

Vergaderjaar 2013–2014

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 januari 2014 en het nader rapport d.d. 16 juni 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 juli 2013, no. 13.001568, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 juli 2013, nr. 13.001568, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 januari 2014, nr. W14.13.0235/IV bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Op

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de opmerkingen van de Afdeling ga ik mede namens de hiervoor genoemde bewindspersonen in het navolgende in.

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------------------------|-------------------------------------------------|------------|
| Deel A | | 10 |
| 1. | Inleiding | 10 |
| 2. | Beoordeling doelstellingen voorstel | 12 |
| Deel B | | 54 |
| 3. | Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten | 54 |
| 4. | Instrumenten | 73 |
| 5. | Taken en bevoegdheden van bestuursorganen | 105 |
| 6. | Handhaving | 127 |
| 7. | Rechtsbescherming | 135 |
| 8. | Overige onderwerpen | 145 |
| Deel C | | 151 |
| 9. | Wetstechnische opmerkingen | 151 |
| Redactionele bijlage | | 171 |

Samenvatting hoofdpunten advies

Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering voor een herziening van het omgevingsrecht². Daarin is ingegaan op de aanpak van een dergelijk omvangrijk wetgevingsproject en de noodzaak van daaraan voorafgaande probleemanalyse en onderzoek. Korthedshalve wordt naar de voorlichting verwezen.

De regering heeft gekozen voor een volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak van vereenvoudiging van wetgeving. Zij heeft onderzocht hoe de regering het maatschappelijk doel en de verbeterdoelstellingen van het voorstel wil bereiken. Daarbij gaat zij in op de verhouding van de gekozen ontwerpprincipes tot kwaliteitseisen waaraan een wet moet voldoen. In deze samenvatting staan de belangrijkste bevindingen.

De regering heeft gekozen voor een zodanig brede aanpak van de herziening dat de voorgestelde bepalingen weinig houvast zullen bieden bij een integrale afweging van belangen in concrete gevallen, zoals dit beoogd wordt. De regeling van het materiële omgevingsrecht zal vrijwel geheel plaats vinden in uitvoeringsregelingen. De regering kiest met het voorliggend voorstel vooral voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Daarbij krijgen zij ook een groot aantal instrumenten om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken. Hoewel de mate van flexibiliteit nog precies uit de uitvoeringsregelingen zal moeten blijken, moet nu al worden vastgesteld dat als op grote schaal van deze afwijkingmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit ongewenst; dan gaat flexibiliteit voor rechtszekerheid. Bovendien is het, gelet op de geldende Europese richtlijnen, niet mogelijk om op alle beoogde terreinen flexibiliteit te bieden.

De vaststelling bij wet van algemene uitgangspunten, zoals beginselen en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, geeft

² Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3).

richting aan de uitleg en toepassing van regels door bestuursorganen en rechters. Het leidt tot harmonisering van beleid en uitvoering en draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Alleen al om die reden ligt verankering van deze uitgangspunten in de wet in formele zin in de rede.

Het voorstel doet onvoldoende recht aan de medewetgevende rol van het parlement. Het vaststellen van ingrijpende algemeen verbindende voorschriften door regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, is een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland. Ook om die reden zouden essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin neergelegd moeten worden. Het omgevingsrecht bevat immers belangrijke, bindende voorschriften die ingrijpen in het dagelijks leven van burgers en de activiteiten van bedrijven.

De Afdeling constateert voorts dat het oogmerk dat het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden aan het huidige, niet overal wordt gerealiseerd. Belangrijke voorschriften inzake handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen.

De Afdeling adviseert derhalve om onder meer de EU-beginselen die het nationale beleid en regelgeving richting geven en de toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, in het voorstel op te nemen. Ook zouden waar mogelijk materiële normen en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming daarin moeten worden vastgelegd. Voorts adviseert de Afdeling om nader te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen. Ten slotte zou onderzocht moet worden of alle afwijkingsmogelijkheden die thans in het voorstel over de volle breedte van het omgevingsrecht worden toegekend ook werkelijk noodzakelijk zijn. Het voorstel zou materiële en procedurele waarborgen moeten omvatten die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert.

In het voorgestelde wettelijk stelsel worden de bestuursorganen van alle bestuurslagen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen. Uit de wet zelf zou echter moeten blijken welke overheidsinstantie waartoe en onder welke voorwaarden bevoegd is. Nu lijkt het voorstel op uiteenlopende en – althans zo lijkt het – deels tegengestelde uitgangspunten te zijn gebaseerd voor zover het de taak- en bevoegdheidsverdeling over de verschillende bestuursniveaus betreft. Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet, op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau.

Het voorstel biedt vooralsnog onvoldoende houvast voor de beoogde integrale afweging van belangen. Veelal is niet duidelijk wie waartoe bevoegd is en welke instrumenten onder welke voorwaarden wel of niet mogen worden ingezet. Pas in de uitvoeringsregelingen zal die duidelijkheid kunnen worden geboden. De vraag in hoeverre de voorgestelde regeling zal bijdragen aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelstelling en de verbeterdoelstellingen, kan nu dan ook nog niet worden

beantwoord. De Afdeling onderkent dat een groot project als de Omgevingswet slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerpamvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.

Tegen de achtergrond van deze overwegingen komt de Afdeling tot het oordeel dat het voorstel in verband met de gemaakte opmerkingen nader dient te worden overwogen.

1. Op weg naar een nieuw stelsel van omgevingsrecht

Het kabinet werkt, samen met bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties, aan een nieuw stelsel van regels voor de fysieke leefomgeving. Dit nieuwe stelsel beoogt te voorzien in overzichtelijke, samenhangende en efficiënte regels voor een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Het vormt het wettelijk fundament voor een maatschappelijke beweging die nu al is ingezet. Een beweging naar duurzame ontwikkeling, waarvoor veel partijen in ons land zich verantwoordelijk voelen. Een beweging die economische ontwikkeling verbindt met een veilige en gezonde leefomgeving en een goede kwaliteit van de leefomgeving. In het nieuwe stelsel staan de te bereiken doelen in de leefomgeving centraal en bieden de regels ruimte en houvast om die doelen te realiseren.

Met het nieuwe stelsel kan ook sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen als transformatie van de woningmarkt, krimp en leegstand. Ook nieuwe opgaven, die bijvoorbeeld voortvloeien uit het Energieakkoord, kunnen sneller en beter worden opgepakt, onder meer door een samenhangende benadering en door belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de besluitvorming over projecten. Per saldo moet het nieuwe stelsel leiden tot een stevige vermindering van de regeldruk.

De aanpak is erop gericht dat het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht eenvoudiger en beter wordt dan het huidige doordat het:

- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroot,
- uitgaat van een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; het stimuleert innovatie en een actieve aanpak om kwaliteitsdoelen voor de leefomgeving te halen; en het maakt het mogelijk om succesvolle instrumenten, zoals een programmatische aanpak, op meer terreinen in te zetten als dat wenselijk is,
- de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de leefomgeving; door – waar dat kan – ruimte te bieden voor gebiedsgericht maatwerk en te zorgen voor duidelijkheid en landelijke uniformiteit, waar dat efficiënt is of moet,
- de besluitvorming versnelt en verbetert over activiteiten en projecten in de leefomgeving; het legt de basis voor een vermindering van de onderzoekslasten voor plannen, activiteiten en projecten, deelt bevoegdheden helder toe en zorgt voor duidelijke procedures met waarborgen voor effectieve inspraak en rechtsbescherming.

Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmaverschuiving: van een traditionele bescherming van de leefomgeving via een werende benadering van activiteiten in de leefomgeving, naar een beleidscyclus

waar de continue zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en adequaat kan worden opgetreden als dat nodig is. Dit sluit aan bij de dynamiek in de leefomgeving en de samenleving. Dat vraagt, naast landelijke normen, om regels die bestuursorganen in staat stellen om besluiten te nemen die voorzien in samenhangende en gebiedsgerichte oplossingen.

Het stelsel van regels schept daarvoor de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden. De doelen en effecten zullen vooral gestalte moeten krijgen in de praktijk. Essentieel is immers de wijze waarop in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium wordt omgegaan. Bij de toepassing zullen de uitgangspunten van de stelselherziening en de hierboven geschetste benadering centraal moeten staan. Dat zal bij bestuursorganen, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, tot een verandering in houding en gedrag leiden.

Belangrijk is ook de bredere toepassing van ICT, waardoor het eenvoudiger en goedkoper wordt om kennis te nemen van de geldende regels, om digitaal aanvragen of meldingen te doen en gebruik te maken van beschikbare gegevens over onderzoek en monitoring van (onderdelen van) de leefomgeving. Daarnaast werkt het kabinet aan de verbetering en professionalisering van uitvoering, toezicht en handhaving door overheden. Ook die elementen dragen bij aan een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en minder lasten voor burgers, bedrijven en overheden.

2. Een samenhangend, eenduidig en inzichtelijk stelsel

Het bestaande omgevingsrecht is niet als stelsel ontworpen. Voor diverse onderdelen van de leefomgeving zijn in de loop van de tijd afzonderlijke beleidskaders en regels vastgesteld. Zo ontstonden aparte stelsels voor het bouwen, de ruimtelijke ordening, de aanpak van water-, bodem- en luchtverontreiniging, het aanleggen of beheren van infrastructuur en de bescherming van zaken, infrastructuur, dieren, planten of gebieden. Ook voor belangen als veiligheid, hinder of gezondheid zijn specifieke stelsels ontworpen, bijvoorbeeld voor geluid en externe veiligheid. Al die verschillende stelsels richten zich op een specifiek deel, facet of belang van de leefomgeving. Ook de omvangrijke Europese wetgeving, die met regelmaat wordt herzien en moet worden geïmplementeerd in nationale regelgeving, is overwegend sectoraal opgebouwd.

Veel onderdelen van de leefomgeving zijn echter nauw met elkaar verweven. Zeker in een klein en dichtbevolkt land als Nederland – met veel uiteenlopende activiteiten, functies en kwetsbare belangen – blijkt die verwevenheid keer op keer, bij iedere beslissing die wordt genomen. Afwegingen die moeten worden gemaakt zijn dan ook lastig en vereisen veel juridisch inzicht en bestuurskracht. Via de ruimtelijke ordeningswetgeving is de beschikbare ruimte steeds opnieuw verdeeld. Voor de ontwikkeling van gebieden en een effectieve aanpak van problemen blijkt steeds meer het belang om zowel op lokaal, rijks- als Europees niveau de zaken meer in samenhang te bezien en kaders te integreren dan wel in betere harmonie te ontwerpen.

Ondanks veel kleine verbeteringen op deelterreinen is en blijft het bestaande omgevingsrecht tot nu toe sterk versnipperd. Hierdoor gelden verschillende normen, die vanuit verschillende doelen zijn gesteld en die in een concrete casus bij elkaar komen, bijvoorbeeld bij het bouwen van energiezuinige woningen aan de rand van de stad, in de nabijheid van wegen, water en natuur. Het samenspel van die verschillende kaders en regels leidt in de praktijk vaak tot suboptimale oplossingen. Ook zijn vergelijkbare stelsels soms op verschillende wijze vormgegeven. De

geldende regels zijn bijvoorbeeld verspreid over meerdere niveaus van regelgeving: soms op wetsniveau, dan weer op amvb-niveau, soms op het niveau van ministeriële regelingen en soms in lokale verordeningen en plannen. Dit betekent dat gebruikers vaak meerdere bronnen naast elkaar moeten raadplegen om een compleet beeld van de toepasselijke eisen te krijgen. Deze verschillen maken de regels niet inzichtelijk en de toepassing ingewikkeld. Die complexiteit werkt door in besluitvorming, uitvoering, handhaving en ook in de mate van maatschappelijk initiatief en innovatie. Doelen worden niet of niet efficiënt bereikt. Het begrip voor gestelde normen en het draagvlak voor naleving kan zelfs onder druk komen te staan. Dit leidt tot maatschappelijke verstarring.

Het bestaande omgevingsrecht is omvangrijk. Alleen al op rijksniveau gaat het om meer dan 4700 artikelen verspreid over meer dan 35 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur en 120 ministeriële regelingen. Een eenduidig en inzichtelijk stelsel vraagt dan ook om een heldere ordening. In het voorgestelde stelsel bevat één wet de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. De wet vormt daarmee de basis voor de opbouw van een bestendig stelsel. De uitwerking van de materiële normstelling wordt, om redenen van toegankelijkheid en samenhang, aan de amvb-wetgever opgedragen door middel van duidelijke inhoudelijke opdrachten op wetsniveau. Op die manier zorgt de wet voor overzicht en sturing en wordt onnodige differentiatie en gelaagdheid van normstelling voorkomen. Daarnaast vereenvoudigt dit een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Op instrumentniveau beperkt het nieuwe stelsel zich tot zes kerninstrumenten voor het reguleren van activiteiten van burgers, bedrijven en overheden. Dit om de inzichtelijkheid en samenhang te vergroten en als steun voor de bestuurskracht op lokaal niveau.

3. Verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State

Het wetsvoorstel legt het fundament voor de stelselherziening. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op diverse punten versterkt en aangevuld. Hieronder worden kort de belangrijkste veranderingen geschetst. In paragraaf 2.7.3 van het nader rapport is een opsomming daarvan opgenomen. Met deze veranderingen is het sturend karakter van het wetsvoorstel verstevigd en worden de kenbaarheid en procedurele waarborgen vergroot.

3.1 Sterkere sturing door wet en parlement

Parlementaire betrokkenheid

In het voorgestelde stelsel heeft het parlement een belangrijke en stevige rol, zowel als medewetgever als bij de democratische controle op de regering. Het belang van parlementaire betrokkenheid geldt zowel bij de nationale regelgeving als bij de totstandkoming van Europese en internationale regelgeving. Het primaat is op deelterreinen, zoals milieu en natuur, de afgelopen 30 jaar voor een belangrijk deel verschoven naar de Europese en internationale regelgever. Het is dan ook van belang dat het parlement al in de fase van de totstandkoming van de Europese of internationale regelgeving invloed kan uitoefenen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een waarborg voor parlementaire betrokkenheid opgenomen bij de uitwerking van de normstelling, in de vorm van een voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. Met

die voorhangprocedure heeft het parlement de mogelijkheid om, naast de sturing op de hoofdlijnen van de wet, vroegtijdig invloed uit te oefenen op de uitwerking van tot bestuursorganen, burgers en bedrijven gerichte regels op het gebied van de leefomgeving. Via de Invoeringswet Omgevingswet en parallelle wetsvoorstellen tot aanvulling van de Omgevingswet heeft het parlement directe zeggenschap over onder meer regels over geluid, bodem, onteigening en herverkaveling. Dat geldt ook voor de lopende herziening van waterveiligheidsnormen in het kader van het Deltaprogramma, die ook in het nieuwe stelsel zullen worden geborgd. Het parlement heeft daardoor op verschillende momenten inzicht in en controle op de vormgeving van essentiële onderdelen van de stelselherziening.

Inhoudelijke begrenzing van delegatiegrondslagen en bevoegdheden

Het wetsvoorstel stelt regels met het oog op het beschermen en benutten van de leefomgeving. Niet alle regels zijn op deze algemene doelen van de wet gericht. Vaak dienen ze een specifiek doel, zoals het beschermen van de gezondheid. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een groot aantal artikelen met het specifieke doel aangevuld waarvoor die regels kunnen of moeten worden gesteld. Hierdoor wordt direct uit de wet duidelijk waarop die regels zijn gericht en wordt de grondslag begrensd. Er mogen immers geen regels worden gesteld die niet zien op het gemarkeerde specifieke doel. Ook is de algemene grondslag om regels te stellen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving vervangen door specifieke grondslagen. Daarnaast zijn enkele artikelen aangevuld met specifieke Europese of internationale beginselen, zoals «geen achteruitgang», waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van regels of programma's.

Inhoudelijke normering van besluitvorming

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften meer inhoudelijk genormeerd. Per activiteit wordt in de wet aangegeven met het oog op welk specifiek doel of belang concrete regels worden gegeven over het nemen van besluiten, zoals het verlenen of weigeren van een vergunning. Die regels dragen bij aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de aanvrager en derden, en aan de beperking van de bestuurslasten voor het bevoegd gezag. Ook wordt hierdoor uit de wet al helder dat voor relatief eenvoudige beschikkingen geen integraal toetsingskader zal gelden. Om versnippering en gelaagdheid van het stelsel te voorkomen, heeft het kabinet er niet voor gekozen om deze beslisregels in het wetsvoorstel op te nemen. Wel is voor specifieke activiteiten de toepassing van belangrijke beginselen of uitgangspunten, zoals de toepassing van beste beschikbare technieken, in het wetsvoorstel verankerd.

Een goede uitvoering van Europese en internationale regels

Het omgevingsrecht wordt in belangrijke mate bepaald door Europese en internationale regelgeving. Een volledige en tijdige omzetting van internationaal recht is dan ook van groot belang. Nederland is daartoe, als lidstaat, ook op grond van het EU-verdrag gehouden. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is op wetsniveau bij diverse bepalingen expliciet tot uitdrukking gebracht ter uitvoering van welke concrete Europese richtlijnen of internationale verdragen regels moeten worden gesteld. Daarmee wordt het belang van een goede uitvoering van die Europese of internationale verplichtingen wettelijk verankerd. Tegelijk

biedt het wetsvoorstel daarmee ook meer zicht op de inhoud van de uitvoeringsregelgeving.

Verhouding tussen bestuursorganen en bevoegdheidsverdeling

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geven meer inzicht in de verhoudingen tussen bestuursorganen en de bevoegdheidsverdeling. In de memorie van toelichting is de sturingsfilosofie nader uiteengezet. Daarnaast zijn de uitgangspunten «decentraal, tenzij» en subsidiariteit in de wet verankerd. Dit betekent dat bevoegdheden in beginsel aan gemeente of waterschap worden toegedeeld, tenzij het doelmatiger of doeltreffender is die bij bestuursorganen van de provincie of het Rijk te beleggen. Ook zijn instructiebevoegdheden en enkele andere bevoegdheden begrensd die van invloed zijn op de verhouding tussen bestuursorganen.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel de hoofdlijnen voor de toedeling van bevoegdheden voor vergunningverlening, algemene regels en de handhaving. Voor de omgevingsvergunning is de hoofdregel dat de gemeente bevoegd gezag is. Voor enkelvoudige aanvragen zijn de uitzonderingen daarop limitatief in het voorstel opgesomd, zoals de bevoegdheden van waterbeheerders voor wateractiviteiten of provincies voor enkele milieubelastende activiteiten. Deze worden bij algemene maatregel van bestuur geconcretiseerd. Ook voor meervoudige aanvragen zijn de hoofdregel en de uitzonderingen daarop nader omschreven. Dit zorgt voor een goede balans tussen het bieden van zekerheid en inzichtelijkheid op wetsniveau en uitwerking op maat.

3.2 Vergroten kenbaarheid en procedurele waarborgen

Flexibiliteit

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toepassing van specifieke flexibiliteitsinstrumenten, zoals gelijkwaardigheid en de experimenteerbepaling, wettelijk ingekaderd. Hierbij blijft de functionaliteit behouden en wordt de kenbaarheid vergroot.

Bij het stellen van algemene regels is het van belang dat een regeling op maat mogelijk blijft, onder meer om ruimte te bieden aan innovatie of gelijkwaardige oplossingen. De regeling over gelijkwaardigheid biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op andere manieren aan de gestelde regels te voldoen. Dit bevordert de toepassing van nieuwe technieken. De regeling is voorzien van een procedurele waarborg van voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag. De toepassing daarvan kan bij algemene maatregel van bestuur worden gericht op gevallen waarin die de meeste toegevoegde waarde heeft. Verder is voor het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bij algemene rijksregels expliciet geregeld dat daarvoor dezelfde begrenzingen gelden als bij het stellen van de algemene regels.

Een andere regeling die ruimte biedt aan innovatie is de experimenteerbepaling. Het gaat daarbij om toekomstige ontwikkelingen, technieken en praktijken waarin de bestaande regelgeving niet kan voorzien. De experimenteerbepaling maakt (tijdelijke) afwijking van bestaande regels mogelijk. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is deze bepaling verduidelijkt en zijn de procedurele en materiële waarborgen versterkt: zo moet de duur van de toegestane afwijkingen worden bepaald, moet worden aangegeven welke afwijkingen na afloop van het experiment zijn toegestaan en hoe het experiment wordt gemonitord en geëvalueerd. Tot slot is in het wetsvoorstel gewaarborgd dat bij (project)besluiten tot het buiten toepassing laten van regels altijd de waarborgen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaan.

Uniforme regels voor omgevingsplan

Het omgevingsplan bouwt voort op het bestemmingsplan en diverse bestaande gemeentelijke verordeningen over onderdelen van de leefomgeving, zoals de monumentenverordening. Deze bestaande regelingen kennen nu een verschillend regime voor ontheffing, inspraak en beroep. In het oorspronkelijke voorstel voor de Omgevingswet was daarom onderscheid gemaakt tussen locatieontwikkelings- en andere regels. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel voorzien in een uniform wettelijk regime voor regels binnen het omgevingsplan. Alle regels in het omgevingsplan worden hierdoor appellabel. Dat is aantrekkelijk in zijn eenvoud en draagt bij aan een inzichtelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsrecht. Hierdoor worden de rechtsbescherming en de rechtszekerheid voor burgers, bedrijven en overheden versterkt. Het voorkomt formele juridische disputen over de vraag of een regel terecht is aangemerkt als locatieontwikkelingsregel of niet. Ook worden verschillende beroepsgangen (bij de civiele en bestuursrechter) voor regels binnen het omgevingsplan voorkomen. Deze voordelen wegen naar het oordeel van het kabinet op tegen de mogelijke extra beroepen bij de bestuursrechter. Verder vergroot het de duidelijkheid en flexibiliteit voor initiatiefnemers omdat voortaan voor alle regels in het omgevingsplan een vergunning tot afwijken kan worden gevraagd. Door het verdwijnen van het onderscheid neemt de complexiteit bij de uitvoering door gemeenten af en wordt de digitale ontsluiting eenvoudiger.

Het wetsvoorstel bepaalt dat in beginsel gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, tenzij bij amvb wordt bepaald, dat bepaalde regels uitgesloten zijn van deze verplichte opname. Daarbij kan gedacht worden aan regels die over de fysieke leefomgeving gaan, maar waarvoor opname niet of minder voor de hand ligt, zoals bijvoorbeeld een legesverordening. In overleg met de VNG wordt een adequaat overgangsregime bepaald om onnodige lasten voor de gemeente bij de integratie van bestemmingsplannen en verordeningen in één omgevingsplan te voorkomen.

Inwerkingtreding en rechtsbescherming

In het wetsvoorstel is voorzien in regels op maat voor de inwerkingtreding van een omgevingsvergunning en voor het omgevingsplan en projectbesluit. Daarbij is de rechtsbescherming bij omgevingsvergunningen vergroot door te bepalen dat als een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, de werking van het besluit van rechtswege wordt opgeschort totdat op het verzoek is beslist. Om maatwerk mogelijk te maken en onnodige belemmeringen te voorkomen, kunnen belanghebbenden de rechter verzoeken om de schorsing op te heffen of te wijzigen. Voor omgevingsplannen en projectbesluiten is naar aanleiding van het advies de termijn voor inwerkingtreding verlengd. Verder zijn de verschillende beroepsregelingen voor de ontheffing van een instructieregel, de instructie en de instemming vervangen door één uniforme regeling.

Uniforme regels voor tijdige besluitvorming

Het wetsvoorstel gaat uit van een uniforme regeling voor tijdige besluitvorming. Dit betreft de algemene regeling van dwangsom en beroep uit de Algemene wet bestuursrecht. De regeling voor vergunningverlening van rechtswege bij termijnoverschrijding (*lex silencio positivo*) is geschrapt. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het advies van de Afdeling.

De *lex silencio positivo* is een belangrijk instrument voor tijdige besluitvorming. Dit instrument past echter minder goed bij enkele ontwikkelingen bij de vergunningverlening, zoals de versnelling van besluitvorming en een verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels. Door in alle gevallen een voorafgaande beoordeling te borgen, wordt het mogelijk om meer vergunningaanvragen af te handelen binnen de reguliere voorbereidingsprocedure. Daarmee wordt de besluitvorming versneld. Verder is, anders dan bij de toepassing van de *lex silencio positivo*, een samenhangende beoordeling mogelijk. Door de expliciete beoordeling van de aanvraag krijgen zowel initiatiefnemers als derden meer duidelijkheid over wat wel of niet is toegestaan. De nieuwe regeling biedt dan ook zowel voor de initiatiefnemer als voor derden meer duidelijkheid en rechtszekerheid.

4. Vervolg

In het vervolg van het nader rapport wordt uitgebreid ingegaan op het advies van de Afdeling. Met de vele aanpassingen naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel op diverse punten versterkt. Zoals hierboven is weergegeven leiden die tot:

- een sterkere sturing door wet en parlement, en
 - het vergroten van de kenbaarheid en de procedurele waarborgen.
- Het gewijzigde wetsvoorstel biedt daarmee naar het oordeel van het kabinet een bestendige en duurzame basis voor het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. De indiening van het wetsvoorstel gaat vergezeld van een brief over de voortgang van de stelselherziening, met inbegrip van de uitvoeringsregelgeving. Dit biedt de gelegenheid om vroegtijdig en in samenhang met de behandeling van het wetsvoorstel van gedachten te wisselen over de totstandkoming van die regels. Het kabinet ziet uit naar een vruchtbare voortzetting van het overleg en de samenwerking met het parlement en de maatschappelijke partners.

Leeswijzer

In het vervolg van het nader rapport wordt de indeling van het advies gevolgd. De meeste inleidende passages in het advies bevatten een feitelijke beschrijving en behoeven geen reactie. Dat is voor de duidelijkheid telkens bij het betreffende onderdeel in het nader rapport vermeld.

In de beantwoording wordt, tenzij anders is aangegeven, verwezen naar de nummering van het aangepaste wetsvoorstel. In de bijlage bij dit nader rapport is een transponeringstabel opgenomen, waarbij voor de artikelen van het voorstel zoals dat aan de Afdeling voor advies is voorgelegd, de nieuwe nummering is aangegeven.

DEEL A

1. Inleiding

1.1 Het voorstel

Het voorstel beoogt het omgevingsrecht te bundelen in één Omgevingswet. De gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten worden in één wet geïntegreerd met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Het voorstel beoogt daarmee betere mogelijkheden voor een integraal beleid te bieden, evenals een betere bruikbaarheid van het omgevingsrecht en een substantiële vereenvoudiging in het omgevingsrecht.

Het toepassingsgebied van het voorstel is «de fysieke leefomgeving». Het voorstel definieert het begrip niet, maar benoemt verschillende aspecten die in ieder geval tot de fysieke leefomgeving behoren. Het gaat om bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.

Maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet is om, met oog voor duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Een belangrijk uitgangspunt van het voorstel is de eigen verantwoordelijkheid van een ieder. Deze komt tot uitdrukking in een algemene zorgplicht, inhoudende dat een ieder voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt, nadelige gevolgen voorkomt, beperkt of ongedaan maakt, en achterwege laat voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

Het voorstel kent taken en bevoegdheden toe aan organen van de gemeenten, de provincies, de waterschappen en het Rijk, die zij kunnen en moeten uitoefenen met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet. Bestuursorganen dienen daarbij rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en met de rechtsreeks daarbij betrokken belangen. De maatschappelijke doelstelling wordt door het Rijk, de provincies en de gemeenten onder meer uitgewerkt in omgevingswaarden. Het gaat om maatstaven voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving die primair zijn gericht tot de overheid.

Het voorstel stelt de betrokken bestuursorganen instrumenten ter beschikking waarmee zij aan de maatschappelijke doelen en de omgevingswaarden invulling kunnen geven. Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken biedt het voorstel zes kerninstrumenten.

1. De omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in zijn bestuursgebied. Het is een politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellend orgaan bindt. Rijk en provincie moeten elk een omgevingsvisie vaststellen. Voor gemeenten is dit vrijwillig.

2. Het programma

Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Onder omstandigheden, in het bijzonder wanneer niet wordt voldaan aan omgevingswaarden, kan een programma ook gebruikt worden om regie te voeren over activiteiten die een negatief effect hebben op het voldoen aan omgevingswaarden. Dit wordt programmatische aanpak genoemd.

3. Decentrale regelgeving

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat decentrale organen hun regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Voor gemeenten betreft dit het omgevingsplan, voor provincies de omgevingsverordening.

4. Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving

Wanneer het uit het oogpunt van de bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is nationale regels te stellen voor activiteiten van burgers en bedrijven, kan het Rijk die bij amvb vaststellen.

5. De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is een instrument waarbij vooraf wordt getoetst of bepaalde activiteiten kunnen worden ontplooid en onder welke voorwaarden.

6. Het projectbesluit

Het projectbesluit omvat een uniforme procedure voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk, een provincie of een waterschap.

Het voorstel biedt tot slot ruime mogelijkheden tot afwijking van de krachtens de wet gestelde regels. Bijvoorbeeld op basis van de experimenteerbepaling, maar ook op basis van artikelen die ruimte laten voor afwijking in maatwerkregels en -voorschriften, of in concrete besluiten, zoals een projectbesluit, een programma, een ontheffing, een vrijstelling of een omgevingsverordening.

1.2 Leeswijzer

Het advies van de Afdeling bestaat drie delen, A, B en C, die zijn onderverdeeld in hoofdstukken. In deel A is de beoordeling van het voorstel als geheel opgenomen, in deel B maakt de Afdeling opmerkingen over specifieke onderdelen van het voorstel en zij maakt in deel C artikelsgewijze opmerkingen.

In hoofdstuk 2 is de beoordeling van het voorstel in het licht van zijn maatschappelijke doelstelling en verbeterdoelstellingen opgenomen. Enkele internationaal- en Europeesrechtelijke (hierna: EU) aspecten van het voorstel komen in hoofdstuk 3 aan de orde. In de daarop volgende hoofdstukken 4 tot en met 7 worden inhoudelijke opmerkingen gemaakt over de instrumenten, de taken en bevoegdheden van bestuursorganen, de handhaving en de rechtsbescherming. Diverse overige onderwerpen staan in hoofdstuk 8. Tot slot staan in hoofdstuk 9 de wetssystematische en -technische opmerkingen van de Afdeling, die inhoudelijker van aard zijn dan de redactionele kanttekeningen, die in de bijlage staan vermeld.

1. Inleiding

Hoofdstuk 1 van het advies bevat een inleiding met een beschrijving van het voorstel en een leeswijzer. Deze onderdelen behoeven geen reactie.

2. Beoordeling doelstellingen voorstel

2.1 Inleiding

Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht.³ In het voorlichtingsverzoek stond centraal hoe tot een

³ Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3), blz. 13–14.

brede Omgevingswet zou kunnen worden gekomen. Voor haar opvatting hierover verwijst de Afdeling naar deze voorlichting.

Het voorstel strekt er, aldus de toelichting, toe om actuele knelpunten in het omgevingsrecht weg te nemen.⁴ De Afdeling stelt vast dat aan het voorstel vooral de wens ten grondslag ligt om tot een meer samenhangende wijze van besluitvorming in het omgevingsrecht te komen in plaats van de huidige gefragmenteerde benadering vanuit de verschillende sectorale (deel)belangen.

De regering kiest voor een volledige herziening van het gebiedsgerelateerde omgevingsrecht. Dit omgevingsrecht moet opgaan in één wettelijk stelsel. De toelichting geeft aan dat een verdergaande optimalisatie van het huidige stelsel geen werkbare aanpak is gegeven de ontwikkelingen in de samenleving en de knelpunten in het huidige omgevingsrecht. De maatschappij verwacht een samenhangende benadering van de opgaven en een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving.⁵

Daarbij schetst de toelichting vier verbeterdoelstellingen:

- I. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;*
- II. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;*
- III. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;*
- IV. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.⁶*

In dit advies gaat de Afdeling uit van de keuze die de regering heeft gemaakt en de doelstellingen die haar voor ogen staan. Het stelsel van de nieuwe Omgevingswet vervangt enkele tientallen wetten, meer dan honderdtwintig amvb's en enkele honderden ministeriële regelingen.⁷ Daarbij is de bedoeling dat ten aanzien van de belangen die thans door deze regelingen worden beschermd een beschermingsniveau komt te gelden dat gelijkwaardig is aan het huidige.⁸ De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak tot een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving. Zij onderkent eveneens de noodzaak om voor de betrokken belangen het thans geldende beschermingsniveau te continueren. Verdragen en EU-regels nopen daartoe, evenals de motieven die eerder aanleiding vormden om door middel van nationale regels bescherming te bieden aan specifieke belangen, zoals de (volks)gezondheid. Alle belangen die door het omgevingsrecht worden beschermd, hebben daarmee zelfstandige betekenis.

Niettemin wijst de Afdeling op twee risico's die aan de opzet van het voorstel kleven. Het eerste risico behelst de wel zeer brede aanpak die de regering heeft gekozen. Het voorstel heeft betrekking op een breed terrein van overheidszorg en kent gelet op de gehanteerde definities slechts weinig begrenzing. Het gaat daarbij om verschillende beleidsterreinen met elk een eigen wijze van sturing en regulering. Deze omstandigheden leggen beperkingen op aan het streven om de complexiteit van wetgeving te verminderen.

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.3.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.

⁶ Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.

⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.2.

⁸ Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.4.

Het tweede risico komt voort uit het streven om in concrete gevallen tot een integrale afweging van belangen te komen. De belangen die het voorstel beoogt te beschermen liggen onder meer op het terrein van de ruimtelijke ordening, de bouwveiligheid, de waterkwaliteit, de monumentenbescherming, het milieu. Daarbij dienen tevens de belangen te worden betrokken die verband houden met de bestaande dan wel nieuw te ontplooiën activiteiten in de openbare ruimte. Aangezien het gaat om ongelijksoortige belangen en elk belang vanwege de bescherming die het heeft gekregen zelfstandige betekenis heeft, is het moeilijk om tegelijkertijd alle betrokken belangen ten opzichte van elkaar af te wegen. De integrale belangenafweging krijgt hierdoor veeleer het karakter van passen en meten op zodanige wijze dat aan ieder van die belangen recht wordt gedaan. Dit zal al snel uitmonden in een zeer gedetailleerde beschrijving van het gebied waar een bepaalde activiteit mogelijk wordt gemaakt met meer voorwaarden en gebruiksvoorschriften dan uit het oogpunt van vermindering van complexiteit van wetgeving wenselijk wordt gevonden. De Afdeling wijst erop dat dit tot op zekere hoogte onvermijdelijk is in een klein, dichtbevolkt land dat gelijktijdig plaats moet bieden aan een groot aantal en soms met elkaar conflicterende activiteiten en functies.

Tegen deze achtergrond valt op dat het voorstel geen houvast biedt voor een integrale afweging van belangen. Volstaan wordt met het aangeven van de bevoegde overheidsorganen en de instrumenten die zij kunnen hanteren om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te realiseren. Niet duidelijk is wie welke instrumenten wanneer mag inzetten en onder welke voorwaarden. Duidelijkheid wordt eerst gegeven in de amvb's en de daarin opgenomen instructieregels. Hierdoor kan de vraag in hoeverre het voorstel bijdraagt aan de verwerking van het maatschappelijke doelen de geformuleerde verbeterdoelstellingen nu niet worden beantwoord.

De Afdeling kan het billijken dat een groot project als de Omgevingswet slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Op enig moment echter zal moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht redelijkerwijs zal beantwoorden aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom dienen naar het oordeel van de Afdeling de belangrijkste ontwerpamvb's gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet bekend te worden gemaakt.

De Afdeling adviseert om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerpamvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen.

Onverminderd het voorgaande heeft de Afdeling onderzocht hoe de regering via het voorstel het maatschappelijk doel en de bovengenoemde verbeterdoelstellingen van het voorstel wil bereiken. De doelstellingen van de regering hebben geresulteerd in een aantal ontwerpprincipes. Waar de regering in de toelichting vooral ingaat op de mate waarin deze ontwerpprincipes bijdragen aan haar doelstellingen, gaat de Afdeling ook in op de verhouding van deze ontwerpprincipes tot de kwaliteitseisen waaraan een wet moet voldoen, in het bijzonder die met betrekking tot de rechtszekerheid.

2.2 Maatschappelijk doel: balans tussen bescherming van de fysieke leefomgeving én de versterking van de economie

2.2.1 Inleiding

Het maatschappelijk doel van de wet is het «met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede

omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit ter vervulling van maatschappelijke functies.»⁹ Het voorstel draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in ons land, aldus de toelichting. Het beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen door enerzijds een meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren waar de kwaliteit tekort schiet.¹⁰

In verband met deze doelstelling vraagt de Afdeling aandacht voor de reikwijdte van het voorstel en de beleidscyclus die aan het voorstel ten grondslag ligt.

2.2.2 De reikwijdte van het voorstel

Het voorstel kent geen definitie of afbakening van het begrip «de fysieke leefomgeving», maar slechts een duiding daarvan.¹¹ Daardoor is niet duidelijk tot waar de verplichtingen van burgers en bedrijven (kunnen) reiken en waartoe de algemene bevoegdheden van de overheid gehanteerd mogen worden; de rechten en plichten van burgers zijn niet goed kenbaar, wat ten koste gaat van de rechtszekerheid.

In dit verband wijst de Afdeling er in het bijzonder op dat het voorstel door middel van een zorgplicht voorschrijft dat eenieder zorg dient te dragen voor de fysieke leefomgeving.¹² Het risico van zeer algemeen geformuleerde zorgplichten is dat deze afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Burgers en bedrijven zijn niet steeds zelf in staat adequate gedragsregels te formuleren. Bij het toezicht en de handhaving kan onenigheid ontstaan over de vraag of een handeling of juist het nalaten van een handeling een overtreding van de zorgplicht behelst en welke maatregelen al dan niet zouden moeten worden genomen om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met het recht. Daarom zou ten minste de reikwijdte van de zorgplicht, in het bijzonder de reikwijdte van het begrip «fysieke leefomgeving», moeten worden afgebakend zodat daarover in ieder geval geen misverstand kan rijzen.

De Afdeling adviseert de reikwijdte van de zorgplicht, in het bijzonder de reikwijdte van het begrip «fysieke leefomgeving» af te bakenen.

2.2.3 De beleidscyclus

Het doel van de wet is een balans te vinden tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving en de (economisch) noodzakelijke benutting daarvan. Deze balans dient te worden gevonden «met het oog op duurzame ontwikkeling». Onder duurzame ontwikkeling verstaat het voorstel ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.¹³ De toelichting merkt op dat duurzame ontwikkeling vraagt om rekening te houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Hiervoor is het nodig om vooruit te denken, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en opgaven in samenhang te benaderen.¹⁴ Naar het oordeel van de Afdeling

⁹ Artikel 1.3.

¹⁰ Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.

¹¹ Artikel 1.2.

¹² Artikel 1.6.

¹³ Bijlage behorende bij artikel 1.1.

¹⁴ Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.3.

dient bij de uitvoering van de wet in nadere regelingen en besluiten dit oogmerk nadrukkelijk voor ogen te worden gehouden. Het omgevingsrecht dient het belang van duurzame ontwikkeling.¹⁵

Dit maatschappelijk doel wordt, zo blijkt uit de toelichting, in belangrijke mate gewaarborgd door de in de toelichting omschreven beleidscyclus.¹⁶ Deze beleidscyclus is overgenomen uit EU-richtlijnen op het gebied van milieu en water en behelst een zich herhalend patroon van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. De cyclische aanpak is, aldus de toelichting, een uiting van een beweging van behoud en bescherming, naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.¹⁷

Het voorstel voorziet erin dat de beleidscyclus van rechtswege werkt over alle onderwerpen waarvoor omgevingswaarden worden gesteld.¹⁸ Omgevingswaarden kunnen gezien worden als een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen van het voorstel.¹⁹ Na vaststelling van een omgevingswaarde moet via een systeem van monitoring worden bewaakt of aan de omgevingswaarde wordt voldaan.²⁰ Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde dient een programma te worden vastgesteld gericht op het kunnen voldoen aan die omgevingswaarde.²¹

De Afdeling wijst erop dat de beleidscyclus op zich geen garantie vormt voor duurzame ontwikkeling. Dat hangt af van de inhoud die de beleidscyclus krijgt. Vooralsnog voorziet het voorstel er niet in dat voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld.²² Het verplicht slechts tot het vaststellen van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid. Voor andere aspecten geldt geen verplichting. Hierdoor is onzeker in welke mate voor die aspecten de beleidscyclus functioneert en het maatschappelijk doel van de wet wordt gewaarborgd.

2.3 Verbeterdoel I: Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

2.3.1 Inleiding

Bij de uitvoering van de wet staan, aldus de toelichting, de gebruikers voorop. De Omgevingswet moet het voor de initiatiefnemer gemakkelijker maken om kennis te nemen van zijn rechtspositie. Het recht moet voor de gebruikers inzichtelijk en voorspelbaar zijn. Voor de meeste activiteiten volstaan algemene regels als kader voor het handelen. Waar wel vergunningen nodig zijn, geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken biedt het wetsvoorstel zes kerninstrumenten met elk een onderscheiden beleidsmatige of juridische functie.²³

De Afdeling maakt hierna opmerkingen over het nagenoeg ontbreken van materiële normen in het voorstel (§ 2.3.2) en de introductie van nieuwe (kern)instrumenten (§ 2.3.3).

¹⁵ Artikel 21 Grondwet bepaalt: De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

¹⁶ Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2.

¹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.

¹⁸ Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.1.

¹⁹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.4.

²⁰ Artikel 20.1.

²¹ Artikel 3.10.

²² Artikel 2.8 en artikel 2.10

²³ Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2.

2.3.2 Materiële normen

Het voorstel bevat slechts een beperkt aantal materiële normen. Zo is de maatschappelijke doelstelling van de wet in het voorstel vastgelegd²⁴ en is een beperkt aantal richtinggevendende uitgangspunten opgenomen bij de grondslagen voor de rijksregels voor bouwen, milieu en watersystemen.²⁵ Regulering van het materiële omgevingsrecht vindt derhalve bijna volledig plaats in de uitvoeringsregelingen. Voor een aantal, nu op wetsniveau geregelde onderwerpen leidt dit tot een verschuiving in niveau.²⁶ Dit betreft bijvoorbeeld de toetsingskaders voor vergunningverlening, zoals het limitatieve imperatieve stelsel van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.²⁷

De Afdeling onderkent dat het uit het oogpunt van inzichtelijkheid voordelen kan bieden om materiële normen zoveel mogelijk te bundelen. Bovendien kunnen flexibiliteit en snelheid redenen zijn voor bundeling in uitvoeringsregelingen. Ook uit het oogpunt van tijdige implementatie van Europese regelgeving kan er reden zijn om bepaalde regels niet in de wet, maar op een lager regelgevingsniveau vast te stellen. Dit betekent niet dat daarom geheel moet worden afgezien van de vaststelling van materiële normen in de wet in formele zin. Algemene uitgangspunten van de wet, zoals beginselen, en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, zijn in het algemeen aan weinig verandering onderhevig. Zij geven richting aan de uitleg en toepassing van de regels en de discretionaire bevoegdheden die in het voorstel zijn opgenomen en bieden een leidraad aan bestuursorganen en rechters bij de toepassing ervan. Van uitgangspunten en toetsingskaders gaat een ordenende en harmoniserende werking uit. Zij dragen bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Daarom ligt verankering daarvan op het niveau van wet in formele zin in de rede. Aldus is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste voorschriften die burgers binden. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen.

De Afdeling meent dan ook dat bijvoorbeeld de thans in de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening in het voorstel zouden moeten worden opgenomen. Ook een aantal beginselen leent zich ervoor om in het voorstel te worden opgenomen. Dit betreft in het bijzonder de uit het EU-recht afkomstige milieubeginselen die het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven, zoals het voorzorgsbeginsel en het standstillbeginsel.²⁸ Hoofdstuk 3 van het advies gaat hierop nader in. Tot slot lenen bepaalde omgevingswaarden zich ervoor om in het voorstel te worden opgenomen. Hoofdstuk 4 van het advies gaat hierop nader in.

Voor andere materiële normen, zoals grenswaarden, is niet in algemene zin aan te geven op welk niveau die moeten worden vastgesteld. Hiervoor is onder meer van belang hoe gedetailleerd zij zijn en of zij vaak worden gewijzigd. De normen die thans zijn te vinden in bijvoorbeeld de Wet

²⁴ Artikel 1.3.

²⁵ Artikel 4.24, 4.25 en 4.26. Zo is vereist dat regels worden gesteld die ertoe strekken dat de beste beschikbare technieken worden toegepast.

²⁶ Dit wordt door de regering onderkend, memorie van toelichting, Algemeen, § 5.12, Delegatie en terminologie.

²⁷ Het voorstel voorziet slechts in een grondslag om deze bij amvb vast te stellen. Artikel 5.13 in samenhang met artikel 5.1 en 4.18. Het betreft bijvoorbeeld § 2.3 van de Wabo, artikelen 2 en 3 van de Wet geurhinder voor veehouderij (Wgv), titel 5.1 van de Wm. Deze wetten worden (deels) ingetrokken bij inwerkingtreding van het voorstel (memorie van toelichting, H 7, Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving).

²⁸ Dit betreft het milieu, inclusief water en natuur.

geluidhinder en de Wet geurhinder en veehouderijen lenen zich mogelijk voor regulering in het voorstel.²⁹

De Afdeling adviseert, met inachtneming van het bovenstaande, te bezien welke materiële normen alsnog in het voorstel kunnen worden opgenomen.

2.3.3 De (kern)instrumenten van het voorstel

Het voorstel kent zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Deze kerninstrumenten beperken de verscheidenheid van het instrumentarium van het omgevingsrecht en kunnen zo bijdragen aan de eenvoud en inzichtelijkheid daarvan. Bovendien bundelen zij verschillende onderdelen van het omgevingsrecht, waardoor de samenhang van het omgevingsrecht ook binnen de kerninstrumenten zichtbaar wordt.

Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

a. Onderlinge verhouding kerninstrumenten

Het voorstel kent aan bestuursorganen in de vorm van bepaalde bevoegdheden kerninstrumenten toe. Of en in hoeverre een bestuursorgaan hiervan gebruik maakt of kan maken is mede afhankelijk van de mate waarin een ander bestuursorgaan van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Zo kan door vaststelling van instructieregels of de burgers bindende voorschriften op centraal niveau het gebruik van de instrumenten op decentraal niveau worden begrensd. Op basis van het voorstel is derhalve niet op voorhand sprake van een kenbare verdeling en afbakening van bevoegdheden, waar dat van een wet wel wordt verwacht.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Op grond van het voorstel is het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, tenzij het betreft een bij amvb aangewezen geval.³⁰ Deze vergunning voor bouwen kan alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die bij amvb zijn gegeven.³¹ Bij amvb worden voorschriften gesteld over de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken.³² Bij deze regels kan worden aangegeven in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld.³³ Ook kan worden bepaald dat maatwerkregels kunnen worden gesteld in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.³⁴ Bij amvb en bij omgevingsverordening kunnen bovendien instructieregels gesteld worden over de inhoud van onder meer het omgevingsplan en de omgevingsverordening.³⁵

Hieruit blijkt dat er veel grondslagen zijn die regulering van bouwactiviteiten mogelijk maken, maar dat het voorstel geen duidelijkheid biedt over de onderlinge verhouding. Zo kan op basis van het voorstel niet worden vastgesteld op welke gronden een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden verleend of geweigerd en of op decentraal niveau nog (technische) bouwvoorschriften kunnen worden gesteld. De toepassing

²⁹ Het betreft absolute, materiële normen als afstandseisen, maximum aantal dB(A)»s en maximum aantal odeur units, te vinden in bijv. artikelen 1b, 40, 50, 53, 55 e.v. van de Wgh en de artikelen 3, 4 en 5 van de Wgv.

³⁰ Artikel 5.1.

³¹ Artikel 5.13.

³² Artikel 4.24.

³³ Artikel 4.18, derde lid.

³⁴ Artikel 4.20.

³⁵ Artikel 2.17 en 2.19.

van de kerninstrumenten en daarmee hun onderlinge verhouding krijgt grotendeels pas vorm bij vaststelling van de uitvoeringsregelingen.

b. Diversiteit kerninstrumenten

Vervolgens kan binnen een bepaald type kerninstrument grote variatie bestaan. Ten eerste verschilt de juridische werking per type instrument. Sommige programma's zijn alleen bindend voor het vaststellend bestuursorgaan, andere programma's (die met een programmatische aanpak) binden ook anderen. Sommige voorschriften laten uitzonderingen toe, andere niet. Daarnaast bevat het voorstel allerlei andere instrumenten (of reguleringswijzen) die niet als kerninstrument zijn geduid, maar wel in sterke mate de inhoud van het nieuwe omgevingsrecht zullen bepalen. Uit het voorstel blijkt bijvoorbeeld dat een omgevingsplan de volgende regels kan bevatten: locatieontwikkelingsregels, regels niet zijnde locatieontwikkelingsregels, mededelingsplichten, meldingsplichten, een verbod om een activiteit te verrichten, een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten, de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen, de plicht om bepaalde maatregelen te stellen en de mogelijkheid om een andere maatregel te treffen dan de voorgeschreven regel, omdat die andere maatregel gelijkwaardig is.

c. Noodzaak brede toepasbaarheid in omgevingsrecht

Kerninstrumenten en variaties daarop, zijn ontleend aan bepaalde delen van het huidige omgevingsrecht. Op grond van het voorstel kunnen zij op veel meer onderdelen van het omgevingsrecht worden toegepast dan nu het geval is. Het wetsvoorstel biedt zo een gereedschapskist met verschillende soorten gereedschap dat kan worden toegepast binnen de brede maatschappelijke doelstelling van de wet. Het gereedschap van het voorstel kan worden toegepast op onderdelen van het omgevingsrecht waarvoor het altijd al werd gebruikt en op onderdelen waar het tot dusver nooit werd gebruikt. Ook kan ervoor worden gekozen de instrumenten juist niet te gebruiken daar waar zij tot nu toe wel werden gebruikt. De Afdeling is niet overtuigd van de noodzaak en de wenselijkheid om mogelijk te maken dat (kern)instrumenten in beginsel op alle terreinen van het omgevingsrecht kunnen worden toegepast.

Een voorbeeld kan dit illustreren. De meldingsplicht en maatwerkvoorschriften zijn afkomstig uit het milieurecht. De voorgestelde integratie maakt deze instrumenten ook toepasbaar in andere delen van het omgevingsrecht. De toelichting gaat niet in op de gevolgen van de verruiming van de toepassingsmogelijkheden van deze instrumenten. Zo is niet duidelijk welke functie maatwerkvoorschriften kunnen hebben voor bouwen en gebruik. Komen deze in de plaats van de huidige mogelijkheid om op grond van het bestemmingsplan nadere eisen te stellen?³⁶ Onder welke omstandigheden kunnen deze maatwerkvoorschriften worden gehanteerd? Voorts wordt niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre de – met de keuze voor instrumenten als de mededelings- en meldingsplichten samenhangende – verschuiving van een preventieve naar een repressieve toetsing beoogd en gewenst is.

Zo ook roept de nieuwe algemene toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling, die tot nu toe wordt gehanteerd in het milieurecht en het bouwrecht, of de algemene toepasbaarheid van de instructieregel – die nu vooral in het ruimtelijk ordeningsrecht voorkomt – vragen op. Is het wel wenselijk dat burgers op elk deelterrein van de fysieke leefomgeving gelijkwaardige maar andere maatregelen kunnen nemen, dan die welke

³⁶ Art. 3.6, eerste lid, onder d, van de Wro.

expliciet bij wettelijk voorschrift zijn voorgeschreven? Ontstaat daardoor niet een voortdurende discussie tussen burgers, derden en handhavende instanties of al dan niet aan het doel van het wettelijk voorschrift wordt voldaan? Is het wel wenselijk en noodzakelijk dat het Rijk door op allerlei terreinen instructieregels te stellen in vergaande mate invloed kan krijgen op de bevoegdheidsuitoefening van decentrale bestuursorganen?

Kortom, de opbouw van het voorstel aan de hand van een aantal kerninstrumenten en andere instrumenten leidt nog niet per se tot een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. In het voorstel wordt slechts een beperkt aantal keuzes gemaakt betreffende de inrichting van het nieuwe stelsel. Het voorstel heeft daardoor slechts een beperkte ordenende functie. De keuze welke (kern)instrumenten op welke (deel)terrein worden toegepast, wordt in hoge mate overgelaten aan de regering, de Minister en de bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten. Of die keuzes bijdragen aan de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het stelsel van het omgevingsrecht kan op grond van het voorstel zelf niet worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert het toepassingsbereik en de onderlinge verhouding tussen (kern)instrumenten nader te bezien en zo nodig aan te passen.

2.4 Verbeterdoel II: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

2.4.1 Inleiding

Centraal in het voorstel staat, aldus de toelichting, een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. Door de instrumenten daar op in te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. Dit bevordert integrale oplossingen die bij een sectorale aanpak buiten beeld blijven. Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zoveel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving meegewogen worden. Tegelijkertijd wordt het uit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk geacht dat na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit.³⁷ Daarom blijven er ook onder het voorstel besluiten voorkomen waarvoor een beperkt toetsingskader bestaat.

In het licht van deze doelstelling vraagt de Afdeling aandacht voor de bestuurlijke taakverdeling (§ 2.4.2) en de integraliteit van de besluitvorming (§ 2.4.3).

2.4.2 De bestuurlijke taakverdeling

Binnen het voorgestelde wettelijk stelsel worden de bestuursorganen van alle bestuurslagen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Er is daarbij – volgens de toelichting – niet zozeer sprake van exclusieve taakbehartiging, maar veel meer van complementaire taakbehartiging (co-actorschap).³⁸ Om de samenhang in taakbehartiging tussen de verschillende bestuurslagen te bewerkstelligen, bepaalt het voorstel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van

³⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.2.

³⁸ Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.6.

andere bestuursorganen en dat bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen.³⁹

Het voorstel is, volgens de toelichting, gebaseerd op het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering geschiedt door het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte orgaan is in beginsel de gemeente waar het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en de schaal van de gemeente. Rijk en provincie respecteren dit door uit te gaan van het ordeningsbeginsel «decentraal wat kan, centraal wat moet». Dit betekent dat de gemeente als eerste «aan de lat staat» bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen van het voorstel.⁴⁰

Het voorstel geeft geen uitputtende regeling voor de vraag welk overheidsniveau voor welk deel van de overheidszorg verantwoordelijk is, welke taken daarvoor moeten worden verricht of welke bevoegdheden daarvoor moeten worden aangewend. Daar waar sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk biedt het subsidiariteitsbeginsel een richtsnoer. Dit betekent dat de provincie en het Rijk zich niet moeten inlaten met overheidszorg voor de fysieke leefomgeving voor zover het gaat om zaken die heel goed op gemeentelijk niveau kunnen worden afgehandeld. Wanneer het onderwerp van zorg niet op doelmatige of doeltreffende wijze door de gemeente kan worden behartigd gezien de aard van de taak, of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld, of als dat voor een goede uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is, kan de provincie haar bevoegdheden aanwenden. Dat geldt ook voor het Rijk. In het wetsvoorstel is dit vastgelegd in artikel 2.3:

Een bestuursorgaan van een provincie oefent, ingevolge het voorstel, een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:

- a. met het oog op een gemeenteoverstijgend belang of een regio-overstijgend belang, tenzij die taak of bevoegdheid met het oog op dat regio-overstijgend belang wordt uitgeoefend door een bestuursorgaan van het Rijk, of
- b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (eerste lid).

Een bestuursorgaan van het Rijk oefent, ingevolge het voorstel, een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:

- a. met het oog op een regio-overstijgend belang, of
- b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (tweede lid).⁴¹

Naast de terreinen waar sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden vindt in het voorstel zelf ook een concrete toedeling van een aantal taken en bevoegdheden plaats aan de verschillende openbare lichamen (gemeente, waterschap, provincie en Rijk). In afdeling 2.3, paragraaf 2.3.1, deelt het voorstel enkele specifieke taken toe aan daarbij aangewezen bestuursorganen. Het betreft hier uitvoerings- en beheertaken waarvan de regering zeker wil stellen, dat hierover onder de nieuwe Omgevingswet

³⁹ Artikel 2.2.

⁴⁰ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.2.

⁴¹ Artikel 2.3. Met de nieuwe begrippen «gemeente-overstijgend» en regio-overstijgend» wordt volgens de toelichting geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de in de Wet ruimtelijke ordening gehanteerde begrippen «provinciaal belang» en «nationaal belang».

geen onduidelijkheden over competenties en verantwoordelijkheden zouden ontstaan. Ook andere onderdelen van het voorstel delen taken toe aan bestuursorganen in de vorm van concrete opdrachten. Zo bepalen enkele artikelen van afdeling 2.2 dat het Rijk en de provincie bepaalde omgevingswaarden moeten vaststellen, dient het Rijk op basis van paragraaf 2.3 een aantal specifieke instructieregels te stellen en moet het Rijk ingevolge paragraaf 4.6.2 op een aantal onderwerpen regels voor activiteiten vastleggen.

Over deze taakverdeling maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

Het is de Afdeling op basis van het voorstel en de toelichting onvoldoende duidelijk welke verdeling van taken en bevoegdheden wordt voorgesteld en welke rol het subsidiariteitsbeginsel daarin speelt. Het uitgangspunt van «decentraal tenzij», zoals dat in de toelichting van het voorstel wordt benoemd, lijkt gebaseerd op het stelsel van de huidige Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). In de sturingsfilosofie van die wet is primair de gemeente verantwoordelijk en bevoegd voor de ruimtelijke ordening en beschikken het Rijk en de provincie slechts over bevoegdheden voor de behartiging van rijksbelangen respectievelijk provinciale belangen. Het voorstel volgt die sturingsfilosofie echter niet wat betreft de algemene zorgbepaling en de toedeling van taken en bevoegdheden. De voorgestelde subsidiariteitsbepaling bindt het Rijk en de provincie alleen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden, nadat de toedeling daarvan al heeft plaatsgevonden. In zoverre houdt het voorgestelde subsidiariteitsbeginsel uitsluitend een bijzonder motiveringsvereiste in. De toelichting maakt niet helder of hier de sturingsfilosofie van de Wro tot uitgangspunt is genomen, dan wel een andere sturingsfilosofie wordt gevolgd.

Belangrijk is in dit verband dat het voorstel aan provincie en gemeenten, anders dan aan het Rijk, geen algemene bevoegdheid toekent om regels te stellen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. De bevoegdheid van gemeenten om regels ten aanzien van burgers te stellen, is op grond van het voorstel beperkt tot de zogenoemde locatieontwikkelingsregels.⁴² Voor die onderdelen van het voorstel die buiten de specifieke bevoegdheidsgrondslagen van decentrale overheden vallen, is het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet» niet gevolgd.

Wel biedt het voorstel, waar het Rijk bij amvb regels vaststelt, de mogelijkheid om te bepalen in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld.⁴³ Daarmee lijkt het voorstel wat betreft de mogelijkheid om de burgers bindende voorschriften te stellen veeleer uit te gaan van het principe «centraal wat kan, decentraal wat moet». In hoeverre decentrale overheden ook de bevoegdheid hebben de burgers bindende voorschriften vast te stellen is hier afhankelijk gesteld van de vraag of de regering dit noodzakelijk acht. Hierbij gaat de Afdeling er – gelet op artikel 124, eerste lid, van de Grondwet – overigens van uit dat niet is beoogd de uitoefening van de autonome regelgevende bevoegdheden door provincies en gemeenten onmogelijk te maken.

Het voorstel is met andere woorden gebaseerd op uiteenlopende en – zo lijkt het – deels tegengestelde uitgangspunten voor de taakverdeling over de verschillende bestuursniveaus. Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet, op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau.

⁴² Artikel 4.11.

⁴³ Artikel 4.18, derde lid.

Mede als gevolg van deze wijze van reguleren is onduidelijk tot welke verdeling van bevoegdheden het voorstel uiteindelijk leidt. Het voorstel kan erin resulteren dat decentrale overheden ruime bevoegdheden hebben en nadrukkelijk zelf een beleid kunnen voeren met betrekking tot fysieke leefomgeving. De bevoegdheden van decentrale overheden kunnen echter ook in sterke mate worden beperkt, wat zou leiden tot een situatie van mechanisch medebewind. Hoe de verdeling van taken en bevoegdheden uitpakt, zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen die op grond van het voorstel worden vastgesteld. Eerst dan kan worden beoordeeld of de taak- en bevoegdheidstoedelingen van het voorstel en de uitvoeringsregelingen samen een logisch samenhangend geheel vormen.

De Afdeling adviseert de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen, ook ten opzichte van elkaar.

2.4.3 Integratie

In beginsel worden in het huidige omgevingsrecht aan bestuursorganen specifieke bevoegdheden toegekend voor specifieke doeleinden. De onderverdeling van de overheid in bestuursorganen met specifieke bevoegdheden leidt ertoe dat voor activiteiten die burgers, bedrijven en overheden willen ondernemen, mogelijk verschillende besluiten moeten worden genomen en verschillende wettelijke kaders moeten worden toegepast. Dit kan complexe en langdurige besluitvormingstrajecten meebrengen waarvan de uiteindelijke uitkomst moeilijk kan worden voorspeld.

Uitgangspunt van het voorstel is een samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende bestuursniveaus en een samenhangende uitoefening daarvan door de betrokken bestuursorganen. Ten einde deze samenhang te bewerkstelligen is gekozen voor integratie. In essentie is bij integratie de vraag aan de orde op welk bestuursniveau een knoop wordt doorgemaakt in geval van verschillende (soms tegenstrijdige) door de overheid te behartigen belangen.

Twee vormen van integratie laten zich onderscheiden: procedurele en materiële integratie.

a. Procedurele integratie

Procedurele integratie behelst de samenvoeging van procedures die betrekking hebben op deelaspecten en leiden tot verschillende (deel)besluiten. Door deze samenvoeging heeft men nog maar één besluit nodig om een ontwikkeling of activiteit mogelijk te maken. Bij de inrichting van procedurele integratie dient aan de orde te komen of en onder welke randvoorwaarden het wenselijk wordt geacht dat bevoegdheden van het ene bestuursorgaan uitgeoefend worden door het andere bestuursorgaan. Het kan bijvoorbeeld aangewezen zijn dat een instemmingsbevoegdheid wordt voorbehouden om recht te doen aan de bredere verantwoordelijkheid, de directe democratische legitimatie of de specifieke deskundigheid van het oorspronkelijk bevoegde orgaan. De benodigde afstemming van verschillende verantwoordelijkheden kan achter het ene overheidsloket tot uitvoeringsproblemen leiden.

Het voorstel gaat nadrukkelijk door op de weg van procedurele integratie die met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is ingezet. Dit komt vooral tot uitdrukking in de procedurele samenvoeging van verschillende besluiten die thans nog afzonderlijk worden genomen in de omgevingsvergunning. Het is niet duidelijk of dit ook voorziet in een in

de praktijk levende behoefte. De praktijk onder de Wabo leert dat voor complexe activiteiten vaak nog steeds verschillende vergunningen gefaseerd worden aangevraagd. Ook het voorstel biedt aanvragers volledige keuzevrijheid om voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen of voor verschillende activiteiten samen.⁴⁴

b. Materiële integratie

Materiële integratie behelst het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit. Materiële integratie impliceert dat voor de bescherming van verschillende belangen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening, monumenten) of compartimenten (water, lucht, bodem) dezelfde (of uitwisselbare) toetsingscriteria moeten gaan gelden. Zolang immers de wettelijke criteria die gelden voor de verschillende belangen en compartimenten van elkaar verschillen, is het onmogelijk om – zonder buiten die criteria te treden – het ene belang (bijvoorbeeld bodembescherming) tegen het andere (bijvoorbeeld monumentenbescherming) af te wegen. Verschillende regels of toetsingskaders dienen derhalve te worden samengesmolten tot één.⁴⁵ Dit is in feite alleen mogelijk als wordt uitgegaan van meer abstracte overkoepelende normen, zoals een «goede fysieke leefomgeving».

Daarnaast vergt materieel geïntegreerde besluitvorming dat eerder genomen besluiten en door andere bestuursorganen genomen besluiten niet in de weg staan aan het nieuw te nemen besluit. Als nieuwe besluiten dienen te worden genomen met inachtneming van eerdere besluiten, beperkt dat immers de ruimte voor een integrale afweging.

Materiële integratie kan daarmee ten koste gaan van de rechtszekerheid. Vaststelling van meer abstracte normen kan minder voorspelbaar maken of een bepaalde activiteit al dan niet door de regels wordt toegestaan of in aanmerking komt voor een vergunning. De effectiviteit van het bestuur en de rechtszekerheid worden bovendien verminderd indien eenmaal genomen besluiten in het licht van nieuwe besluitvormingsprocessen voortdurend en op verschillende niveaus van het openbaar bestuur zouden kunnen worden heroverwogen.

Daarnaast dient te worden bedacht dat de mogelijkheden tot materiële integratie sterk worden beperkt door het EU-recht. Een deel van het nationale omgevingsrecht behelst de uitvoering en implementatie van EU-wetgeving. De EU-wetgever heeft slechts op deelterreinen wetgeving vastgesteld. Er is derhalve geen integraal omgevingsrecht op EU-niveau. Het EU-recht vereist echter wel dat de EU-richtlijnen volledig en correct worden geïmplementeerd in de nationale regelgeving en EU-verordeningen worden uitgevoerd. Voor zover de EU-wetgeving regels stelt, zal materiële integratie daarom nauwelijks mogelijk zijn.

Uit het voorstel blijkt niet in welke mate de regering naast procedurele integratie ook materiële integratie beoogt. Mede gelet op het de systematiek van het voorstel – het nog goeddeels ontbreken van materiële normen in de wet en de toedeling van ruime bevoegdheden tot regulering (in het bijzonder wat betreft het Rijk) – kan niet worden beoordeeld in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming – in het bijzonder die van decentrale bestuursor-

⁴⁴ Artikel 5.9, eerste lid.

⁴⁵ Het binnen één wet, plan of besluit opnemen van verschillende regels over verschillende (deel)belangen is geen materiële integratie. Een dergelijke samenvoeging vergroot mogelijk het overzicht op de van toepassing zijnde regels, maar brengt geen inhoudelijke verandering met zich voor de verplichtingen waaraan eenieder zich dient te houden.

ganen – verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen. Dit zal pas op grond van de uitvoeringsregelingen duidelijk worden.

Ook is niet duidelijk voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden. Het bestuursorgaan dient ingevolge het voorstel rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.⁴⁶ Bij of krachtens amvb kunnen echter de onderdelen, aspecten of belangen die deel uitmaken van een (integrale) afweging worden uitgewerkt of begrensd met het oog op:

- de toedeling van functies aan de fysieke leefomgeving;
- de kwaliteit van bouwwerken;
- de staat en werking van infrastructuur;
- het beheer van watersystemen;
- de bescherming en verbetering van het milieu;
- de bescherming van landschappelijke, natuurlijke en stedenbouwkundige waarden;
- het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats;
- het behoud van cultureel erfgoed.

Volgens de toelichting zal deze grondslag worden benut voor de in de huidige wetgeving geregelde onderwerpen en doeleinden. Niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening is immers per definitie op alle onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving gericht. Met de regeling wordt, aldus de toelichting, continuïteit beoogd voor de bestaande bestuurlijke praktijk en rechtspraak.⁴⁷ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het limitatief-imperatieve stelsel van de verlening van een omgevingsvergunning van bouwen in de Wabo, dat uitgaande van de toelichting, zal worden gecontinueerd.

De toelichting wekt hier de indruk dat bij amvb en ministeriële regeling toetsingskaders worden vastgelegd die zijn opgezet vanuit de verschillende sectorale benaderingen. Dit beperkt de materiële integratie. Bovengenoemde grondslag voorziet evenwel slechts in de mogelijkheid om afwegingskaders uit te werken of te begrenzen. Deze grondslag hoeft niet per se (veelvuldig) te worden gebruikt. Bovendien hoeft dit, ook wanneer deze grondslag wel wordt gebruikt, niet te betekenen dat dezelfde afwegingskaders worden gehanteerd als thans in de Wabo zijn vastgelegd. Er kan derhalve op grond van het voorstel ook materieel een meer integrale benadering worden gevolgd, voor zover de bij of krachtens het voorstel vastgestelde regels daar ruimte voor laten.

De keuzes om binnen het nieuwe stelsel van omgevingsrecht al dan niet tot een meer integrale belangenafweging te komen worden dus pas bij vaststelling van de uitvoeringsregelingen gemaakt.

2.5 Verbeterdoel III: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

2.5.1 Inleiding

Uit het stelsel van Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet volgt, aldus de toelichting, dat, wanneer taken goed op decentraal niveau kunnen worden behartigd, deze ook aan dat niveau behoren te worden overgelaten. Meer beslisruimte geeft meer ruimte voor ontwikkeling van

⁴⁶ Artikel 2.1, tweede lid.

⁴⁷ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.1.

innovatieve en duurzame projecten die nu soms gehinderd worden door (verouderde) regels. Dit stelt hoge eisen aan de normstelling: die moet meer flexibiliteit bieden zonder aan kwaliteit in te boeten.⁴⁸

De Afdeling vraagt aandacht voor de mogelijkheden en wenselijke randvoorwaarden voor flexibilisering.

