omgevingswet., houdt in dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt. Deze

			zorgplicht bouwt voort op zorgplichten die in verschillende wetten zijn opgenomen, zoals in artikel 6.8 van de Waterwet.
Melding verontreiniging of aantasting	6.9	--	Melding- en maatregelenplichten gericht tot exploitanten van installatiegebonden activiteiten uit o.m. de Waterwet zullen een plaats krijgen in de algemene maatregel van bestuur die de milieu- en wateractiviteiten zal reguleren (voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving).
Toegangsverbod of -beperking waterstaatswerk	6.10	2.40	Overgangsbepaling toegangsverbod in artikel 11.55.
Bevoegdheden EEZ en zuiveringstechnisch werk	6.11	2.1, 4.3, 4.23, 5.1	
Verhouding tot andere wetten	6.12	1.4	
Vergunning of ontheffing waterschap	6.13	16.53	
Aanvraagvereisten en elektronische indiening	6.14	16.1, 16.55	
Indiening aanvraag	6.15	16.54	
Procedure voorbereiding beschikking	6.16	16.15, 16.63, 16.64	Adviesbevoegdheid waterschappen wordt instemmingsbevoegdheid.
Samenloop bevoegd gezag bestuursorganen	6.17	5.11, 5.12, 16.10	
Samenstel handelingen	6.18	5.8, 5.36, 5.41	
Revisievergunning	6.19	5.43	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor het kerninstrument, de omgevingsvergunning.
Voorschriften en beperkingen vergunning	6.20	5.34, 13.5	
Weigering vergunning	6.21	5.18	
Wijziging en intrekking vergunning	6.22, 6.23	18.10, 5.38	
Rechtsopvolging vergunning	6.24	5.37	
Bijzondere bepalingen verontreiniging	6.25, 6.26	4.1, 4.3, PM. H13/15 16.63	
Coördinatie Wabo en Kernenergiewet	6.27, 6.28, 6.29	5.7, 16.7, 16.9, 16.10, 16.11, 16.12, 16.13, 16.78	
Elektronische aanvraag	6.30	16.1	
Hoofdstuk 7. Financiële bepalingen			
Verontreinigingsheffing	7.1 t/m 7.9	--	Blijft achter in de Waterwet.
Verontreinigingsheffing door het Rijk	7.10 t/m 7.13		
Schadevergoeding	7.14 t/m 7.20	Naar hoofdstuk 15	Hoofdstuk 15 wordt via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet ingevoegd. Overgangsrecht voor de schadevergoeding en de schade aan waterstaatswerken op grond van de artikelen 7.14 tot en met 7.22 wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 15 in de Omgevingswet.

Schade aan waterstaatswerken	7.21, 7.22	Naar hoofdstuk 15	Hoofdstuk 15 wordt via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet ingevoegd.
Deltafonds	7.22a t/m 7.22d	--	Blijft achter in de Waterwet.
Financiering en bekostiging primaire waterkeringen	7.23 t/m 7.26	--	Blijft achter in de Waterwet.
Hoofdstuk 8. Handhaving			
Handhaving	8.1 t/m 8.10	Hoofdstuk 18	Overgangsrecht voor handhavingsbesluiten op grond van de artikelen 8.1 tot en met 8.10 wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 18 in de Omgevingswet, artikel 11.11
Hoofdstuk 10. Slotbepalingen			
Vangnetbepaling	10.1	23.1	
Dynamische verwijzing richtlijnen	10.2	23.2	
Evaluatiebepaling	10.4	--	Blijft in gewijzigde vorm achter in de Waterwet.
Inwerkingtreding	10.5		Blijft achter in de Waterwet.
Citeertitel	10.6		Blijft achter in de Waterwet.

i. Transponeringstabel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Onderwerp	Artikel Wabo	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN			
Begripsbepalingen	1.1, eerste en tweede lid	Bijlage bij 1.1	De begripsbepalingen vergen geen overgangsrecht. Zie voor een toelichting op (ten opzichte van de ondermeer de Wabo gewijzigde) begripsbepalingen: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.1.2, § 11.2.1 en blz. 612 e.v.
Grondslag aanwijzing vergunningplichtige inrichtingen	1.1, derde lid	5.1 en 5.2	Krachtens de Omgevingswet worden geen 'categorische inrichtingen' meer als vergunningplichtig aangewezen, maar 'milieubelastende activiteiten'. Zie voor deze wijziging Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.5.2. De aanwijzing van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten vindt plaats in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. De ippc-installaties blijven onder het nieuwe stelsel vergunningplichtig.
Doorwerking wijziging ippc-installatie in richtlijn industriële emissies	1.1, vierde lid	-	Deze bepaling vergt geen overgangsrecht. In het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving wordt de term 'ippc-installatie' gedefinieerd met een verwijzing naar bijlage 1 van de richtlijn industriële emissies. De Omgevingswet voorziet in een algemene regeling voor de doorwerking van wijzigingen in EU-richtlijnen (artikel 23.2).
Agrarische bedrijfswoning	1.1a	-	In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving wordt een regeling opgenomen voor agrarische bedrijfswoningen (artikel 5.47).
HOOFDSTUK 2 DE OMGEVINGSVERGUNNING			
§ 2.1 Verbodsbepalingen, bevoegd gezag, gefaseerde vergunning, deelvergunning en revisievergunning			
Vergunningplichtige activiteiten	2.1 en 2.2	5.1 resp. 5.3 en 5.4 jo. 4.4, tweede lid	Zie voor het overgangsrecht voor de omgevingsvergunning: artikel 11.8 en bijbehorende tabel en toelichting. Voorzien wordt in aanvullend overgangsrecht voor activiteiten waar de vergunningplicht wijzigt in een meldingsplicht met algemene regels of vice versa. Overgangsrecht voor een wijziging van een meldingsplicht in een vergunningsplicht zal – als die situatie zich binnen de stelselherziening voordoet – worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.
Verbod handelen i.s.m. vergunningvoorschrift	2.3	5.5	Voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze verboden is voorzien in artikel 11.11. De strafrechtelijke handhaving van deze verboden via de Wed vergt geen overgangsrecht.
Verbod illegaal bouwwerk in stand te laten	2.3a	5.6	
Bevoegd gezag vergunningverlening	2.4	5.8 - 5.14	Zie voor het overgangsrecht bij een wijziging in bevoegd gezag voor het beslissen op de aanvraag: artikel 10.3.7.3.
Gefaseerde aanvraag vergunning	2.5 2.5a	-	De specifieke Wabo-systematiek voor een gefaseerde vergunningaanvraag keert niet terug in de Omgevingswet. In het nieuwe stelsel worden de mogelijkheden om activiteiten gefaseerd, met afzonderlijke aanvragen om een omgevingsvergunning, gespreid in de tijd aan te vragen verruimd. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 160-166. Zie voor het overgangsrecht voor de

			gefaseerde omgevingsvergunning artikel 11.56 met bijbehorende toelichting.
Revisievergunning	2.6	5.43	De Omgevingswet voorziet alleen nog in een bevoegdheid om <i>ambtshalve</i> een revisievergunning te verlenen. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 173-174. Voor een ten tijde van inwerkingtredende lopende voorbereidingsprocedure tot revisie van een vergunning (op aanvraag of ambtshalve) geldt het overgangsrecht van afdeling 11.1.
§ 2.2 De aanvraag om een omgevingsvergunning			
Onlosmakelijke samenhang tussen aanvragen	2.7, eerste lid	-	De 'onlosmakelijke samenhang' komt niet terug in de Omgevingswet. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 160-163. Voor artikel 2.7 Wabo is geen specifiek overgangsrecht opgenomen.
Aanvraag vergunning IPPC-installatie	2.7, tweede lid	-	PM
Grondslag eisen aan aanvraag vergunning: - wijze van indienen - te verstrekken gegevens en bescheiden	2.8, eerste lid	16.1, 16.54 en 16.55, eerste lid	De Omgevingswet continueert de mogelijkheid uit de Wabo en de Waterwet om een aanvraag elektronisch in te dienen. Eisen over de wijze van indiening worden gesteld in de artikelen 12.2 en 12.3 van het voorgenomen Omgevingsbesluit. Bij ministeriële regeling zullen ter uitvoering van artikel 16.55, eerste lid, regels gesteld worden over de te verstrekken gegevens en bescheiden. Op een voor inwerkingtreding ingediende aanvraag (ontvangsttheorie) blijven de (ondermeer) in het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht gestelde eisen van toepassing (zie het overgangsrecht voor lopende procedures in afdeling 11.1).
Grondslag eisen aanvraag omgevingsvergunning bij verordening	2.8, tweede lid	16.55, tweede en derde lid	Als in de omgevingsverordening, waterschapsverordening of het omgevingsplan andere eisen gesteld gaan worden dan in de huidige verordeningen, dan zal in die nieuwe verordeningen resp. het omgevingsplan zo nodig worden voorzien in overgangsrecht .
Grondslag heffen leges aanvraag en legesverbod inrichtingen	2.9 en 2.9a	13.1 en 13.2	Deze grondslagbepalingen vergen geen overgangsrecht. Aan de huidige grondslagen is uitvoeringsgegeven in § 4.4 van het Besluit omgevingsrecht en de Regeling leges omgevingsvergunning Rijksoverheid. Zie over de voorgenomen wijzigingen bij legesheffing ten opzichte van de Wabo: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.13.2, blz. 204-205. Voor het opheffen van het legesverbod hoeft niet te worden voorzien in specifiek overgangsrecht. Voor de voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ingediende aanvragen geldt het overgangsrecht van afdeling 11.1. Het moment waarop een aanvraag voor een vergunning is ingediend, is bepalend voor de mogelijkheid om leges (tegen een bepaald tarief) te kunnen heffen. Aan de grondslag in artikel 2.9, tweede lid, van de Wabo is nooit uitvoering gegeven. Voor deze bepaling hoeft dus niet te worden voorzien in overgangsrecht. De bepaling van artikel 2.9a, tweede lid, over opschorting van de inning van leges (de zogeheten legessanctie als prikkel tot tijdige beschikbaarstelling van een verleende afwijkvergunning op ruimtelijkeplannen.nl), keert evenmin terug onder de stelselherziening. Voor deze sanctiebepaling wordt niet voorzien in overgangsrecht. In het nieuwe stelsel wordt voor alle type

			omgevingsvergunningen (en niet alleen voor de 'afwijkvergunning' in het bijzonder) geregeld dat op een goede kenbare (elektronische) wijze mededeling wordt gedaan. Voor de naleving van dit vereiste hoeft geen legessanctie te gelden: van het bevoegd gezag mag worden verwacht dat dit kenbaarheidsvereiste wordt nageleefd.
Toetsingscriteria beoordeling aanvraag omgevingsvergunning	§ 2.3	§ 5.1.3	Voor zover de toetsingscriteria voor de beoordeling van een aanvraag voor een (bepaald type) omgevingsvergunning wijzigingen ondergaan, geldt conform het in afdeling 11.1 voorgestelde overgangsrecht de 'oude' criteria blijven gelden voor de aanvragen, die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend.
§ 2.3 De beoordeling van de aanvraag			In afwijking van de Wabo is het toetsingskader voor de omgevingsvergunningen geregeld op amvb-niveau (in hoofdstuk 8 van het het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving). Als <i>hoofddregel</i> voor het overgangsrecht geldt dat voor zover het toetsingskader voor de beoordeling van een aanvraag voor een bepaald type omgevingsvergunning wijzigingen ondergaat, de 'oude' criteria blijven gelden voor de aanvragen die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend. Zie het in afdeling 11.1 van dit wetsvoorstel voorgestelde overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures.
Toetsingskader vergunning bouwactiviteit	2.10, eerste lid	5.18 5.20	De beoordelingsregels voor de aanvraag bouwactiviteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.3 van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.20 bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader.
Aanvraag bouwactiviteit wordt tevens aangemerkt als afwijkactiviteit	2.10, tweede lid	-	De conversieregeling waarin de aanvraag voor de bouwactiviteit wordt aangemerkt als aanvraag voor de afwijkactiviteit, wordt – gelet op de in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit – niet gecontinueerd.
Toetsingskader vergunning aanlegactiviteit	2.11	5.18 5.21	De aanleg- en afwijkactiviteit vallen onder de – voor de Omgevingswet – nieuwe noemer: omgevingsplanactiviteit. De beoordelingsregels voor de aanvraag afwijkactiviteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.1 van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.21 bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader.
Toetsingskader vergunning afwijkactiviteit	2.12, eerste lid		
Ruimtelijke onderbouwing afwijkvergunning	2.12, tweede lid		
Toetsingskader vergunning brandveilig gebruik	2.13	-	Voorgesteld wordt de omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik te schrappen. Zie de wijziging van de artikelen 5.2 en 5.25 in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.
Toetsingskader milieuvergunning	2.14	5.18 5.26	De beoordelingsregels voor de aanvraag milieubelastende activiteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.5 van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.26 bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader. Zie voor een korte toelichting op de voorgenomen inhoud van dit toetsingskader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.25 (oorspronkelijke artikelnummer): Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 501.
Toetsingskader vergunning Rijksmonumenten	2.15	5.18 5.22	De beoordelingsregels voor de aanvraag Rijksmonumenten-activiteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.8

			van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.22 bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader. Zie voor een korte toelichting op de voorgenomen inhoud van dit toetsingskader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.21 (oorspronkelijke artikelnummer): Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 499.
Toetsingskader vergunning (planologische) sloopactiviteit	2.16	5.18 5.21	De (planologische) sloopactiviteit valt onder de – voor de Omgevingswet – nieuwe noemer: omgevingsplanactiviteit. De beoordelingsregels voor de aanvraag afwijkactiviteit worden op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.1 van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.21 bevat daarvoor het toepasselijke belangenkader.
Toetsingskader vergunning overige activiteiten (OBM)	2.17	5.26, vierde lid	Deze bepaling heeft alleen uitvoering gekregen voor de zogenaamde 'Omgevingsvergunning beperkte milieutoets' (Obm). Het toetsingskader voor de in artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht aangewezen Obm-activiteiten is opgenomen in 5.13b van het Besluit omgevingsrecht. Deze specifieke categorie van Obm-vergunningplichtige activiteiten zou met het loslaten van het inrichtingenbegrip vervallen. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486. Deze keuze wordt heroverwogen, zie de voorgestelde bepaling van artikel 5.26 in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.
Toetsingskader provinciale verordening	2.18	5.30	De betreffende beoordelingsregels worden, al dan niet in gewijzigde vorm, opgenomen in de nieuwe omgevingsverordening. Die verordening zal zelf zo nodig zelf in overgangsrecht voorzien.
Toetsingskader gemeentelijke verordening	2.18	5.21	De betreffende beoordelingsregels worden, al dan niet in gewijzigde vorm, opgenomen in het omgevingsplan. Dit plan zal zelf zo nodig zelf in overgangsrecht voorzien.
Toetsingskader aanhakende toestemmingen	2.19	-	De categorie van zogenaamde 'aanhakende toestemmingen' komt te vervallen. Voor deze categorie is geen specifiek overgangsrecht vereist, maar volstaat de bovengenoemde hoofdregel.
Wet bibob-toets	2.20	5.31	De bibob-toets wordt beleidsneutraal omgezet van de Wabo naar de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 502). Voor deze bepaling is dus geen aanvullend overgangsrecht nodig ten opzichte van de bovengenoemde hoofdregel.
Weigering vvgb	2.20a	5.33 jo. 16.15 en 16.16	De 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) wordt vervangen door de instemming. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211-212. Voor een ingediende aanvraag lift de vvgb mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (afdeling 11.1).
Gedeeltelijk verlenen en weigeren van de aangevraagde omgevingsvergunning	2.21	-	Artikel 2.21 Wabo maakt deel uit van de systematiek van de 'onlosmakelijke samenhang'. Een vergelijkbare bepaling komt dus niet terug in de Omgevingswet (zie in deze tabel de toelichting bij artikel 2.7 Wabo). Voor deze bepaling is geen specifiek overgangsrecht vereist, maar volstaat de bovengenoemde hoofdregel.
§ 2.4 De omgevingsvergunning			
Regels over aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften	2.22	5.34	Aanvullend op het overgangsrecht voor de diverse typen (omgevings)vergunningen is volledigheidshalve voorzien in overgangsrecht voor vergunningvoorschriften: zie het laatste lid van artikel 11.8. Bevat een onherroepelijke vergunning voorschriften, die bij of krachtens de Omgevingswet niet (langer) gesteld mogen worden, dan

			worden die voorschriften niet langer worden gehandhaafd en zullen deze – ter opschoning van de vergunning – worden ingetrokken, hetzij ambtshalve, hetzij op aanvraag van de vergunninghouder.
Specifiek voorschrift om te voldoen aan nadere eisen	2.22, derde lid, onder b en c	-	Deze bepaling, die binnen het kader van een vergunning bevoegdheden toekent aan een ander bestuursorgaan dan het voor die vergunning bevoegde gezag, keert niet terug in de Omgevingswet. Voor in een omgevingsvergunning opgenomen 'nadere eisen' is in overgangsrecht voorzien: zie het laatste lid van artikel 11.8.
Afwijken van algemeen verbindende voorschriften in omgevingsvergunning	2.22, vijfde lid, eerste volzin	4.5	Bestaande voorschriften in een omgevingsvergunning, die afwijken van de nieuwe algemene regels, gelden niet langer en blijven buiten toepassing, tenzij deze algemene regels (opnieuw) voorzien in de mogelijkheid tot afwijken. De mogelijkheden om af te wijken van algemene regels worden geregeld in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. De tweede volzin van artikel 2.22, vijfde lid, Wabo kan binnen de systematiek van het nieuwe stel voor de milieubelastende activiteit komen te vervallen.
Grondslag stellen regels omtrent voorbereiden, vormgeven, inrichten, beschikbaar stellen en uitvoerbaarheid omgevingsvergunning	2.22, zesde lid	H 16	Verspreid over hoofdstuk 16 van de Omgevingswet zijn regels gesteld over deze onderwerpen of grondslagen voor het stellen van dergelijke regels opgenomen.
Tijdelijke vergunning	2.23, eerste lid	5.36, eerste lid	Artikel 5.36 van de Omgevingswet vervangt beleidsneutraal de inhoud van de artikelen 2.23, 2.23a, 2.23b en 2.24 Wabo met één vermeldenswaardige wijziging (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 505-506). In overeenstemming met deze grondslagen gestelde voorschriften blijven na inwerkingtreding van de Omgevingswet onverminderd gelden.
Grondslag aanwijzing categorieën aan een termijn te binden omgevingsvergunningen	2.23, tweede lid	5.36, vijfde lid	
Herstel bestaande toestand na verstrijken vergunningstermijn	2.23a, eerste lid	5.36, tweede lid	
Grondslag aanwijzing categorieën omgevingsvergunningen met verplichting tot herstel bestaande toestand	2.23a, tweede lid	5.36, vijfde lid	
Doorlopen geldigheid voorschrift na verstrijken vergunningstermijn	2.23b	5.36, vierde lid	
Omgevingsvergunning voor seizoensgebonden bouwwerk	2.24	5.36, derde lid	
Normadressaat omgevingsvergunning	2.25, eerste lid	5.37, eerste lid	Deze bepaling vergt geen overgangsrecht. Ook onder de Omgevingswet geldt het zaaksgebonden karakter van de omgevingsvergunning. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 506.
Meldingsplicht wijziging vergunninghouder	2.25, tweede lid	5.37, tweede lid	Voor een melding, die gedaan is vlak – d.w.z. minder dan een maand – voordat de Omgevingswet in werking treedt, is volledigheidshalve overgangsrecht opgenomen in artikel 10.3.7.4.
Grondslag aanwijzing categorieën persoonsgebonden vergunningen	2.25, derde lid	5.37, derde lid	De parallelle amvb-grondslag in artikel 5.37 van de Omgevingswet wordt gewijzigd in een algemeen geformuleerde bevoegdheid voor het bevoegd gezag (zie § ... van deze memorie van toelichting).
§ 2.5 Advies en verklaring van geen bedenkingen			

