



Stibbe

OP WEG NAAR DE OMGEVINGSWET





Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord.....	3
Lijst met gebruikte afkortingen	4
Belangrijke kamerstukken Omgevingswet	5
Algemeen	6
1 De Omgevingswet; waarom ook weer en hoe verder?	7
De Kerninstrumenten	10
2 De omgevingsvisie in de Omgevingswet	11
3 Programma en de Omgevingswet	14
4 De programmatische aanpak in de Omgevingswet, een onverplicht bijzonder programma.....	18
5 Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert.....	22
6 De omgevingsverordening in de Omgevingswet	26
7 Algemene rijksregels in de Omgevingswet: hoe ver reikt de macht van het Rijk?	29
8 De omgevingsvergunning in de Omgevingswet	33
9 Het projectbesluit in de Omgevingswet	40
10 De vier AMvB's als pilaren van de Omgevingswet	44
11 Instructieregels en instructies in de Omgevingswet.....	47
Procedures.....	52
12 Bevoegd gezag: uitgangspunten onder de Omgevingswet	53
13 Rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet.....	56
14 Geen vergunning van rechtswege in de Omgevingswet	66
15 Samenhang tussen vergunningen in de Omgevingswet, coördinatie en aanhoudingsverplichtingen ...	71
16 De Omgevingswet: de gemeente beslist, maar provincie en rijk sturen	76
17 Milieueffectrapportage in de Omgevingswet.....	80
18 Toezicht en handhaving in de Omgevingswet	88
Inhoudelijke termen.....	91
19 Omgevingswaarden in de Omgevingswet	92
20 Milieu in de Omgevingswet: veranderingen maar nog geen gehele integratie	96
21 Natuur in de Omgevingswet	101
22 Water in de Omgevingswet.....	108
23 Digitalisering en de Omgevingswet: naar een Laan van de Leefomgeving.....	112
24 Grondexploitatie in de Omgevingswet, van moeten naar kunnen	118
Praktijkgroep Bestuursrecht.....	123
Stibbe Blog.....	124
Website parlementaire geschiedenis Omgevingswet	125



Voorwoord

Het jaar 2015 wordt het jaar van de Omgevingswet! Dit jaar zal de behandeling in de Tweede Kamer plaatsvinden van het wetvoorstel dat het voorlopige sluitstuk vormt van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Duidelijk is dat het wetsvoorstel een grote verandering beoogt van de regels die gelden voor de fysieke leefomgeving. De wet moet integreren, harmoniseren en dereguleren.

De advocaten van de Praktijkgroep Bestuursrecht bij Stibbe hebben de nieuwe Omgevingswet bestudeerd. Zij schreven in het laatste kwartaal van 2014 met een vaste regelmaat blogberichten over een aantal specifieke onderwerpen die de Omgevingswet gaat regelen. Zo wordt ingegaan op het systeem van de Omgevingswet, de kerninstrumenten, de procedures en rechtsbeschermingsmogelijkheden en ten slotte op een aantal inhoudelijke normen. De blogberichten behandelen deze onderwerpen uit de Omgevingswet kort en bondig. Zo kunt u zich snel en eenvoudig oriënteren op de gevolgen die de Omgevingswet kunnen hebben voor u.

Wij bieden u graag deze blogberichten ook gebundeld aan u aan. Voor vragen of opmerkingen zijn wij uiteraard beschikbaar.

Namens de advocaten van de Praktijkgroep Bestuursrecht,

Aaldert ten Veen, Jan Reinier van Angeren, Tijn Kortmann en Tom Barkhuysen



Lijst met gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Barro	Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
Besluit m.e.r.	Besluit milieueffectrapportage
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen 1999
Chw	Crisis- en herstelwet
Commissie-m.e.r.	Commissie voor de milieueffectrapportage
lsp	lex silencio positivo
m.e.r.	milieueffectrapportage
m.e.r.-richtlijn	Richtlijn betreffende milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten
MER	milieueffectrapport
MvT	memorie van toelichting
RIE	Richtlijn Industriële Emissies
smb-richtlijn	Richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's
uov	uniforme openbare voorbereidingsprocedure
VTH	wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving
vvgb	verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening



Belangrijke kamerstukken Omgevingswet

Voorstel van wet	<i>Kamerstukken II 2013/14, 33962, 2</i>
Memorie van toelichting	<i>Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3</i>
Nader rapport	<i>Kamerstukken II 2013/14, 33962, 4</i>
Verslag	<i>Kamerstukken II 2013/14, 33962, 6</i>

Deze kamerstukken en meer informatie over de Omgevingswet zijn te vinden op de website www.pgomgevingswet.nl. Wij zullen u via deze website en de website www.stibbeblog.nl op de hoogte houden van het verdere verloop van het wetgevingstraject.



Algemeen



1 De Omgevingswet; waarom ook weer en hoe verder?

Het huidige omgevingsrecht is verdeeld over tientallen wetten en honderden AMvB's en ministeriële regelingen. Het omgevingsrecht is een puzzel die gelegd wordt met behulp van afstemming- en coördinatieregelingen met dito problemen. Gevolg is dat het huidige omgevingsrecht niet klaar is voor de 21^{ste} eeuw en te complex is. Het omgevingsrecht heeft te veel aandacht voor zekerheid en is te weinig gericht op groei en duurzame ontwikkeling.

De Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige omgevingsrechtelijke wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Bundeling en procedurele snelheid zijn de toverwoorden, hetgeen moet leiden tot het beperken van onderzoekslasten en het besparen van kosten.

De wet kan niet zonder de handen en voeten die worden neergelegd in de bijbehorende amvb's en ministeriële regelingen. Op welke wijze het wetsvoorstel dus precies ruimte gaat bieden voor ontwikkeling en het waarborgen van kwaliteit is nog niet duidelijk. Wel is duidelijk dat wordt beoogd met dit wetsvoorstel het roer om te gooien. Of zoals de wetsgeschiedenis het bloemrijk zegt: *'Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling (MvT, p. 7).'* Een mond vol, maar wat betekent dit nu concreet?

Verbeterdoelen

Er zijn vier verbeterdoelen geformuleerd, die met de wet moeten worden bereikt:

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



Kerninstrumenten

De instrumenten die daarvoor worden geformuleerd in de Omgevingswet zijn te splitsen in beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, algemene regels en een toestemmingsstelsel. De daarbij behorende instrumenten zijn weergegeven in tabel 1.

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
Omgevingsvisie	Omgevingswaarde	Omgevingsplan	Omgevingsvergunning
Programma	Instructieregel	Algemene regels in de waterschapsverordening	Projectbesluit
	Instructie	Algemene regels in de omgevingsverordening	
	Beoordelingsregel voor vergunningaanvraag	Algemene rijksregels	

Tabel 1. Kerninstrumenten Omgevingswet.

Het wetsvoorstel kent vervolgens zes kerninstrumenten:

1. de omgevingsvisie, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving;
2. het programma, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen;
3. decentrale regelgeving, het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkende algemene regels en vergunningplichten vastlegt;
4. algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving;
5. de omgevingsvergunning;
6. het projectbesluit, een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens de aanpak 'sneller en beter'.

Aanvulling wetsvoorstel

Het integratiekarakter van de nieuwe wet ziet op alle wetten die de fysieke leefomgeving raken, meer in het bijzonder de huidige Wet algemene bepalingen omgevingswet ('Wabo') en de Tracéwet, maar ook het integreren van regelingen uit wetgeving voor energie en infrastructuur. Echter, regelingen uit energie en infrastructuurwetten die uitsluitend gericht zijn tot die sector zelf gaan niet over. Dat geldt ook voor de nucleaire-wetgeving.



Verder wordt in de memorie van toelichting al een doorkijkje gegeven naar een verdere integratie op termijn waardoor ook de volgende onderwerpen (wellicht) in de Omgevingswet terecht zouden kunnen komen:

- bodem;
- geluid;
- grondeigendom;
- milieuregeling over niet-plaatsgebonden handelingen;
- natuur;
- water;
- wegbeheer en openbaarheid van wegen.

Voor de uitbreiding van de wet zal een modulaire aanpak worden gevolgd. Zie voor de drie modules tabel 2.

Module 1	Module 2	Module 3
Omgevingswet Invoeringswet Omgevingswet Aanvulling bodem Aanvulling geluid Aanvulling grondeigendom Aanvulling natuur	Aanvulling milieu (niet-plaatsgebonden) Aanvulling water Aanvulling wegbeheer	

Tabel 2. Schematische weergave van de modulaire aanpak.



Aaldert ten Veen
 T: +31 20 546 02 53
 E: aaldert.tenveen@stibbe.com



De Kerninstrumenten



2 De omgevingsvisie in de Omgevingswet

De omgevingsvisie is één van de zes nieuwe instrumenten die de Omgevingswet introduceert. De omgevingsvisie komt in de plaats van de huidige structuurvisie, die we thans kennen in de Wro. In de omgevingsvisie kunnen overheden hun beleidsvorming op het gebied van de fysieke leefomgeving vastleggen en uitvoeren. De Omgevingswet voorziet in hoofdstuk 3 in de mogelijkheid en soms zelfs een verplichting om een omgevingsvisie vast te stellen. Niet alleen op gemeentelijk, maar ook op rijks en provinciaal niveau bestaat die bevoegdheid. Hierna zal op hoofdlijnen worden ingegaan op de vraag wat omgevingsvisies beogen te regelen, welke procedures daarvoor gelden én wat de rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn.

Wat beogen omgevingsvisies te regelen?

Een omgevingsvisie is een politiek bestuurlijk document dat een *integrale* visie inhoudt voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. De omgevingsvisie heeft dan ook een breder bereik dan de huidige structuurvisie.

Op rijksniveau en provinciaal niveau is er een plicht om een integrale omgevingsvisie vast te stellen (artikel 3.1 lid 3 en lid 2 Omgevingswet). Voor een verplichting is gekozen omdat het voor 'lagere' overheden van belang is te weten wat het omgevingsbeleid op hoger niveau inhoudt. Raden zijn niet verplicht om een dergelijke visie vast te stellen, onder meer vanwege de lastenverzwaring die dat voor gemeenten met zich brengt (artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet). Andere argumenten volgens de wetgever om af te zien van een verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie vast te stellen is de slechte afdwingbaarheid en de omstandigheid dat een verplichting niet leidt tot kwalitatief goede plannen of een adequaat omgevingsbeleid (MvT, p. 121). Waterschappen hebben geen bevoegdheid om een omgevingsvisie vast te stellen.

In de literatuur is wel betoogd dat de verplichting ook voor gemeenten zou moeten gelden, juist omdat op die manier onvoorziene ontwikkelingen in een breder kader kunnen worden beoordeeld en afgewogen (J.P.A.M. van Tilburg, 'De opbouw van de omgevingswet', *TBR* 2012/164, p. 918; J.F. de Groot e.a., 'Toetsversie Omgevingswet: overzicht en aanbevelingen', *TBR* 2013/94, p. 632). Ik deel deze kritiek. Mijns inziens zouden middel en grote gemeenten in elk geval een omgevingsvisie op moeten stellen, zodat het duidelijk is welke langetermijnvisie er is op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.



De omgevingsvisie is niet gedefinieerd in de (bijlage bij de) Omgevingswet. In de Omgevingswet is ten aanzien van de inhoud enkel bepaald dat een omgevingsvisie de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid bevat (artikel 3.2 Omgevingswet). Integraal houdt in dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, zoals verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, landbouw en cultureel erfgoed (MvT, p. 51).

De omgevingsvisie komt in de plaats van de huidige structuurvisies, delen van de natuurvisie, nationale en provinciale waterplannen, verkeers- en vervoerplannen en milieubeleidsplannen (MvT, p. 51).

Een omgevingsvisie wordt voor de lange termijn vastgesteld. In de Omgevingswet is overigens geen geldingsduur bepaald. Dat de visie integraal moet zijn, is de enige voorwaarde die de wetgever aan de omgevingsvisie stelt. Het betreft een samenhangende visie op strategisch niveau, en dus niet een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen (MvT, p. 114). Een omgevingsvisie is dus een politiek bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft (MvT, p. 114). Daarbij geeft de wetgever grote vrijheid aan bestuursorganen door geen inhouds- of vormvereisten voor omgevingsvisies in de Omgevingswet vast te leggen.

Verder is van belang dat de wetgever in de Omgevingswet net als onder de Wro heeft afgezien van een juridische doorwerking van omgevingsvisies naar visies van andere bestuursorganen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de omgevingsvisie van het rijk niet bindend is voor provincies en gemeenten. Daarvoor worden andere instrumenten ingezet. Deze doorwerking verhoudt zich volgens de wetgever niet met het karakter van de omgevingsvisie die zoals hierboven is opgemerkt een politiek beleidsmatig karakter heeft. Dit betekent echter niet dat bestuursorganen zomaar voorbij kunnen gaan aan beleidsvisies van andere bestuursorganen. Het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel dwingen een bestuursorgaan uiteraard ook rekening te houden met de van toepassing zijnde omgevingsvisies die andere bestuursorganen hebben opgesteld.

Procedure

Welke procedure wordt gevolgd om te komen tot de vaststelling van omgevingsvisies? Omgevingsvisies worden voorbereid met behulp van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 16.25 Omgevingswet). In de



Omgevingswet is geëxpliciteerd dat *een ieder* (en dus niet alleen belanghebbenden) zienswijzen tegen een ontwerp-omgevingsvisie kenbaar kan maken (artikel 16.22 Omgevingswet).

Rechtsbescherming

Wie binden omgevingsvisies? De wetgever hanteert als uitgangspunt dat visies enkel de bestuursorganen binden die ze vaststellen. De binding voor burgers, bedrijven en andere overheden vindt plaats door andere instrumenten (zoals het projectbesluit en de omgevingsvergunning) die uitvoering geven aan de visies. Om deze reden staat geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.

Tot besluit

Een integrale beoordeling van de fysieke leefomgeving lijkt mij het beste antwoord te zijn op de uitdagingen waarvoor we in ons land (komen te) staan. De verbreding van de reikwijdte van de ruimtelijke ordening naar de fysieke leefomgeving en de integratie van diverse plannen in één omgevingsvisie vind ik dan ook een goede ontwikkeling. De praktijk zal echter moeten uitwijzen of de omgevingsvisie ook echt een integrale visie inhoudt. Het komt daarbij dus aan op een goede uitvoering. De Omgevingswet zal naar alle waarschijnlijkheid een groot effect hebben op de huidige werkwijze bij het opstellen van structuurvisies. Geen optelsom meer van de verschillende beleidsvelden, maar één integrale visie op basis van een analyse en weging van alle bij de fysieke leefomgeving betrokken aspecten. Dat betekent dat de opstellers van omgevingsvisies op een nieuwe manier tot beleidsvorming zullen moeten komen. Dat lijkt mij een grote uitdaging en het valt te bezien of dat in de praktijk ook zal gebeuren, ondanks dat 2018 nog ver weg lijkt.



Christien Saris

T: +31 20 546 01 31

E: christien.saris@stibbe.com



3 Programma en de Omgevingswet

Inleiding

De Omgevingswet kent verschillende instrumenten voor beleidsontwikkeling. Een 'programma' is één van deze instrumenten. In een programma formuleert de overheid maatregelen voor een aspect van de leefomgeving of voor een bepaald gebied. Een programma is, anders dan bijvoorbeeld een omgevingsvisie, uitvoeringsgericht. Dat wil zeggen dat in een programma concrete uitvoering wordt gegeven aan beleidsdoelen door middel van sectorale of gebiedsgerichte maatregelen.

Een programma kan zich in drie vormen voordoen: (i) onverplichte programma's (niet zijnde de programmatische aanpak), (ii) verplichte programma's en (iii) de programmatische aanpak.

Wie stelt een programma op en waarover gaat een programma?

Programma's kunnen door burgemeester en wethouders, het bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister die het aangaat worden opgesteld (artikel 3.3 Omgevingswet). Een programma dient een uitwerking te bevatten van het te voeren beleid voor de bescherming, beheer, ontwikkeling, gebruik of het behoud van de fysieke leefomgeving (artikel 3.4 onder a Omgevingswet). Daarnaast moet een programma maatregelen in het leven roepen om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (artikel 3.4 onder b Omgevingswet).

Voor programma's kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging ervan. Dit is in ieder geval aan de orde voor de verplichte programma's die op grond van EU-richtlijnen moeten worden opgesteld. De wetgever heeft ervoor gekozen om dit niet in de Omgevingswet zelf te regelen, met het oog op de grote verscheidenheid van programma's (MvT, p. 431). Dergelijke algemene maatregelen van bestuur zijn thans nog onbekend.