2.5.2 Mogelijkheden tot flexibilisering

Het streven naar flexibiliteit moet vorm krijgen door verschillende benaderingen:

- de wijze van normstelling;*
- de toedeling van (integrale) bevoegdheden aan decentrale bestuursorganen;*
- het waarborgen van beleidsruimte voor die bestuursorganen;*
- het scheppen van mogelijkheden tot afwijking van de geldende regels.*

Wat betreft de eerste drie benaderingen wijkt het concept flexibilisering niet wezenlijk af van het concept (materiële) integratie. Het voorstel deelt zeer ruime bevoegdheden toe. Dit biedt mogelijkheden voor een grotere flexibiliteit. De afwegingsmogelijkheden op decentraal bestuursniveau worden echter begrensd door de mate waarin en de wijze waarop op centraal bestuursniveau van bevoegdheden gebruik is gemaakt. Door minder regels te stellen of door een ander type regels te stellen kan op decentraal niveau meer beleidsruimte overblijven om verschillende facetten van de fysieke leefomgeving bij de besluitvorming te betrekken en de daaraan gerelateerde belangen af te wegen. Uit de bespreking van het streven naar (materiële) integratie blijkt echter dat de mogelijkheden tot meer algemene normstelling en integrale belangenafweging beperkt zijn. Een te abstract toetsingskader gaat ten koste van de rechtszekerheid, de slagkracht van bestuursorganen en de handhaafbaarheid van de regulering op het terrein van de fysieke leefomgeving. Bovendien stellen EU- en internationaalrechtelijke regelingen grenzen aan de mogelijkheden tot flexibilisering.

Om toch tegemoet te komen aan de wens van samenhangende en integrale besluitvorming kunnen in wetgeving mogelijkheden worden geboden om in bepaalde gevallen af te wijken van algemeen geldende voorschriften. Het voorstel biedt hiertoe verschillende mogelijkheden:

- de mogelijkheid om van omgevingswaarden af te wijken;*
- uitzonderingen in instructieregels;*
- programmatische aanpak;*
- saldering en compensatie;*
- bij lagere regelgeving afwijken van hogere regelgeving;*
- maatwerkregels en maatwerkvoorschriften;*
- een generieke gelijkwaardigheidsbepaling;*
- een experimenteerbepaling.⁴⁹*

De toepassing van deze instrumenten, en zeker van een combinatie daarvan, leidt tot grote flexibiliteit.

Het voorstel stelt bijvoorbeeld dat de gemeenteraad een omgevingsplan vaststelt waarin de bij of krachtens de wet van het gemeentebestuur gevorderde regels worden opgenomen.⁵⁰ Het Rijk en de provincie kunnen instructieregels vaststellen over de inhoud van het omgevingsplan. Die regels kunnen inhouden dat in het omgevingsplan van die instructieregels

⁴⁸ Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2.

⁴⁹ Zie ook de memorie van toelichting, Algemeen, § 5.3

⁵⁰ Artikel 4.1.

kan worden afgeweken.⁵¹ Het Rijk en de provincie kunnen bovendien ook zelf regels stellen ten aanzien van activiteiten in de fysieke leefomgeving. In die regels kan worden bepaald dat bij omgevingsplan maatwerkregels kunnen worden gesteld. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de amvb's en omgevingsverordening gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald.⁵² In het omgevingsplan kan worden opgenomen dat het verboden is om bepaalde activiteiten te verrichten, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.⁵³ In het omgevingsplan kunnen ook onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan vaststellen. Deze kunnen afwijken van het omgevingsplan, als dat bij die regels is bepaald. Ook kan daarbij worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.⁵⁴ In het omgevingsplan kan voorts worden bepaald dat in plaats van een daarbij gestelde plicht om een maatregel te treffen een andere maatregel kan worden getroffen, als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd. Ten slotte kan in het omgevingsplan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als de voorgenomen toepassing bij het bevoegd gezag is gemeld of het bevoegd gezag aan de hand van de overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.⁵⁵

Uit het vorenstaande blijkt dat het voorstel flexibiliteit schept voor de regels uit het omgevingsplan. De regels van het omgevingsplan mogen soms afwijken van hogere regels. Bij lagere regels kan bovendien worden afgeweken van de regels in het omgevingsplan. Ook door middel van een gelijkwaardigheidsbepaling kan worden afgeweken van de regels van het omgevingsplan.

In beginsel zijn al deze afwijkingsmogelijkheden afgeleid van de bestaande sectorale regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het gaat dus niet, of althans niet steeds, om nieuwe verschijnselen. Wel nieuw is dat het voorstel mogelijk maakt om de afwijkingsmogelijkheden op bredere schaal toe te passen. Bovendien zijn de afwijkingsmogelijkheden vaak ongeclausuleerd. De regeling met betrekking tot de programmatische aanpak geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om instructieregels en het toetsingskader voor omgevingsvergunningen buiten toepassing te laten.⁵⁶ Daaraan worden in de wet geen grenzen gesteld, evenmin als aan de duur van de afwijking.⁵⁷

Een ander voorbeeld van flexibilisering betreft de experimenteerbepaling. Het voorstel maakt mogelijk dat bij amvb, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment kan worden afgeweken van het bepaalde in de Omgevingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en de Wet natuurbescherming. Een experiment wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover. Bij amvb wordt in ieder geval bepaald wat het doel is van het experiment, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, welke

⁵¹ Artikel 2.23.

⁵² Artikel 4.17 en 4.21.

⁵³ Artikel 4.8

⁵⁴ Artikel 4.9

⁵⁵ Artikel 4.10.

⁵⁶ Artikel 3.14, tweede lid.

⁵⁷ Zie hierna ook in § 4.2.2.

afwijkingen voor welke gevallen zijn toegestaan, voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang die afwijkingen zijn toegestaan met een maximum van tien jaar.⁵⁸ Deze experimenterbepaling maakt mogelijk dat voor lange tijd kan worden afgeweken van bepalingen die bij of krachtens de Omgevingswet en andere genoemde wetten zijn gesteld. Deze afwijkingen moeten de door het voorstel te beschermen belangen dienen. Daar ook hier de afweging plaatsvindt binnen de brede maatschappelijke doelstelling van de wet, is vooraf niet duidelijk welke sectorale belangen zouden worden gediend en ten koste van welke sectorale belangen dat gaat. De wet vereist enkel dat het doel, het bevoegde bestuursorgaan en de reikwijdte van het experiment worden aangeduid en dat internationaalrechtelijke verplichtingen in acht worden genomen. Het voorstel stelt geen procedurele waarborgen, noch voorwaarden die dienen te waarborgen dat het verloop van het experiment wordt bewaakt en het doel van het experiment wordt bereikt.⁵⁹

2.5.3 Gevolgen en randvoorwaarden

De Afdeling stelt op basis van het voorstel en de toelichting vast dat de regering een substantieel aantal instrumenten wil bieden voor flexibilisering. Als op grote schaal van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, wordt de regelgeving minder inzichtelijk en voorspelbaar. In het stelsel waarin slechts een beperkt aantal kerninstrumenten wordt gehanteerd, kan aldus grote differentiatie ontstaan. Bedrijven en burgers kunnen geconfronteerd worden met rechtsonzekerheid, doordat in verschillende provincies of gemeenten uiteenlopende voorschriften worden vastgesteld. Bestuursorganen kunnen met extra bestuurslasten te maken krijgen doordat hen wordt gevraagd om meer variëteit mogelijk te maken.

Extra bestuurslasten kunnen ook voortkomen uit de mogelijkheid dat burgers en bedrijven een beroep doen op gelijkwaardigheidsbepalingen. Door de toepassing van gelijkwaardigheidsclausules kunnen de handhavingslasten toenemen en kan de handhaafbaarheid in het geding komen. Niet steeds zal immers duidelijk zijn of sprake is van een gelijkwaardige maatregel. Zo kan ook de rechtszekerheid van derden worden aangetast. Juridisering ligt op de loer, omdat vaker discussie zal ontstaan over de vraag of de besluitvorming en naleving nog in overeenstemming zijn met de wettelijke kaders.

Tot slot bestaat nadrukkelijk het risico dat de mogelijkheden tot flexibilisering leiden tot een complex van regels dat voor betrokkenen moeilijk inzichtelijk en voorspelbaar zal zijn. Als voor elke situatie specifieke voorschriften kunnen worden gesteld, zullen daarover ook weer vragen rijzen en nadere regels kunnen worden gesteld.

Daar het voorstel vooral mogelijkheden tot flexibilisering biedt, zal pas uit de uitvoeringsregelingen blijken welke mate van flexibiliteit wordt geboden. De Afdeling acht dit, gelet op de nadelen die flexibilisering met zich kan brengen, niet wenselijk. Daar komt bij dat – gelet op de geldende EU-richtlijnen – vaststaat dat op een aantal terreinen geen flexibiliteit kan worden geboden. Reeds in het kader van het voorstel zou moeten worden bezien aan welke vormen van flexibilisering in welke situaties behoefte bestaat en in welke mate deze flexibiliteit kan worden geboden. De mogelijkheden tot flexibilisering zouden in het voorstel moeten worden geclausuleerd, zodat geen mogelijkheden worden geboden die in beginsel ongewenst worden geacht. Bovendien zou het voorstel, waar dat gelet op de aard van het instrument in de rede ligt, procedurele waarborgen

⁵⁸ Artikel 23.3.

⁵⁹ Zie hierna ook in § 8.4.

moeten omvatten die de zorgvuldige toepassing van afwijkingmogelijkheden garanderen.

De Afdeling adviseert nader te bezien of alle geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften (flexibilisering) noodzakelijk zijn en in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op te nemen die de zorgvuldige toepassing van afwijkingmogelijkheden garandeert.

2.6 Verbeterdoel IV: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

2.6.1 Inleiding

Het samenvoegen van sectorale besluitvormingsprocedures voorkomt, aldus de toelichting, dat voor één project in dezelfde fase meerdere besluiten nodig zijn. De aanvrager kan met zijn aanvragen voor vergunningen steeds bij één (elektronisch) loket terecht. Het wetsvoorstel verankert de «sneller en beter»-aanpak in het brede fysieke domein. De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar staat ten dienste van zorgvuldige besluitvorming. Daarom zullen enkele onderzoeksverplichtingen en adviesverplichtingen worden geschrapt.⁶⁰

De Afdeling vraagt in het licht van deze doelstelling aandacht voor de verminderde toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

2.6.2 Verminderde toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Voor omgevingsvergunningen kent het voorstel de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure volgt uit hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De uitgebreide procedure, die nauw aansluit op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, houdt kort gezegd in dat de overheid een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt waarop een ieder kan reageren door het indienen van zienswijzen.

De hoofdregel van het voorstel is dat omgevingsvergunningen worden voorbereid met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure.⁶¹ Voor een aantal gevallen, beperkter dan onder de huidige wetgeving het geval is⁶², zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb gelden. Deze gevallen zullen bij amvb worden aangewezen.⁶³ In hoofdzaak betreft het activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door een ieder. Dit geldt thans bijvoorbeeld voor de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten met aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Waar in plaats van de uitgebreide uniforme openbare voorbereidingsprocedure de reguliere voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd, zal de beslistermijn worden verkort van zes maanden naar acht weken, met een

⁶⁰ Memorie van toelichting, blz. 28.

⁶¹ Zie de artikelen 16.55, eerste lid, en 16.58.

⁶² Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3.

⁶³ Artikel 16.58.

mogelijkheid van verlenging met zes weken.⁶⁴ Hierover kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Gelet op het Verdrag van Aarhus⁶⁵ dienen ten minste de vergunningplichtige activiteiten die worden aangewezen in bijlage I bij het Verdrag onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure te worden gebracht. De verplichting tot het garanderen van inspraak voor bepaalde projecten⁶⁶ beperkt de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten afdeling 3.4 van de Awb niet van toepassing te verklaren.

Een vermindering van het gebruik van afdeling 3.4 van de Awb kan ten koste gaan van de zorgvuldigheid van besluitvorming. Voor veel eenvoudige vergunningen zal een termijn van acht weken voldoende zijn. Het is echter zeer de vraag of een termijn van acht weken respectievelijk veertien weken voldoende is voor complexere vergunningen, zoals die vergunningen waarbij afgeweken wordt van het reguliere toetsingskader (de omgevingsvergunning voor locatie-ontwikkelingsactiviteiten).⁶⁷ Dit vereist dat bestuursorganen beschikken over voldoende capaciteit in de zin van menskracht en kennis om steeds op korte termijn over alle complexe vergunningaanvragen te beslissen.⁶⁸ Burgers en bedrijven kunnen per saldo worden benadeeld door kortere en minder zorgvuldige procedures.⁶⁹

*Een ander gevolg van een breder gebruik van de reguliere procedure is dat het bij veel meer categorieën vergunningaanvragen dan nu vergunningen van rechtswege zullen worden verleend (dit als gevolg van de zogeheten *lex silencio positivo*).⁷⁰ De Afdeling acht dit niet wenselijk. Ten eerste wordt de rechtspraak nu al regelmatig geconfronteerd met rechtsvragen die betrekking hebben op het al dan niet verstreken zijn van de beslistermijn. Ten tweede kan uitbreiding van het toepassingsbereik van de vergunning van rechtswege over aanvragen die afwijken van het geldende toetsingskader (de omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit) ertoe leiden dat van rechtswege toestemming wordt verleend voor activiteiten die ingrijpende gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben. Ten derde kan vergunningverlening van rechtswege in sommige gevallen ook strategisch gedrag uitlokken waarbij het bestuur de beslistermijn bewust laat verstrijken. Het verdient*

⁶⁴ Artikel 16.57, eerste en derde lid. Volgens het tweede lid, wordt de beslistermijn voor twee weken opgeschort, wanneer een voorgenomen beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning instemming als bedoeld in artikel 16.16 behoeft.

⁶⁵ Artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van het Verdrag van Aarhus.

⁶⁶ Richtlijn 2003/4, richtlijn 96/61 en Verdrag van Aarhus.

⁶⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.5.5, Effecten, onder «Omgevingsvergunning», en § 4.16.4, Wijziging ten opzichte van de huidige situatie.

⁶⁸ Voor locatieontwikkelingsactiviteiten betekent dit dat in die periode adviezen moeten zijn verkregen en beoordeeld, bijvoorbeeld welstandsadviezen en adviezen van de Agrarische Adviescommissie. De ingewonnen adviezen kunnen aanleiding geven tot het vragen van nader advies. In dezelfde periode kunnen aan derden mogelijkheden voor inspraak worden geboden (memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder «Participatie in de voorbereiding van besluitvorming» en «Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning»). Ten slotte moet binnen de beslistermijn een vordragen ontwerpbesluit aan het bevoegd gezag worden voorgelegd.

⁶⁹ Overigens mag worden verwacht dat, in gevallen waarin de termijnen van formele besluitvormingsprocedures niet kunnen worden gehaald, bestuursorganen meer dan thans het geval is, zullen uitwijken naar informele voorprocedures en in dat kader principe-verzoeken van initiatiefnemers zullen verlangen. Met toepassing van dergelijke informele voorprocedures, kan de formele aanvraag binnen de gestelde termijn worden behandeld, maar zo'n werkwijze betekent voor de initiatiefnemer geen verkorting van de duur van de besluitvormingsprocedure en voor het bestuur geen vermindering van de bestuurslasten.

⁷⁰ Artikel 16.57.

aanbeveling deze invoering van de vergunning van rechtswege over vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht te heroverwegen.⁷¹

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien en zo nodig aan te passen.

2.7 Conclusies, slotbeschouwing en verbetermogelijkheden

2.7.1 Conclusies

In dit hoofdstuk is bezien hoe de maatschappelijke doelstelling en de verbeterdoelstellingen zijn uitgewerkt in het voorstel. Op grond daarvan kan het volgende worden geconstateerd.

Het voorstel kent geen definitie of afbakening van het begrip «de fysieke leefomgeving», maar slechts een duiding daarvan. Daardoor blijkt uit het voorstel niet tot waar de verplichtingen van burgers (kunnen) reiken en waartoe de algemene bevoegdheden van de overheid gehanteerd mogen worden.

Het maatschappelijk doel van het voorstel zal in belangrijke mate dienen te worden gerealiseerd door de in de toelichting omschreven beleids-cyclus. Deze beleidscyclus werkt van rechtswege over alle onderwerpen waarvoor omgevingswaarden worden gesteld. Het voorstel voorziet er echter niet in dat voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld.

Het voorstel bevat slechts een beperkt aantal materiële normen. Regulering van het materiële omgevingsrecht vindt bijna volledig plaats in de uitvoeringsregelingen. Voor een aantal, nu op wetsniveau geregelde onderwerpen leidt dit tot een verschuiving van niveau. Algemene uitgangspunten van de wet (beginselen) en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, geven richting aan de uitleg en toepassing van de regels en de discretionaire bevoegdheden die in het voorstel zijn opgenomen en bieden een leidraad aan bestuursorganen en rechters bij de toepassing ervan. Daarom ligt verankering daarvan op het niveau van wet in formele zin in de rede. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen. Tevens zouden voorschriften die handhavingsbevoegdheden normeren alsmede regels die zien op rechtsbescherming moeten worden opgenomen in de wet in formele zin.

Het voorstel creëert als het ware een gereedschapskist. Het gereedschap – de (kern)instrumenten – zijn ontleend aan bepaalde onderdelen van het vigerende omgevingsrecht. Het voorstel laat grotendeels vrij op welke terreinen welke instrumenten moeten worden toegepast. Zij kunnen worden toegepast op onderdelen van het omgevingsrecht waarvoor zij altijd al werden gebruikt en op onderdelen waar zij tot dusver niet werden gebruikt. Ook kan ervoor worden gekozen de instrumenten juist niet te gebruiken op die onderdelen waar zij tot nu toe werden gebruikt. Deze keuzes worden in belangrijke mate overgelaten aan de regering en de bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten. Of de uiteindelijke toepassing tegemoet komt aan de eenvoud en de voorspelbaarheid van het omgevingsrecht kan op grond van het voorstel niet worden vastgesteld.

⁷¹ Zie hierna ook in § 4.4.4.

Wat betreft de toedeling van taken en bevoegdheden over de verschillende bestuursniveaus lijkt het voorstel uit te gaan van uiteenlopende en deels tegengestelde uitgangspunten. Mede als gevolg van deze wijze van reguleren is onduidelijk tot welke verdeling van bevoegdheden het voorstel uiteindelijk leidt. Het voorstel kan erin resulteren dat decentrale overheden ruime bevoegdheden hebben en nadrukkelijk zelf een beleid kunnen voeren met betrekking tot fysieke leefomgeving. De bevoegdheden van decentrale overheden kunnen ook in sterke mate worden beperkt, wat zou leiden tot een situatie van mechanisch medebewind. Hoe de verdeling van taken en bevoegdheden uitpakt, zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen die op grond van het voorstel worden vastgesteld.

Het voorstel gaat door op de weg van procedurele integratie die met de Wabo is ingeslagen. Voor materiële integratie lijkt gelet op de juridische complicaties weinig ruimte. Het voorstel sluit echter niet uit dat zal worden gepoogd in de uitvoeringsregelingen een zekere mate van materiële integratie te bereiken.

Het voorstel bevat een substantieel aantal instrumenten dat afwijking van de algemene regels mogelijk maakt. Het voorstel biedt nauwelijks materiële grenzen of procedurele randvoorwaarden voor de toepassing van deze instrumenten. Als in uitvoeringsregelingen aan deze mogelijkheden tot flexibilisering op grote schaal toepassing wordt gegeven, heeft dit nadelige gevolgen voor de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel.

*Ook een aantal procedurele aspecten van het omgevingsrecht zal bij amvb worden geregeld. Zo zal bij amvb worden vastgesteld voor welke vergunningplichtige activiteiten niet de reguliere voorbereidingsprocedure, maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb zal gelden. De Afdeling wijst erop dat de verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus vergen dat voor een aantal activiteiten de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal worden toegepast. Bovendien kan een te ruim gebruik van de reguliere procedure leiden tot onzorgvuldige besluitvorming en tot toepassing van de *lex silencio positivo* in gevallen waarbij dat, gelet op de ingrijpende gevolgen voor de fysieke leefomgeving, niet wenselijk is.*

2.7.2 Slotbeschouwing

a. Flexibiliteit vóór rechtszekerheid

De Afdeling constateert dat het voorstel de basis kan vormen voor een inzichtelijk, samenhangend, flexibel en efficiënt stelsel van omgevingsrecht, maar dat de verwezenlijking daarvan afhankelijk is van de inhoud en opbouw van de uitvoeringsregelingen. Het voorstel zelf geeft in beperkte mate sturing aan de vormgeving van het omgevingsrecht wat betreft de materiële normstelling, de verdeling van taken en bevoegdheden en de te volgen procedures. Dit brengt ook mee dat de wet zelf weinig houvast biedt voor de rechtspraktijk. Het voorstel biedt in beginsel veel beleidsruimte en flexibiliteit. Het ontbreekt evenwel aan een kader voor de wijze van uitvoering of handhaving van de wet of – als daar problemen mee zijn – voor de rechterlijke toetsing daarvan. Hierdoor kleeft aan het voorstel het risico dat de inzichtelijkheid van het stelsel van het omgevingsrecht juist vermindert en de complexiteit wordt versterkt.

Het toekomstig stelsel van het omgevingsrecht zal grotendeels worden vorm gegeven door middel van uitvoeringsregelingen die krachtens het voorstel worden vastgesteld. Pas dan zal blijken hoe de overheid ten aanzien van welke specifieke belangen zal interveniëren, welke mate van flexibiliteit wordt geboden en welke grenzen daarbij in acht worden

genomen. Eerst dan ook zal blijken of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht tegemoet komt aan de verbeterdoelstellingen uit de toelichting. Op basis van het voorstel, zoals dat thans voorligt, kan dit niet worden beoordeeld.

Ook in vergelijking met bestaande kaderwetten is het voorstel verstrekkend. Het voorstel kent – in het bijzonder wat de bevoegdheid van de regering betreft – ruime grondslagen van regulering die ten aanzien van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving kunnen worden toegepast. Door het ontbreken van een normatieve inkadering en het deels ontbreken van een sectorale afbakening is de beleidsruimte van het bestuur ongekend groot. Daarenboven biedt het voorstel ruime mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken. Hierdoor kan ook het waarborgkarakter van eenmaal krachtens de wet gestelde regels afnemen. Het voorstel zet daarmee in op flexibiliteit, wat ten koste kan gaan van de rechtszekerheid en rechtsbescherming.

b. De medewetgevende taak van de Staten-Generaal

Het voorstel doet op deze wijze onvoldoende recht aan de medewetgevende taak van de Staten-Generaal. Het vaststellen van algemene verbindende voorschriften door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, behoort tot een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland.⁷²

Algemene verbindende voorschriften grijpen immers in in het dagelijks leven van burgers en de activiteiten van bedrijven.

Vanzelfsprekend kan het parlement niet bij de vaststelling van alle algemeen verbindende voorschriften worden betrokken. Veelal zal de bevoegdheid om bepaalde onderdelen van de wetgeving vast te stellen aan het bestuur moeten worden gedelegeerd. De essentie van een wettelijke regeling dient echter mede door het parlement te worden vastgesteld. Het gaat dan om:

- de reikwijdte van de wet;*
- de structurele elementen van wettelijke regeling;⁷³*
- de voornaamste duurzame normen.⁷⁴*

De verantwoordelijkheid van het parlement om de essentie van de wettelijke regeling vast te stellen brengt bovendien met zich dat de regelgevende bevoegdheid die de wetgever aan het bestuur delegeert, waar mogelijk wordt begrensd. Op deze wijze neemt het parlement medeverantwoordelijkheid voor de beslissing op grond van welk belang verplichtingen worden gesteld aan burgers, wat de globale inhoud is van deze verplichtingen, wat de materiële grenzen zijn van deze verplichtingen en welke instanties op grond van welke bevoegdheden de verplichtingen (eventueel) nader specificeren, uitvoeren en handhaven.

⁷² Orde in de regelgeving, blz. 42–44.

⁷³ In aanwijzing 24 van de Ar staan als structurele elementen genoemd:

- voorschriften die de grondslag vormen van een stelsel van vergunningen of een stelsel waarbij anderszins de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk wordt gesteld van verlof van de overheid;
- voorschriften die andere overheden in medebewind roepen;
- voorschriften waarbij nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen;
- voorschriften betreffende rechtsbescherming;
- voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke aard;
- voorschriften waarbij toezichts- of opsporingsbevoegdheden worden toegekend;
- voorschriften omtrent rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar;
- voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid.

⁷⁴ Orde in de regelgeving, blz. 42–44.

Daarbij merkt de Afdeling – wellicht ten overvloede – op dat een wet niet alleen als grondslag dient voor de instrumenten die de overheid kan inzetten om publieke belangen te verwezenlijken, maar ook de legitimatie en begrenzing vormt van de interventies van de overheid in de samenleving. Daarbij dient een evenwicht te worden gevonden tussen de noodzaak om ten behoeve van het publieke belang te interveniëren enerzijds en de rechten van de betrokken burgers anderzijds. De betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging is daarbij essentieel. Het totstandkomingsproces van de wet in formele zin dwingt bovendien tot een uitvoerige openbare behandeling en daardoor mogelijk tot een zorgvuldigere afweging.

Een aantal bevoegdheidsgrondslagen van het voorstel is zo open geformuleerd dat een optimale bewegingsruimte aan het bestuur – in het bijzonder de regering – wordt geboden; bijna alles is mogelijk. Deze flexibiliteit heeft tot gevolg dat de noodzakelijke legitimatie en begrenzing van de (mogelijke) interventies van de overheid naar de achtergrond zijn verdwenen.

c. De positie van de rechter

Daar het voorstel zelf weinig sturing geeft, zal het in hoge mate van de inhoud van de uitvoeringsregelingen afhangen of het toekomstige stelsel van het omgevingsrecht inzichtelijk en voorspelbaar zal zijn. Waar deze duidelijkheid niet door de uitvoeringsregelingen wordt geboden, zal de bestuursrechter veelal gevraagd worden om alsnog die duidelijkheid te scheppen. De bestuursrechter echter zal, gelet op het voorstel, weinig handvatten hebben om het recht nader te duiden en de rechtmatigheid van besluiten te beoordelen. Hierdoor bestaat het risico dat ook rechterlijke beslissingen minder voorspelbaar worden.

2.7.3 Verbetermogelijkheden

Het voorstel kan aanmerkelijk worden verbeterd door daarin:

- het begrip «fysieke leefomgeving» en daarmee de reikwijdte van het voorstel beter af te bakenen;⁷⁵*
- uit het EU-recht afkomstige beginselen op te nemen, die het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven;*
- toetsingskaders voor bepaalde soorten besluiten, zoals de verlening van omgevingsvergunningen, op te nemen, zoals dat is gedaan in de Wabo;*
- meer materiële normen, zoals bepaalde omgevingswaarden en grenswaarden op te nemen;*
- de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen, ook ten opzichte van elkaar;⁷⁶*
- de mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften (flexibilisering) te begrenzen;*
- meer voorschriften op te nemen over de rechtsbescherming en de handhaving.⁷⁷*

In haar voorlichting over de herziening van het Omgevingsrecht gaf de Afdeling nadrukkelijk aan dat fasering van de herziening van het Omgevingsrecht niet zou mogen leiden tot een «lege» kaderwet.⁷⁸ In dit

⁷⁵ Zie in dit verband ook § 8.1.

⁷⁶ Zie in dit verband ook de paragrafen 5.3, 6.1 en 9.2.6.

⁷⁷ Dit is hier nog niet aan de orde gekomen. Zie hierna de paragrafen 6.2.2 (aanwijzing van overtredingen die handhaafbaar zijn door een bestuurlijke boete in de wet), 6.3.2 (normering bevoegdheid tot binnentreden in de wet), 6.4.2 (aanwijzing van bibob-activiteiten in de wet) en 7.1.2 (rechtsbescherming).

⁷⁸ Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3), blz. 37.

verband is van belang dat 2018 wordt genoemd als datum voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Als dit het beoogde tijdstip van inwerkingtreding is, staat niets eraan in de weg om de wet en de onderliggende regelgeving meer parallel en in nauwer onderling verband tot stand te brengen en voor advies voor te leggen aan de Afdeling. Daarmee kan worden bewerkstelligd dat de wet zelf meer materiële kaders bevat die op basis van geclausuleerde bevoegdheden nader kunnen worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Onverminderd de adviesopmerkingen die de Afdeling over het voorstel maakt, meent zij dat ook de invoeringswet nog zou kunnen worden benut om alsnog de noodzakelijke wijzigingen in de Omgevingswet aan te brengen.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het voorstel aan te vullen en aan te passen.

2. Beoordeling doelstellingen voorstel

2.1 Inleiding

Afbakening

De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak tot een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving. De Afdeling wijst daarbij op het risico van de brede aanpak. Het wetsvoorstel heeft inderdaad betrekking op een breed en niet altijd precies af te bakenen terrein van overheidszorg. Op dat terrein moeten verschillende onderwerpen worden geregeld. De Afdeling constateert terecht dat dit beperkingen met zich brengt bij het streven naar vermindering van complexiteit van wetgeving. Ze vormen echter geen onoverkomelijke obstakels voor een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Bestaande verschillen in de wijze van regulering hebben niet altijd een beleidsinhoudelijke achtergrond. Soms zijn het zelfs meer optische verschillen, waarbij instrumenten met een gelijke werking een andere naam hebben. Verschillen in instrumentatie zijn vaak ook bepaald door de omstandigheden van het moment. Met het uniformeren van instrumenten en procedures zoals opgenomen in dit wetsvoorstel wordt belangrijke winst geboekt. Meer uniform opgebouwde wetgeving vergroot de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Dat helpt bij het in samenhang aanpakken van opgaven voor de fysieke leefomgeving in samenhang en draagt bij aan de snelheid en kwaliteit van besluitvorming. Het huidige omgevingsrecht kent verschillende sturingsstijlen. Die hebben niet altijd een beleidsinhoudelijke achtergrond, maar vaak wel. De sturingsstijlen zijn gekozen bij de verschillende opgaven in de fysieke leefomgeving. Het uniformeren daarvan zou leiden tot een minder doelmatige en doeltreffende aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat het wetsvoorstel voor verschillende opgaven verschillende sturingsstijlen ondersteunt. In paragraaf 2.4.2 van dit nader rapport wordt hier nader op ingegaan.

Integrale afweging van belangen

De Afdeling merkt op dat het voorstel geen houvast biedt voor een integrale afweging van belangen. Hierdoor kan de vraag in hoeverre het voorstel bijdraagt aan de verwerkelijking van het maatschappelijke doelen en de verbeterdoelstellingen naar het oordeel van de Afdeling nu niet worden beantwoord.

Vooropgesteld moet worden dat de verbeterdoelen van de stelselherziening niet spreken van een *integrale* afweging van belangen. Die is ook zeker niet bij alle onderdelen of instrumenten van het wetsvoorstel beoogd. In bepaalde gevallen is de rechtszekerheid en hanteerbaarheid voor de praktijk gediend met een concreet en gespecificeerd belangenkader, bijvoorbeeld bij de beslissing over een vergunning. Ook daar zal het wetsvoorstel in voorzien. Het wetsvoorstel streeft daarom naar een *samenhangende benadering* van de leefomgeving. Daarbij is er afhankelijk van het onderwerp meer of minder ruimte voor een brede belangenafweging.

Bij enkele instrumenten van het wetsvoorstel, zoals de omgevingsvisie, de besluitvorming over omgevingsplannen en projectbesluiten is een brede belangenafweging aan de orde. Dit is voor bestuursorganen niet nieuw. Een centrale bepaling in het Nederlandse bestuursrecht, vastgelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, is dat een bestuursorgaan een evenredige belangenafweging maakt. In de praktijk van bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening is niet het maken van die belangenafweging het probleem voor de gemeente, maar worden juist de beperkingen en eisen die daaraan zijn gesteld als probleem ervaren. Vanuit diverse belangen worden eisen gesteld aan de te maken afweging, waardoor uiteindelijk soms weinig beslissruimte overblijft. Een van de verbeterdoelstellingen van de stelselwijzigingen is om meer afwegingsruimte te geven aan het bevoegd gezag bij beslissingen.

Niettemin zullen, zoals het wetsvoorstel laat zien, de regelgevers beperkingen blijven stellen aan de bevoegdheidsuitoefening door bestuursorganen. Deze beperkingen kunnen de vorm hebben van instructie(regel)s en beoordelingsregels voor vergunningen, bijvoorbeeld om omgevingswaarden te verwezenlijken. Het wetsvoorstel biedt de grondslagen om die beperkingen te stellen bij algemene maatregel van bestuur en bevat voor diverse onderwerpen de verplichting om van die grondslag gebruik te maken. Ook nu zijn algemene maatregelen van bestuur vaak het niveau waarin dergelijke beperkingen opgenomen zijn, bijvoorbeeld in de algemene maatregelen van bestuur krachtens artikel 4.3 Wet ruimtelijke ordening, artikel 5.2 van de Wet milieubeheer en afdeling 8.2 van de Wet luchtvaart. In het huidige omgevingsrecht zijn er ook nog bepalingen opgenomen op wetsniveau, bijvoorbeeld artikel 5.16 van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteit) en in de Wet geluidhinder. Die verschillen worden met dit wetsvoorstel weggenomen. Paragraaf 5.13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting gaat in op de uitgangspunten die bij de harmonisatie zijn gehanteerd.

In algemene zin is de houvast die het wetsvoorstel biedt niet minder dan die van bijvoorbeeld de huidige Wet ruimtelijke ordening. Die wet deelt, net als het voorstel voor de Omgevingswet, bevoegdheden op hoofdlijnen toe en gaat in beginsel uit van het maken van een samenhangende afweging. Via instructieregels in algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen wordt de belangenafweging ingekaderd of gestuurd. De Afdeling stelt dat geen antwoord mogelijk is op de vraag of het voorstel bijdraagt aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen. Op de bijdrage van het wetsvoorstel aan zijn maatschappelijke doelen zal ik in onderdeel 2.2.3 van het nader rapport ingaan. De mate waarin het wetsvoorstel bijdraagt aan de verbeterdoelen is zichtbaar in de memorie van toelichting, waarin aan het slot van elke paragraaf van hoofdstuk 4 is aangegeven in hoeverre de gemaakte keuzes bijdragen aan de verbeterdoelen. Het wetsvoorstel legt het daarmee het fundament voor de stelselherziening. De uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet bouwt daarop voort. Het totaal van die regels zal vervolgens een belangrijke bijdrage leveren aan de verbeterdoelen van de

stelselherziening. Daarnaast is, zoals in paragraaf 1 van de samenvatting al is aangegeven, een goede uitvoering in de praktijk essentieel om de doelen van de stelselherziening te bereiken. Het faciliteren daarvan, onder andere door professionalisering van toezicht en handhaving en de bredere toepassing van ICT, vormt dan ook een belangrijk aanvulling op de wettelijke stelselherziening.

Fasering

De in- en uitvoeringsregelgeving completeren de stelselherziening. De nieuwe in- en uitvoeringsregelgeving zal parallel worden voorbereid. Het proces wordt daarmee zo vormgegeven dat er in verschillende stadia van de voorbereidingsprocedure zo veel mogelijk inzicht is in de stelselherziening als geheel. Daarbij streeft het kabinet ernaar de ontwerpen van de algemene maatregelen van bestuur en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, conform het advies, gelijktijdig aan de Afdeling voor te leggen. Uiteraard zal de in- en uitvoeringsregelgeving op één moment in werking treden.

2.2 Maatschappelijk doel: balans tussen bescherming van de fysieke leefomgeving én de versterking van de economie

2.2.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.2.2 De reikwijdte van het voorstel

Overwogen is om te komen tot een begripsbepaling van het begrip «fysieke leefomgeving» in de wet. Hiervoor is niet gekozen. Het begrip «fysieke leefomgeving» is door de wettelijke opsomming van alle belangrijke onderdelen die er toe behoren in grote mate ingekleurd. Daardoor is in het merendeel van de gevallen duidelijk of iets tot de fysieke leefomgeving behoort. Uiteraard blijft er een zeer beperkte categorie van gevallen bestaan waarbij er discussie zou kunnen ontstaan, maar die zou er ook zijn als er wel een wettelijke begripsbepaling zou zijn, zoals blijkt uit de ervaringen op andere terreinen.

In de memorie van toelichting is ingegaan op de beperkingen aan de handhaafbaarheid van de algemene zorgplicht. De zeer algemene formulering van de zorgplicht dwingt het bevoegd gezag tot terughoudend gebruik van de handhavende bevoegdheden bij schending van de zorgplicht. Dit sluit aan bij de jurisprudentie waaruit blijkt dat het bevoegd gezag geen gebruik kan maken van handhavende bevoegdheden bij dergelijke algemene zorgplichten, tenzij er sprake is van onmiskenbare strijd met de zorgplicht. Slechts in dergelijke gevallen zal een bestuursorgaan direct handhavend kunnen optreden op grond van artikel 1.7. In andere gevallen zal het bestuursorgaan eerst met de betrokken burgers en bedrijven in overleg moeten treden over adequate gedrageregels en zal handhaving pas aan de orde kunnen zijn als die niet nageleefd worden. De algemene zorgplicht vormt, zoals beschreven in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting, een vangnet voor onvoorziene activiteiten of onvoorziene gevolgen van activiteiten. Dat leidt ertoe dat niet voorafgaand zekerheid kan worden geboden over de vraag of en in welke omstandigheden er sprake is van een overtreding. Vanzelfsprekend kan ook over de vereiste maatregelen geen zekerheid worden geboden. Om die reden is, mede naar aanleiding van de opmerking van Afdeling, in artikel 1.8 duidelijk gemaakt dat de wettelijke zorgplicht teruggaat voor zover nadere regels of voorschriften voor die activiteit gelden. Dit geeft houvast bij de toepassing van de zorgplicht en andere artikelen van het wetsvoorstel. Daarnaast is de toelichting aangevuld om zo het begrip

«fysieke leefomgeving» en de reikwijdte daarvan te verduidelijken en meer richting te geven aan de toepassing in de praktijk.

2.2.3 De beleidscyclus

In het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling is aangeboden was op één centrale plaats – artikel 2.1 – aangegeven dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel uitoefenen met het oog op de doelen van artikel 1.3. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel op veel plaatsen vastgelegd en ingekaderd dat taken en bevoegdheden worden toegepast «met het oog op de doelen van de wet» dan wel op specifieke doelen die volgen uit die hoofddoelen. Dit is in paragraaf 5.13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting beschreven. Door die formuleringen wordt expliciet verwezen naar de twee doelen van de wet in artikel 1.3, onder a en b, en het verbindende thema «duurzame ontwikkeling». Deze aanscherping onderstreept dat het oogmerk «duurzame ontwikkeling» voor ogen wordt gehouden bij het vaststellen van uitvoeringsregelgeving en het nemen van besluiten.

De beleidscyclus is het beleidsmatige denkmodel dat ten grondslag ligt aan de inrichting van het wetsvoorstel. Door de werking van de beleidscyclus en de toepassing van de wettelijke instrumenten met het oog op het bereiken van de doelen van de wet, speelt de Omgevingswet zijn rol bij de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De mate waarin de fysieke leefomgeving in Nederland zich duurzaam ontwikkelt, wordt echter niet alleen bepaald door wetgeving, maar door een samenspel van internationale, nationale en decentrale regelgeving, beleid, beschikkingen en feitelijk gedrag van burgers en bedrijven. Elementen als de bestuurscultuur en bedrijfscultuur zijn daarbij ook van wezenlijk belang.

Het functioneren van de beleidscyclus hangt niet alleen af van juridische koppelingen van de verschillende onderdelen van de cyclus. De beleidscyclus is bij het ontwerp van het wettelijk stelsel gebruikt om te duiden welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking moeten hebben. Daarbij is gekeken hoe bestuursorganen zich tot elkaar verhouden en hoe bestuursorganen zich verhouden tot burgers en bedrijven. Soms is gekozen voor juridische koppelingen tussen instrumenten, maar dat is niet in alle gevallen geschikt of wenselijk voor het goed functioneren van de beleidscyclus en daarmee voor het bereiken van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De Afdeling refereert specifiek aan de juridische koppeling van omgevingswaarden aan programma's en monitoring. Zij geeft aan dat nu maar voor een beperkt aantal terreinen omgevingswaarden worden vastgesteld en dat daardoor het realiseren van andere omgevingskwaliteiten niet wordt gegarandeerd. Het is inderdaad juist dat niet alle doelen voor de fysieke leefomgeving in omgevingswaarden worden vastgelegd. Naar mijn mening is dat ook niet wenselijk en ook niet mogelijk. Niet alle onderwerpen lenen zich voor vastlegging in omgevingswaarden. Omgevingswaarden werken voor meet- of berekenbare doelstellingen. Voor niet-meetbare doelstellingen op terreinen als stedelijke vernieuwing of uitbreiding, het beschermen van het landschap, het behoud van het cultureel erfgoed en het behoeden van infrastructuur kunnen Rijk en provincie bijvoorbeeld instructieregels geven gericht tot andere (centrale) bestuursorganen of algemene regels op grond van hoofdstuk 4 stellen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving hangt dus niet alleen af van omgevingswaarden en de koppeling aan programma's en monitoring, maar kan ook door inzet van andere instrumenten worden bereikt. Dit punt is verduidelijkt in de memorie van toelichting.

2.3 Verbeterdoel I: Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

2.3.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.3.2 Materiële normen

Zoals ik hierboven in paragraaf 2 van de samenvatting heb aangegeven, zal de materiële normstelling, waaronder de vaststelling van omgevingswaarden, door middel van een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur gestalte krijgen.

Een belangrijke reden daarvoor is de omvang van de bestaande regels. Alleen al op rijksniveau gaat het om meer dan 4700 artikelen verspreid over meer dan 35 wetten, circa 120 algemene maatregelen van bestuur en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen. Een eenduidig en inzichtelijk stelsel vraagt dan ook om een heldere ordening. In het voorgestelde stelsel bevat één wet de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. De wet vormt daarmee de basis voor de opbouw van een bestendig stelsel. Zowel om redenen van inzichtelijkheid, zoals de Afdeling terecht vermeldt, als om redenen van inhoudelijke samenhang, uniformiteit en het vermijden van versnipperde regelgeving. In de lijn van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel zo aangepast dat het wetsvoorstel nu duidelijke inhoudelijke opdrachten bevat voor de wijze waarop de regelstellende bevoegdheid wordt aangewend en ingevuld. Op deze wijze biedt het wetsvoorstel voor de praktijk duidelijkheid waarop die regels zijn gericht en wordt de grondslag begrensd. Daarbij is ook aangegeven of normen verplicht moeten worden gesteld en zijn diverse onderwerpen benoemd waarover in ieder geval regels zullen worden gesteld. Hiermee geeft het wetsvoorstel sturing aan de totstandkoming van de materiële normstelling.

Een tweede belangrijke reden voor de voorgestelde inrichting van het stelsel is dat de uitwerking van de normstelling bij algemene maatregel van bestuur een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen eenvoudiger mogelijk maakt. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Om dat belang te benadrukken is bij belangrijke delegatiegrondslagen vermeld ter uitvoering van welke concrete EU-richtlijnen of verdragen in ieder geval regels zullen worden gesteld. Ook hiermee is de sturing versterkt. Binnen het voorgestelde wettelijk systeem is het uitgangspunt om vergelijkbare regels op hetzelfde niveau te regelen. Per onderwerp is een afweging gemaakt over het niveau waarop de regels worden gesteld. Bij harmonisatie doen zich onvermijdelijk ook verschuivingen voor. Dit kunnen zowel verschuivingen naar een hoger als naar een lager niveau zijn. Voor het niveau waarop regels worden gesteld sluit het wetsvoorstel per onderwerp zo veel mogelijk aan bij de grootste gemene deler in de bestaande omgevingswetten. Harmonisatie betekent dus uitdrukkelijk niet dat de uitzondering (bijvoorbeeld het laagste niveau) de regel wordt. Gezien de aard en de omvang van de omgevingsrechtelijke regels is het niveau van een algemene maatregel van bestuur het meest geschikt. Dit biedt de nodige waarborgen voor kwaliteit en biedt de mogelijkheid om maatwerk te kunnen leveren. De keuze voor de algemene maatregel van bestuur als «basisniveau» biedt onder meer de waarborg van betrokkenheid van de ministerraad en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze systeemkeuze sluit aan bij bestaande regelgeving, waar op het domein van de fysieke leefomgeving momenteel een groot aantal algemene maatregelen van bestuur bestaan, waaronder voor de uitvoeringspraktijk zeer betekenisvolle, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012.

Op basis van het bovenstaande meen ik dat het verstandig is de uitwerking van «beoordelingskaders» voor vergunningverlening aan de amvb-wetgever over te laten. De gronden waarop tot het verlenen of weigeren van omgevingsvergunningen kan worden besloten en de daaraan te verbinden voorschriften, hangen ten nauwste samen met de gronden waarop een besluit tot wijziging van een omgevingsplan of het vaststellen van een projectbesluit moet worden beoordeeld. In paragraaf 2.4.3 ga ik op dit element van het advies nog nader in. Voor de beantwoording van de opmerkingen van de Afdeling over het opnemen van beginselen wordt verwezen naar paragraaf 3.2.3.

De uitgangspunten van de keuzes voor de vormgeving van wettelijk systeem en de materiële normstelling zijn beschreven in hoofdstuk 2 en in paragraaf 5.13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Deze onderdelen zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld. In paragraaf 5.13 wordt ook ingegaan op de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vaststelling van de materiële normen. De waarborgen daarvoor zijn eveneens in paragraaf 3.1 van de samenvatting en in paragraaf 2.7.2, onder b, van het nader rapport beschreven.

2.3.3 De (kern)instrumenten van het voorstel

Het huidige omgevingsrecht kent een veelheid aan verschillende instrumenten die niet altijd goed op elkaar aansluiten. De bestaande wet- en regelgeving is in de afgelopen decennia vanuit verschillende beleidssectoren ontwikkeld, waardoor gelijksoortige instrumenten soms verschillende juridische kenmerken hebben. Die verschillen zijn niet altijd verklaarbaar of noodzakelijk vanuit de specifieke omstandigheden binnen de betreffende sector. Naar mijn mening kan niet meer worden volstaan met de sectoraal ontstane wet- en regelgeving. Wettelijke instrumenten moeten niet langer alleen vanuit het perspectief van behartiging van sectorale belangen worden vormgegeven, maar vanuit het perspectief van de initiatieven of ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving zelf. Dat maakt het mogelijk om deze vanuit de diverse sectoren in samenhang te beschouwen. Deze samenhangende benadering zie ik als een van de wezenlijke hervormingen binnen de stelselherziening. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel komt zo immers meer centraal te staan. Bovendien vind ik het van belang burgers en initiatiefnemers niet meer te confronteren met een gefragmenteerde overheid. De ontwikkeling die met de Wabo al is ingezet – waarbij één omgevingsloket werd geïntroduceerd – wil ik dan ook verder doorzetten.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn in verband hiermee de bestaande instrumenten geanalyseerd. Het bleek mogelijk het instrumentenpalet terug te brengen tot een beperkt aantal op elkaar aansluitende instrumenten. Met de zes kerninstrumenten kunnen de activiteiten van burgers, bedrijven en overheden zodanig worden gereguleerd, dat ruimte ontstaat voor ontwikkelingen die bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook kunnen eventuele kwaliteitstekorten adequaat worden aangepakt. De aanvullende instrumenten spelen daarbij een overheidsinterne rol, zijn «opties» bij de kerninstrumenten of zijn van belang in specifieke, minder vaak voorkomende, situaties.

De mate waarin de doelstellingen van de stelselherziening worden bereikt hangt overigens niet alleen af van het wettelijk stelsel zelf, maar ook van de bestuurscultuur bij de diverse overheden en de kennis en kunde van diegenen die uitvoering geven aan de wet.

Bij het programma, de omgevingsvergunning en het projectbesluit is het inhoudelijke toepassingsbereik vergelijkbaar met de huidige instrumenten. De omgevingsvisie beslaat het terrein van de gehele fysieke leefomgeving en heeft juist de functie om opgaven en vraagstukken op de diverse deelterreinen bijeen te brengen en te vertalen in één integraal ontwikkelingsbeeld. Het omgevingsplan heeft een ruimer inhoudelijk

toepassingsbereik gekregen dan het bestemmingsplan, omdat het begrip «ruimtelijke ordening» soms knelde bij de toedeling van functies aan de fysieke leefomgeving. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.4.3 van de memorie van toelichting. Bij algemene rijksregels was – in de versie van het wetsvoorstel die voor advies was aangeboden – inderdaad gekozen voor een sterke verbreding van het toepassingsbereik.

Terecht constateert de Afdeling dat de toepasbaarheid van de aanvullende instrumenten vaak breder is dan in het huidige recht. Dat biedt de mogelijkheid om ze in te zetten buiten het domein waar ze oorspronkelijk ontwikkeld zijn. Dat is nu juist ook de bedoeling van het wetsvoorstel, dat een samenhangend stelsel voor de gehele fysieke leefomgeving zal bieden. Instrumenten die in één domein van het omgevingsrecht ontwikkeld zijn kunnen ook kansrijk zijn in een ander domein. Dit is vooral van belang bij nieuwe beleidsonderwerpen of bestaande onderwerpen die opnieuw worden geïnstrumenteerd. De uitbreiding van mogelijkheden stimuleert om verder te kijken dan de in een domein bestaande wetgevingstradities. Zo kan de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, die is ontwikkeld in het milieudomein, ook bruikbaar zijn in andere domeinen waar vergunningen worden vervangen door algemene regels.

De brede toepasbaarheid van instrumenten wordt in de praktijk overigens sterk begrensd door de context waarin deze worden ingezet:

- Het wetsvoorstel biedt soms de mogelijkheid om hetzelfde resultaat te bereiken met verschillende instrumenten. Waar dit zo is, is daar bewust voor gekozen omdat in uitvoeringspraktijk behoefte bestaat aan toegespitste instrumenten voor verschillende omstandigheden. Een voorbeeld is de mogelijkheid voor besluitvorming over projecten via een omgevingsvergunning, een projectbesluit, of het wijzigen van het omgevingsplan, zie paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting.
- Het wetsvoorstel spreekt voor veel situaties een duidelijke voorkeur uit voor de in te zetten instrumenten. Zo bevat het bijvoorbeeld verplichtingen om voor bepaalde onderwerpen «in ieder geval» regels te stellen of een plan vast te stellen, waarmee duidelijk is dat een bepaald beleidsonderwerp langs die route geïnstrumenteerd wordt. Een voorbeeld daarvan is het vaststellen van omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen.

Het wetsvoorstel zal aan de hand van de voorgestelde bepalingen en de geformuleerde verbeterdoelen verder worden uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. De voorgenomen uitwerking daarvan zal ook aan het parlement worden voorgelegd. Daarnaast zal het stelsel worden gecompleteerd door uitwerking in decentrale regels en besluiten zoals de provinciale omgevingsverordening en het gemeentelijke omgevingsplan. Ook bij de uitwerking op decentraal niveau spelen vertegenwoordigende organen een rol. Met deze verdere uitwerking wordt op een steeds concreter niveau houvast geboden voor de uitvoeringspraktijk.

Naar aanleiding van het advies is desalniettemin nader bezien of de eerder door het kabinet voorziene verbreding van het toepassingsbereik in alle gevallen noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen van het wetsvoorstel en de verbeterdoelen van de stelselherziening. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de drie instrumenten die de Afdeling noemt in dit deel van het advies: ten eerste algemene rijksregels en de daarbij bestaande aanvullende bevoegdheden voor nadere regelgeving, ten tweede gelijkwaardigheid en ten derde instructieregels. Ook voor enkele specifieke bevoegdheden is de reikwijdte ingeperkt naar aanleiding van het advies van de Afdeling. Voorbeelden daarvan zijn de bevoegdheden in bijzondere omstandigheden (zie paragraaf 5.5.1 van dit nader rapport) en de bevoegdheid tot binnentreden (zie paragraaf 6.3 van dit nader rapport).

Naar aanleiding van het advies is de regeling van algemene rijksregels ingekaderd en aangescherpt. De algemene bevoegdheid voor het Rijk om algemene regels te stellen over de fysieke leefomgeving is geschrapt. Daarmee wordt duidelijker voor welke onderdelen van de fysieke leefomgeving het Rijk het primaat heeft om regels te stellen en voor welke onderdelen dit aan de decentrale overheden wordt gelaten. Die bevoegdheid is nu ingeperkt tot de volgende onderwerpen:

- Bouwactiviteiten, milieuactiviteiten, lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, zwemmen en baden: hiervoor worden (net als onder het huidige recht) landelijk uniforme rijksregels gesteld omwille van een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven of een gelijk beschermingsniveau van de burger, of een combinatie van die belangen.
- Activiteiten in of bij onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid draagt (zoals beheer): hiervan wordt in het huidige recht beperkt gebruik gemaakt van algemene regels, maar er lijken mogelijkheden voor vervanging van vergunningen door algemene regels.

Het directe gevolg hiervan is dat de verdeling van bevoegdheden tussen het Rijk en de decentrale overheden beter kenbaar wordt op wetsniveau.

Gelet op het advies is ook in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting duidelijker gemaakt op welke wijze gebruik zal worden gemaakt van aanvullende bevoegdheden bij algemene regels zoals maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en de uitsluiting van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over gelijkwaardigheid heb ik besloten om het vereiste van een instemmende beschikking als uitgangspunt te nemen. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of rijksregels kan worden bepaald dat van daarbij aangegeven regels van dit uitgangspunt kan worden afgeweken. In de memorie van toelichting is tevens ingegaan op de door de Afdeling gestelde vragen over de regeling van gelijkwaardigheid.

Gelet op het advies heb ik het instrument mededeling nader bezien en besloten dit instrument niet zelfstandig in de wet te benoemen. Een verplichting om mededeling te doen van het uitvoeren van een activiteit is niet voldoende onderscheidend van andere algemene regels die gesteld kunnen worden op grond van paragraaf 4.1.1 van de wet. Dergelijke regels kunnen namelijk, net als onder de bestaande regelgeving, ook administratieve- of informatieverplichtingen omvatten. Een verplichting tot het mededelen van het starten van een activiteit is zowel een administratief voorschrift als een informatieverplichting. Expliciete vermelding van de mededeling in de wet kan, zo bezien, mogelijk tot verwarring leiden. Een melding verdient daarentegen wel een expliciete vermelding in de wet, vanwege het aan de melding gekoppelde verbod de activiteit te verrichten voordat de melding is gedaan.

De Afdeling gaat ook in op de instructieregels. Regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden zijn welbekend uit de ruimtelijke ordening. Naast instructieregels voor bestemmingsplannen op grond van Wet ruimtelijke ordening zelf zijn er instructieregels gesteld in de Wet geluidhinder en op grond van de Wet luchtvaart en de Wet milieubeheer. Het toepassingsbereik van dit instrument is echter breder: instructieregels zijn ook te vinden in de andere onderdelen van het omgevingsrecht. Steeds is er sprake van uitvoering van een taak of bevoegdheid binnen randvoorwaarden. Zo bevatten de Waterwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels uitgebreide instructieregels over planvormen, bevat de Wet milieubeheer instructieregels over plannen en provinciale verordeningen, bevat de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwembege-

genheden instructieregels over taken en de Wet lokaal spoor over het aanwijzen van beperkingengebieden. De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels door Rijk en provincies is naar aanleiding van het advies in het wetsvoorstel ingeperkt tot:

- specifieke taken en bevoegdheden van het wetsvoorstel (artikel 2.23 en artikel 2.25; een instructieregel kan decentrale overheden niet verplichten om regels te stellen over onderwerpen die geheel of gedeeltelijk aan andere overheden zijn overgelaten),
- onderwerpen van provinciaal respectievelijk nationaal belang (artikel 2.22, tweede lid en artikel 2.24, tweede lid).

Deze stevige randvoorwaarden maken het niet mogelijk voor het Rijk en de provincie om op allerlei nieuwe terreinen instructieregels te stellen. Daarnaast zijn er zoals beschreven meer contextuele beperkingen voor het gebruik van instructieregels: deze zullen weinig bijdragen in domeinen die uitputtend zijn geregeld via vergunningstelsels en algemene rijksregels. Verder heb ik naar aanleiding van het advies van de Afdeling de reikwijdte van de mogelijkheden voor instructieregels verduidelijkt. Ook de bevoegdheid voor het geven van instructies is beperkt. Ten slotte heb ik in het wetsvoorstel het oogmerk van de verplichte instructieregels en instructies opgenomen en heb ik de besluiten benoemd waartoe de instructieregels en instructies zich richten. Daarbij is de noodzaak nog opnieuw kritisch bezien. Dit heeft ertoe geleid dat er geen instructieregels kunnen worden gesteld over een omgevingsvisie of een onverplicht programma. Daarmee is de beleidsvrijheid van het vaststellend orgaan verder benadrukt. Tot slot is in de wettekst tot uitdrukking gebracht dat het provinciale of nationale belang waarvoor de instructie wordt gegeven kenbaar dient te worden uit een openbaar document. Hiermee wordt benadrukt dat niet lichtvaardig tot het geven van een instructie kan worden overgegaan.

Het wetsvoorstel maakt naar mijn mening een gebalanceerde inzet van het instrumentarium mogelijk. De juridische werking van de diverse instrumenten is in het wetsvoorstel bewust gedifferentieerd, en de begrenzing van de werking van de diverse instrumenten is weloverwogen gekozen. Daarbij is gekeken naar de verhoudingen tussen de bestuursorganen onderling en de steeds belangrijker wordende rol van andere stakeholders bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het wettelijk instrumentarium wordt daarom in het wetsvoorstel – meer dan nu het geval is – vormgegeven vanuit het perspectief van de opgaven en initiatieven in de fysieke leefomgeving zelf (en niet vanuit een sectoraal overheidsperspectief). Zo kan beter worden gestuurd op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit wetsvoorstel biedt bestuursorganen de mogelijkheid om de complexe opgaven in de fysieke leefomgeving op een adequate en bij de omstandigheden passende wijze het hoofd te bieden. Het voorgestelde stelsel is naar mijn mening robuust en goed toepasbaar voor de opgaven in de fysieke leefomgeving in de komende decennia.

2.4 Verbeterdoel II: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

2.4.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.4.2 De bestuurlijke taakverdeling

De afdeling adviseert de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is artikel 4.1 toegevoegd, dat buiten twijfel stelt dat het omgevingsplan, de omgevingsverordening

en de waterschapsverordening ook regels kunnen bevatten over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Dat maakt duidelijk dat deze bevoegdheid breder is dan het toekennen van functies aan locaties en met het oog daarop stellen van regels, en het vaststellen van maatwerkregels. Ook is verduidelijkt, dat voor het stellen van regels over activiteiten het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet» geldt.

Het wetsvoorstel bouwt niet uitsluitend voort op de Wet ruimtelijke ordening. In het wetsvoorstel zijn ook sturingslijnen terug te vinden uit de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Woningwet en andere wetten die geheel of gedeeltelijk opgaan in het wetsvoorstel. De verdeling van taken en bevoegdheden volgt dan ook niet alleen de Wet ruimtelijke ordening. Ook in het wetsvoorstel ligt de zorg bij de gemeenten en waterschappen, tenzij deze bestuursorganen de zorg niet op doelmatige en *doeltreffende* wijze kunnen vervullen. Dit is onder meer in artikel 2.3 tot uitdrukking gebracht. In de praktijk blijkt het voor een aantal onderwerpen nodig dat Rijk of provincies randvoorwaarden stellen aan de gemeentelijke zorg voor de leefomgeving of de zorg overnemen. Het voorstel voor de Omgevingswet gaat daarom uit van vier organieke overheden die elk een eigen rol op het terrein van de fysieke leefomgeving hebben. Deze rol is deels wettelijk toegedeeld door de in hoofdstuk 2 toegedeelde specifieke (beheer)taken. Daarnaast kunnen algemene bestuursorganen uit eigen beweging de zorg voor onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving op zich nemen, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel. Elk van die bestuurslagen moet haar eigen opgaven zo doelmatig en doeltreffend mogelijk kunnen uitvoeren, rekening houdend met de opgaven van de andere bestuurslagen. Die vier bestuurslagen komen elkaar bij hun taakuitvoering continu tegen (dit is nader uitgewerkt in de passage «Bestuursorganen werken samen» in paragraaf 4.2.2 van de memorie van toelichting). Burgers en bedrijven moeten de overheid echter als één geheel kunnen ervaren.

Het kabinet heeft niet gekozen voor een verschuiving in de bestuurlijke taakverdeling. Daarvan is niet alleen afgezien omdat grootschalige verschuivingen in bestuurlijke taken, met bijbehorende politieke discussies, zouden afleiden van de opgaven waarvoor we staan, maar ook omdat de huidige bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor de fysieke leefomgeving goed past bij de opgaven. Aanpassen aan een uniform concept zou leiden tot een minder doelmatige en doeltreffende taakuitvoering. In het wetsvoorstel is verschuiving van specifieke bevoegdheden soms wel aan de orde, vooral omdat bijvoorbeeld na het samenvoegen van vergunningen tot één omgevingsvergunning slechts één bestuursorgaan het bevoegd gezag kan zijn. De tekst van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

2.4.3 Integratie

a. Procedurele integratie

De Afdeling omschrijft procedurele integratie als de samenvoeging van procedures die betrekking hebben op deelaspecten waardoor men nog maar één besluit nodig heeft om een ontwikkeling of activiteit mogelijk te maken. Ik onderschrijf deze benadering. Met de Wabo zijn belangrijke stappen gezet met het vormgeven van de procedurele integratie. Desondanks kennen we nu nog ruim tien andere rijksvergunningen en -onthefingen op het gebied van de fysieke leefomgeving zoals die voor water, ontgrondingen, archeologische rijksmonumenten en voor werkzaamheden aan en rond spoor en wegen. Vijf wetten kennen (onderling afwijkende) procedures om besluitvorming over projecten gecoördineerd te laten verlopen. De verdere procedurele integratie van vergunningstelsels die in het wetsvoorstel is vevat, bewerkstelligt meer gebruiksgemak voor aanvragers en ligt in de lijn van eerdere suggesties van de Afdeling die waren opgenomen in de over de stelselherziening

uitgebrachte voorlichting. Bovendien draagt deze integratie bij aan een lastenreductie voor initiatiefnemers.

b. Materiële integratie

Met de term materiële integratie wordt doorgaans bedoeld op het samenvoegen van op zichzelf staande delen tot een nieuw samenhangend geheel. Eén van de breed – ook door de Afdeling – gedragen motieven voor de stelselherziening is de constatering dat de op zichzelf staande delen van het huidige complexe wettelijke stelsel elk voor zich mogelijk goed functioneren maar dat die afzonderlijke onderdelen niet in een zodanige samenhang zijn gebracht dat daarmee het systeem optimaal functioneert.

De Afdeling merkt op dat materiële integratie tot gevolg heeft dat op de omgevingsrechtelijke deelterreinen dezelfde of uitwisselbare toetsingscriteria (moeten) gaan gelden en dat die integratie het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit behelst. Die opmerking zou juist zijn indien de integratie van de huidige wet- en regelgeving binnen één wet ook onvermijdelijk zou moeten leiden tot telkens een integrale afweging van alle belangen bij alle besluiten krachtens die wet. Tot die consequentie behoeft een integratie van wettelijke regelingen in mijn ogen niet te leiden. Het wetsvoorstel continueert de met de Wabo ingezette procedurele integratie en bewerkstelligt een samenvoeging van de huidige afzonderlijke wettelijke regelingen tot een nieuw, meer samenhangend en inzichtelijk wettelijk stelsel («de som is meer dan de delen»). Die samenvoeging kan worden aangeduid als *functionele integratie*. Hiermee bedoel ik dat op zichzelf staande werkzame onderdelen worden samengevoegd in een nieuw samenhangend functioneel geheel. Het volgende kan dat wellicht verduidelijken. Op dit moment gelden er talloze regels die elk vanuit één specifiek aspect of belang besluitvorming van uitvoerende bestuursorganen sturen en inkaderen. Het samenvoegen van die wettelijke regels in één nieuwe wettelijke regeling hoeft er niet toe te leiden dat de verschillende aspecten of te wegen belangen worden vervangen door één heel algemeen te benoemen belang of toetsingskader. Zouden we die keuze maken dan zal die – zoals de Afdeling terecht opmerkt – kunnen leiden tot een ongewenste teruggang van de rechtszekerheid. Maar met een uitgekende vorm van functionele integratie in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving kunnen die belangen tot uitdrukking blijven komen (bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid, het waarborgen van de veiligheid, het behoud van cultureel erfgoed). Door de beoordelingskaders in één besluit bij elkaar te brengen worden de huidige functionaliteiten bewaard maar ook in samenhang bij elkaar gebracht. De effectiviteit van het bestuur en de rechtszekerheid worden daarmee gediend. Bij de vormgeving van het genoemde besluit zal ik wel zorgvuldig bezien op welke wijze de tekortkomingen van het huidige sectorale stelsel kunnen worden weggenomen en meer ruimte kan worden geboden voor een samenhangende besluitvorming over door het verantwoordelijke bestuursorgaan. Naar de mogelijkheden daartoe wordt momenteel onderzoek verricht.

Om tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel primair een functionele integratie bewerkstelligt, is de memorie van toelichting op enkele plaatsen aangepast om onduidelijkheid over de vorm van integratie weg te nemen.

Ik ben het eens met de Afdeling dat de mogelijkheden tot materiële integratie (zoals de Afdeling die vorm omschrijft) voor deelterreinen worden beperkt door het EU-recht. Voor delen van het omgevingsrecht waar dat niet aan de orde is kan Nederland die vorm van integratie wel bewerkstelligen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij de samenvoeging van de plan- en visiefiguren tot de omgevingsvisie. Dat is bijvoorbeeld ook

aan de orde bij de samenvoeging van het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Het wetsvoorstel voorziet, zoals de Afdeling beschrijft, in een grondslag die de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur afwegingskaders uit te werken of te begrenzen. Dat zal met name gestalte krijgen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat zal ook de beoordelingsregels («toetsingskaders») gaan omvatten die voor de te onderscheiden besluiten zullen gaan gelden. De regels die mogelijkheden of beperkingen bepalen voor de vaststelling van een omgevingsplan zullen van een andere inhoud zijn dan de regels die gelden voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. De beoordelingskaders van een omgevingsvergunning zullen afhankelijk zijn van de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. Het is volstrekt logisch dat een omgevingsvergunning voor een boortoren in de Noordzee een ander beoordelingskader zal hebben dan een ontgrondingsactiviteit in een rivierbed. Waar dat in het licht van het EU-recht mogelijk is, zal bij het stellen van die regels in materiële zin een meer samenhangende benadering worden nagestreefd. De uitwerking van het bovenstaande zal niet leiden tot zodanig strakke regels dat een «mechanisch medebewind» wordt bewerkstelligd. Dat zou ook niet passen in de doelen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. Dat brengt mij op het volgende onderdeel van het advies van de Afdeling.

2.5 Verbeterdoel III: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

2.5.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.5.2 Mogelijkheden tot flexibilisering

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.5.3 Gevolgen en randvoorwaarden

De Afdeling constateert in paragraaf 2.5.2 van het advies dat het wetsvoorstel door toekenning van ruime bevoegdheden en breed toepasbare, vaak ongeclausuleerde afwijkingsmogelijkheden, mogelijkheden voor een grotere flexibiliteit biedt. Zij wijst er in paragraaf 2.5.3 (en paragraaf 2.7.2) op dat die flexibilisering ook nadelen met zich kan brengen zoals het minder inzichtelijk en voorspelbaar worden van de regelgeving, rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven en extra bestuurslasten voor bestuursorganen. Zij acht het niet wenselijk dat pas uit de uitvoeringsregelgeving zal blijken welke mate van flexibiliteit wordt geboden.

Of de door de Afdeling genoemde gevolgen zich daadwerkelijk voordoen, hangt voor een belangrijk deel af van de uitwerking die in de uitvoeringsregelgeving wordt gegeven. Bij het opstellen van die regelgeving wordt niet alleen uitwerking gegeven aan verbeterdoelstelling 3 (het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving) maar ook aan verbeterdoelstelling 1 (het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht). Daarbij wordt in de voorschriften een verantwoord evenwicht tussen beide verbeterdoelen aangebracht. Verbeterdoelstelling 3 heeft geen groter gewicht dan verbeterdoelstelling 1. De door de Afdeling geschetste nadelen van flexibilisering zullen zich dan ook niet per definitie gaan voordoen. Dat neemt niet weg dat ik naar aanleiding van het advies ten behoeve van de duidelijkheid nader heb gezien of alle geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn.

In het verlengde daarvan zijn aan het wetsvoorstel materiële en procedurele waarborgen toegevoegd die zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garanderen. Deze zijn hierboven in paragraaf 3.2 van de samenvatting onder het kopje flexibiliteit op hoofdlijnen beschreven.

Er zijn verschillende instrumenten waarbij de flexibilitetsmogelijkheden van het nieuwe stelsel naar voren komen. Die zijn omkleed met procedurele waarborgen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting onder het nieuwe kopje »Afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden» een uiteenzetting op hoofdlijnen van de inhoudelijke en procedurele inkadering van de flexibilitetsmogelijkheden opgenomen. Die inkadering is (mede aan de hand van concrete voorbeelden) nader toegelicht in paragraaf 5.3 «Flexibiliteit» van de memorie van toelichting. Daarnaast is in de toelichting op de hoofdstukken 2, 4 en 5 van het wetsvoorstel expliciet ingegaan op de inbedding of inkadering van de flexibilitetsmogelijkheden die in die hoofdstukken zijn opgenomen. Ook is in diverse onderdelen van het nader rapport op verschillende plaatsen ingegaan op de flexibilitetsmogelijkheden en de begrenzing daarvan. Zie daartoe de paragrafen 2.7.2, onder a, 4.3.1 (flexibiliteit voor rechtszekerheid), 4.3.2 (afwijkingsmogelijkheden bij algemene regels), 4.1.2 (afwijkingsmogelijkheden bij omgevingswaarden/instructieregels), 4.2.2 (afwijkingsmogelijkheden bij een programmatische aanpak), 4.3.2 (gelijkwaardigheid), 4.5.1 tot en met 4.5.3, onder a (projectbesluit) en 8.4 (experimenteerbepaling).

Door alle bovengenoemde wijzigingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de Afdeling over de in het wetsvoorstel opgenomen afwijkingsmogelijkheden en is een zorgvuldige toepassing van die mogelijkheden gegarandeerd.