Adviesbevoegdheid waterkwaliteitsbeheerder bij aanvraag vergunning inrichting of mijnbouwwerk met indirecte lozing	2.26, eerste en tweede lid	16.15 en 16.15a	De adviesbevoegdheid bij vergunningverlening keert terug onder de stelselherziening (§ 16.2.3), maar de bindende adviesbevoegdheid niet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211-212). De waterkwaliteitsbeheerder krijgt in de hier bedoelde gevallen een regulier adviesrecht (en aanvullend de bevoegdheid in artikel 19.5, vierde en vijfde lid). De gelegenheid om een advies uit te brengen of een al uitgebracht advies liften mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (zie afdeling 11.1).
Adviesbevoegdheid andere bestuursorganen of instanties	2.26, derde en vierde lid		
Verklaring van geen bedenkingen (vvgb)	2.27	16.15 en 16.16	De vvgb wordt vervangen door het advies met instemming, (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211-212). De gelegenheid om een vvgb te geven of een al gegeven vvgb liften mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (zie afdeling 11.1).
Bundeling in één vvgb	2.28	-	Ook deze bepaling lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (zie afdeling 11.1).
§ 2.6 Wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning			
Verzoek vvgb-bevoegde bestuursorgaan of adviseur om wijziging of intrekking vergunning	2.29, eerste lid	(5.41)	De Omgevingswet regelt niet expliciet de bevoegdheid voor het bestuursorgaan met instemming (16.16) om een verzoek tot wijziging of intrekking van een verleende omgevingsvergunning, maar veronderstelt die bevoegdheid in de bepaling van artikel 5.41. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnde aanvraag tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning is opgenomen in afdeling 11.1.
Verzoek Minister van Infrastructuur en Milieu om wijziging milieuvergunning na ongewoon voorval	2.29, tweede lid		
Toezening gevraagde beschikking aan bestuursorgaan	2.29, derde lid	-	Die overgangsrechtelijke regeling met eerbiedigende werking geldt ook als het verzoek tot wijziging is ingediend door een ander bestuursorgaan. De in artikel 2.29, derde lid, van de Wabo opgenomen verplichting om de op een verzoek genomen beschikking toe te zenden aan het bestuursorgaan volgt rechtstreeks uit artikel 3:41 van de Awb en keert om die reden niet terug in de Omgevingswet.
Actualiseringsplicht milieuvergunning	2.30, eerste lid	5.38, eerste en tweede lid	De actualiseringsplicht voor bepaalde type omgevingsvergunningen keert ongewijzigd (in de zin van beleidsneutraal) terug onder de stelselherziening (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 506-507).
Grondslag voor nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur	2.30, tweede lid	5.38, derde lid	
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning op verzoek van tot vvgb bevoegd bestuursorgaan of op aanwijzing van de minister	2.31, eerste lid, onder a	5.41	Deze wijzigingsplicht voor het bevoegd gezag keert terug in de Omgevingswet. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnde ambtshalve procedure tot wijziging van een omgevingsvergunning is opgenomen in afdeling 11.1.
Wijzigen voorschrift milieuvergunning als gevolg van de actualiseringsplicht (BBT)	2.31, eerste lid, onder b	5.39, onder a, 5.42, tweede lid	Deze wijzigingsplicht voor het bevoegd gezag keert terug in de stelselherziening. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnde ambtshalve procedure tot wijziging van een omgevingsvergunning is opgenomen in afdeling 11.1.
Wijzingen voorschrift van rechtswege verleende omgevingsvergunning om ernstige nadelige	2.31, eerste lid, onder c	5.39	Toepassing van de <i>lex silencio positivo</i> (lsp) (artikel 3.9, derde lid, Wabo jo. § 4.1.3.3 Awb) keert niet terug in de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 227-228). De lsp is uitgezonderd van de algemene

gevolgen te voorkomen of te beperken			hoofregel van het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures, zie artikel 11.2. Daardoor wordt de werking van de lsp bij inwerkingtreding van afdeling 5.1 van de Omgevingswet met onmiddellijke ingang beëindigd. Voor de specifieke bevoegdheid om een van rechtswege verleende omgevingsvergunning onmiddellijk te wijzigen om ernstige nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken, wordt niet voorzien in overgangsrecht. De Omgevingswet biedt in artikel 5.39 een toereikende grondslag om ernstige nadelige gevolgen door een van rechtswege verleende omgevingsvergunning te voorkomen.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning 'andere' activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i (omgevingsvergunning beperkte milieutoets)	2.31, eerste lid, onder d	5.39	De omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) valt in de systematiek van de Omgevingswet rechtstreeks onder de grondslag van artikel 5.1, tweede lid, onder b (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486).
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning op basis van provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening	2.31, eerste lid, onder e	5.39, onder b	Deze wijzigingsplicht voor het bevoegd gezag keert terug in de stelselherziening. Als de in deze verordeningen genoemde gronden wijzigen bij de vaststelling van de nieuwe omgevings- of waterschapsverordening, zal bij die vaststelling zo nodig moeten worden voorzien in overgangsrecht.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning 'aanhakende toestemming'	2.31, eerste lid, onder f	-	De 'aanhakende toestemming' keert niet terug in de stelselherziening.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning in belang van de brandveiligheid	2.31, tweede lid, onder a	-	De omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik komt te vervallen.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning in belang van de bescherming van het milieu	2.31, tweede lid, onder b	5.40, eerste lid, onder a	Algemene en specifieke wijzigingsgronden worden op basis van de grondslag in artikel 5.40, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet opgenomen in afdeling 8.10 van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Zie voor het criterium 'bescherming van het milieu' ook artikel 8.7 van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)	2.31, tweede lid, onder c	-	Voor het wijzigen van een voorschrift van een OBM is geen overgangsrecht aan de orde, aangezien de huidige OBM geen voorschriften bevat (artikel 5.13a Besluit omgevingsrecht).
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning op basis van provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening	2.31, tweede lid, onder d	5.40, eerste lid, onder b	Deze wijzigingsbevoegdheid keert terug in de stelselherziening. Als de in deze verordeningen genoemde gronden wijzigen bij de vaststelling van de nieuwe omgevings- of waterschapsverordening, zal bij die vaststelling zo nodig moeten worden voorzien in overgangsrecht.
Wijzigen voorschrift omgevingsvergunning 'aanhakende toestemming'	2.31, tweede lid, onder e	-	De 'aanhakende toestemming' keert niet terug in de stelselherziening.
Verlaten grondslag van de aanvraag bij voorschrijven van andere technieken bij wijziging milieuvergunning dan genoemd in de aanvraag	2.31a	5.34, tweede lid, onder a	Deze mogelijkheid keert (in een gewijzigde redactie) terug in de stelselherziening.
Vergunninghouder verschaft benodigde	2.31a, tweede	16.56	De Omgevingswet bevat een identieke verplichting voor de vergunninghouder als de Wabo. Een

gegevens	lid		overgangsrechtelijke bepaling is om die reden niet nodig. Is aan een eerder – voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet – aan de vergunninghouder gericht verzoek niet voldaan, dan kan het bevoegd gezag het verzoek herhalen of een last onder dwangsom opleggen. Voor een eventueel op het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet lopende last onder dwangsom voor zo'n verzoek, voorziet artikel 11.11 in overgangsrecht.
Wijzigingsbevoegdheid Minister van Infrastructuur en Milieu	2.32	-	Onduidelijk en niet te achterhalen is waarom deze bepaling destijds niet is komen te vervallen bij de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht. In het rapport 'van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Van specifiek naar generiek', september 2007) staat: <i>"Decentrale uitvoering is één van de uitgangspunten van de Wabo. Gemeenten, en in een aantal gevallen provincies, zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Zij dienen zorg te dragen voor een goed systeem van horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Conform haar beoordeling van de Wro, ziet de commissie geen aanleiding voor specifiek toezicht van het Rijk op vergunningverlening op grond van de Wabo door de medeoverheden. Sturing vooraf kan plaatsvinden via het stellen van algemeen verbindende voorschriften of andere algemene normstelling (in het bijzonder plannen). Correctief optreden kan via het generieke instrumentarium van schorsing en spontane vernietiging, eventueel op basis van een sectorspecifieke uitwerking van het desbetreffende toetsingskader."</i> Gelet op die uitgangspunten, die voor de Omgevingswet zeker zo sterk gelden, wordt voorgesteld om de in-de-plaatstredingsbepaling van artikel 2.32 Wabo niet te laten terugkeren in de Omgevingswet. Het betreft een zuivere taakverwaarlozingsregeling (in-de-plaatstreding), die net zo goed via de Gemeentewet kan worden gerealiseerd.
Verplichting tot intrekken omgevingsvergunning	2.33, eerste lid	5.39, onder a	Anders dan de Wabo noemt de Omgevingswet niet zelf de intrekkinggronden. Zie hiervoor het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (afdeling 8.10). Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 11.1. Onderdeel a (wegens uitvoering van een internationale verplichting) wordt niet overgenomen bij de stelselherziening. Deze bepaling wordt bij nader inzien als overbodig beschouwd. Bij een internationale verplichting geldt immers altijd een implementatieplicht en –termijn.
wegens uitvoering van een internationale verplichting	onder a		
wegens het niet toepassen van de best beschikbare technieken	onder b		
op verzoek van tot vvgb-bevoegd bestuursorgaan	onder c	5.41	De vvgb keert in de Omgevingswet terug als een advies met instemming (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211-212). Voor de instemming is een identieke intrekkinggrond opgenomen in de Omgevingswet. Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning op verzoek van het vvgb-bevoegde bestuursorgaan, is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 11.1.
wegens ontoelaatbare nadelige gevolgen (bij inrichting of mijnbouwwerk)	onder d	5.39, onder a	Anders dan de Wabo noemt de Omgevingswet niet zelf de intrekkinggronden. Zie hiervoor het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (afdeling 8.10). Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking,

			zie afdeling 11.1.
wegens ontoelaatbare nadelige gevolgen (bij van rechtswege verleende vergunning)	onder e	5.39, onder a	Deze specifieke intrekingsbevoegdheid keert niet terug in de Omgevingswet, omdat de van-rechtswege-verleende vergunning (lex silencio positivo) ook niet terugkeert. Voor deze specifieke bevoegdheid is voorzien in specifiek overgangsrecht, omdat omgevingsvergunningen die net voor in werkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege worden verleend wegens een termijnoverschrijding, ook met toepassing van de nieuwe wet- en regelgeving alsnog kunnen worden ingetrokken 'wegens ontoelaatbare gevolgen'.
wegens gesloten verklaring (bij stortplaats of afvalvoorziening)	onder f	5.39, onder a	Deze specifieke intrekingsgrond keert terug in artikel 8.86, onder b, van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 11.1.
van een 'aanhakende' toestemming	onder g	-	De categorie van zogenaamde 'aanhakende toestemmingen' (artikel 2.19 Wabo) komt te vervallen. Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 11.1.
Bevoegdheid tot intrekken omgevingsvergunning	2.33, tweede lid	5.40, tweede lid	Anders dan artikel 2.33 van de Wabo bevat artikel 5.40 van de Omgevingswet naast een aantal intrekingsgronden een delegatiebepaling. Aan die amvb-grondslag wordt uitvoering gegeven in afdeling 8.10 van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor lopende procedures tot intrekking van een omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek) is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking, zie afdeling 11.1.
omdat gedurende een bepaalde periode geen gebruik is gemaakt van de verleende vergunning	onder a	onder b	Deze intrekingsgrond komt terug in artikel 5.40 van de Omgevingswet, waarbij de wettelijk bepaalde termijnen zijn gewijzigd. Zie voor een toelichting op deze keuze: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 507. Voor op de dag van inwerkingtreding van kracht zijnde omgevingsvergunningen, waarin geen termijn als bedoeld in artikel 2.33, tweede lid, onder a, Wabo is opgenomen, gaat de nieuwe (kortere) termijn gelden. Is in de omgevingsvergunning een termijn opgenomen, dan geldt daarvoor het overgangsrecht van artikel 11.8, tweede lid, van dit wetsvoorstel waarin is bepaald dat beperkingen, voorschriften of voorwaarden waaronder een vergunning is verleend, na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven gelden.
op verzoek van de vergunninghouder	onder b	onder c	Deze vanzelfsprekende intrekingsgrond keert terug in artikel 5.40 de Omgevingswet.
in het belang van de brandveiligheid	onder c	-	Deze bepaling ziet specifiek op de brandveilig gebruiksactiviteit en is met het verdwijnen van de vergunningplicht voor deze activiteit niet meer van belang.
in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen	onder d, onder 1°	onder a	Deze specifieke intrekingsgrond keert terug in artikel 8.88, eerste lid, onder a, van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.
in geval de inrichting of het mijnbouwwerk geheel of gedeeltelijk is verwoest	onder d, onder 2°	-	Niet alle specifieke intrekingsgronden keren terug in de Omgevingswet en het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Kortheidshalve wordt verwezen naar § 11.11 van de nota van toelichting van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

in het belang van de monumentenzorg	onder e	onder a	Deze specifieke intrekingsgrond keert terug in de algemene intrekingsgrond van artikel 8.83, eerste lid, van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.
bij OBM	onder f	-	Deze specifieke categorie van OBM-vergunningplichtige activiteiten komt met het loslaten van het begrip "inrichting" te vervallen. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.
op in gemeentelijke, provinciale of waterschapsverordening genoemde gronden	onder g	5.40, tweede lid, onder f	Deze intrekingsgrond keert terug in de vorm van een verwijzing naar de in de nieuwe omgevings- en waterschapsverordening.
bij 'aanhakende' toestemming	onder h	-	De categorie van zogenaamde 'aanhakende toestemmingen' komt te vervallen.
Geen intrekking op verzoek van de vergunninghouder als het belang van bescherming van het milieu zich daartegen verzet	2.33, derde lid	onder a	Deze specifieke bepaling keert niet terug in de Omgevingswet. Deze weigeringsgrond voor een verzoek tot intrekking valt onder de algemene bepaling van artikel 8.83, eerste lid, van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving .
Verbinden van voorschriften aan de beschikking tot intrekking van de vergunning	2.33a, eerste lid	13.5, zesde lid	De mogelijkheid om aan een beschikking tot intrekking een financiële zekerheidsstelling te verbinden keert terug onder de Omgevingswet.
	2.33a, tweede lid	5.36, vierde lid	De mogelijkheid om bij intrekking van een vergunning een aantal voorschriften te laten blijven gelden, keert terug onder de Omgevingswet.
Aanwijzing maatregelen ter voorkoming van overschrijding van risicoplafonds voor hoofdspoorweg	2.34	PM	In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is nog niet geregeld of en op welke wijze deze specifieke regeling terugkeert.
HOOFDSTUK 3 VOORBEREIDINGSPROCEDURES			
Voor dit hoofdstuk geldt de hoofdregel van het overgangsrecht voor lopende procedures: als een aanvraag is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt voor die aanvraag het overgangsrecht met eerbiedigende werking in afdeling 11.1. Ongeacht of een bepaling bij of krachtens dit hoofdstuk van de Wabo in de stelselherziening wel of niet of in gewijzigde vorm terugkeert, geldt onder deze hoofdregel dat die bepaling van toepassing blijft op de al ingediende aanvraag. De term 'oude recht' omvat dus (ondermeer) dit Wabo-hoofdstuk. Kortheidshalve wordt deze toelichting hieronder niet voor alle afzonderlijke artikelen uit hoofdstuk 3 telkens herhaald.			
§ 3.1 Algemene bepalingen over de totstandkoming van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning			
Indiening van de aanvraag en ontvangstbevestiging	3.1	16.54	
Gebruikstermijn onderzoeksgegevens	3.1a	16.5	
Uitzondering op procedurebepalingen afdeling 3.4 Awb in geval van nationale veiligheidsbelangen	3.2	16.68, onder b	
Overleg met en instemming van eigenaar kerkelijk monument	3.2a	16.57	
Aanhoudingsplicht aanvraag vergunning voor aanleg- of bouwactiviteit bij voorbereidingsbesluit en	3.3	~~16.58~~	Artikel 16.58 wordt met dit wetsvoorstel geschrapt. Daarmee vervalt deze aanhoudingsplicht. Deze plicht wordt omgezet in de mogelijkheid tot het stellen van voorbeschermingsregels over bouwactiviteiten. Zie het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