Uitvoering van beleid geschiedt in (multi)sectorale programma's of programma's voor deelgebieden. Volledige integratie van programma's ligt niet voor de hand, aangezien elk specifiek beleidsterrein zijn eigen dynamiek en kenmerken kent. Zo is er geen noodzaak om gemeentelijk



beleid voor luchtkwaliteit te integreren met gemeentelijk rioleringsbeleid. Bovendien zou volledige integratie ten koste gaan van het doel van een programma, namelijk slagkracht en effectiviteit van beleid (MvT, p. 117). Het is echter wel van belang dat de programma's bijdragen aan het integrale ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn uit de omgevingsvisie. Voorts kan (gedeeltelijk) samenvoegen van programma's soms wel wenselijk zijn, bijvoorbeeld voor natuur en water. Ook kunnen bestuursorganen gezamenlijk programma's opstellen.

Een programma heeft een zelfbindend karakter

Een programma bindt in principe (er zijn hierop enkele uitzonderingen, waarover hieronder meer) alleen het vaststellende bestuursorgaan. Gelet op het zelfbindende karakter van een programma staat tegen vaststelling van een programma geen mogelijkheid open van bezwaar en beroep. Bestuursorganen die een programma vaststellen dienen echter wel zorg te dragen voor inspraak en voorbereiding conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Een programma bindt in bepaalde gevallen wel andere bestuursorganen. Zo moeten waterschappen bij vaststelling van een waterbeheerplan rekening houden met het regionale waterprogramma en bevat het natuurbeheerplan tevens vrijstelling van de vergunningplicht voor bepaalde activiteiten. Verder is het gemeentelijk rioleringsplan tevens een vrijstelling voor de lozingsvergunning voor gemeenten van waterschappen. Deze uitzonderingen op de zelfbindendheid brengen niet met zich dat de mogelijkheid van bezwaar en beroep hiertegen wel open staat.

Onverplichte programma's

Het staat een bestuursorgaan in beginsel vrij om naar behoefte programma's op te stellen voor een bepaald onderdeel van de leefomgeving of bepaald gebied (artikel 3.3 Omgevingswet). De Omgevingswet geeft aan bestuursorganen een discretionaire bevoegdheid ('kan-bepaling'). Hierdoor kan het programma tevens benut worden voor onderwerpen waarvoor geen nationale normering bestaat, zoals een lokaal doel als een gemeentelijk fietsactieplan. Voorts geeft de Omgevingswet expliciet aan dat burgemeester en wethouders onverplicht een programma kunnen opstellen dat ziet op een gemeentelijk rioleringsprogramma (artikel 3.13 Omgevingswet). Thans nog dient de gemeenteraad een gemeentelijk rioleringsprogramma op te stellen op grond van artikel 4.22 van de Wet milieubeheer. Deze bevoegdheid wordt aldus overgeheveld naar burgemeester en wethouders en is niet langer verplicht.



Verplichte programma's

In bepaalde gevallen moeten programma's verplicht worden vastgesteld. De verplichting kan afkomstig zijn van (i) een achterliggende richtlijn van de Europese Unie, zoals de richtlijn voor omgevingsgeluid, grondwaterrichtlijn en kaderrichtlijn water (zie artikelen 3.5-3.8 Omgevingswet), of (ii) ontstaat door een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde (artikel 3.9 Omgevingswet). Het bevoegd gezag heeft op grond van hoofdstuk 20 van de Omgevingswet een monitoringsplicht voor de vastgestelde omgevingswaarden. Op die wijze kan de onder (ii) bedoelde verplichting ingaan.

Uitvoering en monitoring

Maatregelen die in een programma staan vermeld om bepaalde (omgevings)doelen van het programma te bereiken, moeten worden uitgevoerd door het bestuursorgaan dat het programma heeft opgesteld, of door het bestuursorgaan dat heeft ingestemd met het programma. De vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer) dienen erop toe te zien of de uitvoerende bestuursorganen deze plicht vervullen. Voor verplichte programma's is voorzien in een extra mogelijkheid; op grond van artikel 3.11 Omgevingswet kan daarvoor een algemene maatregel van bestuur worden opgesteld om te bepalen wanneer de in het verplichte programma opgenomen maatregelen operationeel moeten zijn en de wijze waarop de uitvoering van de maatregelen geschiedt.

Programma's die zien op het bereiken van bepaalde omgevingswaarden of programma's die een programmatische aanpak omvatten moeten bovendien worden gemonitord (afdeling 20.1 Omgevingswet). Welk bestuursorgaan belast is met de monitoring is afhankelijk van de vraag welk bestuursorgaan daarvoor is aangewezen in de betrokken regels (zoals het omgevingsplan en omgevingsverordening). Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van een programma met programmatische aanpak wordt de frequentie van de monitoring bepaald. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van de monitoring (zoals de wijze van opslag van meetgegevens en de te gebruiken meetmethoden).

Het doel van de monitoring is om te (kunnen) bepalen of de omgevingswaarden of doelen van het programma worden bereikt. Indien dit niet het geval is, moet het programma worden aangepast op zodanige wijze dat het gewenste doel (alsnog) wordt bereikt binnen de beoogde termijn. In het geval waarin het uitvoerende bestuursorgaan dit nalaat, is het aan de vertegenwoordigende organen om de uitvoerende bestuursorganen daarop aan te spreken. Bij verplichte programma's,



programma's met een programmatische aanpak of een gemeentelijk rioleringsplan kunnen andere bestuursorganen zo nodig in de plaats treden van het voor uitvoering verantwoordelijk bestuursorgaan.

Ter afronding

Het instrument van het programma is een waardevolle toevoeging in het omgevingsrecht; beleid wordt vertaald in concrete maatregelen en kan daarom leiden tot grotere slagvaardigheid van beleidsdoelen.



Aaldert ten Veen
T: +31 20 546 02 53
E: aaldert.tenveen
@stibbe.com



Derek Sietses
T: +31 20 546 03 16
E: derek.sietses
@stibbe.com



4 De programmatische aanpak in de Omgevingswet, een onverplicht bijzonder programma

Inleiding

De programmatische aanpak is een bijzondere variant van het instrument 'programma' en is bedoeld voor gebieden waarin de omgevingswaarden onder druk staan, waardoor er moeilijk nieuwe activiteiten kunnen worden ontplooid. De programmatische aanpak moet ervoor zorgen dat nieuwe (economische) activiteiten (weer) mogelijk worden.

De Omgevingswet voorziet voor het eerst in een generieke regeling voor dit instrument. In het verleden is al succes met dit instrument geboekt op het gebied van lucht (NSL, titel 5.2 Wet milieubeheer). Verder kennen we ook een programmatische aanpak van stikstof onder de Natuurbeschermingswet 1998 (ook wel kort aangeduid als de PAS, paragraaf 2a Natuurbeschermingswet 1998).

Wat houdt een programmatische aanpak in?

Een programmatische aanpak stuurt aan op het beheer van gebruikruimte voor nieuwe activiteiten in een bepaald gebied. Dit betekent dat maatregelen dienen te worden getroffen in een gebied, die erin resulteren dat omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving worden gerealiseerd. Op die wijze ontstaat ruimte voor nieuwe (economische) ontwikkeling; dit wordt 'ontwikkelingsruimte' genoemd.

Een programmatische aanpak biedt vervolgens de ruimte om binnen de looptijd van een programma activiteiten toe te staan – en gebruik te laten maken van de ontwikkelingsruimte – alvorens de effecten van de maatregelen zich hebben gerealiseerd om de nadelige gevolgen daarvan te compenseren. Niet iedere omgevingsvergunning en de daarin voorziene activiteit kan echter profiteren van de ontwikkelingsruimte; het moet gaan om een gewenste maatschappelijke activiteit (MvT, p. 125). Hoe de beoordeling van een activiteit in concreto eruit ziet, wordt vastgelegd in een omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur (afhankelijk van het geval).



Waarom een programmatische aanpak?

Zonder programmatische aanpak zou er geen (extra) ontwikkelingsruimte ontstaan en gaat een gebied 'op slot', zodra omgevingswaarden zijn overschreden of dreigen te worden overschreden. Via de programmatische aanpak beoogt de wetgever te realiseren dat een ontwikkeling toch doorgang kan vinden, omdat door het programma aannemelijk wordt gemaakt dat er tijdig afdoende maatregelen worden getroffen, zodat na uitvoering van het programma voldaan wordt aan omgevingswaarden of andere doelen. Kort en goed: de negatieve effecten van een bepaalde activiteit worden uitgewisseld tegen de positieve effecten van maatregelen die worden getroffen in het kader van de programmatische aanpak.

Wanneer kan een programmatische aanpak aan de orde zijn?

Een programmatische aanpak kan als instrument worden gebruikt voor gevallen waarin:

1. nauwkeurig beheer van de gebruikruimte (ruimte voor economische activiteiten) gewenst of noodzakelijk is, omdat niet wordt voldaan of dreigt te worden voldaan aan bepaalde omgevingswaarden voor een gebied;
2. die omgevingswaarde daardoor in de weg staat aan maatschappelijk gewenste activiteiten; en
3. aannemelijk gemaakt kan worden dat het voldoen aan die waarde en het realiseren van die activiteiten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma.

Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welk bestuursorgaan een programma kan vaststellen (artikel 3.14 lid 2 Omgevingswet).

Een programmatische aanpak hoeft niet slechts op nationaal niveau plaats te vinden, ook op regionaal of lokaal niveau is een programmatische aanpak denkbaar. Denk bijvoorbeeld aan een industriegebied, waar de gebruikruimte vrijwel geheel is benut door bestaande bedrijven. Nieuwe activiteiten zijn dan niet meer mogelijk. Een programmatische aanpak kan erin voorzien dat maatregelen worden getroffen, zoals het stellen van nadere voorschriften aan vergunningen of beperking van milieugebruikruimte van bestaande bedrijven, zodat gebruikruimte wordt gerealiseerd. Via een programmatische aanpak kan de gebruikruimte die is ontstaan op een samenhangende wijze worden beheerd. Een ander voorbeeld betreft de transformatie van een verouderd industriegebied, waarin behoefte kan bestaan om nieuwe activiteiten reeds toe te staan, voordat de oude activiteiten daadwerkelijk zijn beëindigd. Het programma met een uitvoeringsverplichting voor de overheid toont aan dat de oude activiteiten zullen worden beëindigd



en dat in het eindbeeld aan alle omgevingswaarden zal worden voldaan; in dat geval kunnen nieuwe activiteiten reeds worden toegestaan.

Echter, een programmatische aanpak gaat niet voor iedere situatie op, hetgeen ook door de wetgever wordt onderkend (MvT, p. 125). Het uitwisselen van effecten (negatieve effecten door de activiteit en positieve effecten door de te nemen maatregelen) is bijvoorbeeld problematisch als iets onherstelbaars wordt vernietigd. Ook dient rekening te worden gehouden met het schaalniveau; effecten van een (economische) activiteit kunnen niet worden gecompenseerd door maatregelen die worden genomen op een grote afstand van die activiteit.

Waaruit bestaat een programmatische aanpak?

Een programmatische aanpak dient een beschrijving van het gebied te bevatten waarvoor het programma geldt. Tevens dient expliciet te worden vermeld voor welke periode de programmatische aanpak geldt. Voorts moet worden aangegeven voor welke omgevingswaarden of andere doelstellingen de programmatische aanpak is vastgesteld. Ook dient de programmatische aanpak een omschrijving te bevatten van de verwachte ontwikkelingen en activiteiten die gevolgen hebben voor het voldoen aan omgevingswaarden en activiteiten die naar verwachting in het gebied worden verricht en die naar verwachting effect hebben op het voldoen aan omgevingswaarden. De gevolgen van de activiteiten en ontwikkelingen dienen in de programmatische aanpak te worden beschreven. Ten slotte moet een programmatische aanpak de maatregelen vermelden die bijdragen aan het voldoen aan omgevingswaarde (of andere doelstelling) en aangeven binnen welke termijn de maatregelen worden uitgevoerd (artikel 3.16 Omgevingswet).

Het borgen van de maatregelen geschiedt via artikel 3.17 Omgevingswet. Dit artikel bepaalt dat de maatregelen die ervoor zorgen dat er ontwikkelingsruimte ontstaat voor nieuwe economische activiteiten in beginsel verplicht moeten worden uitgevoerd door de bestuursorganen die daarvoor zijn aangewezen in het programma binnen de daar aangegeven termijn.

Uiteindelijk zorgen bovengenoemde factoren voor het antwoord op de vraag hoe groot de ontwikkelingsruimte is voor nieuwe activiteiten, in welk gebied deze ruimte kan worden benut en tot hoelang de ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Een programmatische aanpak moet in deze informatie voorzien (artikel 3.15 lid 1 Omgevingswet).



Tot besluit

De programmatische aanpak heeft in het verleden via de NSL en de PAS al aangetoond van meerwaarde te kunnen zijn binnen het omgevingsrecht. Het is daarom in beginsel toe te juichen dat dit instrument in de Omgevingswet wordt verankerd om bestuursorganen en initiatiefnemers meer ruimte te geven voor ontwikkeling, zonder dat dit ten koste gaat van de fysieke leefomgeving.



Aaldert ten Veen
T: +31 20 546 02 53
E: aaldert.tenveen
@stibbe.com



Derek Sietses
T: +31 20 546 03 16
E: derek.sietses
@stibbe.com



5 Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert

Inleiding

Een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet is het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving is een breder begrip dan de goede ruimtelijke ordening waar het bestemmingsplan betrekking op heeft en waarbij bepalend is of sprake is van ruimtelijke relevantie.

Toepassingsbereik omgevingsplan: de fysieke leefomgeving

De fysieke leefomgeving, waarop de regels van het omgevingsplan betrekking hebben, omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen en cultureel erfgoed (artikel 1.2 lid 2 Omgevingswet).

In het omgevingsplan kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 lid 1 Omgevingswet). Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Het begrip 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' vervangt het begrip 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wro (MvT, p. 139). De inhoudelijke normen worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

Wat de regels op grond van artikel 4.1 lid 1 Omgevingswet betreft, moet worden gedacht aan regels die nu in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen die naast een motief vanuit de fysieke leefomgeving ook worden gesteld in het belang van bijvoorbeeld openbare orde, veiligheid, bruikbaarheid, uiterlijk aanzien, ontsiering, hinderlijk of baldadig gedrag, of goede zeden (MvT, p. 93). Zo bevat een algemene plaatselijke verordening vaak regels met betrekking tot evenementen, maar zijn deze regels onder de Wro niet relevant voor de akoestische aanvaardbaarheid voor een evenementenbestemming in een bestemmingsplan. Dergelijke regels kunnen onder de Omgevingswet worden opgenomen in het omgevingsplan. Overigens kunnen regels over de akoestische aanvaardbaarheid ook onder de Wro in een bestemmingsplan worden opgenomen



(ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1876, *M en R* 2013/88 m.nt. J.C. van Oosten). Mij is niet duidelijk of het ook mogelijk is regels als bedoeld in artikel 4.1 lid 1 Omgevingswet op te nemen in verordeningen buiten het omgevingsplan.

Wat de regels op grond van artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet betreft, moet een onderscheid gemaakt worden tussen functies en locaties. Functiekenmerken drukken een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid uit van het desbetreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld een hoofdweg, militair terrein of monument) (MvT, p. 137). Locaties betreffen fysieke locaties. Bij functie- en locatiespecifieke regels kan allereerst gedacht worden aan planologische regels vergelijkbaar met Wro-bestemmingen. De toedeling van functies kan echter ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving wenselijk zijn. Te denken valt aan het toedelen van de functie van gemeentelijk monument aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op locaties en daaraan de regel te verbinden dat deze monumenten niet gesloopt, verplaatst of gewijzigd mogen worden (MvT, p. 463).

Wat het onderscheid tussen regels op grond van artikel 4.1 lid 1 en 4.2 lid 2 betreft staat in de MvT naar aanleiding van kritiek op de in de toetsversie opgenomen systematiek dat slechts functie- en locatiespecifieke regels appellabel zijn: 'Gebleken is dat de afbakening tussen de functie- en locatiespecifieke regels en andere regels niet zo scherp kan worden omschreven dat het begrip 'functie- en locatiespecifieke regels' zich leent om als grens te gebruiken voor appellabiliteit en voor het kunnen afwijken van het omgevingsplan via een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Bovendien zou een dergelijke grens er toe kunnen leiden, dat de appellabiliteit afhankelijk wordt van keuzen bij de omschrijving van de regels (MvT, p. 91).' Het onderscheid tussen beide regels is echter wel bepalend voor de toepasselijkheid van het bestuurlijke interventie-instrumentarium, zodat het toch wenselijk is de afbakening scherper te stellen.

Enkele overige observaties

- Het omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Op grond van artikel 2.8 Omgevingswet kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Dit betreft geen voorzetting van artikel 3.6 Wro (o.a wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten), nu artikel 2.8 Omgevingswet geen geografische of inhoudelijke beperking van de delegatiebevoegdheid bevat.