2.6 Verbeterdoel IV: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

2.6.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.6.2 Verminderde toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Voor de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning bevat het wetsvoorstel, net als de Wabo, een tweetal voorbereidingsprocedures. Er is voorzien in een uitgebreide voorbereidingsprocedure, waarvoor afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard. Daarnaast is een reguliere voorbereidingsprocedure opgenomen, die zoveel mogelijk aansluit op de standaardregeling uit de Awb. Als hoofdregel geldt de reguliere voorbereidingsprocedure. Bij algemene maatregel van bestuur zullen activiteiten worden aangewezen waarvoor afdeling 3.4 Awb wordt toegepast. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zoals dat aan de Afdeling is aangeboden, is aangegeven dat afdeling 3.4 Awb voor slechts een beperkt aantal activiteiten zal worden aangewezen. In hoofdzaak zal het daarbij gaan om activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat er een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen voorafgaand aan het nemen van de beslissing op de aanvraag. Het betreft hier bijvoorbeeld de activiteiten die worden aangewezen in bijlage I bij het verdrag van Aarhus.

De Afdeling heeft gewezen op de zorgvuldigheid van besluitvorming en betwijfelt daarnaast of de beslistermijn van de reguliere procedure toereikend is voor complexere vergunningen. Voorts ziet de Afdeling er

bezwaar in dat bij een ruimere toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure voor meer categorieën vergunningaanvragen vergunningen van rechtswege zullen worden verleend (dit als gevolg van de zogeheten *lex silencio positivo*).

Ten aanzien van het laatste bezwaar is het wetsvoorstel aangepast. Niet langer zal voor de reguliere beslistermijn het regime van de vergunning van rechtswege van toepassing zijn. Dit laat onverlet dat de *lex silencio positivo* een geschikt instrument kan zijn om tijdige besluitvorming te bevorderen. De redenen om dit instrument niet van toepassing te laten zijn op aanvragen om een omgevingsvergunning, houden verband met de vernieuwingen die met het wetsvoorstel worden beoogd. Ten opzichte van de Wabo zullen immers meer activiteiten in het stelsel van de omgevingsvergunning opgaan. Binnen één aanvraag kan daardoor de combinatie van mogelijke activiteiten groter zijn. Tegelijkertijd zullen voor categorieën van die activiteiten vaker algemene regels van toepassing zijn. Dat betekent dat, meer dan voorheen, de vergunningplicht van toepassing zal zijn voor grootschaliger activiteiten van meer ingrijpende aard en omvang. Bovendien geldt dat onder de Omgevingswet de toetsingskaders waar mogelijk meer afwegingsruimte zullen bieden. Dat vergroot de beslissruimte voor het bevoegd gezag en maakt de beoordeling van aanvragen aan de betrokken toetsingskaders minder «mechanisch» van aard. Om deze redenen is besloten niet langer te werken met de regeling van de zogenoemde *lex silencio positivo*. Voordeel hiervan is dat hierdoor procedures verder worden geharmoniseerd. Voor zowel de reguliere als de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal de in de Awb opgenomen regeling voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen van toepassing zijn.

Ten aanzien van de door de Afdeling gemaakte opmerkingen over de zorgvuldigheid van besluitvorming en de mogelijkheden tot vroegtijdige inspraak van belanghebbenden, wil ik het volgende opmerken. Er bestaat naar mijn oordeel geen reden om aan te nemen dat besluiten met de reguliere voorbereidingsprocedure minder zorgvuldig worden voorbereid. Bij de reguliere procedure kan weliswaar pas nadat het besluit is genomen, in de bezwaarfase door derdebelanghebbenden tegen het besluit worden opgekomen. Deze bezwaarfase biedt echter wel de nodige waarborgen. In het kader van de behandeling van een bezwaarschrift bestaat de plicht om het genomen besluit volledig te heroverwegen. Daarbij geldt in beginsel ook het vereiste van een hoorzitting. Op elk bezwaarschrift volgt een gemotiveerd besluit, waarbij zo nodig het primaire besluit wordt herroepen of aangepast. Tegen het besluit op het bezwaarschrift kan beroep worden ingesteld. Ten aanzien van het moment waarop inspraak kan plaatsvinden heeft de procedure uit afdeling 3.4 Awb meerwaarde. Maar in laatstbedoelde procedure kunnen zienswijzen ook pas worden ingediend op het moment waarop de aanvraag al is ingediend en het bevoegd gezag daarop een ontwerpbesluit heeft genomen. Mede op basis van de ingediende zienswijzen wordt er een definitief besluit op de aanvraag genomen. Zonder dat daarna nog een bezwaarfase volgt, kan direct tegen dat besluit beroep worden ingesteld. Er geldt niet het vereiste van een hoorzitting en evenmin dient er per zienswijze een gemotiveerd besluit te worden genomen. Zo bezien biedt de reguliere voorbereidingsprocedure extra waarborgen voor een mondelinge gedachtewisseling en een motivering van de reactie op een ingebracht bezwaar. Zo kan worden gewezen op de artikelen uit hoofdstuk 4 Awb over het horen van belanghebbenden. Voor een effectief moment van inspraak in een vroeg stadium kan echter ook gedacht worden aan een benadering waarin de initiatiefnemer zijn plannen ontvouwt voor het moment waarop zijn plan definitief in een aanvraag wordt vastgelegd. Op zo'n vroegtijdig moment wordt het mogelijk dat de initiatiefnemer bij de

verdere detaillering van zijn plannen serieus rekening kan houden met de inspraak. Voor deze vorm van vroegtijdige inspraak kunnen bevoegd gezag en initiatiefnemer in onderlinge afstemming zelf kiezen. Hier hoeft geen wettelijke regeling voor te worden gegeven. Tevens is vanwege een opmerking van de Afdeling in de memorie van toelichting verduidelijkt dat het enkele feit dat een aanvrager weigert om mee werken aan een dergelijk inspraakmoment voorafgaand aan het indienen van een aanvraag, op zichzelf geen reden kan zijn om een vergunning te weigeren. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat in de praktijk nog maar weinig toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheid van vroegtijdige inspraak zoals hierboven bedoeld, zal ik bezien of aan deze mogelijkheid meer bekendheid kan worden gegeven door middel van voorlichting en een handreiking.

Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling over de beslistermijn in relatie tot de complexiteit van de aanvraag merk ik allereerst op dat mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling de beslistermijn van de reguliere procedure is aangepast ingeval er tevens instemming is vereist van een ander bestuursorgaan. De regeling houdt in dat de beslistermijn voor de reguliere procedure met vier weken wordt verlengd ingeval er tevens instemming is vereist van een ander bestuursorgaan. Daarnaast zal bij de uitwerking van de regeling bij amvb ook worden gekeken naar de uitvoerbaarheid van de regeling. Ik ben dan ook voornemens om vast te houden aan het uitgangspunt om slechts in een zo beperkt mogelijk aantal gevallen de procedure uit afdeling 3.4 Awb aan te wijzen.

Omdat een deel van de omgevingsvergunningen is aan te merken als vergunning in de zin van de dienstenrichtlijn, is in deze heroverweging tevens meegenomen of een uitzondering op de toepassing van de *lex silencio positivo* gerechtvaardigd is in het licht van artikel 13, vierde lid, van richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376). De conclusie is dat dit het geval is. In paragraaf 4.16.3 van de memorie van toelichting is dit nader onderbouwd. Gelet op artikel 28 van de Dienstenwet zijn in artikel 16.62 de omgevingsvergunningen die onder de reguliere voorbereidingsprocedure worden gebracht, uitgezonderd van de *lex silencio positivo*.

2.7 Conclusies, slotbeschouwing en verbetermogelijkheden

2.7.1 Conclusies

Dit onderdeel van het advies bevat een samenvatting van de voorafgaande delen. In de beantwoording hiervoor is op de verschillende onderwerpen al ingegaan. Korthedshalve wordt hieronder voor de verschillende onderwerpen verwezen naar de betrokken onderdelen van het nader rapport.

Geconcludeerd kan worden dat naar aanleiding van het advies het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een groot aantal punten zijn aangevuld. In de samenvatting bij dit advies is het doel van die wijzigingen samengevat onder de noemers:

- sterkere sturing door wet en parlement, en
- vergroten van kenbaarheid en procedurele waarborgen.

Daaronder kan een reeks van wijzigingen worden geschaard. De wijzigingen die direct samenhangen met de in dit onderdeel van het advies genoemde punten worden hieronder kort aangestipt, zonder daarbij volledig te willen zijn. Een aantal punten zal in het vervolg van het nader rapport nog aan de orde komen.

Zoals in paragraaf 2.2.2 is beschreven, is de inhoud van het begrip fysieke leefomgeving nader geduid in de memorie van toelichting. In paragraaf 2.2.3 is ingegaan op de relatie tussen de beleidscyclus en omgevingswaarden. In paragraaf 3.2.3 is ingegaan op de rol van beginselen. In het wetsvoorstel zijn enkele relevante beginselen genoemd, onder meer in artikel 2.26, tweede lid (geen achteruitgang), 4.22, tweede lid, 4.23, tweede lid, 5.23, tweede lid, 5.25, tweede lid, (preventie en beste beschikbare technieken) en 5.21 (behoud gaat voor vernieuwing, behoud door gebruik en ontwikkeling, behoud in situ).

Ook zijn naar aanleiding van het advies de artikelen 5.17 t/m 5.29 nader ingekleurd.

Daarmee wordt per activiteit in het wetsvoorstel aangegeven met het oog op welk specifiek doel of belang concrete regels worden gegeven over het nemen van besluiten, zoals het verlenen of weigeren van een vergunning. Ook wordt hierdoor uit de wet al helder dat voor relatief eenvoudige beschikkingen geen integraal toetsingskader zal gelden. Die regels dragen bij aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de aanvrager en derden, en aan de beperking van de bestuurslasten voor het bevoegd gezag. Verder is voor maatwerkregels en maatwerkvoorschriften ook expliciet geregeld welke belangenkaders bij de vaststelling daarvan aan de orde zijn. Dit is geregeld in de artikelen 4.5 en 4.6.

Verder zijn artikelen over taken en bevoegdheden (delegatiegrondslagen) begrensd door daarbij het specifieke belangenkader te benoemen. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen: 2.1, 2.9, 2.13, 2.15, 2.26 t/m 2.31, 2.33 en 2.34, 4.1, 4.3, 4.20 t/m 4.29. Ook de bevoegdheden om bij algemene maatregel van bestuur materiële normen te stellen zijn duidelijker ingekaderd. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen 2.22 t/m 2.25 en 4.3. Hiermee wordt op wetsniveau sturing gegeven aan de toepassing van de wettelijke instrumenten. De uitwerking en concretisering geschieden omwille van harmonisatie en bundeling bij algemene maatregel van bestuur, zoals voor een groot deel van de bestaande regels al gebruikelijk is. Dit ook vanwege het feit dat een groot deel van de normen een Europeesrechtelijke herkomst heeft. Niettemin zal bij de herziening van de normen en de voorbereiding van de ontwerpbesluiten en de invoeringswetgeving worden bezien welke regels aanvullend op wetsniveau geregeld kunnen worden. Dat geldt onder meer voor de door de Afdeling genoemde normen op het gebied van de handhaving. In paragraaf 4.4.2 van de memorie van toelichting is verduidelijkt wat de leidende uitgangspunten zijn voor de toedeling van taken en bevoegdheden en de verhouding tussen bestuurslagen (de sturingsfilosofie) binnen de wet. Daartoe is ook artikel 2.3 van het wetsvoorstel (subsidiariteit) naar aanleiding van het advies aangepast. Hiermee is het uitgangspunt «decentraal, tenzij» ook in de wettekst nog duidelijker tot uitdrukking gekomen. In aanvulling daarop zijn de bevoegdheidsregelingen in de artikelen 4.8 t/m 4.14 (algemene regels), 5.8 t/m 5.15 (vergunningen) en 18.2 (handhaving) op wetsniveau verder uitgewerkt. Dat geldt ook voor enkele bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. Met deze aanpassingen en aanvullingen wordt tevens richting gegeven aan de bevoegdheidsverdeling bij de verdere uitwerking van de uitvoeringsregelgeving. Bij de uitwerking daarvan zijn naast de wettelijke bepalingen de doelen van de stelselherziening leidend.

In paragraaf 2.4.3 is ingegaan op de mogelijkheden van functionele integratie. Dat maakt duidelijk dat er bij de stelselherziening geen sprake is van zuiver procedurele of volledig materiële integratie. Juist door uit te gaan van gerichte keuzes en maatwerk kunnen de kansen van de stelselherziening worden benut. Dat zorgt er ook voor dat het nieuwe stelsel geen theoretisch model of keurslijf wordt maar nauw aansluit op de uitvoeringspraktijk.

Voor wat betreft de toepassing van instrumenten wordt verwezen naar paragrafen 2.3.3 en 2.5.3. Naar aanleiding van het advies zijn onder meer de regeling voor gelijkwaardigheid en de experimenteerbepaling nader ingekaderd. Daarmee worden onder meer procedurele waarborgen geboden, zonder af te doen aan het doel en de effectiviteit van de regeling.

Het wetsvoorstel kent in hoofdstuk 16 een uitgebreide regeling van de procedures. Die bevat de hoofdelementen en de belangrijkste procedurele waarborgen. Voor de beantwoording van de opmerkingen van de Afdeling over de voorbereidingsprocedure wordt verwezen naar de reactie op paragraaf 2.6.2 van het advies. Daarbij is een belangrijk door de Afdeling geschetst risico van ongewenste toepassing van de *lex silencio positivo* weggenomen door de regeling van vergunningverlening van rechtswege te schrappen.

2.7.2 Slotbeschouwing

a. Flexibiliteit

De afdeling stelt dat het stelsel in beperkte mate sturing geeft aan de vormgeving van het omgevingsrecht wat betreft de materiële normstelling, de verdeling van taken en bevoegdheden en de te volgen procedures. Zoals in de vorige paragraaf is onderbouwd is de sturing vanuit de wet op diverse punten vergroot. Het totale stelsel wordt gevormd door de wet en de uitvoeringsregelgeving. De materiële normstelling wordt voor een belangrijk deel uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving, maar ook in de provinciale omgevingsverordening en het gemeentelijke omgevingsplan. De bij de stelselherziening beoogde flexibiliteit krijgt bij die uitwerking vorm, waarbij bandbreedten in de materiële normstelling nader worden gedefinieerd, zoals de Afdeling ook zelf constateert. Bij de uitwerking daarvan spelen vertegenwoordigende organen een rol. Met de uitwerking van dergelijke regels wordt houvast geboden voor de uitvoerings- en de rechterlijke praktijk. Verder zijn bij diverse instrumenten die invulling geven aan flexibiliteit, zoals de toepassing van gelijkwaardigheid, de experimenteerbepaling de procedurele en materiële waarborgen versterkt. In paragraaf 5.3 van de algemene memorie van toelichting worden de mogelijkheden en beperkingen ten aanzien van flexibiliteit toegelicht.

b. De medewetgevende taak van de Staten-Generaal

De Afdeling benadrukt het belang van de rol van het parlement bij de totstandkoming van regelgeving, mede vanwege het belang van democratische legitimatie en begrenzing van overheidbevoegdheden. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het voorstel op diverse punten aangepast. Zoals hiervoor is beschreven zijn bevoegdheden ingekaderd en inhoudelijk begrensd. Voorbeelden hiervan zijn het schrappen van de open bevoegdheid om algemene rijksregels te stellen over activiteiten met gevolgen voor de leefomgeving en de binding van een groot aantal taken en bevoegdheden aan een specifiek doel voor de leefomgeving. Op die manier stelt het voorstel het parlement in staat om over de hoofdlijnen te beslissen en sturing te geven aan de verdere uitwerking.

Zoals de Afdeling ook opmerkt zal veelal de bevoegdheid om bepaalde onderwerpen te regelen aan het bestuur moeten worden gedelegeerd. Dit is ook in het bestaande omgevingsrecht gebruikelijk. De belangrijkste redenen zijn daarvoor de enorme omvang en de mogelijkheid om tijdig te voorzien in de omzetting van Europese verplichtingen. Om ook te voorzien in de parlementaire betrokkenheid bij de uitwerking van de

wettelijke regels is in het wetsvoorstel een voorhangprocedure opgenomen. Dat betekent dat ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur eerst aan het parlement worden voorgelegd, voordat die aan de Afdeling voor advies worden voorgelegd. Dit is in het bestaande omgevingsrecht op veel terreinen de praktijk. Op die manier wordt het voor het parlement vroegtijdig mogelijk om de democratische controle uit te oefenen. Samen met de in het wetsvoorstel opgenomen internetconsultatie, waarbij een ieder de mogelijkheid krijgt om zich over de ontwerpregelgeving uit te spreken, wordt hiermee ook een brede maatschappelijke discussie en openbaar debat mogelijk. De verwerking van de resultaten daarvan kunnen ook worden betrokken in de advisering door de Afdeling.

Een groot deel van de normen binnen het omgevingsrecht, met name op gebied van milieu, water en natuur, kent een Europeesrechtelijke herkomst. Voor die onderdelen is de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de Europese regels van belang. Dat geldt zeker voor Europese verordeningen, maar ook bij Europese richtlijnen staan op het moment van implementatie in de Nederlandse wet- en regelgeving doorgaans de hoofdelementen vast. Voor een goede betrokkenheid van het nationale parlement is het van belang dat het al invloed kan uitoefenen in de fase van de totstandkoming van de Europese of internationale regelgeving (sturing aan de voorkant). Ook kunnen dan al voorbereidingen worden getroffen ten behoeve van de implementatiefase. Hiervoor bestaan momenteel diverse voorzieningen, zoals de BNC-fiches bij de totstandkoming van Europese of internationale ontwerpregelgeving, en de versterkte vorm van betrokkenheid van het parlement sinds het verdrag van Lissabon. Gebruikelijk is verder dat de agenda's van de milieu en transportraad met het parlement vooraf worden besproken. Uiteraard is democratische legitimatie van EU-regelgeving verder gewaarborgd via het Europees parlement en democratische legitimatie van verdragen door de parlementaire goedkeuring voorafgaand aan ratificatie.

c. positie van de rechter

De Afdeling wijst op het risico dat als de inhoud van de uitvoeringsregelingen niet voldoende duidelijk is, de rechterlijke beslissingen minder voorspelbaar zullen zijn. Dit risico zou zich uiteraard kunnen voordoen. Er is echter op dit moment geen aanleiding om daarvan uit te gaan. De uitvoeringsregelgeving beoogt kaders te bieden voor een goede toepassing in de praktijk, waaronder ook toepassing door de bestuursrechter. Met de harmonisatie van het bestaande omgevingsrecht en het tegengaan van versnippering wordt juist beoogd om meer duidelijkheid te scheppen. Dit kan tevens een harmoniserend effect hebben op jurisprudentie en de rechtsontwikkeling.

2.7.3 Verbetermogelijkheden

Deze paragraaf van het advies bevat enkele aanbevelingen van de Afdeling om het wetsvoorstel te versterken. Op de diverse punten is of wordt in andere onderdelen van het advies nader ingegaan. Daar is ook onderbouwd waarom een aantal concrete aanbevelingen niet is gevolgd. Hieronder wordt volstaan met een opsomming van de belangrijkste aanpassingen die naar aanleiding van het advies zijn aangebracht. Met die aanpassingen wordt, met behoud van de doelen van de stelselherziening, op diverse punten ook tegemoetgekomen aan de strekking van de aanbevelingen van de Afdeling.

I. Meer inhoudelijke sturing door wet en het parlement

Normering van regelgevende bevoegdheden

- bevoegdheden zijn inhoudelijk begrensd door specifieke belangenkaders en beginselen, o.a. bij toetsingskaders vergunningverlening en algemene regels,
- regels die moeten worden gesteld ter uitvoering van internationale voorschriften zijn zichtbaar in het wetsvoorstel,
- parlementaire betrokkenheid is gewaarborgd via een voorhangprocedure.

Meer inzicht in verhoudingen bestuursorganen en bevoegdheidsverdeling

- uitgangspunten «decentraal, tenzij» en «subsidiariteit» zijn in het wetsvoorstel verankerd,
- bevoegdheden voor instructieregels en instructies zijn inhoudelijk begrensd,
- instructiebevoegdheid is procedureel begrensd,
- het wetsvoorstel bevat de hoofdlijnen voor de toedeling van het bevoegd gezag voor algemene regels, vergunningverlening en handhaving.

II. Vergroten kenbaarheid en procedurele waarborgen

Behoud van flexibiliteit, met waarborgen

- maatwerkregels en maatwerkvoorschriften zijn voor rijksregels gekoppeld aan specifieke belangenkaders,
- gelijkwaardigheid: voorafgaande toestemming is uitgangspunt,
- waarborgen bij experimenten (o.a. monitoring en maximumtermijn).

Versterking procedurele waarborgen en rechtsbescherming

- uniforme procedure bij termijnoverschrijding door de overheid (geen *lex silencio positivo* meer),
- aangepaste regeling voor inwerkingtreding,
- onderzoek naar regeling van de bestuurlijke boete (het resultaat wordt betrokken bij de invoeringswet),
- begrenzing van de bevoegdheid tot binnentreden,
- uniforme procedure regels van het omgevingsplan (inclusief de regeling van beroep),
- uniforme regeling van beroep tegen ontheffing van instructieregels, instructies en instemming.

Daarnaast zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies op een groot aantal punten verduidelijkt en aangevuld. Dat geldt ook voor de verhouding tot de Wet natuurbescherming. Het kabinet heeft – mede gelet op het advies – het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Verder zijn enkele additionele wijzigingen aangebracht, zoals de participatiemogelijkheid voor iedereen om bij publieke projecten in de verkenningfase mogelijke oplossingen voor te dragen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Dik-Faber/Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 29 385, nr. 77). Daarnaast is voorzien in een procedure voor gemeentelijke projecten van publiek belang. Het wordt daarmee voor gemeenten mogelijk om gebruik te maken van de «sneller en beter»-

aanpak. Deze wijzigingen zijn in de laatste paragraaf van het nader rapport beschreven.

Tot slot streeft het kabinet er naar om, conform het advies van de Afdeling, de ontwerpen van de belangrijkste algemene maatregelen van bestuur en het ontwerp van de Invoeringswet Omgevingswet tegelijk voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Bij de herziening van de normen en de voorbereiding van de ontwerpamvb's en de invoeringswetgeving zal ook worden gezien welke onderwerpen aanvullend op wetsniveau geregeld kunnen worden.

DEEL B

3. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten

3.1 Inleiding

Een aantal van de in het voorstel geïntegreerde beleidsterreinen en wetten wordt in meer of mindere mate beheerst door EU-regelgeving, zoals die inzake milieu, water, natuur, bouw, infrastructuur en cultureel erfgoed. Op deze terreinen gelden verdragen, EU-richtlijnen en -verordeningen. In de toelichting wordt gesteld dat deze EU- en internationale verplichtingen voor Nederland als uitgangspunt zijn genomen in het voorstel.⁷⁹ Daarom is voor de opzet van het voorstel aangesloten bij de ordening die afgeleid kan worden uit de EU-richtlijnen op het gebied van onder meer milieu en water.⁸⁰ Voorts wordt in de toelichting opgemerkt dat het uitgangspunt is dat niets anders of méér wordt vastgelegd dan hetgeen de EU-richtlijnen voorschrijven. Ten slotte vermeldt de toelichting dat de definities en rechtsfiguren uit de EU-wetgeving als uitgangspunt zijn genomen.⁸¹

Bestudering van het voorstel en een steekproefsgewijze beoordeling van het voorstel aan de hand van een aantal verdragen, EU-richtlijnen en -verordeningen geeft aanleiding tot het maken van enige opmerkingen.

3.2 Implementeren van EU-richtlijnen

3.2.1 Inleiding

Aan het voorstel liggen enkele tientallen EU-richtlijnen ten grondslag. Deze richtlijnen zijn reeds geïmplementeerd in de geldende wetgeving. Daar waar het voorstel voorziet in intrekking van deze wetgeving, zal het voorstel tevens moeten voorzien in een juiste en volledige implementatie van de toepasselijke richtlijnen dan wel in een voldoende grondslag daarvoor. Eerder in het advies is uitgebreid ingegaan op de keuze van de wetgever om de inhoudelijke normstelling niet in het voorliggende voorstel, maar bij of krachtens amvb te regelen.⁸² Vanwege die keuze voorziet het voorstel zelf nauwelijks in materiële bepalingen ter (her)implementatie van de EU-richtlijnen. Deze implementatie bij of krachtens amvb zal uiteraard moeten voldoen aan alle door de EU-wetgever en het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) gestelde vereisten. De Afdeling wijst in dit verband onder meer op de verdragsverplichtingen inzake vrij verkeer, mededinging en staatssteun en op de verplichting om nieuwe en aangepaste nationale technische voorschriften

⁷⁹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 2, «Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet», sub§ 2.1. «Inhoud van dit hoofdstuk».

⁸⁰ Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4, «Visie op de Omgevingswet», sub§ «De beleids-cyclus als basis voor de Omgevingswet» en § 2.3 «EU-recht».

⁸¹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.2. «Begripsbepalingen».

⁸² Zie tevens memorie van toelichting, Algemeen, § 5.12, «Delegatiebeleid en terminologie».

aan te melden bij de EU-Commissie.⁸³ Tevens wijst de Afdeling op de verplichting om relevante EU-verordeningen uitvoerbaar te maken door bevoegde instanties aan te wijzen en sancties vast stellen. Voorts mag het voorstel en de daarop gebaseerde regelingen de uitvoering van deze EU-verordeningen niet in de weg staan.

Wat betreft de implementatie van EU-richtlijnen geeft het voorstel aanleiding tot het maken van opmerkingen betreffende de rechtsgrondslagen (§ 3.2.2), de EU-milieubeginselen (§ 3.2.3), het niveau van regelgeving (§ 3.2.4), de terminologie (§ 3.2.5) en de niet-sectorale EU-richtlijnen (§ 3.2.6).

3.2.2 Rechtsgrondslagen

Het gevolg van de keuze om bij amvb te voorzien in de omzetting van de toepasselijke EU-richtlijnen is dat thans niet of nauwelijks kan worden beoordeeld of sprake is van een juiste en volledige implementatie van de EU-richtlijnen. Deze vraag kan pas worden beantwoord als alle uitvoeringsregels zijn vastgesteld. Op dit moment kan de Afdeling slechts beoordelen of het voorstel voldoende rechtsgrondslagen biedt voor die implementatie. Gezien de aard en de omvang van de toepasselijke EU- en internationale verplichtingen heeft de Afdeling zich beperkt tot een steekproefsgewijs onderzoek naar de rechtsgrondslagen in het voorstel. De Afdeling sluit niet uit dat zij bij de beoordeling van de ontwerpamvb's alsnog moet concluderen dat wetswijziging nodig is.

Uit dit steekproefsgewijze onderzoek blijkt dat het voorstel in veel gevallen slechts voorziet in een mogelijkheid om uitvoeringsregelgeving vast te stellen door middel van een «kan-bepaling», ook wanneer de EU-richtlijnen verplichten tot regelgeving.

Voorbeelden zijn te vinden in de artikelen 16.79 en 16.81 van het voorstel, op grond waarvan bij of krachtens amvb procedurele en vormvereisten kunnen worden gesteld. Van correcte implementatie van bijvoorbeeld artikel 13, vierde en zevende lid, van de kaderrichtlijn water of van artikel 5, eerste lid, van de smb-richtlijn, is in dit geval alleen sprake wanneer van de bevoegdheid tot vaststelling van uitvoeringsregelgeving daadwerkelijk en correct gebruik wordt gemaakt. Eenzelfde «kan-bepaling» staat in artikel 20.3 van het voorstel op grond waarvan bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de uitvoering van de monitoring voor omgevingswaarden. Op grond van artikel 4, derde lid, van de grondwater-richtlijn moet de grondwatermonitoring worden uitgevoerd volgens de vereisten genoemd in de kaderrichtlijn water.

Naar het oordeel van de Afdeling levert de facultatieve aard van de «kan-bepaling» onnodig risico's op voor een juiste en volledige implementatie van de EU-richtlijnen. Mogelijk wordt op deze manier niet voldaan aan de vereiste specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid om ten volle te voldoen aan de door de EU-wetgever gestelde vereisten van rechtsduidelijkheid en rechtszekerheid.⁸⁴

De Afdeling adviseert in het voorstel te voorzien in dwingende bepalingen wanneer EU-richtlijnen verplichten tot uitvoeringsregelgeving.

⁸³ Arrest C-29/84 van 23 mei 1985, Commissie / Duitsland, ro. 22–23; arrest C-177/04 van 14 maart 2006, Commissie / Frankrijk, ro. 48; arrest C-354/99 van 18 oktober 2001, Commissie/Ierland, ro. 27; arrest C-291/84, Commissie / Nederland; arrest C-194/94 van 30 april 1996, Securitel.

⁸⁴ Arrest C-177/04 van 14 maart 2006, Commissie / Frankrijk, ro. 48.

3.2.3 EU-milieubeginselen⁸⁵

Aan het EU-milieurecht liggen algemene rechtsbeginselen ten grondslag, zoals het attributie-, het subsidiariteits- en het integratiebeginsel,⁸⁶ maar ook meer specifieke milieubeginselen, zoals die genoemd in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).⁸⁷ Voorts zijn beginselen vastgelegd in EU-richtlijnen. In het navolgende maakt de Afdeling opmerkingen over beide soorten beginselen.

a. Milieubeginselen ex artikel 191 VWEU

Artikel 191 van het VWEU bepaalt dat de EU in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie.⁸⁸ Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.⁸⁹ Dientengevolge zijn deze beginselen richtinggevend voor het door de EU – en daarmee ook door de lidstaten – te voeren milieubeleid en wetgeving. De EU-wetgever moet bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid de doelstellingen, beginselen en criteria die genoemd zijn in artikel 191 van het VWEU respecteren.⁹⁰ De nationale wetgever is verplicht om deze beginselen in acht te nemen wanneer het uitvoering geeft aan de EU-wetgeving.⁹¹ Nationale rechters dienen de eerbiediging van de beginselen te verzekeren.⁹²

Gelet op het uitgangspunt van de wetgever om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het EU-recht, het integrale karakter van het voorstel en de harmoniserende werking die uitgaat van codificatie, alsmede de in hoofdstuk 2 van dit advies genoemde argumenten – zijnde de positie van de Staten-Generaal als medewetgever en het ordenend vermogen van een wet in formele zin – ligt verankering van de belangrijkste beginselen in het voorstel in de rede. Zij geven invulling aan wettelijke normen en de discretionaire bevoegdheden die in het voorstel zijn opgenomen en bieden een leidraad aan bestuursorganen en rechters bij de toepassing ervan. Daarmee dragen beginselen bij aan een betere voorspelbaarheid van het overheidsoptreden.

De Afdeling adviseert beginselen ex artikel 191 van het VWEU te codificeren in het voorstel.

⁸⁵ Onder «milieu» wordt tevens water en natuur begrepen.

⁸⁶ Op milieugebied is het integratiebeginsel vastgelegd in artikel 11 VWEU en in artikel 37 EU Handvest van de Grondrechten.

⁸⁷ De toelichting gaat alleen in op het attributiebeginsel en het subsidiariteitsbeginsel.

⁸⁸ Het beginsel van een hoog niveau van bescherming. Arrest van 14 juli 1998, zaak C-341/95, Bettati, r.o. 46.

⁸⁹ Thans loopt een inbreukprocedure over de terugwinning van de kosten van waterdiensten uit de kaderrichtlijn water, http://archieff.snm.nl/pdf/1000_060719.01_brf_stas_schultz_art_5_rapportages_eu_krw.pdf en <http://www.eeb.org/publication/20060717-EEB-WWF-Complaint-EC-on-WFD-application-final.pdf>; Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/13, 27 625, nr. 287.

⁹⁰ Arrest van 14 juli 1998, zaak C-341/95, Bettati, r.o. 34.

⁹¹ Arrest van 26 mei 2011, C-538/09, Commissie / België, r.o. 39, 66; arrest van 7 september 2004, C-127/02, LVBW/Nederland, r.o.58; arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97, Standley, r.o. 50 – 53; Eenzelfde status hebben de beginselen in het EU Handvest van de Grondrechten gekregen in artikel 51, tweede lid, en artikel 52, vijfde lid; Jan H. Jans en Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law after Lisbon, 4th Edition* (Groningen: European Law Publishing, 2012), blz. 28; Tom Barhuysen en Fleur Onrust, «De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak» in: *Kansen in het Omgevingsrecht* (Groningen: 2010), blz. 57.

⁹² Arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97, Standley, r.o. 50.

b. Beginselen in EU-richtlijnen

Vrijwel alle EU-richtlijnen die in het voorstel moeten worden geïmplementeerd zijn gebaseerd op artikel 192 van het VWEU en zij dienen derhalve de doelstellingen en beginselen van artikel 191 te verwezenlijken.⁹³ Ter uitvoering hiervan kennen veel richtlijnen eigen, meer specifieke beginselen, zoals het beginsel van de beste beschikbare technieken (hierna: BBT) in de richtlijn industriële emissies.⁹⁴ Deze meer specifieke beginselen of uitgangspunten in de EU-richtlijnen zijn thans in het Nederlandse stelsel verspreid te vinden in wettelijke bepalingen of in beleidsdocumenten. Zo is het genoemde BBT-beginsel neergelegd in artikel 2.14, lid 1, onderdeel c, van de Wabo. Een nadere uitwerking is te vinden in de uitvoeringsregelingen.⁹⁵ Verder is het standstill-beginsel uit de kaderrichtlijn water geïmplementeerd in artikel 5.2, derde lid, van de Wm waarin is voorzien in regels voor het omgaan met het uitgangspunt dat geen sprake mag zijn van achteruitgang.⁹⁶ Deze regels zijn uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

De toelichting stelt dat deze specifieke milieubeginselen niet breed op het gehele omgevingsrecht kunnen worden toegepast en om die reden niet allemaal zijn opgenomen in het voorstel.⁹⁷ Voor zover ze van belang zijn voor concrete besluiten, zoals omgevingsvergunningen, vormen ze onderdeel van de actualiseringplicht en het in een amvb vast te leggen toetsingskader. Voor het overige werken ze langs beleidsmatige weg door, aldus de toelichting.

Geconstateerd kan worden dat het voorstel voorziet in de doorwerking van het BBT-beginsel via de actualiseringsplicht en het toetsingskader in een amvb.⁹⁸ De doorwerking van het, thans wettelijk verankerde, standstillbeginsel is echter niet gegarandeerd in het voorstel. Het argument dat dit beginsel niet van toepassing is op de gehele fysieke leefomgeving overtuigt niet. Niet alleen geldt ditzelfde argument voor het BBT-beginsel, ook kan – evenals bij het BBT-beginsel – aansluiting worden gezocht bij de bevoegdheid om rijksregels te stellen voor milieu en watersystemen. Gelet op de consistentie, ligt (her)codificatie van het standstillbeginsel in het voorstel in de rede.

De Afdeling adviseert het standstillbeginsel opnieuw in het voorstel te codificeren.

3.2.4 Niveau van regelgeving

Onverminderd hetgeen is opgemerkt over het niveau van regelgeving eerder in het advies, worden hier opmerkingen gemaakt over de inhoud van het milieueffectrapport en de monitoringsverplichting ingevolge het Verdrag van Aarhus.

⁹³ Een aantal van de opnieuw te implementeren EU-richtlijnen verwijst expliciet naar deze algemene bepalingen van het EU-recht. Bijvoorbeeld overweging 16 van Richtlijn 2000/60/EG, artikel 8 van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, artikel 10 van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, overweging 26 en artikel 11 van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen; artikel 27 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

⁹⁴ Overweging 12 en 13 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

⁹⁵ Artikelen 5.3 en 5.4, lid 4, Besluit omgevingsrecht in samenhang met artikel 9.2 Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) juncto bijlage I Mor.

⁹⁶ Zie tevens artikel 12 van de richtlijn luchtkwaliteit en artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

⁹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.4 Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel voor de Omgevingswet, en § 11.1 Algemeen.

⁹⁸ Artikelen 4.25 en 4.26 in samenhang met artikel 5.13, tweede lid, van het voorstel.

a. Inhoud van het milieueffectrapport

Het voorstel voorziet in een regeling van een aantal verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen inzake de milieubeoordeling van plannen en projecten. Voor de overige EU-verplichtingen ingevolge deze richtlijnen is gekozen voor regeling bij amvb. De gedeeltelijke verschuiving naar amvb-niveau van de thans op wetsniveau geregelde materie lijkt arbitrair.⁹⁹ Het gevolg is evenwel dat bijvoorbeeld nog niet kan worden beoordeeld of het voorstel een voldoende basis biedt voor een juiste en volledige implementatie van de verplichtingen inzake de inhoud van het milieueffectrapport voor plannen en programma's, zoals voorgeschreven in artikel 5, eerste en tweede lid, van de smb-richtlijn. Volgens de transponeringstabel worden deze verplichtingen geïmplementeerd in artikel 16.41 van het voorstel, maar deze bepaling betreft slechts het gebruik van de andere plan-MER-en en niet de inhoud van een plan of programma als zodanig. Weliswaar biedt artikel 16.81 van het voorstel een zeer algemene basis voor uitvoeringsmaatregelen, maar deze zijn, volgens de toelichting, niet bedoeld om eisen te stellen aan de inhoud.¹⁰⁰

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

b. Monitoringsverplichting Verdrag van Aarhus

Richtlijn 2003/4 verplicht lidstaten de nodige maatregelen te nemen om milieuinformatie – waaronder risicobeoordelingen – actief en systematisch te verspreiden onder het publiek.¹⁰¹ Artikel 20.5 van het voorstel bepaalt dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of bij amvb regels worden gesteld voor het actief verstrekken van gegevens die zijn verkregen uit de monitoring over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving aan het publiek. Bij ministeriële regeling kunnen op grond van het tweede lid voor rijksomgevingswaarden nadere regels worden gesteld. Volgens de toelichting gaat het daarbij voornamelijk om regels van technische aard. De uitzonderingsgronden en beperkingen van deze verplichting zijn opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur. Gelet op de rechtszekerheid en kenbaarheid voor de burger, is het onwenselijk om de hoofdregel te formuleren bij of krachtens amvb, terwijl de uitzonderingen in een (andere) wet in formele zin zijn opgenomen.

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

3.2.5 Terminologie

Het uitgangspunt van de wetgever is zoveel mogelijk – dus ook wat de begrippen betreft – aan te sluiten bij het EU-recht.¹⁰² De toelichting geeft een aantal voorbeelden. Zo is in de definitie van «project» en «bevoegde instantie» aangesloten bij de mer-richtlijn.¹⁰³ Het zoveel mogelijk volgen van de richtlijnterminologie en -systematiek heeft als voordeel dat de aansluiting met nationale regelgeving wordt vereenvoudigd en dat interpretatieverschillen worden voorkomen. De Afdeling heeft om die reden eerder geadviseerd de terminologie van EU-richtlijn als

⁹⁹ Zie tevens aanwijzingen 22, 24 en 25 van de Ar.

¹⁰⁰ Aldus de memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.81.

¹⁰¹ Richtlijn 2003/4/EG van het Europese parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieuinformatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad.

¹⁰² Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.2. Begripsbepalingen.

¹⁰³ Richtlijn 2011/92/EU van het Europese parlement en de Raad van 13 december 2011, betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

uitgangspunt te nemen en slechts om klemmende redenen hiervan af te wijken.¹⁰⁴

In het voorstel worden bepaalde begrippen uit EU-richtlijnen overgenomen, andere begrippen echter niet. Een motivering voor het afwijken van de EU-terminologie wordt niet altijd gegeven. De keuze om de EU-terminologie al dan niet te gebruiken in het voorstel lijkt daardoor weinig consistent.

In het navolgende gaat de Afdeling in op de begrippen «inrichting», «bevoegde instantie» en «milieuinformatie».

a. Het begrip inrichting

Het voorstel voorziet niet meer – zoals thans het geval is in de Wm en Wabo¹⁰⁵ – in het begrip «inrichting» als aangrijppunt voor het stellen van algemeen geldende regels en de vergunningplicht voor milieuactiviteiten. In plaats daarvan hanteert het voorstel uitsluitend het begrip «milieuactiviteit». Ingevolge het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, onder b, van het voorstel is het verboden om zonder vergunning een activiteit, zijnde een milieuactiviteit, te verrichten, voor zover het een bij amvb aangewezen geval betreft. Ingevolge artikel 4.25 van het voorstel worden rijksregels gesteld voor locatiegebonden milieuactiviteiten. De bijlage van het voorstel omschrijft «milieuactiviteit» als activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een wateractiviteit. Volgens de toelichting gaat het om activiteiten die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of andere bij amvb aangewezen activiteiten.

Afschaffing van het begrip «inrichting» betreft een fundamentele wijziging ten opzichte van de geldende systematiek in de Wm en de Wabo, waarvoor dragende argumenten mogen worden verwacht. In de toelichting bij het voorstel wordt ter motivering van de vervanging van het begrip »inrichting» gesteld dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de wens van het bedrijfsleven om de milieunormen meer te richten op handelen.¹⁰⁶ Nader onderzoek leidt echter tot de conclusie dat in de toelichting een eenzijdig beeld wordt gegeven van de in de praktijk levende wensen van het bedrijfsleven. Niet alleen zijn de onderzoeksresultaten van de Structurele Evaluatie Milieuwetgeving¹⁰⁷ genuanceerder dan in de toelichting wordt weergegeven, ook geeft een aantal inspraakreacties over de consultatieversie en reacties uit de praktijk aanleiding tot de

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld het advies van 16 november 2011, nr. W14.11.0221, inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo, de Wm en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging,erschikking; PbEU L334). Zie tevens het jaarverslag 2010 van de Raad van State, Eenheid en verscheidenheid – Afstemming als basisvoorwaarde van de kwaliteit van EU- en nationale wetgeving, blz. 57.

¹⁰⁵ In het milieurecht fungeert dit begrip sinds 1991 als het centrale aanknopingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten: zie Kamerstukken II, 1990–1991, nrs.1–2 e.v.

¹⁰⁶ Zo wordt met name de toepassing van het criterium van organisatorische bindingen als onnatuurlijk ervaren.

¹⁰⁷ Aangrijppingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgevonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen, november 2009, ISBN: 978-90-8958-120-4; 110643/CE9/048/000360 en Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven» van juni 2010, ISBN: 978-90-8958-168-6; B02023/CE0/0D8/000040/dt.

conclusie dat de wens om het inrichtingenbegrip niet langer te hanteren slechts wordt geuit door een selecte groep bedrijven.¹⁰⁸

Voorts is het de vraag of met het begrip «milieuactiviteit» een oplossing wordt gevonden voor de gesignaleerde problematiek inzake de samenhang, die zich zou voordoen bij het begrip «inrichting». Door niet langer het begrip «inrichting» als aangrijppunt te hanteren, kan volgens de toelichting een betere integratie plaatsvinden met regels voor milieubelastende activiteiten waarin juist de activiteit als uitgangspunt wordt gehanteerd. Vergelijkbare activiteiten die buiten een inrichting of tijdelijk worden verricht, kunnen met het aangrijppunt milieuactiviteit op dezelfde wijze worden gereguleerd.

Sinds de introductie van het begrip «inrichting» op het terrein van het milieurecht is echter veel onderzoek gedaan naar en jurisprudentie ontwikkeld over het begrip «inrichting». Het bevat een aantal ordenende elementen die in de loop der tijd zijn uitgekristalliseerd en in de Wm zijn gecodificeerd. Op grond van deze ordenende elementen kan thans worden vastgesteld of een bepaalde activiteit onder de milieuregels valt en hoe deze activiteit, al dan niet in samenhang met andere activiteiten, beoordeeld dient te worden. Verder biedt het begrip een duidelijk aanknopingspunt voor de normadressaat: degene die de inrichting drijft. De vraag is of met het introduceren van een ander begrip, waarin deze ordenende elementen ontbreken, de problemen met het geldende begrip worden opgelost. Ook bij het hanteren van het begrip «milieuactiviteit» is het onvermijdelijk dat een zekere ordening plaatsvindt en keuzes moeten worden gemaakt over hetgeen als een samenhangend geheel moet worden gezien. Niet op voorhand is in te zien dat het begrip «milieuactiviteit» wel tegemoet komt aan de wensen van bedrijven en een probleem oplost zonder een nieuw probleem te creëren. Nieuwe terminologie leidt doorgaans tot nieuwe jurisprudentie om de precieze betekenis vast te stellen.¹⁰⁹

Vervolgens merkt de Afdeling op dat het voorstel weliswaar voorziet in een verbod voor een ieder die bepaalde activiteiten wil verrichten zonder vergunning en in de mogelijkheid dat een aanvrager naar keuze voor een of meer activiteiten een vergunning kan aanvragen,¹¹⁰ maar het is de vraag in hoeverre een aanvrager zich verantwoordelijk acht voor (bepaalde gevolgen van) samenhangende activiteiten. De toelichting gaat hierop niet in.

In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat «het in de sfeer van de uitvoeringsregelgeving, met name vanwege EU-verplichtingen, zoals de Seveso-III richtlijn,¹¹¹ nodig zal zijn om het begrip, of een daarmee vergelijkbaar begrip waarmee samenhang in activiteiten wordt uitgedrukt, op sommige plaatsen toch te hanteren». De toelichting vervolgt dat het begrip in de uitvoeringsregelgeving een beperktere context zal hebben dan nu in de Wm en de Wabo het geval is. Wanneer het jarenlang gebruikte begrip terugkeert in de uitvoeringsregelgeving, ligt het voor de hand dat zal worden uitgegaan van het begrip zoals dat nu wordt gehanteerd en zoals dat is verduidelijkt in de jurispru-

¹⁰⁸ «Zorgen om verdwijnen «inrichting» uit de omgevingswet», S. Buitelaar, 11 oktober 2013, reacties van bedrijven en bestuursorganen tijdens de Dag van de Omgevingswet, www.binnenlandsbestuur.nl.

¹⁰⁹ Dit geldt vanzelfsprekend niet alleen voor het alternatief voor het inrichtingenbegrip, maar voor alle nieuwe begrippen in het voorstel.

¹¹⁰ Artikel 5.1 resp. artikel 5.9.

¹¹¹ 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 van 9 december 1996.

dentie. Wanneer een andere inhoud aan hetzelfde begrip wordt toegekend, zal dit leiden tot verwarring. Beperking van de context van het begrip «inrichting» in de uitvoeringsregelingen zal in dit geval onwenselijk zijn uit het oogpunt van inzichtelijkheid, integratie, vereenvoudiging en rechtszekerheid. Dit staat op gespannen voet met de aan het voorstel ten grondslag liggende verbeterdoelstellingen. Het voorgaande geldt ook voor het gebruik van verschillende begrippen in de diverse amvb's voor locatiegebonden bedrijfsmatige handelingen.

De mogelijkheid om een eigen, nationale invulling te geven en een andere definitie te kiezen is beperkt door de van toepassing zijnde EU-verplichtingen, als de richtlijn industriële emissies, de Seveso-III-richtlijn en de PRTR-verordening.¹¹² In deze richtlijnen en verordening worden de begrippen «installatie» of «inrichting» gehanteerd als aangrijpingspunt van regulering van milieubelastende activiteiten. Vanwege de rechtstreekse werking van verordeningen is het van belang dat de nationale uitvoeringsregelgeving geen tegenstrijdigheden met de begripsomschrijving van de toepasselijke verordeningen bevat. Tegelijkertijd moet wordt aangesloten bij de richtlijnbegrippen, die ook onderling verschillen. Dit is een lastige opgave, nu het EU-recht zelf op dit punt niet eenduidig is.

Ten slotte is niet duidelijk wat er zal gebeuren met bestaande besluiten met betrekking tot inrichtingen, zoals vergunningen, op het moment dat het voorstel in werking treedt. De invoeringswet zal voorzien in overgangsrecht. Of dat toereikend is, zal dan moeten worden gezien.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de geschetste problematiek en het voorstel op dit punt zo nodig nader te bezien.

b. Bevoegde instantie

Hoofdstuk 16 van het voorstel voorziet in een nieuw begrip «bevoegde instantie», in navolging van de mer-richtlijn, aldus de toelichting. Het is de vraag in hoeverre het overnemen van dit EU-begrip functioneel is. De mer-richtlijn – net als veel andere richtlijnen – bepaalt dat de lidstaten een bevoegde instantie moeten aanwijzen om de taken uit te voeren die voortvloeien uit de richtlijn.¹¹³ Dit betreft in Nederland bestuursorganen van verschillende bestuurslagen, die doorgaans in de Nederlandse wetgeving worden aangeduid als «bevoegd gezag». Het hiervoor genoemde begrip «bevoegde instantie» uit de mer-richtlijn leent zich derhalve minder goed voor toepassing in het voorstel.

In de toelichting staat dat geen inhoudelijke wijziging is beoogd ten opzichte van de in de Wm gehanteerde term «bevoegd gezag».¹¹⁴ Tevens vermeldt de toelichting het volgende: «Ook wordt daarmee beter tot uitdrukking gebracht dat niet alleen het bevoegd gezag voor het vaststellen van een besluit de bevoegde instantie kan zijn, maar ook de instantie die bevoegd is voor de voorbereiding van het besluit.» Aldus lijkt toch een van het begrip bevoegd gezag afwijkende inhoud te worden gegeven aan het begrip «bevoegde instantie». Doordat in het voorstel – en ook in dezelfde afdeling waarin dit begrip wordt gehanteerd –

¹¹² Verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad.

¹¹³ Artikel 1, tweede lid, onder f, van de mer-richtlijn.

¹¹⁴ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.38. De wetgever wil beter aansluiten bij het begrippenkader van de mer-richtlijn.

eveneens het begrip «bevoegd gezag» wordt gebruikt, leidt de nieuwe, niet gedefinieerde term «bevoegde instantie» eerder tot verwarring dan tot vereenvoudiging.¹¹⁵

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

c. Milieuinformatie

De term «milieuinformatie» wordt niet gebruikt in het voorstel. Het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4 kennen het begrip wel, waarbij de definitie van de richtlijn ruimer is dan de definitie in het verdrag. De definitie is thans opgenomen in artikel 19.1a van de Wm. Hoofdstuk 19 van de Wm blijft voorlopig gelden. Uit de toelichting blijkt niet of de definitie van milieuinformatie in het voorstel wordt toegevoegd wanneer hoofdstuk 19 in een latere fase wordt opgenomen in het voorstel. Op basis van de wetgeving na de implementatie van richtlijn 2003/4 zijn er sinds 2006 diverse uitspraken gedaan over de betekenis van het verruimde begrip milieuinformatie. Daaruit blijkt dat niet altijd op voorhand duidelijk is of sprake is van milieuinformatie. Gelet op deze onduidelijkheid, acht de Afdeling het onwenselijk dat de term nog wel (enige tijd) gehandhaafd blijft in de Wm, maar in het voorstel hierin niet is voorzien.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig in het voorstel te voorzien in een begripsbepaling en – omschrijving van het begrip «milieuinformatie».

3.2.6 Niet-sectorale EU-richtlijnen

Lidstaten zijn op grond van artikel 288 van het VWEU en jurisprudentie van het Hof van Justitie vrij om geëigende vormen en middelen te kiezen om het door de EU-richtlijnen beoogde resultaat te halen. Lidstaten zijn tevens vrij om te beslissen op welk wetgevingsniveau zij een EU-richtlijn wensen te implementeren: het EU-recht verplicht niet tot implementatie van EU-richtlijnen op het niveau van de wet in formele zin. Het is evenwel in Nederland gebruikelijk om voor de omzetting van EU-richtlijnen de normale wetsystematiek te gebruiken, volgens dezelfde uitgangspunten als bij autonome nationale regelgeving.

Dientengevolge ligt het naar het oordeel van de Afdeling in de rede om de essentiële onderdelen uit een aantal niet-sectorespecifieke richtlijnen op het terrein van de fysieke leefomgeving op te nemen in het voorstel. Zo bevatten de op het Verdrag van Aarhus gebaseerde richtlijnen¹¹⁶ en de richtlijnen inzake de milieubeoordeling voor plannen, programma's en projecten¹¹⁷ voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden bij het gebruik van bevoegdheden door de overheid. Het gaat dan om bijvoorbeeld voorschriften die verplichten tot het vragen van advies aan bepaalde instanties of het horen van belanghebbenden dan wel een recht op inzage van bepaalde stukken bieden. Dergelijke wezenlijke voorschriften worden zoveel mogelijk in de wet in formele zin opgenomen.¹¹⁸

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

¹¹⁵ Het voorgestelde artikel 16.43 bepaalt dat het bevoegd gezag advies vraagt aan de Commissie mer.

¹¹⁶ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en richtlijn 2003/4 en richtlijn 2003/35.

¹¹⁷ Richtlijn 2011/92/EU en richtlijn 2001/42/EG.

¹¹⁸ Aanwijzing 24 van de Ar.

3.3 Overige opmerkingen

3.3.1 Minimumharmonisatie

Zoals gezegd, zijn vrijwel alle EU-richtlijnen, die in het voorstel dienen te worden geïmplementeerd, gebaseerd op artikel 192 van het VWEU.¹¹⁹ De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van deze bepaling, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen treft en handhaaft.¹²⁰ Gelet op de voor Nederland specifieke economische, geografische en ecologische omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat er goede redenen bestaan voor Nederland om verdergaande milieubeschermingsmaatregelen te nemen. Nederland maakte in het verleden gebruik van deze mogelijkheid, maar veel nationale verdergaande beschermingsmaatregelen zijn bij eerdere wetwijzigingen komen te vervallen.

In de toelichting wordt geconstateerd dat verdergaande maatregelen mogelijk zijn. Niet is aangegeven of daarvan nog sprake is in het geldende Nederlandse omgevingsrecht en of en in hoeverre deze verdergaande maatregelen zijn overgenomen in het voorstel. Deze informatie wordt gemist, nu in de toelichting het uitgangspunt is gekozen dat niets anders of meer wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is.¹²¹ De Afdeling merkt dit op, nu eveneens als uitgangspunt van de regering geldt dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit in het voorstel gelijk blijft aan het huidige niveau.¹²² Naar de Afdeling aanneemt is het geldende beschermingsniveau een reden om – in afwijking van het uitgangspunt niet meer te regelen dan de EU-richtlijn voorschrijft – te voorzien in een verdergaande nationale beschermingsmaatregel.

Wanneer de wetgever kiest voor verdergaande milieubeschermingsmaatregelen, vormen de algemene bepalingen van het EU-recht inzake vrij verkeer en mededinging het kader waarbinnen deze extra nationale beschermende maatregelen moeten worden vastgesteld. In die gevallen waarin de overheid ondernemingen aanmoedigt om investeringen te doen die het milieubeschermingsniveau verhogen of wanneer zij daarvoor worden gecompenseerd, is mogelijk sprake van staatssteun. De artikelen 107 en 108 van het VWEU zijn daarop van toepassing. In de toelichting wordt op dit punt slechts verwezen naar de kaderwetten subsidies, maar deze volstaan niet om te voldoen aan de EU-verplichtingen op dit punt.¹²³ De Afdeling wijst hierbij op de EU-richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming alsmede op de algemene groepsvrijstellingsverordening.¹²⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting op deze punten in te gaan.

3.3.2 Verordeningen

De toelichting gaat in paragraaf 2.3 en in hoofdstuk 8 slechts beperkt in op de verhouding tussen het voorstel en het EU-recht. Er wordt verwezen naar de implementatie van EU-richtlijnen, maar aan de uitvoering van

¹¹⁹ Een aantal van de opnieuw te implementeren EU-richtlijnen verwijst expliciet naar deze algemene bepalingen van het EU-recht. Bijvoorbeeld overweging 16 van Richtlijn 2000/60/EG, artikel 8 van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, artikel 10 van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, overweging 26 en artikel 11 van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, artikel 27 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

¹²⁰ Artikel 193 van het VWEU.

¹²¹ Memorie van toelichting, Algemeen, §2.3 EU-recht.

¹²² Memorie van toelichting, Algemeen, §2.4 Gelijkwaardige bescherming.

¹²³ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.13.2 Instrumenten.

¹²⁴ Richtsnoeren van 1 april 2008 inzake staatssteun voor milieubescherming, Publicatieblad C 82 van 1 april 2008, Verordening (EG) nr. 800/2008.

relevante EU-verordeningen wordt geen aandacht besteed. Ondanks het gegeven dat EU-verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn en derhalve in beginsel niet in nationale regelgeving omgezet mogen worden, kunnen zich situaties voordoen waarin de nationale wetgever genoodzaakt is nadere regels te geven, met name voor strafbaarstelling, handhaving en de aanwijzing van uitvoeringsautoriteiten.

Aan het geldende milieurecht ligt een aanzienlijk aantal verordeningen ten grondslag. Een deel van deze verordeningen betreft onderwerpen waarop het voorstel (nog) niet ziet, zoals stoffen, producten en afvalstoffen. Deze blijven vooralsnog geregeld in de Wm. Voor andere verordeningen geldt wel dat zij een rol spelen in het voorstel. Het voorstel mag de doorwerking van deze verordeningen niet belemmeren.¹²⁵

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3.3.3 Nieuwe internationale verplichtingen

Artikel 23.2 van het voorstel bepaalt dat een wijziging van een richtlijn of besluit als bedoeld in artikel 288 van het VWEU waarnaar in regels, gesteld bij of krachtens deze wet, wordt verwezen, voor de toepassing van die regels gaat gelden met ingang van de dag waarop aan die wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant of op andere geschikte wijze wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld. Een artikelsgewijze toelichting ontbreekt.

a. Dynamische verwijzing

De Afdeling gaat er van uit dat met deze bepaling bedoeld is te verwijzen naar EU-bepalingen inclusief de toekomstige wijzigingen of aanvulling daarvan, oftewel een dynamische verwijzing. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie is tot op heden niet gebleken dat tegen dynamische verwijzing als implementatiemethode principiële bezwaren bestaan. Aandachtspunten zijn wel de EU-eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid.¹²⁶

Met een dynamische verwijzing is minder kenbaar wat het geldend nationaal recht is. De materiële inhoud van de EU-voorschriften is immers niet terug te vinden in de nationale regeling. Om toch aan de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid te kunnen voldoen, is de modelbepaling in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.) dan ook toegeschreven op een individuele bepaling van de EU-regelgeving en een specifieke nationale bepaling of regeling.¹²⁷

In artikel 23.2 wordt niet verwezen naar een specifieke bepaling (of bijlage) uit een specifieke richtlijn, maar naar «een richtlijn of besluit als bedoeld in artikel 288 VWEU». Voorts laat artikel 23.2 de wijziging niet slechts gelden voor (een specifieke bepaling van) het voorstel, maar ook voor regels «krachtens deze wet». Ten slotte wordt het niet alleen mogelijk om in de Staatscourant een afwijkend tijdstip van inwerkingtreding bekend te maken, maar ook «op andere geschikte wijze». Welke wijze de wetgever voor ogen heeft en om welke reden deze geschikt zou zijn, wordt niet toegelicht. Artikel 23.2 is daarmee dusdanig onbepaald dat de kenbaarheid van de bepaling uit de EU-richtlijn waarnaar is verwezen en

¹²⁵ Een voorbeeld betreft de EMAS-verordening inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem, verordening (EG) Nr. 1221/2009 van het Europees parlement en de raad van 25 november 2009.

¹²⁶ Arrest van 14 maart 2006, C-177/04, Commissie / Frankrijk, r.o. 48; Handboek Wetgeving en Europa, blz. 93.

¹²⁷ Aanwijzing 336 van de Ar, sub 2.

daarmee de rechtszekerheid voor de burger in het gedrang komen en het artikel op gespannen voet staat met de eisen van zorgvuldige implementatie.

Overigens wijst de Afdeling erop dat in het voorstel nergens is voorzien in een verwijzing naar een specifieke bepaling (of bijlage) uit een specifieke EU-richtlijn.

De Afdeling adviseert artikel 23.2 te schrappen.

b. Voorziene wijzigingen EU-richtlijnen

Onverminderd het voorgaande, merkt de Afdeling op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag wat moet gebeuren met richtlijnen die worden gewijzigd en moeten worden geïmplementeerd voordat het voorstel in werking is getreden.¹²⁸ Vanuit het oogpunt van bestendige wetgeving verdient het de voorkeur om in de toelichting in te gaan op deze voorziene wijzigingen en aan te geven in hoeverre het voorstel reeds voldoet aan de zojuist aangeduide verplichtingen dan wel wetswijziging noodzakelijk zal zijn in afwachting van de inwerkingtreding van het voorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3.3.4 Transponeringstabel

Bij elke fase van omzetting van EU-richtlijnen moet duidelijk zijn waar de verschillende onderdelen in de wetgeving worden omgezet. Daarvoor is het dienstig te werken met een transponeringstabel die bij iedere stap in het regelgevingsproces wordt aangebouwd. Aldus blijft er overzicht en kunnen onbedoelde omissies in de implementatie worden voorkomen. In de toelichting is een transponeringstabel opgenomen die niet voorziet in deze mogelijkheid, zodat niet is te voorzien in hoeverre kan worden voldaan aan de richtlijnverplichtingen.¹²⁹

De Afdeling adviseert de transponeringstabel aan te passen.

3.3.5 Limitatieve aanwijzing plannen en programma's

Kaderstellende plannen of programma's kunnen op basis van EU-richtlijnen plan-mer-plichtig zijn. Het kan hierbij gaan om plannen en programma's die in verschillende bepalingen in het voorstel worden geïntroduceerd. Aangezien het aantal wettelijke figuren voor kaderstellende plannen of programma's door de integratie van meerdere wetten in het voorstel afneemt, acht de wetgever het niet meer nodig om de plannen of programma's waarvoor een mer-plicht geldt expliciet aan te wijzen. Doorslaggevend is of het plan voldoet aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 16.40 van het voorstel.¹³⁰ Daarmee komen de thans geldende limitatieve lijsten van plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer te vervallen.¹³¹ Deze wijziging verdient geen aanbeveling, vanwege de rechtsonzekerheid die dit met zich

¹²⁸ Bijv. Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, PbEU L 315/1. Voor de mer-richtlijn geldt dat de Europese Commissie op 26 oktober 2012 een voorstel tot wijziging heeft gedaan, zie COM (2012) 628 final, 2012/0297 (COD). Het is goed mogelijk dat de gewijzigde mer-richtlijn in 2014 wordt vastgesteld en diensgevolge moet zijn geïmplementeerd voor de beoogde inwerkingtredingsdatum van het voorstel.

¹²⁹ Niet wordt voldaan aan de eisen die aan een transponeringstabel kunnen worden gesteld ingevolge Aanwijzing 338 van de Ar.

¹³⁰ Het betreft hier de integratie van de in artikel 3 van de smb-richtlijn opgenomen criteria.

¹³¹ Deze lijsten dienen wel geactualiseerd te worden, zie bijv. HvJ EU 17 juni 2010, C-105/09, 110/09 en C41/11.

brengt.¹³² De voorgestelde systematiek sluit weliswaar aan bij de systematiek van de richtlijn, maar betekent ten opzichte van de geldende systematiek een achteruitgang van de inzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger. In de toelichting wordt aandacht besteed aan de voorgestelde wijziging, maar niet uitputtend ingegaan op de gevolgen ervan voor de burger.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen op dit punt en zo nodig het voorstel aan te passen.

3.3.6 Artikel 20.9

Op grond van artikel 20.9 van het voorstel worden regels gesteld ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4. In de toelichting bij dit artikel worden deze verplichtingen echter niet genoemd.¹³³ In de transponeringstabel wordt wel veelvuldig naar dit artikel verwezen ter implementatie van het genoemde verdrag en de richtlijn.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten

3.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

3.2 Implementeren van EU-richtlijnen

3.2.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

3.2.2 Rechtsgrondslagen

Nederland is op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) als lidstaat gehouden te voorzien in een tijdige, juiste en volledige implementatie van EU-richtlijnen. Die verplichting tot juiste en volledige implementatie, geldt ook als de rechtsgrondslag voor het maken van regelgeving ter uitvoering van EU-richtlijnen facultatief is. Ik deel de mening van de Afdeling dan ook niet dat een dwingend geformuleerde rechtsgrondslag vereist is als EU-richtlijnen verplichten tot uitvoeringsregelgeving. Toch zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen waarin concrete richtlijnen staan opgesomd, ter uitvoering waarvan regels moeten worden gesteld. Daarmee worden die bepalingen op wetsniveau meer inhoudelijk gekleurd en wordt tevens voldaan aan het advies van de Afdeling. Ook zijn de artikelen 16.86 en 16.87 zodanig aangepast dat tegemoet wordt gekomen aan de opmerking van de Afdeling. Dat geldt ook voor de bepaling over monitoring van omgevingswaarden. Artikel 20.4 voorziet nu in een dwingende bepaling voor het stellen van monitoringsregels ter uitvoering van onder andere de grondwaterrichtlijn.

Wat betreft de risico's die de Afdeling ziet voor juiste en volledige implementatie kan nog worden opgemerkt dat op het moment dat de uitvoeringsregelgeving gereed is – aan de hand van transponeringsta-

¹³² Zie daarover ook «En weer een moderniseringsslag ... Of vormt de Omgevingswet dan toch het eindstation voor een eigentijds m.e.r.-systeem?, Uiteenzetting van de belangrijkste wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving ingevolge de Omgevingswet», M.A.A. Soppe, J. Gundelach en H. Witbreuk, TO juni 2013, nr. 2. Zie voorts: «M.e.r.: Omgevingswetinstrument bij uitstek!» G.A.J.M. Hoevenaars, TO december 2013, nr. 14, blz. 154–160.

¹³³ Wel worden enkele andere EU-richtlijnen genoemd zoals de richtlijn zwemwater en de richtlijn luchtkwaliteit.

bellen – gecontroleerd wordt of de verschillende EU-richtlijnen juist en volledig zijn omgezet. Deze tabellen zijn openbaar en zullen ook ter notificatie aan de EU worden gezonden.

3.2.3 EU-milieubeginselen

De beleidsbeginselen van het VwEU en andere in het EU-recht gebruikte beleidsbeginselen vormen een belangrijk uitgangspunt voor het milieubeleid dat in de toekomst via de Omgevingswet zal worden geïnstrumenteerd. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel dient dan ook te worden overwogen hoe wordt omgegaan met het verankeren van beginselen in het wetsvoorstel en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Van belang hierbij is dat beginselen op verschillende wijzen doorwerken bij het maken van regelgeving:

- Langs beleidsmatige weg. Beginselen werken in veel gevallen door in de beleidsvorming en de inrichting van het wettelijke stelsel. Zo kan het voorzorgsbeginsel reden zijn om een regel te stellen over activiteiten met onzekere gevolgen, of over onderzoek naar dergelijke gevolgen. Regelgeving geeft dan uitdrukking aan beginselen zonder dat de beginselen deel uitmaken van de regels. De beginselen van het VwEU worden vooral gevonden in de consideransen van de uit dat verdrag voortvloeiende milieurichtlijnen, niet in de richtlijnbepalingen zelf. Ook in het nationale recht vindt men beginselen vaak in de toelichting op regelgeving.
- Langs juridische weg, als rechtsregel. Incidenteel wordt in richtlijnen, verdragen of nationale regelgeving expliciet bepaald dat een specifiek beginsel bij de uitvoering van specifieke taken of bevoegdheden betrokken moet worden. Daarmee ontstaat een extra beslisregel die gevolgen heeft voor de afwegingen van wetgever, bestuur en rechter. Als een beginsel als rechtsregel wordt gecodificeerd zal de rechter moeten toezien op toepassing van het beginsel. Overigens passen rechters ook niet gecodificeerde beginselen toe in hun rechtspraak.

Als richtlijnen of verdragen bepalen of impliceren dat een beleidsbeginsel langs juridische weg doorwerkt, moet dit omgezet worden in het nationale recht. Het kabinet was, voorafgaand aan het advies van de Afdeling, voornemens om beginselen die langs juridische weg doorwerken op te nemen in algemene maatregelen van bestuur, als onderdeel van de instructieregels voor besluiten en programma's en de beoordelingsregels voor vergunningen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is deze keuze bijgesteld en zijn dergelijke regels op wetsniveau opgenomen. Het gaat om de volgende bepalingen:

- In artikel 2.26 is bepaald dat de instructieregels over (de inhoud van) Europees verplichte programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De milieurichtlijnen verplichten lidstaten niet alleen tot het nemen van maatregelen waar de kwaliteit slecht is, maar ook tot bescherming van gebieden waar de kwaliteit goed of voldoende is: de lidstaat moet zich er voor inzetten dat het daar niet achteruit gaat. Hiermee is het standstillbeginsel gecodificeerd (zie paragraaf 1.4 algemeen deel memorie van toelichting).
- Ter uitvoering van de richtlijn industriële emissies is het BBT-beginsel verankerd. Daartoe is in de artikelen 4.22, tweede lid, 4.23, tweede lid, 5.23, tweede lid, en 5.25, tweede lid, bepaald dat de beste beschikbare technieken voorgeschreven moeten worden in algemene regels over en omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.
- In artikel 5.21 is bepaald dat beginselen over cultureel erfgoed uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta worden toegepast.