totstandkoming nieuw bestemmingsplan			In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is nog niet voorzien in overgangsrecht voor de aanhoudingsplicht.
Facultatieve aanhouding aanvraag vergunning voor sloopactiviteit	3.4	-	Deze specifieke aanhoudingsbevoegdheid voor een sloopactiviteit keert niet terug in de Omgevingswet. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan als beoordelingsregel opnemen dat een sloopvergunning alleen wordt verleend als vervangende nieuwbouw gegarandeerd is. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is nog niet voorzien in overgangsrecht voor de aanhoudingsbevoegdheid.
Aanhoudingsplicht aanvraag vergunning voor activiteit aanleggen of bouwen in verband met exploitatieplan	3.5	16.59	Deze aanhoudingsplicht keert wel terug in de Omgevingswet. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is nog niet voorzien in overgangsrecht voor de aanhoudingsplicht.
Bekendmaking aanhouding	3.6, eerste lid	16.60	Zie voor een toelichting op deze bepalingen: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 567.
Datum bevestiging ontvangst aanvraag is datum einde aanhouding	3.6, tweede lid	16.61	
§ 3.2 De reguliere voorbereidingsprocedure			
Regulier, tenzij § 3.3 van toepassing is	3.7, eerste lid	16.62	Voor omgevingsvergunningen kent de Omgevingswet – net als de Wabo – als hoofdregel dat de reguliere procedure van toepassing is op een aanvraag. De uniforme openbare procedure (afdeling 3.4 Awb) blijft een uitzondering ('regulier, tenzij'). Nog vaker dan onder de Wabo zal onder de Omgevingswet de reguliere procedure op een vergunningaanvraag van toepassing zijn (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 54).
Afdeling 3.4 niet van toepassing bij beperkte verandering inrichting of mijnbouwwerk	3.7, tweede lid	16.65, derde lid	Toepassing van afdeling 3.4 wordt nader geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Op basis van de grondslag in artikel 16.65 van de Omgevingswet keert deze uitzondering op de toepassing van de uniforme openbare procedure op de wijziging van een omgevingsvergunning terug in artikel 8.20, derde lid, van het voorgenomen Omgevingsbesluit.
Kennisgeving aanvraag	3.8	16.63	Deze bepaling over de kennisgeving van de aanvraag komt ongewijzigd terug in de Omgevingswet.
Beslistermijn (8 weken)	3.9, eerste en tweede lid	16.64, eerste en tweede lid	Deze bepaling over de beslistermijn voor een beslissing op de aanvraag komt ongewijzigd terug in de Omgevingswet.
Omgevingsvergunning van rechtswege (<i>lex silencio positivo</i>)	3.9, derde en vierde lid	-	Toepassing van de <i>lex silencio positivo</i> (lsp) (artikel 3.9, derde lid, Wabo jo. § 4.1.3.3 Awb) keert niet terug in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 227-228). De lsp is uitgezonderd van de algemene hoofdregel van het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures, zie artikel 11.2. Daardoor wordt de werking van de lsp bij inwerkingtreding van afdeling 5.1 van de Omgevingswet met onmiddellijke ingang beëindigd.
§ 3.3 De uitgebreide voorbereidingsprocedure			
Voor een beperkt aantal activiteiten wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voorgeschreven (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 226). Zie voor de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure: artikel 16.65 van de Omgevingswet en artikel 8.20 van het voorgenomen Omgevingsbesluit.			
Toepassing van afdeling 3.4 Awb op voorbereiding	3.10, eerste lid	16.65	

beschikking op aanvraag			
Versnelling procedure bij ongewone omstandigheden	3.10, tweede lid	16.68, onder a en c	
Reguliere procedure bij beperkte verandering omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit	3.10, derde lid	16.65, derde lid	Zie de toelichting in deze transponeringstabel bij artikel 3.7, tweede lid, Wabo.
Aanvullende procedurebepalingen ten opzichte van afdeling 3.4 Awb (met verwijzing naar hoofdstuk 13 Wm)	3.10, vierde lid	§ 16.5.3	Deze artikelen bevatten enkele aanvullingen ten opzichte van het procedurele regime van afdeling 3.4 Awb. Van de in artikel 3.10, vierde lid, genoemde bepalingen uit hoofdstuk 13 van de Wm, neemt artikel 16.67 van de Omgevingswet alleen de regeling over de geheimhouding van stukken (artikel 13.6 van de Wm). De opschortende werking van artikel 13.9 resp. 13.11, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wm keert terug in artikel 16.77 resp. artikel 16.68, onder c. Artikel 16.66 voegt hieraan nog enkele procedurebepalingen toe, die zijn ontleend aan artikel 3.12 van de Wabo. Zie voor een nadere toelichting: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 569-570.
Procedurebepaling verklaring van geen bedenkingen (vvgb)	3.11	-	De vvgb is vervangen door de instemming (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211-212). Voor de instemming ontbreekt een in de Omgevingswet een vergelijkbare procedurebepaling. Waar de Wabo het interbestuurlijk verkeer uitvoerig regelde, is in de Omgevingswet ervoor gekozen dergelijke bepalingen te schrappen. Zo regelt de Omgevingswet geen doorzendplicht aan het tot instemming bevoegde bestuursorgaan voor het bevoegd gezag bij een ingediende aanvraag (<i>eerste lid</i>) en bij zienswijzen of adviezen voor de al dan niet gegeven instemming (<i>derde lid</i>). Een dergelijke doorzendplicht spreekt zo vanzelf in het kader van een voorbereidingsprocedure dat de wetgever deze niet aan bestuursorganen hoeft voor te schrijven. Hetzelfde geldt voor de beoordeling door het tot instemming bevoegde bestuursorgaan of de bij de aanvraag ingediende gegevens adequaat zijn in het kader van artikel 4:5 Awb (<i>tweede lid</i>). Tenslotte kan het tot instemming bevoegde bestuursorgaan ook zonder wettelijke bepaling het bevoegd gezag verzoeken de beslistermijn te verlengen (<i>vierde lid</i>). Aan zo'n verzoek zal ook zonder wettelijke verplichting gevolg worden gegeven, aangezien de instemming een totstandkomingsvereiste is voor de beslissing op de aanvraag.
Aanvullende procedurebepalingen ten opzichte van de afdelingen 3.4 en 3.6 Awb	3.12, eerste lid	16.66, eerste lid	In aansluiting bij de Wabo bevat de Omgevingswet enkele aanvullende procedurebepalingen ten opzichte van de afdeling 3.4 Awb. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 569-570.
Kennisgeving ter inzage legging ontwerpbesluit en mededeling besluit op de aanvraag: a. in de Staatscourant b. langs elektronische weg c. aan eigenaar en beperkt gerechtigde	3.12, tweede lid	-	Deze aanvullende procedurebepalingen niet overgenomen in de Omgevingswet of in dit wetsvoorstel. Voor onderdeel a is in het voorgenomen Omgevingsbesluit niet voorzien in een vergelijkbare verplichting. Dit hangt samen met het in het Regeerakkoord aangekondigde voornemen tot wijziging van de wte- en regelgeving met betrekking tot de bekendmakingsregelgeving, waarbij naar verwachting de kennisgeving in de Staatscourant komt te vervallen en wordt vervangen door een digitale kennisgeving. Voor onderdeel b wordt verwezen naar het wetsvoorstel

			voor de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer dat in voorbereiding is. Voor onderdeel c – dat overigens verwijst naar een niet meer bestaand artikel van de Onteigeningswet – wordt verwezen naar het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet Grond dat in voorbereiding is. Kenbaarheidsverplichtingen jegens de zakelijk gerechtigde worden in dat kader nader worden geregeld voor zover nodig.
Ter inzage legging in gemeente waar activiteit plaatsvindt	3.12, derde lid	16.66, tweede lid	
Toezendplicht ontwerpbesluit en afschrift omgevingsvergunning aan andere bestuursorganen	3.12, vierde lid	-	Zie de toelichting in deze transponeringstabel bij artikel 3.11 Wabo.
Zienswijze door eenieder	3.12, vijfde lid, eerste volzin	16.23, eerste lid	De kring van inspraakgerechtigden blijft even ruim als onder de Wabo conform het Verdrag van Aarhus. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 554.
Geen zienswijze tegen onderdelen uit ontwerpbesluit	3.12, vijfde lid, tweede volzin	16.31	Deze bepaling was afkomstig uit de Wro. De plaatsing in artikel 3.12 Wabo was minder gelukkig. De onderhavige bepaling komt in de Omgevingswet niet terug, omdat de reactieve aanwijzing (artikel 3.13 Wabo) vervalt.
Afwijkende adviestertermijn	3.12, zesde lid	-	De adviestertermijn bij een aanvraag voor een beschermd monument bedraagt acht weken in plaats van de gebruikelijke Awb-termijn van zes weken (artikel 6.4, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht). Deze (grondslag voor een) afwijkende adviestertermijn keert niet terug in de stelselherziening.
Afwijkende regeling begin beslistermijn: de dag na de dag van ontvangst van de aanvraag	3.12, zevende lid	16.66, derde lid	
Verlenging beslistermijn met zes weken	3.12, achtste lid	16.66, vierde lid	
Procedurebepalingen met betrekking tot de reactieve aanwijzing uit de Wro	3.13	16.15, tweede lid, onder a	De reactieve aanwijzing zoals de Wro en Wabo die kennen, keert niet terug in de Omgevingswet. Wel bevat de Omgevingswet in paragraaf 16.2.3 (artikel 16.20) een (verbeterde) regeling voor de betrokkenheid van (en interventiemogelijkheid voor) de provincies bij het omgevingsplan (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 213 en blz. 553). Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kunnen provinciale staten in de omgevingsverordening bestuursorganen aanwijzen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen (artikel 16.15, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet). Gedeputeerde staten kunnen zich daarmee zelf een adviesrecht laten toekennen. In gevallen waarin dit adviesrecht van toepassing is, zal er op grond van het voorgenomen Omgevingsbesluit ook een instemmingsrecht gelden.
<i>§ 3.4 Procedures voor wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning</i>			
Kennisgeving ambtshalve beschikking tot wijziging of	3.15, eerste lid	16.65, derde lid, onder a en b	Net als onder de Wabo gelden in de Omgevingswet voor een voorbereidingsprocedure bij een aanvraag tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning

intrekking van een omgevingsvergunning			dezelfde procedurebepalingen als bij een aanvraag om een omgevingsvergunning. Zie ook de artikelen 5.7, vierde lid, 16.19, eerste lid, 16.24, 16.54, vijfde lid, en 16.62, tweede lid, van de Omgevingswet.
Procedure bij aanvraag tot wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning	3.15, tweede en derde lid		
§ 3.5 Coördinatie met de voorbereiding van watervergunningen			
De artikelen 16.9 tot en met 16.14 bevatten aanvullende bepalingen voor de gecoördineerde voorbereiding van de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning of om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en voor een lozingsactiviteit als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b. Dit zijn aanvragen waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, de verplichting geldt om deze gelijktijdig in te dienen. Deze artikelen zijn een voortzetting van de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet en de artikelen 3.16 tot en met 3.23 Wabo. Zie voor een nadere toelichting: <i>§ 16.2.2 Aanvullende bepalingen voor coördinatie van de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit in gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b</i> (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 490 en 548-549).			
Verplichte coördinatie bij voorbereiding beslissing op de aanvraag om een omgevings- en een lozingsvergunning bij gpbv-installatie	3.16	16.7, eerste lid, onder b	
Gelijkstelling termijn omgevings- en lozingsvergunning	3.17	16.12	
Gelijktijdig indienen van beide aanvragen	3.18, eerste lid	5.7, derde lid	
Buiten behandeling laten van beide aanvragen	3.18, tweede en derde lid	16.10	
Advisering over samenhang tussen beslissingen op beide aanvragen	3.19	16.11	
Aanwijzing (instructie) door gedeputeerde staten op verzoek bevoegd gezag lozingsvergunning	3.20	16.14	De 'aanwijzing' keert in de Omgevingswet ongewijzigd terug als een 'instructie'. Deze bevoegdheid lift mee met het algemene overgangsrecht voor lopende voorbereidings-procedures in artikel 11.4. De expliciete bepaling uit het derde lid van artikel 3.20 vervalt: uitvoering daarvan ligt zo voor de hand, dat dit geen wettelijke regeling vergt.
Motiveringsplicht bij samenhang	3.21	-	Deze aanvullende motiveringseis wordt in de Omgevingswet in afwijking van de Wabo niet expliciet gesteld, aanvullend op het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb). Ook zonder uitdrukkelijke wettelijke regeling ligt het in de rede dat in het kader van de motivering aan deze samenhang aandacht wordt besteed, voor zover relevant voor de uiteindelijke beschikkingen.
Samenhang met lozingsvergunning bij ambtshalve wijziging van een omgevingsvergunning	3.22	16.9 onder b	
Samenhang met omgevingsvergunning bij intrekking lozingsvergunning	3.23	5.40, tweede lid, onder e	

HOOFDSTUK 4 FINANCIËLE BEPALINGEN			
<i>§ 4.1 Financiële zekerheid</i>			
Grondslag algemene maatregel van bestuur voor verplichting tot stellen van financiële zekerheid in omgevingsvergunning	4.1	13.5	Onder de Wabo is aan deze amvb-grondslag geen uitvoering gegeven. Onder de Omgevingswet wordt aan dezelfde amvb-grondslag wel uitvoering gegeven: zie hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit.
<i>§ 4.2 Vergoeding van kosten en schade</i>			
Schadevergoeding aan degene tot wie een bepaalde beschikking is gericht	4.2	15.1	Zie de toelichting bij het nieuwe hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, zoals opgenomen in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.
Overnemen kosten schadevergoeding door het Rijk	4.3	-	De instemming op grond van artikel 4.3 komt onder de Omgevingswet niet terug. Het in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 13.3 biedt een mogelijkheid om kosten vergoed te krijgen van een bestuursorgaan (dus ook het Rijk) als een ander bestuursorgaan bij de uitoefening van taken of bevoegdheden op verzoek of op aanwijzing of ter uitvoering van een instructie of instructieregel kosten heeft gemaakt.
HOOFDSTUK 5 BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING			
<i>§ 5.1 Algemene bepalingen</i>			
Toepassingsbereik integrale regeling voor bestuursrechtelijke handhaving	5.1	-	Artikel 5.1 van de Wabo regelde dat hoofdstuk 5 van de Wabo niet alleen van toepassing was op de handhaving van de Wabo zelf, maar ook op de handhaving van dertien andere wetten, voor zover dit bij of krachtens die wetten was bepaald. Van de in artikel 5.1 genoemde dertien wetten gaan alleen de volgende vier wetten niet respectievelijk niet geheel op in de Omgevingswet: de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica, respectievelijk de Wet milieubeheer en de Woningwet. Voorgesteld wordt in om in deze vier wetten hoofdstuk 18 van de Omgevingswet, althans voor zover dat ziet op de bestuursrechtelijke handhaving, van toepassing te verklaren. In afdeling 18.1 van de Omgevingswet is geen vergelijkbare bepaling opgenomen als artikel 5.1 van de Wabo, omdat de desbetreffende wetten zelf in die toepassing van (delen van) hoofdstuk 18 voorzien. In afwijking van wat hierover is opgemerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet is ervoor gekozen om bij de nieuwe Erfgoedwet niet aan te sluiten bij deze regeling in de Omgevingswet, maar om aan te sluiten bij de regeling van de bestuursrechtelijke handhaving in die wetten die in de Erfgoedwet worden samengevoegd. (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 245 en Kamerstukken II 2014/15, 34 109, nr. 3, blz. 40).
Bestuursrechtelijke handhavingstaken	5.2, eerste lid	18.1	Voor een toelichting op de redactionele verschillen tussen beide, inhoudelijk identieke, bepalingen wordt korthedshalve verwezen naar Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 582.
Geen wijziging bevoegd gezag tijdens een	5.2, tweede	18.5	Deze bepaling is in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet als een afzonderlijk artikel opgenomen. Daarbij is de

lopende handhavingprocedure	lid		reikwijdte verbreed van twee tot vier typen bestuurlijke sancties. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 584.
Rekening houden met milieubeleidsplan	5.2, derde lid	-	Voor een toelichting op de keuze om een vergelijkbare bepaling niet op te nemen in de Omgevingswet wordt korthedshalve verwezen naar Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 582.
Handhavingsbevoegdheid vvgb-bevoegde gezag	5.2, vierde lid	18.3	Voor een toelichting op de redactionele verschillen tussen beide bepalingen wordt korthedshalve verwezen naar Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 584. In deze bepaling is de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang niet verruimd tot bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke sanctie, omdat niet is beoogd dat het tot advies-met-instemming bevoegde bestuursorgaan zelfstandig de bevoegdheid krijgt om een omgevingsvergunning in te trekken. Dit instemmende bestuursorgaan kan wel altijd bij het bevoegde gezag om intrekking van een omgevingsvergunning verzoeken.
Toezicht op de bestuursrechtelijke handhaving door een bestuursorgaan van een waterschap	5.2a	18.29	Deze uit de Wet revitalisering generiek toezicht afkomstige bepaling wordt alsnog overgeheveld naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Abusievelijk ontbrak deze bepaling in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Zie hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.
§ 5.2 Afstemming en coördinatie in het belang van een doelmatige handhaving			
Instelling omgevingsdiensten	5.3, leden 1 - 3	18.23	Deze paragraaf - zoals deze is vastgesteld na behandeling van het wetsvoorstel VTH, zie Kamerstukken I, 2015/16, 33 872A en Stb. 2015, 521 en Stb. 2016, 139 – wordt met enkele redactionele wijzigingen overgeheveld naar hoofdstuk 18 (afdeling 18.3) van de Omgevingswet. Zie voor een toelichting op de gewijzigde volgorde en redactie van deze artikelen de toelichting bij hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.
Basistakenpakket omgevingsdiensten	5.3, leden 4 en 5	18.24	
Regels over kwaliteit uitvoering basistakenpakket door omgevingsdiensten	5.4	18.25	
Zorgplicht kwaliteit uitvoering en handhaving	5.5	18.23	
Evaluatie VTH-regels	5.6	18.26	
Grondslag algemene maatregelen van bestuur over afstemming	5.7	18.21	
Informatieverstrekking (inspectieview)	5.8	18.27	
Coördinatie uitvoering en handhaving; Provinciaal handhavingsoverleg	5.9	18.28 18.29	
§ 5.3 Aanwijzing ambtenaren met toezichthoudende of opsporingsbevoegdheden			
Aanwijzing toezichthoudende ambtenaren	5.10, eerste en derde lid	18.6, eerste lid	De aanwijzingsbepaling voor toezichthouders is inhoudelijk en redactioneel gewijzigd (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 241 en 585). Bestaande aanwijzingsbesluiten zullen door de bevoegde bestuursorganen tijdig moeten worden aangepast aan de in het kader van de stelselherziening gewijzigde wet- en regelgeving. Dit geldt in het bijzonder voor de wijziging voor de bevoegdheid tot binnentreden (zie bij artikel 5.13).
Regels over vervulling toezichtstaak ambtenaren die ressorteren onder een ander ministerie	5.10, tweede lid	-	
Exclusieve aanwijzing toezichtstaak	5.10, vierde lid	18.6, derde lid	
Mededeling aanwijzingsbesluit in	5.10, vijfde lid	18.6, vierde lid	