- Het omgevingsplan treedt in werking na vier weken nadat daarvan mededeling is gedaan. Het omgevingsplan is appellabel. Dat geldt ook voor een gedelegeerde vaststelling door het college. Indiening van een voorlopige voorziening binnen die termijn schorst – anders dan nu het geval is (zij het dat nu bepalend is de beroepstermijn van zes weken) – de inwerkingtreding van het omgevingsplan niet.
- De jurisprudentie onder de Wro vergt dat aannemelijk moet worden gemaakt dat een bestemmingsplan binnen tien jaar moet worden verwezenlijkt. *'In het wetsvoorstel wordt deze lijn niet voortgezet (MvT, p. 153).'* Echter, wel *'zal in uitvoeringsregelgeving worden bepaald dat het gemeentebestuur, als het in het omgevingsplan aan een locatie een nieuwe functie toekent die afwijkt van de bestaande gerealiseerde functie, (...) moet toelichten dat de nieuwe functie naar redelijke verwachting binnen tien jaar zal worden gerealiseerd (MvT, p. 148).'* Gelet op dit citaat lijkt de op dit punt bestaande jurisprudentielijn daar waar relevant in grote lijnen te worden voortgezet onder de Omgevingswet. De eis van financieel-economische uitvoerbaarheid van nieuwe ontwikkelingen blijft ook bestaan (MvT, p. 153).
- Van een omgevingsplan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (artikel 5.1 lid 1 onder b Omgevingswet). Binnen vijf jaar na onherroepelijkheid van deze omgevingsvergunning dient het omgevingsplan daarmee in overeenstemming te zijn gebracht (artikel 4.17 Omgevingswet). Een sanctie op overtreding van dit gebod is niet opgenomen in de Omgevingswet zelf, maar volgt mogelijk in de uitvoeringsregelgeving.

Onder de Wro vergen met name globale bestemmingsplannen uitgebreide en kostbare onderzoeken naar de effecten daarvan gezien vanuit een situatie die representatief is voor de maximale planologische mogelijkheden. Met de Omgevingswet wordt beoogd het onderzoek dat betrekking heeft op de situatie na uitwerking van een globaal plan door te schuiven naar het moment van uitwerking. *'Het op deze wijze faseren van het onderzoek beperkt de onderzoekslasten, omdat onderzoek naar uiteenlopende uitvoeringsvarianten overbodig wordt (MvT, p. 154).'* De regering beziet of de uitvoeringsregelgeving hierover nadere regels zou moeten bevatten. Voor de goede orde, een omgevingsplan met eind-'bestemmingen' vergt wel een complete onderbouwing ten tijde van de vaststelling.



- Door middel van het overgangsrecht zullen alle bestaande bestemmingsplannen per gemeente tot één omgevingsplan worden samengevoegd. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal voor elke locatie binnen de gemeente een functie met bijbehorende regels gelden (MvT, p. 153). Dit is in lijn met het uitgangspunt dat de gemeenteraad voor de gehele gemeente één omgevingsplan vaststelt (artikel 2.4 lid 1 Omgevingswet), zij het dat in afwijking daarvan de gemeenteraad ook meerdere omgevingsplannen mag vaststellen (artikel 2.4 lid 2 Omgevingswet).
- De huidige systematiek van de voorlopige bestemming, uitwerking, wijziging, binnenplanse afwijking, nadere eisen en aanwijzing tot modernisering keren terug in het omgevingsplan, al zijn zij soms anders vormgegeven. Zo vervalt de binnenplanse afwijking als zelfstandige vergunningplichtige activiteit en gaat op in de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (MvT, p. 152).
- De figuur van de reactieve aanwijzing, zoals nu geregeld in artikel 3.8 lid 6 Wro, is opgenomen in artikel 16.20 lid 2, onder a Omgevingswet en heeft slechts betrekking op regels op grond van artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet (functie- en locatiespecifieke regels). Het exploitatieplan komt als zelfstandige figuur te vervallen. Regels met betrekking tot grondexploitatie kunnen ex artikel 12.3 Omgevingswet in een omgevingsplan worden opgenomen.

Slot

De regeling voor het omgevingsplan komt weliswaar in grote lijnen overeen met die voor het bestemmingsplan, maar bevat toch vrij veel relevante verschillen. Het is zaak daar scherp op te zijn.



Jan van Oosten
T: +31 20 546 06 62
E: jan.vanoosten@stibbe.com



6 De omgevingsverordening in de Omgevingswet

De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat decentrale overheden hun regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Daarmee wordt de inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving bevorderd volgens de wetgever. Provincies leggen hun fysieke leefregels vast in een zogeheten omgevingsverordening. Hierna zal op hoofdlijnen worden ingegaan op de vraag wat een omgevingsverordening beoogt te regelen, welke procedure daarvoor geldt én wat de rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn.

Wat beoogt omgevingsverordening te regelen?

De Omgevingswet introduceert voor provincies de omgevingsverordening. De omgevingsverordening is niet gedefinieerd in de (bijlage bij de) Omgevingswet. In een omgevingsverordening worden regels vastgelegd over de fysieke leefomgeving (artikel 2.6 Omgevingswet). Provinciale staten stellen één en dus niet meerdere verordeningen vast. Daarmee beoogt de Omgevingswet een einde te maken aan verschillende verordeningen die er thans op provinciaal niveau zijn (MvT, p. 88).

In deze verordening brengt de provincie haar regels voor de fysieke leefomgeving bijeen in één gebiedsdekkende regeling (MvT, p. 52). De wetgever beoogt daarmee de inzichtelijkheid, samenhang en de naleving van regelgeving te vergroten. Hoe precies zal worden toegewerkt naar een streefbeeld van één gebiedsdekkende omgevingsverordening, zal in (het voorstel voor) de Invoeringswet Omgevingswet worden uitgewerkt.

De omgevingsverordening heeft drie soorten regels (MvT, p. 94):

- i. algemeen direct bindende regels;
- ii. omgevingswaarden;
- iii. instructieregels.

Dit wordt hierna verder toegelicht. In de eerste plaats omvat de omgevingsverordening regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven. Het gaat dan om algemene regels en vergunningstelsels. De grondslag voor het stellen van algemene en direct bindende regels voor burgers is geregeld in afdeling 4.1 van de Omgevingswet.



In de tweede plaats heeft een omgevingsverordening regels die gericht zijn tot het uitvoerend bestuur, zoals omgevingswaarden (artikel 2.12 lid 1 Omgevingswet). Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen (MvT, p. 95). Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan maximaal toelaatbare concentraties van stoffen in water en lucht (MvT, p. 95). Als een omgevingswaarde die door de provincie is vastgesteld ook moet gaan gelden voor gemeenten dan zal doorwerking door middel van instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen vorm moeten krijgen.

In de derde plaats kent een omgevingsverordening zogeheten instructieregels omtrent de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (afdeling 2.5 Omgevingswet). Instructieregels zijn volgens de wetgever te kenmerken als algemeen verbindende voorschriften die zich tot bij die regel aangewezen bestuursorganen richten (MvT, p. 104). Deze instructieregels richten zich dus niet rechtstreeks tot burgers en bedrijven. Instructieregels zien op de inhoud, toelichting of motivering van een besluit dat een bestuursorgaan neemt. Ook kunnen instructieregels worden gesteld over de uitoefening van een taak die in de Omgevingswet aan een bestuursorgaan is toegedeeld. De besluiten en taken waarover instructieregels kunnen worden gegeven, zijn in de Omgevingswet limitatief benoemd (artikel 2.23 Omgevingswet).

Welke procedure wordt gevolgd om te komen tot vaststelling van een omgevingsverordening?

Omgevingsverordeningen worden voorbereid met behulp van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de Awb (artikel 16.30 Omgevingswet). In de Omgevingswet is geëxpliciteerd dat *een ieder* (en dus niet alleen belanghebbenden) zienswijzen tegen een ontwerp omgevingsverordening kenbaar kan maken (artikel 16.22 Omgevingswet).

Staat er rechtsbescherming open tegen een omgevingsverordening?

Tegen een omgevingsverordening staat in beginsel geen rechtsbescherming open. Dat betekent dat verordeningen niet voor beroep vatbaar zijn bij de bestuursrechter. Dit volgt uit artikel 8:3 Awb dat bepaalt dat geen beroep openstaat tegen een besluit dat algemeen verbindende voorschriften inhoudt.



Dit is anders als een omgevingsverordening een aanwijzing van een 'beperkingengebied' (bijvoorbeeld nabij een luchthaven of wegen) omvat. Dit zijn regels die tot beperking van het gebruik in een bepaald gebied leiden. Tegen zo'n aanwijzing staat wel rechtsbescherming in twee instanties open (MvT, p. 299).



Christien Saris

T: +31 20 546 01 31

E: christien.saris@stibbe.com



7 Algemene rijksregels in de Omgevingswet: hoe ver reikt de macht van het Rijk?

Algemeen

Een van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet vormt de categorie 'algemene rijksregels'. Deze rijksregels bevatten een generieke basisbescherming voor het gehele land en zijn niet locatiespecifiek (MvT, p. 40 en p. 52). De algemene rijksregels komen in de twee AMvB's over activiteiten in de fysieke leefomgeving. De algemene rijksregels zijn geen instructieregels. De instructieregels, die in het Besluit leefomgeving zullen worden opgenomen, zijn de regels die alleen bestuursorganen binden. De instructieregels van het Rijk worden geregeld in hoofdstuk 2 van de Omgevingswet. De algemene rijksregels worden geregeld in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet.

Artikel 4.3 van de Omgevingswet biedt de wettelijke grondslag voor de algemene rijksregels. Artikel 4.3, lid 1, Omgevingswet bepaalt limitatief voor welke activiteiten, die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving verplicht algemene regels worden opgesteld. Dit betreft, bijvoorbeeld, bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in standhouden van bouwwerken. Het huidige Bouwbesluit 2012 vormt de kern van de algemene rijksregels die onder deze categorie vallen. Daarnaast is het verplicht om voor milieubelastende activiteiten algemene rijksregels op te stellen. Het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer vormt de kern van de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten (MvT, p. 29).

Artikel 4.3 lid 2 Omgevingswet bepaalt in welke gevallen rijksregels *kunnen* worden opgesteld. Het betreft hier ontgrondingsactiviteiten, stortingsactiviteiten op zee en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een luchthaven, een spoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg.

In het algemeen geldt dat bij het opstellen van rijksregels het Rijk moet nagaan of die regel nodig is met het oog op een nationaal belang en of dat nationale belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd. Daarnaast kan het Rijk rijksregels vaststellen als zij dat nodig vindt voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Die laatste categorie biedt zoveel mogelijkheden om toch op rijksniveau regels te stellen, dat ervoor moet



worden gewaakt dat het rijk niet teveel naar zich toetrekt. Ten slotte kunnen rijksregels worden gesteld op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld in de algemene regels die uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften inhouden.

De artikelen 4.20 tot en met 4.28 Omgevingswet bepalen vervolgens per categorie, zoals genoemd in artikel 4.3 Omgevingswet, met het oog waarop regels worden gesteld en wat die regels in elk geval zullen bevatten. Zo bepaalt artikel 4.20 Omgevingswet dat rijksregels voor activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, zoals opgesomd in artikel 4.3 Omgevingswet, in elk geval worden gesteld ter uitvoering van de in artikel 4.20 Omgevingswet genoemde richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Artikel 4.21 Omgevingswet bepaalt dat rijksregels voor bouwactiviteiten in elk geval regels bevatten met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en duurzaamheid.

Artikel 4.22 Omgevingswet bevat de bepaling dat rijksregels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu. De wet bepaalt dat de regels er in elk geval toestrekken dat de beste beschikbare technieken worden toegepast (artikel 4.22 lid 2 onder b Omgevingswet).

Inhoud van de rijksregels

De systematiek van de algemene regels is zo opgebouwd dat zij moeten voorkomen dat burgers of bedrijven per geval toestemming moeten vragen. In het algemeen geldt dus dat algemene regels niet voorzien in een vergunningplicht. In zoverre is er een relatie met artikel 5.1 lid 2 Omgevingswet. Dat artikel bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten, voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Het Rijk streeft ernaar om zoveel mogelijk te werken met algemene regels, om te voorkomen dat per geval een vergunning moet worden aangevraagd.

Artikel 4.4 Omgevingswet voorziet erin dat, waar nodig, een activiteit pas kan worden uitgevoerd als een melding is gedaan. In de rijksregel zal dan worden bepaald dat het verboden is de activiteit



binnen een termijn na de melding uit te voeren, om het bevoegd gezag de gelegenheid te geven om zich van de melding te vergewissen en zondig maatregelen te nemen.

Artikel 4.5 Omgevingswet voorziet erin dat het bevoegd gezag, indien en voor zover dat bij de rijksregels is toegestaan, maatwerkvoorschriften kan stellen voor in de rijksregels aan te geven gevallen. Maatwerkvoorschriften bieden de mogelijkheid van individueel maatwerk. De memorie van toelichting (MvT, p. 611) noemt het voorbeeld van strengere eisen wat betreft energiezuinigheid voor nieuw te bouwen gebouwen. Als het wenselijk wordt gevonden om gemeentes de mogelijkheid te geven om per geval strengere eisen voor te schrijven voor nieuwbouwwoningen dan de algemene rijksregels op grond van artikel 4.21 voorschrijven, dan biedt artikel 4.5 daarvoor de grondslag. De toepassing van maatwerkvoorschriften geschiedt in de vorm van een beschikking. Als voor de activiteit ook een omgevingsvergunning is vereist, kunnen de rijksregels bepalen dat maatwerkvoorschriften aan die vergunning worden verbonden. Artikel 4.5 Omgevingswet bouwt voort op de mogelijkheden die op dit moment al in verschillende wetten zijn opgenomen, zoals in de artikelen 8.42 en 8.42a van de Wet milieubeheer, artikel 6.6 lid 2 Waterwet en artikelen 7, 7a en 13 Woningwet.

Ook kan voor een bepaald gebied een uitzondering worden gemaakt op de rijksregels. Dit noemt de Omgevingswet maatwerkregels (artikel 4.6). Voor zover de rijksregels het toestaan, kan bijvoorbeeld in een omgevingsplan of omgevingsverordening worden bepaald dat voor een bepaalde locatie de rijksregels niet gelden of ervan mag worden afgeweken.

Artikel 4.7 Omgevingswet voorziet in een mogelijkheid dat toestemming kan worden verleend om in plaats van een voorgeschreven rijksregel, een gelijkwaardige maatregel te treffen, waarmee tenminste hetzelfde resultaat wordt bereikt. Dit soort gelijkwaardigheidseisen zijn ook wel bekend uit het bouwbesluit. Nu gaan zij gelden voor het gehele omgevingsrecht.

In het uiterste geval kan het bevoegd gezag strengere regels stellen in de vergunning, mits dat in de rijksregels is toegestaan.

Bevoegd gezag bij rijksregels

Tenzij de rijksregels anders bepalen, is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag waaraan melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen of dat beslist op een aanvraag om de toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel (artikel 4.9 Omgevingswet). Artikel 4.11 Omgevingswet bepaalt dat Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag



zijn voor de rijksregels daar waar het betreft het gelegenheid bieden tot het zwemmen en baden en het bereiken van stoffen in het grondwater. Ingevolge artikel 4.12 is het Rijk het bevoegd gezag van rijksregels met betrekking tot in dat artikel genoemde onderwerpen, zoals milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken.

Artikel 4.13 Omgevingswet voorziet erin dat gevallen worden aangewezen waarin een bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning ook het bevoegd gezag is voor de handhaving van de rijksregels. Dat geldt in elk geval voor de (oude) IPPC-inrichtingen, thans installaties als bedoeld in bijlage 1 bij de Richtlijn Industriële Emissies en de milieubelastende activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is. Dit zijn naar huidig recht de zogeheten BRZO-inrichtingen (MvT, p. 490). De reden hiervoor is dat wordt voorkomen dat er voor IPPC-installaties en BRZO-bedrijven verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zouden zijn voor in die installaties of bedrijven gecombineerd verrichte milieubelastende activiteiten.

Slotsom

De Omgevingswet biedt het Rijk veel mogelijkheden om bij algemene regels eisen te stellen aan de fysieke leefomgeving. Deze regels worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Het Rijk zal de verleiding moeten weerstaan om niet zelf veel te willen regelen, maar zich te houden aan het uitgangspunt van de Omgevingswet: 'decentraal, tenzij'.



Jan Reinier van Angeren

T: +31 20 546 01 95

E: janreinier.vanangeren@stibbe.com



8 De omgevingsvergunning in de Omgevingswet

Hoofregel en vergelijking met de Wabo

Hoofdstuk 5 van de Omgevingswet regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning bouwt voort op en is een verdere uitbouw van de omgevingsvergunning uit de huidige Wabo. Met de omgevingsvergunning worden activiteiten vergund. Uitgangspunt van de Omgevingswet is echter dat zoveel mogelijk wordt volstaan met het stellen van algemene regels. Een vergunning moet eerder een uitzondering worden dan de regel zijn. Soms moet echter voordat een bepaalde activiteit kan worden toegestaan een specifieke toets plaatsvinden, bijvoorbeeld op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd. De complexiteit en/of de (milieu)gevaarzetting van de voorgenomen activiteit spelen daarbij een rol.