In de artikelsgewijze toelichting bij de genoemde artikelen wordt nader ingegaan op de internationale achtergrond van de bepalingen. Het kabinet heeft er niet voor gekozen om beleidsbeginselen die nu langs beleidsmatige weg doorwerken te codificeren als rechtsregel in dit wetsvoorstel. Dat heeft een aantal redenen:

- De beginselen die zijn vastgelegd in artikel 191 van het VwEU zijn primair ontwikkeld voor het milieubeleid. Onduidelijk is welke effecten onverkorte toepassing ervan zou hebben op de andere domeinen van het omgevingsrecht, zoals bouwen, cultureel erfgoed en infrastructuur. Een voorbeeld is dat het beginsel «bestrijding aan de bron» en het preventiebeginsel zich moeilijk laten toepassen op een onderwerp als ruimtelijke ontwikkeling, omdat de bron van ruimtelijke ontwikkeling vooral de demografische en economische ontwikkeling is. Een ander voorbeeld is het beginsel «de vervuiler betaalt» dat geldt voor milieu en dus ook voor het achterlaten van afvalstoffen in de bodem. Voor archeologie geldt echter het beginsel «de verstoorder betaalt». De beginselen van artikel 191 zijn primair voor het milieubeleid ontwikkeld. Verankering van alleen die beginselen in het wetsvoorstel zou kunnen leiden tot een hiërarchie tussen sectorale belangen. Dit draagt niet bij aan de beoogde samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.
- Beleidsbeginselen werken via het EU-recht en nationaal beleid al als richtsnoer. De uitleg van beleidsbeginselen door het openbaar bestuur en door de rechter behoort daarbij een dynamisch karakter te hebben. Na codificatie zou dat anders kunnen worden. Jurisprudentie over de uitleg van gecodificeerde beginselen zou kunnen leiden tot verstarring en daarmee beperkingen kunnen opleggen aan de overheid om, gegeven de maatschappelijke en politieke omstandigheden, tot een acceptabel beleidspakket te komen voor het aanpakken van de opgaven in de fysieke leefomgeving.
- Het EU-recht vereist geen codificatie van de beginselen genoemd in artikel 191 VwEU, maar alleen omzetting van de uitwerking van die beginselen in richtlijnen. Bijvoorbeeld het standstillbeginsel is in sommige richtlijnen strenger uitgewerkt en in andere richtlijnen soepeler. Correcte implementatie vergt dat de regels uit de richtlijn volledig worden geïmplementeerd en niet het achterliggende beginsel.
- Op dit moment is er nagenoeg geen beginselgeleide wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. In de periode 1992–2004 is er veel geschreven over nut en noodzaak en voor- en nadelen van codificatie van algemene beginselen van milieurecht. Daarna heeft het toenmalige kabinet besloten «om de beginselen voorlopig niet wettelijk vast te leggen, omdat over de gevolgen van codificatie van milieubeginselen voor de praktijk de inzichten vooralsnog te veel uit elkaar lopen. Het betreft met name de inschatting van de extra lasten voor bestuur en justitieel apparaat ten gevolge van codificatie. (Kamerstukken II 2003/04, 29 540, nr. 57). In de tussentijd is er bij de wetgever en bevoegde gezagsinstanties geen verdere ervaring opgedaan met beginselgeleide wetgeving die tot herziening van dat kabinetsstandpunt leidt.

3.2.4 Niveau van regelgeving

a. Inhoud van het milieueffectrapport

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het niveau waarop de regels over milieueffectrapportage zijn gesteld. De implementatie van Europese regelgeving kan op verschillende niveaus van regelgeving plaatsvinden. Op grond van artikel 16.86 kunnen bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen worden benoemd die in een milieueffectrapport aan de orde moeten komen. Daarmee zal worden voorzien in een correcte omzetting.

In artikel 16.35 is artikel 5, eerste en tweede lid, smb-richtlijn geïmplementeerd voor zover het betreft het voorkomen van overlapping van milieueffectrapporten. Voor zover het de onderwerpen betreft die in het milieueffectrapport moeten worden opgenomen is artikel 5, eerste en tweede lid, smb-richtlijn geïmplementeerd in artikel 16.86.

De opmerkingen van de Afdeling geven om de hiervoor genoemde redenen geen aanleiding om het wetsvoorstel of de memorie van toelichting hierop aan te passen.

b. Monitoringsverplichting verdrag van Aarhus

De Afdeling adviseert om de hoofdregels over het actief verstrekken van informatie in de wet op te nemen. Anders dan de Afdeling, ben ik van mening dat het voor de kenbaarheid van de regels over actieve informatieverstrekking aan het publiek juist geboden is om deze regels te concentreren op één niveau. In de systematiek van het wetsvoorstel en de voorziene uitvoeringsregelgeving zullen omgevingswaarden, de monitoring daarvan en de informatievoorziening over de monitoringsresultaten in één algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Dit bevordert de kenbaarheid en bruikbaarheid van deze regels. Het is uit het oogpunt van kenbaarheid niet bezwaarlijk om in die algemene maatregel van bestuur een verwijzing op te nemen naar artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Een verwijzing naar dat artikel in het wetsvoorstel zelf, terwijl alle materiële regels over omgevingswaarden, monitoring en informatievoorziening in een algemene maatregel van bestuur staan, is voor de praktijk juist minder kenbaar.

3.2.5 Terminologie

Naar aanleiding van het advies is nogmaals bezien of de begripsbepalingen aansluiten bij EU-regelgeving en eventuele afwijkingen daarvan voldoende gemotiveerd zijn. Dit heeft geleid tot aanpassingen van de memorie van toelichting bij de begrippenlijst in die gevallen dat bewust wordt afgeweken van internationaal geldende begripsbepalingen. Bij de begrippen «grondwater» en «grondwaterlichaam» en bij de spelling van de begrippen «stroomgebiedsdistrict» en «stroomgebiedsbeheerplan» is aangesloten bij de kaderrichtlijn water.

Verder is het begrip «landschap» toegevoegd, dat aansluit op het Europees Landschapsverdrag (verdrag van Florence, 20 oktober 2000, Trb. 2005, 23) en is bij het begrip «stortingsactiviteit op zee» beter aangesloten bij het Londen-protocol.

a. Begrip inrichting

In het wetsvoorstel is het begrip «activiteit» gekozen als overkoepelend begrip voor de vele grondslagen binnen deze regelgeving. Dit begrip is vervolgens uitgewerkt in verschillende hoofdactiviteiten, waaronder de milieubelastende activiteit. Voor milieubelastende activiteiten betekent dit dat niet langer het begrip «inrichting» het centrale aangrijppingspunt is voor het stellen van algemene regels en voor het aanwijzen van de vergunningplichten. Deze wijziging vraagt volgens de Afdeling om dragende argumenten. De Afdeling stelt verder vragen over een aantal ordenende principes van het begrip «inrichting» in relatie tot de regulering van activiteiten, de samenhangende beoordeling van activiteiten en de normadressaat.

Met het oog op de gewenste integratie van wetten, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de aansluiting bij Europese regelgeving vind ik het begrip «milieubelastende activiteit» het meest bruikbaar voor het reguleren van activiteiten met milieugevolgen. Om te bepalen of in het huidige stelsel voor een bedrijf algemene milieuregels of een vergunningplicht van toepassing is, moet het brede begrip inrichting worden toegepast waarbij aandacht moet worden besteed aan allerlei onder meer

in jurisprudentie ontwikkelde aspecten. In de uitvoeringsregelgeving zal concreet worden beschreven voor welke milieubelastende activiteiten algemene regels van toepassing zijn of wanneer een vergunningplicht geldt. Door de activiteiten concreet te benoemen en ondergrenzen hierbij te stellen, wordt de reikwijdte aangegeven. Dat maakt het systeem duidelijker en toegankelijker dan nu het geval is met het begrip inrichting. Voor de initiatiefnemers is in paragrafen 4.4.8 en 4.5.2 van de memorie van toelichting verduidelijkt dat het begrip inrichting voor vergunningplichtige bedrijven in het huidige stelsel een andere functie heeft dan voor bedrijven die uitsluitend met algemene regels te maken hebben. Daarbij is aandacht besteed aan de verschillende uitwerkingen van het begrip inrichting in deze situaties en is nader gemotiveerd om welke redenen het begrip activiteit een verbetering wordt geacht. Een belangrijke verbetering is bijvoorbeeld dat alleen voor een specifieke milieubelastende activiteit van een bedrijf algemene regels worden gesteld of een vergunningplicht geldt, in plaats van dat deze vergunningplicht geldt voor de hele «inrichting». Alleen voor een wijziging van het vergunningplichtige deel is dan nog een vergunning nodig. Hiermee kunnen lasten voor bedrijven worden beperkt. Het begrip inrichting zal slechts nog een rol spelen bij de implementatie van de Seveso-III-richtlijn en hierbij zal ook rechtstreeks naar de richtlijn worden verwezen. Dit geeft de gewenste betere aansluiting bij Europese regelgeving die ook voor de installatie als bedoeld in de richtlijn industriële emissies (RIE) is toegepast. De bestaande Europese jurisprudentie over deze begrippen kan hierbij rechtstreeks worden benut. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangepast.

b. Bevoegde instantie

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het begrip «bevoegde instantie».

Dit begrip is breder dan «bevoegd gezag». De bevoegde instantie kan het bevoegd gezag voor het te nemen besluit zijn, maar ook de instantie die bevoegd is voor de voorbereiding van het besluit. Mogelijk zorgen deze begrippen inderdaad voor verwarring en om die reden is er voor gekozen om het begrip «bevoegd gezag» te hanteren. Indien er een andere instantie dan het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het besluit, zal die instantie via mandaat namens het bevoegd gezag kunnen optreden. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is «bevoegde instantie» vervangen door «bevoegd gezag». Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

c. Milieuinformatie

De Afdeling adviseert om het gebruik van het begrip milieuinformatie toe te lichten.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de toelichting (paragraaf 7.4 onder de subtitel Wet milieubeheer) aangevuld. Ook zijn naar aanleiding van dit advies enkele wijzigingen doorgevoerd in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel die de openbaarmaking van gegevens vereenvoudigen en de openbaarmaking van documenten waarborgen. In artikel 20.7 is vermeld dat op grond van artikel 20.6 (over de verstrekking van informatie van gegevens aan het publiek) in ieder geval regels zullen worden gesteld ter implementatie van de richtlijn toegang tot milieuinformatie en het verdrag van Aarhus. Bij artikel 20.14 (over verslagen) is nu op wetsniveau voorgeschreven dat deze verslagen openbaar worden gemaakt.

Hoofdstuk 19 «Openbaarheid van milieuinformatie» van de Wet milieubeheer zal van toepassing zijn op de Omgevingswet totdat de inhoud daarvan op een later moment in de Omgevingswet wordt ingebouwd. Op

dat moment zal ook de begripsbepaling voor het begrip «milieuinformatie» in de Omgevingswet worden opgenomen.

3.2.6 Niet-sectorale EU-richtlijnen

De Afdeling adviseert om procedurele waarborgen uit niet-sectorale EU-richtlijnen, zoveel mogelijk op wetsniveau te waarborgen. Terecht merkt de Afdeling op dat het Europese recht daartoe niet verplicht en dat in beginsel wordt aangesloten bij de autonome nationale regelgeving. Die visie kan worden onderschreven, met dien verstande dat de huidige wetgeving vaak extra mogelijkheden tot delegatie biedt, zeker wanneer er sprake is van strikte implementatie. Een voorbeeld hiervan is artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, onder meer aanwijzing 334, bieden aanvullende ruimte tot delegatie.

Voor de procedurele bepalingen waarop de Afdeling wijst, zoals het vragen van advies en het horen van belanghebbenden, zijn de bevoegdheden, de procedure en de rechtsgevolgen geregeld in het voorstel voor de Omgevingswet in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht. De concrete uitwerking (wie en in welke gevallen) wordt, omwille van harmonisatie en omvang van de regeling, uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Daarmee wordt aangesloten bij bijvoorbeeld de bestaande regeling voor de aanwijzing van adviseurs in het Besluit omgevingsrecht. Daar waar sprake is van de uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen is in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen om die onderwerpen nader te regelen. Een voorbeeld daarvan is te vinden in artikel 16.87, waar een verplichting tot uitwerking van diverse procedurele voorschriften is opgenomen, onder meer voor een goede uitvoering van de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Die richtlijnen en het verdrag worden expliciet genoemd. Overigens is Nederland als lid- of verdragsstaat gehouden om uitvoering aan die Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen te geven. De procedurele waarborgen voor burgers gelden in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht dan ook onverkort, ongeacht het niveau waarop die worden geregeld.

3.3 Overige opmerkingen

3.3.1 Minimumharmonisatie

In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting zijn enkele beleidsmatige uitgangspunten voor de stelselherziening van het omgevingsrecht vastgelegd. Een uitgangspunt is dat voor wat de EU-richtlijnen regelen, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. Dit is een nadere concretisering van het algemene uitgangspunt dat EU-regelgeving lastenluw geïmplementeerd wordt. Een ander uitgangspunt voor de stelselherziening is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. In de meeste gevallen kunnen beide uitgangspunten gevolgd worden. Zo heeft het schrappen van een bestuurlijke afstemmingsverplichting of het vervangen van een instrument door een ander instrument geen direct gevolg voor het beschermingsniveau. Maar incidenteel kunnen de uitgangspunten strijdig zijn, waarna een politieke keuze gemaakt moet worden. Die keuzes worden van geval tot geval gemaakt, zonder dat op voorhand vast ligt dat één uitgangspunt zwaarder weegt dan een ander. Deze notie is toegevoegd aan de inleiding van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.

Zoals de Afdeling terecht stelt zijn de afgelopen jaren veel verdergaande nationale maatregelen komen te vervallen. Tegelijkertijd is de EU-regelgeving aangescherpt en vormt het bereiken van de Europese normen soms een stevige opgave in ons dichtbevolkte land. Naar huidig inzicht zijn er geen onderwerpen meer waar bij implementatie in het nationale recht méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daartoe uitdrukkelijk is besloten. Ook deze notie is toegevoegd aan de tekst van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.

3.3.2 Verordeningen

Terecht merkt de Afdeling op dat niet alleen EU-richtlijnen relevant zijn voor het wetsvoorstel. Zo is voor het wetsvoorstel relevant de PRTR-verordening betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EG en 96/61/EG (verordening (EG) nr. 166/2005). Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting aangevuld.

3.3.3 Nieuwe internationale verplichtingen

Omdat in dit wetsvoorstel is gekozen voor een dynamische verwijzing naar Europese regels, moet in het wetsvoorstel ook geregeld worden vanaf welk tijdstip wijzigingen van die regels doorwerken in de Omgevingswet. Dit geldt voor vrijwel alle in de bijlage bij het wetsvoorstel opgenomen richtlijnen, waarnaar in diverse artikelen wordt verwezen. Ik ben daarom van mening dat een bepaling die hierin voorziet in het wetsvoorstel gehandhaafd moet blijven. Wel is artikel 23.2 in lijn met de opmerkingen van de Afdeling aangepast. Zo is de werking begrensd tot de op wetsniveau genoemde richtlijnen of verordeningen. Ook is de bekendmaking beperkt tot de Staatscourant, «of op andere geschikte wijze» is geschrapt. Daarnaast is in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting een toelichting op dit artikel opgenomen. Implementatie van EU-richtlijnen die worden gewijzigd en waarvan de uiterste implementatiedatum voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verstrijkt, zal plaatsvinden door middel van wijziging van de huidige regelgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor 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, waarvoor de uiterste implementatiedatum drie jaren na inwerkingtreding van de richtlijn verstrijkt.

Die worden vervolgens via de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen in de Omgevingswet, zodat de Omgevingswet bij inwerkingtreding actueel is en de omzetting van ook die nieuwe Europese regelgeving is gewaarborgd.

Daarnaast is en wordt bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving het op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw geldende principe in acht genomen dat lidstaten tijdens de omzettingstermijn geen maatregelen mogen nemen die de verwezenlijking van het door die richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.

3.3.4 Transponeringstabel

Met de Afdeling onderschrijf ik het belang overzicht te houden op de herimplementatie van de diverse EU-richtlijnen. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving is dit dan ook een constant punt van aandacht. Ik neem echter niet het advies van de Afdeling over om een transponeringstabel bij het wetsvoorstel te voegen die voorziet in een aanbouwmogelijkheid. Het is mijn voornemen om op het moment dat de uitvoeringsregelgeving klaar is per EU-richtlijn transponeringstabellen te hebben die laten zien in welke artikelen van de wet, algemene maatregelen van

bestuur en regelingen de omzetting van de betreffende EU-richtlijnen heeft plaatsgevonden. Overigens is om onduidelijkheid te voorkomen de tabel bij het wetsvoorstel waar de Afdeling aan refereert komen te vervallen.

3.3.5 Limitatieve aanwijzing plannen en programma's

Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden niet meer expliciet aangewezen, maar aan de hand van de criteria van artikel 16.34 kan worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Daarmee wordt de rechtszekerheid niet anders. Doordat de criteria van artikel 16.34 eenduidig zijn, wordt geen afbreuk gedaan aan de inzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger. Er is ook geen verschuiving in de beroepsmogelijkheden beoogd.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt wordt hiermee ook beter aangesloten bij de systematiek van de smb-richtlijn. Door die systematiek te volgen wordt voorkomen dat er geen plan-MER gemaakt zou hoeven worden omdat dat plan of programma niet is aangewezen, terwijl de smb-richtlijn wel verplicht tot het maken van een plan-MER voor dat plan of programma.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting hierop aangepast.

3.3.6 Artikel 20.9

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de betekenis van artikel 20.9 (oud) in relatie tot het verdrag van Aarhus. Bij nader inzien is besloten het genoemde artikel te laten vervallen. Dit bracht de verplichting met zich om elke verslagverplichting uit EU-richtlijnen en verdragen te implementeren bij algemene maatregel van bestuur. Rapportageverplichtingen van de rijksoverheid aan internationale instellingen vereisen echter niet altijd implementatie, het gaat hier immers om doe-verplichtingen waar de verantwoordelijke Minister zelf invulling aan geeft. Wel kent het wetsvoorstel een verplichting tot openbaarmaking van verslagen, waarmee invulling wordt gegeven aan artikel 7 van de richtlijn toegang tot milieuinformatie.

4. Instrumenten

Het voorstel stelt de betrokken bestuursorganen instrumenten ter beschikking waarmee zij aan de maatschappelijke doelen invulling kunnen geven. De Afdeling maakt opmerkingen over een aantal van deze instrumenten.

4.1 Omgevingswaarden

4.1.1 Karakter omgevingswaarde

Een omgevingswaarde richt zich volgens de toelichting¹³⁴ tot de overheid, meer precies tot het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld; voor dat bestuursorgaan is het een juridisch bindend beleidsdoel.¹³⁵ Het betreffende bestuursorgaan is in beginsel vrij in de

¹³⁴ Memorie van toelichting, Algemeen, § 3.2 en § 4.2.4 en memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.4.

¹³⁵ Het bindende karakter van de omgevingswaarde komt tot uitdrukking in de rechtsgevolgen die de voorgestelde Omgevingswet aan de vaststelling van een omgevingswaarde verbindt. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde geldt een verplichting tot monitoring en beoordeling of aan de omgevingswaarde wordt voldaan (artikel 20.1). Ingevolge artikel 3.10 geldt verder, indien aannemelijk is dat niet wordt of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, de verplichting om een programma vast te stellen, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

keuze van maatregelen en instrumenten teneinde te voldoen aan de omgevingswaarde. Nadere regelstelling is nodig voor doorwerking naar andere overheden (instructieregels) en naar burgers en bedrijven (algemene regels/concrete besluiten, bijvoorbeeld omgevingsvergunningen). De toelichting ziet de omgevingswaarde als een voor de overheid, die de omgevingswaarde heeft vastgesteld, bindend beleidsdoel. Ook wordt daarin het onderscheid toegelicht tussen omgevingswaarde en eventuele regelstelling ter uitwerking daarvan. De Afdeling adviseert deze duiding en dit onderscheid in het wetsvoorstel zelf duidelijker tot uitdrukking te brengen.

De ervaring met milieukwaliteitseisen leert dat het onderscheid tussen een omgevingswaarde en andere regelstelling in de praktijk niet altijd helder is. Sommige milieukwaliteitseisen, op het terrein van de externe veiligheid, richten zich in feite rechtstreeks tot bedrijven: als milieukwaliteitseis is dan een grenswaarde of minimaal aan te houden afstand geformuleerd, waarbij tevens is bepaald dat betrokken bedrijven de waarde in acht moeten nemen. Met de omgevingswaarde wordt de figuur van de milieukwaliteitseis over de volle breedte van het omgevingsrecht ingevoerd met de mogelijkheid deze ook op gemeentelijk niveau vast te stellen. Gelet op de zeer algemene bewoordingen waarmee in de artikelen 2.4 en 2.5 is geregeld wat een omgevingswaarde kan of moet inhouden, is moeilijk te voorzien welke varianten zich in de praktijk allemaal zullen voordoen. In de praktijk kan onduidelijkheid bestaan of een bepaling al dan niet een omgevingswaarde inhoudt. Is sprake van een combinatie van een omgevingswaarde en regelstelling ter uitwerking daarvan, of van een algemene regel of instructieregel zonder omgevingswaarde? Behoudens enkele uitzonderingen zijn gemeenten, provincies en het Rijk immers niet verplicht tot het vaststellen van omgevingswaarden. Zij kunnen er ook voor kiezen om – ter verwezenlijking van beleidsdoelstellingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving – direct tot normstelling via algemene regels voor activiteiten over te gaan of tot het stellen van instructieregels gericht tot bestuursorganen.

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

4.1.2 Doorwerking omgevingswaarden

Voor de werking in de praktijk is van groot belang op welke wijze de omgevingswaarden doorwerken naar besluitvorming, in het bijzonder bij de beoordeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Die doorwerking kan plaatsvinden via de toetsingskaders. Voor omgevingsvergunningen worden deze toetsingskaders ingevolge artikel 5.13, eerste lid, onder a, en artikel 5.14 bij amvb en wat de «decentrale» vergunningplichten betreft bij omgevingsplan, gemeentelijke verordening, omgevingsverordening of waterschapsverordening vastgesteld. Ook instructieregels ten aanzien van de toetsingskaders voor omgevingsvergunningen en projectbesluiten¹³⁶ kunnen de doorwerking van omgevingswaarden beïnvloeden. Zo zal door middel van instructieregels worden geregeld op welke wijze de omgevingswaarden moeten worden betrokken bij de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van het voorstel. De doorwerking zal verschillen afhankelijk van de kwalificatie van de omgevingswaarde (inspannings-, resultaats- of andere verplichting) en van de termijn waarbinnen aan die verplichting moet worden voldaan. De wijze waarop deze doorwerking gestalte krijgt, met inbegrip van eventuele mogelijkheden tot het afwijken van omgevingswaarden, is van belang voor zowel de bescherming die van die waarden uitgaat als voor de taken en bevoegdheden waarbij de omgevings-

¹³⁶ Zie voor het Rijk artikel 2.19, tweede lid, onder a, onder 3 en 4.

waarden betrokken moeten worden. Het is wenselijk dat hierin meer inzicht wordt gegeven. Worden bijvoorbeeld algemene criteria geformuleerd voor de wijze waarop in een toetsingskader of instructieregel vorm dient te worden gegeven aan de mogelijkheden tot afwijking van een omgevingswaarde?

De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, de toelichting aan te passen.

4.1.3 Aanvullende bevoegdheid tot vaststelling omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau
Zowel op gemeentelijk, provinciaal als rijksniveau kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld. Indien op «hoger» niveau een omgevingswaarde is vastgesteld, kan dit echter gevolgen hebben voor de mogelijkheid om op «lager» niveau omgevingswaarden vast te stellen. Op grond van het voorstel kan bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau worden bepaald in hoeverre bij omgevingsplan andere of aanvullende omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.¹³⁷ Artikel 2.9, derde lid, regelt op soortgelijke wijze de mogelijkheid om op gemeentelijk of provinciaal niveau omgevingswaarden vast te stellen indien op rijksniveau een omgevingswaarde is vastgesteld.¹³⁸

Onduidelijk is of het mogelijk is om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald. Volgens de toelichting ontbreekt die mogelijkheid in dat geval: tenzij bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau anders is bepaald, kunnen op lager niveau geen andere of aanvullende omgevingswaarden worden vastgesteld. Dit is, aldus de toelichting, in de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid, buiten twijfel gesteld.¹³⁹ De Afdeling merkt op dat deze artikellieden ruimte laten voor verschillende interpretaties. Bijvoorbeeld dat, indien er bij de vaststelling van een omgevingswaarde op hoger niveau niets is bepaald over het vaststellen van aanvullende omgevingswaarden op lager niveau op andere wijze zal moeten worden beoordeeld of en in hoeverre er ruimte is voor andere of aanvullende omgevingswaarden. De toelichting biedt een aanknopingspunt voor deze interpretatie: gesteld wordt dat de bevoegdheid tot het stellen van gemeentelijke omgevingswaarden geldt voor zover op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld die blijkens hun inhoud, strekking of geschiedenis van de totstandkoming uitputtend zijn.¹⁴⁰ Op dit punt is verduidelijking van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid, gewenst.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.¹⁴¹

¹³⁷ Artikel 2.7, derde lid.

¹³⁸ Artikel 2.9, derde lid.

¹³⁹ Memorie van toelichting, toelichting op de artikelen 2.7 en 2.9.

¹⁴⁰ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.4.

¹⁴¹ Indien de mogelijkheid om op lager niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen op grond van artikel 2.7, derde lid, of artikel 2.9, derde lid, is uitgesloten of beperkt, zal zich bovendien de vraag kunnen voordoen of een lagere omgevingswaarde in strijd met die artikelen is vastgesteld. Hoe moet worden bepaald of sprake is van een andere of aanvullende omgevingswaarde in de zin van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid? Als een hogere omgevingswaarde betrekking heeft op de concentratie van een bepaalde stof in de buitenlucht en een lagere omgevingswaarde op geurhinder, die mede of zelfs voornamelijk door de betrokken stof wordt veroorzaakt, is de lagere omgevingswaarde dan een andere of aanvullende omgevingswaarde in de zin van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid? Als een hogere omgevingswaarde betrekking heeft op «gewoon» geluid, is een lagere omgevingswaarde met betrekking tot zogenoemd laagfrequent geluid dan een andere of aanvullende omgevingswaarde?

4.2 Programma's

4.2.1 Begrenzing en doorwerking

4.2.1.1 Inleiding

In programma's werken gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uit. Een programma is uitvoeringsgericht, de nadruk ligt op doelbereiking binnen een beheersbare termijn voor het betrokken aspect van de fysieke leefomgeving.¹⁴² Het voorstel voorziet in diverse soorten programma's: onverplichte programma's, verplichte programma's en programma's met een programmatische aanpak.

4.2.1.2 Doorwerking

Het uitgangspunt is dat programma's alleen het vaststellend bestuursorgaan binden. Daarop zijn enkele uitzonderingen. Voor de programma's met een programmatische aanpak is in artikel 3.16 een uitvoeringsplicht opgenomen voor bestuursorganen die met het opnemen van de maatregelen in het programma hebben ingestemd.¹⁴³ De instemmingseis geldt op grond van het tweede lid niet voor zover de uitvoeringsplicht volgt uit instructieregels. Voor de verplichte en de onverplichte programma's is in het voorstel niet opgenomen welke mate van binding geldt. Artikel 3.6 geeft een mogelijkheid om bij amvb nadere regels over de binding in het kader van de uitvoering bij specifieke plannen te geven. Gelet op de plaats van deze bepaling in het voorstel, ziet zij zowel op de onverplichte als de verplichte programma's. Uit de toelichting blijkt echter dat beoogd is de nadere binding alleen ten aanzien van de verplichte programma's op te nemen.¹⁴⁴

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

4.2.2 Programmatische aanpak

Een programma met een programmatische aanpak is een programma dat een specifieke manier biedt om omgevingswaarden te bereiken. Het stuurt op het beheer van gebruikruimte in bepaald gebied en dient bovendien als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten.¹⁴⁵ Als voorbeelden van programmatische aanpak worden genoemd het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).¹⁴⁶ Het gaat hier volgens de toelichting om nationale programma's, maar ook op regionaal of lokaal niveau is een programmatische aanpak denkbaar, zolang er maar sprake is van beheerbare gebruikruimte, uitgedrukt in een bepaalde waarde die voor een bepaald aspect de kwaliteit van de fysieke leefomgeving

¹⁴² Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.2, Programma's.

¹⁴³ Voor de regionale waterprogramma's wordt in doorwerking voorzien doordat in artikel 3.7, tweede lid, is opgenomen dat het waterschapsbestuur rekening moet houden met de onderdelen van het regionale waterprogramma die uitvoering geven aan de eisen van de richtlijnen. Artikel 3.16, derde lid, maakt artikel 3.16 van overeenkomstige toepassing bij het verplichte programma beheerplan voor Natura 2000-gebied.

¹⁴⁴ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.7, Zekerstellen uitvoering programma's.

¹⁴⁵ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.6, Het programma met een programmatische aanpak.

¹⁴⁶ Ibid.

uitdrukt.¹⁴⁷ Voorbeelden hiervan zijn programmatische aanpakken van geur, geluid en externe veiligheid.

Met betrekking tot deze programma's wordt in het voorstel voorgesteld¹⁴⁸ dat kan worden aangegeven welke instructieregels van provincie en Rijk¹⁴⁹ dan wel welk toetsingskader voor de omgevingsvergunning,¹⁵⁰ geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven. Het programma hoeft volgens het voorstel noch een concrete eindterm te bevatten, noch kent het een begrenzing in de normen waarvan kan worden afgeweken. Weliswaar verplicht het voorstel ten aanzien van de programmatische aanpak tot het vaststellen van een periode, doelbereik en een omgevingswaarde waarop het programma betrekking heeft,¹⁵¹ maar daaraan zijn geen grenzen gesteld. Op grond van het voorstel kan bijvoorbeeld permanent worden afgeweken, terwijl thans voor het ontwikkelingsplan een afwijkingsperiode van tien jaar geldt en voor het NSL een periode van vijf jaar. Daarbij veronderstelt de Afdeling dat het programma zelf het kader voor de afwijking vaststelt.¹⁵² In dat geval kan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet worden gemist.¹⁵³ De Afdeling adviseert in het voorstel de afwijkingsmogelijkheden te begrenzen en te preciseren naar tijd.

4.2.3 Programma bij omgevingswaarde met inspanningsverplichting?

Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, moet op grond van artikel 3.10 een programma worden vastgesteld, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. Het artikel lijkt geschreven met het oog op omgevingswaarden die een resultaatsverplichting inhouden (grenswaarden). Een omgevingswaarde kan echter, gelet op artikel 2.5, ook een inspanningsverplichting inhouden, of nog een andere soort verplichting. Is het de bedoeling dat, bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde die slechts een inspanningsverplichting met zich brengt, een verplichting ontstaat om een programma vast te stellen, gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde? Verduidelijking van het artikel in dit opzicht is gewenst.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

¹⁴⁷ In de toelichting is vermeld dat, anders dan in de toetsversie, het voorstel niet langer voorziet in een afzonderlijke regeling die is geënt op de in de Crisis- en Herstelwet opgenomen regeling voor gebiedsontwikkelingsplannen. Uitgangspunt van het voorstel is dat het in de wet opgenomen generieke instrumentarium na totstandkoming van de uitvoeringsregeling voor gemeenten en provincies afdoende instrumenten biedt om de beschikbare gebruiksruimte te verdelen, behalve in de gevallen waar dat niet mogelijk is met het oog op internationale verplichtingen (memorie van toelichting, Algemeen, Flexibiliteit). Deels kan dat via de programma's, aldus de toelichting (memorie van toelichting, Algemeen, §5.3, Flexibiliteit, onder Flexibiliteit en instructieregels): «Een andere denkbare regeling is dat een gelimiteerde overschrijding is toegestaan, mits het bestuursorgaan een programma opstelt dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken (vergelijkbaar met de aanpak in ontwikkelingsgebieden onder de Crisis- en herstelwet).»

¹⁴⁸ Artikel 3.14, tweede lid.

¹⁴⁹ Artikelen 2.17, eerste lid, 2.19 eerste lid.

¹⁵⁰ Artikelen 5.13 en 5.14.

¹⁵¹ Artikel 3.15, onder b en c.

¹⁵² «Het wezen van de voorgestelde regeling is dat de overheid de toelaatbaarheid van activiteiten, gelet op de betreffende omgevingswaarde, toetst op een in dat programma omschreven wijze.» memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.6, Het programma met een programmatische aanpak.

¹⁵³ Zie ook § 7.1.1 in het hoofdstuk Rechtsbescherming van dit advies.

4.2.4 Verplichting gemeentelijk rioleringsprogramma

Het gemeentelijk rioleringsprogramma was op grond van de Wm¹⁵⁴ verplicht en wordt op grond van het voorstel een onverplicht programma.¹⁵⁵

In de toelichting is vermeld¹⁵⁶ dat verplichtstelling wringt met de ontwerpeis van de Omgevingswet om niet meer planverplichtingen op te nemen dan Europa vraagt. Om daarnaast ook te voldoen aan de wens in diverse consultatiereacties¹⁵⁷, is ervoor gekozen om bij de invoeringswet een overgangsregeling te introduceren die de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma tot 2020 in stand laat. Daarna wordt het programma facultatief.¹⁵⁸ Deze motivering overtuigt niet. Zoals ook in de toelichting staat vermeld, is dit instrument van belang omdat het gemeenten in staat stelt het beleid en de maatregelen die worden opgesteld om de taken ten aanzien van stedelijk afvalwater (volgens de richtlijn stedelijk afvalwater), afvloeiend hemelwater en voor het treffen van grondwatermaatregelen na te komen en in samenhang te beschrijven. Verder stimuleert het gemeenten het rioolstelsel op orde te houden, bevordert het de goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen en maakt het de besteding van de rioolheffing transparant.¹⁵⁹ Daarbij komt het belang van de volksgezondheid in Nederland, dat met rioleringsbeheer wordt gediend. De toelichting gaat niet in op de tegenover deze belangrijke voordelen van het programma eventueel staande voordelen van het niet voorschrijven van het rioleringsprogramma als verplicht programma. De enkele omstandigheid dat EU-regelgeving niet tot rioleringsprogramma's verplicht, volstaat daartoe niet.

De Afdeling adviseert om het gemeentelijk rioleringsprogramma verplicht te stellen.

4.3 Algemene regels

4.3.1 Delegatie van de vaststellingsbevoegdheid van omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Over decentrale regelgeving merkt de Afdeling op dat in het voorstel de delegatiebepaling voor de vaststelling van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening niet geclausuleerd is.¹⁶⁰ Hierdoor wordt het mogelijk dat de volksvertegenwoordigingen van de drie decentrale overheidslagen hun wetgevende bevoegdheden volledig kunnen overdragen. De Afdeling acht deze delegatiemogelijkheid te vergaand. Het algemeen verbindende karakter van deze plannen en verordeningen, en de centrale positie die zij in het stelsel innemen, vergen een sterke democratische legitimatie van de vaststelling van deze besluiten door middel van bespreking en vaststelling door de volksvertegenwoordiging.¹⁶¹

Het volledig kunnen overdragen van de vaststellingsbevoegdheid acht de Afdeling niet in overeenstemming met dit uitgangspunt.

¹⁵⁴ Artikel 4.22.

¹⁵⁵ Artikel 3.12 van het voorstel.

¹⁵⁶ Memorie van toelichting, Algemeen, § 11.2.3, Gemeentelijk rioleringsprogramma.

¹⁵⁷ De UvW en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving hebben in hun advies gevraagd om het rioleringsplan verplicht te stellen.

¹⁵⁸ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.9, onder «Gevolgen voor het gemeentelijk rioleringsprogramma».

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Artikel 4.4.

¹⁶¹ Vergelijk het advies van de Afdeling van 7 oktober 2011 (W14.11.0238/IV) ten aanzien van het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, punt 4.3.

Uit het vorenstaande volgt tevens dat de ruime delegatiemogelijkheden van de met het oog op deze besluiten te nemen voorbereidingsbesluiten¹⁶² een nadere clausulering behoeven.

De Afdeling adviseert de delegatiebepalingen te begrenzen.

4.3.2 Verruiming toepassingsmogelijkheden instrumenten

Zoals eerder opgemerkt,¹⁶³ is onvoldoende inzichtelijk wat de gevolgen zijn van de toepasbaarheid van de diverse thans in de afzonderlijke delen van het omgevingsrecht voorkomende instrumenten in delen van het omgevingsrecht waar ze nu niet worden gebruikt.

Daardoor is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de reikwijdte is van de mogelijkheid om in een omgevingsplan een plicht op te nemen om bepaalde maatregelen te treffen. Kan in het (ruimtelijk deel van het) omgevingsplan een plicht worden opgenomen om bepaalde maatregelen te treffen, bijvoorbeeld de verplichting tot onderhoud van gronden, het aanleggen van parkeerplaatsen, de plicht tot realiseren van bebouwing?

Wat betreft de gelijkwaardigheidsbepaling is tevens van belang dat het voorstel aan het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft om te bepalen dat toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling bij hem dient te worden gemeld dan wel dat door hem instemming moet worden gegeven. In de toelichting wordt gesteld dat aangezien de aard van de voorgeschreven maatregel bepalend is voor de vraag of een voorafgaande meldplicht of instemmende beschikking noodzakelijk is, wordt voorgesteld de decentrale overheden de vrijheid te bieden hierover te beslissen.¹⁶⁴ Niet wordt toegelicht in welke situaties toetsing van de gelijkwaardigheid gemist kan worden.¹⁶⁵ Daarbij is van belang dat door het ontbreken van een toetsmoment evenmin sprake is van kenbaarheid voor derden ten aanzien van de toepassing van een – volgens de uitvoerder – gelijkwaardige maatregel.

Zonder inzicht in de gevolgen van de verbreding van het toepassingsbereik van allerlei thans op zich bekende regels en instrumenten, kan niet beoordeeld worden of en in hoeverre die verbreding wenselijk is.

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

4.3.3 Voorbereidingsbescherming

In het voorstel is voor de werking van een voorbereidingsbesluit met het oog op het vaststellen van een omgevingsplan,¹⁶⁶ omgevingsverordening,¹⁶⁷ instructie of projectbesluit¹⁶⁸ een termijn van maximaal twee jaar opgenomen.

De thans in de Wro opgenomen werkingstermijn voor een voorbereidingsbesluit met het oog op een bestemmingsplan, een inpassingsplan, een provinciale verordening of algemene rijksregel, is één jaar.¹⁶⁹

De toelichting vermeldt dat naar aanleiding van de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit is verlengd tot twee jaar. Hiermee ontstaat een ruimere termijn voor de voorbereiding van een wijziging van het

¹⁶² Artikel 4.5 en artikel 4.6.

¹⁶³ Zie § 2.3.3 van dit advies.

¹⁶⁴ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 4.10 (gelijkwaardigheid).

¹⁶⁵ In de huidige regelgeving is wel sprake van voorafgaande toetsing via de aanvraag daartoe (artikel 8.40 Wm) of via de omgevingsvergunning (als het gaat om bepalingen uit het Bouwbesluit).

¹⁶⁶ Artikel 4.5.

¹⁶⁷ Artikel 4.6.

¹⁶⁸ Artikel 4.8.

¹⁶⁹ Artikel 3.7, vijfde lid, van de Wro, artikel 3.26, tweede lid en artikel 3.28, tweede lid, artikel 4.1, vijfde lid, van de Wro.

omgevingsplan in omstandigheden waarbij bijvoorbeeld een milieueffectrapport moet worden opgesteld.¹⁷⁰

De Afdeling acht evenwel onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de thans in de Wro gehanteerde termijn van een voorbereidingsbesluit van één jaar daarvoor ontoereikend is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de toelichting tevens staat vermeld dat gelet op de voorgeschreven voorbereidingsprocedure van het omgevingsplan een wijziging van een omgevingsplan circa zes maanden in beslag neemt.¹⁷¹ Daarbij is van belang dat binnen deze periode de bestaande situatie «bevroren» wordt, zodat gedurende die periode diverse ontwikkelingen stil kunnen komen te liggen. Dit sluit niet aan bij het voor het voorstel gestelde verbeterdoel van het versnellen van besluitvorming over projecten.

Verder ziet de in de toelichting opgenomen passage alleen op de voorbereidingsbescherming bij het omgevingsplan. Daarmee ontbreekt de motivering voor het opnemen van deze termijn bij de omgevingsverordening, de instructie en het projectbesluit.

De Afdeling adviseert de duur van de termijn van de voorbereidingsbescherming opnieuw te bezien.

4.3.4 Locatieontwikkelingsregels

4.3.4.1 Inleiding

In het omgevingsplan worden locatieontwikkelingsregels opgenomen. Volgens de begripsbepaling zijn locatieontwikkelingsregels: regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten.¹⁷²

Volgens de toelichting behoren tot locatieontwikkelingsregels naast regels waarmee functies aan locaties worden toebedeeld, ook de regels die met het oog op de functie zijn gesteld en die «locatiespecifiek» zijn. Locatiespecifiek zijn regels die alleen voor bepaalde locaties gelden en niet voor het gehele beheergebied van het bestuursorgaan, met uitzondering van decentraal gestelde bouwregels (bijvoorbeeld goothoogte, dakhelling of oppervlakte van een woning).¹⁷³

4.3.4.2 Afbakening

Op grond van de definitie en de toelichting wordt niet duidelijk wat precies onder locatieontwikkelingsregels (hierna: LOR's) dient te worden verstaan. Een duidelijke afbakening van het begrip LOR's is vereist omdat het stellen ervan de belangrijkste regelgevende bevoegdheid van de decentrale overheden betreft. Daarnaast kan ingevolge het voorstel van LOR's met een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit worden afgeweken. Verder is van belang dat in het kader van het omgevingsplan alleen tegen de LOR's beroep kan worden ingesteld.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Memorie van toelichting, Algemeen, § 11.2.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, onder «Omgevingsplan».

¹⁷¹ Memorie van toelichting, toelichting op Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming en artikel 4.5 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan).

¹⁷² Bijlage, onder A, bij het voorstel.

¹⁷³ Memorie van toelichting, toelichting op Bijlage, A, locatieontwikkelingsregels.

¹⁷⁴ Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet, onder Hoofdstuk 4. Zie ook § 7.1.2 in het hoofdstuk Rechtsbescherming van dit advies.

a. Verruiming vergunningsmogelijkheden bij aanduiding als locatieontwikkelingsregel

De locatieontwikkelingsregels zien of kunnen zien op meer onderwerpen dan thans geregeld worden in het bestemmingsplan. Te denken valt aan de aanwijzing als monument, beschermd stads- en dorpsgezicht, ligplaatsen, beeldbepalende bomen,¹⁷⁵ de daarbij behorende vergunningstelsels als sloop- en wijzigingsvergunning, dan wel kapvergunning. Voor zover in een omgevingsplan voor deze «extra» onderwerpen LOR's zijn opgenomen kan voor een activiteit die in strijd met deze regels van het omgevingsplan is, een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit worden verleend. De mogelijkheden om activiteiten te vergunnen worden hierdoor voor deze categorie LOR's verruimd. In de toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen (wenselijkheid of onwenselijkheid) van deze verruimde mogelijkheden.

Verder is het onderscheid tussen LOR's en andere regels in het omgevingsplan niet in alle gevallen duidelijk. Of een regel in de ene of de andere categorie valt, is afhankelijk van de gekozen systematiek van regulering in een omgevingsplan. De keuze voor een systematiek bepaalt vervolgens of de regel voor beroep vatbaar is en met welke mate van flexibiliteit de regel kan worden toegepast.¹⁷⁶ Is beoogd deze keuzevrijheid aan de gemeenteraad over te laten?

Bij de definitie van het begrip LOR's doet voorts de zinsnede «en overige regels over bouwactiviteiten» vermoeden dat bij voorbeeld ook regels die nu zijn opgenomen in de gemeentelijke bouwverordening kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan en dan te duiden zijn als LOR's. Daarvan zou dan, als niet wordt voldaan aan die regels, met een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit kunnen worden afgeweken van die algemene regels. De toelichting gaat hierop niet in.

b. Geboden en verboden als locatieontwikkelingsregels?

De gemeenteraad moet bij de vaststelling van het omgevingsplan motiveren waarom hij welke LOR's heeft opgenomen voor een bepaalde locatie. Het voorstel geeft aan dat de regels gericht moeten zijn op de doelstellingen van de wet.

De toelichting geeft geen inzicht in de soort regels die als LOR's in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Kunnen daaronder verbodsbepalingen (bijvoorbeeld parkeren in openbaar gebied is verboden) en gebodsbepalingen (bijv. parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden) worden begrepen? Kan een LOR verplichten tot het uitvoeren van bepaalde handelingen of het realiseren van bepaalde activiteiten?

¹⁷⁵ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.7 Naar meer uniformiteit binnen algemene regels, onder Omgaan met «locatieontwikkelingsregels» binnen het wetsvoorstel.

¹⁷⁶ Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Zoals de toelichting vermeldt, valt een generiek geldend gemeentelijk verbod op de uitoefening van detailhandel in woningen niet onder locatieontwikkelingsregels (memorie van toelichting, Bijlage, A, onder Locatieontwikkelingsregels). Tegen een dergelijke regel staat geen rechtsbescherming open. Daarnaast valt zo'n verbod buiten de toepassingsmogelijkheden van de algemene bevoegdheid tot afwijking van het omgevingsplan bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b). Flexibiliteit bestaat dan slechts voor zover de gemeenteraad in het omgevingsplan zelf een vergunningplicht opneemt (artikel 5.3 van het voorstel). Een gemeenteraad kan er ook voor kiezen om met het oog op hetzelfde resultaat detailhandel uit te sluiten in de bouw- en gebruiksregels voor percelen of gebieden. In dat geval maakt het verbod deel uit van de locatieontwikkelingsregels, waartegen beroep open staat, en kan ervan worden afgeweken bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.

c. Beleidsregels

Het voorstel biedt de mogelijkheid dat in het omgevingsplan wordt bepaald dat de uitleg van daarbij aangegeven regels afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.¹⁷⁷ Als de regels gaan over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning.¹⁷⁸

Op een aantal plaatsen worden welstandsregels aangemerkt als locatieontwikkelingsregels waarvan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. Vanuit de systematiek van het voorstel en gelet op de Awb, lijkt het aannemelijk dat met «welstandsregels» in dit verband worden bedoeld de aanwijzing van welstandbeoordelingplichtige gebieden en de algemene abstracte regel dat vergunningplichtige bouwwerken aan redelijke eisen van welstand moeten voldoen. Daarbij kan de vraag worden gesteld of bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit de aanwijzing van een perceel of gebouw als welstandsplichtig terzijde kan worden geschoven. De toelichting noemt voorbeelden van concrete welstandsregels in het kader van locatieontwikkelingsregels waarvan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.¹⁷⁹ Dergelijke concrete welstandsregels kunnen op zichzelf beschouwd inderdaad worden aangemerkt als locatieontwikkelingsregels, in ieder geval omdat het regels over bouwactiviteiten betreft. De welstandsregels maken echter geen deel uit van de omgevingsplanregels, maar hebben de status van beleidsregel. Aan beleidsregels is de zogeheten inherente afwijkingsbevoegdheid verbonden. Onduidelijk is, welke afwijkingsmogelijkheid van toepassing is op de bedoelde concrete welstandsregels: de omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteiten of de inherente afwijkingsbevoegdheid die is verbonden aan beleidsregels. Deze onduidelijkheid bestaat eveneens ten aanzien van andere beleidsregels die op grond van artikel 4.14, derde lid, van het voorstel worden vastgesteld.

d. Conclusie

De Afdeling adviseert aan de afbakening van het begrip locatieontwikkelingsregels en de onder a, b, en c opgemerkte onduidelijkheden nader te bezien.

4.3.4.3 Locatieontwikkelingsregels van de provincie

Verder is op grond van artikel 4.16 ook de provincie bevoegd om bij verordening locatieontwikkelingsregels te stellen, voor zover het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met instructieregels kan worden behartigd. Dit levert evenwel spanning op met het uitgangspunt dat voor belanghebbenden zoveel mogelijk uit het omgevingsplan kenbaar is welke regels op hun gronden van toepassing zijn. Niet wordt toegelicht waarom toch de eigen bevoegdheid van de provincies voor het vaststellen van locatieontwikkelingsregels is opgenomen en aan welke situaties wordt gedacht waarin dit benodigd is naast de andere aan de provincie toegekende instrumenten.

De Afdeling adviseert de bevoegdheid van de provincie om locatieontwikkelingsregels te stellen nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

¹⁷⁷ Artikel 4.14, eerste lid.

¹⁷⁸ Artikel 4,14, derde lid.

¹⁷⁹ Memorie van toelichting, Bijlage, A, onder Locatieontwikkelingsregels.

Onverminderd het vorenstaande dient inzichtelijk te worden gemaakt op welke wijze kenbaar is voor degene die het omgevingsplan inziet, dat naast de daarin opgenomen locatieontwikkelingsregels eveneens locatieontwikkelingsregels in de provinciale verordening zijn opgenomen.

4.3.5 Globaliteit omgevingsplan

Bij het maken van het voorstel lijkt een nieuw gedifferentieerd stelsel voor ogen te hebben gestaan. Enerzijds kan er sprake zijn van gebonden en gedetailleerde omgevingsplannen in gebieden die zich daarvoor lenen (gebieden met een vnl. beheersmatig karakter zoals een naoorlogse woonwijk of een buitengebied). Daarnaast lijkt een ruime mate van flexibiliteit en gefaseerde besluitvorming mogelijk te worden in het geval van gebiedsontwikkeling door het vaststellen van een zeer globaal omgevingsplan dat wordt geconcretiseerd bij een omgevingsvergunning, al dan niet in afwijking van dat zeer globale plan. Onderzoeksplichten en exploitatieplanplichten worden in die opvatting zoveel mogelijk verschoven naar het moment waarop de activiteiten daarvoor rijp zijn. Daarmee worden problemen vooruit geschoven naar het moment van vergunningverlening, hetgeen de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven niet bevordert en de vooronderstelling van lastenvermindering voor het bestuur sterk relativeert. Zowel de burger die wil gaan ontwikkelen als de burger met bestaande zakelijke rechten in het gebied zullen doorgaans enige zekerheid willen hebben over het realiteitsgehalte van een gebiedsontwikkeling.

Verder wordt verondersteld dat met het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in een omgevingsplan de onderzoekslasten kunnen worden verschoven naar het moment van uitvoering van het plan.¹⁸⁰

Opgemerkt wordt dat in het huidige omgevingsrecht uitgangspunt is dat een directe bouwtitel of gebruiksmogelijkheid niet afhankelijk wordt gesteld van het doen van nader onderzoek. Als nader onderzoek nodig is dan dient de bouw of gebruiksmogelijkheid afhankelijk te worden gesteld van de toepassing van een flexibiliteitsbepaling. Het doen van nader onderzoek bij directe bouw- en gebruikstitels past niet bij het limitatieve imperatieve stelsel van de verlening van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Gebruik is niet vergunningplichtig, de mogelijkheden daarvan dienen rechtstreeks uit het plan voort te vloeien.

De opvatting dat onderzoekslasten worden beperkt door bouw en gebruiksmogelijkheden pas mogelijk te maken onder de voorwaarde dat nader onderzoek plaatsvindt, betekent dat in feite bij de planvaststelling voor niemand duidelijk is of een bepaalde in het omgevingsplan voorziene ontwikkeling zal kunnen worden verwezenlijkt. De initiatiefnemer is nog afhankelijk van een nader beslismoment door de gemeente naar aanleiding van het door hem verrichte onderzoek. De omwonenden krijgen ook dan pas duidelijkheid over de ontwikkeling en in feite is dat voor de gemeente evenzeer het geval. Hoe verhoudt deze verschuiving van de onderzoeksplicht zich met de veronderstelling dat een initiatiefnemer op grond van het omgevingsplan snel duidelijkheid heeft wat er op zijn gronden mag en dat de vergunningprocedure kort zal zijn?

De Afdeling adviseert meer duidelijkheid te verschaffen over de aard en de functie die het omgevingsplan heeft voor de gebiedsontwikkeling en nader in te gaan op de voordelen van het schrappen van onderzoekslasten bij het omgevingsplan.

¹⁸⁰ «Om het onderzoek in die situatie te verschuiven, zal de gemeente in het omgevingsplan de bepaling moeten opnemen dat bouwplannen alleen mogen worden gerealiseerd onder voorwaarde dat vooraf nader onderzoek plaatsvindt. Het doorschuiven van het onderzoek beperkt de onderzoekslasten doordat onderzoek van varianten overbodig wordt». Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.8 Verschil met huidige werkwijze, Onderzoekslasten.

4.3.6 Actualiseringsplicht omgevingsplan

Aangezien onder de Wro vaak niet werd voldaan aan de actualiseringsplicht is in de Wro aan het niet nakomen daarvan een sanctie verbonden: er mogen geen leges meer worden geheven.

In het voorstel is de actualiseringsplicht geschrapt met het oog op lastenvermindering voor gemeenten door de afname van de onderzoekslasten. Het zonder meer laten vervallen van de actualiseringsverplichting strookt echter niet met het streven dat het omgevingsplan het centrale document is waarin belanghebbenden op eenvoudige wijze alle relevante regels die er voor een locatie gelden kunnen terugvinden. Ook wordt daarmee de functie van het omgevingsplan als het centrale planningsdocument waarin de ruimtelijke visie van de gemeente is neergelegd, beperkt. Daarnaast ontstaat voor burgers en bedrijven, van wie bijvoorbeeld woningen of bedrijfspanden moeten verdwijnen, grote rechtsonzekerheid als niet begrensd wordt binnen welke (plan)periode het omgevingsplan moet zijn uitgevoerd. Volgens de toelichting zullen onderzoekslasten verminderen doordat de uitvoerbaarheid van nieuwe functies niet hoeft te worden onderzocht in het licht van de vraag of de nieuwe functie binnen tien jaar zal worden verwezenlijkt.¹⁸¹ Tegelijkertijd wijst de toelichting erop dat wel zal worden geregeld dat in het geval een nieuwe functie leidt tot het wegbestemmen van een feitelijk aanwezige functie, aannemelijk moet worden gemaakt dat de nieuwe functie binnen tien jaar zal worden verwezenlijkt. Daarnaast zal het aantal verzoeken om vergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten en wijzigen van het bestemmingsplan toenemen. De veronderstelde vermindering van onderzoekslasten lijkt dan ook niet waargemaakt te kunnen worden. De VNG erkent het belang voor gemeenten, burgers en bedrijven om een actueel ruimtelijk beeld te hebben, en doet de suggestie om de actualiseringstermijn flexibeler te maken¹⁸². Ook de G4 acht een basistermijn voor een generieke actualisering van de ruimtelijke regels wenselijk. Daarbij wordt de suggestie gedaan om een mogelijkheid op te nemen om de termijn te verlengen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de mogelijkheden voor een geclausuleerde actualiseringsplicht en het voorstel zo nodig aan te passen.

4.3.7 Procedurele waarborgen

De stroomlijning van procedures in het voorstel lijkt met zich te brengen dat een aantal van de huidige voor bestemmingsplannen geldende bepalingen¹⁸³ niet terugkeren. De toelichting vermeldt dat op grond van het voorstel op de voorbereiding van het omgevingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Daarmee wordt volgens de toelichting de lijn gecontinueerd zoals in artikel 3.8 van de Wro is voorgeschreven voor de voorbereiding van een bestemmingsplan.¹⁸⁴ Aldus wordt echter voorbij gegaan aan de in artikel 3.8 van de Wro opgenomen specifieke waarborgen in de voorbereidingsprocedure van een bestemmingsplan. Daarmee zouden op diverse punten waarborgen teloor kunnen gaan, die in de praktijk van groot belang zijn. Het gaat dan om publicatie in de Staatscourant van het ontwerp en het vastgestelde omgevingsplan,¹⁸⁵ kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp en het vastgestelde omgevingsplan aan gedeputeerde staten en het Rijk¹⁸⁶ en de

¹⁸¹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.8 Verschil met huidige werkwijze.

¹⁸² «Reactie VNG op de Omgevingswet» van 2 mei 2013, § 7.7.

¹⁸³ Zoals thans opgenomen in artikel 3:8 van de Wro.

¹⁸⁴ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.35.

¹⁸⁵ Deze publicatie is van belang voor grote bedrijven met meerdere vestigingen in Nederland, advocatenkantoren en belangenorganisaties.

¹⁸⁶ In verband met mogelijk gebruik interventiemogelijkheden.

regeling van het moment waarop het omgevingsplan bekendgemaakt mag worden en daarvan mededeling kan worden gedaan.¹⁸⁷

De Afdeling adviseert deze waarborgen op te nemen.

4.4 Omgevingsvergunning

4.4.1 Van rechtswege omzetting aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteit

Een aanvraag voor een bouwactiviteit kan in strijd zijn met de locatieontwikkelingsregels van een omgevingsplan.¹⁸⁸ Het voornemen om te bouwen betreft dan tevens een locatieontwikkelingsactiviteit.¹⁸⁹ Het voorstel bepaalt dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die in strijd is met de locatieontwikkelingsregels, mede moet worden aangemerkt als een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.¹⁹⁰ Het bevoegd gezag is dan gehouden te bezien of het medewerking kan verlenen aan een activiteit die buiten de mogelijkheden van de locatieontwikkelingsregels valt. Deze verplichting geldt niet wanneer voor de locatieontwikkelingsactiviteit eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend. Op grond van de Wabo geldt een vergelijkbare verplichting.¹⁹¹ Het voorstel continueert dat onderdeel van het bestaande regime. De Afdeling onderschrijft de keuze voor deze voortzetting uit een oogpunt van beperking van administratieve lasten voor de burger.¹⁹² Er is echter een belangrijk verschil tussen de verplichting ingevolge de Wabo en de verplichting op grond van het voorstel. De verplichting van de Wabo is beperkt tot de vraag of het bevoegd gezag planologische medewerking wil verlenen aan het initiatief van de aanvrager. Het voorstel verbreedt de verplichting van het bevoegd gezag te bezien of de strijdigheid met locatieontwikkelingsregels kan worden weggenomen. Daaronder vallen planologische bouw- en gebruiksregels, maar ook welstandsregels, eventuele sloop- en kapregels, aanlegregels, archeologische regels, exploitatieregels, monumentenregels, en regels voor bepaalde gebieden.¹⁹³ Een dergelijke verruiming heeft gevolgen voor de aanvrager én voor het bevoegd gezag.

Een aanvraag die in strijd is met een of meer van de genoemde regels, wordt van rechtswege een aanvraag om een locatieontwikkelingsactiviteit.

¹⁸⁷ Dit is nodig in verband met de interventiemogelijkheid die gedeputeerde staten ingevolge artikel 16.20 hebben. Hierin is bepaald dat zij onder bepaalde voorwaarden binnen zes weken na vaststelling van een omgevingsplan kunnen besluiten dat een bepaald onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het voorstel regelt niet dat het omgevingsplan in de gevallen waarin gedeputeerde staten van hun interventiemogelijkheid gebruik kunnen maken, pas zes weken na de vaststelling bekendgemaakt kan worden; verder is anders dan in de huidige Wro niet geregeld dat het omgevingsplan en het interventiebesluit van gedeputeerde staten samen ter inzage gelegd worden.

¹⁸⁸ Ingevolge de Bijlage behorende bij artikel 1.1, onderdeel A, Begrippen, worden onder locatieontwikkelingsregels verstaan regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten.

¹⁸⁹ Ingevolge de Bijlage behorende bij artikel 1.1, onderdeel A, Begrippen, wordt onder een locatieontwikkelingsactiviteit verstaan een activiteit die in strijd is met in het omgevingsplan gestelde locatieontwikkelingsregels of een voorbereidingsbesluit.

¹⁹⁰ Artikel 5.12.

¹⁹¹ Artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wabo was het bevoegd gezag op grond van artikel 46, derde lid, van de Woningwet (oud) eveneens verplicht te bezien of in afwijking van het bestemmingsplan toch een bouwvergunning kon worden verleend voor de bouwactiviteit.

¹⁹² Zie ook het advies van 29 april 2009, no. W08.09 0062/IV, inzake de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 4, blz. 5.

¹⁹³ Niet uitgesloten is dat ook voorwaardelijke verplichtingen in het omgevingsplan als locatieontwikkelingsregels kunnen worden aangemerkt.

Zo'n aanvraag moet aan de relevante indieningsvereisten voldoen, die bijvoorbeeld onderzoeksrapporten betreffen. Niet elke aanvrager zal zich daarvan bewust zijn bij de indiening van de aanvraag. Discussies over de strekking van het bouwplan waarop de aanvraag betrekking heeft, liggen voor de hand.

Van het bevoegd gezag verlangt het voorstel dat het binnen betrekkelijk korte tijd, in beginsel acht weken, een standpunt inneemt over de mogelijke medewerking om alle strijdigheden met het omgevingsplan op te heffen.

Na de verlening van de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit is de activiteit vrijgesteld van de locatieontwikkelingsregels waarmee zij in strijd was. Dit geldt ook voor situaties waarin het bevoegd gezag niet alle strijdigheden heeft onderkend. Aan de hand van de kapregels kan dit worden geïllustreerd. Wanneer het bevoegd gezag niet heeft onderkend dat een activiteit in strijd is met de kapregels die deel uitmaken van de locatieontwikkelingsregels, heeft het niet kunnen afwegen of, en zo ja, onder welke voorwaarden de kap van bomen toelaatbaar is. Op basis van de verleende omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit kunnen de bomen zonder meer worden gekapt. Onduidelijk is of deze consequentie is onderkend bij de voorbereiding van het voorstel. Bedacht moet worden dat een locatieontwikkelingsactiviteit verstrekende gevolgen kan hebben voor derden en de fysieke leefomgeving en dat alle betrokkenen belang hebben bij een uitdrukkelijke beoordeling van de relevante strijdigheden door het bevoegd gezag.¹⁹⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verbreding van het toepassingsbereik van de omzettingsregel en op de gevolgen die deze verruiming kan hebben voor de aanvrager, het bevoegd gezag, derden en de fysieke leefomgeving. Zij adviseert voorts te bezien of de reikwijdte van de omzettingsregel kan worden beperkt tot de vraag of het bevoegd gezag vrijstelling wil verlenen van de bouw- en gebruiksregels van het omgevingsplan.

4.4.2 Toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten

Uit artikel 5.13, eerste lid, onder a, volgt dat voor vergunningaanvragen voor locatieontwikkelingsactiviteiten een toetsingskader wordt vastgesteld. Alle activiteiten die in strijd zijn met locatieontwikkelingsregels, vallen onder de desbetreffende vergunningplicht. Het daarvoor vast te stellen toetsingskader moet daarom betrekking hebben op al die activiteiten. Indien ervoor gekozen wordt een abstract toetsingscriterium op te nemen met het begrip «de fysieke leefomgeving» kan dat ertoe leiden dat kwetsbare of individuele belangen minder bescherming zullen genieten. Die belangen zijn dan immers onderdeel van een integrale afweging die slechts terughoudend getoetst kan worden.¹⁹⁵ Gelet hierop, is het gewenst dat aan de hand van voorbeelden in de toelichting wordt verduidelijkt hoe deze belangen binnen een locatieontwikkelingsactiviteit zullen worden afgewogen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4.4.3 Voorbereidingsprocedure

In paragraaf 2.6.2 heeft de Afdeling reeds aandacht gevraagd voor de verminderde toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. In aanvulling daarop, merkt zij het volgende op.

¹⁹⁴ Ook de aanvrager zal uit een oogpunt van rechtszekerheid over de vergunde activiteiten behoefte hebben aan deze volledige beoordeling.

¹⁹⁵ Vergelijk memorie van toelichting, toelichting op artikel 1.3.

De keuze voor de reguliere voorbereidingsprocedure brengt mee dat het bevoegd gezag niet gehouden is om derden in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken. Het is genoegzaam bekend, dat een benadering waarbij derden niet tijdig worden betrokken, een conflictopwekkend dan wel -versterkend effect kan hebben. Juist in de omgevingsrechtelijke praktijk procederen (derden)belanghebbenden vaak, omdat zij zich niet bij de voorbereiding van besluiten niet gehoord voelen. Blijkens de toelichting is dit onderkend bij de voorbereiding van het voorstel, want daarin wordt gesteld dat de weigering van de aanvrager om mee te werken aan een inspraakmoment voorafgaand of tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure, grotere druk kan leggen op de bezwaarschriftfase.¹⁹⁶ De Afdeling kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de huidige uitvoeringspraktijk zelden gebruik maakt van de mogelijkheid om gelegenheid tot inspraak te bieden in de gevallen waarin dat niet wettelijk voorgeschreven is.

Volgens de toelichting zou een weigering van een aanvrager om mee te werken aan een ingepast inspraakmoment het bevoegd gezag aanleiding kunnen geven om te oordelen dat niet in voldoende mate tot een afgewogen besluit kan worden gekomen over de aanvaardbaarheid van de activiteit. Dat zou kunnen leiden tot een weigering van de aanvraag.¹⁹⁷ Een dergelijke weigering behoeft een uitdrukkelijke wettelijke grondslag, waarin de Awb noch enige andere wet voorziet.¹⁹⁸

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen in het licht van het voorgaande en van haar opmerkingen in paragraaf 2.6.2, en het voorstel zo nodig aan te passen.

4.4.4 Positieve beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen
Voor omgevingsvergunningen die met de reguliere voorbereidingsprocedure worden voorbereid, bepaalt het voorstel dat de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven, indien niet tijdig op de aanvraag om een omgevingsvergunning is beslist.¹⁹⁹ Hiermee zet het voorstel de met de Wabo ingezette koers voort.

De Afdeling heeft bij eerdere gelegenheden opmerkingen gemaakt over de rechtsfiguur van de begunstigende beschikking van rechtswege.²⁰⁰ In het hiernavolgende gaat de Afdeling eerst in op de keuze voor de verlening van rechtswege, daarna op de bezwaren die daaraan kleven.

¹⁹⁶ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder «Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning».

¹⁹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder «Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning».

¹⁹⁸ Ingevolge artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

- a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
- c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

¹⁹⁹ Artikel 16.57, vierde lid, van de Omgevingswet.

²⁰⁰ Bijvoorbeeld het advies van 1 april 2005 inzake het voorstel van wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, punt 2a, de voorlichting van afdeling III van de Raad van 9 juli 2007 inzake lex silencio positivo/van rechtswege verleende vergunning, Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224, bijlage, en het advies van 13 november 2009 inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (Wet ontheffing onrechtmatige bewoning recreatiewoningen) (Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4).

a. Keuze voor verlening van rechtswege

Voor een acceptabele werking van het mechanisme van fictieve beslissingen bij fatale termijnen in ons rechtsstelsel achtte de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen²⁰¹ (Taskforce) noodzakelijk dat:

- de automatische vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen kan hebben;*
- de ondernemer redelijkerwijs moet weten wat zijn rechten en plichten zijn, hetgeen doorgaans het geval is als de (fictieve) vergunning een «standaardvergunning» is;*
- het belang van derden niet ernstig in het gedrang kan komen.²⁰²*

Het kabinet heeft zich blijkens zijn standpunt naar aanleiding van het rapport bij deze criteria aangesloten.²⁰³

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de drie genoemde criteria.²⁰⁴ Dit klemmt, omdat voorshands niet duidelijk is of het voorstel aan deze criteria voldoet. In dit verband is van belang dat met de verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure over vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht de figuur van de vergunning van rechtswege een zeer ruim toepassingsbereik krijgt.

b. Bezwaren

De Afdeling heeft eerder gesteld dat de begunstigende beschikking van rechtswege niet voldoet aan de procedurele en inhoudelijke eisen die gelden voor besluiten.²⁰⁵ Deze figuur is daarmee hooguit geschikt voor specifieke gevallen die door de bijzondere wetgever worden aangewezen, waarbij zorgvuldig kan worden nagegaan dat geen van de genoemde bezwaren zich voordoet en het ook overigens verantwoord is.²⁰⁶

²⁰¹ De Taskforce is in de zomer van 2004 door de Staatssecretaris van Economische Zaken ingesteld om voorstellen te doen voor de economische relevante vergunningen voor het bedrijfsleven, die leiden tot verlaging van de (administratieve) lasten, verkorting van de doorlooptijden en het stroomlijnen van vergunningprocedures.

²⁰² «Eenvoudig Vergunnen», Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Den Haag, juni 2005, blz. 42.

²⁰³ Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 9 september 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93).

²⁰⁴ Memorie van toelichting, Algemeen, Voorgeschiedenis.

²⁰⁵ Er is geen sprake van zorgvuldige voorbereiding, het besluit heeft geen schriftelijke vorm en is ongemotiveerd. Dit laatste kan leiden tot rechtsonzekerheid, niet alleen bij derde-belanghebbenden, maar ook bij de ontvanger zelf. Bij beschikkingen die gevolgen hebben voor derden of voor «het algemeen belang» – zoals dat van een goede ruimtelijke ordening of de bescherming van het milieu – is toekenning van rechtswege riskant. De waarschijnlijke negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan – aangenomen dat daar de fout ligt – komen niet bij dat orgaan terecht maar elders. Zoals vermeld in het advies van 1 april 2005 inzake het voorstel van wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, punt 2a, is dit ook gebleken bij de «vergunningen van rechtswege» ingevolge artikel 46, vierde lid, van de Woningwet, artikel 16, vijfde lid, van de Monumentenwet 1998 en artikel 13, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet (oud).

²⁰⁶ Zoals in artikel 10.4, vierde lid, van de Awb (goedkeuring van rechtswege). Het ligt mede daarom meer voor de hand terughoudendheid te betrachten bij het onder een vergunningplicht brengen van activiteiten dan ervoor te kiezen een groot aantal vergunningplichtige activiteiten onder het toepassingsbereik van de vergunning van rechtswege te brengen. Immers, indien er voldoende redenen zijn om de invoering van een vergunningstelsel te rechtvaardigen, dan zijn dat even zovele redenen om de vergunningverlening van rechtswege achterwege te laten, dan wel om, als daartoe wel wordt besloten, in elk geval maatregelen te treffen ter bescherming van algemene belangen en de belangen van derden. Deze maatregelen hebben evenwel tot gevolg dat degene aan wie fictief een vergunning is verleend, de beoogde activiteiten niet zonder risico zal kunnen starten. Zie in deze zin de voorlichting van afdeling III van de Raad van 9 juli 2007 inzake lex silencio positivo/van rechtswege verleende vergunning, Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224, bijlage.

Een deel van de bezwaren van destijds, bijvoorbeeld betreffende de onduidelijkheid die ontstaat door het niet bekendmaken van een beschikking, is in het voorstel ondervangen door het van toepassing verklaren van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb. Daarmee zijn echter lang niet alle bezwaren ondervangen. Uit de toelichting blijkt niet dat in dit geval is nagegaan of de bedoelde nadelen zich zullen voordoen.