Staatscourant			
Aanwijzing opsporingsambtenaren	5.12	-	Een vergelijkbare bepaling keert niet terug in de Omgevingswet, omdat deze aanwijzing plaatsvindt door de Minister van Veiligheid en Justitie krachtens artikel 17 van de Wed. Een bepaling als in artikel 5.12 van de Wabo, die overigens in meerdere wetten voorkomt, kan bij nader inzien als overbodig worden beschouwd (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244). Deze bevoegdheid tot opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering (etc.) van een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA), wordt vermeld in de akte van opsporingsbevoegdheid.
Bevoegdheid binnentreden woning zonder toestemming bewoner	5.13	18.7	De systematiek voor toekenning van deze bevoegdheid aan toezichthoudende personen <i>en opsporingsambtenaren</i> is gewijzigd. De toekenning van deze bevoegdheid wordt gedelegeerd naar de aanwijzingsbesluit (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 585-586). Aangezien niet voorzien wordt in overgangsrecht, dienen deze aanwijzings-besluiten tijdig bij inwerkingtreding van de Omgevingswet te zijn. Artikel 18.7 heeft alleen betrekking op 'toezichthouders'. Voor '(buitengewone) opsporingsambtenaren' voorziet artikel 20 van de Wed al in deze bevoegdheid.
§ 5.4. Last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking van een vergunning of ontheffing			
Bestuursrechtelijk afdwingen medewerking aan toezichthouder	5.14	5.20, derde lid, Awb (nieuw)	Bij de overheveling van bepalingen uit hoofdstuk 5 van de Wabo is ook gekeken welke bepalingen zich lenen voor een verbreding van het bijzondere bestuursrecht naar het algemene bestuursrecht. Een van de bepalingen die hiervoor in aanmerking komen is deze bepaling, waarin de bestuursrechtelijke handhaving van de medewerkingsplicht ex artikel 5:20, eerste lid, van de Awb wordt geregeld. Deze bepaling vindt logischerwijze een plek in datzelfde artikel 5:20.
Handhavingsbevoegdheid Minister van Infrastructuur en Milieu	5.15, onder a	18.4	Artikel 18.4 bevat de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (en daarmee tevens tot een last onder dwangsom) voor de bij de naleving van de Omgevingswet betrokken ministers. Aan welke minister specifiek welke handhavingstaak is opgedragen volgt uit artikel 18.2 en de uitwerking van dat artikel in (afdeling 11.1 van) het voorgenomen Omgevingsbesluit.
Vangnetbepaling bij ontbreken (ander) bevoegd gezag	5.15, onder b	18.2, vierde lid	Een aanvullende of restbevoegdheid als bedoeld in onderdeel b van artikel 5.15 van de Wabo wordt in de Omgevingswet niet bij de Minister van Infrastructuur en Milieu, maar bij burgemeester en wethouders gelegd (artikel 18.2, vierde lid). Voor een eventuele wijziging in bevoegd gezag bij 'vangnet-gevallen' bij een ten tijde van het inwerkingtreden van de Omgevingswet nog lopende handhavingprocedure, is in artikel 11.11 voorzien in overgangsrecht (met eerbiedigende werking).
Toezending beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie aan ander bevoegd gezag (coördinatie)	5.16	-	Specifieke bepalingen over het informeren van belanghebbenden of bestuursorganen zijn niet overgenomen in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244-245).
Uitbreiding bestuursrechtelijke herstelsanctie	5.17	18.18	Artikel 5.17 Wabo verruimt de toepassingsmogelijkheden van de bestuursrechtelijke sanctiebevoegdheid ten opzichte van de bevoegdheid, zoals deze is opgenomen in de generieke wetten (bijvoorbeeld artikel 125

			Gemeentewet). Een vergelijkbare verruiming is niet opgenomen in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244). Bij heroverweging wordt voorgesteld deze Wabo-bepaling alsnog over te zetten naar de Omgevingswet, zie hoofdstuk I van dit wetsvoorstel.
Herstelsanctie geldt ook voor de rechtsopvolger van de overtreder	5.18	5:7a Awb (nieuw)	Bij de overheveling van bepalingen uit hoofdstuk 5 van de Wabo is ook gekeken welke bepalingen zich lenen voor een verbreding van het bijzondere bestuursrecht naar het algemene bestuursrecht. Een van de twee bepalingen die hiervoor in aanmerking komen is de bepaling, waarin de bestuursrechtelijke handhaving via een herstelsanctie jegens de rechtsopvolger van de oorspronkelijke overtreder wordt geregeld.
Intrekking vergunning of ontheffing bij wijze van sanctie	5.19	18.10	Deze bepalingen komen goeddeels overeen: alleen de redactie is gewijzigd (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 586). De in het vierde lid, onder b, van artikel 5.19 Wabo genoemde intrekkinggrond (met verwijzing naar artikel 3 van de Wet Bibob) is opgenomen in artikel 5.38 van de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 507-508). Voor ten tijde van het inwerking treden van de Omgevingswet lopende procedures tot intrekken van een beschikking is overgangsrecht (met eerbiedigende werking) opgenomen in afdeling 11.1.
Verzoek tot treffen van een bestuurlijke sanctie door een ander (belanghebbend) bestuursorgaan	5.20, eers te	-	Aangezien de mogelijkheid om een dergelijk verzoek om handhaving te doen ook bestaat zonder uitdrukkelijke wettelijke regeling, is in de Omgevingswet geen overeenkomstige bepaling opgenomen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 245). Wel is de (verplichte) intrekking op verzoek van het tot instemming (voorheen: vvgb) bevoegde bestuursorgaan opgenomen in artikel 5.39 Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 508). Voor vóór het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ingediende verzoeken is overgangsrecht (met eerbiedigende werking) opgenomen in afdeling 11.1.
	5.20	19.4, vierde lid	Een specifiek en dwingend handhavingsverzoek van een beheerder van een rwzi is (bij nota van wijziging naar aanleiding van het rapport <i>Evaluatie handhaving indirecte lozingen (Royal Haskoning DHV, september 2014)</i> ingevoegd, niet in hoofdstuk 18, maar in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 24, blz. 3 en 8-9). Voor vóór het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ingediende verzoeken is overgangsrecht (met eerbiedigende werking) opgenomen in afdeling 11.1.
Coördinatie verzoek om handhaving bij meerdere bevoegde bestuursorganen	5.21	-	Specifieke bepalingen over het informeren van belanghebbenden of bestuursorganen zijn niet overgenomen in de Omgevingswet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 244-245).
Toezenen handhavingsbesluit aan aanvrager	5.22	-	
Informeren adviseurs over handhavingsbesluit	5.23	-	
§ 5.6 Verhaal van kosten			
Verhaal van kosten voor verwijderen afvalstoffen	5.26	-	Deze Wabo-bepaling wordt weer teruggeplaatst in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, waaruit het ooit afkomstig was (artikel 18.19). Zie artikel 8.22 van dit wetsvoorstel.

HOOFDSTUK 6 INWERKINGTREDING BESCHIKKINGEN EN RECHTSBESCHERMING			
Als een procedure (op aanvraag of ambtshalve) voor een beschikking is aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt het overgangsrecht (met eerbiedigende werking voor de hele procedure, inclusief de 'oude' regelingen voor inwerkingtreding en rechtsbescherming) in afdeling 11.1.			
Onmiddellijke inwerkingtreding beschikkingen, hoofdregel	6.1, eerste lid	16.79, eerste lid	De Omgevingswet bevat een nieuwe regeling voor de inwerkingtreding van de diverse type besluiten. Zie § 16.7.2 met bijbehorende toelichting in Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 572-574. Deze regeling wordt nog weer gewijzigd naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet in de Eerste Kamer (zie de toelichting bij het wijzigingsvoorstel voor artikel 16.79 elders in deze memorie van toelichting).
Opschorten inwerkingtreding gedurende: a. de bezwaartermijn of b. de beroepstermijn	6.1, tweede lid	16.79	De Omgevingswet regelt voor de omgevingsvergunning een afwijkende regeling van de Awb-hoofdregel en de huidige Wabo-regeling. Voor de omgevingsvergunning geldt een termijn van inwerkingtreding van vier weken na bekendmaking van het besluit.
Opschorten inwerkingtreding tot beslissing op verzoek om voorlopige voorziening	6.1, derde lid	16.79, derde lid	Net als de Wabo voorziet de Omgevingswet in een automatische schorsende werking als tijdig een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend.
Opschorten inwerkingtreding van rechtswege verleende vergunning	6.1, vierde lid	-	Toepassing van de <i>lex silencio positivo</i> (lsp) (artikel 3.9, derde lid, Wabo jo. § 4.1.3.3 Awb) keert niet terug in de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 227-228).
Grondslag verruimen van afwijking hoofdregel voor bij algemene maatregel van bestuur of verordening aangewezen beschikkingen	6.1, vijfde lid	-	Van deze amvb-grondslag is geen gebruik gemaakt. Voor zover bij verordening ex 2.2 Wabo wel gebruik gemaakt is van deze bepaling, geldt ook voor die situaties het algemeen geformuleerde procedurele overgangsrecht in afdeling 11.1.
Omverwijilde inwerkingtreding in afwijking van opschorting	6.2	16.78, derde lid 16.79, vierde lid	De mogelijkheid om een besluit vanwege spoedeisende omstandigheden onmiddellijk na bekendmaking in werking te laten treden, is in de Omgevingswet opgenomen voor het projectbesluit en de omgevingsvergunning.
Opschorten inwerkingtreding wegens coördinatie met vergunning ex artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988	6.2a	-	De vergunning voor archeologische rijksmonumenten is in de Omgevingswet geïntegreerd met de omgevingsvergunning (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 157).
Opschorten inwerkingtreding wegens coördinatie met vergunning ex artikel 15 Kernenergiewet	6.2b	16.80	De regeling uit artikel 6.2b Wabo is overgenomen (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 574).
Opschorten inwerkingtreding wegens coördinatie met de Wet bodembescherming bij redelijk vermoeden van ernstige verontreiniging	6.2c	16.81	De regeling uit artikel 6.2c Wabo is overgenomen (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 574).
Inwerkingtreding gefaseerd verleende vergunning	6.3	-	Zie voor het overgangsrecht voor de gefaseerde omgevingsvergunning artikel 11.56 met bijbehorende toelichting.
Beroep bij samenhang omgevingsvergunning en vergunning ex artikel 6.2	6.4	16.84, eerste lid	Deze coördinatieregeling voor beroep uit artikel 6.4 Wabo (en artikel 6.27, achtste lid, Waterwet) is overgenomen (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 575).

Waterwet			
Beroep tegen vvgb	6.5	16.85, tweede lid	De 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) wordt vervangen door de instemming (zie deze transponeringstabel bij artikel 2.27 en Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 211-212). De Omgevingswet vereenvoudigt de beroepsregeling (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 575).
Stichting Advisering Bestuursrechtspraak	6.5b	17.10	Een voorstel voor een bepaling over de StAB is opgenomen in hoofdstuk I van dit wetsvoorstel (artikel 17.10).
HOOFDSTUK 7 VERDERE BEPALINGEN			
Aanwijzing bevoegd gezag bij algemene maatregel van bestuur voor niet provinciaal of gemeentelijk ingedeeld gebied (territoriale zee)	7.1	2.3, vierde lid 5.11, eerste lid, onder g	Aan deze grondslag is uitvoering gegeven in artikel 3.3, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht. De Omgevingswet kent een algemene bevoegdheid toe en aanvullend een vergelijkbare grondslag als in artikel 7.1 Wabo. Het bevoegd gezag voor de territoriale zee is niet gewijzigd.
Wetsevaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding	7.2	-	Deze bepaling is uitgewerkt. De uiterste evaluatiedatum lag op 1 oktober 2015.
Grondslag algemene maatregel van bestuur uitvoering Wabo	7.3	-	Van deze grondslag was nooit gebruik gemaakt. Recent is deze grondslag toch benut voor het Besluit natuurbescherming (Stb. 2016, 383). De nieuwe natuurwet- en regelgeving wordt via een aanpassingswet en –besluit ingevoegd in deze stelselherziening.
Voorhangprocedure algemene maatregelen van bestuur krachtens de Wabo	7.4	-	Na inwerkingtreding van (hoofdstuk 4 van) de Omgevingswet worden geen amvb's meer in procedure gebracht krachtens de Wabo.
Verlenen alleenrecht bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening bij aanbesteding van overheidsopdrachten voor het verrichten van werkzaamheden in het kader van taken tot uitvoering van de Wabo	7.5	-	Van deze amvb-grondslag (eerste lid), die destijds is ingevoegd bij de Invoeringswet Wabo (zie Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 64) is nooit gebruik gemaakt. Voor zover provinciale bestuursorganen wel van deze grondslag (tweede lid) wel gebruik hebben gemaakt, zal zo nodig bij het vaststellen van de omgevingsverordening in overgangsrecht moeten worden voorzien.
Landelijke voorziening: Omgevingsloket online	7.6	Afdeling 20.5	Het Omgevingsloket wordt gecontinueerd, doorontwikkeld (verbreed qua toepassingen) en klantvriendelijker gemaakt (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 545-546). De Minister van Infrastructuur en Milieu blijft verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het OLO.
HOOFDSTUK 8 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN			
Permanente overgangsrecht bij invoeren vergunningplicht voor een activiteit ex 2.1, eerste lid, onder e	8.1	-	Deze bepalingen zijn alleen relevant voor de Wabo en kunnen zonder overgangsrecht komen te vervallen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.
Overgang bevoegd gezag	8.2	-	
Verhouding Wabo tot andere wetten	8.3	-	
Inwerkingtreding Wabo	8.4	-	
Citeerbepaling	8.5	-	

**j. Transponeringstabel hoofdstuk 1 van de Wet beheer
rijkswaterstaatswerken**

Onderwerp	Artikel huidige wet	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Begripsbepaling waterstaatswerken	1	Bijlage A Omgevingswet.	
Vergunning	2	5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onderdeel 2°, 5.34	Overgangsrecht voor deze vergunning wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor het kerninstrument omgevingsvergunning.
Beoordelingsregels	3		
Kostenverhaal	4	13.1	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 13 van de Omgevingswet.
Toezicht	5	18.6, eerste, derde en vierde lid	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet.
Toegangsverbod	6	2.40	Overgangsbepaling voor opgenomen in artikel 11.58.
Last onder bestuursdwang	7	18.4	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet.
Schade	9	Hoofdstuk 15 Omgevingswet.	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.
Overgangsbepaling vergunning o.m. Rivierenwet	10	--	Overgangsrecht voor deze vergunning wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor het kerninstrument omgevingsvergunning.
Strafbaarstelling	11	18.19	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet.

k. Transponeringstabel Wet inzake de luchtverontreiniging

Onderwerp/Hoofdstuk	Artikel Wet inzake de lucht- verontreiniging	Artikel Omgeving swet	Toelichting
Definitiebepaling	1	Bijlage A	Definitie Verontreinigde stoffen
	2 tot en met 42		Vervallen
De bevoegdheid van de commissaris van de Koning tot het geven van een bevel tot sluiting of gedeeltelijke sluiting van een inrichting dan wel buiten werking stellen van een toestel of het staken van een handeling.	43, eerste lid	19.2, eerste lid, onder b en 19.4	Artikel 43 regelt dat de commissaris van de Koning een bevel kan geven tot sluiting of gedeeltelijke sluiting van een inrichting dan wel buiten werking stellen van een toestel of het staken van een handeling, wanneer de lucht zodanig is of dreigt te worden verontreinigd dat aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduidbare hinder of ernstige schade te duchten is. In de Omgevingswet komt deze bepaling niet als zodanig terug, maar artikel 19.4 biedt de commissaris van de Koning, op grond van artikel 19.2, eerste lid, onder b, wel de mogelijkheid om op te leggen dat de handeling wordt gestaakt. Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet eerbiedigen van bestaande bevelen is opgenomen in artikel 11.66
Tijdstip van ingang bevel	Tweede lid		
Oorzaak weg laten nemen door betrokkene	Derde lid		Omdat uit de wet niet blijkt op welk moment de procedure start om te komen tot een besluit tot het geven van een bevel wordt voor dit onderdeel geen overgangsrecht opgenomen. Mocht op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet de betrokkene de gelegenheid zijn geboden om de oorzaak van de verontreiniging weg te nemen dan wordt het nieuwe recht onmiddellijk van toepassing.
Verzoek van burgemeester en wethouders en inspecteur	44	-	Dit artikel regelt dat burgemeester en wethouders en de inspecteur de commissaris van de Koning kunnen verzoeken om artikel 43 toe te passen. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnd verzoek is opgenomen in artikel 11.66
Verzoek om advies van de commissaris van de Koning aan de burgemeester van de betreffende gemeente en de inspecteur	45, eerste lid	-	Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding nog in behandeling zijnd verzoek om advies is opgenomen in artikel 11.66
	45, tweede lid		
Mededeling van het genomen besluit	46	-	Dit artikel lift mee met de artikelen 43 en 45.
Vervallen en verlenging van	47	-	Overgangsrecht voor het op het moment

het besluit en mededeling van de verlenging			van inwerkingtreding van de Omgevingswet eerbiedigen van bestaande besluiten is opgenomen in artikel 11.66
Het door de commissaris van de Koning geven van algemene voorschriften m.b.t. inrichtingen, toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen	48, eerste lid	19.12, eerste lid	Omdat een dergelijk besluit maar 48 uur geldt wordt in dit geval voor eerbiedigende werking gekozen. Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet eerbiedigen van bestaande besluiten is opgenomen in artikel 11.66
Inhoud voorschriften	48, tweede lid	19.12, tweede lid	Dit onderdeel lift mee met artikel 48, eerste lid.
Informatieplicht	48, derde lid	19.10, tweede lid	Dit onderdeel lift mee met artikel 48, eerste lid.
Verzoek van de burgemeester en de inspecteur tot toepassing van artikel 48	49	-	Dit artikel regelt dat burgemeester en wethouders en de inspecteur de commissaris van de Koning kunnen verzoeken om artikel 48 toe te passen. Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnd verzoek is opgenomen in artikel 11.66
Verzoek om advies van de commissaris van de Koning aan de inspecteur	50, eerste lid	-	Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding nog in behandeling zijnd verzoek om advies is opgenomen in artikel 11.66
Het eerste lid van artikel 50 geldt niet als de inspecteur een verzoek op grond van artikel 49 heeft gedaan.	50, tweede lid		
De geldigheidsduur, verlenging en intrekking van het besluit	51, eerste lid 51, tweede lid	19.12, derde lid	Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet eerbiedigen van bestaande besluiten is opgenomen in artikel 11.66
De artikelen 49 en 50 zijn ook van toepassing op de verlenging en de intrekking	51, derde lid		Dit lift mee met het overgangsrecht bij de artikelen 49 en 50.
Bekendmaking besluit	52	19.12, vierde lid	Dit artikel lift mee met het overgangsrecht bij de artikelen 48, eerste lid, of 51, eerste of tweede lid.
Bevoegdheid om nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur	53	-	Van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt.
	54 tot en met 58		Vervallen
Bevoegdheid om regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur (en nadere regels bij ministeriële regeling, zie lid 4)	59		Van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt.
Het Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu is belast met de uitvoering van de verplichting, bedoeld in artikel 4, eerste lid en 4, eerste lid, van de NEC-richtlijn.	59a		
GedooGPLicht	60, eerste lid	10.18	Overgangsrecht: Artikel 11.13, zesde lid.
Rechtsopvolger	60, tweede lid	10.25	