De omgevingsvergunning integreert en harmoniseert de vergunningverlening voor de vergunningplichtige activiteiten uit de domeinen bouw, milieu, cultureel erfgoed en ruimtelijke ordening, met de watervergunning uit de Waterwet, de ontgrondingenvergunning uit de Ontgrondingenwet, de vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken, de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor, de Wet luchtvaart en de vergunningen voor archeologische rijksmonumenten uit de Monumentenwet 1988. Ook wordt een deel van de vergunningplichtige activiteiten over beschermde gebieden en soorten geïntegreerd op een wijze zoals dat ook nu in de Wabo geschiedt, maar daarbij gaat de Omgevingswet wel uit van het aanhangige wetsvoorstel Wet natuurbescherming. Ook vergunningenstelsels uit lokale verordeningen gaan op in de omgevingsvergunning. Ten opzichte van het huidige Wabo-stelsel worden geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten in het leven geroepen.



Categorieën en lokaal maatwerk

De aanwijzing van omgevingsvergunningplichtige activiteiten vindt plaats in drie categorieën.

- I. De eerste categorie betreffen activiteiten die op grond van de Omgevingswet zelf vergunningplichtig zijn, zoals de vergunningplicht voor bouwen, milieuactiviteiten, etc.
- II. De tweede categorie betreft de vergunningplicht die voortvloeit uit de Waterschapsverordening.
- III. De derde categorie betreft vergunningplichten die in de omgevingsverordening van de provincie worden opgenomen. De Omgevingswet creëert de mogelijkheid, nader in te vullen bij AMvB, om onder- of bovengrenzen die in de Omgevingswet worden opgenomen ter zake de vergunningplicht te wijzigen. Op deze wijze wordt gelegenheid geboden voor lokale afwegingsruimte. Dit lokale maatwerk zal nader worden ingevuld in het Omgevingsplan, de Waterverordening, of de Omgevingsverordening. Het vergunningstelsel is verder uitgewerkt in de artikelen 5.1 tot en met 5.6 van de Omgevingswet.

Aanvraag

Het vertrekpunt van het wetsvoorstel is, net als van de Wabo, dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Meerdere vergunningplichtige activiteiten kunnen in één aanvraag worden gegoten, of de aanvragen kunnen los en gespreid in de tijd worden ingediend. Omdat de regels omtrent onlosmakelijkheid, alsook de faseringsregeling onder de Wabo, als procedureel complex en onnodig beperkend worden ervaren, is het vereiste van de onlosmakelijke samenhang niet overgenomen in de Omgevingswet. Daardoor is ook een procedurele faseringsvariant overbodig. Hoofdregel is en blijft wel dat een activiteit verboden is zolang niet voor alle activiteiten die daarmee samenhangen een vergunning is verleend. Een aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van een vergunning voor alle activiteiten. Daar staat wel tegenover dat het bevoegd gezag een inspanningsverplichting heeft (artikel 3:20 Awb) om de aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen en vereiste besluiten.

Op de regel dat deelvergunningen mogelijk zijn, is één uitzondering in de Omgevingswet opgenomen. Deze uitzondering vloeit voort uit de Richtlijn industriële emissies. Een aanvraag voor een vergunning om een milieubelastende activiteit en een wateractiviteit, als die activiteit betrekking heeft op dezelfde IPPC-installatie, is wel onlosmakelijk verbonden (artikel 5.7 lid 3 Omgevingswet). Ook zal in de uitvoeringsregelgeving een samenhangende benadering van complexe activiteiten worden gewaarborgd; het gaat hierbij om IPPC-installaties en inrichtingen. In



de regelgeving wordt geborgd dat sprake is van één bevoegd gezag met een uniform systeem van toezicht en handhaving.

Ten slotte geldt dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen tevens dient te worden aangemerkt als een aanvraag om een afwijking ten opzichte van het omgevingsplan toe te staan, als de aanvraag in strijd is met dat omgevingsplan. Dit is ook in de huidige Wabo opgenomen. Het nieuwe omgevingsplan kent een grotere reikwijdte dan het huidige bestemmingsplan. Om die reden zal naar alle waarschijnlijkheid de behoefte aan gefaseerde vergunningverlening onder de Omgevingswet in geval van strijd met het omgevingsplan ten opzichte van de Wabo toenemen.

Geen 'inrichtingen' meer, maar 'activiteiten'

In het kader van de nieuwe omgevingsvergunning, die dus ook komt te gelden voor de milieuactiviteiten, geldt dat het begrip 'inrichting' wordt verlaten. Het centrale begrip wordt het begrip 'activiteit'. Dat doet ook recht aan het feit dat er ook andere vergunningstelsels op het gebied van het milieurecht vigeren en opgaan in de Omgevingswet, zoals het hebben van een ontheffing voor bepaalde afvalwaterlozingen in het riool, het lozen in het grondwater en in de bodem, het buiten inrichtingen verbranden van afvalstoffen, het storten buiten inrichtingen van afvalstoffen, etc.

Er wordt dus onder de Omgevingswet gekozen voor één grondslag met het begrip 'activiteit' als centraal begrip. Ook wordt het eenvoudiger om aan te sluiten bij de Europese regelgeving, die veelal een vergunningplicht in het leven roept voor 'installaties', hetgeen beter aansluit bij het begrip 'activiteit'. In de nog op te stellen uitvoeringsregelgeving worden de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten aangewezen. Daarbij zal waarschijnlijk naast installaties ook worden teruggevallen op het begrip 'technische samenhangende activiteiten'. Binnen installaties kunnen immers verschillende activiteiten worden uitgevoerd, maar de vergunning geldt wel voor het geheel. Op deze wijze wordt aan dit praktische probleem tegemoet gekomen. Ook is er hier wel een uitzondering op de hoofdregel, omdat de Seveso-richtlijn wel uitgaat van het begrip 'inrichting'. Een verwijzing in de Omgevingswet en de bijbehorende wet- en regelgeving naar die richtlijn maakt dat inrichting als bedoeld in de Seveso-richtlijn specifiek worden geïdentificeerd.

Eén loket, één bevoegd gezag

Voor wat betreft het indienen van een aanvraag voor een activiteit geldt dat kan worden volstaan met één aanvraag bij één loket en dat uiteindelijk één bevoegd gezag toestemming verleent. De



overheid dient vervolgens zorg te dragen voor een afgestemde procedure achter het loket. Welk bestuursorgaan bevoegd is wordt deels bepaald bij AMvB. De hoofdregel is dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn. Op deze hoofdregel worden specifieke uitzonderingen gemaakt. De Omgevingswet kent een limitatieve lijst van gevallen waarin de bevoegdheden aan het waterschap, de provincie of het rijk worden toebedeeld (artikel 5.8-5.11).

Rijk en provincie als bevoegd gezag

Voor het bepalen van het bevoegd gezag moet een onderscheid worden gemaakt tussen enkelvoudige activiteiten en meervoudige activiteiten. Omdat de zorg voor de fysieke leefomgeving primair rust bij de gemeente is in beginsel altijd het college van burgemeester en wethouders bevoegd. Er is slechts gekozen voor de mogelijkheid om het bevoegd gezag aan een ander bestuursorgaan toe te delen in de volgende gevallen:

- I. wanneer er sprake is van provinciale of nationale belangen,
- II. een doelmatig eindresultaat wanneer voor een ander bevoegd gezag dan de gemeente wordt gekozen of
- III. wanneer er sprake is van een specifieke taak van het bestuursorgaan voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving.

Zo kunnen de waterschappen worden aangewezen voor vergunningaanvragen van wateractiviteiten in regionale wateren en vergunningplichtige activiteiten op grond van de eigen verordening. De provincies zijn bevoegd gezag voor vergunningaanvragen van milieubelastende activiteiten met betrekking tot IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, Natura 2000- en flora en fauna-activiteiten, ontgrondingsactiviteiten buiten de rijkswateren en in het winterbed van rivieren die tot de rijkswateren behoren, beperkingengebiedsactiviteiten voor luchthavens van regionale betekenis en lokaal spoor, het brengen van stoffen in het grondwater, bepaalde wateractiviteiten, afwijkende activiteiten van provinciaal belang, etc. Het rijk wordt aangewezen als bevoegd gezag voor mijnbouwgerelateerde activiteiten, ontgrondingen en wateractiviteiten in de rijkswateren, milieubelastende activiteiten waarbij een nationaal veiligheidsbelang speelt, afwijkactiviteiten van nationaal belang, beperkingengebiedsactiviteiten met betrekking tot rijkswegen, grote luchthavens en hoofdspoorwegen en Natura 2000- en flora en fauna-activiteiten van nationaal belang en activiteiten in de territoriale zee of de exclusieve economische zone. De uitzonderingenlijst sluit in hoofdlijnen aan bij de bevoegdheidsverdeling op grond van de huidige wetgeving.



Bevoegd gezag en flexibiliteitsregeling

Hoewel het dus de bedoeling is dat de initiatiefnemer alleen te maken krijgt met burgemeester en wethouders als bevoegd gezag kan het, zeker wanneer meerdere activiteiten los worden aangevraagd, toch voorkomen dat verschillende bestuursorganen bevoegd zijn voor de vergunningverlening en handhaving. Geprobeerd zal worden om zo veel als mogelijk aan te sluiten bij de één loket-gedachte, waarbij dus afstemming en samenwerking tussen de verschillende overheden zal worden gefaciliteerd. Soms kan het echter beleidsmatig wenselijk zijn het bevoegd gezag voor de los aangevraagde activiteiten toch onder één bevoegd gezag te brengen. Daarvoor biedt de Omgevingswet een aantal mogelijkheden. In de eerste plaats is er een zogeheten flexibiliteitsregeling (artikel 5.15). Met wederzijdse instemming kan de bevoegdheid tot vergunningverlening worden overgedragen. Dat kan ook bij reeds verleende vergunningen, bijvoorbeeld bij een ambtshalve revisievergunning en daarmee samenhangende activiteiten.

Als een initiatiefnemer voor meerdere activiteiten in één keer een vergunning aanvraagt, hetgeen naar verwachting toch wel de hoofdregel zal zijn, geldt dat er maar één bestuursorgaan als bevoegd gezag kan gelden. Dit is altijd één van de bevoegde gezaginstanties die aan zet zou zijn als voor de desbetreffende activiteit afzonderlijke aanvragen zouden zijn ingediend. Ook hier geldt dat in beginsel de bevoegdheid ligt bij burgemeester en wethouders, tenzij anders is bepaald. Ook hier geldt dat het primaat ligt bij de gemeente en dat met terughoudendheid gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om de activiteiten aan een ander gezag over te dragen.

Advies (met instemming)

Het hiervoor gestelde laat onverlet dat de betrokkenheid van andere bestuursorganen die een verantwoordelijkheid hebben in verband met één of meer van de activiteiten wel is gewaarborgd. Gelijk als onder de Wabo gaat het hier om een adviesrecht of een advies met instemmingsrecht. Bij advies met instemming heeft het betrokken bestuursorgaan in geval van afwijking van zijn advies de mogelijkheid om vervolgens instemming te onthouden en op die manier de afwijking te sanctioneren. Wanneer sprake is van een adviesrecht dan wel van een advies met instemmingsrecht wordt bij AMvB geregeld.

Toetsingskader

Nadat de aanvraag bij burgemeester en wethouders en/of het bevoegd gezag is ingediend moet uiteraard de aanvraag worden beoordeeld. Het toetsingskader bestaat uit de wettelijke regels en de beleidsregels. De inhoudelijke wettelijke bepalingen over de beoordeling van een vergunningaanvraag worden beoordelingsregels genoemd. De beoordelingsregels zullen zoveel



als mogelijk in één AMvB worden opgenomen. Voor bouwactiviteiten blijft het limitatief-imperatief stelsel bestaan en in de Omgevingswet wordt in veel gevallen aangegeven welke beleidsbeginselen een onderdeel moeten gaan vormen van de beoordelingsregels die worden opgenomen in de AMvB's. Ook hier lijkt voor het overgrote deel sprake van een continuering van het Wabo-stelsel, maar zekerheid daaromtrent bestaat pas als de AMvB's bekend worden. Als er sprake is van een programmatische aanpak toetst het bestuursorgaan de aanvraag voor het onderdeel niet aan de voor die activiteit aangewezen beoordelingsregels, maar specifiek aan de voor de programmatische aanpak vastgestelde regels.

De Omgevingswet verandert ook niets aan het belang van het vooroverleg, maar wordt door de wet niet gereguleerd. Het is vormvrij en het initiatief ligt geheel bij de aanvrager.

Revisievergunning

De Omgevingswet zal niet meer de figuur kennen van de revisievergunning op aanvraag. De ambtshalve revisievergunning blijft wel bestaan. De bevoegdheid een ambtshalve revisievergunning te verlangen kan worden toegepast als stapeling van vergunningen ontstaat door in de tijd wisselende en veranderde activiteiten en wijzigingen van voorschriften door voortdurende bescherming van de fysieke leefomgeving. Dit is een continuering van de bestaande rechtspraktijk. In de praktijk wordt de revisievergunning ook gebruikt als instrument om veranderingen te vergunning of voorschriften te wijzigen. De Omgevingswet kent daarvoor andere instrumenten. Dit laat wel onverlet dat een ambtshalve revisievergunning kan worden verleend tegelijkertijd bij het verlenen van een vergunning voor nieuw aangevraagde activiteiten. In dat geval zullen ook reguliere wijzigings- en intrekingsbepalingen kunnen worden doorgevoerd. Materieel kan dan hetzelfde worden bereikt als de revisievergunning op aanvraag, hetgeen nu juist de reden is waarom dat instrument niet meer wordt opgenomen in de Omgevingswet. Overigens geldt dat ook hier de flexibiliteitsregeling qua bevoegd gezag door de verschillende overheden van toepassing kan worden verklaard.

Resumé

Ten slotte volgt hieronder een overzicht van de wijzigingen die de Omgevingswet brengt ten opzichte van de huidige situatie onder de Wabo:

- De omgevingsvergunning uit de Wabo wordt geïntegreerd met de vergunningplichtige activiteiten op grond van de Waterwet, de Ontgrondingenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatwerken, de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor, de Wet luchtvaart en de Monumentenwet 1988.



- De vergunningplichten uit het wetsvoorstel Wet natuurbescherming worden ook onderdeel van de omgevingsvergunning.
- Het begrip 'inrichting' wordt losgelaten en vervangen door 'milieubelastende activiteit'.
- De flexibiliteit voor aanvragers wordt vergroot, doordat zij zelf kunnen bepalen of activiteiten tegelijkertijd in één aanvraag of apart worden aangevraagd.
- De mogelijkheid om in overleg de bevoegdheid tot verlening van de omgevingsvergunning over te dragen worden vergroot.
- Betrokkenheid van andere bestuursorganen wordt geborgd via een adviesbevoegdheid, al dan niet met een instemmingsrecht.
- De revisievergunning op aanvraag wordt geschrapt.



Aaldert ten Veen

T: +31 20 546 02 53

E: aaldert.tenveen@stibbe.com



9 Het projectbesluit in de Omgevingswet

Het projectbesluit kan worden gezien als de opvolger van het inpassingsplan op grond van de Wro, het tracébesluit op grond van de Tracéwet en het projectplan uit de Waterwet. Het projectbesluit is een bevoegdheid van het Rijk, provincies en waterschappen voor vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Voor de goede orde: het betreft dus niet de opvolger van de projectomgevingsvergunning ex artikel 2.12 lid 1 onder a nummer 3 Wabo.

Een besluit volstaat voor de realisering van een project

Het projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project. Onder een project wordt volgens de bijlage bij de Omgevingswet verstaan:

- 'a. de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken,*
- b. andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen.'*

Een projectbesluit kan naast de omschrijving van het project voorzien in voorzieningen die met de uitvoering en instandhouding van het project samenhangen (zoals compenserende maatregelen voor het gebied in de omgeving van het project). Het projectbesluit heeft de mogelijkheid in zich dat met een besluit alle (uitvoerings)toestemmingen voor het project gecoördineerd worden verleend (artikel 5.43 lid 1 jo artikel 16.7 Omgevingswet jo (de nieuwe) afdeling 3.5 Awb). Deze coördinatieregeling is verplicht voor een projectbesluit voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen.

Over de inhoud van het projectbesluit worden regels gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Als het project strijdig is met het geldende omgevingsplan, dan wijzigt het projectbesluit zelf die regels (artikel 5.50 lid 1 Omgevingswet). Niet vereist is dat – zoals dat wel het geval is na verlening van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit – het omgevingsplan achteraf moet worden aangepast aan het projectbesluit.