Ervaring met de omgevingsvergunning van rechtswege onder de gelding van de Wabo leert dat deze rechtsfiguur niet zonder problemen is.²⁰⁷ In de praktijk bestaat bij veel bestuursorganen onduidelijkheid over het ontstaan van een dergelijke vergunning en het verstrijken van de beslistermijn, en wordt de toepasselijke procedure bij meervoudige activiteiten niet onderkend. De verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure naar vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht maakt dat de bedoelde onduidelijkheden ook kunnen rijzen over het bestaan en de werking van een omgevingsvergunning die grote gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving.

Onduidelijk is wie van de betrokken partijen, aanvrager, bevoegd gezag en derde-belanghebbende, in de praktijk baat hebben bij deze rechtsfiguur. Een aanvrager wenst immers zekerheid over de uitkomst van de procedure, bij voorkeur in de vorm van een uitdrukkelijke en onherroepelijke toestemming, mede met het oog op het verkrijgen van financiering voor zijn initiatief. Mede met het oog op de bescherming van de belangen waarvoor een vergunningvereiste is ingesteld, wil het bevoegd gezag inhoudelijk kunnen beslissen op de aanvraag, met inbegrip van het stellen van voorschriften. Een derde-belanghebbende, ten slotte, heeft behoefte aan duidelijkheid zowel over de inhoud als over de mogelijkheden tot het aanwenden van rechtsmiddelen.

c. Conclusie

Niet is duidelijk en zeker dat de keuze voor de uitbreiding van het toepassingsbereik van vergunningverlening van rechtswege voldoet aan de criteria voor het gebruik van deze rechtsfiguur. De Afdeling ontraadt daarom de voorgestelde verruiming van het toepassingsbereik van de vergunningverlening van rechtswege.

4.4.5 Samenloop omgevingsvergunning met vergunning Natura 2000-activiteiten

Evenals het voorstel Wet natuurbescherming gaat het voorstel uit van verplichte aansluiting van vergunning voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten op de omgevingsvergunning wanneer die activiteiten samengaan met activiteiten waarvoor op grond van de Omgevingswet eveneens een vergunningplicht geldt.²⁰⁸

De Afdeling merkt op dat uit het voorstel noch de toelichting blijkt welk bestuursorgaan bevoegd zal zijn om op de aanvraag te beslissen en of een ander bestuursorgaan bevoegd wordt om daarover te adviseren en een instemmingsrecht krijgt. Ook is onduidelijk met welke procedure de beslissing zal worden voorbereid. De reguliere voorbereidingsprocedure komt daarvoor niet in aanmerking, omdat deze kan uitmonden in een vergunning van rechtswege, hetgeen niet verenigbaar is met de EU-achtergrond van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Zo bepaalt artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat onder omstandigheden pas toestemming kan worden

²⁰⁷ Zie bijvoorbeeld ABRS 20 februari 2013, zaak nr. 201202810/1/A1, Vz. ABRS 18 juli 2013, zaak nr. 201305064/1 en 2/A1, en ABRS 20121178/1/A1, alle www.raadvanstate.nl.

²⁰⁸ Zie artikel 10.7, artikel 2.7, vijfde lid, artikel 3.3, achtste lid, artikel 3.8, achtste lid, artikel 3.10, tweede lid, van het voorstel Wet natuurbescherming (Kamerstukken 2011/12, 33 348, nr. 2) en artikel 5.1, derde lid, van de Omgevingswet.

verleend voor projecten indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat zij de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet zullen aantasten.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

4.5 Projectbesluit

4.5.1 Rechtskarakter van het projectbesluit

Het voorstel voorziet in een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen om veelal complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang toe te staan: het projectbesluit.²⁰⁹ Hoewel het instrument dezelfde naam draagt als het projectbesluit dat in de Wro was opgenomen, gaat het in het voorstel om een wezenlijk ander besluit. Waar het projectbesluit krachtens de Wro een vrijstelling van het geldende bestemmingsplan behelst²¹⁰, komt het voorgestelde projectbesluit in de plaats van het inpassingsplan uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet en de coördinatie-regelingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.²¹¹

Kort weergegeven strekt het tracébesluit ertoe een planologische grondslag te bieden voor een concreet project. Na de uitvoering van het project is het tracébesluit in juridisch opzicht uitgewerkt. Het inpassingsplan daarentegen heeft dezelfde strekking en reikwijdte als een bestemmingsplan en leent zich daarom voor herhaalde toepassing bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. De juridische werking van een inpassingsplan duurt voort zolang voor het plangebied geen nieuw juridisch-planologisch regime in werking treedt. Gelet op de verschillen tussen de huidige rechtsfiguren van het tracébesluit en het inpassingsplan, roept het gegeven dat het projectbesluit nieuwe stijl beide vervangt de vraag op wat het rechtskarakter is van dat projectbesluit. Kan het projectbesluit tegelijkertijd een vergunning en plan zijn? In dat laatste geval is het voor herhaalde toepassing mogelijk bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. Is het mogelijk om voorschriften of regels te verbinden aan een projectbesluit? Het voorstel noch de toelichting daarop verduidelijken dit rechtskarakter. Duidelijk is slechts dat een projectbesluit niet noopt tot een afzonderlijke herziening van het omgevingsplan.²¹²

De Afdeling adviseert het rechtskarakter van het projectbesluit in de toelichting te verduidelijken en het voorstel zo nodig aan te passen.

²⁰⁹ Zie hierover de memorie van toelichting, Algemeen, § 4.5.3, Projectbesluit. Afdeling 5.2 van het wetsvoorstel regelt de projectprocedure. Ingevolge artikel 5.25, eerste lid, zijn het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de Minister van IenM of de Minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van IenM, bevoegd om een projectbesluit vast te stellen.

²¹⁰ In de Wro kwam de bevoegdheid om projectbesluiten te nemen toe aan de gemeenteraad. (artikel 3.10, eerste lid, Wro). Delegatie aan het college van burgemeester en wethouders was toegestaan (artikel 3.10, vierde lid, Wro). Het projectbesluit van de Wro was de opvolger van de vrijstelling krachtens artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke ordening (oud). Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om een omgevingsvergunning te verlenen voor gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, onder c, in samenhang met artikel 2.4, eerste lid, Wabo). Een dergelijke vergunning kan alleen worden verleend indien de gemeenteraad daarvoor een verklaring van geen bedenkingen heeft gegeven (artikel 2.27, eerste lid, Wabo en artikel 6.5, eerste lid, Besluit omgevingsrecht).

²¹¹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 3.3, De zes kerninstrumenten, onder «Het projectbesluit (Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel)».

²¹² Artikel 5.33, eerste lid.

4.5.2 Reikwijdte wijziging omgevingsplan bij projectbesluit
Het projectbesluit wijzigt de regels van het omgevingsplan, maar uitsluitend voor zover het gaat om de verwezenlijking en instandhouding van het project. Dit roept de vraag op of na het nemen van een projectbesluit voldoende duidelijk is, welke delen van het omgevingsplan blijven gelden. Er geldt immers geen verplichting tot herziening van het omgevingsplan.

Met het oog op de rechtszekerheid geeft de Afdeling in overweging te bepalen dat het omgevingsplan wordt herzien na het onherroepelijk worden van een projectbesluit²¹³, of er anderszins in te voorzien dat kenbaar is dat een projectbesluit geldt voor een bepaald gebied.²¹⁴

4.5.3 Artikel 5.34 (toetsingskaders)

a. Buiten toepassing laten decentrale regelgeving en programma's

Wanneer de uitvoering van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd door regelgeving of een programma op gemeentelijk of provinciaal niveau, kan die regelgeving of dat programma buiten toepassing worden gelaten bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van dat projectbesluit. Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid van overheden en burgers alsook aan de effectiviteit van de regelgeving of het programma. De Afdeling veronderstelt dat de buiten toepassing verklaring van de decentrale regelgeving of het programma bij besluit tot vaststelling van het projectbesluit geschiedt. Voor zover niettemin beoogd is dat de buiten toepassing verklaring bij afzonderlijk te nemen besluit plaats vindt, dient te worden bepaald dat het besluit met het oog op de mogelijke consequenties van die verklaring wordt voorbereid in een ordelijke procedure. Het ligt alsdan in de rede om daartoe afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren. In het verlengde van de te kiezen voorbereidingsprocedure ligt dan de vraag voor of en zo ja, op welke wijze en in welk stadium, deze beslissing aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Gelet op het criterium voor het buiten toepassing laten, kan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet worden gemist.

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

b. Toepassing systematiek van programmatische aanpak

De toetsingskaders die van toepassing zijn op de omgevingsvergunning worden in artikel 5.34, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de activiteiten in het projectbesluit. Volgens de artikelsge wijze toelichting is ook de systematiek van de programmatische aanpak van toepassing. Hierover merkt de Afdeling het volgende op.

Onduidelijk is wat de toelichting bedoelt met de toepassing van de systematiek van de programmatische aanpak. Is beoogd mogelijk te maken dat het projectbesluit mede als een programma met een programmatische aanpak zal functioneren? De voorgestelde bepaling zelf biedt geen duidelijkheid, aangezien zij niet verwijst naar de regeling van de programmatische aanpak in het voorstel.²¹⁵

²¹³ Vergelijk artikel 4.15, waarin is bepaald dat het omgevingsplan uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende locatieontwikkelingsactiviteit met die vergunning in overeenstemming moet worden gebracht.

²¹⁴ Zie hierna ook in § 8.2.

²¹⁵ § 3.2.4 (artikelen 3.13 tot en met 3.17).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

4.6 Grondbeleid

4.6.1 Integratie van beleid

Het voorstel bevat twee hoofdstukken die betrekking hebben op het grondbeleid, te weten gedoogplichten (hoofdstuk 10) en grondexploitatie (hoofdstuk 12).

Andere grondbeleidsinstrumenten, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan onteigening en de vestiging van voorkeursrechten, zijn vooralsnog niet geïntegreerd in het voorstel.²¹⁶ Volgens de toelichting zullen deze instrumenten via een afzonderlijk wetsvoorstel in de Omgevingswet worden ondergebracht.²¹⁷

De Afdeling kan deze benadering onderschrijven. Zij plaatst daarbij de kanttekening dat, wil de Omgevingswet het beoogde integrale instrumentarium bieden voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, voor zover dat het grondbeleid betreft, het afzonderlijke wetsvoorstel tegelijkertijd met het voorliggende voorstel in werking moet treden. Daarbij is van belang dat het juridisch instrumentarium van het grondbeleid onlosmakelijk deel uitmaakt van het omgevingsrecht, in het bijzonder van de daarin geregelde planologische grondslagen voor onteigening en vestiging van voorkeursrechten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de integratie van het grondbeleid.

4.6.2 Grondexploitatie

4.6.2.1 Doorschuiven grondexploitatie

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid van het doorschuiven van het vaststellen van bepalingen over grondexploitatie van het moment van vaststelling van het omgevingsplan naar het moment van de vaststelling van de omgevingsvergunning.²¹⁸ Deze mogelijkheid strekt ertoe regels voor gebiedsontwikkeling verder te flexibiliseren en neemt een belemmering voor uitnodigingsplanologie weg.²¹⁹

De toelichting geeft weinig inzicht in de in de praktijk te verwachten effecten van het doorschuiven van exploitatiebepalingen, en de daarmee samenhangende wijze van ruimtelijke planning.²²⁰ Door de koppeling daarvan aan een specifieke omgevingsvergunning in plaats van een plangebied wordt minder duidelijk en inzichtelijk welke kosten voor werken buiten het perceel aan het betreffende perceel kunnen worden toegerekend. Daarmee bestaat een gerede kans dat minder kosten kunnen worden verhaald. Om toch perceel overstijgende kosten te kunnen toedelen moet dit inzichtelijk worden gemaakt, waarvoor dan ten minste een meer gebiedsgerichte exploitatieopzet moet worden opgesteld. Daarmee lijken onderzoekslasten niet zozeer verlaagd als wel verschoven te worden.

De Afdeling adviseert aan vorenstaande nader aandacht te besteden in de toelichting.

²¹⁶ Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder «Wetgeving met betrekking tot grondeigendom».

²¹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder «Wetgeving met betrekking tot grondeigendom».

²¹⁸ Artikel 12.1, vierde lid.

²¹⁹ Memorie van toelichting, Algemeen, par. 5.4, Gebiedsontwikkeling, onder «Uitnodigingsplanologie».

²²⁰ Zie ook § 4.3.5 in het hoofdstuk Instrumenten van dit advies.

4.6.2.2 Afwijzing aanvraag wijziging omgevingsplan of omgevingsvergunning bij een tekort in de exploitatie

Het voorstel bepaalt dat indien sprake is van een tekort in de exploitatie waarvoor geen financiële dekking is, het bevoegd gezag kan afzien van het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning.²²¹ De ratio hiervan is dat wanneer deze wel zouden moeten worden vastgesteld, het tekort voor rekening van de gemeente komt. De reikwijdte en de gevolgen van de toepassing van deze mogelijkheid zijn echter nog niet duidelijk. Deze mogelijkheid lijkt – naast een verzoek om het wijzigen van een omgevingsplan – te zien op de aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij een voorwaardelijke functie is opgenomen. Het betreft dan een functie die is toegekend onder de voorwaarde dat bij vergunningverlening voldoende financiële dekking bestaat. Echter, niet wordt uitgesloten dat deze bepaling ook bij een onvoorwaardelijke functie kan worden toegepast. De aanvrager van de omgevingsvergunning kan dan vanuit het omgevingsplan niet voorzien dat de vergunning met toepassing van artikel 12.1, zesde lid, alsnog zou kunnen worden geweigerd. Een dergelijke verstrekkende invulling van de bepaling zou evenwel op gespannen voet met de rechtszekerheid staan.

Verder wordt de positie van gemeenten in dezen sterker, omdat er geen vergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend indien geen exploitatieregels of -voorschriften worden vastgesteld.²²² Dit legt een grotere druk op de partij die wil ontwikkelen om, indien de grondexploitatie volgens de gemeente een tekort vertoont, dit op een andere wijze op te lossen. Niet is duidelijk op basis van welke gegevens wordt berekend of sprake is van een tekort en wat onder financiële dekking kan worden verstaan. Kan daartoe de interne gemeentelijke grondexploitatie fungeren en met welke gegevens? Moet er een exploitatieopzet volgens de bepalingen van het voorstel zijn? Nu sprake is van een bevoegdheid, verdient het aanbeveling nader toe te lichten wanneer sprake is van een tekort, op welke mogelijke wijze dit gedekt zou kunnen worden en een indicatie te geven van de gevallen waarin van het bevoegd gezag verwacht wordt dat het deze (facultatieve) bepaling toepast.

Nu artikel 12.1, vierde lid, een weigeringsgrond bevat voor de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen, zou het voor de hand liggen ook deze weigeringsgrond in hoofdstuk 5 van het voorstel op te nemen.

De Afdeling adviseert het toepassingsbereik van artikel 12.1, zesde lid, te verduidelijken en artikel 12.1, vierde en zesde lid, af te stemmen met hoofdstuk 5 van het voorstel.

4.6.3 Gedoogplichten (uitbreiding ontvangstplicht maaisel en specie)
Het voorstel voorziet in een regeling voor gedoogplichten van rechtswege voor het waterbeheer. Hiertoe behoort de plicht voor rechthebbenden van gronden, gelegen aan of in een oppervlaktewaterlichaam, om maaisel en specie dat in het kader van regulier onderhoud wordt verwijderd op die gronden te ontvangen.²²³ Op grond van de huidige wetgeving geldt deze gedoogplicht reeds voor rechthebbenden.²²⁴ Het voorstel vult de bestaande gedoogplicht aan met een nieuw element. Dit betreft de uitbreiding van de reikwijdte tot gronden van rechthebbenden die niet aan of in een oppervlaktewater liggen, maar daarvan gescheiden zijn door een

²²¹ Artikel 12.1, zesde lid.

²²² Artikel 12.1, derde en vierde lid.

²²³ Artikel 10.3, eerste lid.

²²⁴ Artikel 5.23, tweede lid, van de Waterwet.

*droog waterstaatswerk of door een grondstrook te gering van breedte om het maaisel of de specie te ontvangen.*²²⁵

*De zogenoemde ontvangstplicht vormt een inbreuk op de rechten van de rechthebbenden van gronden. Een uitbreiding van het toepassingsbereik van een dergelijke inbreuk behoeft een toereikende motivering, waarin de toelichting niet voorziet.*²²⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting een toereikende motivering op te nemen voor het opleggen van een ontvangstplicht voor rechthebbenden van gronden die niet liggen aan of in een oppervlaktewaterlichaam en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Instrumenten

4.1 Omgevingswaarden

4.1.1 Karakter omgevingswaarde

In navolging van het advies van de Afdeling is het onderscheid tussen omgevingswaarden enerzijds en regelstelling waarmee die omgevingswaarden worden nagestreefd of bereikt anderzijds in het wetsvoorstel verduidelijkt. In artikel 2.10 is bepaald dat bij het vaststellen van een omgevingswaarde tevens wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. In het algemene deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4.2.5) en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.10 is ingegaan op het karakter en de werking van omgevingswaarden en de wijze van doorwerking van omgevingswaarden naar andere partijen dan het vaststellende bestuursorgaan.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.2.5 van de memorie van toelichting is een omgevingswaarde een juridisch bindend beleidsdoel voor de overheid die de omgevingswaarde heeft vastgesteld. Doorwerking van omgevingswaarden naar andere bestuursorganen of naar burgers of bedrijven vindt pas plaats als het vaststellende bestuursorgaan de aan hem ter beschikking staande juridische instrumenten heeft toegepast, zoals instructieregels, beoordelingsregels voor een vergunning (toetsingskaders) of algemene regels.

De verplicht vast te stellen omgevingswaarden zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Voor aspecten van de fysieke leefomgeving waarvoor geen verplichte omgevingswaarden worden vastgesteld, hebben bestuursorganen inderdaad de ruimte om te kiezen of zij beleidsdoelstellingen al dan niet vastleggen in de vorm van omgevingswaarden. Het is zeer wel mogelijk dat overheden hun beleidsdoelstellingen niet in juridisch bindende vorm vastleggen, maar direct overgaan tot het stellen van regels. Paragraaf 4.2.5 van de memorie is op dit punt verduidelijkt.

²²⁵ Artikel 10.3, tweede lid.

²²⁶ Zie ook het advies van de Afdeling van 30 augustus 2012 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving), nr. W14.12.0289/IV, Kamerstukken II 2012/13, 33 503, nr. 4, blz. 2. De Afdeling merkte op dat gemotiveerd moest worden of en waarom het afvoeren van specie en maaisel zodanig bezwarend is voor de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam dat dit een ontvangstplicht rechtvaardigt voor rechthebbenden van gronden die niet liggen aan of in een oppervlaktewaterlichaam. De enkele constatering dat het voor de waterbeheerder niet doenlijk is maaisel af te voeren, volstaat in dat verband niet. Voorts moet inzicht worden geboden in hoeverre de uitgebreide ontvangstplicht leidt tot een lastenverzwaring voor de burger.

Volgens het nader rapport zou deze adviesopmerking worden betrokken bij het voorliggende voorstel.

4.1.2 Doorwerking omgevingswaarden

Zowel de vaststelling van omgevingswaarden op rijksniveau als de wijze van doorwerking van deze omgevingswaarden naar taken en bevoegdheden van andere overheidslichamen zal plaatsvinden in het voorziene Besluit kwaliteit leefomgeving. Op dit moment is het ontwerp van dat besluit nog in ontwikkeling. Het is daarom te vroeg voor een algemene schets van de wijze waarop omgevingswaarden van het Rijk via instructieregels en toetsingskaders zullen doorwerken naar de uitoefening van taken of naar te nemen besluiten.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is in artikel 2.10 bepaald dat bij het vaststellen van een omgevingswaarde moet worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Daaruit zal ook blijken op welke manier de omgevingswaarde doorwerkt in de uitoefening van die taken en bevoegdheden. Per omgevingswaarde zal een afweging gemaakt worden over de in te zetten bevoegdheden en de wijze van doorwerking. De keuzes hangen onder meer af van de verplichtingen die hierover voortvloeien uit Europese richtlijnen, de mate waarin al aan de omgevingswaarde wordt voldaan en de meest efficiënte wijze van beïnvloeding van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie van stoffen in de fysieke leefomgeving. Ik streef er naar om onnodige verschillen in de wijze waarop bij de diverse beleidsterreinen die in dit wetsvoorstel worden geïntegreerd wordt omgegaan met omgevingswaarden en de doorwerking daarvan, weg te nemen. Tegelijk moet onderkend worden dat er verschillen zullen blijven bestaan, omdat de opgaven die op de verschillende beleidsterreinen liggen ook verschillen. Ik ben daarom niet voornemens om algemene criteria te geven over de wijze waarop in instructieregels of toetsingskaders vorm moet worden gegeven aan de doorwerking van omgevingswaarden en over de daarbij (zo nodig) te bieden flexibiliteit.

4.1.3 Aanvullende bevoegdheid tot vaststelling omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau

Naar aanleiding van het advies zijn de artikelen 2.11 (omgevingswaarden gemeente) en 2.12 (omgevingswaarden provincie) van het wetsvoorstel verduidelijkt. In beide leden is nu expliciet bepaald dat bij omgevingsplan respectievelijk omgevingsverordening geen aanvullende of afwijkende omgevingswaarde kan worden vastgesteld, tenzij dit bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur is bepaald. Paragraaf 4.2.4 van het algemeen deel van de memorie is hiermee in overeenstemming gebracht.

4.2 Programma's

4.2.1 Begrenzing en doorwerking

4.2.1.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

4.2.1.2 Doorwerking

De Afdeling wijst erop dat voor de verplichte en onverplichte programma's bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de binding van programma's in het kader van de uitvoering van die programma's, terwijl uit de toelichting blijkt dat het alleen om verplichte programma's zou moeten gaan. Naar aanleiding van deze opmerking is nu bepaald dat een mogelijke uitvoeringsplicht alleen kan gelden voor verplichte programma's. Het betreffende artikel is verplaatst

naar paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel, die alleen betrekking heeft op verplichte programma's. Deze bepaling is – gelet op Europese regels hierover – in ieder geval van belang voor de verplichte programma's op het gebied van water.

4.2.2 Programmatische aanpak

De Afdeling vraagt om de toepassing van de programmatische aanpak te begrenzen en te preciseren naar tijd. De Afdeling lijkt er daarbij van uit te gaan dat met de programmatische aanpak van een norm kan worden afgeweken, net zoals dat in de huidige regelgeving met een gebiedsontwikkelingsplan mogelijk is (op grond van de Crisis- en herstelwet). De programmatische aanpak zoals opgenomen in het wetsvoorstel is echter uitdrukkelijk niet bedoeld om van de norm af te wijken, maar juist om aan de norm te (gaan) voldoen. Met een dergelijke aanpak is het mogelijk initiatieven met elkaar en met mogelijke maatregelen in verband te brengen, waardoor preciezer op gebruikruimte binnen de norm kan worden gestuurd. De programmatische aanpak verschilt op dit punt dus van het gebiedsontwikkelingsplan van de Crisis- en herstelwet, dat wel tijdelijke afwijking van milieukwaliteitsnormen mogelijk maakt. Wat de programmatische aanpak wel beoogt is een andere wijze van de beoordeling van initiatieven. Deze andere wijze van beoordeling moet leiden tot het voldoen aan de betreffende norm. Dit is in paragraaf 4.3.6 van de memorie van toelichting verduidelijkt.

In het wetsvoorstel wordt wel op een andere wijze invulling gegeven aan de mogelijkheden en waarborgen die het gebiedsontwikkelingsplan biedt, bijvoorbeeld bij de vormgeving van omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Voor deze en andere mogelijkheden van flexibiliteit wordt ook verwezen naar paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting.

De Afdeling veronderstelt ten onrechte, dat het programma zelf het «kader voor de afwijking» vaststelt. Naar aanleiding van deze opmerking is in het wetsvoorstel nu verduidelijkt, dat het programma zelf niet het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten vaststelt, maar dat dit beoordelingskader voor een specifiek programma bij algemene maatregel van bestuur, provinciale omgevingsverordening of omgevingsplan wordt bepaald. Artikel 3.14, tweede lid, is daarop aangepast. Dit is ook in de toelichting verduidelijkt.

4.2.3 Programma bij omgevingswaarde met inspanningsverplichting?

De Afdeling stelt de vraag of het de bedoeling is dat de programmaplicht bij het niet voldoen aan een omgevingswaarde alleen moet gelden voor omgevingswaarden die een resultaatsverplichting inhouden, of dat de verplichting ook geldt bij omgevingswaarden met een inspanningsverplichting. Het onderscheid tussen een inspanningsverplichting en een resultaatsverplichting acht ik niet relevant voor de verplichting voor een bestuursorgaan om te werken aan de realisatie van de betreffende waarde. Bij een inspanningsverplichting wordt weliswaar minder hard afgerekend op het al of niet behalen van de waarde, maar dat ontslaat een bestuursorgaan niet van de plicht om te werken aan de realisatie van de omgevingswaarde en de verantwoording ervan. Bij de verantwoording van de mate waarin een waarde wordt gerealiseerd (ook die met een inspanningsverplichting) kan worden verwezen naar al genomen of geplande maatregelen en eventueel lopende programma's. Het onderscheid tussen omgevingswaarden met een inspannings- of resultaatsverplichting is dus niet relevant voor de programmaplicht bij het niet voldoen aan een omgevingswaarde. Dit is in paragraaf 4.3.5 van de memorie van toelichting toegelicht.

4.2.4 Verplichting gemeentelijk rioleringsprogramma

De Afdeling adviseert om – in tegenstelling tot hetgeen bepaald is in het wetsvoorstel – het gemeentelijk rioleringsplan verplicht te stellen. De Afdeling wijst daarbij op het belang van de volksgezondheid.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is om programma's alleen verplicht voor te schrijven als dit op grond van Europese richtlijnen geboden is of als niet wordt voldaan aan een omgevingswaarde. In het geval van het gemeentelijke rioleringsprogramma is dit niet aan de orde. Ik acht de volksgezondheid van groot belang, maar als het belang voor de volksgezondheid een criterium zou zijn om een programmaplicht in te stellen, dan zou dat voor veel meer onderwerpen overwogen moeten worden. Ook andere instrumenten kunnen aan de volksgezondheid bijdragen, zoals omgevingswaarden en vergunningen. Nu het belang van volksgezondheid via andere instrumenten goed kan worden behartigd, acht ik een programmaplicht niet nodig en ook niet wenselijk, gelet op een effectieve en bij de omstandigheden passende inzet van wettelijke instrumenten.

4.3 Algemene regels

4.3.1 Delegatie van de vaststellingsbevoegdheid van omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Ik onderschrijf de opmerking van de Afdeling, dat de delegatiebepaling de theoretische mogelijkheid bood voor volledige overdracht van de regelgevende bevoegdheden van de volksvertegenwoordigingen van de decentrale overheden. Een dergelijke vergaande delegatie is niet beoogd. Artikel 2.8 is daarom aangepast, waarbij nu is aangegeven, dat delegatie slechts delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening kan betreffen.

4.3.2 Verruiming toepassingsmogelijkheden instrumenten

Het advies van de Afdeling is gevolgd; in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op het karakter van regels, die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Zoals hiervoor al is aangegeven, is de regeling van gelijkwaardigheid aangepast. Een instemmende beschikking is in artikel 4.7 het uitgangspunt, waarvan bij omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of rijksregels kan worden afgeweken. In de toelichting is verduidelijkt, wanneer een dergelijke afwijking tot de mogelijkheden behoort.

4.3.3 Voorbereidingsbescherming

In het wetsvoorstel is de maximale duur van een voorbereidingsbesluit vastgesteld op twee jaar. Dat wijkt af van de in de Wro opgenomen termijn van één jaar. De reden hiervoor is dat hiermee een vereenvoudigde systematiek kan worden bereikt ten opzichte van de regeling voor het voorbereidingsbesluit in de Wro en de daarmee samenhangende procedurele aanhoudingsregeling voor de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouw- en aanlegactiviteiten uit de Wabo. Onder het voorheen geldende regime was weliswaar sprake van een duur van voorbereidingsbescherming van één jaar, maar deze duur werd automatisch verlengd als gedurende de werking van het voorbereidingsbesluit een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage werd gelegd. Bij tijdige vaststelling en tijdige bekendmaking werkte de voorbereidingsbescherming door tot het moment waarop het nieuwe bestemmingsplan in werking trad. In het nieuwe regime komt de automatische verlenging te vervallen. Het voorbereidingsbesluit vervalt in het nieuwe regime na twee jaar of op een eerder moment waarop het nieuwe omgevingsplan (of deel daarvan) in werking treedt. Daarmee wordt de nieuwe regeling eenvoudiger.

diger. Het is niet langer nodig om het moment van vaststellen en bekendmaken van het omgevingsplan aan termijnen te binden. De consequentie is wel dat de voorbereidingsprocedure van een omgevingsplan, met inbegrip van het moment van inwerkingtreding, moet worden afgerond binnen de werking van het voorbereidingsbesluit. Om daar voldoende tijd voor in te bouwen is de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit verlengd.

Het nieuwe regime van voorbereidingsbescherming is daarnaast flexibeler dan het voorheen geldende regime. Dat komt in de eerste plaats doordat niet langer automatisch voorbereidingsbescherming ontstaat bij het in procedure brengen van een nieuw omgevingsplan. Alleen indien een voorbereidingsbesluit is genomen, ontstaat voorbereidingsbescherming. Daarmee wordt het mogelijk om alleen te voorzien in voorbereidingsbescherming indien hieraan werkelijk behoefte bestaat. In de tweede plaats kan voorbereidingsbescherming alleen van toepassing zijn op de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten, waarvan gevallen zijn aangewezen in het voorbereidingsbesluit. Voor een door de gemeenteraad vastgesteld voorbereidingsbesluit geldt ten slotte dat een aanhoudingssituatie niet van rechtswege ontstaat, maar het bevoegd gezag per ingediende aanvraag om omgevingsvergunning voor aangewezen gevallen kan besluiten om de beslissing op de aanvraag aan te houden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hieromtrent, is het bovenstaande in de memorie van toelichting nader verduidelijkt. Ook is een wijziging in de voorgestelde regeling doorgevoerd voor de specifieke situatie waarin een omgevingsplan wel tijdig, binnen de werkingsduur van een voorbereidingsbesluit, is bekendgemaakt maar door een toegewezen verzoek om voorlopige voorziening niet in werking is getreden. Voor die situaties is aan de regeling toegevoegd dat de duur van een voorbereidingsbesluit automatisch wordt verlengd totdat het omgevingsplan in werking is getreden of in beroep is vernietigd.

4.3.4 Locatieontwikkelingsregels

Naar aanleiding van de in dit onderdeel en onderdeel 7.1.2 van het advies door de Afdeling gemaakte opmerkingen heb ik besloten het begrip locatieontwikkelingsregels te laten vervallen. Een scherpere afbakening van dit begrip bleek niet mogelijk, en door de keuze om het gehele omgevingsplan appellabel te maken en ook het bij omgevingsvergunning kunnen afwijken van alle regels van het omgevingsplan mogelijk te maken is het begrip niet meer nodig.

4.3.4.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

4.3.4.2 Afbakening

Onderdeel a

De Afdeling constateert terecht dat door de opname van regels die de gemeente uit eigen beweging opneemt in het in het omgevingsplan, zoals regels over het kappen van bomen, de mogelijkheid bestaat om van deze regels af te wijken door middel van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Dit kan een verruiming zijn van de huidige praktijk en is ook zo beoogd. De gemeente kan regels stellen die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan. Wanneer een vergunning voor een afwijkactiviteit op deze gronden niet kan worden verleend, maakt

het bevoegd gezag een belangenafweging tussen het belang van de aanvrager en het oogmerk waarmee de regel, waarvan afwijking wordt gevraagd, is ingesteld. De gemeente bepaalt daarbij echter zelf het oogmerk van de regel. Dat oogmerk kan in het omgevingsplan zelf zijn opgenomen, op vergelijkbare wijze als de «met het oog op»-formuleringen in het wetsvoorstel, maar kan ook blijken uit de toelichting. Deze werkwijze voorkomt dat de integratie in het omgevingsplan van vergunningstelsels uit gemeentelijke verordeningen leidt tot een aanzienlijke verbreding van de belangenafweging. Zo'n verbreding is onwenselijk omdat deze zou leiden tot een verhoging van de bestuurslasten, een verhoging van de informatiebehoefte voor het bestuur en daarmee indirect een lastenverhoging voor aanvragers. De werkwijze zal worden uitgewerkt in beoordelingsregels die op grond van artikel 5.17 zullen worden gesteld. Dit is verduidelijkt in het wetsvoorstel (artikel 5.18) en ook de memorie van toelichting is ter verduidelijking aangevuld.

Onderdeel b

Zoals hiervoor al aangegeven, wordt in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling inzicht gegeven in de soort regels die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Onderdeel c

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de werking van artikel 4.19 beperkt tot welstandsregels.

4.3.4.3 Locatieontwikkelingsregels van de provincie

In artikel 4.2, tweede lid, is bepaald dat indien de provincie functie- en locatiegebonden regels wil stellen, dat bij voorkeur via instructieregels of instructie gebeurt, tenzij dat niet doelmatig en doeltreffend is. Daarmee wordt bereikt, dat regels met een locatiespecifiek karakter zo veel mogelijk in het omgevingsplan een plaats krijgen. Dit geeft een verbeterde kenbaarheid ten opzichte van het geldend recht, omdat onder de Omgevingswet niet alleen regels over ruimtelijke ordening bijeengebracht worden in het omgevingsplan, maar ook andere onderwerpen waarvoor dit type regels wordt gesteld. Bij laatstgenoemde bijeen te brengen regels kan bijvoorbeeld gedacht worden aan functie- en locatiegebonden regels die nu nog in provinciale verordeningen over beperkingengebieden zijn opgenomen. De bepaling is echter niet als een absolute verplichting opgenomen, dit omdat het soms doelmatiger en doeltreffender kan zijn om met rechtstreeks werkende regels van provincie of Rijk te werken, bijvoorbeeld wanneer de functie toegekend wordt aan een gebied binnen een vaste afstand van een object, waarvan de ligging eenduidig is. Dit is bijvoorbeeld het geval als gekozen wordt voor een vaste beschermingszone langs infrastructuur.

De vraag op welke wijze in dergelijke gevallen moet worden omgegaan met digitale verbeelding van rechtstreeks werkende regels van waterschappen, provincies en Rijk in het omgevingsplan zal worden beantwoord bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving.

4.3.5 Globaliteit omgevingsplan

Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling is onder meer aan de hand van een voorbeeld in de memorie van toelichting verder verduidelijkt hoe een gebiedsontwikkeling in de praktijk met een wijziging van het omgevingsplan verwezenlijkt kan worden. Ook is in dat verband ingegaan op de mogelijkheden om het daarvoor benodigde onderzoek te faseren.

4.3.6 Actualiseringsplicht omgevingsplan

In de memorie van toelichting is verduidelijkt waarom geen geclausuleerde actualiseringsplicht voor het omgevingsplan in het wetsvoorstel is opgenomen. Dat houdt verband met het feit dat, anders dan bij een bestemmingsplan het geval is, bij een omgevingsplan geen sprake kan zijn van een vast ritme waarin bepaalde plandelen periodiek worden herzien. Het uitgangspunt is dat een omgevingsplan, dat geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente en regels stelt die veelal slechts voor één of meer locaties toepasselijk zijn, voortdurend actueel wordt gehouden. Daartoe wordt het omgevingsplan geregeld op onderdelen aangepast. Wel kan op andere gronden een actualiseringsverplichting aan de orde zijn. Allereerst kunnen bij door het Rijk of de provincie op grond van hoofdstuk 2 van de Omgevingswet gegeven instructie(regel)s termijnen worden gegeven waarbinnen de instructies moeten zijn verwerkt in het omgevingsplan. De andere prikkel geldt voor omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, die blijvend in strijd zijn met de in het omgevingsplan gestelde regels. Een omgevingsplan moet binnen een termijn van vijf jaar met een dergelijke afwijkactiviteit in overeenstemming worden gebracht.

4.3.7 Procedurele waarborgen

De voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (de wijziging daaronder begrepen) vindt plaats met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Die voorbereidingsprocedure is gelijk aan de huidige in artikel 3.8 Wro aangewezen voorbereidingsprocedure waarmee een bestemmingsplan wordt voorbereid. Daarbij is, ook overeenkomstig artikel 3.8 Wro, worden bepaald dat eenieder een zienswijze kan indienen tegen het ter inzage gelegde ontwerpbesluit. De Afdeling heeft een opmerking gemaakt over aanvullende waarborgen in de voorbereidingsprocedure die artikel 3.8 Wro momenteel biedt en die niet terug lijken te keren in het voorstel voor de Omgevingswet. De Afdeling noemt in dat verband de publicatie in de Staatcourant van het ontwerp en het vastgestelde omgevingsplan, de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp en het vastgestelde omgevingsplan aan gedeputeerde staten en het Rijk en de regeling van het moment waarop het omgevingsplan bekendgemaakt mag worden.

Het feit dat genoemde waarborgen niet in het wetsvoorstel zelf zijn opgenomen, betekent niet dat deze niet zullen terugkeren. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen mede met het oog op deze procedurele waarborgen regels worden gesteld over onderwerpen zoals kennisgeving, terinzagelegging, beschikbaarstelling, mededeling en bekendmaking. Welke regels in dat verband noodzakelijk worden geacht, moet nader worden bezien. Daarbij zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met de ontwikkeling van moderne mogelijkheden op het terrein van het verkeer langs elektronische weg.

Ten aanzien van de opmerking over het regelen van het moment waarop bekendmaking van het omgevingsplan mag plaatsvinden, behoeft geen identieke regeling als in artikel 3.8 Wro meer te worden opgenomen. Dat houdt in de eerste plaats verband met de vereenvoudigde regeling voor de voorbereidingsbescherming, waaraan in paragraaf 4.3.3 al aandacht is geschonken. In de nieuwe opzet is geen aanvullende regeling meer nodig waarbij het moment van vaststelling en bekendmaking van het omgevingsplan aan precieze termijnen wordt gebonden. In de tweede plaats voorziet het wetsvoorstel in een vereenvoudigde procedurele opzet voor de reactieve aanwijzing. Anders dan in de huidige regeling van artikel 3.8 van de Wro, is daarin geen noodzaak meer aanwezig om een verplichte procedurele «wachttijd» in te bouwen tussen het moment van vaststelling en bekendmaking van het omgevingsplan. In de nieuwe opzet

kan het interventiebesluit genomen worden, voorafgaand aan de inwerkingtreding, nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan. In paragraaf 7.1.3 wordt hier uitvoeriger op ingegaan.

4.4 Omgevingsvergunning

4.4.1 Van rechtswege omzetting aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteit

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn, zoals al aangegeven, alle in een omgevingsplan opgenomen regels appellabel en kan met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van alle in het omgevingsplan opgenomen regels worden afgeweken. Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling wordt in de memorie van toelichting uitvoerig ingegaan op de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit en deze activiteit mede geplaatst in relatie tot een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Aandacht wordt besteed aan de toetsing van een bouwactiviteit aan de in een omgevingsplan gestelde regels voor bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken. Ook wordt ingegaan op de door de Afdeling zo genoemde omzettingsregel, waarbij een aanvraag voor een bouwactiviteit door het bevoegd gezag ook moet worden aangemerkt als een aanvraag om een afwijkactiviteit indien het bouwplan in strijd is met het omgevingsplan (conversie van de aanvraag). Overeenkomstig het advies van de Afdeling is daarbij de tekst van het wetsvoorstel zodanig verduidelijkt dat deze automatische conversie alleen plaatsvindt voor zover een bouwplan in strijd is met de in een omgevingsplan opgenomen regels voor bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken. In de memorie van toelichting worden daarbij de praktische kanten van de verlening van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die in strijd is met het omgevingsplan belicht en wordt eveneens ingegaan op de mogelijkheden om fasering in de vergunningverlening aan te brengen.

4.4.2 Toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten

De Afdeling heeft vragen gesteld over de werking van het toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten. Weliswaar is het begrip locatieontwikkelingsactiviteit met overneming van het advies van de Afdeling geschrapt, maar de vraag naar het toetsingskader voor de omgevingsvergunning waarmee kan worden afgeweken van het omgevingsplan (de afwijkactiviteit) blijft relevant.

Het advies van de Afdeling is gevolgd om, vergelijkbaar met de Wabo, op wetsniveau per omgevingsvergunningplichtige activiteit aan te geven met het oog op welk specifiek doel of belang bij algemene maatregel van bestuur concrete beoordelingsregels worden gegeven over het verlenen of weigeren van een vergunning. Voor de omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan is er sprake van een gelaagd stelsel.

De eerste laag vormen regels in het omgevingsplan die bepalen in welke gevallen een vergunning voor een afwijkactiviteit wordt verleend. Het zal daarbij vooral gaan om voorzienbare afwijkactiviteiten, waarvoor bij de vaststelling van het omgevingsplan een beoordelingsregel kan worden vormgegeven. Deze binnen het omgevingsplan opgenomen regels vormen, in samenhang met eventuele beleidsregels, het primaire afwegingskader aan de hand waarvan beoordeeld dient te worden of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan worden verleend. De regels dienen in acht te worden genomen bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. De vergunning moet dus worden verleend als een afwijkactiviteit aan de desbetreffende regels voldoet.

Wanneer een afwijkactiviteit op grond van de gestelde regels niet kan worden toegestaan, wil dat nog niet zeggen dat de omgevingsvergunning dient te worden geweigerd. In dat geval is de tweede laag beoordelingsregels van toepassing. Deze zullen bij algemene maatregel van bestuur verder worden vormgegeven. Deze beoordelingsregels zullen ertoe strekken dat de vergunning voor de afwijkactiviteit slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als waarmee de regels waarvan de aanvrager wil afwijken gesteld zijn. Voor regels die een gemeente uit eigen beweging stelt en in het omgevingsplan opneemt, zal het oogmerk moeten blijken uit de formulering van het omgevingsplan of de toelichting daarop. Dat is vergelijkbaar met de regeling in de huidige gemeentelijke verordeningen. Voor de regels die betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties is de evenwichtige toedeling van functies aan locaties het oogmerk. Het bevoegd gezag heeft daarbij in beginsel – net als in het huidige stelsel – veel discretionaire ruimte, maar moet wel door het Rijk en de provincie gestelde beoordelingsregels in acht nemen. Die beoordelingsregels zullen grotendeels overeenkomen met de instructieregels voor omgevingsplannen. De memorie van toelichting (paragraaf 4.5.2) is op dit punt verder uitgewerkt.

4.4.3 Voorbereidingsprocedure en 4.4.4 Positieve beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen

Voor mijn reactie op de opmerkingen van de Afdeling over de voorbereidingsprocedure en de vergunning van rechtswege verwijs ik naar paragraaf 2.6.2 van dit nader rapport.

4.4.5 Samenloop omgevingsvergunning met vergunning Natura 2000-activiteiten

De Afdeling adviseert om nader te verduidelijken welk bestuursorgaan bevoegd gezag is in geval van samenloop van de omgevingsvergunning met de vergunning voor Natura 2000-activiteiten, mede gelet op de verplichte aansluiting tussen beide vergunningen. Aan dit advies heb ik gevolg gegeven door de bepalingen over de toedeling van bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning nader in te vullen. In het voorstel is nu vastgelegd dat de provincie en het Rijk bevoegd gezag kunnen worden voor omgevingsvergunningen met betrekking tot Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten. Beoogd is het mogelijk te maken om aan te sluiten bij de bevoegdheidsverdeling zoals deze op grond van de Wet natuurbescherming zal ontstaan. Bovendien is voor de toedeling van bevoegdheden hetzelfde systeem gevolgd als bij deze wet: opname van de hoofdregel in de wet en het nader regelen van de uitzonderingen in de uitvoeringsregelgeving. Hiermee wordt de balans gevonden tussen de behoefte aan flexibiliteit en aan zekerheid omtrent bevoegdheden.

De Afdeling heeft in dit verband voorts gewezen op de onduidelijkheid met welke voorbereidingsprocedure de omgevingsvergunning wordt voorbereid indien Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten deel uitmaken van de aanvraag. De Afdeling heeft er daarbij op gewezen dat de reguliere procedure hiervoor geen mogelijkheid biedt, vanwege het feit dat deze procedure kan uitmonden in een vergunning van rechtswege. Zoals in paragraaf 2.6.2 al toegelicht, zal als hoofdregel gelden dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning. Bij algemene maatregel van bestuur zullen activiteiten worden aangewezen waarvoor afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast. Nu voor de reguliere procedure in de Omgevingswet bij termijnoverschrijding niet langer de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is, ligt het in de verwachting dat afdeling 3.4 Awb voor minder activiteiten hoeft te worden toegepast. Of dat ook voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten geldt, moet nader worden gezien. Zoals al eerder aangegeven is het uitgangspunt dat

afdeling 3.4 Awb alleen wordt aangewezen indien het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat er een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen voorafgaand aan het nemen van de beslissing op de aanvraag.

4.5 Projectbesluit

4.5.1 Rechtskarakter van het projectbesluit

De Afdeling heeft een aantal vragen gesteld over het rechtskarakter van het projectbesluit. Het rechtskarakter van het projectbesluit is een besluit. Het is immers een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt.

In de eerste plaats wordt met het projectbesluit een partiële herziening van het omgevingsplan bewerkstelligd. Daarmee is het projectbesluit, als onderdeel van het omgevingsplan, voor herhaalde toepassing bruikbaar bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. Aan artikel 5.50, eerste lid, is toegevoegd dat de regels van het projectbesluit alleen de regels van het omgevingsplan wijzigen voor zover die regels met elkaar in strijd zijn. Als daarvan sprake is zullen die regels van het projectbesluit dezelfde soort regels als die van het omgevingsplan moeten zijn. De regels van het omgevingsplan zullen met het projectbesluit echter niet verder worden gewijzigd dan voor het uitvoeren van het project en het in werking hebben of in stand houden nodig is.

Daarnaast kan het projectbesluit gelden als een vergunning als dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is aangegeven. Doordat het projectbesluit geldt als die betreffende vergunning is een aparte vergunning niet meer vereist. Het projectbesluit is daarmee zelf geen vergunning, maar vervangt als het ware die betreffende vergunning. Voor zover het projectbesluit geldt als vergunning, zullen aan het projectbesluit ook dezelfde voorschriften verbonden kunnen worden als die verbonden kunnen worden aan de betreffende vergunning.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangepast.

4.5.2 Reikwijdte wijziging omgevingsplan bij projectbesluit

De Afdeling stelt terecht dat het met het oog op de rechtszekerheid van belang is dat kenbaar is dat een projectbesluit geldt voor een bepaald gebied. Omdat in artikel 5.50, eerste lid, is opgenomen dat de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan wijzigen, wordt het omgevingsplan tegelijk met de bekendmaking van het projectbesluit aangepast. Uit het projectbesluit zelf blijkt wat het project behelst en wat de projectgrenzen zijn. Het projectbesluit dient voor de uitvoering van het project en het in werking hebben of in stand houden daarvan. De regels van het omgevingsplan zullen daarom niet verder gewijzigd worden dan voor de uitvoering van het project en het in werking hebben of in stand houden daarvan nodig is.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangepast.

4.5.3 Artikel 5.34 (toetsingskaders)

De Afdeling stelt vragen over welke rechtsbescherming openstaat bij besluiten waarbij decentrale regels buiten toepassing worden gelaten. In het wetsvoorstel (in artikel 5.51, derde en vierde lid), is geregeld dat bepalingen van gemeenten en waterschappen buiten toepassing kunnen worden gelaten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig

belemmeren. Als het een projectbesluit van het Rijk betreft, kunnen ook bepalingen van de provincies buiten toepassing worden gelaten. Deze bepalingen of programma's kunnen buiten toepassing gelaten worden bij het projectbesluit, maar ook later bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, zal een dergelijk besluit worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Naar aanleiding van het advies is een onderdeel c aan artikel 16.69 toegevoegd. Als het besluit tot buiten toepassing laten wordt meegenomen in het projectbesluit is een aparte voorbereidingsprocedure niet nodig. Het projectbesluit wordt immers zelf al voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Net als tegen het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit staat beroep in eerste en enige instantie open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hierop aangepast.

De Afdeling vraagt te verduidelijken wat de toelichting bedoelt met de toepassing van de systematiek van de programmatische aanpak in relatie tot het projectbesluit. Als bepaalde aspecten in het kader van een programmatische aanpak al zijn onderzocht hoeven die aspecten bij het projectbesluit niet op nieuw te worden onderzocht. De systematiek van de programmatische aanpak is daarmee ook van toepassing op het projectbesluit. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

4.6 Grondbeleid

4.6.1 Integratie van beleid

Dat de Afdeling de benadering om via een afzonderlijk wetsvoorstel de andere grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet onder te brengen onderschrijft, zie ik als een ondersteuning van mijn beleid. Met de kanttekening die de Afdeling hierbij plaatst, namelijk dat het afzonderlijke wetsvoorstel tegelijk met het voorliggende wetsvoorstel in werking moet treden, ben ik het eens. In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de inwerkingtreding van de integratie van het grondbeleid in de Omgevingswet.

4.6.2 Grondexploitatie

4.6.2.1 Doorschuiven grondexploitatie

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting op het doorschuiven van de grondexploitatie aangevuld met inzicht in de te verwachten effecten hiervan.

4.6.2.2 Afwijzing aanvraag wijziging omgevingsplan of omgevingsvergunning bij een tekort in de exploitatie

De reikwijdte en de gevolgen van een afwijzing van een aanvraag voor wijziging van een omgevingsplan of voor een omgevingsvergunning bij een tekort in de exploitatie is in de wettekst en in de memorie van toelichting verduidelijkt. Bovendien is de verhouding tussen hoofdstuk 12 en hoofdstuk 5 nader bezien en is deze afwijzingsgrond in hoofdstuk 5 opgenomen.

4.6.3 Gedoogplichten (uitbreiding ontvangstplicht maaisel en specie)

Naar aanleiding van het advies is de uitbreiding van de ontvangstplicht maaisel en specie toegelicht.

5. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

In paragraaf 2.4.2 van dit advies heeft de Afdeling in algemene zin zich uitgesproken over de bestuurlijke taakverdeling. Hierna wordt aandacht besteed aan het subsidiariteitsbeginsel (§ 5.1), de instructiebevoegdheid (§ 5.2), de gelaagde toedeling van bevoegdheden tot omgevingsvergunningverlening (§ 5.3), de bestuurslasten verbonden aan de monitoringsplicht (§ 5.4) en de bevoegdheden van bestuursorganen in bijzondere omstandigheden (§ 5.5).

5.1 Subsidiariteitsbeginsel

In artikel 2.3 heeft de regering een voor het omgevingsrecht geldend subsidiariteitsbeginsel opgenomen. Dit beginsel dient door de provincie respectievelijk het Rijk in acht te worden genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van deze wet. In beide leden is in de aanhef de toepassing van dit beginsel gelimiteerd tot die gevallen waarin dit «bij de regeling van de taak of bevoegdheid» is bepaald.²²⁷

De Afdeling maakt daarover opmerkingen van inhoudelijke en wetstechnische aard.

5.1.1 Begrippen gemeente- en regio-overstijgend

Met de begrippen *gemeentee overstijgend* en *regio-overstijgend* wordt volgens de toelichting geen wijziging beoogd ten opzichte van de oudere begrippen «provinciaal belang» respectievelijk «nationaal belang».²²⁸ Indien geen wijziging is beoogd ten opzichte van bestaande begrippen, mist de Afdeling in de toelichting een onderbouwing van de noodzaak van nieuwe begrippen. De gewenste onderbouwing kan naar het oordeel van de Afdeling niet liggen in de noodzaak van harmonisatie van begrippen, omdat in de belangrijkste wetten die op zullen gaan in de Omgevingswet het begrip «provinciaal belang» of «nationaal belang» reeds consequent wordt gehanteerd.²²⁹ De jurisprudentie van de bestuursrechter over de uitleg van het begrip «provinciaal belang» begint zich juist te vormen.²³⁰ Voorts plaatst de Afdeling vraagtekens bij de neutraliteit van de omzetting. Volgens de toelichting dient onder *gemeentee overstijgend* te worden verstaan: *gemeente-overstijgend*, *bovenlokaal* en *regionaal*. Met *regio-overstijgend* wordt bedoeld: *boven-regionaal* (provinciaal) en *nationaal*.²³¹

Hoewel de opsomming in de toelichting bedoeld is om de begrippen te verduidelijken, laten ze ruimte voor uiteenlopende interpretatie. Als *regio-overstijgend* betekent dat zodra ergens een regio is gevormd, bijvoorbeeld op basis van de Wgr²³², een provincie alleen nog *bovenregionale belangen* mag behartigen, is er sprake van een *inperking van bevoegdheden van de provincie ten opzichte van het begrip provinciaal belang*. Anderszins kan zodra besluitvorming op een bepaald beleids-terrein de grenzen van één gemeente overstijgt, en van *bovenlokaal belang* is, een provincie dat belang behartigen. In dat geval lijkt er sprake van een *uitbreiding van de bevoegdheden van de provincie ten opzichte*

²²⁷ Zie ook de integrale tekst van het artikel in § 2.4.2. In de volgende artikelen van de Omgevingswet wordt verwezen naar artikel 2.3: 2.7, 2.9, 2.13, 2.16, 2.17, 2.19, 2.25, 2.26, 4.18, 5.2, 5.10, 5.25, 16.20, 20.1, 20.6, 20.8, 20.12 en 20.15.

²²⁸ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.3.

²²⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 98 van de Waterschapswet, de artikelen 2.4, 3.13 en 5.6 van de Wabo, artikel 1.1 en 5.1 van de Wm en artikel 3.8, 6.6 en 6.25 van de Wro.

²³⁰ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 december 2010, nr. 200908100, LJN:BO 9127.

²³¹ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.3.

²³² Bijvoorbeeld indien op basis van de Wgr een stadsprovincie is gevormd of een regionale uitvoeringsdienst is opgericht.

van het begrip provinciaal belang, omdat een aangelegenheid niet alle gemeenten in een provincie hoeft aan te gaan.

Wat de omzetting van nationaal belang naar regio-overstijgend belang betreft, merkt de Afdeling op dat op dit moment het Rijk alleen taken of bevoegdheden mag uitoefenen indien er sprake is van bovenprovinciale belangen. De omzetting naar regio-overstijgend lijkt de toepassing van rijksbevoegdheden in een groter aantal situaties mogelijk te maken; zodra besluitvorming op een bepaald beleidsterrein de grenzen van een regio overstijgt kan er al sprake zijn van nationaal belang. Overlap van bevoegdheden tussen Rijk en provincie is daardoor mogelijk, hetgeen in het voorstel is onderkend door een samenloopregeling op te nemen in artikel 2.3, eerste lid, onderdeel a. Dit onderdeel bepaalt dat een provincie een taak of bevoegdheid die van regio-overstijgend belang is behartigt, tenzij het Rijk die taak of bevoegdheid wegens een regio-overstijgend belang behartigt. Doordat de bevoegdheid door het Rijk in meer situaties dan voorheen kan worden toegepast is er, ondanks de samenloopregeling, geen sprake van een neutrale omzetting.

Gelet op het voorgaande is er volgens de Afdeling geen reden voor de omzetting van de begrippen. Zij adviseert daarom de begrippen provinciaal belang en nationaal belang over te nemen in het voorstel.

5.1.2 Alternatieve opsomming onderdelen a en b

In beide leden van artikel 2.3 worden de onderdelen a en b aan elkaar verbonden door het woordje «of», waardoor sprake is van een «alternatieve» opsomming.²³³ Het gevolg van de alternatieve opsomming is dat, indien voldaan wordt aan één van de twee onderdelen, de provincie of het Rijk reeds bevoegd is een taak of bevoegdheid uit te oefenen. De Afdeling merkt op dat indien een provincie een taak of bevoegdheid uitoefent uitsluitend op basis van artikel 2.3, eerste lid, onder a, wegens een gemeenteoverstijgend belang, daardoor nog niet voldaan wordt aan het wettelijke decentralisatiebeginsel in artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel worden aangelegenheden slechts tot rijks- of provinciaal beleid gerekend, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Dit artikel is destijds bij amendement ingevoegd om te benadrukken dat de wetgever nadrukkelijk dient te motiveren waarom bepaalde taken niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend.²³⁴ Dezelfde bescherming van de taakuitoefening komt provincies toe op grond van artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet. Door de voorgestelde alternatieve opsomming wordt voorbij gegaan aan de verzwaarde motiveringsplicht uit artikel 117 van de Gemeentewet. De provincie hoeft alleen het bestaan van een gemeenteoverstijgend belang te bewijzen en niet dat een gemeente datzelfde belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze kan behartigen. De provincie kan daardoor eenvoudig voorbij gaan aan een eerdere toedeling van taken en bevoegdheden aan een gemeente door de formele wetgever. De Afdeling adviseert de alternatieve opsomming in artikel 2.3, eerste en tweede lid, te vervangen door een cumulatieve opsomming.²³⁵

5.1.3 Toepassingsbereik subsidiariteitsbeginsel

Het voorgestelde subsidiariteitsbeginsel dient door de provincie en het Rijk in acht te worden genomen indien dit uitdrukkelijk bij de toekenning van een bevoegdheid is bepaald. In diverse artikelen in de Omgevingswet

²³³ Zie in dit verband ook aanwijzing 101 van de Ar.

²³⁴ Amendement van het lid Van Stoffelen c.s., Kamerstukken II 1990/91, 19 403, nr. 69.

²³⁵ Dit kan door het woordje «of» te vervangen door «en».

is de inachtneming van het beginsel voorgeschreven.²³⁶ Die inachtneming is niet voorgeschreven bij de bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsvisies en programma's, omdat volgens de toelichting een omgevingsvisie of een programma (in beginsel)²³⁷ alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt. Aan het vaststellen van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving in zo'n omgevingsvisie of programma worden derhalve geen op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerde beperkingen gesteld.

De Afdeling merkt op dat doelstellingen die in beleidsdocumenten kenbaar zijn gemaakt in de jurisprudentie van de bestuursrechter van belang worden geacht voor de beoordeling of sprake was van een provinciaal belang.²³⁸ De Afdeling acht niet ondenkbaar dat door de bestuursrechter het provinciaal belang (mede) wordt ontleend aan in een omgevingsvisie opgenomen doelstellingen.

De Afdeling adviseert het subsidiariteitsbeginsel ook te verbinden aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en programma's.

5.2 Instructiebesluit

Hieronder wordt ingegaan op de verhouding van de bevoegdheid tot het geven van een instructie door Rijk²³⁹ en provincie,²⁴⁰ en het stelsel van het generieke toezicht, zoals dit recentelijk is gerevitaliseerd. Die revitalisering is gebaseerd op het rapport van de commissie Oosting uit 2008. De commissie stelde als hoofdregel dat (verticale) sturing zoveel mogelijk vooraf plaats dient te vinden, door het stellen van algemene regels (waaronder ook een provinciale verordening valt). Het toezicht dat achteraf plaatsvindt zou zoveel mogelijk moeten worden uitgevoerd met de instrumenten van het generiek interbestuurlijk toezicht. In het omgevingsrecht zou dan ook de reactieve aanwijzingsbevoegdheid moeten verdwijnen.²⁴¹ In het kabinetsstandpunt wordt het rapport van de commissie-Oosting onderschreven en werd in de bijlage vermeld, dat de suggestie over de aanwijzingsbevoegdheid beoordeeld zou worden in het kader van de evaluatie van de (nieuwe) Wro.²⁴² De toelichting komt niet terug op deze toezegging.

5.2.1 Toezicht provincie

Ingeval van niet-naleving van (provinciale) instructieregels zal volgens de toelichting in beginsel gebruik moeten worden gemaakt van het generieke interbestuurlijk toezicht (op basis van de Gemeentewet en de Waterschapswet).²⁴³ Het generieke toezicht wordt evenwel door de provincies voor de behartiging van de provinciale belangen onvoldoende geacht, omdat zij bij een voordracht voor schorsing en vernietiging (te) afhankelijk zijn van de eigenstandige belangenafweging door de Kroon. Daarom krijgen zij naast de interventiemogelijkheid ten aanzien van omgevingsplannen en de bevoegdheid tot advies met instemming ten aanzien van omgevingsvergunningen, de bevoegdheid tot het geven van een instructie.

²³⁶ In de volgende artikelen wordt verwezen naar artikel 2.3, eerste dan wel tweede lid: 2.7, 2.9, 2.13, 2.16, 2.17, 2.19, 2.25, 2.26, 4.18, 5.2, 5.10, 5.25, 16.20, 20.1, 20.6, 20.8, 20.12 en 20.15.

²³⁷ Indien andere bestuursorganen met het programma hebben ingestemd, bindt het programma ook deze bestuursorganen (zie artikel 3.16, eerste lid, en § 7.1.2 van dit advies).

²³⁸ Uitspraak ABRS van 20 oktober 2010, nr. 200910210, LJN: BO1178. Het ging in deze uitspraak om een beleidsdoelstelling in een provinciaal omgevingsplan.

²³⁹ Zie artikel 2.26.

²⁴⁰ Zie artikel 2.25.

²⁴¹ «Van specifiek naar generiek», blz. 80. In het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Oosting werd in de bijlage vermeld, dat deze suggestie beoordeeld zou worden in het kader van de evaluatie van de (nieuwe) Wet ro.

²⁴² Kamerstukken II 2008–09, 31 200 VII, nr. 61, bijlage, blz. 4.

²⁴³ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.2 Algemene bepalingen (Provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties).

Op grond van artikel 2.25, eerste lid, kunnen gedeputeerde staten aan het gemeentebestuur of waterschapsbestuur, een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan de bevoegdheden inzake het generieke toezicht.²⁴⁴ Indien een instructie wordt gegeven, kan bij niet-naleving van de instructie (alsnog) generiek toezicht worden toegepast.

De Afdeling maakt daarover een aantal opmerkingen.

a. Noodzaak instructiebevoegdheid

Volgens de toelichting is deze bevoegdheid een omzetting van de bestaande (proactieve) aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro.

De Afdeling merkt allereerst op dat de bestaande aanwijzingsbevoegdheid beperkter van opzet is zowel wat de voorwaarde voor toepassing betreft als wat het subject van de aanwijzing betreft. Een proactieve aanwijzing kan (slechts) worden gegeven «in het belang van een goede ruimtelijke ordening» en is gericht op de «vaststelling van een bestemmingsplan». De voorgestelde instructie daarentegen kan worden gegeven «om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» en is gericht op «de uitoefening van een taak of bevoegdheid». De voorgestelde omzetting is opmerkelijk, omdat uit twee rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de werking van de (nieuwe) Wro, blijkt dat de pro-actieve aanwijzingsbevoegdheid in de jaren 2008 tot en met 2010 geen enkele keer is toegepast door de provincies.²⁴⁵

De Afdeling merkt voorts op dat de bevoegdheid tot het geven van een instructie afwijkt van het onlangs gerevitaliseerde stelsel van interbestuurlijk toezicht en derhalve een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft.²⁴⁶ De in de toelichting opgenomen argumentatie, dat het generieke toezicht onvoldoende de provinciale belangen kan verzekeren, kan vooralsnog niet overtuigen van de dringende noodzaak tot het geven van een instructie. Immers, alleen voor schorsing en vernietiging van besluiten heeft de provincie de medewerking van de Kroon nodig. Niet voor de bevoegdheid tot indeplaatsstelling. Voor een beoordeling van de effectiviteit van een nieuw instrument zal duidelijk moeten zijn of bestaande (wettelijk geregelde) toezichtinstrumenten niet tenminste gelijkwaardig zijn, zoals de bevoegdheid tot indeplaatsstelling.

²⁴⁴ Zie artikel 2.25, tweede lid.

²⁴⁵ Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste rapportage (2010) en tweede rapportage (2012), Den Haag, blz. 72. Dit in tegenstelling tot de reactieve aanwijzing waarbij een stijging is waar te nemen van 11 keer in 2009 naar 32 keer in 2010. Volgens de onderzoekers wordt de proactieve aanwijzing onder meer niet toegepast, omdat het verstorend kan werken voor de bestuurlijke verhoudingen.

²⁴⁶ Dit stelsel is als volgt te omschrijven: het interne, horizontale toezicht door de eigen volksvertegenwoordiging en de rekenkamer staat voorop. Daarnaast wordt één externe, verticale toezichthouder aangewezen, in beginsel het naasthogere bestuursorgaan, die voor het toezicht gebruik maakt van het generieke toezichtsinstrumentarium, t.w. schorsing en vernietiging van besluiten alsmede indeplaatstreding in geval van taakverwaarlozing (Kabinetstandpunt van 23 april 2009 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61), in reactie op het rapport van de commissie-Oosting, «Van Specifiek Naar Generiek», Den Haag, 2007).

In de geldende wettelijke regeling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling in de Gemeentewet en Waterschapswet²⁴⁷ ligt feitelijk al de instructie besloten.²⁴⁸ De op grond van die bevoegdheid te geven last beoogt te bewerkstelligen dat het desbetreffende bestuursorgaan, daartoe aangesproken in het geval van een tekortkoming, alsnog datgene doet waartoe de last verplicht.²⁴⁹ Wordt de last niet binnen de gegeven termijn opgevolgd, dan zal het toezichthoudende orgaan, als ultimum remedium, het roer kunnen overnemen, en daarbij over alle bevoegdheden beschikken van het taakverwaarlozende bestuursorgaan. Anders dan de proactieve aanwijzing of de voorgestelde instructie, kent de taakverwaarlozingsregeling wel een «sanctie», namelijk het verlies van bevoegdheden van het taakverwaarlozende orgaan ten gunste van het in de plaats tredende orgaan.

Mede in het licht van de overige bevoegdheden in het voorstel om het beleid op gemeentelijk en waterschapsniveau te beïnvloeden, zoals het geven van instructieregels en de interventiebevoegdheid, en bovengenoemde bevoegdheden uit de Gemeentewet en Waterschapswet, is de Afdeling van oordeel dat de provincie over een toereikend instrumentarium beschikt om, waar nodig, invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid. Er is derhalve geen noodzaak om daarnaast een afzonderlijke instructiebevoegdheid te creëren.

De Afdeling adviseert artikel 2.25 te schrappen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling op.

b. Andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving

De voorgestelde instructie kan onder meer worden gegeven «om te voldoen (...) aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving». Zoals eerder is opgemerkt is het begrip «fysieke leefomgeving»²⁵⁰ vrij onbepaald. De toelichting geeft evenmin aan wat onder «andere doelstellingen van fysieke leefomgeving» moet worden verstaan noch of die doelstellingen vooraf kenbaar moeten zijn gemaakt. Zijn dit de doelstellingen zoals die in de vorm van «hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid» op grond van artikel 3.2, onderdeel b, moeten worden opgenomen de omgevingsvisie? Indien dat laatste het geval is, zou – weliswaar indirect, dat wil zeggen door gebruikmaking van de instructiebevoegdheid – toch bindende werking uitgaan van omgevingsvisies.

De Afdeling adviseert te verduidelijken wat onder «andere doelstellingen van fysieke leefomgeving» moet worden verstaan, zodat de toepassing van de instructiebevoegdheid beter voorspelbaar wordt voor gemeenten en waterschappen. Voorts wordt geadviseerd te verduidelijken of omgevingsvisies indirecte bindende werking kunnen hebben.

5.2.2 Toezicht Rijk

Ook het Rijk beschikt op basis van artikel 2.26 over de instructiebevoegdheid. De Minister van IenM of een andere Minister die het aangaat kan een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur

²⁴⁷ Zie artikel 60 van de Waterschapswet.

²⁴⁸ Zie artikel 124 e.v. van de Gemeentewet.

²⁴⁹ Artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet bezigt daarvoor de bewoordingen «bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen».

²⁵⁰ Zie de opmerking van de Afdeling hierover in § 2.2.2.

of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij amvb vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

Onverminderd hetgeen in paragraaf 5.2.1 is opgemerkt, merkt de Afdeling over de instructiebevoegdheid voor het Rijk nog het volgende op.

Uit eerdergenoemd onderzoek van het PBL blijkt dat de belangstelling bij het Rijk voor het inzetten van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid, als middel om nationale belangen te waarborgen in bestemmingsplannen, gering is.²⁵¹ Het Ministerie van IenM ziet, volgens de onderzoekers, geen meerwaarde ten opzichte van de inzet van algemene regels, omdat algemene regels een breed toepassingsbereik hebben en de aanwijzing slechts een eenmalige werking heeft.²⁵²

De Afdeling wijst voorts, naast de taakverwaarlozingsregeling in de Provincie- en Gemeentewet en de Waterschapswet, op de regeling voor taakverwaarlozing in de Wet naleving van EU-regelgeving publieke entiteiten (Wet Nerpe). Deze wet geeft het Rijk instrumenten om de naleving te verzekeren van EU-verplichtingen, voor zover het gaat om andere instanties dan de Ministers, zoals bijvoorbeeld een provincie, gemeente of waterschap. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet Nerpe kan de Minister wie het aangaat indien een provincie, gemeente of waterschap niet of niet naar behoren voldoet aan een voor haar geldende rechtsplicht die voortvloeit uit een bij of krachtens de EU-verdragen op Nederland rustende verplichting een aanwijzing geven om, binnen een in die aanwijzing te vermelden termijn, alsnog aan die rechtsplicht te voldoen.

De Afdeling adviseert, mede in het licht van de opmerkingen in paragraaf 5.2.1 en paragraaf 5.2.2, ook artikel 2.26 te schrappen. Voor zover de bevoegdheid wordt gehandhaafd, adviseert de Afdeling dat de instructie alleen gegeven kan worden in overeenstemming met de Minister van BZK, in verband met diens coördinerende taak op grond van artikel 116 Gemeentewet en artikel 114 Provinciewet, en in overeenstemming met de wettelijke procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht.