Bekendmaking en inwerkingtreding	60, derde lid	16.33, tweede lid	Dit onderdeel lift mee met het overgangsrecht bij artikel 60, eerste lid.
Verzoek om vernietiging van een besluit als bedoeld in artikel 60, eerste lid	61, eerste lid		Deze onderdelen liften mee met het overgangsrecht bij artikel 60, eerste lid.
Verzoekgronden Beschikking Hof	61, tweede lid 61, derde lid		
Bij vernietiging terugbrengen in de vorige staat	61, vierde lid		
Vernietiging want ten onrechte niet overgegaan tot onteigening	61, vijfde lid		
Schadevergoeding op grond van artikel 60	62	Afdeling 15.2	Overgangsrecht wordt geregeld in de overgangsbepalingen voor de overgang naar hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.
	63 tot en met 83		Vervallen
Bovengemeentelijke toepassing artikelen 44 en 49	84		Overgangsrecht voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in behandeling zijnd verzoek is opgenomen in artikel 11.66
	85 tot en met 88a		Vervallen
Grondslag voor nadere regels bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een goede uitvoering van deze wet	89		Van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt.
Handhaving Toezicht en opsporing	90	18.1, 18.2, 18.6, 18.7, 18.10	Overgangsrecht: Artikel 11.11
Verbod	91 en 92		Deze artikelen liften mee met het overgangsrecht dat is opgenomen voor de artikelen 43, 48 en 60. Het lift ook mee met artikel 11.11 Deze artikelen zijn opgenomen als economisch delict in de Wed. In de Wed zal hier artikel 19.12 Omgevingswet voor in de plaats komen.
	92a tot en met 96a		Vervallen
Bevoegdheid tot het maken van een gemeentelijke verordening	97		Hiervoor hoeft geen overgangsrecht te worden opgenomen, omdat zo'n verordening niet is gebaseerd op de Wet inzake de luchtverontreiniging. Voor zover zo'n verordening bestaat en (deels) in strijd komt met de Omgevingswet, is de verordening (voor dat deel) onverbindend.
Overige bepalingen	98 - 104	-	

I. Transponeringstabel Wet milieubeheer

Onderwerp	Onderdeel Wm	Onderdeel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Algemeen			
Zorgplicht	artikel 1.1a	afdeling 1.3	Vervalt.
De provinciale milieuverordening	§ 1.2	artikel 2.6, afdeling 2.4, afdeling 2.5, paragraaf 16.3.5	Vervalt. De provinciale milieuverordening integreert in de omgevingsverordening. In de omgevingsverordening moeten regels worden opgenomen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater en ter voorkoming of beperking van geluidshinder. Deze verplichting vloeit voort uit het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De ontheffingsbevoegdheid uit artikel 1.3 Wm komt terug als bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen.
Hoofdstuk 2 Zelfstandige bestuursorganen en adviesorganen			
De Nederlandse emissieautoriteit	§ 2.1		Blijft achter in de Wm.
De Commissie voor de milieueffectrapportage	§ 2.2	afdeling 17.1 en artikel 13.7	Vervalt. De inhoud van artikel 2.23a wordt overgeheveld naar artikel 13.7 Omgevingswet.
Commissie genetische modificatie	§ 2.3		Blijft achter in de Wm.
Instelling provinciale milieucommissie	§ 2.4	-	Vervalt.
Hoofdstuk 3 Internationale zaken			
Hoofdstuk 3, dat niet is ingevuld, vervalt.			
Hoofdstuk 4 Plannen			
Hoofdstuk 4 vervalt			
Algemeen	§ 4.1	afdeling 16.4 art 20.18	
Milieubeleidsplan	§ 4.2 t/m § 4.6	afdeling 3.1, § 16.3.3, afdeling 16.8	Het milieubeleidsplan op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau wordt vervangen door respectievelijk de nationale omgevingsvisie, provinciale omgevingsvisie en gemeentelijke omgevingsvisie. Overgangsrecht wordt geregeld in de artikelen 11.6 en 11.7.
Het gemeentelijke rioleringsplan	§ 4.8	§ 3.2.3, § 16.3.4	Overgangsrecht voor het gemeentelijk rioleringsplan op grond van artikel 4.22 van de Wm wordt geregeld in artikel 11.67.
Hoofdstuk 5 Milieukwaliteitseisen			
Hoofdstuk 5 vervalt			
Algemene bepalingen ten aanzien van milieukwaliteitseisen	titel 5.1	afdeling 2.3, § 2.5.1, artikel 3.10, afdeling 20.1	De regeling voor milieukwaliteitseisen in hoofdstuk 5 wordt vervangen door de regeling voor omgevingswaarden in de Omgevingswet. De omgevingswaarden op rijksniveau, de instructieregels op grond van afdeling 2.5 en/of

			de beoordelingsregels op grond van paragraaf 5.1.3 van de Omgevingswet zijn opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.
Luchtkwaliteitseisen; algemene bepalingen	§ 5.2.1	§ 2.3.4	
Plannen	§ 5.2.2	§ 2.5.1, § 3.2.2, afdeling 16.3, afdeling 16.8 en afdeling 23.1	
Nationaal programma en overige programma's	§ 5.2.3	§ 2.5.1, § 3.2.4, afdeling 16.3, afdeling 16.8, afdeling 20.1, afdeling 20.3	In artikel 11.72 is voorzien in overgangsrecht om vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet te blijven voldoen aan de in de richtlijn luchtkwaliteit opgenomen verplichting tot het opstellen van een actieprogramma in geval van overschrijding van een Europese grenswaarde of streefwaarde voor luchtkwaliteit.
Uitoefening van bevoegdheden of toepassing van wettelijke voorschriften	§ 5.2.4	§ 2.5.1, § 3.2.2, § 4.2.4, § 5.1.3, afdeling 19.3	
Beoordeling van de luchtkwaliteit	§ 5.2.5	§ 2.4.2, afdeling 20.1	
Handhaving en internationale samenwerking	§ 5.2.6	afdeling 16.8	Is overgenomen in het voorgenomen Omgevingsbesluit
Hoofdstuk 6 Milieuzonering			
Hoofdstuk 6, dat niet is ingevuld, vervalt			
Hoofdstuk 7 Milieueffectrapportage			
Hoofdstuk 7 vervalt. De in dit hoofdstuk opgenomen regeling van aanwijzing van mer-plichtige plannen en projecten wordt in de Omgevingswet vervangen door een andere systematiek. Deze systematiek is in afdeling 16.4 van de Omgevingswet nader uitgewerkt.			
Begripsbepalingen	artikel 7.1	Bijlage A bij artikelen 1.1 16.36, vijfde lid	In artikel 7.1 van de Wm zijn begripsbepalingen opgenomen. Een aantal van deze begripsbepalingen komt terug in bijlage A bij artikel 1.1. van de Omgevingswet. De aanwijzing van adviseurs is geregeld in artikel 16.36, vijfde lid, van de Omgevingswet.
Activiteiten en plannen die mer-plichtig zijn	artikel 7.2	artikelen 1.5, eerste lid, 16.36, eerste lid 16.43, eerste en vierde lid	Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden in tegenstelling tot de huidige regeling in artikel 7.2 niet meer expliciet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen maar aan de hand van de criteria van artikel 16.36 van de Omgevingswet kan worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Voor zover het besluiten betreft bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt, wordt artikel 7.2 vervangen door artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet.

Milieueffectrapport opstellen bij het voorbereiden van een verplicht vast te stellen plan	artikel 7.2a, eerste lid	artikelen 16.36, tweede lid	
Uitzondering op de verplichting tot het maken van een Milieueffectrapport	artikel 7.2a, tweede lid	artikelen 16.36, derde en zesde lid	Artikel 16.36, derde lid, van de Omgevingswet regelt dat het bevoegd gezag voor kleine gebieden of kleine wijzigingen kan besluiten geen MER te maken als de wijzigingen geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. In het zesde lid is bepaald dat hiervoor bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld.
Activiteit die plaatsvindt in de exclusieve economische zone	artikel 7.2a, derde lid	artikel 1.5	Artikel 1.5 van de Omgevingswet regelt dat deze wet van toepassing is in de exclusieve economische zone.
Geen mer-plicht voor bepaalde plannen	artikel 7.3	artikel 16.35	
Ontheffing mer-plicht voor bepaalde plannen	artikelen 7.4, 7.5	artikel 16.44, 16.88, eerste lid, onder a	In deze artikelen is geregeld dat ontheffing kan worden verleend van de plicht tot het maken van een project-mer of een mer-beoordeling. Deze bepaling komt terug in artikel 16.44 van de Omgevingswet. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de ontheffing. Overgangsrecht met betrekking tot de ontheffing die is aangevraagd op grond van artikel 7.4 of 7.5 van de Wm is geregeld in artikel 11.70.
Bij provinciale milieuverordening aanwijzen van mer-plichtige activiteiten	artikel 7.6	-	Dit artikel keert niet terug in de Omgevingswet. Hiermee wordt beter aangesloten bij de mer-richtlijn. Overigens is in de huidige provinciale milieuverordeningen geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.
Inhoud van het plan-MER	artikel 7.7, eerste lid	artikel 16.42	In artikel 16.42 van de Omgevingswet is bepaald dat er bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de inhoud van een milieueffectrapport.
Het milieueffectrapport is gesteld in de Nederlandse taal	artikel 7.7, tweede lid	artikel 16.53b	In artikel 16.53b van de Omgevingswet is de grondslag voor grensoverschrijdende milieueffecten opgenomen.
Afstemming van het rapport op de mate van gedetailleerdheid van het plan en het gebruik maken van andere MER's die voldoen aan de wettelijke vereisten	artikel 7.7, derde lid	artikel 16.37	
Het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur	artikel 7.7, vierde lid	artikel 16.88, eerste lid, onder e	
Raadplegen door bevoegd gezag van adviseurs en bestuursorganen die bij de voorbereiding van het plan worden betrokken	artikel 7.8	artikel 16.38, eerste lid	Deze bepaling komt terug in artikel 16.38, eerste lid, van de Omgevingswet. Hierbij moet worden vermeld dat er in artikel 16.35, vijfde lid, van de Omgevingswet voor gekozen is om adviseurs en bestuursorganen te raadplegen die adviseren over de besluiten waarvoor het plan of het programma een kader vormt. Deze adviseurs worden op grond van artikel 16.15 van de Omgevingswet aangewezen.
Kennisgeving door het bevoegd gezag van het	artikel 7.9	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.

voornemen tot het voorbereiden van een plan			
Milieueffectrapport is gereed op het moment van ter inzage legging plan	artikel 7.10, eerste lid	artikel 16.40, derde lid, onder a	
Herkenbaar weergeven van het milieueffectrapport	artikel 7.10, tweede lid	artikel 16.40, tweede lid	
Procedure van totstandkoming van een plan	artikel 7.11	artikel 16.22 in samenhang met artikelen 16.23, eerste lid 16.40	In de Omgevingswet is afdeling 3.4 van toepassing op de voorbereiding van een plan of programma. In artikel 16.23 is dan geregeld dat eenieder zienswijzen naar voren kan brengen. Overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 11.3.
Verplichting om de Commissie voor milieueffectrapportage in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen	artikel 7.12, eerste lid	artikel 16.39, eerste lid	
	artikel 7.12, tweede lid	-	
Het plan wordt niet vastgesteld als de van toepassing zijnde procedures niet doorlopen zijn	artikel 7.13, onder a	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Plan grondslag in het plan-MER	artikel 7.13, onder b	artikel 16.41	Het plan wordt niet vastgesteld indien het MER niet aan het plan ten grondslag kan worden gelegd.
Inhoud van het plan	artikel 7.14	artikel 16.88, eerste lid, onder b	Artikel 16.88 van de Omgevingswet biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de inhoud van een plan of programma.
Bekendmaking	artikel 7.15	artikel 16.40, eerste lid	Deze bepaling lift mee met lopende procedures.
Mededeling van een voornemen tot het aanvragen van een mer-beoordelingsplichtige activiteit	artikel 7.16, eerste lid	artikel 16.45, eerste lid	Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkintreding van de Omgevingswet gedane mededelingen is opgenomen in artikel 11.68.
De bij de mededeling te verstrekken informatie	artikel 7.16, tweede t/m vierde lid	artikel 16.45, tweede lid	Deze bepalingen liften mee met het overgangsrecht bij het eerste lid. In artikel 16.45, derde lid, van de Omgevingswet is bepaald dat regels waaraan een mededeling moet voldoen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.
Verklaring dat bij de voorbereiding van een besluit zonder voorafgaande beoordeling een mer wordt gemaakt	artikel 7.16, vijfde lid	artikel 16.43, tweede lid	Overgangsrecht is opgenomen in artikel 11.69, derde lid.
Beslissing binnen zes weken of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt	artikel 7.17, eerste lid	artikel 16.88, eerste lid, onder e	Artikel 7.17, eerste lid van de Wm regelt dat het besluit over de mer-beoordeling binnen zes weken wordt genomen. Een vergelijkbare regeling wordt op grond van artikel 16.88 van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

Gezamenlijke beslissing of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt	artikel 7.17, tweede lid	-	Indien met betrekking tot de activiteit meer dan één besluit is aangewezen nemen de bevoegde bestuursorganen de beslissing gezamenlijk. Omdat in de Omgevingswet over de beoordeling geen apart meer hoeft te worden genomen komt dit onderdeel niet meer terug in de Omgevingswet.
Informatie waar het bevoegd gezag gebruik van moet maken om zijn beslissing om wel of niet een milieueffectrapport te maken op te baseren	artikel 7.17, derde en vierde lid	artikelen 16.43, derde lid, en 16.88, eerste lid, onder e,	Het vierde lid wordt in de algemene maatregel van bestuur opgenomen. Deze bepalingen liften mee met het overgangsrecht dat is opgenomen bij artikel 7.17, vijfde lid, van de Omgevingswet.
Bekendmaking	artikel 7.17, vijfde en zesde lid	-	De aparte kennisgeving over de mer-beoordeling vervalt onder de Omgevingswet. In de Omgevingswet is gekozen voor een vereenvoudiging van de procedure voor de mer-beoordeling van een project door deze beoordeling beter te laten aansluiten bij de procedure van het besluit voor het project. Als uit de project-mer-beoordeling blijkt dat er geen project-MER nodig is, hoeft over de beoordeling geen apart besluit meer te worden genomen, maar wordt dat bij het ontwerpbesluit voor het project gemotiveerd. In de Wm wordt hier nog wel een apart besluit over genomen. Artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet regelt de beoordeling of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Overgangsrecht voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet mer-beoordelingsplichtige besluiten is opgenomen in artikel 11.69, eerste lid.
Verplichting tot het maken van een milieueffectrapport	artikel 7.18	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Beslissing of er een milieueffectrapport gemaakt moet worden voor een door het bevoegd gezag te ondernemen activiteit	artikel 7.19	artikelen 16.43, derde lid, 16.88, eerste lid, onder e	Het eerste en tweede lid worden vervangen door de artikelen 16.43 en 16.88 van de Omgevingswet. Het genoemde overleg van het derde lid komt niet meer terug onder de Omgevingswet omdat de mer-richtlijn daar niet om vraagt. Op grond van het vierde lid van artikel 7.19 van de Wm wordt door het bevoegd gezag van zijn beslissing mededeling gedaan door een kennisgeving en terinzagelegging. Deze aparte kennisgeving vervalt onder de Omgevingswet, zie ook artikel 7.16, vijfde en zesde lid. Overgangsrecht voor het op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gedane mededelingen is opgenomen in artikel 11.69, tweede lid.
De artikelen 7.16 tot en met 7.19 zijn niet van toepassing als de activiteit bij provinciale verordening is aangewezen	artikel 7.20	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Indien het bevoegd gezag heeft beslist dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt en daarbij de kenmerken en	artikel 7.20a	artikel 16.88, eerste lid, onder e	Deze bepaling, die wordt ingevoegd in de Wm als gevolg van het wetsvoorstel voor de Wet implementatie herziening met-richtlijn komt terug in de Omgevingswet, in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel

maatregelen, bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, van belang zijn geweest, worden deze als voorschrift aan het besluit verbonden			16.88, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet.
Ontheffing voor de verplichting van een milieueffectrapport	artikel 7.21	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Het maken van het milieueffectrapport	artikel 7.22	artikel 16.43, vijfde lid	
Inhoud van het milieueffectrapport	artikel 7.23	artikelen 16.52, eerste en derde lid, 16.53b	In artikel 7.23 van de Wm is bepaald wat een milieueffectrapport ten minste moet bevatten. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van het milieurapport. Het vierde lid van artikel 7.23 van de Wm bevat regels in geval van grensoverschrijdende effecten, dit wordt bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt op grond van artikel 16.53b, van de Omgevingswet.
Mededeling voor een mer-plichtige activiteit	artikel 7.24, eerste lid	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet. Op grond van de Omgevingswet is er alleen een mededeling nodig voor een mer-beoordelingsplichtig project (artikel 16.45, eerste lid) en niet voor een mer-plichtig project.
Raadpleging reikwijdte en detailniveau	artikelen 7.24, tweede lid, 7.25, 7.26	artikel 16.46	Het advies van het bevoegd gezag over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport (artikel 7.24, tweede lid, van de Wm) wordt meegenomen bij het maken van het milieueffectrapport. Een dergelijk advies verandert inhoudelijk niet bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. De andere bepalingen betreffen de procedure die moet worden doorlopen om tot een dergelijk advies te komen.
Ambtshalve uitbrengen van een advies	artikel 7.24, derde lid	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Uitzondering wanneer beperkte procedure niet kan worden toegepast	artikel 7.24, vierde lid	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet. De uitzondering is namelijk niet meer nodig, nu er onder de Omgevingswet nog slechts één procedure voor projecten bestaat.
Advies Commissie mer	artikel 7.26a	artikel 16.47	
Uitgebreide procedure project-mer	artikel 7.27	-	Deze bepaling lift mee met lopende procedures.
Buiten behandeling laten	artikel 7.28	artikel 16.49, derde lid	Deze bepaling lift mee met lopende procedures.
Milieueffectrapport voor een activiteit die het bevoegd gezag zelf wil ondernemen	artikel 7.28a	artikel 16.88, eerste lid, onder a	Deze bepaling, die wordt ingevoegd via het wetsvoorstel voor de Wet implementatie herziening mer-richtlijn) regelt dat er een passende scheiding tussen conflicterende functies moet worden aangebracht als het bevoegd gezag een milieueffectrapport maakt voor een activiteit die hij zelf wil ondernemen. Deze bepaling wordt op grond van artikel 16.88, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet in de algemene maatregel van bestuur opgenomen.
Kennisgeving milieueffectrapport gelijk met kennisgeving	artikelen 7.29, eerste en	artikelen 16.50, 16.53b	Artikel 16.50 verklaart afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van een mer-plichtig besluit.