Gebruiksmogelijkheden

Een projectbesluit heeft alleen betrekking op projecten waar een provinciaal of nationaal belang of een waterstaatsbelang mee gemoeid is. De Omgevingswet bevat een niet-limitatieve afbakening van projecten waarvoor de projectbesluitprocedure wordt gevolgd (projecten waarop nu de



Tracéwet van toepassing is of waarvoor een projectplan op grond van het projectplan van de Waterwet vereist is). Ook in andere wetten kan de projectprocedure worden voorgeschreven. Dit zal gebeuren voor bepaalde energieprojecten, waarvoor nu de rijkscoördinatieregeling van de Wro van toepassing is (artikel 9b Elektriciteitswet 1998, artikel 39b Gaswet en artikel 141a Mijnbouwwet).

Procedure

Openbare kennisgeving, verkenning en voorkeursbeslissing

Het bevoegd gezag geeft kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en om een projectbesluit vast te stellen zonder of met een voorafgaande voorkeursbeslissing (artikel 5.45 lid 1 Omgevingswet). In het laatste geval mondt de verkenning uit in een voorkeursbeslissing. Bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag wordt bepaald wanneer een voorkeursbeslissing in ieder geval wordt genomen (artikel 5.45 lid 2 Omgevingswet). Een voorkeursbeslissing is geëigend voor complexe en ingrijpende projecten, die een brede verkenning en een vroegtijdige participatie van publiek en belanghebbende vergen, leidend tot een gedragen voorkeursrichting en gecoördineerde uitvoering (MvT, p. 176). Uitkomst van voorkeursbeslissing kan zijn dat het project niet, wel, of gewijzigd wordt uitgevoerd (artikel 5.47 Omgevingswet). Indien beperktere verkenning geëigend is, kan na afronding van die verkenning het besluit omtrent het nemen van een projectbesluit worden genomen zonder voorafgaande voorkeursbeslissing.

De besluiten tot kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren en de voorkeursbeslissing zijn niet appellabel.

Milieueffectrapportage

Een projectbesluit kan project-m.e.r.-plichtig zijn en een voorkeursbeslissing plan-m.e.r.-plichtig (als dat een kader vormt voor een vast te stellen projectbesluit). Nu de voorkeursbeslissing zelf niet appellabel is, is het overigens de vraag welke consequenties de schending van een plan-m.e.r.-plicht heeft voor de rechtmatigheid van het conform de voorkeursbeslissing genomen projectbesluit. In de MvT (p. 184) staat dat een m.e.r.-plicht ook geldt voor projecten waarvoor een passende beoordeling is vereist. Onder de huidige wetgeving kwalificeert een tracébesluit niet als een plan waarvoor een passende beoordeling op grond van artikel 19j Natuurbeschermingswet 1998 wordt verricht (zie bijvoorbeeld ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9010, r.o. 2.4.2, *M en R* 2010/61, m.nt. M. Bogaart), zodat artikel 7.2a Wet milieubeheer (dat vergt dat een plan-m.e.r. wordt verricht voor een plan waarvoor een passende beoordeling ex artikel 19j



Natuurbeschermingswet 1998 wordt verricht) niet van toepassing is. De vraag is of dit anders wordt onder de Omgevingswet.

(Ontwerp)projectbesluit

Het projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, na doorloping waarvan het projectbesluit al dan niet kan worden vastgesteld. Tegen het projectbesluit (inclusief de meegecoördineerde omgevingsvergunning) staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ingevolge artikel 16.85 Omgevingswet dient de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift te beslissen omtrent de beroepen.

Mogelijk later te verlenen omgevingsvergunning

Het uitgangspunt is dat in het projectbesluit alle relevante aspecten van het project zijn afgewogen en dat het project kan worden uitgevoerd. Dit betekent dat de afzonderlijke toestemmingen om het project te kunnen uitvoeren in het projectbesluit zijn opgenomen en er nadien geen omgevingsvergunningen meer nodig zijn ter uitvoering van het project. Dit vergt wel een uitdrukkelijk besluit op grond van artikel 5.50 lid 2 onder a Omgevingswet: *'Voor zover dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is bepaald, geldt het projectbesluit: a. als omgevingsvergunning voor de activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit.'* Ook besluiten op grond van een andere wet dan de Omgevingswet kunnen op grond van artikel 5.50 lid 2 onder b Omgevingswet, in het projectbesluit worden meegenomen. Gedacht kan worden aan een verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet. Als op grond van artikel 5.43 lid 1 of lid 2 Omgevingswet de coördinatie-regeling van toepassing is, vallen de separate vergunningen onder die regeling.

Indien de uitvoering van het projectbesluit gefaseerd plaatsvindt en de vereiste omgevingsvergunningen op een later moment worden aangevraagd (wat goed voorstelbaar is bij complexe, langlopende projecten, waar de overheid voor de uitvoering een marktpartij inschakelt via bijvoorbeeld een DBFM-contractvorm), kan de initiatiefnemer ervoor kiezen de omgevingsvergunningen later aan te vragen. Ten tijde van de vaststelling van het projectbesluit dient dan wel inzichtelijk te zijn dat het projectbesluit uitvoerbaar is (dat wil zeggen: dat de vereiste omgevingsvergunningen zullen worden verleend). Een parallel kan worden getrokken bij de uitvoerbaarheidstoets bij een bestemmingsplan gelet op de verboden in de Flora- en faunawet.



Alleen aspecten die niet van invloed zijn op het oordeel over de aanvaardbaarheid van het project als geheel kunnen doorschuiven naar de vergunningenfase. Het projectbesluit voorziet ten minste in het planologisch mogelijk maken van het project voor zover het een projectbesluit is dat door gedeputeerde staten of de minister wordt vastgesteld (MvT, p. 186).



Jan van Oosten

T: +31 20 546 06 62

E: jan.vanoosten@stibbe.com



10 De vier AMvB's als pilaren van de Omgevingswet

De wetgever beoogt met de Omgevingswet een aantal doelen, waaronder een kwalitatief betere en flexibelere besluitvorming, te bereiken. Het succes van de Omgevingswet is in grote mate afhankelijk van het bereiken van die doelen. In dit verband zijn de vier algemene maatregelen van bestuur die op grond van de Omgevingswet vastgesteld zullen worden van groot belang. De inhoud van het omgevingsrecht wordt namelijk voor een groot deel in deze AMvB's bepaald. Hierna zullen wij allereerst de inhoud van deze vier AMvB's, zoals voorzien door de wetgever, uiteen zetten. Vervolgens staan wij stil bij de overwegingen van de Raad van State over deze vier AMvB's. Wij sluiten af met een aantal opmerkingen over deze vier AMvB's.

De wetgever over de inhoud van de AMvB's

Op dit moment beoogt de wetgever dat de volgende vier AMvB's vastgesteld worden:

- i. het Omgevingsbesluit;
- ii. het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- iii. twee besluiten over de activiteiten in de fysieke leefomgeving. Zij reguleren feitelijke handelingen van burgers, bedrijven en overheden.

Het is de bedoeling dat 120 huidige AMvB's in deze vier nieuwe AMvB's worden geïntegreerd. Dit is op zichzelf een lastige taak. Maar als de wetgever daarin slaagt (en niet alleen de huidige teksten van de 120 AMvB's onder elkaar zet), dan zal de overzichtelijkheid van het omgevingsrecht aanzienlijk verbeteren.

Hoewel de inhoud van de vier AMvB's niet helemaal bekend is, kan de volgende grove schets gegeven worden van de inhoud:

- In het Omgevingsbesluit komen algemene en procedurele bepalingen. Deze bepalingen werken de zes instrumenten die centraal staat in de Omgevingswet nader uit. Zo zal bijvoorbeeld in het Omgevingsbesluit bepaald worden in welke gevallen Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn bij onder andere afwijkingsactiviteiten van provinciaal belang, bepaalde milieubelastende activiteiten en Natura 2000-activiteiten (MvT, p. 491). Andere bepalingen over bevoegdheidsverdelingen zullen waarschijnlijk ook in het Omgevingsbesluit neergelegd worden.



- Door middel van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden de inhoudelijke normen gesteld voor bestuursorganen die instrumenten van de Omgevingswet toepassen. Deze (herziene) inhoudelijke normen betreffen onder andere (i) omgevingswaarden, (ii) instructieregels en (iii) beoordelingsregels voor vergunningaanvragen.
- Zoals reeds opgemerkt zullen over de activiteiten in de fysieke leefomgeving twee AMvB's vastgesteld worden. De kern van de ene AMvB zal bestaan uit het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer. Het huidige Bouwbesluit 2012 zal de kern van de andere AMvB zijn (MvT, p. 29).

De Raad van State over de verhouding tussen de Omgevingswet en de vier Amvb's

De Raad van State is in haar advies over de Omgevingswet kritisch geweest over de verhouding tussen de Omgevingswet en de vier AMvB's. Zij heeft benadrukt dat de materie voor een belangrijk deel geregeld zal worden in de AMvB's en dat, nu de inhoud van de AMvB's nog niet bekend is, pas beoordeeld kan worden of de Omgevingswet beantwoordt aan de geformuleerde doelstellingen als de inhoud van de AMvB's voldoende bekend is. Verder is vermeldenswaardig in dit verband dat de Raad van State ook heeft onderstreept dat het parlement betrokken dient te zijn bij de belangrijkste onderdelen van de wetgeving. Aangezien die inhoud grotendeels in de AMvB's zal komen waar in beginsel een minder uitgebreide voorbereidingsprocedure voor geldt dan voor een wet in formele zin, is het maar de vraag of het parlement – conform het advies van de Raad van State – in voldoende mate betrokken wordt.

De wetgever heeft echter wel aangegeven ernaar te zullen streven de ontwerpen van de AMvB's en de nog op te stellen Invoeringswet Omgevingswet gelijktijdig aan de Raad van State voor te zullen leggen (MvT, p.37). Als dit lukt dan heeft het parlement de mogelijkheid om ook de AMvB's te betrekken in de inhoudelijke beoordeling van (en de stemming over) de Omgevingswet. In een aan de Tweede Kamer gerichte brief d.d. 1 oktober 2014 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu bevestigd dat deze route gevolgd wordt. Volgens de voorgestelde planning in deze brief worden de ontwerp-AMvB's voorgelegd aan de Raad van State en de Staten-Generaal in 2016 en (al dan niet in gewijzigd) gepubliceerd in 2017.

Conclusie: de AMvB's als vier pilaren van de Omgevingswet

De probleemanalyse van de wetgever delen wij. Met 120 AMvB's (en andere lagere regelingen) laat het overzicht en de coherentie in het omgevingsrecht te wensen over. Het bijeen brengen van deze vele regelingen in vier AMvB's is echter een lastige klus. Of de Omgevingswet een geslaagd project is hangt in grote mate af van het volbrengen van deze klus. Het omgevingsrecht zal immers



voor een zeer belangrijk deel in die vier AMvB's vervat worden. Deze vier AMvB's zijn daarom de (spreekwoordelijke) pilaren van de Omgevingswet. Het strekt dus tot aanbeveling om de Omgevingswet alleen aan te nemen wanneer het parlement, de Raad van State en belangrijke actoren uit maatschappelijk middenveld zich kunnen vinden in de inhoud en de vormgeving van deze vier AMvB's. Wanneer de ontwerpen van de AMvB's gereed zijn kunnen we beoordelen in hoeverre de fundamenten van de Omgevingswet stevig zijn.



Anna Collignon
T: +31 20 546 01 39
E: anna.collignon
@stibbe.com



Ali al Khatib
T: +31 20 546 05 72
E: ali.alkhatib
@stibbe.com



11 Instructieregels en instructies in de Omgevingswet

Inleiding

Afdeling 2.5 van de Omgevingswet is gewijd aan instructieregels en instructies. Dit zijn instrumenten waarmee een bestuursorgaan een lager bestuursorgaan kan instrueren hoe het zijn taken of bevoegdheden moet uitvoeren.

Instructieregels

Bij provinciale omgevingsverordening en bij algemene maatregel van bestuur kunnen instructieregels worden vastgesteld die bindend zijn voor andere (lagere) bestuursorganen. De AMvB wordt in de brief van de Minister van Infrastructuur en milieu (de 'Minister') als het Besluit kwaliteit van de leefomgeving aangekondigd. Instructieregels zijn gericht tot bestuursorganen en niet burgerbindend. De figuur van de instructieregel, geregeld in paragraaf 2.5.1 Omgevingswet, is ontleend aan de provinciale verordening ruimte en aan het Barro (artikelen 4.1 en 4.3 Wro) en aan de waterverordening (artikel 3.11 Waterwet).

Het toepassingsbereik van instructieregels staat limitatief vermeld in artikel 2.23 (voor de provincie) en 2.25 Omgevingswet (voor het Rijk). Instructieregels kunnen alleen worden gesteld over onder meer de inhoud, toelichting of motivering van programma's, een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening (deze laatste alleen door het Rijk), een maatwerkvoorschrift (alleen door het Rijk) en een projectbesluit. De artikelen 2.23 lid 3 en 2.25 lid 3 Omgevingswet bevatten een begrenzing van de elementen waarop regels over een omgevingsplan, een waterschapsverordening en een omgevingsverordening kunnen worden gesteld. De bevoegdheid is evenwel zeer ruim: regels kunnen onder meer worden gesteld over de in het omgevingsplan op te nemen of opgenomen omgevingswaarden, de in het omgevingsplan op te nemen regels (voor zover het betreft regels voor functies op locaties en regels voor een afwijkactiviteit), het stellen van instructieregels in een omgevingsverordening (vanzelfsprekend alleen door het Rijk, dit betreft een getrapte instructieregel) en het stellen van maatwerkvoorschriften.

In het Barro zijn nu bijvoorbeeld regels gesteld met betrekking tot het project Mainportontwikkeling Rotterdam. Zo is de regel opgenomen dat voor het netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein



geen andere bestemmingen kunnen worden toegewezen dan die welke deep sea gebonden activiteiten mogelijk maken. Soortgelijke regels kunnen ook bij instructieregels worden gesteld.

Instructieregels kunnen echter niet worden gesteld met betrekking tot de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit zoals bedoeld in artikel 5.1 lid 1 onder b Omgevingswet, zoals dat nu wel het geval is in artikel 4.1 lid 1 en 4.3 lid 1 Wro voor de projectomgevingsvergunning. Deze regels kunnen wel worden gesteld bij omgevingsverordening, als het betreft regels voor functies op locaties (artikel 5.18 lid 2 Omgevingswet), maar dan niet in de vorm van een instructieregel. Daarmee wordt voorzien in een burgerbindende regeling. Zoals hiervoor opgemerkt betreft een instructieregel geen burgerbindende regeling.

De artikelen 2.26-2.31 Omgevingswet bevatten verplichte rijksinstructieregels voor onder meer programma's, omgevingsverordeningen, projectbesluiten en omgevingsplannen. Deze instructieregels betreffen regels zoals die nu zijn opgenomen in (onder meer) titel 5.2 Wet milieubeheer (luchtkwaliteit), het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit ruimtelijke ordening, de Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder en de Monumentenwet 1988 waar het betreft archeologische monumentenzorg (op grond van het Verdrag van Valletta).

Artikel 2.32 Omgevingswet biedt de bevoegdheid om in een instructieregel een ontheffingsbevoegdheid op te nemen. Daarvan kan gebruik worden gemaakt in de gevallen dat de zorg voor de fysieke leefomgeving onevenredig wordt belemmerd door het hanteren van de regels. Het verzoek tot gebruikmaking van die bevoegdheid kan worden ingediend door het bestuursorgaan tot wie de betrokken instructieregel is gericht. Beoogd is om het toepassingsbereik van de ontheffingsbevoegdheid te verruimen ten opzichte van de regeling in 4.1a en 4.3a Wro. In de memorie van toelichting (p. 435) staat: *'Anders dan onder de Wro is deze ontheffingsbevoegdheid ook bedoeld voor ontheffingverlening in gevallen die in zijn algemeenheid voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet.'*

Instructies

Een instructie is vergelijkbaar met de figuur van de proactieve aanwijzing van artikel 4.2 (provincie) en 4.4 (Rijk) Wro en artikel 3.12 (provincie) en 3.23 (Rijk) Waterwet.

Een instructie kan niet worden gegeven als deze is bedoeld voor herhaalde uitvoering door meerdere bestuursorganen (artikel 2.35 lid 1 Omgevingswet). Daarvoor is juist de instructieregel bedoeld.