5.3 Gelaagde toedeling van bevoegdheden tot verlening omgevingsvergunningen

Het voorstel voorziet in een gelaagde toedeling van de bevoegdheden om omgevingsvergunningen te verlenen. Uitgangspunt van het voorstel is dat het college van B&W op aanvragen om omgevingsvergunningen beslist.²⁵³ Uitzonderingen op deze hoofdregel zijn in ieder geval wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een nat waterstaatswerk, alsmede activiteiten die omgevingsvergunningplichtig zijn krachtens de waterschapsverordening.²⁵⁴ Voor deze uitzonderingen zal bij amvb worden bepaald of het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten dan wel de Minister van IenM bevoegd is op de aanvraag te beslissen. Daarnaast maakt het voorstel mogelijk dat bij amvb ook andere activiteiten worden aangewezen waarvoor gedeputeerde

²⁵¹ Alleen in 2009 zijn twee aanwijzingen gegeven om een uitbreiding van een luchthaventerrein mogelijk te maken.

²⁵² A.w., tweede rapportage, blz. 99.

²⁵³ Artikel 5.10, eerste lid.

²⁵⁴ Artikel 5.10, tweede lid.

staten of een Minister bevoegd zijn op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.²⁵⁵

Bestuursorganen die niet bevoegd zijn op een aanvraag te beslissen, kunnen wel bij de besluitvorming worden betrokken. Het voorstel voorziet erin dat bij amvb bestuursorganen worden aangewezen die in daarbij aangewezen gevallen in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of over het ontwerp van dat besluit.²⁵⁶ Een bestuursorgaan wordt als adviseur aangewezen indien dat wenselijk is vanwege diens deskundigheid of de door het bestuursorgaan te behartigen belangen.²⁵⁷ Met het oog op die deskundigheid of belangen kunnen bij amvb ook gevallen worden aangewezen, waarin aan bestuursorganen die in de gelegenheid zijn gesteld over een advies uit te brengen, een instemmingsrecht toekomt.²⁵⁸

Bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet, amvb's en ministeriële regelingen, worden de hoofdelementen van een regeling zoveel mogelijk in de wet opgenomen. De nadere uitwerking vindt in een amvb plaats en delegatie aan de Minister moet beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.²⁵⁹ Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.²⁶⁰ Voorschriften die andere overheden in medebewind roepen worden zoveel mogelijk in de wet opgenomen.²⁶¹

De Afdeling stelt vast dat de voorgestelde regeling van de bevoegdhedenverdeling omtrent de verlening van omgevingsvergunningen niet sluitend is op het niveau van de wet in formele zin. Voor een aantal categorieën van activiteiten zal eerst bij amvb worden bepaald welk bestuursorgaan bevoegd gezag zal zijn voor de omgevingsvergunning en welke bestuursorganen door middel van advies of instemming bij de besluitvorming betrokken zullen zijn. De voorgestelde gelaagde toedeling van bevoegdheden verhoudt zich daarmee slecht met de hiervoor geschetste uitgangspunten voor het te kiezen niveau van regelgeving.

De Afdeling adviseert erin te voorzien dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin zal zijn vastgelegd.

5.4 Monitoringsplicht

5.4.1 Bestuurslasten verbonden aan de monitoringsplicht

Artikel 20.1, eerste en derde lid, verplicht tot monitoring van iedere vastgestelde omgevingswaarde dan wel parameter voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De regering acht de monitoringsplicht een belangrijke schakel in de beleidscyclus. De Afdeling onderschrijft het belang van de beleidscyclus, maar plaatst enkele kanttekeningen bij de voorgestelde monitoringsplicht.

²⁵⁵ Artikel 5.10, derde lid.

²⁵⁶ Artikel 16.15, eerste lid.

²⁵⁷ Artikel 16.15, derde lid.

²⁵⁸ Artikel 16.16, eerste lid.

²⁵⁹ Zie ook de aanwijzingen 22 tot en met 24 en 26 van de Ar.

²⁶⁰ Zie ook aanwijzing 22 van de Ar.

²⁶¹ Zie ook aanwijzing 24 van de Ar.

Door welk bestuursorgaan en met welke methode gemonitord moet worden, kan volgens artikel 20.2, eerste lid, geregeld worden in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of een amvb waarin omgevingswaarden of andere parameters worden vastgesteld. Dit artikellid noch de toelichting daarop verduidelijken of een bestuursorgaan alleen zijn eigen omgevingswaarden of parameters moet monitoren of ook die van andere bestuursorganen. Het artikellid en de toelichting laten daardoor de mogelijkheid open dat bij amvb of omgevingsverordening aan provincies en gemeenten dan wel alleen aan gemeenten de verplichting wordt opgelegd, de door het Rijk of provincie vastgestelde omgevingswaarden te monitoren volgens een door het Rijk of provincie vastgestelde methode. Indien dit laatste het geval is, kan als gevolg van de monitoringsplicht een grote bestuurslast op provincies of gemeenten rusten. Uit het artikellid noch uit de toelichting daarop blijkt of de monitoring permanent moet plaatsvinden dan wel tijdelijk of steekproefsgewijs.

Het punt van de bestuurslasten is van belang gelet op artikel 111, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet en artikel 109, tweede lid, onder b, van de Provinciewet. Ingevolge deze bepalingen wordt het vaststellen van een plan of beleidsverslag niet gevorderd van gemeenten dan wel provincies, indien de bestuurslasten niet in redelijke verhouding staan tot de te verwachte baten of een aanzienlijk beslag leggen op de voor het betrokken beleidsterrein beschikbare middelen. Hiervoor is destijds door de wetgever in formele zin gekozen om de overvloed aan informatieverplichtingen voor provincies en gemeenten terug te dringen.²⁶² Hoewel een aantal verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie verplichten tot monitoring, van bijvoorbeeld de waterkwaliteit²⁶³, volgt uit deze regelgeving niet dat elke omgevingswaarde zou moeten worden gemonitord. Ook laten de richtlijnen en verordeningen veelal aan de lidstaten over volgens welke methode en met welke frequentie zij monitoren.

Voorts lijkt de voorgestelde monitoringsplicht haaks te staan op het streven van de regering naar vermindering van de bestuurslasten en het beperken van de interbestuurlijke informatievoorziening tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid.²⁶⁴

De Afdeling adviseert om de monitoringsplicht niet voor alle omgevingswaarden op te leggen en, voor zover hij al dan niet op basis van een verplichting voortvloeiend uit EU-regelgeving wordt opgelegd, alleen op te leggen voor door een bestuursorgaan zelf vastgestelde omgevingswaarden. Voorts adviseert de Afdeling aan het bestuursorgaan dat een monitoringsplicht opgelegd krijgt, zelf over te laten volgens welke methode gemonitord wordt en welke frequentie daarbij gehanteerd wordt. In elk geval, dient op grond van artikel 2 van de Fv-wet, te worden aangegeven wat de financiële gevolgen van de monitoringsplicht zijn voor provincies en gemeenten.

²⁶² Voorstel van wet van de leden Wiebenga en Te Veldhuis tot wijziging van de Provinciewet en de gemeentewet houdende algemene regeling inzake het opstellen van plannen en beleidsverslagen door besturen van provincies en gemeenten ten behoeve van het Rijk (Kamerstukken II 1986–87, 20 001, nr. 3, blz. 3).

²⁶³ Zie bijvoorbeeld artikel 8 van de Kaderrichtlijn water en artikel 11, tweede lid, van de Kaderrichtlijn mariene strategie.

²⁶⁴ In het Bestuursakkoord 2012–2 1015 (blz. 12) is de volgende passage opgenomen over interbestuurlijke informatievoorziening: «Er komen nieuwe spelregels om interbestuurlijke informatie te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid. Het gaat hierbij om alle typen informatie; in het kader van toezicht, financiën en beleid (monitors/statistieken). Uitgangspunt daarbij is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die medeoverheden aan de gemeenteraad, provinciale staten verstrekken».

5.4.2 Vergoeding kosten verslaglegging

Op grond van artikel 20.8, eerste lid, zorgt het bestuursorgaan dat belast is met de monitoring, voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring met inbegrip van de beoordeling daarvan. Op grond van artikel 110, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 108, derde lid, van de Provinciewet geldt een verplichting tot vaststelling van een beleidsverslag voor ten hoogste vier jaren, tenzij de wet anders bepaalt.²⁶⁵ Ingevolge deze bepalingen wordt het vaststellen van een beleidsverslag van een gemeente dan wel provincie niet gevorderd of gevraagd, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente dan wel provincie worden gecompenseerd.²⁶⁶ Uit het artikel noch de toelichting daarop kan de Afdeling opmaken hoe lang de verplichting tot vaststelling van een verslag geldt en of de regering wil afwijken van de termijn van vier jaren. Evenmin wordt in de toelichting aangegeven hoe de gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

5.5 Bijzondere omstandigheden

Bijzondere omstandigheden zijn plotseling optredende omstandigheden van incidentele aard die een tijdelijke of permanente aantasting van de leefomgeving kunnen veroorzaken. In hoofdstuk 19 worden bevoegdheden van (en verplichtingen voor) bestuursorganen in geval van «bijzondere omstandigheden» uit diverse bestaande wetten samengebracht.

De Afdeling maakt eerst een algemene opmerking over de omzetting van de bevoegdheden in hoofdstuk 19, en vervolgens opmerkingen over verschillende artikelen.

5.5.1 Verbreding toepassingsbereik en vereenvoudiging inzet bestaande bevoegdheden

In hoofdstuk 19 worden terecht bevoegdheden die voorheen in sectorale wetten waren opgenomen samengevoegd. Doordat zij onder de reikwijdte worden gebracht van het begrip de fysieke leefomgeving neemt het toepassingsbereik van de bevoegdheden toe, waardoor zij in meer situaties en sneller dan voorheen kunnen worden toegepast. De verbreding van het toepassingsbereik vindt als volgt plaats.

Toename van toepassingssituaties door:

- het loslaten van het subject «inrichting» uit bijvoorbeeld de Wm en het hanteren van het subject «activiteit».²⁶⁷ De verbreding leidt in een aantal gevallen tot onduidelijkheid over welke bevoegdheden in bepaalde situaties aan het bevoegd gezag toekomen en wie in bepaalde situaties de normadressaat is.
- bevoegdheden die voorheen alleen golden binnen het bereik van een bepaalde wet, bijvoorbeeld de Woningwet, een groter bereik te geven door opname in de Omgevingsrecht en het «veralgemeeniseren» van het betreffende artikel.

²⁶⁵ De omschrijving van beleidsverslag, in artikel 110, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet, te weten een schriftelijke rapportage betreffende het door het gemeentebestuur gevoerde beleid op een of meer beleidsterreinen dan wel op onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen of daartussen, komt overeen met hetgeen in artikel 20.8, eerste lid, aan verslaglegging wordt voorgeschreven.

²⁶⁶ Zie het vijfde lid van deze artikelen.

²⁶⁷ Zie ook de opmerkingen van de Afdeling hierover in § 3.2.5.

Vereenvoudigde inzet door:

- het schrappen van procedurele voorwaarden voor de toepassing van bevoegdheden.²⁶⁸
- het schrappen van inhoudelijke voorwaarden voor de toepassing van bevoegdheden.²⁶⁹

Deze punten worden hierna en in § 9.2 afzonderlijk besproken.

In geval van bijzondere omstandigheden wordt als gevolg van bovenstaande wijzigingen de bestuurlijke afwegingsruimte voor bestuursorganen sterk verruimd. Op zich geven bijzondere omstandigheden reeds nu aanleiding voor ruimere bevoegdheden, maar uit de toelichting blijkt niet waarom de bestuurlijke afwegingsruimte bij de toepassing van bestaande bevoegdheden door het samenvoegen in de Omgevingswet groter zou moeten worden. De cumulatie van bovengenoemde wijzigingen leidt tot een verbreding van de bevoegdheden en maakt de inzet daarvan eenvoudiger, hetgeen te zeer ten koste gaat van de rechtszekerheid en de rechtspositie van burgers en bedrijven.

De Afdeling adviseert het hoofdstuk op het cumulatieve effect van de verschillende wijzigingen te bezien en het op onderdelen zo nodig aan te passen.

5.5.2 Bevoegd gezag archeologische vondst

Ingevolge artikel 19.8, eerste en tweede lid, wordt het college van B&W aangemerkt als het bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, tenzij het een archeologisch toevalsvondst van regio-overstijgend belang betreft. In dit laatste geval is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) bevoegd gezag. Op grond van paragraaf 9 van de Monumentenwet 1988 is de Minister van OC&W primair bevoegd. Volgens de toelichting sluit de verschuiving van de bevoegdheid naar het college van B&W aan bij diens zorg voor het bodemarchief, bij de centrale rol van de gemeente op het terrein van de fysieke leefomgeving én bij het voornemen om in het kader van deze wet de gemeente over de gehele linie van het archeologische bestel bevoegd te maken, inclusief de archeologische rijksmonumenten.²⁷⁰ Ingevolge artikel 58, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is de Minister ook financieel verantwoordelijk voor de schadeloosstelling van degene die een archeologische vondst heeft verricht dan wel degene die rechthebbende is ten aanzien van het betreffende terrein. Uit de toelichting blijkt niet of deze financiële verantwoordelijkheid ook verschuift naar het college van B&W en, indien dit laatste het geval is, op welke wijze de financiering daarvan, plaatsvindt.

De Afdeling adviseert, in het licht van artikel 2 van Fv-wet, de schadeloosstelling in het voorstel te regelen en de berekening van de financiële gevolgen daarvan in de toelichting op te nemen.

²⁶⁸ De procedurele voorschriften uit de artikelen 49 en 50 van de Wet luchtverontreiniging (zoals het van tevoren horen van de inspecteur, voordat de commissaris van de Koning regels mag stellen bij besluit) worden *misschien* geregeld in de amvb op basis van artikel 16.79 (aldus de toelichting bij artikel 19.12).

²⁶⁹ De inhoudelijke voorwaarden voor het treffen van maatregelen, zoals nu geregeld in artikel 17.1, tweede lid, van de Wm, zijn niet overgenomen in artikel 19.15. Daardoor vervalt het getrapte stelsel (bevoegdheid mocht pas worden toegepast indien de (doorgaans door de veroorzaker te treffen) maatregelen onvoldoende waarborgen bieden) en hoeft het bevoegd gezag niet meer te bewijzen dat er sprake is van direct gevaar voor de menselijke gezondheid of aanmerkelijke gevolgen voor het milieu.

²⁷⁰ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 19.8.

5.5.3 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste

Op grond van artikel 19.18, eerste lid, stelt de Minister die het aangaat, in overeenstemming met andere Ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste uitvoering kan worden gegeven. Het voorgestelde artikel 19.18 is een omzetting van de huidige artikelen 101a en 102 van de Woningwet, die in werking kunnen treden bij besluit van de Minister-President. De wijzigingen in artikel 19.18 ten opzichte van de huidige artikelen leiden tot verruiming van (het toepassingsbereik van) de bevoegdheid, omdat:

- in artikel 102 en 103 de Minister van lenM leidend is en in de nieuwe regeling dat elke Minister kan zijn die een schaarste aangaat;
- er geen omschrijving meer is van de productiemiddelen waaraan schaarste moet bestaan; in artikel 101a moest er schaarste bestaan of dreigen te ontstaan aan arbeidskrachten, geld of materialen voor de bouw;
- voorheen bij plan op basis van voorschriften in een amvb prioriteiten konden worden gesteld, hetgeen nu bij ministeriële regeling mogelijk wordt.

Het gevolg van deze verruiming is dat bij welke schaarste dan ook, de Minister die de schaarste aangaat, in overeenstemming met andere Ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling, kan bepalen aan welke projecten voorrang wordt gegeven. De keerzijde van de prioritering is dat aan andere projecten dan geen uitvoering wordt gegeven. De toelichting bij dit artikel beschrijft de toepassing van de bevoegdheid bij schaarste aan middelen voor de bouw, maar artikel 19.18, eerste lid, spreekt alleen over schaarste (in het algemeen).

De Afdeling acht het voorstel een aanmerkelijke uitbreiding van de bevoegdheden van Ministers en adviseert in de toelichting een dragende motivering daarvoor op te nemen dan wel artikel 19.18 in overeenstemming te brengen met de huidige regeling in de Woningwet.

5.5.4 Landsverdediging

Op grond van dit artikel zijn de Minister van lenM en de Minister die het aangaat bevoegd om, bij koninklijk besluit, te bepalen dat de Omgevingswet niet van toepassing is op een bij dat besluit aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging. Volgens de artikelsgewijze toelichting zal het artikel slechts in uitzonderingsgevallen worden toegepast.

a. Noodzaak bevoegdheid

De noodzaak van het artikel wordt niet toegelicht, noch in het algemene deel noch in het artikelsgewijze deel. De Afdeling acht de onderbouwing van de noodzaak wel van belang, wegens de verregaande bevoegdheid die aan de Minister van lenM en de Minister die het aangaat toekomt. De Afdeling mist in de toelichting evenzeer een duiding van de nieuwe bevoegdheid ten opzichte van bestaande bevoegdheden op basis van het voorstel zelf, bijvoorbeeld de bevoegdheid voor de Minister van lenM of de Minister die het aangaat om bij projectbesluit af te kunnen wijken van bestaande regels dan wel de bevoegdheid van de beheerder om bij gevaar voor natte waterstaatswerken en zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, te mogen afwijken van wettelijke voorschriften.²⁷¹ Of ten opzichte van bestaande bevoegdheden op basis van andere wetten, zoals de bevoegdheid voor het militair gezag om af te wijken van algemeen verbindende voorschriften, in de Oorlogswet voor Nederland.²⁷²

²⁷¹ Zie artikel 5.33 en artikel 5.34, derde en vierde lid, of artikel 19.15, eerste lid.

²⁷² Zie bijvoorbeeld artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland.

De Afdeling adviseert in de toelichting een dragende motivering op te nemen voor de noodzaak van dit artikel.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Voorwaarden voor toepassing bevoegdheid

Aan de toepassing van soortgelijke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld geregeld in de artikel 19.17 of artikel 1 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, worden zware procedurele voorwaarden gesteld. Zo dient een dergelijk koninklijk besluit geplaatst te worden in het Staatsblad²⁷³, dient er mededeling van te worden gedaan aan de beide kamers van de Staten-Generaal²⁷⁴, of dient onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te worden gezonden.²⁷⁵ Dergelijke voorwaarden zijn niet opgenomen in artikel 19.19. Evenmin wordt het begrip «landsverdediging» nader omschreven in de toelichting, waardoor bijvoorbeeld niet duidelijk is wanneer deze bevoegdheid mag worden toegepast, alleen in oorlogstijd of ook in vreedstijd. De Afdeling constateert dat op deze wijze aan de toepassing van de bevoegdheid geen procedurele noch inhoudelijke voorwaarden worden gesteld.

De Afdeling adviseert aan de toepassing van de bevoegdheid zowel procedurele als inhoudelijke voorwaarden te stellen, waardoor tot uitdrukking wordt gebracht dat het om uitzonderingsgevallen gaat. Zij adviseert artikel 19.19 daarvoor aan te passen.

5. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

5.1 Subsidiariteitsbeginsel

In artikel 2.3 is het subsidiariteitsbeginsel opgenomen. De provincies respectievelijk het Rijk moeten dit beginsel toepassen bij de uitoefening van een bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling van die bevoegdheid is bepaald. Voordat op de opmerkingen van inhoudelijke en wetstechnische aard van de Afdeling over dit artikel in te gaan worden hierna de overwegingen waarom dit subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel is opgenomen toegelicht.

Met de zorg voor de fysieke leefomgeving, die uit artikel 21 van de Grondwet voortvloeit, zijn de gemeenten, waterschappen (met inachtneming van de Waterschapswet), de provincies en het Rijk allen belast. De overheidszorg voor de fysieke leefomgeving krijgt vorm door het uitoefenen van taken en bevoegdheden door de bestuursorganen van die openbare lichamen of onder hun verantwoordelijkheid door andere organisaties of personen. Deze overheidsinstanties staan met elkaar voor de opdracht om een doelmatige en doeltreffende bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen. Dit doen ze in onderlinge afstemming en samenwerking en vanuit een onderlinge gelijkwaardigheid.

Voor de onderlinge taakverdeling over de verschillende bestuurslagen geldt binnen ons staatsrechtelijk bestel het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering in handen is van het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Daarbij geldt voor de relatie Rijk – provincie – gemeente een subsidiariteitsbeginsel dat is verwoord in de Provinciewet (artikel 115, tweede lid) en de Gemeentewet (artikel 117, tweede lid). Dit subsidiari-

²⁷³ Zie artikel 1, derde lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

²⁷⁴ Zie artikel 2 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

²⁷⁵ Zie artikel 1, tweede lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

teitsbeginsel houdt in dat indien een onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behartigd, dit gedaan kan worden door de provincie of het Rijk. Voor het regionale waterbeheer geldt op grond van de Waterschapswet dat deze taak is belegd bij de waterschappen, organisaties van functioneel bestuur.

Het meest geschikte niveau voor de beleidsbepaling en beleidsuitvoering is in beginsel de gemeente als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de gemeente. Die voorkeur voor het decentrale niveau houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden. Daarmee hebben ze vaak ook meer mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen. Dit sluit bovendien aan bij het Europees handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa²⁷⁶. Het Rijk en de provincies respecteren dit door uit te gaan van het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij». Het wetsvoorstel is vanuit dit beginsel opgebouwd. Het betekent dat de gemeente als eerste «aan de lat staat» bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen die in artikel 1.3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit element is expliciet in artikel 2.3 verwoord.

In de praktijk blijkt het voor een aantal onderwerpen nodig dat het Rijk of de provincies randvoorwaarden stellen aan de gemeentelijke zorg voor de leefomgeving of die zorg overnemen. In hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel is daarom een deel van deze zorg reeds wettelijk toegedeeld als specifieke (beheer)taken. Ook in andere hoofdstukken van het wetsvoorstel zijn al taken en bevoegdheden aan de bestuursorganen van provincies en het Rijk toegedeeld. Bij die toedeling wordt het subsidiariteitsbeginsel door de wetgever gehanteerd. Artikel 2.3 is in die artikelen dan ook niet van toepassing verklaard. Het voorstel voor de Omgevingswet gaat aldus uit van vier overheden: gemeente, waterschap, provincie en Rijk, die elk een eigen rol op het terrein van de fysieke leefomgeving hebben.

Het is niet mogelijk om op voorhand voor alle gevallen vast te stellen welk bestuursorgaan waarvoor verantwoordelijk moet zijn. Dit is deels ook afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. In veel gevallen kan het subsidiariteitsbeginsel daarom pas worden toegepast bij het uitoefenen van een bevoegdheid door het Rijk of de provincie. Artikel 2.3 bevat daartoe de door het Rijk of de provincie te maken subsidiariteitsafweging. Dit artikel geeft de twee argumenten die het Rijk of een provincie mogen hanteren bij het besluit om een bevoegdheid uit te oefenen en daarmee een deel van de zorg voor de fysieke leefomgeving over te nemen. Het eerste argument dat gehanteerd mag worden is dat de uitoefening van de bevoegdheid door de provincie of het Rijk nodig is met het oog op een provinciaal belang of een nationaal belang, omdat dat belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen respectievelijk de provinciebesturen kan worden behartigd. Het tweede argument dat gehanteerd mag worden is dat de uitoefening van de bevoegdheid door de provincie of het Rijk nodig is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden krachtens de voorgestelde wet, of omdat EU-regels eigenlijk geen andere vorm toestaan.

²⁷⁶ Handvest van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63, goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, Stb. 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991. Het Handvest bevat bepalingen over de rechten en bevoegdheden van lokale overheden en strekt er toe de autonomie / besluitruimte van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen.

Het subsidiariteitsbeginsel, dat ook al op grond van de Gemeente- en Provinciewet geldt, noopt provincies en Rijk ertoe de uitoefening van een taak of bevoegdheid te motiveren. Daarmee benadrukt het wetsvoorstel expliciet een terughoudende rol van Rijk en provincies in de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving.

5.1.1 Begrippen gemeente- en regio-overstijgend

Zoals de Afdeling terecht vaststelt, is met de introductie van de begrippen gemeenteoverstijgend en regio-overstijgend belang geen substantiële inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van wat er onder andere in de Wro, Wet milieubeheer en Wabo met de begrippen provinciaal en nationaal belang wordt beoogd. De Afdeling constateert dat in de toelichting de onderbouwing van de noodzaak van de nieuwe begrippen ontbreekt. De Afdeling plaatst tevens vraagtekens bij de neutraliteit van de omzetting met deze nieuwe begrippen. De Afdeling geeft aan dat in de toelichting het begrip gemeenteoverstijgend is toegelicht als gemeenteoverstijgend, bovenlokaal en regionaal en het begrip regio-overstijgend is toegelicht als bovenregionaal (provinciaal) en nationaal. De Afdeling geeft aan dat de begrippen en toelichting ruimte laten voor uiteenlopende interpretatie wat zou kunnen leiden tot een inperking of juist verruiming van de bevoegdheden van provincie en Rijk. Uit deze opmerkingen van de Afdeling en uit het overleg dat over deze terminologie is gevoerd heb ik opgemaakt dat deze nieuwe begrippen vragen oproepen. Dat acht ik ongewenst en daarom heb ik deze begrippen in het wetsvoorstel vervangen door de begrippen «provinciaal belang» en «nationaal belang». Daarmee wordt aangesloten bij bestaande wetgeving, zodat de jurisprudentie over deze begrippen kan worden voortgezet en onzekerheden over de interpretatie van deze begrippen kunnen worden voorkomen.

5.1.2 Alternatieve opsomming onderdelen a en b

De Afdeling merkt terecht op dat de formulering van artikel 2.3 nog niet volledig in overeenstemming is met de artikelen 117, tweede lid, Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, Provinciewet. Naar aanleiding van het advies is de formulering van artikel 2.3 aangepast en met die artikelen in overeenstemming gebracht.

Het woordje «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid, is gehandhaafd. Hoofdrede hiervoor is dat met onderdeel b van het tweede en derde lid beoogd wordt tot uitdrukking te brengen dat de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid kunnen uitoefenen vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheids-oogmerk. Voorbeelden van deze doelmatigheids- en doeltreffendheids-overwegingen zijn het bieden van een gelijk beschermingsniveau aan burgers en het bieden van een gelijk speelveld voor deelnemers aan het handelsverkeer in Nederland. Deze overwegingen liggen thans ten grondslag aan de bouwregelgeving, de regels over diverse activiteiten in het Activiteitenbesluit milieubeheer, etc.

Daarnaast is in het wetsvoorstel – net als in de huidige wetgeving – een aantal taken met een provincieoverstijgend of gemeenteoverstijgend karakter toegekend aan een bepaald bestuursorgaan. Indien dat bestuursorgaan met het oog op de uitvoering van die wettelijke taak gebruik maakt van een bevoegdheid, zoals de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels, het geven van een instructie of het nemen van een projectbesluit, dan hoeft niet opnieuw te worden beoordeeld of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang, maar zullen overwegingen omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid aan de toepassing van bevoegdheden ten grondslag liggen.

In dit artikel is verder voor alle onderdelen bepaald dat de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen van de provincie en het Rijk «nodig moet zijn» met het oog op de genoemde belangen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de toepassing proportioneel moet zijn in verhouding tot het daarmee te dienen doel.

Aan het artikel is ook een nieuw eerste lid toegevoegd dat tot uitdrukking brengt dat, tenzij bij deze of een andere wet, zoals de Waterschapswet, daarover andere regels zijn gegeven, de gemeente de eerst aangewezen overheidsinstantie is voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet. Tot slot is volledigheidshalve in een nieuw vierde lid tot uitdrukking gebracht dat voor het niet gemeentelijk en provinciaal ingedeelde gebied, de taken en bevoegdheden worden uitgeoefend door bestuursorganen van het Rijk.

5.1.3 Toepassingsbereik subsidiariteitsbeginsel

In diverse artikelen van het wetsvoorstel is de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel bij het gebruik en de uitoefening van een bevoegdheid voorgeschreven. De Afdeling adviseert het subsidiariteitsbeginsel ook te verbinden aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en programma's.

Zoals in paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting is aangegeven gaat het wetsvoorstel uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. Aan de toepassing van de normstellende bevoegdheden van provincie en Rijk is in het wetsvoorstel de opdracht tot inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel verbonden. De omgevingsvisie en de programma's binden in principe alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (net zoals de huidige structuurvisie of andere planfiguren die in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel opgaan). Het subsidiariteitsbeginsel dient naar mijn mening slechts in acht te worden genomen daar waar het bestuursorgaan door de toepassing van bevoegdheden, de zorg voor aspecten of onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuursorganen. Van toepassingverklaring van het subsidiariteitsbeginsel is daarom bij «zelfbindende» documenten zoals omgevingsvisies en programma's niet aan de orde. Het feit dat doelstellingen die kenbaar zijn uit beleidsdocumenten blijkens de jurisprudentie van de bestuursrechter van belang worden geacht voor de beoordeling of er sprake was van een provinciaal belang doet daar niet aan af. Bij de toepassing van een bevoegdheid waarbij de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is verplicht, kan voor de motivering daarvan slechts geput worden uit, of verwezen worden naar een omgevingsvisie of programma van het betreffende bestuur, voor zover die visie of dat programma een afweging over subsidiariteit en proportionaliteit bevat, die de inzet van de betreffende bevoegdheid rechtvaardigt.

5.2 Instructiebesluit

In dit onderdeel van het advies gaat de Afdeling in op de verhouding van de bevoegdheid tot het geven een instructie door Rijk en provincie, en het stelsel van het generieke toezicht.

In lijn met het advies wordt in de memorie van toelichting nader ingegaan op deze verhouding. Naar aanleiding van het advies is verduidelijkt dat de instructie uitdrukkelijk niet als interbestuurlijk toezichtsinstrument kan worden gezien. Aangegeven is dat de instructie is bedoeld voor de coördinatie van de overheidszorg op die onderwerpen waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid of nauw verbonden verantwoordelijkheden, voor de verwezenlijking van provinciale of nationale belangen en voor een proactieve sturing of beleidsdoorwerking. Dit sluit aan bij het

standpunt van de commissie Oosting ter zake van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de Wro. De commissie Oosting heeft in haar advies aangegeven de proactieve aanwijzing te zien als een bijzondere vorm van co-beleidsvoering en niet als een interbestuurlijk toezichtsinstrument. De keuze die is gemaakt bij het voorliggende wetsvoorstel ligt in de lijn van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit advies: «De proactieve aanwijzingsbevoegdheden van artikel 4.2 (provincie) en 4.4 (Rijk) Wro blijven in stand omdat deze volgens het advies (blz. 80) niet zozeer als IBT-instrument moeten worden gezien maar veeleer als co-beleidsvoering en in het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening een nuttige rol vervullen.» Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven dient de instructie, zoals deze nu in het wetsvoorstel is opgenomen, beschouwd te worden als een met de proactieve aanwijzingsbevoegdheden uit Wro en Waterwet vergelijkbare bevoegdheid. Die instructie strekt mede tot vervanging van de aanwijzing van stads- en dorpsgezichten als beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in artikel 35 van de Monumentenwet 1988.

In paragraaf 4.16.2 van de memorie van toelichting is de redengeving voor opname van de provinciale interventiebevoegdheden toegelicht. De reden voor opname van deze bevoegdheden in het wetsvoorstel is het feit dat een vernietiging door de Kroon, als de belangen van de provincie in het geding zijn, niet goed passend wordt geoordeeld voor het terrein van de fysieke leefomgeving. Bij een provinciaal verzoek tot vernietiging dient de Kroon immers een eigenstandige belangenafweging te maken. De Kroon treedt daarmee in de zelfstandige beleidsruimte van provincies om de belangen in de fysieke leefomgeving te bepalen en te wegen ten opzichte van de andere belangen. Dat acht ik ongewenst. Om de provincies bij de uitoefening van hun zelfstandige taken ten aanzien van de fysieke leefomgeving voldoende doorzettingsmacht en slagkracht te bieden, voorziet het wetsvoorstel daarom niet alleen in de proactief inzetbare bevoegdheden tot het stellen van instructieregels en het geven van een instructie, maar ook in door de provincies zelfstandig uit te oefenen reactieve bevoegdheden, in de vorm van bijzondere betrokkenheid bij het omgevingsplan (artikel 16.20) en instemming bij de omgevingsvergunning (artikel 16.15).

5.2.1 Toezicht provincie

a. Noodzaak instructiebevoegdheid

De Afdeling merkt op dat de bestaande aanwijzingsbevoegdheid van de provincie uit de Wro beperkter van opzet is, zowel wat de voorwaarde voor toepassing betreft als wat het subject van de aanwijzing betreft. Dit is volgens de Afdeling opmerkelijk, omdat uit twee rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving over de werking van de Wet ruimtelijke ordening, blijkt dat de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de jaren 2008 tot en met 2010 geen enkele keer is toegepast door de provincies.

De instructiebevoegdheid, zoals in de memorie van toelichting en hiervoor is aangegeven, geldt niet alleen als opvolger van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid uit de Wro, maar ook als opvolger van de aanwijzingsbevoegdheden uit de Waterwet en het besluit tot aanwijzing van een beschermd stads- of dorpsgezicht op grond van de Monumentenwet 1988. Dit betekent dat de instructiebevoegdheid de opvolger vormt voor die besluiten binnen het huidige omgevingsrecht die ertoe strekken om een aan een ander bestuursorgaan in (vrij) medebewind gegeven taak of bevoegdheid verder te concretiseren of in te kaderen.

De instructie onderscheidt zich van de bevoegdheid om instructieregels te geven doordat instructies niet bedoeld zijn voor een seriële toepassing

door meerdere bestuursorganen. In dat geval dient gebruik te worden gemaakt van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels. De instructie heeft ten opzichte van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels het voordeel van een kortere procedure en snellere werking. Deze versnelling is te rechtvaardigen doordat de instructie een beperktere werking heeft en uitsluitend is bedoeld voor die gevallen dat de instructie door één of een zeer beperkt aantal bestuursorganen moet worden uitgevoerd. De instructie vormt door deze eigenschappen een waardevolle bevoegdheid voor proactieve sturing in die gevallen dat snel handelen of beslissen vereist is. Dit verschil tussen instructies en instructieregels is in de memorie van toelichting al toegelicht en is naar aanleiding van het advies van de Afdeling ook in de wettekst tot uitdrukking gebracht (artikel 2.35, eerste lid).

Anders dan de Afdeling ben ik van mening dat de instructiebevoegdheid van de provincie niet besloten ligt in de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, zoals die in de Gemeentewet en Waterschapswet is opgenomen. Een besluit tot indeplaatsstelling kan pas worden genomen indien sprake is van «het niet of niet naar behoren nemen van een krachtens een wet gevorderde beslissing dan wel het niet naar behoren verrichten van een krachtens een wet gevorderde handeling of anderszins het niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen van een bij of krachtens een wet gevorderd resultaat». Beknopter geformuleerd: voordat de provincie een besluit kan nemen tot indeplaatsstelling dient er sprake te zijn van taakverwaarlozing. De in het wetsvoorstel opgenomen provinciale instructiebevoegdheid is echter niet bedoeld om toegepast te worden bij taakverwaarlozing. De bevoegdheid is, zoals hiervoor aangegeven, een bijzondere vorm van co-beleidsvoering en beleidsdoorwerking. Om te voorkomen dat de instructie wordt gebruikt als alternatief voor het generieke interbestuurlijke interventie-instrumentarium uit de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet is voor de provinciale instructie in het tweede lid van artikel 2.33 van het wetsvoorstel de toepassing van de instructie uitgesloten indien gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke interventie-instrumentarium. Voor de instructie van het Rijk is in een vergelijkbare regeling voorzien. In de memorie van toelichting is dit toegelicht.

Instructies die op grond van het wetsvoorstel worden gegeven omvatten, anders dan een besluit tot indeplaatsstelling, juist de krachtens de wet gevorderde beslissing, handeling of resultaat. Zij strekken er toe om de in het wetsvoorstel in algemene zin toegedeelde taken of bevoegdheden verder te concretiseren en scheppen dus een nieuwe rechtsplicht voor het bestuursorgaan tot wie zij zijn gericht. Dan hoeft er dus geen sprake te zijn van taakverwaarlozing. Op het moment dat niet of niet naar behoren uitvoering is gegeven aan een instructie kan er sprake kan zijn van taakverwaarlozing of een voor vernietiging door de Kroon vatbaar besluit. De indeplaatsstellingsbevoegdheid kan dan ook niet als een alternatief voor de instructiebevoegdheid worden beschouwd. Artikel 2.33 kan niet worden gemist.

Wel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de reikwijdte van de provinciale instructiebevoegdheid ingeperkt. Op de toepassing van deze bevoegdheid is allereerst artikel 2.3, tweede lid, van toepassing. Daarnaast worden de belangen waarvoor deze bevoegdheid kan worden gebruikt ingeperkt tot de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Hiermee komt de instructie naar strekking en reikwijdte in grote mate overeen met de aanwijzingen die thans zijn geregeld in artikel 4.2 van de Wro en artikel 3.12 van de Waterwet.

b. Andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving

Het advies van de Afdeling om te verduidelijken wat onder «het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» wordt verstaan, is overgenomen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» die doelstellingen bedoeld worden die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel, door de bestuursorganen die zijn belast met taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, worden geformuleerd en die geen omgevingswaarde zijn. Dat betekent dat deze doelstellingen een nadere uitwerking zijn van de maatschappelijke doelen van de wet zoals geformuleerd in artikel 1.3. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Deze doelstellingen voor de fysieke leefomgeving behoeven overigens niet per se te blijken uit de omgevingsvisie. De omgevingsvisie dient de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik en beheer van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid te bevatten. De omgevingsvisie is daarmee een integrale visie met de strategische hoofdkeuzen van het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De omgevingsvisie is dus niet een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. De omgevingsvisie bevat vanwege de zorg voor de fysieke leefomgeving van gemeente, provincie of Rijk vanuit een integrale benadering de strategische hoofdkeuzen. Dit impliceert dat deze de meer algemene beleidsdoelstellingen zal omschrijven. Bestuursorganen zullen deze algemene doelstellingen op verschillende plaatsen verder concretiseren of uitwerken. Dit kan gebeuren bij een programma, waarin het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt uitgewerkt, maar bijvoorbeeld ook in (de toelichting bij) de omgevingsverordening, het omgevingsplan of de algemene maatregel van bestuur waarin regels worden gesteld met als doel om een bepaalde doelstelling voor de fysieke leefomgeving te (helpen) bereiken.

Samenvattend kan gezegd worden dat de «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van overheden. Deze doelstellingen voor de fysieke leefomgeving krijgen uitsluitend een bindende werking richting andere overheden of burgers en bedrijven indien om deze doelstellingen te bereiken juridisch bindende regels worden gesteld. Dat laat overigens onverlet dat, indien een bestuursorgaan doelstellingen voor de fysieke leefomgeving heeft geformuleerd in een document dat zelf geen juridische binding van andere partijen tot gevolg heeft, zoals de omgevingsvisie, andere bestuursorganen, waar mogelijk, daar wel rekening mee moeten houden. Dit volgt uit artikel 2.2, eerste lid.

5.2.2 Toezicht Rijk

Zoals in paragraaf 5.2.1, onder a, is beschreven strekken instructies er toe om de in het wetsvoorstel in algemene zin toegedeelde taken of bevoegdheden verder te concretiseren of in te perken. De taakverwaarlozingsregelingen uit de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet evenals de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten kunnen worden ingezet als door een bestuursorgaan niet of niet op de juiste wijze aan een rechtsplicht is voldaan. Voordat deze regelingen kunnen worden ingezet dient er dus sprake te zijn van een geschonden rechtsplicht. Dat kenmerkt het verschil tussen de taakverwaarlozingsregelingen en de provinciale- en rijksinstructiebevoegdheid. Het feit dat het Rijk onder de Wro tot nu toe slechts in een beperkt aantal gevallen gebruik heeft gemaakt van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid kan naar mijn oordeel niet worden gezien als een indicatie voor een gebrek aan meerwaarde van instructies ten opzichte van instructieregels. Juist in die gevallen dat een rechtsplicht slechts eenmalig (met inbegrip van doorlopend) en niet serieel dient te

gelden ligt de inzet van de instructiebevoegdheid voor de hand. Dat is in het verleden, zij het in een beperkt aantal gevallen, ook zo beoordeeld. Op grond hiervan meen ik dat ook artikel 2.34 niet kan worden gemist. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de reikwijdte van de instructiebevoegdheid van het Rijk op vergelijkbare wijze als bij de provinciale instructiebevoegdheid ingeperkt. Hiermee komt de instructie van het Rijk naar strekking en reikwijdte in grote lijnen overeen met de aanwijzingen die thans zijn geregeld in artikel 4.4 van de Wro en artikel 3.13 van de Waterwet en wordt de aanwijzing uit de artikelen 35 en 36 van de Monumentenwet 1988 voortgezet.

De Afdeling geeft verder in overweging te regelen dat de instructie alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in verband met diens coördinerende taak op grond van artikel 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet, en in overeenstemming met de wettelijke procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht. Een verwerking van dit onderdeel van het advies in het wetsvoorstel zou passend zijn geweest wanneer de instructie zou kunnen worden gezien als een bevoegdheid in het kader van interbestuurlijk toezicht. Omdat de instructie, zoals in paragraaf 5.2 is aangegeven, niet dat karakter heeft maar is bedoeld als proactief instrument voor de coördinatie van de overheidszorg ter zake van de fysieke leefomgeving, is dit element van het advies niet overgenomen.

5.3 Gelaagde toedeling van bevoegdheden tot verlening omgevingsvergunningen

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel zo aangepast dat de hoofdregel voor de toedeling van het bevoegd gezag voor vergunningverlening op wetsniveau inzichtelijk is gemaakt en dat tevens sturing wordt gegeven aan de uitvoeringsregelgeving. De hoofdregel is dat de gemeente bevoegd gezag is. Voor enkelvoudige aanvragen zijn de uitzonderingen daarop in het voorstel limitatief opgesomd, zoals de bevoegdheden van waterbeheerders voor wateractiviteiten of provincies voor enkele milieubelastende activiteiten. Ook voor meervoudige aanvragen is de toedeling van het bevoegd gezag nader geduid. Door opname van de hoofdregel in de wet en het nader regelen van de uitzonderingen in de uitvoeringsregelgeving is voorzien in een goede balans tussen inzichtelijkheid op wetsniveau en uitwerking op maat.

5.4 Monitoringsplicht

5.4.1 Bestuurslasten verbonden aan de monitoringsplicht

Monitoring is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus. Als er geen inzicht is in de mate waarin aan een omgevingswaarde voldaan wordt, kan er niet gestuurd worden op het bereiken daarvan. De intensiteit van monitoring kan vanzelfsprekend omlaag wanneer ruimschoots wordt voldaan aan de omgevingswaarde, maar volledig achterwege laten zal in geen enkel geval toelaatbaar zijn. Zo bepaalt de kaderrichtlijn water dat monitoring eenmaal per drie stroomgebiedsbeheerplannen – dus eenmaal per 18 jaar – uitgevoerd wordt als is aangetoond dat het betrokken waterlichaam een goede toestand heeft bereikt en uit de beoordeling van de gevolgen van menselijke activiteiten niet is gebleken dat de gevolgen voor het waterlichaam zijn veranderd. Bij zeer lage concentraties onder de onderste beoordelingsdrempel kan volgens de richtlijn luchtkwaliteit worden volstaan met ramingen, maar ook dan is er dus een vorm van monitoring.

Bij de wettelijke verplichte omgevingswaarden voor waterkwaliteit en waterveiligheid is nu al de praktijk dat de monitoring een collectieve inspanning is van de bestuursorganen. Het zou gezien de verantwoordelijkheden onwenselijk zijn dat het Rijk de monitoring van de waterkwaliteit in regionale wateren of de monitoring van de staat van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij waterschappen zou overnemen van de waterschappen. Wel stelt de EU voor waterkwaliteit respectievelijk het Rijk voor waterveiligheid eisen aan de inhoud en kwaliteit van de monitoring. Vrijlaten van de meet- of rekenmethoden zou ertoe leiden dat de normsteller geen controle heeft over de naleving. Dit is voor Europese normen niet mogelijk vanwege de soms zeer specifieke richtlijnverplichtingen en vanuit het toezicht is variatie in de wijze van monitoring van de omgevingswaarden voor waterveiligheid ook niet gewenst. Het wetsvoorstel biedt daarom de grondslagen om de praktijk te continueren dat in dit soort gevallen decentrale bestuursorganen de monitoring uitvoeren en de daaruit voortkomende gegevens beschikbaar stellen aan – meestal – een rijksdienst. Mocht bij de uitwerking van algemene maatregelen van bestuur gekozen worden voor het vaststellen van nieuwe omgevingswaarden of het verleggen van monitoringstaken naar het decentraal bestuur, dan heeft dat zoals de Afdeling terecht constateert gevolgen voor de bestuurslasten. Paragraaf 4.20 van de toelichting is op dit punt aangevuld.

Opgemerkt zij dat de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet ook kwantitatieve normen kunnen bevatten die geen omgevingswaarde zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om waarden die onderdeel vormen van een instructieregel, een beoordelingsregel voor vergunningen of algemene regel, die zo is geformuleerd dat in gangbare situaties geen oog hoeft te worden geslagen op de cumulatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de genomen beslissingen of toegelaten activiteiten. Dergelijke waarden kunnen onder de huidige Wet milieubeheer wel een milieukwaliteitseis zijn, maar zijn onder de voorgestelde Omgevingswet geen omgevingswaarde.

5.4.2 Vergoeding kosten verslaglegging

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de termijn en de vergoeding van de kosten van een monitoringsverslag en de relatie met het beleidsverslag in de Provincie- en Gemeentewet. Het verslag van monitoring is geen beleidsverslag, maar slechts een verslag over de feitelijke situatie, met inbegrip van een beoordeling daarvan. De toelichting op de nota van wijziging bij de Gemeentewet, waarin het begrip «beleidsverslag» is geïntroduceerd, stelt hierover het volgende: «Onder het begrip beleidsverslag vallen niet de verslagen die alleen een kwantitatieve gegevensverstrekking inhouden, zoals bestedingsverslagen.» (Kamerstukken II 1987/88, 19 403, nr. 8). De verslagverplichting is permanent, wel kan zoals boven beschreven de frequentie van monitoring en daarmee ook de frequentie van verslaglegging worden aangepast aan de ernst van de problematiek. Vanzelfsprekend is de Financiële verhoudingswet van toepassing als een algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet zou leiden tot (nieuwe) verslagverplichtingen voor gemeenten of provincies. De memorie van toelichting is, zoals boven vermeld, op dit punt aangevuld.

5.5 Bijzondere omstandigheden

5.5.1 Verbreding toepassingsbereik en vereenvoudiging inzet bestaande bevoegdheden

De Afdeling constateert dat door bevoegdheden in bijzondere omstandigheden uit diverse sectorale wetten samen te brengen in het voorstel voor de Omgevingswet het toepassingsbereik daarvan toeneemt, waardoor

deze bevoegdheden in meer situaties dan voorheen kunnen worden toegepast. Voorts stelt de Afdeling dat die bevoegdheden ook sneller dan voorheen kunnen worden toegepast, doordat inhoudelijke en procedurele voorwaarden voor toepassing zijn geschrapt.

Een verbreding van het toepassingsbereik is een logisch gevolg van integratie van deze bevoegdheden onder de reikwijdte van het begrip «de fysieke leefomgeving». Zonder deze integratie zou een bundeling van bevoegdheden in één hoofdstuk geen meerwaarde hebben ten opzichte van de huidige situatie, waarin diverse sectorale wetten elk een eigen regime kennen en eigen criteria hanteren. In die zin is een breder toepassingsbereik ook uitdrukkelijk beoogd. Er zijn immers geen onderdelen van «de fysieke leefomgeving» waarbij zich geen bijzondere omstandigheden of calamiteiten kunnen voordoen en dus op voorhand geen behoefte zou zijn aan een bevoegdheid om spoedeisende maatregelen op te leggen of uit te laten voeren ter voorkoming of beperking van schade aan dat aspect van de leefomgeving.

Hetzelfde kan worden opgemerkt voor de bundeling en integratie van de inhoudelijke en procedurele waarborgen. Bij die integratie is bezien of specifieke voorwaarden uit de sectorale wetten zich leenden voor algemene toepassing of bij nader inzien als overbodig kunnen worden beschouwd. De Afdeling attendeert in dit kader bijvoorbeeld op het procedurevoorschrift uit de artikelen 49 en 50 van de Wet luchtverontreiniging dat voorschrijft dat, voordat de commissaris van de Koning regels mag stellen bij besluit, de inspecteur moet worden gehoord (zie ook paragraaf 9.2.5). In de uitvoeringspraktijk blijkt een dergelijk voorschrift een «dode» letter. Het vooraf horen van de inspecteur heeft als verplichting geen meerwaarde. Mocht de commissaris van de Koning in een dergelijke bijzondere omstandigheid gebruik willen maken van zijn bevoegdheid dan kan hij uiteraard eerst advies inwinnen van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport, maar bijvoorbeeld ook bij het RIVM. Door dergelijke bepalingen te schrappen en te stroomlijnen, wordt de inzet van deze bevoegdheden eenvoudiger. Dat lijkt mij winst, aangezien deze bevoegdheden bedoeld zijn voor spoedeisende situaties, waarvoor de gebruikelijke bevoegdheden en instrumenten te kort schieten.

Ik onderschrijf niet de conclusie van de Afdeling dat de rechtszekerheid en de rechtspositie van burgers en bedrijven vermindert door cumulatie van beide ontwikkelingen (verbreding, vereenvoudigde inzetbaarheid). Tegen de toepassing van deze bijzondere bevoegdheden staat de gebruikelijke rechtsbescherming open. Een vereenvoudiging van wetgeving leidt er niet (automatisch) toe dat een bestuursorgaan eerder van een bijzondere bevoegdheid gebruik gaat maken dan voorheen: gebruik van deze bevoegdheden blijft beperkt tot de bijzondere omstandigheden. De afweging van de toepassingsmogelijkheden blijft dus – net als in de huidige situatie – een casuïstische aangelegenheid, waarbij uiteindelijk de bestuursrechter toetst of terecht gebruik gemaakt is van deze bevoegdheden, mede aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In paragraaf 4.19.1 van de memorie van toelichting wordt uitgebreider ingegaan op de reikwijdte van het hoofdstuk.

Overigens gaat de Afdeling er abusievelijk van uit dat door het niet in dit hoofdstuk overnemen van de inhoudelijke voorwaarden voor het treffen van maatregelen, zoals deze nu zijn geregeld in artikel 17.1 van de Wet milieubeheer, het «getrapte stelsel» zou komen te vervallen. Bedoeld artikel richt zich niet tot een bestuursorgaan en maakt daarom geen onderdeel uit van hoofdstuk 19. Bepalingen met betrekking tot bijzondere

omstandigheden gericht tot anderen dan bestuursorganen, zoals een meldingsplicht en een maatregelplicht voor degene die een ongewoon voorval veroorzaakt, worden in het Besluit algemene regels leefomgeving opgenomen.

5.5.2 Bevoegd gezag archeologische vondst van algemeen belang

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is paragraaf 4.19.5 van de memorie van toelichting verduidelijkt.

Op de financiële verantwoordelijkheid voor de schadeloosstelling van degene die met een maatregel als bedoeld in artikel 19.4 wordt geconfronteerd, zal worden ingegaan in de memorie van toelichting bij hoofdstuk 15 van de wet, dat met de Invoeringswet in de Omgevingswet zal worden ingevoegd. Deze verantwoordelijkheid zal net als in artikel 58 van de Monumentenwet 1988 bij het bevoegd gezag liggen.

5.5.3 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste

De Afdeling wijst erop dat de prioritering van de uitvoering van projecten bij schaarste niet meer beperkt is tot bouw, zoals dat in de oorspronkelijke bepalingen in de Woningwet wel het geval was. De Afdeling mist de motivering voor deze verbreding. Conform het advies van de Afdeling is het toepassingsbereik van de bevoegdheid tot de regulering van prioritering van de uitvoering van projecten bij schaarste weer beperkt tot bouwprojecten, net als in de huidige Woningwet. In het wetsvoorstel is daarom nu vermeld dat het specifiek gaat om een bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dat de bevoegdheden zich beperken tot prioritering van projecten bij buitengewone omstandigheden «wegens schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen».

Overigens wordt op dit moment een modernisering van het staatsnoodrecht voorbereid. In dat verband wordt ook gekeken naar regelingen voor prioritering van schaarste in algemene zin. Als dit herzieningstraject van het staatsnoodrecht daartoe aanleiding geeft, zal de nu in het wetsvoorstel geformuleerde bepaling in dat verband worden aangepast.

De Afdeling wijst er verder op dat in de huidige Woningwet bij een plan op basis van voorschriften in een algemene maatregel van bestuur prioriteiten gesteld kunnen worden, terwijl in het wetsvoorstel dergelijke prioriteiten bij ministeriele regeling kunnen worden gesteld. Deze constatering is voor mij geen aanleiding geweest om in het wetsvoorstel de mogelijkheid om een dergelijke prioritering uit te werken weer op amvb-niveau te leggen. Buitengewone omstandigheden kunnen vragen om snel optreden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de procedure tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur kan in dergelijke gevallen te veel tijd nemen. Om die reden heb ik – in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – gekozen voor de uitwerkingmogelijkheid bij ministeriele regeling. Bovendien gelden voor de toepassing van deze noodregelgeving al waarborgen (koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President). Ook moet er een verlengingswetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden gezonden.

5.5.4 Landsverdediging

De Afdeling vraagt om een toelichting op de noodzaak en het belang van het artikel over landsverdediging en de daarmee samenhangende bevoegdheden van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Ook adviseert de Afdeling om procedurele en inhoudelijke voorwaarden te stellen aan deze bevoegdheid.

Conform dit advies is in paragraaf 4.19.9 van het algemeen deel en in de artikelsgewijze toelichting op artikel 19.19 het belang en de noodzaak van dit artikel uitdrukkelijk gemotiveerd en is artikel 19.19 aangepast in die zin dat de bevoegdheid is gebracht onder het (zwaardere) regime van het staatsnoodrecht, dit in aansluiting bij artikel 19.17. Ook is de bevoegdheid specifiek bij de Minister van Defensie gelegd. De betrokkenheid van andere betrokken Ministers krijgt gestalte in het kader van de nationale crisisbeheersingsstructuur zoals neergelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Het criterium «landsverdediging» wordt niet gedefinieerd. Die term wordt in allerlei wet- en regelgeving zonder begripsomschrijving gehanteerd. De term staat hier in het kader van «buitengewone omstandigheden», die zich zowel in vreedstijd als in oorlogstijd kunnen voordoen.

De toepassingsmogelijkheden van het artikel beperken zich zoals gezegd tot activiteiten voor de landsverdediging in buitengewone omstandigheden, waarbij in de toelichting als voorbeeld wordt genoemd het verrichten van voorbereidingshandelingen in een tijd van oplopende internationale spanning. Om die reden kan niet worden volstaan met bijvoorbeeld artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland. Dat artikel ziet namelijk op reeds ingetreden zeer ernstige buitengewone omstandigheden, waarin sprake is van de beperkte of algemene noodtoestand en waarin sprake is van militair gezag. Dit is dus een veel ernstiger situatie dan waarop artikel 19.19 ziet. De toelichting op artikel 19.19 is op bovenbeschreven wijze aangevuld.

6. Handhaving

Hoofdstuk 18 bevat bepalingen over het toezicht op de naleving van en de (bestuursrechtelijke) handhaving van het bepaalde bij of krachtens het voorstel. De Afdeling maakt opmerkingen over (§ 6.1) het bevoegd gezag voor handhaving (§ 6.2) de introductie van de bestuurlijke boete, (§ 6.3) de bevoegdheid tot binnentreden, (§ 6.4) de uitbreiding weigering of – intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden en (§6.5) het nalevingstoezicht.

6.1 Bevoegd gezag voor de handhaving

Artikel 18.2 regelt deels wie het bevoegd gezag is voor bestuursrechtelijke handhaving. Voor de handhaving van de omgevingsvergunning wijst het eerste lid het bestuursorgaan aan dat voor die omgevingsvergunning bevoegd gezag is op grond van artikel 5.10 of 5.11. Deze artikelen wijzen (primair) het college van B&W aan als bevoegd gezag om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij (subsidiar) bij amvb het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of één van de Ministers is aangewezen. Een aangewezen bestuursorgaan kan zijn bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen.²⁷⁷ Voor de handhaving van het projectbesluit wijst artikel 18.2, tweede lid, het bestuursorgaan aan dat dit besluit heeft vastgesteld. Daarnaast geven het derde en vierde lid, van artikel 18.2, aan dat (primair) het college van burgemeester en wethouders bevoegd is, tenzij (subsidiar) bestuursorganen van het waterschap, provincie of het Rijk bij amvb als bevoegd gezag zijn aangewezen. Volgens de toelichting zal «de bulk» van de toedeling van handhavingsbevoegdheden in de amvb staan; in het bijzonder de bevoegdheid tot handhaving van algemene regels.²⁷⁸

²⁷⁷ Zie artikel 5.11.

²⁷⁸ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.2.

Aldus is bij de toedeling van de handhavingsbevoegdheden sprake van een mengvorm van toedeling bij wet en toedeling bij amvb. De Afdeling merkt op dat voor zover de toedeling in de wet is geregeld, daar door toepassing van de «flexibiliteitsregeling» in artikel 5.11, eerste lid, door de bestuursorganen weer van kan worden afgeweken.²⁷⁹

De Afdeling ziet de noodzaak niet om het gros van de bevoegdheden tot handhaving bij amvb te regelen. Gezien de zes kerninstrumenten in het voorstel – waarvan niet altijd bindende werking uitgaat, zoals van de meeste programma's en omgevingsvisies – en de voor burgers gewenste overzichtelijkheid, is het de vraag waarom naast het bevoegd gezag voor de handhaving van de omgevingsvergunning en het projectbesluit, niet ook het bevoegd gezag voor de handhaving van andere besluiten bij wet kan worden aangewezen. Dit te meer, omdat het bevoegd gezag over vergaande handhavingsinstrumenten jegens burgers en bedrijven kan beschikken.

De Afdeling adviseert – mede in het licht van de opmerkingen gemaakt in hoofdstuk 2 van dit advies – de aanwijzing van het tot handhaving bevoegd gezag zoveel mogelijk in de wet op te nemen.

6.2 Introductie van de bestuurlijke boete

Naast de bestaande bevoegdheden tot het opleggen van een (herstel-) sanctie, een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, en van de (punitieve) bestuurlijke strafbeschikking, wordt volgens de toelichting de bevoegdheid tot oplegging van een (punitieve) bestuurlijke boete geïntroduceerd in het omgevingsrecht. Ingevolge artikel 18.10, eerste lid, kan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van de last onder bestuursdwang, een bestuurlijke boete opleggen voor de overtreding van de bij amvb aangewezen voorschriften die bij of krachtens deze wet zijn gesteld. Voor de overtreding van deze voorschriften kan dan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd. In de bedoelde amvb worden, ingevolge het tweede lid, regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boetes. De boetes zullen voor een natuurlijke persoon niet hoger zijn dan de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, en voor een rechtspersoon niet hoger dan de vierde categorie.

6.2.1 Noodzaak invoering boete over de volle breedte van het omgevingsrecht

Anders dan de toelichting stelt voorziet het voorstel niet in de introductie van de boete in het omgevingsrecht, omdat de Wm de oplegging van een boete reeds mogelijk maakt. De Afdeling merkt op dat de verruiming van het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht alleen onderbouwd wordt door te wijzen op de noodzaak daarvan voor het bouwrecht. Hierdoor zou de overheid een lik-op-stukbeleid kunnen voeren ten aanzien van overtredingen (van het bouwrecht) die in een korte tijdsperiode zowel ongedaan kunnen worden gemaakt als weer begaan kunnen worden, zoals het blokkeren van een vluchtroute in een gebouw of het afplakken van een rookmelder.²⁸⁰ De keuze voor de bestuurlijke boete in het bouwrecht wordt ook ingegeven door de wens om het opleggen van de boete én de invordering daarvan bij hetzelfde bevoegd gezag te leggen, die de ingevorderde boetes ook mag behouden.²⁸¹

²⁷⁹ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 5.11.

²⁸⁰ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.18.4, Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

²⁸¹ Ibidem.

Tot verruiming van het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht dient naar het oordeel van de Afdeling alleen te worden overgegaan indien de noodzaak daarvan is aangetoond. Duidelijk zou moeten zijn dat effectieve toepassing van reeds bestaande bevoegdheden niet toereikend is. De Afdeling mist in de toelichting een beschrijving, waarom met de bestaande handhavingsinstrumenten, zoals de last onder dwangsom of de bestuurlijke strafbeschikking, geen oplossing kan worden gevonden voor de handhaving van het omgevingsrecht. Uit onderzoek naar het gebruik van de last onder dwangsom in het milieurecht blijkt dat de effectiviteit van de dwangsom groot is, omdat het beëindigen van de overtreding als gevolg van een opgelegde dwangsom in de buurt van 70% (of hoger) ligt.²⁸²

De onderbouwing van de noodzaak ligt evenmin in de overwegingen dat de oplegging en de invordering in handen van hetzelfde bevoegd gezag komen. Een dergelijke efficiencyoverweging dient afgewogen te worden tegen de ingrijpendheid van het handhavingsinstrument voor burgers en bedrijven en de rechtsbescherming die bij de toepassing daarvan voor betrokkenen open staat. Voor zover de onderbouwing van de noodzaak van de bestuurlijke boete alleen bij de handhaving van bouw- of milieuregelgeving kan worden gegeven, dient de toepassingsmogelijkheid van de bevoegdheid daartoe (vooralsnog)²⁸³ te worden beperkt.

De Afdeling is niet overtuigd van de noodzaak om de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht te introduceren. De Afdeling adviseert de bevoegdheid reeds in de wet te beperken.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

6.2.2 Niveau van regeling boete

Op grond van artikel 18.10, eerste lid, zullen bij amvb de voorschriften, bij of krachtens deze wet, worden aangewezen waarvan bij overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Bij amvb worden ook regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor de bedoelde overtredingen kunnen worden opgelegd.

Volgens de toelichting maakt artikel 5:4, eerste lid, van de Awb²⁸⁴ het mogelijk, dat bij amvb «per domein» specifieke voorschriften worden aangewezen voor de toepassing van de bestuurlijke boete.²⁸⁵ De Afdeling merkt op dat – hoewel artikel 5:4 van de Awb dit mogelijk maakt – in het overgrote deel van de Nederlandse wetgeving daarvan geen gebruik wordt gemaakt.²⁸⁶ Het merendeel van de overtredingen wordt aangegeven bij wet, al dan niet in een bijlage daarvan.²⁸⁷ De Afdeling acht dit begrijpelijk in het licht van het uitgangspunt dat voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aard in ieder geval tot de hoofdelementen van een wet behoren.²⁸⁸

²⁸² F.C.M.A. Michiels, A.M.P.J.H. Sauvé, «De praktijk van de last onder dwangsom in het milieurecht» in: Milieu & Recht, 2010, blz. 68–76.

²⁸³ Verruiming van de toepassingsmogelijkheid kan – indien de noodzaak daarvan is aangetoond – ook later worden ingevoegd in de wet (bij de verdere codificatie van het omgevingsrecht).

²⁸⁴ Artikel 5:4, eerste lid, van de Awb luidt als volgt: de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend.

²⁸⁵ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.10.

²⁸⁶ Voor zover de Afdeling heeft kunnen nagaan, wordt de bestuurlijke boete in 154 wetten geregeld, dat wil zeggen de bevoegdheid tot oplegging daarvan en de koppeling aan de te overtreden voorschriften. Voor zover in 25 amvb's regels worden gesteld, betreffen dit voornamelijk administratieve voorschriften, waaronder voorschriften voor de berekening van de boete.

²⁸⁷ Zie bijvoorbeeld de bijlage behorend bij artikel 2.7 van de Wet handhaving consumentenbescherming.

²⁸⁸ Zie in dit verband ook de aanwijzingen 22 en 24 van de Ar.

De Afdeling adviseert in de wet, al dan niet in een bijlage, de voorschriften op te sommen waarvoor – ingeval van een overtreding – een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

6.3 Bevoegdheid tot binnentreden

In artikel 18.8 wordt de bevoegdheid tot binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner geregeld voor een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend. Uit de toelichting blijkt dat het daarbij gaat om een ongeclausuleerde bevoegdheid, die pas in het betreffende aanwijzingsbesluit zal worden beperkt. Aanwijzing bij wet of amvb via een opsomming van artikelen uit de Omgevingswet wordt te grofmazig en te ongenueanceerd geacht.²⁸⁹ Bovendien wordt de bevoegdheid, volgens de toelichting, beperkt door het vereiste van een machtiging uit de Algemene wet op het binnentreden (Awbi), welke machtiging verleend moet worden door de burgemeester, en door het evenredigheidsbeginsel uit de Awb, op grond waarvan de toezichthouder zijn bevoegdheden slechts kan gebruiken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.²⁹⁰

6.3.1 Noodzaak bevoegdheid

De Afdeling merkt allereerst op dat de bevoegdheid tot binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner een inbreuk vormt op het huisrecht, zoals beschermd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 12 van de Grondwet. Om een dergelijke inbreuk te rechtvaardigen dient voldaan te worden aan de vereisten van deze artikelen, waaronder het vereiste van noodzakelijk zijn in een democratische samenleving alsook proportioneel en subsidiair zijn.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de binnentredingsbepaling van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen.

Overigens merkt de Afdeling op dat in de consultatieversie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, een soortgelijke binnentredingsbepaling was opgenomen. Deze bepaling is – naar aanleiding van opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak²⁹¹ – geschrapt voordat het voorstel bij de Afdeling aanhangig werd gemaakt.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling voorts het volgende op.

6.3.2 Normering bevoegdheid in de wet

De Afdeling acht van belang dat bevoegdheden niet alleen bij wet worden toegekend, maar dat de toepassing ervan op hoofdlijnen ook door de wet wordt genormeerd. Normering van de bevoegdheid op het niveau van het aanwijzingsbesluit acht de Afdeling onvoldoende bescherming van het huisrecht. De bevoegdheid voor het bestuursorgaan dat aanwijst, is immers ongeclausuleerd en laat de mogelijkheid open dat geen enkele normering in het aanwijzingsbesluit wordt opgenomen. Dit laatste is te meer bezwaarlijk, omdat de bestuursrechter de uitoefening van de bevoegdheid, toetst aan het proportionaliteitsvereiste van het EVRM, en daarbij niet alleen acht slaat op de naleving van de vereisten uit de Awbi en de Awb, waarnaar de toelichting verwijst. Om het bewijsmateriaal, gevonden tijdens een binnentreding, als rechtmatig te beschouwen, acht de bestuursrechter ook van belang dat de bewoner vooraf is geïnformeerd

²⁸⁹ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.8.

²⁹⁰ Ibidem.

²⁹¹ Advies van 4 september 2013, nr. UIT7193S&O/RMD, blz. 2, 5 en 6.

over het doel van de binnentreding en over de mogelijke gevolgen van het weigeren daarvan. Verder toetst de rechter of informatie niet ook op andere wijze zou kunnen worden verkregen en of er sprake was van een redelijk fraudevermoeden.²⁹²

De Afdeling adviseert op grond van het vorenstaande de toepassing van de bevoegdheid zo veel mogelijk te normeren in de wet.

6.4 Uitbreiding weigering of – intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden

6.4.1 Niveau van regeling

Bij de invoering van de Wet bibob is voor bestuursorganen een bevoegdheid gecreëerd om bouw- en milieuvergunningen te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om: a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of b. strafbare feiten te plegen. Bij de invoering van de Wabo is deze weigeringsbevoegdheid opgenomen in artikel 2.20, onder verwijzing naar artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a (bouw) respectievelijk e (milieu). Ingevolge artikel 5.19, vierde lid, van de Wabo kon, eveneens op bovengenoemde bibobgronden, een vergunning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. De hier bedoelde weigeringsbevoegdheid wordt in het voorstel geregeld in artikel 5.15, eerste lid. De intrekingsbevoegdheid wordt in artikel 18.9, vierde lid, onder c geregeld voor gevallen en onder de voorwaarden als bedoeld in de Wet bibob. De reikwijdte qua vergunningsonderdelen kan worden verbreed, doordat de activiteiten voortaan worden aangewezen bij amvb en de delegatiegrondslag daarvoor ruim is geformuleerd. Volgens de toelichting is voor deze aanpak gekozen, omdat als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip, meer activiteiten onder de milieuactiviteiten zullen vallen dan voorheen onder de Wm en de Wabo. Daarom zal nader worden bezien tot welke gevallen van milieuactiviteiten de aanwijzing als hier bedoeld zich zal uitstrekken.²⁹³ De Afdeling heeft zowel bezwaar tegen de aanwijzing bij amvb als tegen de ruime bevoegdheid tot aanwijzing van activiteiten. De aan te wijzen activiteiten kunnen beperkt blijven tot bouw- en milieuactiviteiten, maar zij kunnen ook een locatieontwikkelingsactiviteit of een ontgrondingsactiviteit betreffen. Wegens de ingrijpendheid van een bibobonderzoek en de consequenties van een weigering dan wel intrekking van een omgevingsvergunning, acht de Afdeling aanwijzing van activiteiten bij wet aangewezen.

De Afdeling adviseert – net zoals nu is geregeld – de aanwijzing van activiteiten in de wet op te nemen.

6.4.2 Doelstelling weigering of intrekking omgevingsvergunning

Artikel 5.15 is – volgens de toelichting – een artikel waarvan de doelstelling verder reikt dan de doelstellingen van de Omgevingswet. Volgens de regering dient artikel 5.15 mede (het doel van) de criminaliteitsbestrijding.²⁹⁴

De huidige doelstelling van de Wet bibob is om het openbaar bestuur in staat te stellen zich te beschermen tegen het risico dat criminele activi-

²⁹² Zie uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 11 april 2007 (LJN BA2410, BA2436, BA2445 en BA2447) en 24 november 2009 (LJN BK4057, BK4059, BK4060, BK 40636 en BK4064).

²⁹³ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 5.15.