aanvraag	derde lid, 7.30 en 7.32		
Kennisgeving in een publicatie in een ander land in geval van mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu	artikel 7.29, tweede lid	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Openbare kennisgeving milieueffectrapport gelijktijdig met het ontwerp van het besluit	artikel 7.30, eerste, derde en vierde lid.	artikel 16.50 in samenhang met artikelen 16.40, derde lid en 16.53b	
Publicatie in een ander land	artikel 7.30, tweede lid	-	Deze bepaling keert niet terug in de Omgevingswet.
Zienswijzen	artikel 7.32, eerste t/m derde lid	artikel 16.50 in samenhang met artikel 16.40, derde lid, onder c	
	artikel 7.32, vierde lid	artikel 16.50 in samenhang met artikel 16.40, vierde lid	
Advies Commissie mer op het project-MER	artikel 7.32, vijfde lid	artikel 16.47	Onder de Omgevingswet is dit advies facultatief in plaats van verplicht. Deze bepaling lift mee met lopende procedures.
Milieugevolgen voor het besluit	artikel 7.35, eerste en derde lid	artikel 16.53, eerste en tweede lid	
	artikel 7.35, tweede en zesde lid	-	Deze bepalingen keren niet terug in de Omgevingswet.
	artikel 7.35, vierde en vijfde lid	artikel 16.50	
	artikel 7.35, zevende lid	artikel 16.88, eerste lid, onder a	
Besluit nemen krachtens andere regeling	artikel 7.36	artikel 16.53, derde lid	
Geen besluit nemen	artikel 7.36a	artikel 16.51	
Inhoud besluit van een mer-plichtig project	artikel 7.37	artikelen 16.53a, 16.88, eerste lid, onder a	Artikel 16.88, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de inhoud van een besluit. Regels voor monitoring project-mer worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op grond van artikel 16.53a van de Omgevingswet.
Bekendmaking en toezending via Awb	artikel 7.38	artikel 16.50	Dit artikel keert niet als zodanig terug in de Omgevingswet, omdat op grond van artikel 16.50

			van de Omgevingswet afdeling 3,4 van de Awb van toepassing is op mer-plichtige besluiten.
Grensoverschrijdende milieueffecten	artikelen 7.38a, 7.38d, 7.38 ^e , 7.38g	artikel 16.53b	Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over een plan, programma of project dat mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft.
Monitoring plan-mer	artikel 7.39	artikel 16.42a	Regels voor monitoring plan-mer worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op grond van artikel 16.42a van de Omgevingswet.
Verslag monitoring project-mer	artikel 7.41	artikel 16.53a	Regels voor monitoring project-mer worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op grond van artikel 16.53a van de Omgevingswet.
Nemen nadere maatregelen bij nadeligere gevolgen	artikel 7.42	artikelen 16.42a, 16.53a	
Hoofdstuk 8 Inrichtingen			
Omdat het begrip "inrichting" uit de Omgevingswet verdwijnt, wordt de titel van dit hoofdstuk gewijzigd in: Milieubelastende activiteiten, gesloten stortplaatsen en gesloten afvalvoorzieningen.			
Inrichtingen	paragraaf 8.1	artikelen 2.24, 2.25, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7, 16.88	Omdat niet alle delen van de op artikel 8.40 van de Wm gebaseerde algemene maatregelen van bestuur worden geïntegreerd in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, blijft dit artikel bestaan. Zodoende behouden de betreffende (onderdelen van de) algemene maatregelen van bestuur hun rechtskracht. Overgangsrecht voor de (onderdelen van) algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wm die wel integreren in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving zal worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.
Gesloten stortplaatsen en afvalvoorzieningen	paragraaf 8.2		Blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 8.51 (gedoogplicht) dat integreert in artikel 10.6, tweede lid, van de Omgevingswet
Hoofdstuk 9 Stoffen en producten			
Blijft achter in de Wm			
Hoofdstuk 10 Afvalstoffen			
Algemeen	titel 10.1		Blijft achter in de Wm. Het in artikel 10.2, eerste lid, van de Wm opgenomen verbod om buiten inrichtingen bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden wordt geïntegreerd in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Dit heeft tot gevolg dat artikel 10.2 van de Wm alleen nog maar betrekking heeft op handelingen aangaande niet-afgegeven of niet-ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen.
Het afvalbeheerplan	titel 10.2		Blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 10.6. Dat artikel vervalt.
Beheer van huishoudelijke	titel 10.4		Blijft achter in de Wm.

en andere afvalstoffen			
Het zich ontdoen , de inzameling en het transport van afvalwater	titel 10.5	Artikelen 2.16, 2.31, 4.3 in samenhang met artikel 4.22,	De artikelen 10.32 tot en met 10.35 vervallen. De artikelen 10.29a en 10.31 blijven achter in de Wm. De onder andere op artikel 10.32 van de Wm gebaseerde algemene maatregelen van bestuur gaan volledig over naar het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 10.32a Wm vervalt en keert niet terug in de Omgevingswet. Voor zover het om lozingen op de riolering gaat waar het Rijk geen regels over heeft gesteld, kan de gemeente daarover zelf regels stellen in een omgevingsplan. Voor zover het Rijk wel regels heeft gesteld over deze lozingen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, kan de gemeente via maatwerkregels hetzelfde bereiken als wat artikel 10.32a van de Wm nu mogelijk maakt. Artikel 10.33, eerste lid, van de Wm is vervangen door artikel 2.16, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, dat een continuering van de gemeentelijke taak voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater met zich brengt. Het tweede lid van artikel 10.33 van de Wm is vervangen door artikel 2.16, tweede lid, van de Omgevingswet Artikel 10.34 van de Wm bevat de verplichting om regels te stellen over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van de voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Deze bepaling, die ter uitvoering van de Richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater²⁴¹ strekt, komt terug in artikel 2.31 van de Omgevingswet. Deze regels zijn opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 10.35 van de Wm, dat een tweejaarlijkse rapportageplicht bevat voor de stand van zaken over de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater en de afvoer van slib dat geheel of in hoofdzaak afkomstig is van de rioolwaterzuiveringsinrichtingen, wordt geregeld in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Overgangsrecht voor op artikel 10.32a van de Wm gebaseerde gemeentelijke verordeningen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht zijn is opgenomen in artikel 11.71.
Het beheer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen	titel 10.6		Blijft achter in de Wm.
Het overbrengen van	titel 10.7		Blijft achter in de Wm.

²⁴¹ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135).

afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap			
Verdere bepalingen	titel 10.8		Blijft achter in de Wm.
Hoofdstuk 11 Geluid			
Hoofdstuk 11 blijft achter in de Wm. Hoofdstuk komt te vervallen via het wetsvoorstel aanvullingswet geluid			
Hoofdstuk 11a Andere handelingen			
Hoofdstuk blijft achter in de Wm m.u.v. artikel 11a. 1 (dat artikel is uitgewerkt).			
Hoofdstuk 12 Verslag-, registratie- en meetverplichtingen			
Hoofdstuk 12 vervalt			
Registers beschermde gebieden	titel 12.1	-	
Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en busleidingen	titel 12.2	20.10, 20.11, onder b	De in titel 12.2 van de Wm opgenomen regels voor het landelijk risicoregister externe veiligheid worden vervangen door de artikelen 20.10 en 20.11, onder b, van de Omgevingswet. De daarop berustende regels zijn opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en een nog op te stellen ministeriële regeling.
De EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol	titel 12.3	20.6, 20.8, 20.10, 20.11, aanhef en onder a	De bepalingen opgenomen in titel 12.3 van de Wm vervallen en keren terug in de artikelen 20.6, 20.8, 20.10, 20.11, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. De daarop berustende regels zijn opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.
Hoofdstuk 13 Procedures voor vergunningen en ontheffingen			
Vorbereiding van beschikkingen met toepassing van afdeling 3.4 Awb en afdeling 13.2 van de Omgevingswet	Artikel 13.1		Blijft achter in de Wm. De verwijzing naar de wetten die integreren in de Omgevingswet is geschrapt. Hoofdstuk 13 van de Wm zal daarmee alleen nog van toepassing zijn op beschikkingen op grond van de Wm of wetten die niet integreren in de Omgevingswet.
Kennisgeving aanvraag vergunning of ontheffing bij milieueffectenrapport	artikel 13.2		Vervalt. Komt niet terug in de Omgevingswet.
Zienswijzen	artikel 13.3		Blijft achter in de Wm.
Terinzagelegging	artikel 13.4	-	Vervalt omdat het begrip inrichting vervalt.
Bijzondere bepalingen	titel 13.2		Blijft achter in de Wm.
Aanvraag omgevingsvergunning voor een afvalvoorziening	artikel 13.12	artikel 16.88	
Aanvraag vergunning voor afvalvoorzieningen gelegen in een ander land	artikel 13.13		Blijft achter in de Wm.
Hoofdstuk 14 Coördinatie			
Dit hoofdstuk vervalt. Als gevolg van de inwerkingtreding van de coördinatieregeling Awb zal dit hoofdstuk, met uitzondering van artikel 14.4d, overbodig worden. Artikel 14.4d dat bij het voorstel voor de Wet implementatie herziening mer-richtlijn in de Wm wordt ingevoegd, zal via het Invoeringsbesluit Omgevingswet overgeheveld worden naar het Omgevingsbesluit.			
Hoofdstuk 15 Financiële bepalingen			

Hoofdstuk 15 blijft, m.u.v. artikel 15.34, achter in de Wm. Artikel 15.34 van de Wm wordt vervangen door artikel 13.4 van de Omgevingswet.			
Hoofdstuk 16 Handel in emissierechten			
Hoofdstuk 16 blijft achter in de Wm			
Hoofdstuk 17 Maatregelen in bijzondere omstandigheden			
Maatregelen bij ongewoon voorval	titel 17.1	Afdeling 19.1	Deze titel vervalt m.u.v. artikel 17.4.
Maatregelen betreffende afvalvoorzieningen	titel 17.1A		Blijft achter in de Wm.
Maatregelen in geval van niet-naleving	titel 17.1B		Vervalt omdat alle regels voor activiteiten onder de reikwijdte van de richtlijn industriële emissies vallen, integreren in de Omgevingswet en de daarop berustende regelgeving.
Maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan	titel 17.2		Blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 17.11 (gedoogplicht). Dat artikel integreert in artikel 10.6, tweede lid, van de Omgevingswet.
Hoofdstuk 18 Handhaving			
Hoofdstuk 18 blijft achter in de Wm, m.u.v. de artikelen 18.1b, 18.2e en 18.2g. Artikel 18.1b is geïntegreerd in artikel 18.2 van de Wm. Artikel 18.2g van de Wm wordt vervangen door artikel 18.2 van de Omgevingswet			
Hoofdstuk 19 Openbaarheid van milieu-informatie			
Hoofdstuk 19 blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 19.8. Regels over de verstrekking van gegevens voor het risicoregister externe veiligheid zijn opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving			
Hoofdstuk 20 Inwerkingtreding en rechtsbescherming			
Beroep	Paragraaf 20.1		Alleen artikel 20.2a uit deze paragraaf vervalt, omdat artikel 5.16 van de Wm vervalt.
Aanvoeren van gevolgen voor de luchtkwaliteit	Paragraaf 20.2	artikel 17.10	
Hoofdstuk 21 Verdere bepalingen			
Hoofdstuk 21 blijft achter in de Wm, m.u.v. artikel 21.3, dat als gevolg van de Wet implementatie herziening mer-richtlijn in de Wm is opgenomen. Dat artikel wordt vervangen door artikel 20.6, vierde lid, van de Omgevingswet.			
Hoofdstuk 22 Slotbepalingen			
Hoofdstuk 22 blijft achter in de Wm			

m. Transponeringstabel Wet ruimtelijke ordening

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen			
Begrips-omschrijving	1.1	-	De Omgevingswet voorziet in een eigen begrippenkader, afwijkend ten opzichte van het begrippenkader van de Wro. Voor zover in andere wetten dan de Wro van dit begrippenkader gebruik is gemaakt, worden die aangepast aan de nieuwe terminologie van de Omgevingswet (zie de hoofdstukken 2 t.e.m. 9 van dit wetsvoorstel).
Hoofdstuk 2 Structuurvisies			
Structuurvisie gemeente	2.1	3.1, eerste lid, 3.2 en 3.3	De omgevingsvisie vervangt het Wro-instrument structuurvisie. Het overgangsrecht voor de Wro-structuurvisies is opgenomen in § 11.2.1. Voor aspect-structuurvisies is niet voorzien in overgangsrecht. Zie voor het overgangsrecht voor de gemeentelijke structuurvisie de artikelen 11.6 en 11.7.
Structuurvisie provincie	2.2	3.1, tweede lid, 3.2 en 3.3	De omgevingsvisie vervangt het Wro-instrument structuurvisie. Het overgangsrecht voor de Wro-structuurvisies is opgenomen in § 11.2.1. Voor aspect-structuurvisies is niet voorzien in overgangsrecht.
Structuurvisie Rijk	2.3	3.1, derde lid, 3.2 en 3.3	De nationale omgevingsvisie (NOVI) vervangt de structuurvisies van het Rijk. Voor die structuurvisies is niet voorzien in overgangsrecht, omdat de NOVI gelijktijdig met de Omgevingswet in werking zal treden. De Omgevingswet voorziet anders dan de Wro niet in een voorhangprocedure bij de totstandkoming van de NOVI. Zie voor het actuele totstandkomingsproces van de NOVI: https:// werkplaatsnovi.nl .
Kennisgeving structuurvisie langs elektronische weg	2.4, eerste lid	16.2 en 16.26	De (ontwerp)omgevingsvisie is aangemerkt als een omgevingsdocument en is dus – net als de huidige structuurvisie – langs elektronische weg te raadplegen.
Grondslag regels over voorbereiding, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling	2.4, tweede lid	16.88, eerste lid, onder b	Het voorgenomen Omgevingsbesluit bevat – ter vervanging van de huidige regeling in paragraaf 1.2 en hoofdstuk 2 van het Besluit ruimtelijke ordening – alleen regels over publieksparticipatie bij de totstandkoming van omgevingsvisies.
Hoofdstuk 3. Bestemmings- en inpassingsplannen			
<i>Afdeling 3.1 Bepalingen omtrent de inhoud van het bestemmingsplan</i>			
Bestemmingsplan voor het gehele grondgebied; actualiseringsplicht	3.1	4.2, eerste lid	Het omgevingsplan vervangt het (geheel aan) bestemmingsplan(nen) voor het gehele grondgebied van een gemeente. Zie voor het overgangsrecht dat de bestaande bestemmingsplannen bundelt tot een omgevingplan artikel 11.73. Zie voor een beschrijving van de overgangsfase na inwerkingtreding van de Omgevingswet, totdat een nieuw omgevingsplan is opgesteld, het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de toelichting bij de nieuwe afdeling 22.1 (in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel). Anders dan de Wro voorziet de Omgevingswet niet in een actualiseringsplicht. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 147-148. Het voornemen bestaat om de huidige

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
			actualiseringsplicht met bijbehorende legessanctie voor bestemmingsplannen tijdig vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet te schrappen. Zie Kamerstukken II [PM].
Voorlopige bestemmingen	3.2	-	Deze rechtsfiguur keert niet terug in de Omgevingswet. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.4.9, pag. 152 e.v. Voor na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geldende voorlopige bestemmingen en regels is niet voorzien in afzonderlijk overgangsrecht. Deze liften mee met het overgangsrecht dat de bestaande bestemmingsplannen bundelt tot een omgevingplan (artikel 11.73).
Verbod met aanleg- en sloop-vergunningstelsel	3.3	5.1, eerste lid, onder a	De hier bedoelde verbodsbepaling met vergunningplicht (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo) wordt vervangen door artikel 5.1, eerste lid, onder a, Omgevingswet. Zie voor het overgangsrecht artikel 11.8.
Aanwijzen urgente onderdelen	3.4	-	Deze aanwijzingsmogelijkheid keert niet expliciet terug in de Omgevingswet. Zie memorie van toelichting Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.4.9, pag. 152 e.v. Zie voor het overgangsrecht met eerbiedigende werking artikel 11.75.
Aanwijzen moderniseringslocaties	3.5	4.18	Deze aanwijzingsmogelijkheid keert expliciet terug in artikel 4.18 Omgevingswet. Voor deze aanwijzingsmogelijkheid wordt niet voorzien in afzonderlijk overgangsrecht. Deze lift mee met het overgangsrecht dat de bestaande bestemmingsplannen bundelt tot een omgevingplan (artikel 11.73).
Wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht bestemmingsplan burgemeester en wethouders	3.6, eerste lid, onder a en b, tweede en derde lid	2.8	Artikel 2.8 Omgevingswet voorziet in een algemene delegatiegrondslag voor het omgevingplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Een in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht wordt beschouwd te berusten op die delegatiegrondslag (zie artikel 11.76 (wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht)).
Bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan met omgevingsvergunning	3.6, eerste lid, onder c	4.5 tweede lid	Net als het bestemmingsplan kent ook het omgevingplan de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning van het plan af te wijken. De 'oude' bevoegdheid en kaders blijven via het overgangsrecht voor de afwijkvergunning (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, Wabo): artikel 11.8.
Bevoegdheid burgemeester en wethouders tot het stellen van nadere eisen	3.6, eerste lid, onder d, en vierde lid	4.5	Als een bestemmingsplan de bevoegdheid bevat die het stellen van nadere eisen mogelijk maken, dan kan na inwerkingtreding van de Omgevingswet van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt op grond van de artikelen 2.8 en 4.5 van die wet. Artikel 11.76 voorziet in overgangsrecht: nadere eisen kunnen na inwerkingtreding van de Omgevingswet gesteld worden als maatwerkvoorschriften.
Uitsluiten afwijken bij omgevingsvergunning	3.6a	-	Dit betreft een mogelijkheid waarvoor binnen het nieuwe stelsel geen expliciete regeling meer nodig is. Is zo'n uitsluitingsbepaling opgenomen in een bestemmingsplan, dan blijft die bepaling gewoon van kracht na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hierin voorziet artikel 11.77.