De artikelen 2.33 en 2.34 Omgevingswet bevatten het limitatief toepassingsbereik van de provinciale en rijksinstructiebevoegdheden. Het toepassingsbereik van de provinciale instructiebevoegdheid is beperkt in artikel 2.33 lid 2 Omgevingswet, maar is – net als het geval is voor het toepassingsbereik van de instructieregel – breed. Onder het toepassingsbereik vallen:

- de gemeenteraad bij het stellen van regels in het omgevingsplan (voor zover het betreft regels voor functies op locaties en regels voor een afwijkactiviteit);
- het waterschapsbestuur als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer;
- het dagelijks bestuur van het waterschap waar het betreft een projectbesluit dat betrekking heeft op primaire waterkeringen.

Het toepassingsbereik van de rijksinstructiebevoegdheid omvat het voorgaande, met daaraan toegevoegd enkele provinciale en waterschapsbevoegdheden op een hoger niveau. Het betreft dan onder meer het stellen van regels door provinciale staten in een omgevingsverordening en een provinciaal projectbesluit.

In de artikelen 2.33 lid 4 en 2.34 lid 5 Omgevingswet wordt benadrukt dat de instructie niet kan worden gegeven als gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium (schorsing en vernietiging van besluiten) zoals opgenomen in de Gemeentewet, Waterschapswet, Provinciewet en de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

In de MvT wordt benadrukt dat een instructie wel als instrument om achteraf in te grijpen kan worden ingezet indien het een feitelijke handeling betreft (waarop het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium geen betrekking heeft): *'Bij het ongedaan maken of herstel van ongewenste feitelijke handelingen kan dus wel op een reactieve wijze gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid tot het geven van een instructie (MvT, p. 111)'*.

Ruimere mogelijkheden instructieregels en instructies onder de Omgevingswet ten opzichte van algemene regels en aanwijzingen onder de Wro en reactieve aanwijzing Omgevingswet?

De figuur van de reactieve aanwijzing (nu artikel 3.8 lid 6 Wro) is opgenomen in artikel 16.20 Omgevingswet. Deze bevoegdheid in de Omgevingswet houdt in dat gedeputeerde staten kunnen besluiten dat een onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Deze bevoegdheid kunnen gedeputeerde staten slechts gebruiken indien (i) hun zienswijze over het ontwerp niet



volledig is overgenomen in het vastgestelde omgevingsplan of (ii) wijzigingen ten opzichte van het ontwerp zijn aangebracht aan het omgevingsplan anders dan op grond van hun zienswijze. In beide gevallen mogen gedeputeerde staten slechts een reactieve aanwijzing geven indien de aanwezigheid van een provinciaal belang als bedoeld in artikel 2.3 lid 2 onder a Omgevingswet is vermeld in een bekendgemaakt openbaar document. De reactieve aanwijzing mag slechts betrekking hebben op regels voor functies op locaties. Een reactieve aanwijzingsbevoegdheid is anders dan nu niet toegekend aan de Minister.

Instructieregels en instructies kunnen op grond van artikel 2.3 Omgevingswet slechts worden gegeven vanwege de volgende rechtvaardigingsgronden:

- a) indien sprake is van – afhankelijk van het betrokken bestuursorgaan – provinciale of nationale belangen en dat belang niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door een lagere overheid kan worden behartigd, of
- b) voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Het eerste deel van rechtvaardigingsgrond (a) komt overeen met de eis van de aanwezigheid van provinciale of nationale belangen voor het stellen van algemene regels en aanwijzingen onder de Wro, het tweede deel met de – niet hard toegepaste – eis van een ultimum remedium. Rechtvaardigingsgrond (b) betekent een verruiming ten opzichte van de Wro. De onder b genoemde rechtvaardigingsgrond bevat niet de aanwezigheid van provinciale of nationale belangen, maar slechts dat sprake is van een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Afgevraagd kan worden of dat is beoogd, gelet op dit voorbeeld in de MvT (p. 401): *'Los van internationaalrechtelijke aspecten kan de doelmatigheid of doeltreffendheid van de gewenste overheidszorg als zodanig toedeling aan de provincie wenselijk maken. Ook dit is afhankelijk van de aard en het schaalniveau van de problematiek met het oog waarop overheidsinterventie noodzakelijk wordt geacht en de daarvoor vereiste deskundigheid en ervaring. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan provinciaal beleid ter bescherming van het landschap.'* Dit citaat wijst er toch op dat rechtvaardigingsgrond (b) zich slechts kan voordoen als er een provinciaal of nationaal belang in het geding is. Verduidelijking op dit punt zou welkom zijn.

Indien rechtvaardigingsgrond (a) wordt toegepast voor het geven van een instructieregel, dan is het niet vereist dat de aanwezigheid van die belangen vooraf is aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie of programma. Dat kan ook eerst gebeuren in het kader van het besluit tot



vaststelling van de instructieregel (MvT, p. 399). Dit is anders bij het geven van een instructie. In dat geval dient, voordat deze vanwege rechtvaardigingsgrond (a) wordt gegeven, dat belang te zijn aangegeven *'in een door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk openbaar gemaakt document'* (artikel 2.35 lid 2 Omgevingswet). Voor de goede orde, dit vereiste geldt niet indien rechtvaardigingsgrond (b) wordt toegepast (zie ook MvT, p. 440). In ieder geval kan worden vastgesteld dat het geven van een reactieve aanwijzing altijd de aanwezigheid van een provinciaal belang vergt, terwijl dat niet altijd het geval is bij een instructie.

Indeplaatstreding of vernietiging

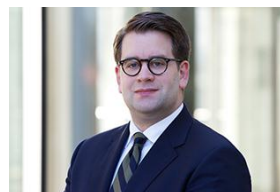
Indien niet, niet naar behoren of niet tijdig uitvoering wordt gegeven aan een instructie, dan is sprake van taakverwaarlozing en kan toepassing worden gegeven aan de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten schorsing, vernietiging of indeplaatstreding. Artikel 2.36 Omgevingswet bevat nog een specifieke indeplaatstredingsbevoegdheid van gedeputeerde staten en de Minister indien het waterschapsbestuur niet tijdig gevolg geeft aan een instructie. Artikel 2.37 Omgevingswet voorziet in een vernietigingsbevoegdheid indien het waterschapsbestuur besluiten neemt in strijd met een instructieregel of een instructie van het Rijk.

Conclusie

Instructieregels en instructies vertonen gelijkenissen met de bestaande instrumenten waaraan zij zijn ontleend. Toch zijn er enkele verschillen. Het grootste verschil lijkt te zitten in de gevallen waarin instructieregels en instructies kunnen worden gebruikt. Zo is de ontheffingsmogelijkheid met betrekking tot instructieregels ook bedoeld voor gevallen die in algemene zin voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet. Een ander voorbeeld van de besproken verruiming heeft betrekking op de instructies. Zo kan een instructie gegeven worden als dit nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Een provinciaal of nationaal belang hoeft hierbij niet te worden gesteld.



Jan van Oosten
T: +31 20 546 06 62
E: jan.vanoosten
@stibbe.com



Pieter Swagemakers
T: +31 20 546 03 33
E: pieter.swagemakers
@stibbe.com



Procedures



12 Bevoegd gezag: uitgangspunten onder de Omgevingswet

Diverse overheden en bestuursorganen zijn belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet beoogt het stelsel van overheidszorg voor de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen en te verbeteren, onder meer door de daarmee gepaard gaande besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger te laten plaatsvinden.

Artikel 2.3 Omgevingswet verduidelijkt dat de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de bestuursorganen van gemeenten rust. Slechts indien het doelmatiger en doeltreffender is om bepaalde aangelegenheden op provinciaal of op rijksniveau te regelen, komen de provincies en het Rijk in beeld. De wetgever noemt dit het 'decentraal-tenzij-beginsel'.

Het decentraal-tenzij-beginsel komt zowel naar voren op het niveau van de oorsprong van omgevingsrechtelijke normen (1) als op het niveau van de concrete toepassing daarvan (2).

Bevoegd gezag: de oorsprong van omgevingsrechtelijke normen

Het Rijk

Als gezegd, is het decentraal-tenzij-beginsel van toepassing op omgevingsrechtelijke normstelling. In beginsel vormt regulering van rijkswege zodoende de uitzondering. Dit komt tot uitdrukking in artikel 4.3 Omgevingswet, dat een limitatieve opsomming geeft van activiteiten die door rijksregels gereguleerd (kunnen) worden.

Als rijksregulering van een bepaalde activiteit eenmaal heeft plaatsgevonden, betekent dit niet dat decentrale overheden hun regelgevende bevoegdheid voor die activiteit hebben verloren. Voor zover activiteiten buiten het toepassingsbereik van de rijksregel vallen, blijven de decentrale overheden bevoegd om zelf algemene regels op te stellen.

Ook mag de rijksoverheid, op grond van artikel 4.3 lid 4 Omgevingswet, niet meer regels stellen dan strikt noodzakelijk is. Om deze reden maakt artikel 4.6 lid 2 Omgevingswet het mogelijk dat rijksregels de decentrale overheden de ruimte laten om nadere invulling te geven aan de nationale normen door middel van zogenaamde maatwerkregels.



De provincies en de gemeenten

Wanneer geen sprake is van rijksregulering, rijst de vraag tot waar de grenzen van de provinciale regelgevende bevoegdheid strekken. Buiten die grenzen zijn de gemeentelijke bestuursorganen steeds bevoegd. Het toepassingsbereik van de bevoegdheid van decentrale overheden om algemene regels te stellen is overigens zeer ruim blijkens artikel 4.1 lid 1 Omgevingswet: alle activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving kunnen gereguleerd worden. Er worden wel grenzen aan de provinciale bevoegdheden gesteld: op grond van artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet geldt als regel dat provinciale bestuursorganen bevoegd zijn regels te stellen (i) als provinciale belangen in het geding zijn en deze belangen niet op doelmatige en doeltreffende wijze op gemeentelijk niveau behartigd kunnen worden en (ii) als – kort gezegd – internationaal rechtelijke verplichtingen daar aanleiding toe geven. Buiten deze grenzen zijn, als gezegd, de gemeentelijke bestuursorganen bij uitsluiting bevoegd om algemene regels te stellen.

Ter afsluiting van deze deelparagraaf wijzen wij nog op de artikelen 2.16-2.19 Omgevingswet. In deze artikelen wordt stapsgewijs uiteengezet welke taken met betrekking tot de fysieke leefomgeving (in ieder geval) worden toebedeeld aan de respectieve bestuurslagen die bevoegdheden kunnen verkrijgen onder de Omgevingswet. De bedoelde artikelen zullen aanknopingspunt bieden bij de invulling van het decentraal-tenzij-beginsel dat ten grondslag ligt aan de systematiek van de Omgevingswet.

Bevoegd gezag: de concrete toepassing van omgevingsrechtelijke normen

Voor de dagelijkse praktijk vormt de meest relevante vraag tot wie men zich onder de Omgevingswet zal moeten wenden om toestemming te verkrijgen voor het verrichten van een activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Met andere woorden: wie vormt het bevoegd gezag waar men onder het nieuwe wettelijke stelsel een omgevingsvergunning kan verkrijgen?

De Omgevingswet biedt een duidelijk antwoord op deze vraag: indien sprake is van een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op één vergunningplichtige activiteit, is bevoegd het college van burgemeester en wethouders, *tenzij*, op grond van een algemene maatregel van bestuur, een ander bestuursorgaan bevoegd is. De mogelijkheid om een ander bevoegd gezag aan te wijzen wordt beperkt tot de in artikelen 5.9-5.11 Omgevingswet genoemde gevallen. Zo kan het college van gedeputeerde staten worden aangewezen als bevoegd gezag voor vergunningaanvragen voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot – bijvoorbeeld – ontgrondingsactiviteiten buiten de rijkswateren, Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Echter, zijn de twee laatstgenoemde activiteiten van 'nationaal belang', dan kan het



Rijk worden aangewezen als bevoegd gezag. Ook activiteiten in de territoriale zee of de exclusieve economische zone kunnen bij AMvB onder de beslissingsbevoegdheid van het Rijk gebracht worden. In het algemeen kan gesteld worden dat de limitatieve lijst van uitzonderingen van artikelen 5.9-5.11 Omgevingswet in hoofdlijnen aansluit bij de bevoegdheidsverdeling onder het huidige wettelijke regime. Indien een aanvraag om een omgevingsvergunning ziet op meer dan één vergunningplichtige activiteit, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om op de gehele aanvraag te beslissen mits het college bevoegd is op de aanvraag te beslissen voor ten minste één van die activiteiten. Van dit uitgangspunt kan alleen bij AMvB worden afgeweken. Is het college van burgemeester en wethouders niet bevoegd om op welk gedeelte van de aanvraag dan ook te beslissen, wordt op de gehele aanvraag beslist door het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op alle afzonderlijke delen. Indien verschillende bestuursorganen bevoegd zijn te beslissen op verschillende gedeelten van de aanvraag, wordt het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de gehele aanvraag bij AMvB aangewezen.

Tot besluit zij er hier op gewezen dat artikel 18.2 lid 2 Omgevingswet een koppeling aanbrengt tussen de bevoegdheid tot het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning en bestuursrechtelijke handhaving van de vergunningvoorschriften: het bestuursorgaan dat bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen, is belast met de handhaving van de door hem verleende vergunning.

Slotopmerking

Zoals in de inleiding reeds is benadrukt, vormt een belangrijke grondslag van de Omgevingswet de wens om het omgevingsrecht te vereenvoudigen voor burgers, bedrijven en overheden. In dit licht is het voor de praktijk van bijzonder belang dat er duidelijkheid wordt geschept omtrent het vraagstuk van het bevoegd gezag en dat discussies daarover zo veel als mogelijk worden vermeden. Met dit uitgangspunt in het achterhoofd zouden de AMvB's die de bevoegdheidsverdeling in het omgevingsrecht regelen, moeten worden opgesteld. Dit uitgangspunt kan er – bijvoorbeeld – toe leiden dat niet zo zeer de omvang van een bepaalde inrichting, maar de soort van de inrichting doorslaggevend zal zijn voor het antwoord op de vraag welk gezag bevoegd is om te beslissen over zaken die een inrichting aangaan.



Jan Reinier van Angeren
T: + 31 20 546 01 95
E: janreinier.vanangeren@stibbe.com



Laurens Westendorp
T: +31 20 546 09 48
E: laurens.westendorp@stibbe.com



13 Rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet

Bij het vormgeven van de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel. Tabel 3 geeft een overzicht van de belangrijkste instrumenten onder de Omgevingswet en het op deze instrumenten van toepassing zijnde rechtsbeschermingskader zoals opgenomen in het wetsvoorstel en de daarbij horende memorie van toelichting.



Instrument	Instrument onder huidige wet- en regelgeving	Artikel Omgevings wet	Omschrijving	Bestuursrechtelijke rechtsbescherming	Opmerkingen
Omgevingsplan	Bestemming plan	2.4 en 16.28	In het omgevingsplan legt de gemeenteraad vast welke regels gelden met betrekking tot e fysieke leefomgeving.	<p>Afdeling 3.4 Awb is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan of de wijziging van een omgevingsplan.</p> <p>Tegen het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan of het wijzigen van een omgevingsplan kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg. Dezelfde procedure is van toepassing op de afwijzing van een verzoek tot wijziging van een omgevingsplan.</p> <p>Tegen een beschikking krachtens een omgevingsplan waarbij maatwerkvoorschriften worden gesteld, of waarbij wordt toegestaan gelijkwaardige maatregelen te treffen, staat (na de bezwaarfase) beroep in eerste aanleg open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als een dergelijke beschikking wordt geweigerd, geldt hetzelfde.</p>	<p>Zienswijzen op het ontwerpomgevingsplan kunnen geen betrekking hebben op een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die in het omgevingsplan moet worden omgezet. Hiermee wordt voorkomen dat een toegestane activiteit bij de omzetting in het omgevingsplan opnieuw ter discussie kan worden gesteld.</p> <p>Het omgevingsplan treedt in werking vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gemaakt. Een verzoek om een voorlopige voorziening heeft niet automatisch schorsende werking.</p>



Omgevingsverordening	Provinciale verordening	2.6	In de omgevingsverordening leggen provinciale staten vast welke regels gelden met betrekking tot de fysieke leefomgeving.	De omgevingsverordening houdt algemeen verbindende voorschriften in en is zodoende geen appellabel besluit. Tegen een beschikking waarbij maatwerkvoorschriften worden gesteld, of waarbij wordt toegestaan gelijkwaardige maatregelen te treffen, staat (na de bezwaarfase) beroep in eerste aanleg open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als een dergelijke beschikking wordt geweigerd, geldt hetzelfde.	Van de omgevingsverordening deel uitmakende regels die doorwerken in concrete besluiten (zoals omgevingsvergunningen) kunnen wel indirect (de zgn. exceptieve toetsing) in beroepsprocedures tegen die concrete besluiten aan de orde worden gesteld, wat het buiten toepassing laten van die regels tot gevolg kan hebben.
Instructieregel(s) provincie of Rijk	Regels zoals opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en in de provinciale verordeningen	2.22 - 2.31	Regels over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten van, of over de uitoefening van taken door lagere overheden. De instructieregels die op provinciaal niveau zijn vastgesteld maken deel uit van de omgevingsverordening en de instructieregels die door het Rijk worden vastgesteld maken deel uit van de algemene maatregel van bestuur "Kwaliteit van de leefomgeving".	Instructieregels kwalificeren als algemeen verbindende voorschriften en zijn zodoende niet appellabel.	Instructieregels die doorwerken in concrete besluiten (zoals omgevingsvergunningen) kunnen wel indirect (de zgn. exceptieve toetsing) in beroepsprocedures tegen die concrete besluiten aan de orde worden gesteld, wat het buiten toepassing laten van die regels tot gevolg kan hebben.