²⁹⁴ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.3 Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet.

teiten worden gefaciliteerd.²⁹⁵ De regering heeft in 2011 – in reactie op een advies van de Afdeling – afgezien van verbreding van de doelstelling van de Wet bibob.²⁹⁶ De Afdeling waarschuwde destijds dat de verbreding tot preventieve bestuurlijke aanpak van criminaliteit, ertoe zou kunnen leiden dat de weigering of intrekking van een vergunning door de rechter aangemerkt zou kunnen worden als een punitieve sanctie in de zin van artikel 6 van het EVRM, met alle gevolgen van dien voor de bewijslast voor het openbaar bestuur.²⁹⁷

De Afdeling adviseert de intrekking van een omgevingsvergunning, zoals voorgesteld in artikel 18.9, derde lid, onder c, niet aan te merken als een bestuurlijke sanctie, en deze intrekkingbevoegdheid ook niet te regelen in hoofdstuk 18. Voorts adviseert de Afdeling de passage over criminaliteitsbestrijding in de toelichting te schrappen.

6.5 Nalevingstoezicht

Volgens de regering wordt met het voorstel ingezet op een verdere verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Zowel in vergunningen als in algemene regels zal waar mogelijk ruimte worden gegeven aan burgers en bedrijven om zelf te bepalen hoe aan een gestelde norm wordt voldaan. Burgers en bedrijven die zorgen voor een structureel goede naleving van de regels en dus aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen, mogen erop rekenen dat de overheid haar nalevingstoezicht aanpast en op die situatie afstemt.²⁹⁸ Daarnaast wordt aangegeven dat bij activiteiten met een hoger risico voor de fysieke leefomgeving of waarbij de gevolgen onomkeerbaar kunnen zijn, zal kunnen worden overwogen om een voorafgaande melding verplicht te stellen. Daarmee worden extra garanties ingebouwd dat de toezichthouder geïnformeerd is over een voorgenomen activiteit en preventief kan toetsen of zou kunnen worden voldaan aan de gestelde regels.²⁹⁹

De Afdeling acht het aannemelijk dat burgers en bedrijven niet altijd zelf kunnen beoordelen welke gevolgen hun concrete activiteiten kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en welke maatregelen zij in het concrete geval moeten nemen. Daardoor is het de vraag of burgers en bedrijven in staat zijn de wettelijke verplichtingen na te leven en of de naleving daarvan door het bevoegd gezag voldoende handhaafbaar is. De toelichting bevat weinig informatie over het kennisniveau van burgers en bedrijven en welke mogelijkheden zij hebben om (zelfstandig) voldoende kennis te vergaren. Opmerkelijk is dat de toelichting ook geen reactie bevat op het gezamenlijke advies van de VNO/NCW en het MKB-Nederland, die ervoor pleiten dat de Omgevingswet aansluit bij de dagelijkse werkelijkheid van bedrijven, zodat het voor overheden en ondernemers eenvoudiger is te weten wat de rechten en plichten van bedrijven zijn.³⁰⁰

Het vervallen van de vergunningplicht brengt met zich dat een burger of een bedrijf geen aanvraag meer hoeft in te dienen, waardoor het bevoegd gezag niet automatisch op de hoogte zal zijn van de activiteiten die plaatsvinden. Hoewel de toelichting de mogelijkheid van meldingen aan het bevoegd gezag beschrijft, zal om op de hoogte te blijven en om een voldoende mate van naleving van de wettelijke regels te realiseren een

²⁹⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 2.

²⁹⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4, blz. 7.

²⁹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4, blz. 2, 3.

²⁹⁸ Memorie van toelichting, Algemeen, § 9.3 Vergunningverlening, (nalevings)toezicht en handhaving.

²⁹⁹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 9.3 Vergunningverlening, (nalevings)-toezicht en handhaving.

³⁰⁰ Advies van 26 april 2013, nr. 13/10.681/Bro/Abr, blz. 2 en 8.

uitbreiding van de toezicht- en handavingsinspanningen nodig is. Ook omdat mag worden verwacht dat handhaving van algemene regels – en daarmee handhaving op eindtermen in plaats van de in de vergunning voorgeschreven concrete maatregelen – gecompliceerder zal zijn. Dit leidt niet alleen tot verhoging van de bestuurslasten, maar het bevoegd gezag komt daardoor ook in een andere verhouding te staan tot de burger of een bedrijf. In plaats van voorafgaand mee te kunnen denken over een bepaalde activiteit en onder welke voorwaarden die kan worden toegestaan, kan het bevoegd gezag alleen nog achteraf en uitsluitend handhavend optreden. Van een preventieve, dienstverlenende rol komt het bevoegd gezag in een repressieve, handhavende rol terecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan bovengenoemde punten.

6. Handhaving

6.1 Bevoegd gezag voor de handhaving

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de aanwijzing van bestuursorganen waaraan de bestuursrechtelijke handhavingstaak wordt opgedragen, is de redactie van artikel 18.2 gewijzigd. De aanwijzing is in aansluiting bij de hoofdstukken 4 en 5 zoveel mogelijk bij wet geregeld. Toedeling van een kleine restcategorie bij algemene maatregel van bestuur is echter onvermijdelijk. Aanwijzing bij wet zou bovendien tot een uitgebreid en moeilijk leesbaar artikel leiden. Vanwege de aansluiting bij hoofdstuk 5 werkt eveneens de «flexibiliteitsregeling» uit artikel 5.15, eerste lid, door in artikel 18.2.

6.2 Introductie van de bestuurlijke boete

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de introductie van de bestuurlijke boete heb ik – in overleg met mijn ambtsgenoot van Veiligheid en Justitie – opdracht gegeven tot nader onderzoek naar de punitieve (bestuurs- en strafrechtelijk) handhaving van de Omgevingswet. Dit onderzoek wordt thans uitgevoerd door de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. In afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek is de tekst van artikel 18.10 (bestuurlijke boete) komen te vervallen en de tekst van de memorie van toelichting aangepast. Via de Invoeringswet Omgevingswet kan op basis van dit onderzoek de voor de bestuurlijke boete gereserveerde paragraaf (§ 18.1.4) worden ingevuld.

6.3 Bevoegdheid tot binnentreden

6.3.1 Noodzaak bevoegdheid

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het voorstel aangepast. Artikel 18.7 van het wetsvoorstel is aangevuld met een tweede lid, waarin de toekenning van de bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner nadrukkelijk is geclausuleerd. Wel blijft de gekozen systematiek gehandhaafd: de bevoegdheid kan door het bevoegd gezag aan een toezichthouder worden toegekend in het besluit tot aanwijzing. Beoogd is dus een aanwijzing door het bevoegd gezag op maat, gelet op het specifieke takenpakket van de betrokken toezichthouder. Het bevoegd gezag kan op basis van de aangepaste bepaling de bevoegdheid niet generiek toekennen aan alle toezichthouders voor de volle breedte van de Omgevingswet. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het voorbeeld van een «soortgelijke binnentredingsbepaling», waaraan de Afdeling in het advies refereert, niet vergelijkbaar is met het onderhavige tekstvoorstel. Om die reden is het schrappen van die bepaling uit een consultatieversie van een ander

wetsvoorstel niet als precedent aan te merken dat in dit geval navolging verdient.

6.3.2 Normering bevoegdheid in de wet

Voorts adviseert de Afdeling om de toepassing van de binnentredingsbevoegdheid door de wet te normeren. De Afdeling acht normering op het niveau van een aanwijzingsbesluit onvoldoende. Naar mijn mening wordt de binnentredingsbevoegdheid op wetsniveau al voldoende genormeerd door de redelijkerwijs-formules in de twee – in de memorie van toelichting en ook door de Afdeling genoemde – algemene wetten: de Algemene wet op het binnentreden en de Algemene wet bestuursrecht. In die algemene redelijkerwijs-formules zijn de voornoemde vereisten van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit verdisconteerd. Dat geldt uiteraard ook voor het omgevingsrecht.

Ik zie ook in de door de Afdeling genoemde jurisprudentie (van de Centrale Raad van Beroep) geen aanleiding in het wetsvoorstel aanvullende bepalingen op te nemen bovenop de in beide algemene wetten gestelde toepassingscriteria.

6.4 Uitbreiding weigering of – intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden

6.4.1 Niveau van regeling

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het niveau van regeling is artikel 5.30, eerste lid, aangepast. De daarin opgenomen bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren op bibob-gronden is, overeenkomstig het advies, uitdrukkelijk beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Voor deze laatste activiteit wordt overigens nog wel uitgegaan van een nadere aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van gevallen waarin de hiervoor genoemde bevoegdheid kan worden gebruikt. De achtergrond daarvan is dat als gevolg van onder andere het loslaten van het inrichtingenbegrip meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit zullen vallen dan de milieubelastende activiteiten waarop onder huidig recht de bibob-gronden van toepassing zijn. Gelet op het uitgangspunt van het wetsvoorstel om het huidig recht op dit punt beleidsneutraal om te zetten, kunnen daarom de bibob-gronden niet onverkort op iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar moet er een grondslag zijn om hierin te kunnen differentiëren.

6.4.2 Doelstelling weigering of intrekking omgevingsvergunning

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de bevoegdheid om een omgevingsvergunning op bibob-gronden in te trekken, verplaatst van hoofdstuk 18 naar hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. Ook is, overeenkomstig het advies van de Afdeling, de passage over de Wet bibob in het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast.

6.5 Nalevingstoezicht

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de mogelijkheden voor burgers en bedrijven om kennis te nemen van de voor hen geldende wettelijke verplichtingen. Tevens is daarbij ingegaan op de mogelijkheden om bij het opstellen van regelgeving aan te sluiten bij de belevingswereld en behoeften van deze gebruikers.

Anders dan de Afdeling ben ik van mening dat het verschuiven van het gebruik van vergunningen naar algemene regels niet meebrengt dat het bevoegd gezag uitsluitend nog een repressieve, handhavende rol overhoudt. Het ondersteunen van burgers en bedrijven en met hen meedenken bij de naleving van algemene regels is en blijft een belangrijke taak van het bevoegd gezag. Burgers en bedrijven kunnen het bevoegd gezag om uitleg en advies vragen over de naleving van algemene regels, zowel voorafgaand – bijvoorbeeld bij het doen van een melding – als tijdens het uitvoeren van activiteiten. Er zal voorts ook contact kunnen zijn tussen een bedrijf of burger en het bevoegd gezag over het stellen van een maatwerkvoorschrift of het toestaan van een gelijkwaardige maatregel. Het bevoegd gezag zal ter bevordering van de naleving burgers en bedrijven vaak proactief voorlichten over nieuwe of gewijzigde regelgeving. Het verstrekken van informatie en het geven van advies is vaak ook de eerste interventie binnen het kader van programmatisch toezicht door het bevoegd gezag.

7. Rechtsbescherming

Voor de rechtsbescherming hanteert de regering twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat er geen verlies van waarborgen mag plaatsvinden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht.³⁰¹ Het andere uitgangspunt betreft de hoofdregel van de Awb dat tegen besluiten van de overheid beroep in twee instanties openstaat. De Afdeling heeft gezien of deze uitgangspunten consequent worden toegepast en het voorstel in het licht daarvan voldoende wordt gemotiveerd. De Afdeling maakt daarover de volgende opmerkingen.

7.1 Gelijkwaardig beschermingsniveau

Wat het eerste uitgangspunt betreft – gelijkwaardig beschermingsniveau – blijkt dat dit uitgangspunt niet voor alle «besluiten» consequent wordt gehanteerd.

7.1.1 Programma

Tegen de vaststelling van een programma staat volgens de toelichting geen beroep open, omdat een programma alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt en niet gericht is op een rechtsgevolg. Om onduidelijkheden te voorkomen wordt het programma op de negatieve lijst van de Awb geplaatst.³⁰² In de toelichting is voorts aangegeven dat tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen wel beroep open staat.

Op dit moment is de rechtsbescherming tegen programma's verschillend geregeld. Zo staat er tegen het gebiedsontwikkelingsplan in de Crisis- en Herstelwet wel beroep open en tegen het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet. Dit volgt uit het feit dat programma's zeer verschillend van aard kunnen zijn. Wanneer een programma rechtstreeks een titel geeft voor het uitvoeren van een activiteit – en er geen besluit meer nodig is – staat beroep tegen het programma zelf open. Een voorbeeld hiervan is het beheerplan voor Natura 2000-gebieden. De Afdeling merkt op dat als het programma op de negatieve lijst wordt geplaatst, dit een achteruitgang in rechtsbescherming betekent ten opzichte van de huidige situatie. Er is dan geen sprake van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

³⁰¹ Memorie van toelichting, Algemeen, H 6 rechtsbescherming, blz. 202.

³⁰² Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 3).

Voorts merkt de Afdeling op dat verduidelijkt zou kunnen worden of beroep open staat tegen een besluit tot afwijzing van het vaststellen dan wel wijzigen van (delen van) een programma.

De Afdeling adviseert, indien het programma op de negatieve lijst wordt geplaatst, aan te geven op welke wijze en bij welke instantie tegen (delen van) programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten beroep open staat.

7.1.2 Omgevingsplan

a. Afbakening beroep tegen het omgevingsplan

Tegen de vaststelling van een omgevingsplan kan in eerste en enige aanleg beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit beroep kan zich uitsluitend richten tegen de daarin opgenomen locatieontwikkelingsregels (hierna: LOR's). De begripsbepaling van LOR's in de bijlage van de wet laat ruimte voor uiteenlopende interpretaties, terwijl een duidelijke afbakening van het begrip LOR vereist is met het oog op het beroep daartegen. Dit te meer, omdat regels die nu in gemeentelijke verordeningen staan (en dus niet voor beroep vatbaar zijn), voortaan in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen, zoals regels uit de bouwverordening, regels over de plaatsen en afmetingen van terrassen of regels over de ligplaatsen en afmetingen van woon- en recreatieboten.³⁰³

Bij diverse instanties die geadviseerd hebben over het voorstel bestaat de vrees voor onduidelijkheid over wat een LOR is, met als gevolg onduidelijkheid over de mogelijkheid van beroep. Dit leidt tot rechtsonzekerheid met als gevolg een groter aantal zaken bij de bestuursrechter. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar advies van 2 mei jl.³⁰⁴, reeds haar zorg hierover geuit, evenals de VNG³⁰⁵ en de gemeente Amsterdam in hun adviezen.³⁰⁶ De regering heeft dit erkend en heeft toegezegd in de amvb, op grond van artikel 16.81, nader in te vullen uit welke onderdelen een omgevingsplan ten minste moet bestaan. Dit maakt het volgens de regering mogelijk om voor de toepassing van de Omgevingswet te verhelderen waar in een omgevingsplan locatieontwikkelingsregels zijn te vinden.³⁰⁷

De keerzijde van het voorstel om bij amvb onderdelen van een omgevingsplan als vindplaats van LOR aan te wijzen, is dat daaruit een beperking van het beroepsrecht van belanghebbenden voortvloeit. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen dient gelet op de medewetgevende taak van de Staten-Generaal een beslissing over het beroepsrecht bij wet genomen te worden.³⁰⁸ De aanwijzing bij amvb staat daarmee op gespannen voet. De Afdeling onderkent dat aan een opsomming in een artikel van de wet bezwaren kunnen kleven en stelt in dit verband twee alternatieven voor. Zo zou de opsomming in een bijlage van de wet kunnen worden opgenomen, zoals is gebeurd in de Crisis- en herstelwet. Ook zou beroep tegen het gehele omgevingsplan open kunnen worden gesteld.

³⁰³ Zie het voorgestelde artikel 4.11.

³⁰⁴ Advies van 2 mei 2013, blz. 5.

³⁰⁵ Advies van 2 mei 2013, nr. IEN/BSK-2013/29119, punt 7.3.

³⁰⁶ Advies van 26 april 2013, nr. 13-923, blz. 12.

³⁰⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onderdeel hoofdstuk 4).

³⁰⁸ Advies van 7 oktober 2011, nr. W14.11.0238, over het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4). Zie in dit verband ook aanwijzingen 22 en 24 van de Ar.

De Afdeling adviseert het recht op beroep tegen het omgevingsplan bij wet te regelen.

b. Beroep tegen een wijziging van het omgevingsplan

Volgens de toelichting kan in geval van een wijziging van het omgevingsplan alleen beroep worden ingesteld tegen de wijziging.³⁰⁹ De Afdeling maakt hier een aantal opmerkingen over.

Allereerst merkt zij op dat dit afwijkt van de huidige situatie, waarin wel beroep mogelijk is tegen het gehele bestemmingsplan, na wijziging van een deel daarvan. Daarom wordt niet voldaan aan het uitgangspunt van gelijkwaardig beschermingsniveau.

Voorts wijst de Afdeling op de samenloop met het «voorgestelde» overgangsrecht. In het voorstel is (nog) geen overgangsrecht opgenomen³¹⁰, maar volgens de toelichting zullen vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (van rechtswege) worden aangemerkt als onderdelen van het nieuwe omgevingsplan.³¹¹ Hieruit volgt dat er geen «nieuw» omgevingsplan hoeft te worden vastgesteld, en zal elke aanpassing van het omgevingsplan nadien moeten worden aangemerkt als een wijziging. Daardoor wordt het beroep tegen een omgevingsplan in grote mate beperkt.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de beperking van het beroep tot alleen de wijzigingen van het omgevingsplan voor burgers en bedrijven kan leiden tot rechtsongelijkheid. Immers, degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan extra uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, kan, indien hij de uitbreiding nog te beperkt vindt, daartegen in beroep gaan. Terwijl degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan geen uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, daartegen niet in beroep kan gaan. Uitsluiting van het beroep tegen de niet gewijzigde delen van het omgevingsplan zal tot gevolg kunnen hebben dat vaker een wijziging van het omgevingsplan wordt gevraagd dan wel een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit zal worden aangevraagd (voor afwijking van het omgevingsplan). Vooral door dit laatste verschuift binnen een gemeente het zwaartepunt van de besluitvorming over «wijzigingen» van het omgevingsplan van de gemeenteraad naar het college van B&W.

De Afdeling is van oordeel dat met de vaststelling van het omgevingsplan de gemeenteraad de functies en bouw- en gebruiksmogelijkheden voor locaties vastlegt. Deze vaststelling is, ook als die niet leidt tot een wijziging van het vigerende omgevingsplan, op een rechtsgevolg gericht en dient appellabel te zijn.

De Afdeling adviseert, ook in het geval van een wijziging van het omgevingsplan, beroep tegen het gehele omgevingsplan open te stellen.

c. Beroep tegen een weigering een omgevingsplan te wijzigen of vast te stellen

De toelichting is niet eenduidig over de beroepsmogelijkheden tegen de afwijzing een omgevingsplan te wijzigen of tegen de afwijzing een omgevingsplan vast te stellen. Enerzijds staat er dat dit niet appellabel

³⁰⁹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onderdeel hoofdstuk 4).

³¹⁰ Hoofdstuk 22 is hiervoor gereserveerd.

³¹¹ Memorie van toelichting, Algemeen, Hoofdstuk 12. Inwerkingtreding.

wordt, anderzijds staat er dat de afwijzing een omgevingsplan vast te stellen wel appellabel wordt, althans als het een LOR betreft.³¹²

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

7.1.3 Interventiebesluit

Op grond van artikel 16.20, eerste lid, kunnen gedeputeerde staten binnen zes weken na de vaststelling van het omgevingsplan een zogeheten interventiebesluit nemen, waartegen beroep openstaat voor belanghebbenden.³¹³ Uit het voorstel noch de toelichting blijkt wie tot de kring van belanghebbenden behoort: derden die door de interventie worden geraakt of alleen de betrokken bestuursorganen.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat tegen het omgevingsplan, binnen zes weken, beroep kan zijn ingesteld; ook door gedeputeerde staten, omdat een interventiebesluit hun beroepsmogelijkheid tegen het omgevingsplan onverlet laat. Het gevolg hiervan kan zijn dat tegen (onderdelen van) het omgevingsplan sprake is van een samenloop van procedures. In artikel 3.8, vierde juncto zesde lid, van de Wro is voor het voorkomen van een dergelijke samenloop bij een reactieve aanwijzing een regeling getroffen.³¹⁴

De Afdeling adviseert die regeling te continueren.

7.1.4 Instructiebesluit

Onverminderd paragraaf 5.2 over de noodzaak van het instructiebesluit, merkt de Afdeling het volgende op over de rechtsbescherming daartegen. Het instructiebesluit, gegeven op grond van artikel 2.25 of 2.26, is volgens de regering een omzetting van de bestaande (proactieve) aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro. Dit aanwijzingsbesluit was voorheen beperkt beroepbaar voor derden.³¹⁵ Voor beroep tegen het instructiebesluit wordt voorgesteld alleen beroep mogelijk te maken voor bestuursorganen, met als reden onder meer de vereenvoudiging van de omgevingsrechtelijke wetgeving.³¹⁶

De Afdeling is niet op voorhand overtuigd door dit argument. Beroep voor belanghebbenden hoeft door de mogelijkheid van gebundelde behandeling niet tot vertraging of meer complexiteit te leiden. Juist het uitsluiten van beroep bij de bestuursrechter zal ertoe kunnen leiden dat belanghebbenden een vordering instellen bij de civiele rechter, waardoor de formele rechtskracht van het besluit langer op zich zal laten wachten. Daarenboven wordt het risico van uiteenlopende jurisprudentie tussen de civiele rechter en de bestuursrechter over hetzelfde instructiebesluit groter.³¹⁷

Voorts merkt de Afdeling op dat indien belanghebbenden alleen tegen het besluit op basis van een instructie mogen opkomen, uit de toelichting niet blijkt dat de rechter het instructiebesluit dan wel exceptief zal (mogen) toetsen.

³¹² Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.4 Gebiedsontwikkeling (tabel met routes voor besluitvorming over gebiedsontwikkeling, onder punt 2) en § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4).

³¹³ Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4).

³¹⁴ Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt, met uitsluiting van het onderdeel waartegen het aanwijzingsbesluit zich richt, tezamen met het aanwijzingsbesluit (pas) zeven weken na de vaststelling bekendgemaakt.

³¹⁵ Zie artikel 8.2, eerste lid, onderdeel f, van de Wro, dat beroep mogelijk maakt tegen een aanwijzing, voor zover deze betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is.

³¹⁶ Zie artikel 16.25, tweede lid, en de memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4).

³¹⁷ De civiele rechter zou – wegens strijdigheid met hogere regels – het besluit onrechtmatig kunnen noemen, terwijl de bestuursrechter die strijdigheid niet aanwezig acht, of net andersom.

Indien geen zelfstandig beroep mogelijk wordt gemaakt tegen de instructie, zou – als mogelijk alternatief – overwogen kunnen worden om belanghebbenden in het kader van een beroep tegen het besluit dat in navolging van een instructie is genomen, ook tegen de instructie op te laten kunnen komen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

7.2 Beroep in één of twee instanties

7.2.1 Gedoogplichtbeschikking

Tegen een gedoogplichtbeschikking staat op grond van het voorstel alleen beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor dit beroep in één instantie hanteert de regering als argumenten dat het aansluit bij de rechtsbescherming tegen andere besluiten op grond van dit wetsvoorstel, zoals het projectbesluit, en er op dit moment weinig zaken per jaar zijn³¹⁸, waardoor rechtbanken onvoldoende deskundigheid kunnen opbouwen.³¹⁹ De noodzaak om beroep tot één instantie te beperken wordt hiermee onvoldoende toegelicht. De argumenten daarvoor dienen zwaarwegend te zijn, nu niet alleen wordt afgeweken van het uitgangspunt van beroep in twee instanties, maar ook van het uitgangspunt van gelijkwaardige rechtsbescherming. Op dit moment bestaat de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen uit een verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof, gevolgd door de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft kritiek geuit op de voorgestelde rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen.³²⁰ De Afdeling adviseert de noodzaak van beroep in één instantie tegen gedoogplichtbeschikkingen van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen.

7.2.2 Exploitatieregels en -voorschriften

In het voorstel is ervoor gekozen het exploitatieplan als afzonderlijke planfiguur te schrappen en te integreren in het besluit waar het bij hoort. De rechtsbescherming tegen exploitatieregels en -voorschriften is volgens de toelichting gekoppeld aan de rechtsbescherming tegen de rechtsfiguur waarvan deze regels en voorschriften deel (gaan) uitmaken. Bij exploitatieregels gaat het derhalve om de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan en bij exploitatievoorschriften om de rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning of het projectbesluit.³²¹ Op dit moment is tegen een exploitatieplan beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak, met inbegrip van beroep tegen de herzieningen van het exploitatieplan en de besluiten omtrent de afrekening en herberekening van de exploitatiebijdrage.³²² De Afdeling merkt op dat als de rechtsbescherming tegen exploitatieregels die van het omgevingsplan volgt, eerst moet worden vastgesteld of de exploitatieregels ook aan te merken zijn als locatieontwikkelingsregels. Daarbij komt dat door de voorgestelde splitsing in regels en voorschriften, de rechtsbescherming daartegen ook wordt opgesplitst en zelfs uiteen loopt. Een belanghebbende zal tegen exploitatieregels in het omgevingsplan rechtstreeks in beroep moeten gaan bij de Afdeling

³¹⁸ Gemiddeld één à twee keer per jaar tegen gedoogplichtbeschikkingen op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht.

³¹⁹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.10.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie: intrekken Belemmeringenwet Privaatrecht.

³²⁰ Advies Raad voor de rechtspraak van 22 mei 2013, nr. UIT6772S&O, blz. 5. De Raad voor de rechtspraak acht de gedoogplichtbeschikking, na de onteigening, de meest vergaande ingreep in het eigendomsrecht.

³²¹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 12).

³²² Zie artikel 8.2, eerste lid, onderdeel h, van de Wro.

bestuursrechtspraak, terwijl tegen exploitatievoorschriften in de omgevingsvergunning de mogelijkheid van bezwaar en beroep in twee instanties openstaat. Naar het oordeel van de Afdeling vergroot het verschil in procedure niet de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht op dit punt.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

7.3 Overige opmerkingen over de rechtsbescherming

7.3.1 Opschortende werking voorlopige voorziening

Artikel 16.21, eerste lid, maakt uitgestelde inwerkingtreding van besluiten in bij amvb aangewezen gevallen mogelijk. In zo'n geval treedt een besluit niet eerder in werking dan met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds het besluit is bekend gemaakt dan wel daarvan mededeling is gedaan. De uitgestelde inwerkingtreding zal volgens de toelichting in ieder geval gelden voor alle omgevingsvergunningen, projectbesluiten en omgevingsplannen. Gekozen is voor een termijn van veertien dagen, omdat deze termijn de inwerkingtreding van besluiten niet onnodig opschort, terwijl belanghebbenden een afdoende mogelijkheid krijgen om een voorlopige voorziening bij de rechter te vragen.³²³ Als het eerder in werking treden van een besluit wegens spoedeisende omstandigheden volgens het bevoegd gezag nodig is, kan het bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.³²⁴

Thans bepaalt artikel 8.4 van de Wro, dat indien gedurende de beroepstermijn met betrekking tot een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of een wijziging daarvan bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, de inwerkingtreding van het bestemmingsplan opgeschort wordt totdat op het verzoek is beslist. In de toelichting wordt niet aangegeven waarom deze regeling van artikel 8.4 niet kan worden gecontinueerd. De Afdeling acht dit een gemis, omdat door de nu voorgestelde regeling een belanghebbende niet alleen binnen twee weken een voorlopige voorziening moet vragen bij de rechter, maar binnen deze termijn ook een uitspraak moet zien te verkrijgen.

Daarenboven moet de appellant ook het beroep (in de hoofdzaak) binnen twee weken hebben ingediend, anders is er sprake van onvoldoende connexiteit, in de zin van artikel 8:81, eerste lid, van de Awb. Naar het oordeel van de Afdeling brengt de nu voorgestelde regeling zowel voor belanghebbenden als voor de bestuursrechter een onevenredige verzwaring van de (administratieve) lasten met zich.

Naar het oordeel van de Afdeling zijn er twee mogelijkheden om deze bezwaren te ondervangen. Of de huidige procedure van schorsende werking van artikel 8.4 van de Wro zou kunnen worden gecontinueerd; of – mede in het licht van de bevoegdheid voor het bevoegd gezag om ingeval van spoedeisende omstandigheden te bepalen dat een besluit eerder in werking treedt – de termijn van veertien dagen zou zodanig kunnen worden verlengd, dat belanghebbenden voluit gebruik kunnen maken van hun beroepsrechten.

Het voorstel zal, na aanpassing aan een van beide mogelijkheden, een evenwichtiger regeling bieden die recht doet aan de belangen van zowel degenen die een rechtsmiddel willen aanwenden als degenen die een bepaalde ontwikkeling (snel) willen uitvoeren.

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

³²³ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.2 Algemene bepalingen, onderdeel inwerkingtreding van besluiten.

³²⁴ Zie artikel 16.21, derde lid.

7.3.2 Beroep tegen de weigering een ontheffing van een instructieregel te verlenen

Op grond van artikel 16.25, eerste lid, wordt een ontheffing, verleend op grond van artikel 2.24, voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing betrekking heeft. De Afdeling merkt op dat voor een weigering van een ontheffing geen directe beroepsregeling lijkt te zijn gemaakt, terwijl volgens de toelichting een zelfstandige rechtsbescherming tegen weigeringen is beoogd.³²⁵ Onduidelijk is waarop die zelfstandige rechtsbescherming gebaseerd is.³²⁶

De Afdeling adviseert dit punt in de toelichting te verduidelijken.

7. Rechtsbescherming

7.1 Gelijkwaardig beschermingsniveau

7.1.1 Programma

De Afdeling meent dat de rechtsbescherming bij programma's als gevolg van het wetsvoorstel achteruit gaat, onder verwijzing naar het gebiedsontwikkelingsplan, het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden en de vermelding in de toelichting over het plaatsen van het programma op de negatieve lijst van de Awb. In het wetsvoorstel blijft de rechtsbescherming van programma's echter gelijk ten opzichte van de huidige situatie.

Als hoofdregel geldt dat tegen de vaststelling van programma's geen beroep openstaat. Onder de Omgevingswet wordt echter 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 er geen afzonderlijk toestemmingsbesluit (zoals een omgevingsvergunning) 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 in die gevallen uitsluitend betrekking hebben op de beschrijving van de in dat programma opgenomen activiteiten. Deze programma's zullen dan ook niet worden vermeld op de negatieve lijst van de Awb. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is de toelichting verder verduidelijkt. Overigens komt het gebiedsontwikkelingsplan niet als zodanig terug in het wetsvoorstel. Zie ook mijn beantwoording bij paragraaf 4.2.2 en paragraaf 11.2.4 van de memorie van toelichting.

7.1.2 Omgevingsplan

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, heb ik naar aanleiding van het advies van de Afdeling besloten om het onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels als criterium voor appellabiliteit en kunnen afwijken van het omgevingsplan los te laten. De suggestie van de Afdeling om beroep tegen alle regels in het omgevingsplan open te stellen heb ik in samenhang daarmee opgevolgd. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

³²⁵ Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet.

³²⁶ Uit artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb in samenhang gezien met artikel 6:2, onderdeel a, van de Awb kan worden afgeleid dat voor de vraag bij welke rechter beroep moet worden ingesteld voor de weigeringen dezelfde weg moet worden gevolgd als bij de verleningen. Uit de formulering van artikel 16.25, eerste lid, volgt dat de geconcentreerde rechtsbescherming alleen geldt bij de verleningen en dus niet bij de weigeringen. Daaruit moet dan worden afgeleid dat tegen weigeringen zelfstandige rechtsbescherming open staat.

In paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting ben ik ingegaan op de voordelen die verbonden zijn aan de keuze voor één omgevingsplan per gemeente. Het overgangsrecht zal erin voorzien dat de bestemmingsplannen die in een gemeente van kracht zijn, bij inwerkingtreding van de Omgevingswet tezamen aangemerkt worden als het omgevingsplan. Zoals de Afdeling terecht constateert zal het, mede door het voorgenomen overgangsrecht, zelden voorkomen dat een omgevingsplan in zijn geheel opnieuw wordt vastgesteld. Dat zal alleen aan de orde zijn wanneer de gemeente zou besluiten om het omgevingsplan integraal te herzien en geheel opnieuw vast te stellen. Ook zou sprake zijn van het in één keer vaststellen van een volledig omgevingsplan wanneer de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheid om met meerdere omgevingsplannen te werken en voor een deel van het grondgebied een nieuw omgevingsplan zou vaststellen. Uit het voorgaande volgt inderdaad dat aanpassingen van het omgevingsplan in de meeste gevallen de vorm zullen hebben van een wijziging, die veelal slechts een (klein) deel van de gemeente zal betreffen. Het wijzigen van een omgevingsplan krijgt daardoor veel meer het karakter van de wijze waarop ook een wet of een gewone verordening wordt gewijzigd. Het ligt naar mijn mening niet voor de hand om in die situaties, waarbij slechts onderdelen van een omgevingsplan worden gewijzigd, steeds beroep tegen het gehele omgevingsplan open te stellen, met inbegrip van de delen die niet wijzigen. Dat zou ook niet stroken met het uitgangspunt in het bestuursrecht dat een besluit het voorwerp van het beroep bepaalt. Bij een wijziging van een onderdeel van het omgevingsplan kan het onder omstandigheden denkbaar zijn dat bij het aanbrengen van wijzigingen in de toedeling van functies aan locaties, beroep wordt ingesteld tegen het feit dat een functie op een bepaalde locatie wel en een andere aansluitend gelegen of daarmee vergelijkbare locatie niet wordt toegedeeld. De hoofdregel blijft echter dat het besluit de uiterste begrenzing van een geding bepaalt en beroep daarom geen betrekking kan hebben op onderwerpen die in het geheel niet door een besluit worden bestreken. Ik onderken dat het kan voorkomen dat een burger op zich geen bezwaar heeft tegen de voorgestelde aanpassingen van het omgevingsplan voor een bepaalde locatie, maar bijvoorbeeld van mening is dat diezelfde aanpassing ook voor een andere locatie (mogelijk geheel aan de andere kant van de gemeente gelegen) wenselijk is. In een dergelijk geval bestaat altijd de mogelijkheid een verzoek te doen tot wijziging van het omgevingsplan. Tegen een weigering om een omgevingsplan te wijzigen staat beroep open. De in de toelichting aangegeven voordelen van één omgevingsplan per gemeente wegen naar mijn mening ruimschoots op tegen het nadeel dat de burger in sommige gevallen een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan moet doen en pas tegen een eventuele afwijzing daarvan in beroep kan gaan. In het merendeel van de gevallen zal het overigens gaan om een wijziging van een omgevingsplan die verband houdt met het kunnen verrichten van een bepaalde activiteit die in strijd is met de regels van het omgevingsplan. In dat geval bestaat er voor burgers altijd de mogelijkheid om voor een dergelijke activiteit een omgevingsvergunning aan te vragen. Het bevoegd gezag kan op basis van zo'n aanvraag snel handelen en aanvaardbaar geachte ontwikkelingen mogelijk maken.

7.1.3 Interventiebesluit

Voor de kring van belanghebbenden in het kader van een in te stellen beroep tegen een provinciaal interventiebesluit op grond van artikel 16.20 is uitgegaan van het belanghebbendenbegrip uit de Awb. Tot de belanghebbenden behoren in dat kader: het betrokken bestuursorgaan en de derden die worden geraakt door het feit dat een onderdeel van het omgevingsplan als gevolg van het interventiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het gebrek aan een regeling voor het geval van samenloop van procedures tegen het omgevingsplan en het provinciaal interventiebesluit zijn er procedurele verbeteringen doorgevoerd ten opzichte van de regeling van de reactieve aanwijzing onder de Wro. De verbeteringen betreffen in de eerste plaats de kenbaarheid. Zo is bepaald dat het interventiebesluit wordt genomen en bekendgemaakt nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige praktijk, waarbij de reactieve aanwijzing voorafgaand aan de publicatie van het vastgestelde bestemmingsplan moest plaatsvinden. Veel bestemmingsplannen werden gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp daarvan. In die gevallen moest de gemeente wachten met de publicatie van het bestemmingsplan, terwijl er bij de betreffende wijzigingen veelal geen provinciale belangen aan de orde waren.

Daarnaast is voorzien in een regeling voor gelijktijdige inwerkingtreding. Het wetsvoorstel voorziet er in dat het omgevingsplan vier weken na de mededeling in werking treedt. Binnen deze periode kunnen gedeputeerde staten besluiten dat onderdelen van het omgevingsplan geen deel uit blijven maken van het omgevingsplan. Het interventiebesluit treedt dan tegelijkertijd met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft in werking.

De beroepstermijn voor het omgevingsplan en de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om een interventiebesluit te nemen, vangen dus op hetzelfde moment aan. In geval tegen zowel het omgevingsplan als het interventiebesluit in beroep wordt gegaan kan de Afdeling bestuursrecht-spraak met gebruikmaking van artikel 8:14 Awb ertoe besluiten om de behandeling van het beroep tegen het betrokken omgevingsplan en het beroep tegen het interventiebesluit te voegen.

Met deze aanpassingen worden naar mijn mening de belangrijkste knelpunten op een goede manier ondervangen.

7.1.4 Instructiebesluit

Voor een reactie op dit onderdeel van het advies wordt verwezen naar de reactie op paragraaf 7.3.2.

7.2 Beroep in één of twee instanties

7.2.1 Gedoogplichtbeschikking

De juridische regeling van het beroep tegen gedoogplichtbeschikkingen heeft plaats in de Invoeringswet Omgevingswet. Via die weg wordt, indien wordt afgeweken van de hoofdregel van de Awb, de bijlage bij de Awb aangevuld. De beslissing om het voorgenomen beroep in één instantie al dan niet te handhaven en de toelichting daarop aan te vullen, zal dan genomen worden. Dit omdat tegen die tijd ook duidelijk zal zijn hoe de rechtsbescherming tegen een onteigeningsbesluit in de Omgevingswet zal worden geregeld. Het heeft mijn voorkeur om de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen en onteigeningsbesluiten in beginsel op dezelfde wijze vorm te geven.

7.2.2 Exploitatieregels en -voorschriften

Met het naar aanleiding van het advies vervallen van het zogeheten «schot» tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels binnen het omgevingsplan is het voor de rechtsbescherming niet langer relevant of exploitatieregels ook zijn aan te merken als locatieontwikkelingsregels.

Het is juist dat de splitsing tussen exploitatieregels in het omgevingsplan enerzijds en exploitatievoorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning of projectbesluit anderzijds tot gevolg heeft dat ook de rechtsbescherming wordt opgesplitst; immers de rechtsbescherming van het

besluit waaraan de regels of voorschriften zijn verbonden is leidend. Deze consequentie is niet bezwaarlijk aangezien kostenverhaal ofwel plaatsheeft via exploitatieregels ofwel via exploitatievoorschriften. Er zal voor een locatie geen sprake kunnen zijn van een mengeling van exploitatieregels en -voorschriften. De rechtsbescherming tegen het kostenverhaal is daarmee goed inzichtelijk.

7.3 Overige opmerkingen over de rechtsbescherming

7.3.1 Opschortende werking voorlopige voorziening

Het bezwaar van de Afdeling is dat in het ontwerp een belanghebbende binnen een termijn van twee weken een voorlopige voorziening moet vragen bij de rechter en tevens uitspraak moet zien te verkrijgen. De Afdeling ziet twee mogelijkheden om deze bezwaren te ondervangen, namelijk automatisch schorsende werking, zoals in artikel 8.4 van de Wet ruimtelijke ordening, of de termijn van twee weken zodanig verlengen, dat belanghebbenden voluit gebruik kunnen maken van hun beroepsrechten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een regeling in het wetsvoorstel opgenomen waarbij voor de inwerkingtreding rekening is gehouden met de verschillende kenmerken van de instrumenten. De vele verschillende regimes voor inwerkingtreding worden sterk teruggebracht en per instrument is er slechts één regime. Daarmee wordt het stelsel vereenvoudigd en is de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk vergroot. Voor de omgevingsvergunning gaat de regeling uit van in werking treden twee weken na kennisgeving. Tevens is voorzien in automatische schorsing. Hierdoor wordt extra rechtsbescherming geboden vanwege de onomkeerbare gevolgen die sommige activiteiten kunnen hebben (bijvoorbeeld kappen of slopen). Om het bezwaar te ondervangen van een automatisch schorsende werking van het hele besluit, terwijl de bezwaren zich slechts richten tegen een enkel onderdeel, kunnen belanghebbenden verzoeken de schorsing op te heffen of te wijzigen.

Voor het omgevingsplan en het projectbesluit is, gelet op de opmerkingen van de Afdeling, de termijn van inwerkingtreding verlengd van twee naar vier weken. Voor deze besluiten is er geen automatisch schorsende werking, in aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht. Juist deze besluiten zullen immers veelal veelomvattend zijn, waardoor het gewenst is dat de voorzieningenrechter op maat kan besluiten welk deel van het besluit de eventuele schorsing betreft. Bij automatische schorsing is daarnaast ook meer onzekerheid over de termijn van inwerkingtreding van het besluit. Op basis van het omgevingsplan en het projectbesluit kunnen echter andere (vervolg)besluiten worden genomen. Daarom is snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit van belang voor het vaststellen van de rechtmatigheid van deze vervolgbesluiten. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling aangepast.

7.3.2 Beroep tegen de weigering een ontheffing van een instructieregel te verlenen

Het advies van de Afdeling is aanleiding geweest om de regeling van de rechtsbescherming tegen besluiten die doorwerken in andere besluiten tegen het licht te houden. In het voor advies voorgelegde wetsvoorstel werd verschillend omgegaan met beroep tegen een instructiebesluit, tegen de verlening of weigering van een ontheffing van een instructieregel en tegen de instemming met een besluit. Met het oog op de duidelijkheid, eenvoud en consistentie van het wetsvoorstel zijn de verschillende beroepsregelingen vervangen door één uniforme regeling. In artikel 16.83 is nu bepaald dat een instructie, een besluit over ontheffing van een instructieregel en een instemming voor de beroepsmogelijkheden

geacht wordt deel uit te maken van het besluit waarop die instructie, (verleende of geweigerde) ontheffing of instemming betrekking heeft. Anders dan in de toelichting bij het ontwerp is beschreven, zal tegen de weigering van een ontheffing van een instructieregel dus geen zelfstandig beroep mogelijk zijn. De weigering van een ontheffing kan worden aangevochten in het beroep tegen het besluit waarop die ontheffing betrekking zou hebben. De voorgestelde regeling is in lijn met het advies van de Afdeling over beroep tegen het instructiebesluit, genoemd aan het eind van paragraaf 7.1.4. Paragraaf 6.4 van het algemene deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting zijn hierop aangepast.

8. Overige onderwerpen

8.1 Gedeeltelijke integratie gebiedsgerichte onderdelen Wet natuurbescherming

Volgens de toelichting zal de Wet natuurbescherming³²⁷ op een later tijdstip opgaan in de Omgevingswet.³²⁸ Niettemin bevat het voorliggende voorstel enkele elementen uit het voorstel voor de Wet natuurbescherming. Het gaat om het beheerplan voor Natura 2000-gebieden en de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor zover het activiteiten betreft waarvoor op grond van het voorstel een omgevingsvergunning is vereist.

De toelichting biedt een doorkijk naar de verdere integratie van onder meer de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet.³²⁹ In het voorstel worden onmiddellijk de natuurvisie, het beheerplan en de vergunning opgenomen; deze onderdelen worden bij de invoeringswet aangepast, zodat (delen van) de natuurvisie in de omgevingsvisie komen, het beheerplan zijn grondslag vindt in de Omgevingswet en de vergunning is afgestemd op de omgevingsvergunning. In een afzonderlijk traject wordt een wijziging van de Omgevingswet voorbereid waarin de overige delen van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet worden opgenomen. Naast opname van de taken in hoofdstuk 2, de algemene regels in hoofdstuk 4 en de vergunningen in hoofdstuk 5 zal ook uitbreiding in gereserveerde hoofdstukken nodig zijn in verband met niet-locatiegebonden onderwerpen als soortenregime, schadebestrijding en faunabeheer, jacht en handel, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat enkele andere onderdelen van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming eveneens gebiedsgericht zijn. Dit betreft in ieder geval de zogeheten habitattoets voor plannen³³⁰, de natuurbeschermingsvergunning voor projecten die niet tevens onderworpen zijn aan de vergunningplicht op grond van het voorstel voor de Omgevingswet, en de programmatische aanpak. De keuze om deze onderdelen vooralsnog buiten het voorstel te laten, maar pas bij gelegenheid van het afzonderlijke wetgevingstraject in de Omgevingswet op te nemen, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Deze benadering van de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet leidt ertoe dat onderdelen van het natuurbeschermingsrecht gedurende een zekere periode in twee wetten zullen zijn opgenomen. Dit doet afbreuk aan de transparantie van het natuurbeschermingsrecht waaraan in de uitvoeringspraktijk dringend

³²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nrs. 1–3.

³²⁸ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 7.4, Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel, onderdeel «Wetsvoorstel Wet natuurbescherming».

³²⁹ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder «Wet natuurbescherming».

³³⁰ Deze habitattoets voor plannen is thans gekoppeld aan de mer-plicht voor plannen. Deze plicht wordt wel meteen binnen het stelsel van de Omgevingswet gebracht.

behoefte bestaat. Het voornemen van de integratie van het natuurbeschermingsrecht in de Wet natuurbescherming is dan ook onder meer ingegeven door de constatering dat het natuurbeschermingsrecht geworden is tot een complex, gelaagd en ontoegankelijk wettelijk stelsel, dat gebruikers – burgers, ondernemers, terreinbeheerders en andere overheden – weinig houvast geeft voor de beoordeling wat wel en niet is toegestaan.³³¹ De benodigde transparantie kan worden bevorderd door ervoor te zorgen dat alle instrumenten en regels voor gebiedsgericht natuurbeleid en de uitvoering daarvan bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin opgenomen zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting toereikend te motiveren op grond van welke overwegingen sommige gebiedsgerichte regels en instrumenten van het natuurbeschermingsrecht wel en andere niet in de Omgevingswet zullen zijn opgenomen op het moment van inwerkingtreding van die wet en het voorstel zo nodig aan te passen.

8.2 Digitalisering

Een deel van de verbetering van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht zal niet zozeer worden bereikt door een wijziging van het materiële recht, maar door verbetering van de methoden waarmee dit recht voor burgers en bedrijven inzichtelijk en gebruiksvriendelijk kan worden gemaakt. Een belangrijk middel om een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet te bewerkstelligen is digitalisering. Uit de toelichting blijkt dat nog niet helder is welke mogelijkheden digitalisering biedt.³³² Tegelijkertijd worden op onderdelen de mogelijkheden van digitalisering erg positief ingeschat.

Een voorbeeld hiervan is de digitale beschikbaarheid van het omgevingsplan. De toelichting merkt hierover op: «Het omgevingsplan wordt (...) in digitale vorm vastgesteld en beschikbaar gesteld. De werkwijze zoals die op grond van de Wro voor bestemmingsplannen van toepassing is, wordt daarbij zoveel mogelijk voortgezet. Dat betekent dat iedere gebruiker op internet per perceel of adres de regels van de gemeente kan vinden. Een bewoner die een garage wil slopen en elders in de tuin een grote uitbouw wil neerzetten, waarvoor een boom moet worden gekapt, kan het omgevingsplan aanklikken en meteen zien welke regels er gelden voor het slopen, kappen en bouwen. Het betreft een geconsolideerde en actuele versie van alle regels. Dat houdt in dat er geen stapeling is van te raadplegen herzieningen, maar dat wijzigingen direct worden verwerkt in het omgevingsplan, zodat die alle geldende regels in één document toont».³³³

De Afdeling waardeert de idee van een geconsolideerde digitale versie van het omgevingsplan positief. Of de geschetste winst ook daadwerkelijk wordt behaald, is onzeker. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Ten eerste lijkt de gemeente de vrijheid te houden om naast het omgevingsplan regels over de fysieke leefomgeving op te nemen in gemeentelijke verordeningen.³³⁴ Hierdoor is een deel van de op een bepaalde locatie geldende regels niet kenbaar in de digitale versie van het omgevingsplan. Ten tweede is onduidelijk in hoeverre een gedigitaliseerd omgevingsplan inzicht biedt in de rechtspositie van betrokkenen als daaruit niet valt op te maken welke regels (bijvoorbeeld locatieontwikke-

³³¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 11.

³³² Memorie van toelichting, Algemeen, par. 9.4.

³³³ Memorie van toelichting, Algemeen, par 4.4.3.

³³⁴ Artikel 4.1, tweede lid.

lingsregels) van provincie en Rijk van toepassing zijn. Een digitalisering van enkel het omgevingsplan leidt dus niet tot inzicht in alle relevante regels. Ten derde hoeft een omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteit pas uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden in het omgevingsplan te worden verwerkt.³³⁵ Ook deze keuze gaat ten koste van de kenbaarheid van de geldende regels. Hierbij zou ten minste moeten worden bepaald dat in het omgevingsplan wordt vermeld dat er voor een bepaalde locatie een locatieontwikkelingsvergunning is verleend. Ten vierde wordt aangekondigd dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen in het overgangsrecht zullen worden aangemerkt als omgevingsplannen. Niet zal worden voorzien in een verplichting tot aanpassing van deze plannen aan de eisen van het voorstel. De thans reeds geldende digitaliseringsverplichting omvat niet de plicht zorg te dragen voor een geconsolideerde versie van een bestemmingsplan. De actuele juridische stand van zaken wordt dus niet digitaal weergegeven. Uit het voorgaande volgt dat bestaande problemen met digitale bestemmingsplannen nog lange tijd zullen voortbestaan. Zo bestaat er nu geen verplichting om reactieve aanwijzingen of rechterlijke uitspraken die strekken tot vernietiging van een (deel van een) plan of waarbij zelfvoorzienend een planregel of plandeel wordt vastgesteld, in de verbeelding te verwerken. Ook komt het regelmatig voor dat er verschillende digitale versies van hetzelfde plan zijn.

De Afdeling merkt op dat opnieuw bezien zou moeten worden welke informatie het digitale omgevingsplan dient te geven. Daarbij is allereerst van belang dat de geconsolideerde versie met inbegrip van (eventuele) reactieve aanwijzingen en rechterlijke uitspraken wordt gewaarborgd. Daarnaast zou de «archieffunctie» moeten worden gewaarborgd, opdat ook het omgevingsplan zoals dat op enig moment gold, kan worden geraadpleegd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

8.3 Bescherming van persoonsgegevens in een register

Artikel 20.6, eerste lid, bepaalt dat bij omgevingsverordening of amvb aangewezen gegevens door bestuursorganen of rechtspersonen kunnen worden bijgehouden en verzameld alsmede worden verstrekt aan het college van B&W, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van IenM of de Minister die het aangaat. Op grond van artikel 20.12, vierde lid, kunnen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij amvb regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van gegevens in een register.

8.3.1 Doel gegevensverwerking

Artikel 20.12, vierde lid, en artikel 20.6, in samenhang gelezen, lijken het mogelijk te maken dat persoonsgegevens worden opgenomen in een register. In de toelichting wordt niet aangegeven welke gegevens het betreft en welk doel daarmee wordt gediend. Registratie van persoonsgegevens en de verstrekking van die gegevens aan bestuursorganen, zoals voorgesteld in artikel 20.6, eerste lid, kunnen een inbreuk vormen op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM en artikel 10 van de Grondwet. Een dergelijke inbreuk kan gerechtvaardigd zijn indien voldaan is aan een aantal vereisten: de inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving als ook proportioneel en subsidiair zijn. Daarnaast moet zijn voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoons-

³³⁵ Artikel 4.15.

gegevens (Wbp). De toelichting besteedt geen aandacht aan bovengenoemde rechtvaardigingsgronden en vereisten.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

8.3.2 Waarborgen vertrouwelijkheid gegevens

Op grond van artikel 20.12, vierde lid, kunnen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij amvb regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van gegevens in een register. De Afdeling merkt op dat ook de Wbp bepalingen bevat die de vertrouwelijkheid van gegevens beogen te waarborgen. Zo kent de Wbp een geheimhoudingsplicht voor degene die kennis neemt van de persoonsgegevens³³⁶, dat gegevens niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk is voor de verwerkingsdoeleinden³³⁷ en dient de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om de gegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking.³³⁸ Uit de toelichting blijkt niet welke regels in de amvb zullen worden opgenomen voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van gegevens.

De Afdeling adviseert, ter voorkoming van dubbele of afwijkende regels, de bevoegdheid tot aanvullende regelgeving in het vierde lid nader te preciseren.

8.4 Experimenteerbepaling

Op grond van het voorstel kan bij amvb, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde in de Omgevingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wm en de Wet natuurbescherming. Een experiment wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover. Bij de amvb wordt in ieder geval bepaald wat het doel is van het experiment, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, welke afwijkingen voor welke gevallen zijn toegestaan, voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang die afwijkingen zijn toegestaan, met alleen een maximum van tien jaar voor afwijking van omgevingswaarden.³³⁹

De Afdeling merkt hierover op dat niet te snel moet worden overgegaan tot experimentele regelgeving, mede gelet op de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Om die reden moet experimentele regelgeving aan enkele voorwaarden voldoen.³⁴⁰ Zo dient het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Daarbij is het van belang dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat – indien noodzakelijk – duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. De voorgestelde experimenteerbepaling voldoet hieraan niet. Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling

³³⁶ Artikel 12, tweede lid, van de Wbp.

³³⁷ Artikel 10 van de Wbp.

³³⁸ Artikel 13 van de Wbp.

³³⁹ Artikel 23.3.

³⁴⁰ Aanwijzing 10a en 10b van de Ar.

betrekking kan hebben – het bereiken en de instandhouding van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit – is niet concreet en nauwkeurig begrensd. De voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt worden vrijwel volledig bij amvb bepaald. Het voorstel bepaalt alleen dat wat betreft de afwijking van omgevingswaarden een maximumtermijn van tien jaar in acht dient te worden genomen. Voor afwijkingen van andere soorten voorschriften gelden geen maximumtermijnen. In de toelichting ten slotte wordt onvoldoende expliciet gemaakt hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt.

Kortom, het voorstel biedt de regering een ruime bevoegdheid om van diverse wetten af te wijken, mits die afwijking niet in strijd is met internationale verplichtingen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat hierdoor nauwelijks van een wettelijke begrenzing van experimenten gesproken kan worden.

De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader te begrenzen en artikel 23.3 daartoe aan te passen.

8. Overige onderwerpen

8.1 Gedeeltelijke integratie gebiedsgerichte onderdelen Wet natuurbescherming

De Afdeling vraagt om een toelichting op de relatie van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming en het voorstel van de Omgevingswet en de in beide wetsvoorstellen geregelde onderwerpen en adviseert te motiveren waarom op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet sommige gebiedsgerichte regels en instrumenten van het natuurbeschermingsrecht wel en andere niet in de Omgevingswet zullen zijn opgenomen. Het kabinet heeft – mede gelet op het advies – het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dat moment ontstaat er één wet voor de fysieke leefomgeving. Dit is conform het advies van de Afdeling.

8.2 Digitalisering

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is verduidelijkt welke informatie het digitale omgevingsplan dient te geven. Paragraaf 4.2.3 van de memorie van toelichting is op dit onderdeel aangevuld en verduidelijkt.

8.3 Bescherming van persoonsgegevens in een register

8.3.1 Doel gegevensverwerking

De Afdeling adviseert om nader in te gaan op de relatie tot de gegevensverzameling in het wetsvoorstel en persoonsgegevens. De regels over monitoring, het verzamelen van gegevens en het opnemen van de resultaten daarvan in registers worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Het valt niet uit te sluiten dat tot die gegevens ook persoonsgegevens zullen behoren, maar in ieder geval zal dat slechts een zeer klein deel van de gegevens betreffen. Op dit moment is nog niet voldoende helder of, en zo ja welke, persoonsgegevens in registers zullen worden opgenomen. Bij nader inzien is hetgeen in het voorgestelde artikel 20.12, vierde lid, (oud) was opgenomen dan ook prematuur. De inhoud van dat artikellid is onder meer om die reden geschrapt.

Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 20.10 zal, als blijkt dat het nodig is om persoonsgegevens te registreren, aandacht worden besteed aan het doel van de gegevensver-

werking, de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit daarvan. Dit is ook in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. Het instellen van registers en het opnemen van gegevens daarin zal hoofdzakelijk voortvloeien uit Europese richtlijnen. Het is mijn bedoeling om bij implementatie van die richtlijnen niet meer dan de krachtens die richtlijnen vereiste informatie te registreren. De noodzaak van registratie vereist in die gevallen geen nadere overweging.

8.3.2 Waarborgen vertrouwelijkheid gegevens

De Afdeling adviseert, onder meer om dubbeling te voorkomen, de bevoegdheid te preciseren om nadere regels te stellen over de bescherming van vertrouwelijke gegevens. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de grondslag voor nadere regels over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in artikel 20.12, vierde lid, (oud) geschrapt. Er is, naast de regeling in de Wet bescherming persoonsgegevens, geen noodzaak voor aanvullende regels over de bescherming van persoonsgegevens krachtens het wetsvoorstel.

8.4 Experimenteerbepaling

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader begrensd. Op grond van artikel 23.3, tweede lid, wordt een experiment alleen aangewezen als dit, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gelet op het feit dat de experimenteerbepaling juist ziet op toekomstige ontwikkelingen wordt deze grondslag niet verder ingekaderd. In het wetsvoorstel is bepaald dat het doel van het experiment en de mogelijke afwijkingen van wettelijke voorschriften bij algemene maatregel van bestuur moeten worden uitgewerkt. Daarmee wordt het doel van het experiment op amvb-niveau begrensd. Om de parlementaire betrokkenheid bij het experiment te verzekeren is een voorhangprocedure voor de experimenteer-amvb in de wet opgenomen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn extra waarborgen opgenomen ten aanzien van de voorwaarden waaronder een experiment mag plaatsvinden. In de algemene maatregel van bestuur voor het experiment moet extra worden opgenomen wat de tijdsduur van het experiment is, van welke regels kan worden afgeweken en welke afwijkingen zijn toegestaan. Ook moet in de algemene maatregel van bestuur worden aangegeven welke afwijkingen na het experiment toegestaan blijven, bijvoorbeeld met het oog op gerealiseerde activiteiten. Daarnaast wordt in het experiment opgenomen op welke wijze de monitoring en evaluatie zal plaatsvinden.

Voorts is opgenomen dat een experiment door kan lopen als de uitkomsten van het experiment na evaluatie aanleiding geven tot het wijzigen van regelgeving. De duur van het experiment kan in dat geval met ten hoogste vijf jaar worden verlengd totdat de regelgeving is aangepast.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hierop aangepast.

DEEL C

9. Wetstechnische opmerkingen

9.1 Instrumenten

9.1.1 Programma's

- a. *De terminologie in artikel 3.2 en artikel 3.4 (inhoud van omgevingsvisies en programma's) en de toelichting³⁴¹ sluiten niet goed op elkaar aan. In de toelichting wordt aangegeven dat een programma maatregelen omvat voor «behoud, beheer, gebruik en ontwikkeling» van de fysieke leefomgeving. In de bepalingen wordt het begrip «behoud» niet genoemd en in artikel 3.4 komt ook het begrip «ontwikkeling» niet terug. De Afdeling adviseert dit aan te passen.*
- b. *Artikel 3.5 ziet op de mogelijkheid om bij amvb bestuursorganen te verplichten de in paragraaf 3.2.2 bedoelde programma's gezamenlijk vast te stellen. Nu deze bevoegdheid betrekking heeft op de verplichte programma's in die paragraaf, wordt geadviseerd dit artikel in paragraaf 3.2.2 op te nemen.*
- c. *Artikel 3.7, eerste lid, aanhef en onder b, geeft gemeenten de verplichting een actieplan als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaaï vast te stellen voor onder meer andere spoorwegen dan die bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder b. Artikel 3.8, eerste lid, onder b, draagt de provincie op een dergelijk plan op te stellen voor onder meer andere spoorlijnen dan die bedoeld in artikel 3.7, eerste lid onder b. In de toelichting staat vermeld dat dit gaat om lokale spoorwegen als om bijzondere spoorwegen die buiten de agglomeratie zijn gelegen.³⁴² Dit komt echter niet in de tekst van het voorstel terug. Daarnaast draagt artikel 3.7, eerste lid, onder d, de gemeente op dergelijke plannen op te stellen voor «overige geluidbronnen». Artikel 11.6, vierde lid, van de Wm ziet nu onder d op «inrichtingen of verzamelingen van inrichtingen». In de toelichting wordt niet ingegaan op wat onder «overige geluidbronnen» wordt verstaan. Nu het om verplichte plannen gaat, moet duidelijk zijn wat er van de gemeente wordt verwacht. De Afdeling adviseert hierop nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.*
- d. *De ambivalente benadering van het rioleringsprogramma (verplicht/niet verplicht) leidt tot incongruenties in de tekst van het voorstel en de toelichting: in het voorstel staat vermeld dat sprake is van een onverplicht programma, terwijl het in de toelichting nog wordt genoemd bij de verplichte programma's. Beoogd is het vervallen van de verplichting bij de invoeringswet te verduidelijken, maar dit zou, als daaraan wordt vastgehouden, ook nu al in de tekst van de toelichting moeten terugkomen. Als onverplicht programma is de afzonderlijke bepaling over het rioleringsprogramma in artikel 3.12 overbodig, omdat het niets toevoegt aan de overige bepalingen voor programma's.*

De Afdeling adviseert de tekst van het voorstel en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

9.1.2 Algemene regels

- a. *Het begrip locatieontwikkelingsregels doet vermoeden dat dit regels zijn die betrekking hebben op een ontwikkeling of een activiteit die nog niet aanwezig is. Van locatieontwikkelingsregels lijkt echter ook sprake te zijn als in het omgevingsplan aan een locatie een functie wordt toegekend die al ter plaatse aanwezig is, zowel qua gebruik als*

³⁴¹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.4 «Gevallen waarin omgevingsvisies en programma's al of niet verplicht zijn».

³⁴² Memorie van toelichting, toelichting op artikel 3.8.

bebouwing. De term dekt dan de lading niet en wekt daardoor verwarring. De Afdeling adviseert hieraan aandacht te besteden in de toelichting en zo nodig het voorstel aan te passen.

- b. Het begrip «locatie» is niet gedefinieerd in de bijlage bij het voorstel. Uit de toelichting blijkt dat de ondergrond, het maaiveldniveau en de lucht hierboven, drie verschillende locaties kunnen zijn.³⁴³ De Afdeling adviseert dit nader te duiden.*
- c. De Afdeling adviseert om de delegatiemogelijkheid in artikel 4.4 niet, zoals in de toelichting op het voorstel is vermeld,³⁴⁴ in een afzonderlijk besluit plaats te laten vinden, maar deze in het besluit zelf op te nemen.*

Het ligt voor de hand binnen het plan te bepalen waarop de bevoegdheid ziet, nu die bevoegdheid er met name toe zal strekken het plan op bepaalde onderdelen te wijzigen, nader uit te werken (dat wordt een wijziging genoemd) of nadere regels te stellen.

- d. Uit artikel 4.11, onderdelen a en b, in onderlinge samenhang, lijkt te volgen dat in een omgevingsplan kan worden volstaan met de toekenning van een functie aan een locatie. Andere locatieontwikkelingsregels worden immers alleen «voor zover nodig» gesteld. Dat zou bij een beperkte lezing ertoe kunnen leiden dat de enkele aanduiding van een functie in een verbeelding zonder dat er regels zijn gesteld, voldoende is. Dat zou onder meer onduidelijkheid opleveren voor de vraag hoe er bij de omgevingsvergunningplichten wordt getoetst als het omgevingsplan uitsluitend een functie aan de gronden heeft toegekend, maar geen overige locatieontwikkelingsregels heeft gesteld. De verbeelding geeft dan niet de gewenste duidelijkheid over wat er wel en niet is toegestaan. De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten en het besluit zo nodig aan te passen.*
- e. Geadviseerd wordt in artikel 4:14, eerste lid, tweede volzin, de zinsnede «worden betrokken bij» te vervangen door: zijn van toepassing op. De uitdrukking «worden betrokken bij» is rechtsonzeker in het licht van artikel 4:84 van Awb, waarin is bepaald dat beleidsregels bindend zijn onder het voorbehoud van de inherente afwijkingsbevoegdheid. In samenhang gelezen wekken het tweede en derde lid van artikel 4.14 de indruk dat beleidsregels na de vaststelling van het omgevingsplan worden vastgesteld en geen deel uitmaken van dat omgevingsplan. Volgens de toelichting moeten deze beleidsregels worden opgenomen in een bijlage bij het omgevingsplan «vanwege de kenbaarheid». De Afdeling adviseert nader te verduidelijken of de bijlage tegelijkertijd met het omgevingsplan zelf wordt vastgesteld of de beleidsregels later kunnen worden vastgesteld.*
- f. Zowel op grond van regels in het omgevingsplan als op grond van regels buiten het omgevingsplan kunnen omgevingsvergunningplichten ontstaan.³⁴⁵*

Niet kan worden uitgesloten dat zich in de uitvoeringspraktijk een samenloop van omgevingsvergunningplichten voordoet, waarbij verschillende toetsingskaders en procedures van toepassing zijn. Vooral in

³⁴³ Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.3 «Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet».

³⁴⁴ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 4.4.

³⁴⁵ Het voorstel maakt het mogelijk dat andere, door het gemeentebestuur op grond van artikel 108 van de Gemeentewet gestelde, regels worden opgenomen in het omgevingsplan (artikel 4.1, tweede lid). Aan dergelijke in het omgevingsplan op te nemen regels kan een omgevingsvergunningplicht worden verbonden (artikel 5.3). Het gemeentebestuur kan er echter ook voor kiezen de bedoelde regels niet in het omgevingsplan op te nemen maar neer te leggen in een verordening. Die verordeningen kunnen eveneens vergunning- en ontheffingsplichten bevatten. Artikel 5.4 van het voorstel bepaalt dat voor een aantal activiteiten dergelijke vergunning- en ontheffingsplichten gelden als een verbod om deze activiteiten zonder omgevingsvergunning te verrichten.

het geval gemeenten gebruik maken van de bevoegdheid om meerdere omgevingsplannen vast te stellen (artikel 4.1, derde lid), die aan wijzigingen en actualisering onderhevig zijn, bestaat een reële kans op deze samenloop. De Afdeling adviseert, met het oog op de rechtszekerheid en om onnodige regels- en vergunningplichten te voorkomen, te bepalen dat in geval van samenloop van omgevingsvergunningplichten van regels in het omgevingsplan en regels buiten het omgevingsplan uitsluitend de vergunningplicht krachtens artikel 5.3 geldt.

9.1.3 Omgevingsvergunning

a. Gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten

Voor aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergunning voor een waterkwaliteitsactiviteit voorziet het voorstel in gelijktijdige en gecoördineerde behandeling. Wanneer deze activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, is de aanvrager verplicht de aanvragen daarvoor gelijktijdig in te dienen.³⁴⁶ In dat geval is de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvragen.³⁴⁷

Bij amvb zal het coördinerende bestuursorgaan in de zin van afdeling 3.5 van de Awb worden aangewezen.³⁴⁸ De betrokken bestuursorganen zijn gehouden hun medewerking te verlenen aan de wettelijk voorgeschreven coördinatie.

Wat betreft de verplicht gelijktijdig in te dienen aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergunning voor een waterkwaliteitsactiviteit, bepaalt het voorstel dat het bevoegd gezag, als maar één van de aanvragen is ingediend, die aanvraag buiten behandeling laat.³⁴⁹ Wanneer van de beide aanvragen er één buiten behandeling wordt gelaten, dan laat het bevoegd gezag dat op de andere aanvraag dient te besluiten, ook die aanvraag buiten behandeling.³⁵⁰

Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid roept de voorgestelde regeling enkele vragen op. Hoe moet het ene bevoegde gezag dat wel een aanvraag heeft ontvangen, ermee bekend zijn dat een andere aanvraag bij een ander bevoegd gezag had moeten worden ingediend? Wie wordt er verantwoordelijk gehouden in het geval deze verplichting is miskend? Hoe moet worden gehandeld als de andere aanvraag alsnog wordt ingediend? Herleeft de eerste, inmiddels buiten behandeling gestelde aanvraag, of moet opnieuw een aanvraag worden ingediend? Dienen opnieuw leges voor die aanvraag te worden betaald?

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Gebruiksverbod

Het voorstel voorziet niet in een afzonderlijk gebruiksverbod, maar impliciet ligt dat besloten in het verbod een locatieontwikkelingsactiviteit te verrichten zonder omgevingsvergunning.³⁵¹ Deze vergunningplicht kent geen nadere duiding van de activiteiten die onder de reikwijdte van het

³⁴⁶ Artikel 5.9, derde lid.

³⁴⁷ Artikel 16.7, eerste lid, onderdeel b.

³⁴⁸ Artikel 16.7, tweede lid.

³⁴⁹ Artikel 16.9, eerste lid.

³⁵⁰ Artikel 16.9, tweede lid.

³⁵¹ Artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b.

verbod vallen. Daardoor is onduidelijk of het «laten gebruiken» en «in gebruik geven» van gronden en bouwwerken door eigenaren en verhuurders voor activiteiten in strijd met functies, gebruiks-, bouw- en exploitatieregels uit het omgevingsplan, onder het verbod vallen en daarmee als locatieontwikkelingsactiviteit zouden moeten worden aangemerkt.

De toelichting volstaat op dit punt met de opmerking dat deze activiteit mede de opvolger is van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.³⁵² Ook die bepaling vermeldt niets over «laten gebruiken» en «in gebruik geven», maar volgens de toelichting bij de Invoeringswet Wabo moeten die handelingen daaronder wel worden begrepen.³⁵³

Onduidelijk is, of uit de verwijzing naar de Wabo moet worden afgeleid dat «laten gebruiken» en «in gebruik geven» in strijd met regels uit het omgevingsplan vallen onder het verbod om zonder vergunning locatieontwikkelingsactiviteiten te verrichten. Zoals hiervoor, onder 4.4.1, al is opgemerkt, brengt de definitie van locatieontwikkelingsactiviteit mee dat daaronder niet alleen overtredingen van planologische gebruiksregels vallen.