Afdeling 3.2 Bepalingen omtrent de procedure van het bestemmingsplan

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Vorbereidingsbesluit	3.7	4.14	Hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel bevat een wijziging van de in het Staatsblad opgenomen regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet. In deze consultatieversie is nog niet voorzien in overgangsrecht voor het voorbereidingsbesluit. Nader wordt bezien of een specifieke overgangsrechtelijke bepaling nodig is.
Procedure totstandkoming bestemmingsplan	3.8	-	De totstandkomingsprocedure voor een omgevingsplan komt in grote lijnen overeen met de huidige procedure voor het bestemmingsplan, inclusief de bijzondere provinciale betrokkenheid (zie artikel 16.20 van de Omgevingswet en de bijbehorende toelichting, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 213 en 553). Voor een ontwerpbestemmingsplan dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking (zie afdeling 11.1 en de aanvullende bepaling in artikel 11.73, tweede en derde lid, en de bijbehorende toelichting). Die eerbiedigende werking geldt uitdrukkelijk ook de bepalingen over de inwerkingtreding en de reactieve aanwijzing (artikel 3.8, vijfde en zesde lid, van de Wro).
Afwijzing aanvraag vaststellen bestemmingsplan	3.9	-	Op deze aanvraag (en dus ook de afwijzing daarvan) is het algemene overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures van toepassing (zie afdeling 11.1).
<i>Afdeling 3.2a Bepalingen omtrent de procedure van wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan</i>			
Procedure wijziging of uitwerking bestemmingsplan	3.9a	-	Voor een ontwerpbesluit tot wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan, dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking (zie afdeling 11.1 en de aanvullende bepaling in artikel 11.73, tweede en derde lid, en de bijbehorende toelichting).
Afwijzing aanvraag wijziging of uitwerking bestemmingsplan	3.9a, tweede en derde lid	-	Op deze aanvraag (en dus ook de afwijzing daarvan) is het algemene overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures van toepassing (zie artikel 11.2).
<i>Afdeling 3.3. Vaststelling bestemmingsplan of uitwerking daarvan n.a.v. een omgevingsvergunning</i>			
Anticumulatieregeling voor zienswijzen	3.10	-	Deze anticumulatieregeling met betrekking tot het indienen van zienswijzen lift mee met het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor de bestemmingsplanprocedure (zie afdeling 11.1 en de aanvullende bepaling in artikel 11.73, tweede en derde lid, en de bijbehorende toelichting).
<i>Afdeling 3.4 [Vervallen per 01-10-2010]</i>			
<i>Afdeling 3.5 Inpassingsplannen van provincie en Rijk</i>			
<i>§ 3.5.1 Provinciaal inpassingsplan</i>			

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Provinciaal inpassingsplan	3.26, eerste, tweede en derde lid	-	De functie van het inpassingsplan (Wro) wordt overgenomen door het projectbesluit (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 54 en 177-178 en afdeling 5.2 van de Omgevingswet). Overgangsrecht voor provinciale inpassingsplannen is opgenomen in artikel 11.78, eerste lid. Aangezien een inpassingsplan een of meer bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk vervangt, wordt het overgangsrecht dat voor het bestemmingsplan is geregeld zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard. De eerbiedigende werking ziet uiteraard vooral op de van overeenkomstige toepassing van de afdelingen 3.1, 3.2 en 3.3 van de Wro.
Uitvoeringsbevoegdheden gedeputeerde staten	3.26, vierde lid	-	Als in een inpassingsplan een uitdrukkelijk toedeling van uitvoeringsbevoegdheden aan gedeputeerde staten (in plaats van burgemeester en wethouders) is opgenomen, dan blijft deze bevoegdheidsverdeling onveranderd als door de inwerkingtreding van de Omgevingswet het inpassingsplan (als deel van een bestemmingsplan) deel gaat uitmaken van een omgevingsplan. In het tweede lid van artikel 11.78 wordt hiervoor voorzien in overgangsrecht.
Uitsluiting bevoegdheid gemeenteraad	3.26, vijfde lid	-	De eerbiedigende werking van het overgangsrecht (artikel 11.78 in verbinding met 11.73, tweede lid) geldt uiteraard ook voor de opschorting van bevoegdheid geregeld in het vijfde lid, eerste volzin, van artikel 3.26 Wro. Deze eerbiedigende werking heeft alleen betrekking op de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan. Aangezien het omgevingsplan een bredere strekking heeft dan het bestemmingsplan, geldt die uitsluiting na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet voor bevoegdheid om een omgevingsplan vast te stellen. Die bevoegdheid geldt alsdan krachtens artikel 2.4 Omgevingswet en daartegen kan artikel 3.26, vijfde lid, Wro of een bepaling in een inpassingsplan niet worden ingeroepen. Als een gemeenteraad voornemens is een deelomgevingsplan vast te stellen voor een gebied, waarvoor een inpassingsplan is of wordt vastgesteld, vergt dit uiteraard expliciet afstemming en overleg met provinciale staten. Zo nodig kunnen provinciale staten een concrete instructie geven om de blijvende doorwerking van het eerdere inpassingsplan gedurende de resterende tijd van de tienjaarstermijn na in werkingtreding van de Omgevingswet te garanderen.
§ 3.5.2 Rijksinpassingsplan			
Rijksinpassingsplan	3.28 eerste, tweede en derde lid	-	De functie van het inpassingsplan (Wro) wordt overgenomen door het Omgevingswet-projectbesluit (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 54 en 177-178). Overgangsrecht voor Rijksinpassingsplannen is opgenomen in artikel 11.79, eerste lid. Aangezien een inpassingsplan een of meer bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk vervangt, wordt het overgangsrecht dat voor het bestemmingsplan is geregeld zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard. De eerbiedigende werking ziet uiteraard vooral op de van overeenkomstige toepassing van de afdelingen 3.1, 3.2 en 3.3 van de Wro.
Uitvoeringsbevoegdheden	3.28 vierde lid	-	Als in een inpassingsplan een uitdrukkelijk toedeling van uitvoeringsbevoegdheden aan de Minister van

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Minister van Infrastructuur en Milieu			Infrastructuur en Milieu is opgenomen, dan blijft deze bevoegdheidsverdeling onveranderd als door de inwerkingtreding van de Omgevingswet het inpassingsplan (als deel van een bestemmingsplan) deel gaat uitmaken van een omgevingsplan. In het tweede lid van artikel 11.79 wordt hiervoor voorzien in aanvullend overgangsrecht
Uitsluiting bevoegdheden gemeenteraad en provinciale staten	3.28, vijfde lid	-	De eerbiedigende werking van het overgangsrecht (artikel 11.79 in verbinding met 11.73, tweede lid) geldt uiteraard ook de opschorting van bevoegdheden geregeld in het vijfde lid, eerste volzin, van artikel 3.28 Wro. Deze eerbiedigende werking heeft alleen betrekking op de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan respectievelijk provinciale inpassingsplan. Aangezien het omgevingsplan een bredere strekking heeft dan het bestemmingsplan, geldt die uitsluiting na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet voor bevoegdheid om een omgevingsplan vast te stellen. Die bevoegdheid geldt alsdan krachtens artikel 2.4 Omgevingswet en daartegen kan artikel 3.28, vijfde lid, Wro of een bepaling in een inpassingsplan niet worden ingeroepen. Als een gemeenteraad respectievelijk provinciale staten voornemens is een deelomgevingsplan respectievelijk projectbesluit vast te stellen voor een gebied, waarvoor een rijksinpassingsplan is of wordt vastgesteld, vergt dit uiteraard expliciet afstemming en overleg met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Zo nodig kan de minister een concrete instructie geven om de blijvende doorwerking van het eerdere Rijksinpassingsplan gedurende de resterende tijd van de tienjaarstermijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet te garanderen.
Verhouding rijks-inpassingsplan en provinciale verordening	3.28, zesde en zevende lid	-	Een provinciale Wro-verordening (artikel 4.1 Wro) wijkt – bij strijdigheid – voor een vastgesteld rijksinpassingsplan. Een enigszins vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 5.53, vierde lid, van de Omgevingswet in de relatie tussen een Rijksprojectbesluit en (bij strijdigheid daarmee, buiten beschouwing te laten) provinciale regels. Bij het tijdig voor inwerkingtreden van de Omgevingswet vaststellen van de nieuwe omgevingsverordening mag van provinciebesturen verwacht worden dat zij – in de geest van artikel 3.38, zesde lid, van de Wro – rekening houden met een eventueel voor het provinciale grondgebied relevant Rijksinpassingsplan.
<i>Afdeling 3.6 Coördinatie bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid</i>			
<i>§ 3.6.1 Gemeentelijke coördinatieregeling</i> <i>§ 3.6.2 Provinciale coördinatieregeling</i> <i>§ 3.6.3 Rijkscoördinatieregeling</i>			
Gemeentelijk coördinatiebesluit	3.30, 3.31 en 3.32	5.45 en 16.7	De Wro-coördinatieregelingen worden vervangen door het projectbesluit (en op gemeentelijk niveau dus door het omgevingsplan) en door een uniforme coördinatieregeling in afdeling 3.5 van de Awb, die het bevoegd gezag van toepassing kan verklaren (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pag. 54, § 4.16.3 en pag. 547). De in-de-plaats-tredingsbevoegdheid (3.34 en 3.36) krijgt een plek in de nieuwe afdeling 3.5 Awb-coördinatieregeling, inclusief de bijbehorende legesoverdracht (artikel 3:28 Awb). Voor
Provinciaal coördinatiebesluit	3.33 en 3.34		
Rijkscoördinatiebesluit	3.35 en 3.36		

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
			op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog lopende procedures lift de eventuele toepassing van een Wro-coördinatiebesluit mee met het algemene procedure-overgangsrecht in afdeling 11.1. Voor de in-de-plaats-tredings-bevoegdheid is geen overgangsrecht nodig, aangezien artikel 3:28 Awb onmiddellijke werking heeft.
<i>§ 3.6.4 Grondgebruik en grondverwerving</i>			
Aanwijzing van gevallen voor toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht	3.36a, eerste lid	§ 10.3.2 Gedoogplichten	De Belemmeringenwet privaatrecht wordt ingetrokken, zie artikel 8.1, onder a, en het bijbehorende overgangsrecht in § 10.3.1 van dit wetsvoorstel. Toepassing van de Belemmeringenwet privaatrecht lift mee met het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures voor de besluiten waarop artikel 3.36a Wro ziet (zie afdeling 11.1).
Afwijkingen procedure Belemmeringenwet Privaatrecht	3.36a , tweede en derde lid		
Afwijkingen procedure onteigeningswet	3.36b	16.75 en 16.76	In de Aanvullingswet Grondeigendom zal worden voorzien in overgangsrecht, zodat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet al lopende Wro-procedures met de thans geldende spelregels (in afwijking van de Onteigeningswet) kunnen worden afgehandeld.
<i>Afdeling 3.7 (Nadere) regels</i>			
Grondslag nadere regels over bestemmingsplan, inpassingsplan en gebruik van gegevens en onderzoeken voor bestemmingsplan en inpassingsplan	3.37	Afdeling 16.1, artikelen 16.8 en 16.88	Aan de huidige grondslag is met name uitvoering gegeven in de hoofdstukken 3 en 5 van het Bro. De inhoudelijke en procedurele voorschriften blijven van toepassing op lopende procedures tot vaststelling van bestemmingsplanwijzigingen (zie afdeling 11.1 en de aanvullende bepaling in artikel 11.73, tweede en derde lid en de bijbehorende toelichting).
Hoofdstuk 3A. Beheersverordening			
Beheersverordening	3.38	-	De beheersverordening komt in de Omgevingswet niet terug. De bestaande beheersverordeningen worden krachtens artikel 11.73 – net als bestemmingsplannen – opgenomen in het omgevingsplan-van-rechtswege. Anders dan bij het bestemmingsplan wordt voor de beheersverordening niet voorzien in overgangsrecht voor lopende procedures. De actualiseringsplicht (tweede lid) zal immers tijdig worden opgeheven.
Geen overlapping bestemmingsplan en beheersverordening	3.39		Het tweede lid van artikel 3.39 lift mee met het overgangsrecht voor een bestemmingsplan dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet van kracht is (zie afdeling 11.1 en de aanvullende bepaling in artikel 11.73, tweede en derde lid, en de bijbehorende toelichting). Voor het eerste lid is niet voorzien in overgangsrecht, omdat voor beheersverordeningen niet voorzien in overgangsrecht voor lopende procedures.
Hoofdstuk 4 Algemene regels en specifieke aanwijzingen			

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
<i>Afdeling 4.1 Algemene regels en aanwijzingen van de provincie</i>			
Grondslag voor stellen regels bij provinciale verordening over de inhoud van bestemmingsplan	4.1, eerste en tweede lid	2.22 en 2.23	PM overleg met bestuurlijke partners over noodzaak overgangsrecht loopt nog
Vorbereidingsbescherming doel verordening	4.1, derde lid	4.15	Hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel bevat een wijziging van de in het Staatsblad opgenomen regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet. In deze consultatieversie is nog niet voorzien in overgangsrecht voor het voorbereidingsbesluit. Nader wordt bezien of een specifieke overgangsrechtelijke bepaling nodig is.
Beoordelingsregels afwijkvergunning	4.1, derde lid	4.5	De provinciale omgevingsverordening kent net als de provinciale verordening Ruimte de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van de in die verordening gestelde regels. Op een lopende procedure om te beslissen op een aanvraag tot vergunningverlening is het algemene overgangsrecht in afdeling 11.1 van toepassing. PM overleg met bestuurlijke partners over noodzaak overgangsrecht loopt nog
Grondslag algemene maatregel van bestuur voor regels over de provinciale verordening ruimte	4.1, vierde lid	2.24, 2.25 en 2.27	In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) zijn regels opgenomen over de provinciale verordening ruimte. Het Bro en Barro komen te vervallen. In hoofdstuk 7 van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden regels gesteld over de provinciale omgevingsverordening. Voor zover voor de vervanging van de huidige regels in het Barro en Bro overgangsrecht nodig zou zijn, wordt dit opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.
Verklaring voorbereiding verordening	4.1, vijfde lid	4.15	Hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel bevat een wijziging van de in het Staatsblad opgenomen regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet. In deze consultatieversie is nog niet voorzien in overgangsrecht voor het voorbereidingsbesluit. Nader wordt bezien of een specifieke overgangsrechtelijke bepaling nodig is.
Ontheffing bij belemmering gemeentelijk ruimtelijke beleid wegens bijzondere omstandigheden	4.1a, eerste lid	2.32, eerste en vijfde lid	De provinciale verordening Ruimte kent een ontheffingsmogelijkheid voor het geval gemeentelijk ruimtelijk beleid door de regels in die verordening onevenredig wordt belemmerd. De Omgevingswet kent een identieke ontheffingsmogelijkheid. De ontheffing wordt aangevraagd: op een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende aanvraag is afdeling 11.1 van toepassing (overgangsrecht met eerbiedigende werking voor besluiten op aanvraag). Onder die eerbiedigende werking valt ook het beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor verleende ontheffingen is voorzien in overgangsrecht in artikel 11.80 (overgangsrecht ruimtelijke ontheffing provinciale verordening).
Ontheffing van instructieregels	4.1a, tweede lid	5.19 in samenhang met 2.32	Deze specifieke procedurebepaling vergt geen afzonderlijk overgangsrecht.
Aanwijzing inhoud bestemmingsplan	4.2	2.33, tweede lid,	De provinciale aanwijzing voor de inhoud van bestemmingsplan keert in de Omgevingswet terug als een

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
(provinciaal belang)		onder a	provinciale instructie voor de inhoud van een omgevingsplan (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 108-110). Voor een aanwijzing, waarvoor de totstandkomingsprocedure nog lopende is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt het overgangsrecht in afdeling 11.1. Voor een al geldende aanwijzing, waaraan op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet (volledig) uitvoering is gegeven, geldt het overgangsrecht in artikel 11.81 (overgangsrecht provinciale ruimtelijke aanwijzing).
Vorbereidingsbescherming	4.2, derde lid	4.16, eerste lid	Hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel bevat een wijziging van de in het Staatsblad opgenomen regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet. In deze consultatieversie is nog niet voorzien in overgangsrecht voor het voorbereidingsbesluit. Nader wordt bezien of een specifieke overgangsrechtelijke bepaling nodig is.
<i>Afdeling 4.2 Algemene regels en aanwijzingen van het Rijk</i>			
Grondslag algemene maatregel van bestuur voor regels over: het bestemmingsplan, het inpassingsplan, de omgevingsvergunning om daarvan af te wijken, de beheersverordening, en de ontheffing van de provinciale verordening	4.3, eerste en tweede lid	2.24 2.25	In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) zijn de hier bedoelde regels opgenomen over onder andere het bestemmingsplan, inpassingsplan en de provinciale ruimtelijke verordening. Het Bro en Barro komen te vervallen. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden regels gesteld over de nieuwe instrumenten, zoals het omgevingsplan en de omgevingsverordening. Voor zover voor de vervanging van Barro en Bro overgangsrecht nodig blijkt, wordt dit opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Dit geldt ook een eventueel na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog doorlopende 'inachtnemingstermijn' als bedoeld in het tweede lid.
Bescherming te realiseren doel algemene maatregel van bestuur	4.3, derde lid	2.24 2.25	Regels als bedoeld in dit artikellid zijn (alleen) gesteld in (artikel 5, tweede lid, van) het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt).
Vorbereidingsbesluit	4.3, vierde lid	4.16, tweede lid	Hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel bevat een wijziging van de in het Staatsblad opgenomen regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet. In deze consultatieversie is nog niet voorzien in overgangsrecht voor het voorbereidingsbesluit. Nader wordt bezien of een specifieke overgangsrechtelijke bepaling nodig is.
Voorhangprocedure algemene maatregel van bestuur	4.3, vijfde lid	23.5	De Omgevingswet kent een voorhangprocedure voor amvb's op grond van de Omgevingswet. Die geldt ook voor de in het voorgenomen Besluit kwaliteitseisen leefomgeving op te nemen instructieregels voor de nieuwe instrumenten, die in de plaats komen van de Wro-instrumenten.
Ontheffing bij belemmering gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden	4.3a, eerste lid	2.32, tweede lid	De Wro kent een ontheffingsmogelijkheid voor het geval gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk beleid door de regels in de 4.3-amvb onevenredig wordt belemmerd. De Omgevingswet kent een vergelijkbare ontheffingsmogelijkheid. Voor verleende ontheffingen is voorzien in overgangsrecht (artikel 11.82 (overgangsrecht ruimtelijke ontheffing Rijk). De ontheffing wordt verleend op aanvraag. Op een op het

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
			moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende aanvraag voor ontheffing is afdeling 11.1 van toepassing (overgangsrecht met eerbiedigende werking voor besluiten op aanvraag).
Ontheffing voor afwijkvergunning	4.3a, tweede lid	5.19 in samen-hang met 2.32	Deze specifieke procedurebepaling vergt geen afzonderlijk overgangsrecht.
Aanwijzing inhoud bestemmingsplan (nationaal belang)	4.4	2.34	De aanwijzing door 'het Rijk' voor de inhoud van het bestemmingsplan respectievelijk de provinciale ruimtelijke verordening keert in de Omgevingswet terug als een instructie voor de inhoud van het omgevingsplan, respectievelijk de omgevingsverordening (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, § 4.2.6, met name blz. 108-110). Voor een aanwijzing, waarvoor de totstandkomingsprocedure nog lopende is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt het overgangsrecht in afdeling 11.1 (overgangsrecht voor ambtshalve besluiten met toepassing van afdeling 3.4 Awb). Voor een al geldende aanwijzing, waaraan op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet (volledig) uitvoering is gegeven, geldt het overgangsrecht in artikel 11.83 (overgangsrecht ruimtelijke aanwijzing door het Rijk).
Vorbereidingsbesluit	4.4, derde lid	4.16, tweede lid	Hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel bevat een wijziging van de in het Staatsblad opgenomen regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet. In deze consultatieversie is nog niet voorzien in overgangsrecht voor het voorbereidingsbesluit. Nader wordt gezien of een specifieke overgangsrechtelijke bepaling nodig is.
Hoofdstuk 5 Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden (gereserveerd)			
Hoofdstuk 6 Financiële bepalingen			
<i>Afdeling 6.1 Tegemoetkoming in schade</i>			
Hoofdstuk 15 (schade) wordt via hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel ingevuld. Zie voor een toelichting op de toekomstige planschaderegeling de toelichting bij dat onderdeel van hoofdstuk 1.			
Toekenning planschade op aanvraag	6.1	15.1, 15.7 en 15.9	Het moment waarop een aanvraag kan worden ingediend (vierde en vijfde lid van artikel 6.1 Wro), wijzigt in de Omgevingswet.
Normaal maatschappelijk risico	6.2	15.6, eerste lid	
Voorzienbaarheid en voorkomen van schade	6.3	15.5	Risicoaanvaarding is nader uitgewerkt in artikel 15.5.
Heffen van rechten (leges) indienen aanvraag tegemoetkoming	6.4	Afdeling 13.1	
Voor rekening verzoeker laten van schade	6.4a	15.8	
Vergoeding kosten rechtsbijstand en andere bijstand en wettelijke rente	6.5	-	