<p>Ontheffing van instructieregel(s)</p>	<p>Ontheffing van de regels in het Barro of van de regels in een provinciale ruimtelijke verordening</p>	<p>2.32 en 16.83</p>	<p>Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor een instructieregel kan ontheffing verlenen van die regel. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.</p>	<p>Bundeling van beroep: een ontheffing wordt geacht deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing ziet zodat dezelfde bestuursrechtelijke rechtsbescherming van toepassing is als op dit besluit.</p>	<p>Ook bij een weigering om een ontheffing te verlenen is sprake van bundeling van beroep: het beroep tegen de weigering wordt gebundeld met het beroep tegen het onderliggende besluit waarin de beoogde ontheffing niet is meegenomen. Als na de weigering überhaupt geen nader besluit meer wordt genomen, is de weigering een zelfstandig appellabel besluit conform het reguliere Awb-systeem (bezwaar, beroep in eerste aanleg bij de rechtbank, hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).</p>
<p>Instructie provincie of Rijk</p>	<p>Aanwijzingen zoals geregeld in de Wro, de Waterwet en de Monumenten wet</p>	<p>2.33 - 2.35 en 16.83</p>	<p>Beschikking gericht tot één of een beperkt aantal specifiek aan te duiden lagere overheden waarin deze eenmalig word(t)(en) geïnstrueerd over de uitoefening van een bepaalde taak of bevoegdheid.</p>	<p>Bundeling van beroep: een instructie wordt geacht deel uit te maken van het besluit dat naar aanleiding van de instructie is genomen zodat dezelfde bestuursrechtelijke rechtsbescherming van toepassing is als op dit besluit.</p>	<p>Bundeling is niet aan de orde als de instructie betrekking heeft op de uitoefening van een taak en niet ziet op een besluit - in dat geval staat geen beroep open tegen de instructie.</p> <p>Anders dan onder de huidige wetgeving soms het geval is, is het beroepsrecht tegen instructies niet beperkt (bijvoorbeeld tot gevallen waarin de instructie geen afwijkingsbevoegdheid bevat).</p>



Nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisie	Structuurvisie en Ruimte, provinciale structuurvisie en gemeentelijke structuurvisie	3.1 en 3.2 en 16.25	Integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in zijn bestuursgebied. Dit politiek-bestuurlijke document bevat de strategische hoofdkeuzen van het beleid voor de lange termijn.	Afdeling 3.4 Awb is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie. Een omgevingsvisie is niet appellabel. Dit document is niet op (extern) rechtsgevolg gericht nu het geen bindende normen bevat en is zodoende geen besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.	Om misverstanden te voorkomen is de omgevingsvisie op de negatieve lijst behorend bij artikel 8:5 Awb opgenomen.
--	--	---------------------	--	---	--



<p>Programma</p>	<p>Programma (thans geen wettelijke term)</p>	<p>3.3 - 3.18 en 16.26</p>	<p>Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en kan plannen bevatten voor de uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken of om aan omgevingswaarden te (blijven) voldoen.</p> <p>In de Omgevingswet zijn een aantal verplichte en onverplichte programma's opgenomen.</p>	<p>Afdeling 3.4 Awb is van toepassing op de voorbereiding van een aantal expliciet in de Omgevingswet genoemde programma's (namelijk de programma's zoals opgenomen in paragraaf 3.2.2 tot en met 3.2.4: verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsplan en programma's met een programmatische aanpak).</p> <p>Een programma is niet appellabel. Een programma is enkel beschrijvend en niet vaststellend van aard. Daarom moet eerst besluitvorming plaatsvinden in de vorm van beschikkingen of algemeen verbindende voorschriften voordat de in het programma neergelegde plannen en/of maatregelen daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd.</p> <p>Op het bovenstaande bestaat een uitzondering. Tegen (delen van) programma's met specifieke rechtsgevolgen staat wel beroep in eerste aanleg open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit is aan de orde wanneer (delen van) programma's een rechtstreekse titel geven voor activiteiten zodat voor die activiteiten geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer volgt.</p>	<p>Om misverstanden te voorkomen is het programma op de negatieve lijst behorend bij artikel 8:5 Awb opgenomen.</p>
------------------	---	----------------------------	--	--	---



Vorbereidings besluit	Vorbereidingsbesluit	4.14 - 4.16	Besluit voor een bepaalde locatie met het oog op de voorbereiding van een omgevingsplan, omgevingsverordening of projectbesluit om te voorkomen dat op een ongewenste manier wordt geanticipeerd op de regels die in voorbereiding zijn.	Het voorbereidingsbesluit is geplaatst op de negatieve lijst behorend bij artikel 8:5 Awb en is zodoende niet appellabel.	Nieuw is dat slechts een aanhoudingsregeling geldt voor de in het voorbereidingsbesluit aangewezen gevallen zodat de voorbereidingsbescherming op maat is en niet een heel gebied onnodig "op slot" gaat.
Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	5.1 - 5.41 en 16.63	De omgevingsvergunning is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De toetsing blijft beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor de vergunning is ingesteld (specialiteitsbeginsel).	In beginsel geldt de reguliere procedure. Tegen de verlening, wijziging, of intrekking van een omgevingsvergunning, of tegen de weigering hiertoe, staat dus (na de bezwaarfase) beroep in eerste aanleg open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor een beperkt aantal, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voorgeschreven. Na toepassing van afdeling 3.4 staat beroep in eerste aanleg open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.	Als de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, betekent dat niet dat er geen inspraakmogelijkheid kan worden ingebouwd. Als een bevoegd gezag dit wenselijk acht, kan ook tijdens de reguliere procedure actief de mogelijkheid worden gegeven tot het indienen van zienswijzen naar aanleiding van de aanvraag van een omgevingsvergunning of een ontwerpbesluit. De omgevingsvergunning treedt in werking twee weken na de kennisgeving ervan. Als binnen die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt de vergunning niet in werking alvorens op het verzoek is beslist.



<p>Projectbesluit</p>	<p>Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet, het projectplan uit de Waterwet en de coördinatieregelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgronding enwet.</p>	<p>5.42 - 5.53, 16.69 en 16.85</p>	<p>Het projectbesluit biedt een procedure voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk, een provincie of een waterschap. Het bestuursorgaan heeft de regie over de besluitvorming, ook waar belangen van andere overheden in het geding zijn. Het projectbesluit strekt tot wijziging van het omgevingsplan zodanig dat het project kan worden gerealiseerd en in stand kan worden gehouden. Ook kan het projectbesluit de plaats innemen van de omgevingsvergunning voor activiteiten die deel uitmaken van het project en van andere toestemmingen die nodig zijn.</p>	<p>Afdeling 3.4 Awb is van toepassing op de voorbereiding van een projectbesluit, een besluit ter uitwerking van een projectbesluit en een besluit tot het buiten toepassing laten van regels van lagere overheden die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig belemmeren.</p> <p>Tegen een projectbesluit staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg.</p> <p>Op beroepen tegen een projectbesluit dient de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift te beslissen. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze termijn met ten hoogste drie maanden verlengen.</p> <p>Op beroepen tegen besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarop op grond van artikel 16.7 van de Omgevingswet afdeling 3.5 van de Awb van toepassing is, beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van de verweerschriften.</p>	<p>Het bevoegd gezag voor het desbetreffende projectbesluit kan bepalen dat de (nieuwe) coördinatieregeling zoals opgenomen in afdeling 3.5 Awb van toepassing is. In de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak zal worden bepaald dat, in afwijking van artikel 3:30, eerste lid, Awb, bij besluiten ter uitvoering van een projectbesluit die met toepassing van afdeling 3.4 Awb zijn voorbereid, in alle gevallen beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg, ook als volgens artikel 3:30 Awb normaal gesproken beroep zou openstaan bij de rechtbank.</p> <p>Het projectbesluit treedt in werking vier weken na de datum van mededeling. Als binnen die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt het besluit niet in werking alvorens op het verzoek is beslist.</p>
-----------------------	---	------------------------------------	--	---	--



Voorkeursbeslissing	Voorkeursbeslissing uit de Tracéwet en structuurvisie	5.47 en 16.68	Politiëk-bestuurlijk instrument waarbij het bestuur haar voorkeur uitspreekt voor (i) het uitvoeren van een project, (ii) een oplossing zonder project, (iii) een combinatie van (i) of (ii) met de uitvoering van andere projecten of (iv) dat wordt afgezien van het uitwerken van een oplossing.	Afdeling 3.4 Awb is van toepassing op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing voor een projectbesluit en een voorkeursbeslissing voor het opnemen van regels in het omgevingsplan die gericht zijn op het uitvoeren van een project van publiek belang als bedoeld in artikel 5.53 Omgevingswet. De voorkeursbeslissing is geplaatst op de negatieve lijst behorend bij artikel 8:5 Awb en is zodoende niet appellabel.	Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de voorbereiding en de beschikbaarstelling van een voorkeursbeslissing.
Gedoogplichtbeschikking	Gedoogplichtbeschikking op grond van de Belemmering enwet Privaatrecht	10.22 - 10.23 en 16.31	Verplichting opgelegd aan rechthebbenden op een onroerende zaak om bepaalde activiteiten op of aan deze onroerende zaak te gedogen met het oog op het algemeen belang.	Afdeling 3.4 Awb is van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking met uitzondering van de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19 van de Omgevingswet (gedoogplichten archeologisch onderzoek) vanwege spoedeisende omstandigheden. Het voornemen is om tegen gedoogplichtbeschikkingen en de afwijzing van gedoogplichtbeschikkingen beroep open te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg.	De juridische regeling van het beroep tegen gedoogplichtbeschikkingen zal naar verluidt plaats hebben via de Invoeringswet Omgevingswet. De invoering van deze regeling is zodoende nog onzeker.



Handhavingsbesluit	Handhavingsbesluit	18.1 - 18.10	Oplegging van een bestuurlijke sanctie, bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang of onder dwangsom	Tegen besluiten tot het opleggen of het weigeren van het opleggen van een bestuurlijke sanctie als bedoeld in afdeling 18.1 van de Omgevingswet staat (na de bezwaarfase) beroep in eerste aanleg open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.	
--------------------	--------------------	--------------	---	---	--

Tabel 3. Rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet.



Jan Reinier van Angeren
T: +31 20 546 01 95
E: janreinier.vanangeren@stibbe.com



Hubertine Bergsma
T: +31 20 546 01 99
E: hubertine.bergsma@stibbe.com



14 Geen vergunning van rechtswege in de Omgevingswet

In de Omgevingswet zal niet langer worden voorzien in de mogelijkheid van een positieve beschikking bij niet tijdig beslissen (lex silencio positivo (lsp)). Dat betekent dat wanneer het bevoegd gezag niet binnen de beslistermijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning beslist, er geen omgevingsvergunning van rechtswege meer zal worden verleend. De aanvrager zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen nog gebruik kunnen maken van de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen om een stilzittend bestuursorgaan tot besluitvorming te bewegen.

Huidige regeling

- De lsp is voor het eerst in de wet opgenomen voor de bouwvergunning bij herziening van de Woningwet in 1992.
- Sinds 2009 is de lsp als algemene regeling opgenomen in paragraaf 4.1.3.3 van de Awb, ter implementatie van de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG). In de Dienstenrichtlijn is voor de daargenoemde vergunningstelsels de verplichting opgenomen om de lsp van toepassing te laten zijn. De regeling in de Awb is in beginsel alleen van toepassing voor zover dat voor de afzonderlijke vergunningstelsels in de bijzondere wet is bepaald. In de Dienstenwet is daarom bepaald dat paragraaf 4.1.3.3 Awb altijd van toepassing is op vergunningen die onder de Dienstenwet vallen.
- Sinds 1 oktober 2010 is in artikel 3.9 lid 3 Wabo de algemene regeling van de lsp uit de Awb van toepassing verklaard op een omgevingsvergunning voor alle activiteiten waarvoor de reguliere voorbereidingsprocedure geldt (dus ook die niet onder de Dienstenrichtlijn vallen). Dit betekent dat een omgevingsvergunning van rechtswege wordt verleend indien het bestuursorgaan niet binnen de beslistermijn een besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning heeft genomen. Op een omgevingsvergunning voor activiteiten waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt is de lsp niet van toepassing.



Regeling in de Omgevingswet

In de toetsversie van de Omgevingswet was de lsp wel opgenomen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de wetgever de toepassing van de lsp in de Omgevingswet echter heroverwogen. De Omgevingswet voorziet in een verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure over vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht. Hierdoor zou de lsp een veel breder toepassingsbereik krijgen dan nu het geval is en de Raad van State achtte dit onwenselijk. De wetgever heeft vervolgens besloten tot gehele afschaffing van de lsp voor de omgevingsvergunning. In artikel 16.62 lid 3 Omgevingswet zal daarom worden bepaald dat de lsp niet van toepassing is op een aanvraag om omgevingsvergunning. De redenen voor gehele afschaffing van de lsp in de Omgevingswet zullen hierna worden besproken.

Doelstelling wetgever

Eén van de doelen die de wetgever zich heeft gesteld voor de Omgevingswet is het versnellen van besluitvorming. Hoewel de wetgever de lsp als een belangrijk instrument voor de versnelling van besluitvorming ziet, brengt dit instrument volgens de wetgever complicaties met zich mee ten opzichte van een aantal beoogde vernieuwingen in de Omgevingswet. Als belangrijkste vernieuwingen worden in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet de volgende genoemd:

- i. de lsp past niet goed bij de ruimere afwegingsruimte die aan bestuursorganen voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunningen zal worden gegeven.
- ii. verdergaande integratie van toestemmingen in de omgevingsvergunning in combinatie met verbreding van de toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure voor een groot deel van het omgevingsrecht. Als voor één van de activiteiten waar de aanvraag om omgevingsvergunning op ziet op grond van Europees recht een voorafgaande beoordeling door het bevoegd gezag is vereist, moet op heel de omgevingsvergunning de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing worden verklaard om te voorkomen dat de lsp eraan in de weg staat dat een voorafgaande beoordeling van de aanvraag plaatsvindt. Hierdoor duurt de besluitvorming onnodig lang. Door de lsp af te schaffen wordt ook voor activiteiten waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is een voorafgaande beoordeling gewaarborgd.
- iii. toepassing van de lsp levert problemen op bij de toedeling van functies aan locaties door Rijk en provincie. Deze toedeling vindt zoveel mogelijk plaats in het omgevingsplan, ter voorbereiding waarvan een belangenafweging plaatsvindt. De belangen van de fysieke leefomgeving kunnen worden geschaad door een van rechtswege verleende



omgevingsvergunning voor een activiteit die afwijkt van het omgevingsplan omdat in dat geval in het geheel geen belangenafweging plaatsvindt.

- iv. verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels. Onder de omgevingsvergunningplicht zullen alleen nog de milieubelastende activiteiten worden ondergebracht met potentiële gevolgen voor het milieu die niet via algemene regels kunnen worden gereguleerd. De wetgever acht het wenselijk dat het bevoegd gezag voor die activiteiten iedere aanvraag afzonderlijk op risico's voor het milieu kan beoordelen.

Het voordeel van het afschaffen van de lsp is volgens de wetgever dat een uniformering kan worden doorgevoerd. Daar waar nu verschillende regelingen gelden voor de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal in de Omgevingswet voor zowel de reguliere als de uitgebreide voorbereidingsprocedure de in de Awb opgenomen regeling voor dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen van toepassing zijn als instrument om besluitvorming te versnellen.

Dienstenrichtlijn

In de omgevingsvergunning worden toestemmingen voor activiteiten geïntegreerd die deels onder de dienstenrichtlijn vallen en deels ook niet. Voor die activiteiten die onder de Dienstenrichtlijn vallen is de lsp verplicht, behoudens dwingende redenen van algemeen belang (waaronder begrepen belangen van derden) of strijdigheid met het overige Europees recht. De wetgever stelt dat de volgende dwingende redenen van algemeen belang aanleiding geven tot een uitzondering van de verplichting in de Dienstenrichtlijn:

- onaanvaardbare maatschappelijke risico's;
- onherstelbare schade aan de fysieke leefomgeving;
- onaanvaardbare risico's voor het milieu;
- onherstelbare schade aan het milieu;
- onaanvaardbare effecten voor openbare veiligheid en volksgezondheid;
- het belang van waterveiligheid en waterkwaliteit.