Een voorbeeld over welstand kan het voorgaande illustreren. Wanneer een bouwwerk in strijd is met welstandsregels, is het gewenst dat het verbod zich mede richt tot de eigenaar, omdat die in staat zal zijn het bouwwerk aan deze regels aan te passen.

Aldus behelst het voorstel een algemeen verbod om te handelen in strijd met het omgevingsplan. Met het oog op de rechtszekerheid en effectiviteit van handhaving verdient het aanbeveling om «laten gebruiken» en «in gebruik geven» onder dit gebruiksverbod te laten vallen. De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

9.1.4 Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)

a. Grondslag en rechtszekerheid

Het eerste lid, onderdeel a, van deze bepaling lijkt te verwijzen naar een amvb die op grond van artikel 2.1, tweede en derde lid, wordt vastgesteld. Artikel 2.1, derde lid, biedt een grondslag voor een amvb waarbij de onderdelen, aspecten of belangen, bedoeld in het tweede lid van die bepaling, worden uitgewerkt of begrensd. Het derde lid biedt echter geen grondslag voor een amvb waarbij gronden voor de weigering en verlening van omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.1 worden aangegeven.

De artikelsgewijze toelichting verduidelijkt dat artikel 5.13, eerste lid, onderdeel a, zelf de grondslag bevat voor een amvb waarbij uitvoering wordt gegeven aan artikel 2.1, tweede en derde lid. Uit een oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid behoort dit in artikel 5.13, eerste lid, zelf tot uitdrukking worden gebracht.

Net als artikel 5.13, eerste lid, onderdeel a, lijken ook artikel 5.17, eerste lid, onderdeel b, artikel 5.22, onderdeel a, en artikel 5.23, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, onderdeel a, impliciet een grondslag te bieden voor de vaststelling van een amvb. Hiervoor geldt eveneens dat dit in de bepalingen zelf tot uitdrukking behoort te worden gebracht.

De Afdeling adviseert de genoemde bepalingen in deze zin aan te passen.

³⁵² Memorie van toelichting, toelichting op het onderdeel Begrippen en definities in de bijlage bij de wet, onder «locatieontwikkelingsactiviteit».

³⁵³ Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 128.

b. Uitgangspunten en rechtszekerheid

Het tweede lid van artikel 5.13 verwijst naar uitgangspunten die moeten worden betrokken bij het aangeven van gronden in de amvb als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a. De artikelsgewijze toelichting maakt duidelijk wat de beoogde toepassing van dit tweede lid is. De bedoelde uitgangspunten zijn echter niet als zodanig in paragraaf 4.6.2 van het voorstel aangewezen. Het voorstel verlangt derhalve van de Kroon dat zij bij het opstellen van de amvb op zoek gaat naar deze uitgangspunten. Bij de behandeling van geschillen over omgevingsvergunningen voor artikel 5.1-activiteiten kan ook de rechter (in het kader van exceptieve toetsing) voor de vraag komen te staan welke uitgangspunten moeten worden betrokken bij het stellen van regels als bedoeld in artikel 4.18. Uit een oogpunt van inzichtelijkheid en rechtszekerheid behoren de bedoelde uitgangspunten expliciet en limitatief in de wet te worden opgesomd. De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling in deze zin aan te passen.

c. Aanhoudingsregeling

Het voorstel voorziet in een aanhoudingsregeling voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in gevallen waarin die aanvraag wordt gedaan na de inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit en er geen grond is om de vergunning te weigeren.³⁵⁴ Opvallend is, dat de regeling in geval van een voorbereidingsbesluit voor een gemeentelijk omgevingsplan voorziet in aanhoudingsbevoegdheid³⁵⁵ terwijl in geval van een provinciaal of nationaal voorbereidingsbesluit een aanhoudingsplicht geldt.³⁵⁶

Volgens de toelichting is deze aanhoudingsregeling ontleend aan artikel 3.3 van de Wabo onder aanpassing van diverse punten aan de andere systematiek van de Omgevingswet.³⁵⁷

Hierover merkt de Afdeling op dat de Wabo voorziet in een aanhoudingsverplichting in geval van een voorbereidingsbesluit voor een bestemmingsplan. Het voorstel wijkt op dit punt derhalve af van de Wabo. Deze afwijking is niet gemotiveerd. Ook ontbreekt een motivering van het verschil tussen de aanhoudingsbevoegdheid bij het gemeentelijke voorbereidingsbesluit en de aanhoudingsplicht bij het provinciale of nationale voorbereidingsbesluit.

Onduidelijk is, welke gevolgen de keuze voor een aanhoudingsbevoegdheid bij het omgevingsplan heeft voor de uitvoeringspraktijk en de te volgen procedures.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

d. Houdbaarheid van onderzoeksgegevens

Voorgesteld wordt dat bij het nemen van een besluit op grond van het voorstel in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar.³⁵⁸

³⁵⁴ Artikel 16.51.

³⁵⁵ Artikel 16.51, eerste lid, in samenhang met artikel 4.5, derde lid.

³⁵⁶ Artikel 16.51, tweede lid, in samenhang met artikel 4.7, vierde lid.

³⁵⁷ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.51.

³⁵⁸ Artikel 16.5.

In de Spoedwet wegverbreding, Wabo, Wet luchtvaart en Wm zijn vergelijkbare bepalingen opgenomen bij de gedeeltelijke inwerkingtreding van de 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. Volgens de toelichting bij die wet is in verband met het voorzorgsbeginsel van Natura 2000 geen vergelijkbare houdbaarheidsbepaling in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen.³⁵⁹ Verder is in de Wm een uitzondering opgenomen voor het nemen van besluiten in het kader van de Wet bescherming Antarctica.³⁶⁰ De reden hiervoor is dat bij het nemen van besluiten en verlenen van vergunningen op grond van deze wet altijd moet worden uitgegaan van de recentste informatie.³⁶¹

De Afdeling merkt op dat het voorstel besluiten over Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten alsook besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica niet uitzondert van de houdbaarheidsbepaling. De toelichting motiveert deze keuze niet.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

9.1.5 Grondexploitatie

- a. *Artikel 12.1, eerste lid, bepaalt in welke gevallen het vaststellen van exploitatieregels of -voorschriften verplicht is. Blijkens de toelichting is het hoofdstuk grondexploitatie alleen toepasbaar als er sprake is van grondexploitatiekosten voor fysieke voorzieningen.³⁶² Hiervoor wordt echter geen reden gegeven, en evenmin wordt toegelicht of in de praktijk niet langer behoefte bestaat aan de mogelijkheid tot het verhalen van andere kosten, bij voorbeeld plankosten. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan (ook in relatie tot artikel 12.1, zesde lid)³⁶³ en het voorstel zo nodig aan te passen.*
- b. *Artikel 12.7, eerste lid, bepaalt dat binnen drie maanden na uitvoering van de in de exploitatieregels voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen, het bevoegd gezag een afrekening van die regels vaststelt en de regels intrekt met ingang van een bij dat besluit te bepalen tijdstip. Het artikel maakt niet duidelijk onder welke omstandigheden aanspraak bestaat op een afrekening. Bij voltooiing van de werken en werkzaamheden waarop de betaalde exploitatiebijdrage ziet, of bij voltooiing van alle werken en werkzaamheden in het exploitatiegebied. De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten.*
- c. *Volgens de toelichting wordt de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de noodzakelijkheid van een onafhankelijke taxatie van inbrengwaarden gecodificeerd.³⁶⁴ Anders dan uit de toelichting lijkt te volgen, is een taxatie bij een globale, nog uit te werken bestemming thans echter op grond van de jurisprudentie*

³⁵⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 5.

³⁶⁰ Artikel 13.5, tweede lid, van de Wm.

³⁶¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 29.

³⁶² Memorie van toelichting, Algemeen, §4.12.3, Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.

³⁶³ Indien voor de toepassing van artikel 12.1, zesde lid, alleen plankosten tot een in deze bepaling bedoeld tekort zouden leiden, en het bevoegd gezag de mogelijkheid zou krijgen om reeds daarom het gevraagde besluit niet te nemen, zou betaalplanologie kunnen ontstaan.

³⁶⁴ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 12.4.

vereist.³⁶⁵ De Afdeling adviseert dit ook in de toelichting tot uitdrukking te brengen.

9.1.6 Alternatieven-onderzoek mer

Artikel 16.77, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat voor een project geen alternatieven hoeven te worden onderzocht als in een plan of programma de locatie of het tracé van het project al is aangewezen. De tekst kan zodanig worden opgevat dat de milieueffectrapportage is beperkt tot locatie- en tracéalternatieven, terwijl veel meer soorten alternatieven bestaan. Het betreft dan bijvoorbeeld alternatieven inzake de doelstelling, de inrichting, de techniekeuze en de uitvoering. Het is niet uitgesloten dat locaties of tracés in hogere plannen marginaal worden onderbouwd en zonder milieueffectrapport worden aangewezen, waarna geen enkel alternatief voor het project hoeft te worden onderzocht. Uit de toelichting is niet op te maken of dit gevolg is beoogd door de wetgever. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

9.2 Bijzondere omstandigheden

9.2.1 Economische of juridische beschikkingsmacht

Artikel 19.1, tweede lid, onderdeel d, schaaft onder het begrip «veroorzaker van een ongewoon voorval» ook de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die over een activiteit economische of juridische beschikkingsmacht heeft of heeft gehad.

Volgens de toelichting bij dit artikel wordt hiermee beoogd aan te sluiten bij de jurisprudentie van de bestuursrechter over het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties, waarin onder meer gebruik wordt gemaakt van het «zeggenschaps criterium» en het «gezags criterium».³⁶⁶

De Afdeling maakt daarover een aantal opmerkingen. Allereerst is niet uitgesloten dat door de gekozen formulering voor dezelfde activiteit twee (rechts-)personen als veroorzaker kunnen worden aangemerkt, degene met economische beschikkingsmacht en degene met juridische beschikkingsmacht. Voorts wordt met de zinsnede «heeft gehad» in combinatie met «activiteit» de kring van veroorzakers aanmerkelijk vergroot. Voor het opleggen van sancties voor in het verleden begane overtredingen acht de Afdeling dat te billijken, maar het is de vraag hoe effectief het is om (rechts-)personen als veroorzaker aan te wijzen, die weliswaar beschikkingsmacht hebben gehad, maar die op het moment van het voorval dat niet meer bezitten. Door het ontbreken van beschikkingsmacht kunnen zij immers niet meer de gewenste maatregelen nemen om de gevolgen van het voorval zoveel mogelijk ongedaan te maken.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

9.2.2 Aanwijzing bevoegd gezag

Voor de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de toepassing van bevoegdheden in bijzondere omstandigheden sluit artikel 19.2, eerste lid, aan bij de bevoegdheidsverdeling voor de handhaving, zoals (deels)³⁶⁷ geregeld in de artikelen 18.2 tot en met 18.4. Artikel 18.2 sluit aan bij de

³⁶⁵ Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 augustus 2011 in zaak nr. 200906804/1/R1; www.raadvanstate.nl) dient aan de in een exploitatieplan opgenomen raming van de inbrengwaarde van percelen, ook als het exploitatieplan op onderdelen een globale inhoud heeft, als bedoeld in artikel 6.13, derde lid, van de Wro, in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen.

³⁶⁶ De toelichting vermeldt niet de vindplaats van de uitspraken van de bestuursrechter waarbij wordt aangesloten.

³⁶⁷ De bevoegdheidstoedeling vindt immers ook plaats op het niveau van een amvb.

aanwijzing van bevoegd gezag voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, zoals (deels)³⁶⁸ geregeld in de artikelen 5.10 en 5.11. Door het gebruik van het begrip activiteit in plaats van inrichting, kunnen er ook meer veroorzakers zijn, die onder meer worden aangewezen in artikel 19.1, tweede lid. Er zijn evenwel activiteiten die een ongewoon voorval veroorzaken, waar géén omgevingsvergunning voor geldt noch een meldingsplicht (zie artikel 19.1, tweede lid, onderdeel a) waardoor niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld wie bevoegd gezag is ten aanzien van die activiteit.

In artikel 19.5, eerste lid, wordt voor zo'n situatie het college van B&W als bevoegd gezag aangewezen van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet; dat college is dan alleen bevoegd tot het treffen van preventieve of herstelmaatregelen. Andere rechten of plichten lijken niet aan dat betreffende college toe te komen, zoals de verplichting tot het geven van een melding aan andere bestuursorganen of het recht tot kostenverhaal van de getroffen maatregelen.³⁶⁹

De Afdeling adviseert te bezien of het college van B&W over voldoende instrumenten beschikt om in die situatie adequaat te kunnen reageren. De Afdeling adviseert voorts het voorstel zo nodig aan te passen.

9.2.3 Kostenverhaal door bevoegd gezag

Ingevolge artikel 19.6, eerste lid, verhaalt het bevoegd gezag, indien het maatregelen treft of laat treffen door derden, de kosten daarvan op de veroorzaker. Op grond van het tweede lid zijn de artikelen 5:10, tweede lid, 5:25 en 5:31 van de Awb van overeenkomstige toepassing. In deze artikelen wordt onder meer de invordering van de geldsom geregeld en het kostenverhaal ingeval van bestuursdwang. Volgens de toelichting is de voorgestelde regeling ontleend aan titel 17.2 van de Wm.

De Afdeling merkt op dat de regeling van kostenverhaal in titel 17.2 van de Wm, meer mogelijkheden biedt om af te zien van kostenverhaal dan artikel 5:25, eerste lid, van de Awb biedt. Zo zijn in artikel 17.16, eerste lid, gronden opgenomen op grond waarvan de schade niet aan de veroorzaker kan worden toegerekend. Voorts kan ingevolge artikel 17.16, derde en vierde lid, het bevoegd gezag ook geheel of gedeeltelijk afzien van kostenverhaal en vervalt op grond van artikel 17.17 de bevoegdheid tot kostenverhaal na vijf jaren na de dag waarop die maatregelen geheel zijn voltooid. De Afdeling mist in de toelichting een onderbouwing voor het niet overnemen van deze mogelijkheden. Dit laatste temeer, omdat het indirecte effect van de verruiming van de mogelijkheden tot kostenverhaal kan zijn, dat het bevoegd gezag bepaalde maatregelen sneller inzet. Uit de toelichting blijkt evenmin of een facultatieve bevoegdheid tot kostenverhaal is overwogen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

9.2.4 Onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling ongewoon voorval
Het bevoegd gezag moet op grond van artikel 19.7, eerste lid, erop toezien dat gegevens worden verzameld over het ongewone voorval en worden geanalyseerd om de oorzaak ervan te achterhalen. Ingevolge artikel 17.3, tweede lid, van de Wm gold deze verzamel- en analyseverplichting voor degene die de inrichting drijft. Degene die een inrichting drijft, kon immers (nagenoeg) altijd worden aangemerkt als veroorzaker van een ongewoon voorval. Voor een activiteit die een ongewoon voorval veroorzaakt, zal niet altijd de veroorzaker kunnen worden aangewezen. In het voorgestelde 19.7, eerste lid, noch in de toelichting wordt aangegeven

³⁶⁸ De bevoegdheidstoedeling vindt immers ook plaats op het niveau van een amvb.

³⁶⁹ Zie de artikelen 19.3, 19.6 en 19.7.

op wie de verplichting rust om gegevens te verzamelen en te analyseren, waarop het bevoegd gezag moet toezien.

De Afdeling adviseert artikel 19.7, eerste lid, te verduidelijken.

9.2.5 Alarmeringswaarden

a. Algemeen

In artikel 19.10 wordt de vaststelling van alarmeringswaarden en de aanwijzing van bestuursorganen om bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden maatregelen en voorzieningen te treffen gedelegeerd naar het niveau van een amvb. Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen en voorzieningen worden benoemd die getroffen kunnen worden bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden. In artikel 19.11 wordt de bevoegdheid om regels te stellen over het geven van informatie of waarschuwingen als alarmeringswaarden worden overschreden of dreigen te worden overschreden gedelegeerd naar het niveau van een ministeriële regeling. Voorheen vond de aanwijzing van bestuursorganen en de door hen te nemen maatregelen in de wet, bijvoorbeeld in artikel 43 van de Wet inzake de luchtverontreiniging³⁷⁰ en in artikel 3.3 van de Waterwet³⁷¹. In de toelichting ontbreekt een motivering voor het verlaging van het regelingsniveau.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen in het licht van hetgeen in hoofdstuk 2 is opgemerkt over de wetgevende rol van de Staten-Generaal en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Alarmeringswaarden luchtkwaliteit

Ingevolge artikel 19.12, eerste lid, kan – bij overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit of van een verontreiniging van de buitenlucht door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld – de commissaris van de Koning, in het belang van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen, bij besluit regels stellen over het gebruik van installaties of brandstoffen en over andere activiteiten. Deze bepaling is volgens de toelichting ontleend aan hoofdstuk V van de Wet luchtverontreiniging. Op grond van artikel 50, eerste lid, van de Wet luchtverontreiniging kan de commissaris geen toepassing geven aan zijn regelgevende bevoegdheid, zonder aan de inspecteur (voor de Leefomgeving en Transport) de gelegenheid te bieden hem ter zake van advies te dienen. Volgens de toelichting is deze procedurebepaling niet opgenomen in dit voorstel, maar kan deze via de grondslag van artikel 16.79 bij amvb alsnog zijn beslag krijgen.³⁷²

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen reden wordt gegeven voor het op een lager niveau van regelgeving vastleggen van procedurevoorschriften. Evenmin wordt zekerheid geboden over het opnemen van procedurevoorschriften in de amvb. In het licht van de bevoegdheid tot regelgeving voor een orgaan van de uitvoerende macht, de commissaris van de Koning, acht de Afdeling dit een gemis.

De Afdeling adviseert de procedurevoorschriften op te nemen in het voorstel.

³⁷⁰ Artikel 43, eerste lid, wijst de commissaris van de Koning en de door hem te nemen maatregelen aan ingeval van een dreigende luchtverontreiniging die gevaar voor de gezondheid, hinder of ernstige schade tot gevolg heeft of kan hebben.

³⁷¹ Artikel 3.3 van de Waterwet wijst de Minister van IenM aan en de door hem te geven waarschuwingen bij gevaar voor de directe wering van het buitenwater.

³⁷² Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 19.12.

9. Wetstechnische opmerkingen

9.1 Instrumenten

9.1.1 Programma's

De Afdeling adviseert om de terminologie in de artikelen 3.2 en 3.4, die zien op de inhoud van de omgevingsvisies en programma's, en de toelichting beter op elkaar te laten aansluiten. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.

Aangezien de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen te verplichten om programma's gezamenlijk vast te stellen ziet op *verplichte* programma's is dit artikel verplaatst. Conform het advies van de Afdeling is dit artikel nu opgenomen in paragraaf 3.2.2.

Het advies van de Afdeling om in het voorstel te verduidelijken, dat de verplichting van het actieplan geluid voor provincies ziet op conform de richtlijn omgevingslawaaï belangrijke spoorwegen die buiten een agglomeratie zijn gelegen, is overgenomen. Het artikel dat ziet op de verplichting tot het vaststellen van een actieplan geluid door de gemeente is aangepast. Verder is in de toelichting verduidelijkt, dat belangrijke spoorwegen gelegen binnen een agglomeratie onderdeel zijn van het actieplan dat door het college van burgemeester en wethouders van de agglomeratiegemeente moet worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert om in artikel 3.7, eerste lid, onder d, de term »overige geluidbronnen» te verduidelijken. Naar aanleiding van deze opmerking zijn dit onderdeel en de toelichting daarop aangepast.

Voor de opmerking van het advies van de Afdeling over het rioleringsprogramma verwijst ik naar paragraaf 4.2.4 van dit nader rapport.

9.1.2 Algemene regels

Onderdeel a

De door de Afdeling mogelijk geachte verwarring rondom het begrip locatieontwikkelingsregels is ondervangen door het schrappen van dat begrip.

Onderdeel b

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in paragraaf 4.4.3 van het algemeen deel van de toelichting nader ingegaan op het begrip locatie.

Onderdeel c

Het advies om de delegatie in het omgevingsplan en de verordeningen op te nemen is niet opgevolgd. In plaats daarvan zal bij de invulling van de delegatiegrondslag voor procedurele en vormvereisten (artikel 16.86) worden verzekerd, dat bij het raadplegen van het omgevingsplan en de verordeningen kenbaar is, welke regels ter uitvoering van een gedelegeerde bevoegdheid zijn gesteld.

Onderdeel d

Wat betreft het aan de functie tevens verbinden van andere regels is bepaald, dat regels die met het oog op de functie nodig zijn, worden opgenomen. In sommige gevallen kan het echter zijn, dat in het omgevingsplan wel een functie aan een locatie wordt toebedeeld, maar er

geen andere regels worden gesteld, omdat die regels bijvoorbeeld al volgen uit algemene rijksregels of een omgevingsverordening.

Onderdeel e

Het artikel is aangepast, de zinsnede «worden betrokken bij» is geschrapt. Opname van de beleidsregels in een bijlage van een omgevingsplan is niet meer vereist, de kenbaarheid kan middels de delegatiegrondslag voor procedurele en vormvereisten (artikel 16.86) op een andere wijze worden gewaarborgd.

Onderdeel f

Nu in het omgevingsplan geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels en van alle regels van het omgevingsplan door middel van een afwijkvergunning kan worden afgeweken, is het niet meer zo dat zowel op grond van regels in het omgevingsplan als op grond van regels buiten het omgevingsplan omgevingsvergunningsplichten ontstaan. Aan het advies van de Afdeling wordt hiermee impliciet voldaan.

9.1.3 Omgevingsvergunning

a. Gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten

De opmerkingen van de Afdeling over gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten hebben ertoe geleid dat, overeenkomstig het advies van de Afdeling, de memorie van toelichting bij paragraaf 16.1.4 van het wetsvoorstel is verduidelijkt en aangevuld.

b. Gebruiksverbod

De Afdeling constateert terecht dat in het wetsvoorstel niet is voorzien in een generiek gebruiksverbod om gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken in strijd met een omgevingsplan. Een dergelijk generiek gebruiksverbod, was wel opgenomen in artikel 7.10 Wro. Deze bepaling is echter vervallen met de inwerkingtreding van de Wabo. Een dergelijke generieke verbodsbepaling, die in de Wro destijds als absolute verbodsbepaling was geredigeerd, sloot niet goed aan bij het relatieve karakter daarvan. Onder de Wro kon immers al met het verlenen van een ontheffing of het vaststellen van een projectbesluit toestemming worden verleend voor een gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. Met de invoering van de Wabo is het desbetreffende verbod in overeenstemming gebracht met het relatieve karakter en geredigeerd als verbod om zonder een omgevingsvergunning gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met een bestemmingsplan (of andere planologische regels). Deze opzet wordt onder artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel voortgezet. Bij handelen in strijd met regels van het omgevingsplan, vormt het verbod om zonder omgevingsvergunning een afwijkactiviteit te verrichten, de verboden gedraging die aan een handhavend optreden ten grondslag kan worden gelegd. Dat geldt voor handelen in strijd met de in een omgevingsplan gestelde regels over bouwactiviteiten, het gebruik van gronden en bouwwerken, maar ook voor handelen in strijd met andere regels uit het omgevingsplan. Als in het omgevingsplan een verbod is opgenomen om bepaalde bomen of houtopstanden te kappen, verhardingen aan te brengen, leidingen te leggen, gebouwen te slopen of om lokale monumenten te slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen, kan met de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit van deze verboden worden afgeweken. Indien de omgevingsvergunning niet kan worden verleend, bestaat er geen zicht op legalisering en geldt er een

beginselplicht voor het bevoegd gezag om handhavend op te treden. Er is geen aanleiding gezien om artikel 5.1, waarin de omgevingsvergunningplichtige activiteiten zijn omschreven, op zo'n wijze te redigeren waardoor expliciet blijkt dat niet alleen het verrichten van de omschreven activiteiten maar ook het laten verrichten van die activiteiten als verboden gedraging moet worden aangemerkt. Een dergelijke opzet zou ten koste gaan van de leesbaarheid van de bepaling. Net als onder de Wabo blijft het echter onveranderd de bedoeling dat niet alleen het zonder vereiste omgevingsvergunning zelf verrichten van activiteiten, maar ook het laten verrichten van die activiteiten als verboden gedraging dient te worden aangemerkt. Een en ander is nader in de memorie van toelichting verduidelijkt.

9.1.4 Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)

a en b. Grondslag, uitgangspunten en rechtszekerheid

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 5.13 gewijzigd. Een verwijzing naar artikel 2.1, tweede en derde lid, komt hierin niet langer voor. Hetzelfde geldt voor de artikelen 5.17, 5.22 en 5.23. Volstaan wordt verder met een verwijzing naar wat hierover in de samenvatting is opgemerkt in paragraaf 3.1, onder «Inhoudelijke normering van besluitvorming» en paragraaf 2.3.2.

c. Aanhoudingsregeling

De opmerkingen die de Afdeling op diverse plaatsen in het advies heeft gemaakt over het voorbereidingsbesluit en het daaruit voortvloeiende beschermingsregime, dat vooruitloopt op de inwerkingtreding van een besluit tot vaststelling (wijziging daaronder begrepen) van het omgevingsplan, heeft geleid tot nadere verduidelijking en onderbouwing in de memorie van toelichting. In paragraaf 4.3.3 is al uitvoerig ingegaan op de redenen waarom in het wetsvoorstel wijzigingen zijn doorgevoerd in de regeling van voorbereidingsbescherming, ten opzichte van de huidige regeling in de Wro en de Wabo. Kortheidshalve wordt hier naar genoemde paragraaf verwezen.

d. Houdbaarheid van onderzoeksgegevens

De Afdeling vraagt waarom er bij het artikel over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens (artikel 16.5) geen uitzondering is opgenomen voor besluiten over Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten en besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica. Voor de besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica geldt dat de Omgevingswet daarop niet van toepassing is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten een uitzondering opgenomen. Dit sluit aan bij de bestaande regelgeving. Dit laat uiteraard onverlet dat ook bij die besluiten bestaande onderzoeksgegevens gebruikt kunnen worden als die voldoende actueel zijn.

9.1.5 Grondexploitatie

De toelichting bij artikel 12.1, eerste lid, is aangevuld waardoor inzichtelijk wordt wat de redenen zijn om het hoofdstuk grondexploitatie alleen van toepassing te laten zijn wanneer er sprake is van kosten verbonden aan de grondexploitatie. Daarnaast wordt in de toelichting ook een doorkijk gegeven naar de soorten kosten die in elk geval al dan niet onder de noemer grondexploitatiekosten komen te vallen.

Aan de toelichting op artikel 12.7, eerste lid, is toegevoegd dat afrekening plaats heeft na voltooiing van de werken. Dit sluit aan bij de uitleg van deze bepaling onder de huidige Wet ruimtelijke ordening.

In de toelichting op artikel 12.6, vierde lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat in de huidige situatie een taxatie ook bij een globale bestemming is vereist, maar dat het voornemen is daarin verandering te brengen met het Omgevingsbesluit.

9.1.6 Alternatieven-onderzoek mer

Op grond van artikel 16.50, derde lid, hoeven voor een project in het project-MER geen alternatieven voor de locatie (waaronder het tracé) van het project te worden onderzocht als die locatie of dat tracé al in het plan-MER is aangewezen. Het alternatievenonderzoek kan echter alleen achterwege blijven, aldus het tweede lid, voor zover het alternatieven voor die locatie (waaronder een tracé) betreft. Hieruit volgt dat ten aanzien van andere onderwerpen wel naar alternatieven moet worden gekeken. Dit blijkt ook uit de toelichting op artikel 16.50. De opmerkingen van de Afdeling hebben geen aanleiding gegeven om de wettekst of de memorie van toelichting aan te passen.

9.2 Bijzondere omstandigheden

9.2.1 Economische of juridische beschikkingsmacht

Naar aanleiding van de opmerkingen die door de Afdeling zijn geplaatst bij de formulering van artikel 19.1, tweede lid, onder d, is het voorstel (de tekst van dit onderdeel) aangepast. Gekozen is voor de term «doorslaggevende economische zeggenschap» in plaats van de term «economische en juridische beschikkingsmacht», omdat eerstgenoemde term al gangbaar is in de Wet milieubeheer (zie de artikelen 16.2a en 17.6) en aansluit bij het in diverse EU-richtlijnen gebruikte criterium «doorslaggevende economische zeggenschap». Tevens is de redactie van de bepaling gewijzigd om door de Afdeling genoemde mogelijke onduidelijkheden te voorkomen. De toelichting bij deze (begrips)bepaling is verduidelijkt.

9.2.2 Aanwijzing bevoegd gezag

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is bezien of het college van burgemeester en wethouders in een situatie als bedoeld in artikel 19.5, eerste lid, over voldoende instrumenten beschikt om in een dergelijke situatie adequaat op te treden. Overeenkomstig de suggestie van de Afdeling is het voorstel aangepast door het van overeenkomstige toepassing verklaren van enkele door de Afdeling gesuggereerde bepalingen: de in artikel 19.3 aan het «bevoegd gezag» opgelegde meldingsplicht en het in artikel 19.6 toegekende recht op kostenverhaal. Tevens is artikel 19.4 van overeenkomstige toepassing verklaard (veroorzaker verplichten tot treffen van maatregelen). Daarmee is het college van burgemeester en wethouders voor een dergelijke situatie adequaat toegerust. De door de Afdeling eveneens genoemde bepaling van artikel 19.7 (onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling) is niet van overeenkomstige toepassing verklaard, aangezien met het uitoefenen van die bevoegdheid kan worden gewacht totdat duidelijk is geworden welk bestuursorgaan bevoegd gezag is met betrekking tot de activiteit waarbij het voorval zich heeft voorgedaan.

9.2.3 Kostenverhaal door bevoegd gezag

De Afdeling vraagt om een nadere toelichting op de mogelijkheden van het bevoegde gezag om bij de veroorzaker kosten te verhalen van maatregelen die het heeft getroffen om de milieuschade te voorkomen dan wel te beperken. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de (artikelsgewijze) toelichting aangevuld en verduidelijkt.

9.2.4 Onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling ongewoon voorval
De Afdeling adviseert artikel 19.7 over gegevensverzameling over een ongewoon voorval te verduidelijken. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting bij dit artikel verduidelijkt.

9.2.5 Alarmeringswaarden

De Afdeling vraagt om een nadere toelichting op de keuze om de vaststelling van alarmeringswaarden en de aanwijzing van bestuursorganen die bij dreigende overschrijding maatregelen en voorzieningen te kunnen treffen bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Ook vraagt de Afdeling om een toelichting op regels over de informatievoorziening bij overschrijding in een ministeriële regeling vast te leggen.

De lijn die ik heb gekozen ten aanzien van het niveau van deze regels volgt uit de harmonisatie van de niveaus van regelgeving in het kader van dit wetsvoorstel.

Het advies van de Afdeling om procedurevoorschriften op te nemen over de bevoegdheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport tot advisering van de commissaris van de Koning is niet overgenomen. In het zeldzame geval dat de commissaris deze bevoegdheid tot regelgeving toepast, is het aan de commissaris om te bepalen wie hij om advies vraagt. Dat kan de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport zijn, maar bijvoorbeeld ook het RIVM.

10. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

10. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn (grotendeels) overgenomen. Een aantal kanttekeningen is door andere wijzigingen overbodig geworden. Hieronder wordt onderbouwd waarom enkele voorstellen niet zijn overgenomen.

Artikel 2.1

In plaats van het voorstel van de Afdeling om in het eerste lid «tenzij daarvoor bijzondere regels van toepassing zijn» te schrappen, is in de wettekst en de toelichting verduidelijkt dat dit gaat om specifieke regels die een uitzondering vormen op de (generieke) doelen van het wetsvoorstel.

Het voorstel van de Afdeling om in het tweede lid «en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen» te schrappen, is eveneens niet overgenomen. In de wettekst is verduidelijkt dat bestuursorganen rekening moeten houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Die samenhang is een aanvulling op wat de Algemene wet bestuursrecht bepaalt.

Het derde lid is herschreven in verband met het advies van de Afdeling om het normatieve karakter van het wetsvoorstel te vergroten. Het tekstvoorstel voor de aanhef van het derde lid is daarom niet overgenomen.

Artikel 18.4

Het tekstvoorstel van de Afdeling is niet overgenomen, aangezien bij de aangereikte formulering niet duidelijk is of ook de Minister van Infrastructuur en Milieu zelf bevoegd is tot het toepassen van de in de Awb

gereguleerde herstelsancties. De redactie van artikel 18.4 is wel verbeterd. In lijn daarmee zijn ook de artikelen 18.6 en 18.9 aangepast.

De suggestie om de citeertitel aan te passen is niet overgenomen. De citeertitel Omgevingswet brengt de ambitie van de wet tot uitdrukking, namelijk de stapsgewijze uitbouw tot de centrale wet voor de fysieke leefomgeving. Dit wetsvoorstel legt daarvoor het fundament.

Tot slot zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting anderszins geactualiseerd. In verband daarmee zijn diverse redactionele en wetstechnische wijzigingen van ondergeschikte aard, zoals vernummeringen, aangebracht. In de bijlage is daarvoor een transponeringstabel opgenomen.

11. Overige wijzigingen

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen door te voeren die voor een goede in- of uitvoering van de wet noodzakelijk zijn. Deze worden hieronder kort uiteengezet. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Hoofdstuk 2

Ten behoeve van een evenwichtige verdeling van de artikelen over afdelingen zijn twee extra afdelingen ingevoegd (afdeling 2.5 en 2.6). Dit heeft tevens geleid tot vernummering van de paragrafen en aanpassing van de paragraaftitels.

Artikel 2.11, 2.12 en 2.14

In deze artikelen is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het vaststellen van een omgevingswaarde een bevoegdheid is. De verplicht door de provincie en het Rijk vast te stellen omgevingswaarden zijn opgenomen in de artikelen 2.13 en 2.15. Daarbuiten bestaat geen verplichting tot het vaststellen van omgevingswaarden, uitsluitend een bevoegdheid.

Artikel 2.15

Bij nader inzien leent de milieutoestand voor mariene wateren als bedoeld in de kaderrichtlijn mariene strategie zich niet voor het vaststellen van omgevingswaarden. Er kan worden volstaan met het stellen van instructieregels, zonder omgevingswaarden vast te stellen. Ook op dit moment is de milieutoestand voor mariene wateren geïmplementeerd als instructieregel voor het nationale waterplan.

Artikel 2.18

Het beheer van gesloten stortplaatsen is uit het eerste lid geschrapt. De regels over stortplaatsen zullen op een later moment van de Wet milieubeheer worden overgebracht naar het wetsvoorstel. De twee artikelen na artikel 2.18, over provinciale beschermingsregels en beperkingengebieden en over de aanwijzing of begrenzing van locaties, zijn eveneens geschrapt. Het past beter in de systematiek van het wetsvoorstel om deze bepalingen in de vorm van instructieregels krachtens paragraaf 2.5.1 op te nemen.

Artikel 2.20 en 2.21

Nadere beschouwing van de aanwijzing en begrenzing van locaties door het Rijk heeft geleid tot een nieuwe formulering, waarin beter tot uitdrukking is gebracht welke elementen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en welke elementen bij ministeriële regeling.

Artikel 2.23

Het derde lid is geschrapt. De regels over omgevingsvergunningen, inclusief de gronden voor verlening en weigering daarvan, zijn geconcentreerd in hoofdstuk 5.

Artikel 2.30

De instructieregels ter implementatie van de zwemwaterrichtlijn zijn samengevoegd en logischer geordend. De eerste bepaling met betrekking tot bijzondere beheerbevoegdheden (thans afdeling 2.6) is in verband daarmee geschrapt.

Artikel 2.40

Ten onrechte was in het wetsvoorstel geen bepaling opgenomen vergelijkbaar met de huidige artikelen 6.10 van de Waterwet en 6 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze omissie is hersteld.

Hoofdstuk 3

Artikel 3.9

Hierin is beter tot uitdrukking gebracht op welk orgaan de verplichting rust om een programma op te stellen.

Artikel 3.17, tweede lid,

Hierin is tot uitdrukking gebracht dat de uitvoeringsplicht niet alleen geldt ter uitvoering van instructieregels maar ook ter uitvoering van instructies.

Paragraaf 3.2.4

Het toepassingsbereik van het instrument programmatische aanpak is verbreed: de toepassing is niet alleen mogelijk voor het voldoen aan omgevingswaarden, maar ook voor het bereiken van een andere doelstelling van de fysieke leefomgeving. Dit biedt bestuursorganen, met inachtneming van de daaraan gestelde eisen, nog meer mogelijkheden voor het inzetten van dit instrument.

Hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk zijn nog enkele aanvullende wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen betreffen in de eerste plaats de herformulering van een aantal vergunningplichtige activiteiten op het gebied van mijnbouw en water. Voor mijnbouw ligt hieraan ten grondslag dat is gebleken dat er nog een vergunningplicht uit de mijnbouwregelgeving (de vergunning voor het verrichten van een verkenningsonderzoek) in het wetsvoorstel kon worden geïntegreerd. Voor de wateractiviteiten hangt dit samen met het nader aanscherpen van de onderlinge verhouding van de verschillende wateractiviteiten ten opzichte van elkaar. Tevens is een wijziging aangebracht in artikel 5.2, eerste lid, tweede zin. Die maakt het mogelijk om in het omgevingsplan, de waterschapsveror-

dening of de omgevingsverordening te voorzien in maatwerk bij de aanwijzing van vergunningvrije dan wel vergunningplichtige gevallen voor activiteiten als bedoeld in artikel 5.1. Op rijksniveau kan zo worden volstaan met de aanwijzing van standaardgevallen, die vervolgens bij de activiteiten waar dit aan de orde kan zijn op gemeentelijk of provinciaal niveau of op het niveau van het waterschap naar boven of beneden kunnen worden bijgesteld. Hiermee worden onnodige administratieve en bestuurlijke lasten voorkomen.

Verder zijn, als uitvloeisel van de gemaakte keuzes rondom het omgevingsplan naar aanleiding van het advies van de Afdeling, de artikelen 5.3 en 5.4 vervallen.

Ook zijn de bepalingen in deze afdeling die specifiek betrekking hebben op omgevingsvergunningen voorinstallaties als bedoeld in bijlage 1 bij de richtlijn industriële emissies (ippc-installaties) mede van toepassing verklaard op omgevingsvergunningen voor activiteiten die onder de Seveso-richtlijn vallen. Hiertoe is overgegaan omdat deze richtlijn betrekking heeft op bedrijven met een vergelijkbaar hoog milieurisico – veelal gaat het hier ook al om ippc-installaties –, alsmede vanwege de eis van procedurele coördinatie tussen verschillende bevoegde autoriteiten die artikel 6 van de Seveso-richtlijn bevat.

Daarnaast is een nieuw artikel (artikel 5.39) opgenomen waarin voor procedures tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking daarvan de positie van het instemmingsorgaan, bedoeld in artikel 16.15, ten opzichte van het bevoegd gezag is verduidelijkt, dit omdat de praktijk behoefte bleek te hebben aan een dergelijke bepaling.

Verder is de bepaling vervallen dat aan omgevingsvergunningen voor bepaalde milieubelastende activiteiten geen voorschriften kunnen worden verbonden (artikel 5.17, derde lid). Deze bepaling was met name bedoeld voor de gevallen waarvoor naar huidig recht een zogeheten omgevingsvergunning beperkte milieutoets (obm) geldt met het oog op de beoordeling of al dan niet een MER moet worden gemaakt. Tot de conclusie is gekomen dat artikel 5.17, derde lid, niet meer nodig is, gelet op de wijze waarop bovengenoemde vergunningplicht als milieubelastende activiteit op basis van artikel 5.1, tweede lid, onder b, en de bijbehorende beoordelingsregels van artikel 5.25, in samenhang met de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten, vorm zal krijgen.

Tot slot is een regeling toegevoegd waarmee wordt voorzien in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor de gemeente die ten behoeve van de realisering van een project van publiek belang het omgevingsplan wijzigt (artikel 5.53). Als een gemeente er bij een dergelijk project voor kiest om bij de voorbereiding gebruik te maken van de «sneller en beter»-aanpak (overeenkomstig de artikelen 5.43, eerste en derde lid, 5.45, 5.46, 5.47 en 5.49 van de projectprocedure) zal, net als voor het projectbesluit, een rechterlijke beslistermijn van zes maanden gelden voor een eventueel beroep tegen het omgevingsplan. Met toepassing van afdeling 3.5 Awb kan er daarbij gekozen worden voor een gecoördineerde voorbereiding van het desbetreffende besluit tot wijziging van het omgevingsplan met andere voor de uitvoering van het project benodigde besluiten. Zo kan bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten meegenomen worden bij de voorbereiding. Bij een gecoördineerde voorbereiding zullen op grond van de Awb alle gecoördineerde besluiten de rechtsgang volgen van het omgevingsplan. In dat geval staat rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open tegen alle gecoördineerde besluiten. In combinatie met de versnelde behandeling van het beroep, ontstaan op deze wijze ook voor gemeente-

lijke projecten van publiek belang de procedureversnellers die gelden voor het projectbesluit.

Hoofdstuk 10

In het hoofdstuk zijn enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd. Daarnaast is artikel 10.5 zodanig aangepast, dat de tekst er van overeenstemt met de tekst van het huidige artikel 5.20 Waterwet zoals die komt te luiden na de voorgenomen wijziging door de in voorbereiding zijnde Reparatiewet infrastructuur en milieu 2014. Tevens is aan de toelichting nog informatie uit recente jurisprudentie rond de toepassingscriteria «minnelijk overleg» (artikel 10.11, onder b) en «redelijkerwijs onteigening niet vorderen» (artikel 10.11, onder d) toegevoegd.

Hoofdstuk 12

Hoofdstuk 12 is op sommige plekken redactioneel gewijzigd ten opzichte van de versie zoals die aan de Afdeling is gezonden. Die wijzigingen houden in de eerste en voornaamste plaats verband met de opmerkingen van de Afdeling over dit hoofdstuk. In de tweede plaats zijn er redactionele wijzigingen aangebracht met het oog op het verder verbeteren van de toegankelijkheid van de tekst. Dat heeft ertoe geleid dat sommige artikelen of artikelleden opgeknipt zijn of van plaats zijn gewisseld of dat er enkele nieuwe artikelleden zijn toegevoegd. Daarnaast zijn artikel 12.9 (exploitatievoorschriften bij een projectbesluit of omgevingsvergunning) en 12.10, vierde lid komen te vervallen. Die bepalingen regelden namelijk dat hoofdstuk 12 onder omstandigheden van overeenkomstige toepassing is op bijvoorbeeld gedeputeerde staten of de Minister. Door in de artikelen van dit hoofdstuk consequent over «bevoegd gezag» te spreken, is een dergelijke bepaling niet meer nodig. Tot slot is ook artikel 12.5, derde lid, vervallen omdat die bepaling over het herzien van exploitatievoorschriften bij nader inzien niet goed werkbaar lijkt.

Hoofdstuk 13

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om aan hoofdstuk 13 een bepaling toe te voegen die de grondslag geeft voor het heffen van tarieven door de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze regeling sluit aan op de regeling in artikel 2.23a van de Wet milieubeheer.

Hoofdstuk 16

De artikelen 16.2 en 16.3 houden nauw verband met artikel 20.12 (landelijke voorziening elektronische omgevingsdocumenten). Deze drie artikelen zijn meer met elkaar in lijn gebracht en verder vereenvoudigd. Zo wordt in de gewijzigde artikelen onder andere gesproken van omgevingsdocumenten in plaats van elektronische omgevingsdocumenten. In dit hoofdstuk is daarnaast een aantal nieuwe bepalingen opgenomen. Het nieuwe artikel 16.80 voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet eerder in werking treedt dan na inwerking-treding van een omgevingsvergunning voor een andere activiteit. Het nieuwe artikel 16.82 voorziet in een regeling inzake de reikwijdte van het beroep nadat toepassing is gegeven aan de coördinatieregeling Awb met betrekking tot de voorbereiding van beslissingen als bedoeld in artikel 16.7. Het nieuwe artikel 16.54 bevat een verplichting tot overlegging van gegevens en bescheiden. Dat artikel houdt verband met het nieuwe artikel 5.40. In het nieuwe vierde lid van artikel 16.53 is het derde lid van dat artikel van overeenkomstige toepassing is verklaard op het omgevingsplan voor zover het betreft regels over de door de aanvrager te

verstrekken gegevens en bescheiden voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of afwijkactiviteit. In het hoofdstuk zijn een tweetal wijzigingen doorgevoerd die betrekking hebben op de milieueffectrapportage. Ten eerste is de bepaling geschrapt dat als voor het project een milieueffectrapport moet worden gemaakt en voor het project meer besluiten nodig zijn waarvoor een plicht geldt tot het maken van een milieueffectrapport, het milieueffectrapport wordt gemaakt voor het eerste besluit waarvoor die plicht geldt. Deze bepaling blijkt bij nader inzien overbodig omdat voor een mer-plichtig project slechts één milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt en het milieueffectrapport altijd bij het eerste mer-plichtige besluit moet worden gemaakt. Verder is artikel 16.49 is toegevoegd. Daarin is bepaald dat het bevoegd gezag een besluit niet vaststelt als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het project ten grondslag kan worden gelegd. In artikel 16.68 is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing voor het opnemen van regels in een omgevingsplan vanwege de realisatie van een project van publiek belang als bedoeld in artikel 5.53.

In een aantal artikelen is voor de duidelijkheid tot uitdrukking gebracht dat de betrokken bepalingen ook gelden voor wijzigingen of intrekkingen van de betrokken besluiten of andere rechtsfiguren. In het wetsvoorstel is die verduidelijking alleen aangebracht als daarover wat betreft de toepassing van een bepaling onduidelijkheid kan ontstaan. Die verduidelijking is alleen nodig geacht bij een aantal procedurele bepalingen. Tot slot is de indeling van het hoofdstuk gewijzigd, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het besluitvormingsproces is gevolgd.

Hoofdstuk 17

In artikel 17.2, eerste lid, is expliciet bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de voorzitter en leden van een adviesorgaan benoemt en ontslaat. De aan de Afdeling voorgelegde tekst bleek vragen op te roepen over de benoeming van de voorzitters, die onduidelijkheid is nu weggelaten. Hetzelfde geldt voor het ontslag nemen door voorzitters en leden van adviescolleges.

In artikel 17.2, tweede lid, is de verwijzing naar artikel 28, tweede en derde lid, van de Kaderwet adviescolleges geschrapt. Die leden hebben betrekking op de periodieke evaluatie van adviescolleges door die adviescolleges zelf en op het uitbrengen van het jaarverslag; het op de adviesorganen van toepassing laten zijn van beide verplichtingen werd als ongewenst beschouwd. Indien behoefte bestaat aan evaluatie van een adviesorgaan, zal de Minister van Infrastructuur en Milieu daar zorg voor dragen. Indien behoefte bestaat aan een jaarverslag zal dat per adviesorgaan in de algemene maatregel van bestuur waarbij dat orgaan wordt ingesteld, worden geregeld.

Aan artikel 17.5 is een derde lid toegevoegd dat bepaalt dat de artikelen 15, vijfde lid, en 20 van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing zijn op de Commissie voor de milieueffectrapportage. Hiermee wordt de bestaande praktijk dat de Commissie haar eigen secretaris benoemt en haar adviezen in werkgroepverband uitbrengt gecontinueerd.

Hoofdstuk 18

De indeling van hoofdstuk 18 (Handhaving en uitvoering) is verbeterd. Voorts is een tweetal artikelen toegevoegd: artikel 18.8 (bevoegdheid rijksbelastingdienst) en artikel 18.9 (inachtneming Zeerechtverdrag). Beide artikelen zijn overgenomen uit de Waterwet.

De tekst van afdeling 18.3 (Kwaliteitsbevordering en afstemming) is niet opgenomen in dit wetsvoorstel, omdat deze tekst thans voorligt bij de Tweede Kamer in het op 13 februari 2014 ingediende wetsvoorstel

wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 2, artikel I, onderdeel E). De in dat wetsvoorstel opgenomen paragraaf 5.2 (Kwaliteitsbevordering en samenwerking) van de Wabo zal, als het door het parlement wordt aanvaard en tot wet wordt verheven, via de Invoeringswet Omgevingswet, met eventuele door nieuwe omstandigheden of voortschrijdend inzicht wenselijke aanpassingen, worden overgeheveld naar afdeling 18.3 van de Omgevingswet.

Hoofdstuk 19

In dit hoofdstuk is de redactie van een aantal artikelen verbeterd. In artikel 19.8 is de bevoegdheid voor niet-gemeentelijk ingedeeld gebied uitdrukkelijk geregeld.

Hoofdstuk 20

Voor de opbouw van het hoofdstuk is gekozen om gegevens centraal te stellen: eerst de totstandkoming van gegevens, vervolgens het beheer, de producten die met gegevens worden gemaakt en tot slot de evaluatie. Dit heeft geleid tot aanpassing van de volgorde van de artikelen en het samenvoegen of splitsen van enkele artikelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Wetsvoorstel

Hoofdstuk 2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

- In artikel 2.1, eerste lid, »tenzij daarvoor bijzondere regels van toepassing zijn» schrappen. Beperking volgt reeds uit de bijzondere regels.
- In artikel 2.1, tweede lid, schrappen: en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen». Dit vloeit reeds voort uit artikel 3.4 van de Awb.
- In artikel 2.1, derde lid, aanhef als volgt formuleren: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen deze onderdelen en aspecten of de betrokken belangen worden uitgewerkt of begrensd met het oog op:».
- In artikel 2.4, eerste lid, onderdeel b, na «activiteiten» invoegen: van. Voorts de zinsnede «of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in» in een afzonderlijk onderdeel c plaatsen.
- In artikel 2.17, tweede lid, onderdeel a, onder 1, «het waterschapsbestuur» vervangen door: het dagelijks bestuur van het waterschap.
- In artikel 2.19, eerste lid, na de zinsnede «als dat nodig» invoegen: is.
- In artikel 2.25, eerste lid, «bestuur van een waterschap» vervangen door: waterschapsbestuur.

Hoofdstuk 3 Omgevingsvisies en programma's

- In artikel 3.3 en artikel 3.7, tweede lid, «het waterschapsbestuur» vervangen door: het dagelijks bestuur van het waterschap.
- In artikel 3.3, de derde regel, na «vaststellen» de komma schrappen.
- In artikel 3.8, derde lid, telkens «is gelegen» vervangen door: ligt.
- De artikelsgewijze toelichting op artikel 3.2 en 3.3 in overeenstemming brengen met de aangepaste tekst van die bepalingen («zorg van de overheid» werd alleen in de toetsversie in deze bepalingen genoemd, maar komt in het voorstel niet meer voor).
- In artikel 3.14, tweede lid, tweede zin, het zinsdeel «de omgevingswaarde wordt betrokken bij de uitoefening van taken en bevoegdheden en,» schrappen in verband met doublure met artikel 3.15, onder i.
- In artikel 3.17, tweede lid, verduidelijken dat het hier gaat om een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3.16, eerste lid, dat met het opnemen van de maatregelen in het programma heeft ingestemd.

Hoofdstuk 4 Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

- In artikel 4:12 het woord «gronden» vervangen door: regels. Voorts de zinsnede «die worden betrokken bij» vervangen door een uitdrukking die de beoogde mate van binding duidelijk maakt. Derhalve kiezen tussen «die in acht worden genomen bij» en «waarmee rekening wordt gehouden bij».
- In artikel 4.20, eerste lid, (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling) verduidelijken dat de bedoelde onderwerpen worden aangewezen bij de amvb op grond van artikel 4.18 in plaats van bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.

Hoofdstuk 5 De omgevingsvergunning en het projectbesluit

- In artikel 5.1, derde lid, (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling) verduidelijken dat de omgevingsvergunning

ningplicht voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten alleen geldt indien sprake is van een vergunningplicht als bedoeld in de bepalingen die in dit lid worden genoemd.

- Daartoe de zinsnede «voor zover die ... 5.5 of 5.6.» vervangen door: voor zover die activiteiten ook vallen onder de verboden bedoeld in het eerste lid of tweede lid of artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6.
- In artikel 5.8, tweede lid, na «de aanwezigheid» het woord «alleen» schrappen.
- In artikel 5.19, eerste lid, het woord «aangegeven» vervangen door: gestelde.
- In artikel 5.25, zesde lid, de woorden «zesde lid» vervangen door: vijfde lid.

Hoofdstuk 10 Gedoogplichten

- In artikel 10:11, onderdeel b, de zinsnede «geen overeenstemming is bereikt» vervangen door: geen schriftelijke overeenstemming is bereikt.
- In artikel 10:23, eerste lid, de woorden «voor wat betreft» vervangen door: wat betreft.

Hoofdstuk 12 Grondexploitatie

- In artikel 12:3, tweede lid, na onderdeel c invoegen: en (Ar. 101).
- In artikel 12.6, vierde lid, «manier van» schrappen (overeenkomstig de formulering in artikel 12.7, tweede lid).

Hoofdstuk 13 Financiële bepalingen

- In artikel 13.3, tweede lid, «wordt» vervangen door: kan en «ingediend» vervangen door: worden ingediend (overeenkomstig de huidige, facultatieve formulering in artikel 6.9 Wro).
- In artikel 13.4, eerste lid, «ernstige nadelige gevolgen» vervangen door: significante nadelige gevolgen (in aansluiting op de definitie van ongewoon voorval in de bijlage bij artikel 1.1).
- In artikel 13.4, eerste lid, na onderdeel a invoegen: en (Ar. 101).

Hoofdstuk 16 Procedures

- In artikel 16.12, tweede lid, en 16.13, tweede lid, de hyperlink verwijderen.
- In artikel 16.20, eerste lid, «betreffende» vervangen door: betrokken.
- In artikel 16.20, tweede lid, «Het besluit kan zich alleen richten op» vervangen door: Het besluit kan alleen betrekking hebben op.
- In artikel 16.52, tweede lid, «totdat op de» vervangen door: totdat de op de.
- In artikel 16.57, tweede lid, «met twee weken» vervangen door: voor twee weken.
- In artikel 16.63, eerste lid, «is gelegen» vervangen door: ligt.
- In artikel 16.65, tweede lid, «goedkeuring te verlenen voor» vervangen door: goedkeuring te verlenen aan.

Hoofdstuk 18 Handhaving en uitvoering

- In artikel 18.1, eerste lid, onderdeel c, «een gedraging» vervangen door: een activiteit (sluit beter aan bij de gebruikte terminologie in de wet, zoals in artikel 1.7 en 5.1).
- Artikel 18.2, derde en vierde lid, vervangen door een nieuw derde lid, luidende:

3. De bestuursrechtelijke handhavingstaak berust bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij bij algemene maatregel van bestuur de bestuursrechtelijke handhavingstaak is toegedeeld aan een bestuursorgaan van een waterschap, provincie of het Rijk.
- Artikel 18.4 vervangen door:
Artikel 18.4
 Onze Minister die het mede aangaat is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet als hem de bestuursrechtelijke handhavingstaak daarvan, bij de maatregel bedoeld in artikel 18.2, derde lid, is toege- deeld (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
 - In artikel 18.5, aanhef, «en later» vervangen door: en nadien.
 - In artikel 18.10, tweede lid, aanhef, eerste volzin, wordt «de hoogte van de bestuurlijke boetes die voor de in het eerste lid bedoelde overtredingen kunnen worden opgelegd» vervangen door: de hoogte van de bestuurlijke boete die voor de overtredingen, bedoeld in het eerste lid, kan worden opgelegd (Ar. 82).

Hoofdstuk 19 Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden

- In artikel 19.2, tweede lid, «zo goed mogelijk» schrappen.
- Aan artikel 19.2, tweede lid, toevoegen: In spoedeisende gevallen kan van afstemming worden afgezien, mits zo spoedig mogelijk na het nemen van maatregelen afstemming plaatsvindt (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
- Artikel 19.4, tweede en derde lid, vervangen door een nieuw tweede lid, luidende:
 2. Het bevoegd gezag kan aanwijzingen geven over het verrichten van de activiteit of het treffen van maatregelen, waaronder de aanwij- zing om de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroor- zaakt onmiddellijk stil te leggen.
- Artikel 19.4, vierde lid, vernummeren tot derde lid.
- In artikel 19.12, eerste lid, «over andere activiteiten» vervangen door: over andere verontreinigende activiteiten (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
- In artikel 19.14, derde lid, «zijn gelegen» vervangen door: liggen.
- In artikel 19.16, vierde lid, aanhef, na «artikel 2.26» invoegen: aan het waterschapsbestuur.
- In artikel 19.16, vierde lid, onderdeel a, «tweede lid,» vervangen door: tweede lid, en (Ar. 101).

Hoofdstuk 20 Monitoring en informatie

- In artikel 20.1, tweede lid, de komma na «de monitoring» schrappen.
- In artikel 20.6, derde lid, «voor zover door» vervangen door: voor zover op grond van.
- In artikel 20.9 voorzien in een opsomming van internationaalrechtelijke verplichtingen. Deze is thans te vinden in de toelichting. Uniformering met bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 16.80 is op zijn plaats.

Hoofdstuk 23 Overige en slotbepalingen

- In artikel 23.5 «regels gesteld op grond van artikel 4.24» vervangen door: regels als bedoeld in artikel 4.24. (artikel 4.18 geeft de rechts- grondslag voor de regels en artikel 4.24 niet).
- In artikel 23.8 «Omgevingswet» vervangen door: Kaderwet fysieke leefomgeving.

Bijlage

- In de omschrijving van het begrip milieueffectrapport «of» vervangen door: en.

Bijlage

Transponeringstabel

In de tabel is per artikel van het voorstel dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies is voorgelegd de nieuwe nummering weergegeven.

| Voor advies voorgelegde voorstel van wet | Gewijzigd voorstel van wet |
|------------------------------------------|------------------------------------|
| Hoofdstuk 1 | <i>Geen wijziging in nummering</i> |
| 1.1 | 1.1 |
| 1.2 | 1.2 |
| 1.3 | 1.3 |
| 1.4 | 1.4 |
| 1.5 | 1.5 |
| 1.6 | 1.6 |
| 1.7 | 1.7 |
| Hoofdstuk 2 | |
| 2.1 | 2.1 |
| 2.2 | 2.2 |
| 2.3 | 2.3 |
| 2.4 | 2.9 |
| 2.5 | 2.10 |
| 2.6 | 2.11 |
| 2.7 | 2.12 |
| 2.8 | 2.13 |
| 2.9 | 2.14 |
| 2.10 | 2.15 |
| 2.11 | 2.16 |
| 2.12 | 2.17 |
| 2.13 | 2.18 |
| 2.14 | 2.28 |
| 2.15 | 2.19 |
| 2.16 | 2.20, 2.21 |
| 2.17 | 2.22, 2.23 |
| 2.18 | 2.22 |
| 2.19 | 2.24, 2.25 |
| 2.20 | 2.29 |
| 2.21 | 2.30 |
| 2.22 | 2.26, 2.27, 2.31 |
| 2.23 | 2.23, 2.25 |
| 2.24 | 2.32 |
| 2.25 | 2.33, 2.35 |
| 2.26 | 2.34, 2.35 |
| 2.27 | 2.34, derde lid |
| 2.28 | 2.36 |
| 2.29 | 2.37 |
| 2.30 | 2.30 |
| 2.31 | 2.38 |
| 2.32 | 2.39 |
| 2.33 | 2.41 |
| 2.34 | 2.42 |
| Hoofdstuk 3 | |
| 3.1 | 3.1 |
| 3.2 | 3.2 |
| 3.3 | 3.3 |
| 3.4 | 3.4 |
| 3.5 | 3.12 |
| 3.6 | 3.11 |
| 3.7, eerste lid | 3.5 |
| 3.7, tweede lid | 3.6 |
| 3.8 | 3.7 |
| 3.9 | 3.8 |
| 3.10 | 3.9 |
| 3.11 | 3.10 |
| 3.12 | 3.13 |
| 3.13 | 3.14 |
| 3.14 | 3.15 |

| Voor advies voorgelegde voorstel van wet | Gewijzigd voorstel van wet |
|------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 3.15 | 3.15 en 3.16 |
| 3.16 | 3.17 |
| 3.17 | 3.18 |
| Hoofdstuk 4 | |
| 4.1 | 2.4 |
| 4.2 | 2.5 |
| 4.3 | 2.6 |
| 4.4 | 2.8 |
| 4.5 | 4.14 |
| 4.6 | 4.15 |
| 4.7 | 4.16 |
| 4.8 | 4.4 |
| 4.9 | 4.6 |
| 4.10 | 4.7 |
| 4.11 | 4.2, eerste lid |
| 4.12 | 5.28 |
| 4.13 | 4.18 |
| 4.14 | 4.19 |
| 4.15 | 4.17 |
| 4.16 | 4.2, tweede lid |
| 4.17 | 4.6 |
| 4.18 | 4.3 |
| 4.19 | 4.4 |
| 4.20 | 4.6 |
| 4.21 | 4.5 |
| 4.22 | 4.7 |
| 4.23 | 4.20 |
| 4.24 | 4.21 |
| 4.25 | 4.22 |
| 4.26 | 4.23, 4.24, 4.28 |
| 4.27 | 4.29 |
| Hoofdstuk 5 | |
| 5.1 | 5.1 |
| 5.2 | 5.2 |
| 5.3 | Geschrapt |
| 5.4 | Geschrapt |
| 5.5 | 5.3 |
| 5.6 | 5.4 |
| 5.7 | 5.5 |
| 5.8 | 5.6 |
| 5.9 | 5.7 |
| 5.10 | 5.8 tot en met 5.14 |
| 5.11 | 5.15 |
| 5.12 | 5.16 |
| 5.13 | 5.17 tot en met 5.28 |
| 5.14 | 5.29 |
| 5.15 | 5.30 |
| 5.16 | 5.31 |
| 5.17 | 5.32 |
| 5.18 | 5.33 |
| 5.19 | 5.34 |
| 5.20 | 5.35 |
| 5.21 | 5.36 |
| 5.22 | 5.37 |
| 5.23 | 5.38 |
| 5.24 | 5.41 |
| 5.25 | 5.42 |
| 5.26 | 5.43 |
| 5.27 | 5.44 |
| 5.28 | 5.45 |
| 5.29 | 5.46 |
| 5.30 | 5.47 |
| 5.31 | 5.48 |
| 5.32 | 5.49 |
| 5.33 | 5.50 |
| 5.34 | 5.51 |
| 5.35 | 5.52 |
| Hoofdstuk 10 | |
| 10.1 | <i>Geen wijziging in nummering</i> 10.1 |

| Voor advies voorgelegde voorstel van wet | Gewijzigd voorstel van wet |
|------------------------------------------|----------------------------|
| 10.2 | 10.2 |
| 10.3 | 10.3 |
| 10.4 | 10.4 |
| 10.5 | 10.5 |
| 10.6 | 10.6 |
| 10.7 | 10.7 |
| 10.8 | 10.8 |
| 10.9 | 10.9 |
| 10.10 | 10.10 |
| 10.11 | 10.11 |
| 10.12 | 10.12 |
| 10.13 | 10.13 |
| 10.14 | 10.14 |
| 10.15 | 10.15 |
| 10.16 | 10.16 |
| 10.17 | 10.17 |
| 10.18 | 10.18 |
| 10.19 | 10.19 |
| 10.20 | 10.20 |
| 10.21 | 10.21 |
| 10.22 | 10.22 |
| 10.23 | 10.23 |
| 10.24 | 10.24 |
| 10.25 | 10.25 |
| 10.26 | 10.26 |
| 10.27 | 10.27 |
| 10.28 | 10.28 |
| 10.29 | 10.29 |
| Hoofdstuk 12 | |
| 12.1 | 12.1 en 12.3 |
| 12.1, zesde lid | 5,18, tweede lid, onder c |
| 12.2 | 12.4 |
| 12.3 | 12.5 |
| 12.4 | 12.6 |
| 12.5, eerste en tweede lid | 12.7 |
| 12.5, derde lid | vervallen |
| 12.6 | 12.8 |
| 12.7 | 12.9 |
| 12.8 | 12.10 |
| 12.9 | vervallen |
| 12.10 | 12.11 |
| Hoofdstuk 13 | |
| <i>Geen wijziging in nummering</i> | |
| 13.1 | 13.1 |
| 13.2 | 13.2 |
| 13.3 | 13.3 |
| 13.4 | 13.4 |
| 13.5 | 13.5 |
| Hoofdstuk 16 | |
| 16.1 | 16.1 |
| 16.2 | 16.2 |
| 16.3 | 16.3 |
| 16.4 | 16.4 |
| 16.5 | 16.5 |
| 16.6 | 16.6 |
| 16.7 | 16.7 |
| 16.8 | 16.8 |
| 16.9 | 16.9 |
| 16.10 | 16.10 |
| 16.11 | 16.11 |
| 16.12 | 16.12 |
| 16.13 | 16.13 |
| 16.14 | 16.62 |
| 16.15 | 16.14 |
| 16.16 | 16.15 |
| 16.17 | 16.16 |
| 16.18 | 16.17 |
| 16.19 | 16.19 |
| 16.20 | 16.20 |
| 16.21 | 16.76–16.77 |

| Voor advies voorgelegde voorstel van wet | Gewijzigd voorstel van wet |
|------------------------------------------|------------------------------------|
| 16.22 | 16.78 |
| 16.23 | 16.79 |
| 16.24 | 16.81 |
| 16.25 | 16.83 |
| 16.26 | 16.84 |
| 16.27 | 16.85 |
| 16.28 | 16.21 |
| 16.29 | 16.22 |
| 16.30 | 16.23 |
| 16.31 | 16.24 |
| 16.32 | 16.25 |
| 16.33 | 16.26 |
| 16.34 | 16.27 |
| 16.35 | 16.28 |
| 16.36 | 16.29 |
| 16.37 | 16.30 |
| 16.38 | 16.32 |
| 16.39 | 16.33 |
| 16.40 | 16.34 |
| 16.41 | 16.35 |
| 16.42 | 16.36 |
| 16.43 | 16.37 |
| 16.44 | 16.38 |
| 16.45 | 16.39 |
| 16.46 | 16.31 |
| 16.47 | 16.67 |
| 16.48 | 16.52 |
| 16.49 | 16.53 |
| 16.50 | 16.55 |
| 16.51 | 16.56 |
| 16.52 | 16.57 |
| 16.53 | 16.58 |
| 16.54 | 16.59 |
| 16.55 | 16.60 |
| 16.56 | 16.61 |
| 16.57 | 16.62 |
| 16.58 | 16.63 |
| 16.59 | 16.64 en 16.65 |
| 16.60 | 16.66 |
| 16.61 | 16.68 |
| 16.62 | 16.69 |
| 16.63 | 16.70 |
| 16.64 | 16.71 |
| 16.65 | 16.72 |
| 16.66 | 16.73 |
| 16.67 | 16.74 |
| 16.68 | vervallen |
| 16.69 | 16.41 |
| 16.70 | 16.42 |
| 16.71 | 16.43 |
| 16.72 | 16.44 |
| 16.73 | 16.45 |
| 16.74 | 16.46 |
| 16.75 | 16.47 |
| 16.76 | 16.48 |
| 16.77 | 16.50 |
| 16.78 | 16.51 |
| 16.79 | 16.86 |
| 16.80 | 16.87 |
| 16.81 | 16.87 |
| Hoofdstuk 17 | <i>Geen wijziging in nummering</i> |
| 17.1 | 17.1 |
| 17.2 | 17.2 |
| 17.3 | 17.3 |
| 17.4 | 17.4 |
| 17.5 | 17.5 |
| 17.6 | 17.6 |
| 17.7 | 17.7 |
| 17.8 | 17.8 |
| 17.9 | 17.9 |
| 17.10 | 17.10 |

Hoofdstuk 18

| | |
|-------|-----------|
| 18.1 | 18.1 |
| 18.2 | 18.2 |
| 18.3 | 18.3 |
| 18.4 | 18.4 |
| 18.5 | 18.5 |
| 18.6 | 18.6 |
| 18.7 | vervallen |
| 18.8 | 18.7 |
| 18.9 | 18.10 |
| 18.10 | vervallen |
| 18.11 | vervallen |
| 18.12 | vervallen |
| 18.13 | vervallen |
| 18.14 | vervallen |
| 18.15 | vervallen |

Hoofdstuk 19

| | |
|-------|------------------------------------|
| | <i>Geen wijziging in nummering</i> |
| 19.1 | 19.1 |
| 19.2 | 19.2 |
| 19.3 | 19.3 |
| 19.4 | 19.4 |
| 19.5 | 19.5 |
| 19.6 | 19.6 |
| 19.7 | 19.7 |
| 19.8 | 19.8 |
| 19.9 | 19.9 |
| 19.10 | 19.10 |
| 19.11 | 19.11 |
| 19.12 | 19.12 |
| 19.13 | 19.13 |
| 19.14 | 19.14 |
| 19.15 | 19.15 |
| 19.16 | 19.16 |
| 19.17 | 19.17 |
| 19.18 | 19.18 |
| 19.19 | 19.19 |

Hoofdstuk 20

| | |
|-------|-----------|
| 20.1 | 20.1 |
| 20.2 | 20.2 |
| 20.3 | 20.3 |
| 20.4 | 20.5 |
| 20.5 | 20.8 |
| 20.6 | 20.6 |
| 20.7 | 20.13 |
| 20.8 | 20.14 |
| 20.9 | vervallen |
| 20.10 | 20.15 |
| 20.11 | vervallen |
| 20.12 | 20.10 |
| 20.13 | 20.11 |
| 20.14 | 20.12 |
| 20.15 | 20.16 |
| 20.16 | 20.17 |
| 20.17 | 20.18 |

Hoofdstuk 23

| | |
|------|-------|
| 23.1 | 23.1 |
| 23.2 | 23.2 |
| 23.3 | 23.3 |
| 23.4 | 23.4 |
| 23.5 | 23.6 |
| 23.6 | 18.12 |
| 23.7 | 23.8 |
| 23.8 | 23.9 |