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Planschade bij uitoefening bevoegdheid door provincie of Rijk	6.6	15.7	
Grondslag voor regels omtrent indiening, motivering en wijze van beoordeling van aanvraag voor tegemoetkoming in de schade	6.7	15.9	In hoofdstuk 6, afdeling 6.1, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zijn regels opgenomen over de aanvraag tegemoetkoming schade en de behandeling en beoordeling van die aanvraag. Via het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden voorzien in vervangende regels.
<i>Afdeling 6.2 Vergoeding van hogere kosten van de gemeente</i>			
Vergoeding hogere kosten op verzoek van de gemeente	6.8 en 6.9	13.4	In afdeling 6.2 (de artikelen 6.8 en 6.9) van de Wro is een regeling opgenomen voor vergoeding van zogenaamde hogere plankosten. Deze regeling is ongewijzigd overgenomen in afdeling 13.2 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 541). Toekenning van een vergoeding vindt plaats op verzoek. Voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet al wel ingediend, maar nog niet afgehandeld verzoek, geldt het algemene procedurele overgangsrecht van afdeling 11.1.
<i>Afdeling 6.4 Grondexploitatie</i>			
Vaststellen exploitatieplan voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplannen	6.12, eerste lid	12.1, eerste lid	De Wro kent een regeling voor verhaal van grondexploitatiekosten langs publiekrechtelijke weg met behulp van de vaststelling van een exploitatieplan. In afdeling 6.2 (artikel 6.2.1) Bro is uitvoering gegeven aan deze amvb-grondslag. In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet wordt niet meer gewerkt met een afzonderlijk exploitatieplan, maar wordt het publiekrechtelijke verhaal van grondexploitatiekosten opgenomen in het besluit waar dit kostenverhaal bij hoort. Zie voor een beschrijving op hoofdlijnen van de wijzigingen van de nieuwe Omgevingswet-systematiek ten opzicht van de Wro-systematiek: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 200 en volgende en voor de artikelsgewijze toelichting blz. 533 en volgende. Bij een omgevingsplan komt dus geen afzonderlijk exploitatieplan, maar bij een wijziging van het omgevingsplan kunnen daarin exploitatieregels worden opgenomen. In artikel 11.73, eerste lid, onder e, is bepaald dat exploitatieplannen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht zijn, deel gaan uitmaken van het omgevingsplan. Bij een omgevingsvergunning of projectbesluit, waar kostenverhaal aan de orde is, wordt dit voortaan geregeld in exploitatievoorschriften. Er wordt niet voorzien in overgangsrecht voor een exploitatieplan dat betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een bouwplan (afwijkactiviteit) of op een projectbesluit voor een bouwplan.
Gevallen waarin geen exploitatieplan wordt vastgesteld	6.12, tweede lid	12.1, vijfde lid	In afdeling 6.2 (artikel 6.2.1a) Bro is onder de Omgevingswet uitvoering gegeven aan deze amvb-grondslag. In hoofdstuk 6 van het voorgenomen Omgevingsbesluit wordt uitvoering gegeven aan de

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
			vervangende grondslag in de Omgevingswet.
Delegatie aan college van burgemeester en wethouders	6.12, derde lid	-	De Omgevingswet kent geen specifieke delegatiebepaling voor het verhaal van grondexploitatiekosten. Die bevoegdheid wordt rechtstreeks neergelegd bij het bevoegd gezag.
Gelijktijdige bekendmaking exploitatieplan met onderliggende besluit	6.12, vierde lid	-	In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet is een dergelijke bepaling overbodig. Immers, het exploitatieplan is geen zelfstandig besluit meer bovenop het onderliggende besluit.
Intergemeentelijk exploitatieplan	6.12, vijfde lid	-	In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet ontbreekt een dergelijke bepaling. Dit laat onverlet dat in voorkomende gevallen meerdere bevoegd gezagen een gezamenlijk besluit kunnen nemen met daarin 'intergemeentelijke' – dus per gemeente identieke – exploitatieregels of –voorschriften.
Inhoud van het exploitatieplan	6.13	12.5 12.6	Het exploitatieplan uit de Wro bevat ondermeer een kaart van het exploitatiegebied en een exploitatieopzet. De exploitatieregels of –voorschriften uit de Omgevingswet kennen eveneens een duidelijke begrenzing van het exploitatiegebied en een exploitatieopzet. Beide wettelijke regelingen kennen een grondslag voor een nadere uitwerking van de inhoud van de exploitatieopzet bij algemene maatregel van bestuur.
Procedure exploitatieplan	6.14	-	In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet is een dergelijke bepaling overbodig. De exploitatieregels of -voorschriften vormen geen zelfstandig besluit, maar volgen de procedure voor het besluit waarvan zij deel uitmaken. Voor zover de totstandkomingsprocedure (op onderdelen) wijzigt, geldt voor lopende procedures het algemene procedurele overgangsrecht in afdeling 11.1.
Periodieke herziening exploitatieplan	6.15	12.7	In de nieuwe systematiek van de Omgevingswet is de herzieningsperiode verruimd van eens per jaar naar om het jaar (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 538).
Begrenzing kostenverhaal	6.16	12.8, tweede lid	In (hoofdstuk 6 van) het voorgenomen Omgevingsbesluit worden nadere regels gesteld over grondexploitatie.
Verhaal van exploitatiebijdrage in omgevingsvergunning voor het bouwplan	6.17		
Uitgiftecategorieën voor het bepalen van de exploitatiebijdrage	6.18		
Berekening exploitatiebijdrage	6.19		
Afrekening exploitatiebijdrage	6.20	12.9	De regeling inclusief de termijn voor afrekening van de exploitatiebijdrage na een herberekening blijft ongewijzigd. De afrekening (nacalculatie) van de exploitatieregeling wordt in de nieuwe systematiek van de Omgevingswet op amvb-niveau geregeld in hoofdstuk 6 van het voorgenomen Omgevingsbesluit. Net als onder de Wro vergt de afrekening in de nieuwe systematiek van de Omgevingswet een afzonderlijk besluit, waartegen beroep open staat. Voor een afrekeningsbesluit dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet al in

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
			voorbereiding respectievelijk al inwerkinggetreden is, geldt het overgangsrecht in afdeling 11.1.
Sanctionering bij overschrijding betalingstermijn	6.21	12.11	De Omgevingswet kent een vergelijkbare regeling als de Wro om de betaling van de exploitatiebijdrage te garanderen. Zie de (in dit wetsvoorstel gewijzigde) tekst en toelichting bij artikel 12.11. Door niet te voorzien in overgangsrecht, kan de nieuwe regeling na inwerkingtreding in voorkomende gevallen ook worden toegepast op een verschuldigde exploitatiebijdrage, die onder de Wro is vastgesteld.
Verstrekken financiële bijdrage	6.22	12.10	Deze bepaling blijft (met uitzondering van een enkele kleine redactionele wijziging) ongewijzigd. Voor de aanspraak op een bijdrage van de gemeente is geen overgangsrecht nodig. Die aanspraak geldt conform het vigerende exploitatieplan, waarvoor is voorzien in overgangsrecht (zie hierboven bij artikel 6.12, eerste lid, Wro).
Exploitatie-verordening	6.23	12.3	Artikel 6.23 Wro bepaalt dat de gemeenteraad een verordening kan vaststellen voor de totstandkoming en de inhoud van een (anterieure of posterieure) overeenkomst over de grondexploitatie. Ook in de nieuwe systematiek van de Omgevingswet kan voor het verhaal van grondexploitatiekosten gewerkt worden met zo'n overeenkomst (zie artikel 12.4).
Inhoud overeenkomst over grondexploitatie	6.24	12.4	Artikel 12.4 Omgevingswet is ontleend aan artikel 6.24 Wro (met één relevante wijziging, zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 536). Voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet afgesloten overeenkomsten wordt voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking (zie artikel 11.84 (Eerbiedigende werking grondexploitatieovereenkomsten))
Toepassing afdeling 6.4 Wro door provincie of Rijk	6.25	12.3	In de nieuwe systematiek wordt de bevoegdheid tot toepassing van de grondexploitatieregeling van hoofdstuk 12 rechtstreeks belegd bij het bevoegde gezag. Grondexploitatieovereenkomsten die deel uitmaken van een provinciaal of Rijksinpassingsplan of een door gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu verleende omgevingsvergunning, liften mee met het overgangsrecht voor het inpassingsplan of voor de omgevingsvergunning.
Hoofdstuk 7 Handhaving en toezicht op de uitvoering			
Aanwijzing bevoegd gezag handhaving	7.1, eerste en tweede lid	18.2	Bij de handhaving van de bij of krachtens de Omgevingswet vervult – net als bij de Wro – het college van burgemeester en wethouders een overwegende rol. Dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op de naleving van het omgevingsplan (als één van de 'overige gevallen' als bedoeld in artikel 18.2, vierde lid).
Toezichts- en handhavings-bevoegdheden en kwaliteitseisen uitvoering	7.1, derde lid	Hoofdstuk 18	Artikel 7.1 Wro verklaart grote delen van hoofdstuk 5 Wabo van toepassing voor de handhaving van de Wro. Hoofdstuk 5 Wabo is (met enkele vooral redactionele wijzigingen) overgenomen in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet, inclusief de nieuwe VTH-bepalingen. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 56 en 238 en volgende. Zie voorts afdeling 18.3 in hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel.

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevings-wet	Toelichting
Verbod gebruik grond of bouwwerk in strijd met een voorbereidings-besluit of een verklaring	7.2, onder a	-	Binnen de systematiek van de Omgevingswet is afgezien van dergelijke algemene of specifieke verbodsbepalingen, m.u.v. paragraaf 5.1.1 en artikel 12.11. De Omgevingswet bevat vele ge- en verboden, die allemaal bestuursrechtelijk en strafrechtelijk gehandhaafd kunnen worden zonder zo’n expliciete verbodsbepaling. Op het niveau van de uitvoeringsregelgeving komen dergelijke expliciete verbodsbepalingen wel frequent voor.
Verbod gebruik grond of bouwwerk in strijd met krachtens de Wro gestelde regels	7.2, onder b	-	
Hoofdstuk 8 Bezwaar en beroep			
Afdeling 8.1 Bezwaar en beroep			
Beperking beroepsgronden	8.2, eerste lid	16.85	Artikel 16.85 voorziet in een eenduidige en eenvoudige regeling van bundeling van beroep en vervangt daarmee onderling verschillende regelingen van dit onderwerp in de bestaande wetgeving (onder meer artikel 6.5 Wabo en de artikelen 8.2, eerste lid, en 8.3, vierde lid, Wro). Deze bestaande Wro-beperking van beroepsgronden lift mee met het overgangsrecht voor lopende procedures (zie afdeling 11.1).
Beslistermijn Afdeling bestuurs-rechtspraak	8.2, tweede lid	16.87	De rechterlijke beslistermijn van twaalf maanden voor beroep tegen een zestal ruimtelijke ordeningsbesluiten wordt in de Omgevingswet gehalveerd tot zes maanden voor het projectbesluit, dit onder andere naar aanleiding van de positieve ervaringen (de haalbaarheid) van een verkorte beslistermijn bij de Tracéwet en de Chw. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 187, 236, 263, 517-518 en 576-577.
Vorrangsregeling beroepszaken ruimtelijke besluiten	8.2, derde lid	-	
Belanghebbende bij besluit over grondexploitatie	8.2, vierde lid	-	
Aanmerken als één besluit voor beroep	8.3	16.85	Artikel 16.85 voorziet in een eenduidige en eenvoudige regeling van bundeling van beroep en vervangt daarmee onderling verschillende regelingen van dit onderwerp in de bestaande wetgeving (onder meer artikel 6.5 Wabo en de artikelen 8.2, eerste lid, en 8.3, vierde lid, Wro).
Opschortende werking beroep door voorlopige voorziening	8.4	-	
Bestuurlijke lus	8.4a t/m 8.4f	-	Voor nooit in werking getreden artikelen (zie Kamerstukken I 2010/11, 31 546, nrs. G en H) hoeft uiteraard niet in overgangsrecht te worden voorzien.
Afdeling 8.2. Advisering inzake beroepen			
Oprichten en statuten StAB	8.5	17.10	De adviserende rol van de Stichting Advisering Bestuurs-rechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) bij beroepszaken wordt onder de Omgevingswet gecontinueerd en verbreed van milieu en ruimtelijke ordening naar de hele fysieke leefomgeving. Zie
Deskundigenbericht	8.6		
Onpartijdigheid en onafhankelijkheid	8.7		

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
Subsidie voor taakuitoefening stichting	8.8		Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.17.4 en blz. 581. Voor lopende beroepszaken voor Wro-besluiten is het voor het deskundigenbericht niet nodig om te voorzien in (aanvullend) overgangsrecht.
Hoofdstuk 9 Planologische organen			
<i>Afdeling 9.1 Planologische commissies</i>			
Provinciale planologische commissie	9.1	-	Een wettelijke plicht tot het instellen van provinciale planologische commissie en het vaststellen van een verordening voor zo'n commissie komt niet terug in de Omgevingswet. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, § 4.17.5. Met het intrekken van de Wro vervalt ook de verordening ex artikel 9.1, tweede lid, Wro van rechtswege. Als een provinciebestuur de bestaande commissie wil continueren na inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan zal het zelf tijdig moeten voorzien in een hernieuwde vaststelling van de commissie en verordening. Als krachtens de huidige verordening een adviesplicht geldt voor een op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet in voorbereiding zijnde planologisch besluit, dan blijft die adviesplicht gelden krachtens het overgangsrecht met eerbiedigende werking voor lopende procedures.
<i>Afdeling 9.2 Ruimtelijk planbureau</i>			
Ruimtelijk planbureau & Begeleidingscommissie	9.3 9.4	-	Afdeling 9.2 Wro, opgenomen in de Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels voor de ruimtelijke ordening (Stb. 2006, nr. 566), is nooit inwerkinggetreden. Het <i>Ruimtelijk Planbureau</i> is in mei 2008 samengevoegd met het <i>Milieu- en Natuurplanbureau</i> tot het Planbureau voor de Leefomgeving. Dit planbureau is en wordt niet wettelijk geregeld. De huidige regeling is opgenomen in het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu 2012. In artikel 20.18, eerste lid, van de Omgevingswet wordt een taak opgedragen aan het Planbureau voor de Leefomgeving. Uiteraard hoeft voor een nooit inwerkinggetreden regeling niet in overgangsrecht te worden voorzien.
Hoofdstuk 10 Slotbepalingen			
Jaarplan en verslag bestuursrechtelijke handhaving	10.1	-	Deze verplichting komt overeen met artikel 7.7 Besluit omgevingsrecht. Een vergelijkbare bepaling zal worden opgenomen in afdeling 11.2 van het voorgenomen Omgevingsbesluit.
Grondslag verlenen toegang tot terreinen en gebouwen, niet zijnde woningen	10.2	-	Deze grondslag ziet op het verlenen van toegang aan personen die geen toezichthouder zijn (als bedoeld in artikel 18.7 van de Omgevingswet). Op basis van deze grondslag geldt de 'Aanwijzing van functionarissen krachtens artikel 69, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening' van 19 augustus 1966 (laatstelijk gewijzigd Stsc. 2008, 122). Toegang kan worden verleend voor bijvoorbeeld een inventarisatie van de feitelijke situatie voor het opstellen van een bestemmingsplan of inpassingsplan. Van de wettelijke grondslag in het tweede lid van artikel 10.2 is nooit gebruik gemaakt.
Grondslag opstellen	10.3	-	Op dit moment is geen rijksbestemmingsplan opgesteld of

Wet ruimtelijke ordening	Artikel Wro	Artikel Omgevingswet	Toelichting
rijksbestemmingsplan voor buiten gemeentelijk of provinciaal ingedeeld gebied			in voorbereiding. Een rijksbestemmingsplan voor de Noordzee is ooit wel overwogen (naar aanleiding van een motie, zie Kamerstukken II 2010/11, 29 675, nr. 54), maar hiervan is destijds afgezien (zie Kamerstukken II 2010/11, 29 675, nr. 118). De Omgevingswet kent niet een 'rijksomgevingsplan'. Het Integraal Beheerplan Noordzee (IBN) 2015 voorziet in deze coördinerende rol. Dit plan gaat deel uitmaken van de Nationale Omgevingsvisie (strategische deel) resp. het nationale waterprogramma (programmatisch deel met maatregelen).
Vrijstelling bij KB van aanleg van werken voor de landsverdediging	10.4	19.19	Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de Omgevingswet. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 597.
Vrijstelling kosten van legalisatie en griffiekosten	10.5	-	Een vergelijkbare bepaling is niet opgenomen in de Omgevingswet.
Kosten van de gemeente of de provincie als gevolg van de uitvoering van de wet	10.6	-	Een vergelijkbare bepaling is niet opgenomen in de Omgevingswet.
Grondslag regels bij algemene maatregel van bestuur ter nakoming van internationale verplichtingen	10.7	4.20 16.89 20.4 20.7 20.9 23.1	De Omgevingswet bevat meerdere delegatiegrondslagen ter implementatie van internationale verplichtingen bij algemene maatregel van bestuur. De grondslag in artikel 10.7 Wro is overigens (alleen?) benut voor implementatie van de Dienstenrichtlijn ²⁴² . De Bro-bepaling die erop ziet dat geen regels worden gesteld louter uit oogpunt van concurrentie-beperking keert terug in PM.
Grondslag nadere regels bij algemene maatregel van bestuur voor een goede uitvoering van de Wro	10.8	-	Een vergelijkbare brede delegatiegrondslag is niet opgenomen in de Omgevingswet. De Omgevingswet kent voldoende (toegesneden) delegatiegrondslagen om een goede uitvoering zo nodig nader te reguleren.
Nahang algemene maatregel van bestuur	10.9	-	In de Omgevingswet is geen nahangverplichting, maar een voorhangverplichting opgenomen. Ook wordt het parlement geïnformeerd over de inwerkingtreding van algemene maatregelen van bestuur (Zie artikel 23.5, en de Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 6-7 en nr. 23, blz. 3-4 en 8-9).
Vijfjaarlijkse evaluatie Wro	10.10	-	De Wro kent de (gangbare) evaluatietermijn van vijf jaar, lopend vanaf de datum van inwerkingtreding: 1 juli 2008. Gelet op het totstandkomingsproces en a.s. inwerkingtreding van de Omgevingswet is tweemaal een zogenaamde ex-durante evaluatie uitgevoerd door het PBL.
Nummering en lettering	10.11		
Inwerkingtreding Wro	10.12		
Citeertitel	10.13		

²⁴² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEG L 376).