Het alternatief: de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Na afschaffing van de lsp is zoals gezegd de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen het aangewezen instrument om een bestuursorgaan tot beslissen te manen indien niet tijdig op een aanvraag om omgevingsvergunning is beslist. De regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is opgenomen in paragraaf 4.1.3.2 en afdeling 8.2.4a van de Awb.



In het geval dat een bestuursorgaan niet binnen de daarvoor geldende termijn op een aanvraag beslist, dan is het bestuursorgaan op grond van artikel 4:17 Awb een dwangsom verschuldigd vanaf twee weken nadat (a) de beslistermijn is verstreken; en (b) het bestuursorgaan een ingebrekestelling heeft ontvangen van de aanvrager. Het bestuursorgaan zal vervolgens voor elke dag dat het in gebreke is, met een maximum van 42 dagen, een dwangsom verbeuren. De hoogte van de dwangsom is vastgelegd in artikel 4:17 lid 2 Awb en is maximaal € 40,- per dag. Het bestuursorgaan moet de verschuldigdheid en de hoogte van de totale verbeurde dwangsom bij beschikking vaststellen binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd was.

Als ondanks een ingebrekestelling na twee weken alsnog niet tijdig is beslist kan de aanvrager ook rechtstreeks beroep instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit als bedoeld in artikel 8:55b Awb. Er hoeft dus niet eerst een bezwaarschrift te worden ingediend. De bestuursrechter moet binnen acht weken (zonder zitting met toepassing van artikel 8:54 Awb) of binnen dertien weken (met zitting, zo mogelijk met toepassing van artikel 8:52 Awb) nadat het beroepschrift is ontvangen uitspraak doen. Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. Op verzoek van de aanvrager kan de bestuursrechter bij gegrondverklaring van het beroep in zijn uitspraak de hoogte van de verbeurde dwangsom vaststellen.

De regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen biedt een instrument om het bestuursorgaan tot besluitvorming te bewegen. De regeling heeft daarmee een ander karakter dan de lsp. Met de lsp wordt een instrument geboden dat de besluitvorming door het bestuursorgaan vervangt voor dat specifieke geval.

Conclusie

De afschaffing van de lsp zal leiden tot een uniformering van de procedures die van toepassing zijn op de voorbereiding van omgevingsvergunningen. Door het afschaffen van de lsp wordt voor alle omgevingsvergunningaanvragen een voorafgaande beoordeling geborgd. Hierdoor wordt volgens de wetgever meer duidelijkheid en rechtszekerheid geboden over wat wel en wat niet is toegestaan. Daarnaast wordt voorkomen dat in het geval achteraf de constatering wordt gedaan dat een verkeerde procedure is gevolgd, een vergunning van rechtswege met terugwerkende kracht wordt verleend.



De keerzijde van afschaffing van de lsp is dat de aanvrager afhankelijk blijft van de voortvarendheid van het bestuursorgaan. Vanuit praktisch oogpunt is de aanvrager bij toepassing van de lsp meteen geholpen doordat hij een vergunning van rechtswege krijgt die meteen gebruikt kan worden (behoudens schorsing door bezwaar of beroep). Bij toepassing van de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen zal resultaat langer uitblijven indien het bestuur blijft verzaken en een procedure tegen niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter moet worden gestart. Zeker voor relatief simpele aanvragen kan dit een aanzienlijke verzwaring van de procedure betekenen.



Jan Reinier van Angeren
T: +31 20 546 01 95
E: janreinier.vanangeren
@stibbe.com



Rut Wingers
T: +31 20 546 05 98
E: rut.wingers
@stibbe.com



15 Samenhang tussen vergunningen in de Omgevingswet, coördinatie en aanhoudingsverplichtingen

Hoofregel 1: volledige vrijheid voor de aanvrager

Artikel 5.7 lid 1 Omgevingswet is duidelijk: de aanvrager van de omgevingsvergunning heeft de keuze om te bepalen op welke activiteiten zijn aanvraag betrekking heeft. Dit is een afwijking van de hoofregel onder de Wabo. Artikel 2.7 Wabo heeft namelijk als uitgangspunt dat de aanvrager van de omgevingsvergunning er voor moet zorgdragen dat zijn aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. De reden voor deze volledige vrijheid is de flexibiliteit die de Omgevingswet wil bieden aan de aanvrager. Ook wijst de regering op meer mogelijkheden tot fasering en het besparen van kosten wanneer de aanvrager eerst na kan gaan of voor een bepaalde activiteit een onherroepelijke vergunning kan worden verkregen. Ten slotte ziet de wetgever in dat als er meer activiteiten vallen onder de omgevingsvergunning het aantal combinaties dat onlosmakelijke samenhang met zich brengt groot wordt. Er geldt één uitzondering op de volledige vrijheid, namelijk voor een aanvraag voor een vergunning voor een milieubelastende activiteit en een lozingsactiviteit, als die activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de Richtlijn Industriële Emissies of als op die activiteiten de Seveso-richtlijn van toepassing is.

Hoofregel 2: gecoördineerde behandeling

Met al die activiteiten die nu onder de Omgevingswet vallen wil de wetgever voorkomen dat voor elke activiteit een aparte procedure wordt gevolgd. Vandaar dat artikel 16.7 Omgevingswet bepaalt dat de regeling uit de Awb voor de gecoördineerde besluitvorming van toepassing is op gelijktijdig ingediende vergunningaanvragen én besluiten waarbij de Omgevingswet dat expliciet bepaalt, te weten voor wateractiviteiten en besluiten ter uitvoering van een projectbesluit. Voor het projectbesluit geldt dat alle (uitvoerings)toestemmingen voor het project gecoördineerd worden verleend (artikel 5.43 lid 1 jo artikel 16.7 Omgevingswet jo afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht). Deze coördinatieregeling is verplicht voor een projectbesluit voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen. De regering licht toe in de memorie van toelichting dat voor projecten van de provincie, Gedeputeerde Staten het coördinerend bestuursorgaan zijn,



en dat voor projecten van het Rijk, de Minister van Infrastructuur en Milieu het coördinerend bestuursorgaan is.

Deze regeling voor gecoördineerde besluitvorming uit de Awb is neergelegd in afdeling 3.5 Awb. Deze regeling wordt evenwel ingrijpend gewijzigd. Het voorstel daartoe bevond zich tot 1 oktober 2014 in de consultatiefase. De bestaande regeling, (artikelen 3:21-3:29 Awb) die in werking is getreden op 1 juli 2008, wordt in de praktijk slechts zeer zelden toegepast. Een belangrijke reden hiervoor is het bestaan van diverse specifieke coördinatieregelingen in het omgevingsrecht. Met de voorgestelde wijziging van afdeling 3.5 Awb worden de coördinatieregelingen uit het omgevingsrecht geharmoniseerd en omgezet in een regeling die zich leent voor algemene toepassing. In de Omgevingswet (artikel 16.7 lid 1) wordt deze coördinatieregeling van toepassing verklaard op daartoe aangewezen besluiten. Zo ontstaat één procedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten. Daarmee ontstaat meer duidelijkheid voor de betrokken burgers, bedrijven en overheden en meer samenhang in de besluitvorming. Dit verhoogt de inzichtelijkheid, de kwaliteit en de snelheid van het formele besluitvormingstraject.

Na inwerkingtreding van de nieuwe afdeling 3.5 en de Omgevingswet ziet de coördinatieregeling er globaal als volgt uit. Allereerst wordt een coördinerend bestuursorgaan aangewezen. Ingevolge artikel 16.7 lid 2 Omgevingswet geschiedt dat bij algemene maatregel van bestuur. Een apart coördinatiebesluit is dus niet nodig, omdat de algemene maatregel van bestuur al voorziet in een coördinerend bestuursorgaan. Het coördinerend bestuursorgaan bevordert een gecoördineerde en samenhangende voorbereiding van besluiten waarbij de bestuursorganen bij de beoordeling van de aanvragen in ieder geval rekening houden met de onderlinge samenhang tussen de aanvragen en tussen de te nemen besluiten. De bevoegde bestuursorganen moeten ook de medewerking verlenen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Hoofddregel van de Omgevingswet is dat het college van burgemeester en wethouders op de aanvraag om een vergunning beslist (artikel 5.8 Omgevingswet), zodat meerdere bestuursorganen die bevoegd zijn om te beslissen uitzondering is. Bovendien bepaalt artikel 5.15 Omgevingswet dat het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag te beslissen, ook bevoegd is om deze bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan over te dragen. Zo kan nog een verdergaande coördinatie worden bereikt.

Het coördinerend bestuursorgaan zendt terstond na ontvangst van de aanvragen een afschrift daarvan aan de bevoegde bestuursorganen. Het coördinerend bestuursorgaan verzorgt ook de uitvoering van de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, als deze procedure van



toepassing is. De bevoegde bestuursorganen zenden de door hen genomen besluiten zo spoedig mogelijk toe aan het coördinerend bestuursorgaan. Artikel 16.10 Omgevingswet bepaalt voor omgevingsvergunningen dat de bestuursorganen die bevoegd gezag zijn met betrekking tot elk van de aanvragen, aan elkaar een advies uitbrengen met het oog op de samenhang tussen de beslissingen op beide aanvragen. In sommige gevallen is het advies niet beperkt tot een advies, maar is eveneens instemming van het andere bestuursorgaan vereist. Welke gevallen dat zijn wordt nader bij algemene maatregel van bestuur bepaald (artikel 16.15 Omgevingswet). Dit advies met instemming komt in de plaats van de 'verklaring van geen bedenkingen' ingevolge de Wabo. De instemming kan alleen worden onthouden vanwege een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen belang.

Het coördinerend bestuursorgaan maakt de besluiten gelijktijdig bekend en legt deze, indien tevens terinzagelegging wettelijk is voorgeschreven op grond van afdeling 3.4, gelijktijdig ter inzage.

Specifiek voor de verplichte gelijktijdige aanvraag geldt dat indien een aanvraag ontbreekt voor de desbetreffende activiteit het bevoegd gezag de aanvraag om de ontbrekende vergunning buiten behandeling laat, nadat de aanvrager eerst in de gelegenheid is gesteld om de ontbrekende aanvraag in te dienen. Wordt er één aanvraag buiten behandeling gelaten, dan laat het bevoegd gezag ook voor de andere aanvraag die aanvraag buiten behandeling (artikel 16.9 Omgevingswet).

Voor wat de rechtsbescherming betreft geldt dat indien tegen een van de besluiten bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, dit geschiedt door het indienen van het bezwaar- of beroepschrift bij het coördinerend bestuursorgaan. Het coördinerend bestuursorgaan zendt terstond na ontvangst van het bezwaar- of beroepschrift een afschrift daarvan aan het bevoegde bestuursorgaan. De bevoegde bestuursorganen zenden de door hen genomen beslissingen op het bezwaar of beroep zo spoedig mogelijk toe aan het coördinerend bestuursorgaan. Voor de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter worden besluiten die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 Awb aangemerkt als één besluit. Behalve als rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat, staat beroep tegen besluiten die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 Awb beroep open bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het coördinerend bestuursorgaan zijn zetel heeft. Specifiek met betrekking tot besluiten die verplicht gecoördineerd zijn voorbereid ingevolge artikel 16.7 lid 1 onder b Omgevingswet geldt dat beroep tegen het besluit op de ene vergunning ook betrekking heeft op



het besluit op de andere aanvraag, voor zover het beroep de samenhang tussen beide omgevingsvergunningen betreft.

Hoofdreel 3: minder aanhoudingsverplichtingen!

De Wabo voorziet nog in diverse aanhoudingsverplichtingen. De figuur van de aanhouding wordt onder de werking van de Omgevingswet verlaten. Op zichzelf is daaraan ook geen behoefte meer omdat de aanvrager nu zelf kan bepalen waarvoor hij een vergunning aanvraagt. Wel is het zo dat hij alle noodzakelijke vergunningen moet hebben wil hij een activiteit kunnen uitvoeren.

Wel geldt nog de aanhoudingsplicht in verband met de milieueffectrapportage (artikel 16.47 lid 4 Omgevingswet). Indien een aanvraag wordt ingediend voor een besluit ten behoeve van een project dat op grond van een algemene maatregel van bestuur is aangewezen dat een m.e.r.- (beoordelings)plicht geldt, dan wordt de aanvraag aangehouden zolang nog niet beslist is of er een milieueffectrapportage moet worden gemaakt.

Voor wat betreft de aanhouding vanwege een voorbereidingsbesluit biedt de Omgevingswet meer flexibiliteit. Ten opzichte van de Wro en de Wabo geldt een afwijkende voorbereidingsbescherming. De Omgevingswet voorziet in de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit (artikel 4.14 lid 1 Omgevingswet). Daarin kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt aangehouden (artikel 4.14 lid 3 Omgevingswet). De huidige totale automatische aanhouding vervalt. Mede in verband hiermee is de maximale termijn van een voorbereidingsbesluit gesteld op twee jaar (artikel 4.14 lid 4 Omgevingswet). Wel bepaalt artikel 16.56 Omgevingswet, min of meer overeenkomstig artikel 3.3 Wabo, dat de aanvraag wordt aangehouden indien de aanvraag betrekking heeft op een geval dat bij een voorbereidingsbesluit is aangewezen.

Ingevolge artikel 16.57 Omgevingswet geldt ook nog een aanhoudingsplicht in verband met de grondexploitatieregels. Dit artikel voorziet in een aanhoudingsplicht voor het beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als er geen grond is om de vergunning te weigeren en de exploitatieregels, die voor de in de aanvraag opgenomen grond zijn vastgesteld, nog niet onherroepelijk zijn.

Ingevolge artikel 16.58 wordt van beide aanhoudingen ook mededeling gedaan aan de aanvrager.



Slotsom

De Omgevingswet wil maximaal bijdragen aan flexibiliteit. Dat is gelukt omdat de vergunningaanvrager zelf mag bepalen hoe hij zijn aanvraag inricht. Wil de vergunningaanvrager meer toestemmingen voor hetzelfde project, dan zorgt het bevoegde bestuursorgaan dat dit gecoördineerd wordt behandeld, zonder dat de ene toestemming moet wachten op de andere. De praktijk zal moeten uitwijzen of het deze vrijheid ook aankan. Als het bestuursorgaan later zegt dat er nog een toestemming nodig was, die niet is aangevraagd, zodat het project nog niet kan doorgaan, werkt het niet. De aanvrager moet dus voordat hij een vergunning aanvraagt in kaart brengen hoeveel toestemmingen hij nodig heeft en strategisch zijn aanvraag inrichten. Het bevoegd gezag zal ook moeten informeren als het ziet dat een aanvrager een toestemming is vergeten. Samen gecoördineerd aanvragen dus!



Jan Reinier van Angeren

T: +31 20 546 01 95

E: janreinier.vanangeren@stibbe.com



16 De Omgevingswet: de gemeente beslist, maar provincie en rijk sturen

De Omgevingswet gaat, zoals nu al gebruikelijk is in het omgevingsrecht, uit van het principe 'decentraal, tenzij'. Dat betekent dat bevoegdheden zo veel mogelijk bij gemeenten worden neergelegd. Zo zullen burgemeester en wethouders (in beginsel) bevoegd zijn om een omgevingsvergunning te verlenen. Een belangrijk uitgangspunt van de wetgever bij het ontwerpen van de Omgevingswet is vertrouwen: vertrouwen in initiatiefnemers, in de overheid, maar ook tussen overheden. De Omgevingswet bevat om deze reden de algemene bepaling dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (artikel 2.2). Toch bevat de Omgevingswet een aantal sturingsinstrumenten voor het Rijk en de provincie. Op deze instrumenten zal hierna worden ingegaan.

De bestuursovereenkomst als 'meta-instrument'

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt gewezen op de rol van bestuursovereenkomsten (vaak convenanten genoemd) als alternatief instrument voor beleidsdoorwerking. Dergelijke overeenkomsten zijn, volgens de wetgever, voor bestuursorganen en bestuurders een nuttig instrument om, voorafgaand aan de vaststelling of de toepassing van de instrumenten uit het wetsvoorstel, het te voeren beleid, de inhoud of toepassing van de wettelijke instrumenten of de uitoefening van taken onderling af te stemmen. De bestuursovereenkomst zou kunnen worden gebruikt als afstemmingsinstrument, maar zelfs als alternatief voor een instructieregel, waarop hierna nog zal worden ingegaan, omdat een bestuursovereenkomst uitgaat van wederzijdse instemming en vormvrij en daardoor flexibel is.

Advies en instemming

In sommige gevallen is het wenselijk dat bij besluitvorming andere bestuursorganen worden betrokken. Dat is het geval als bestuursorganen een specifieke taak of deskundigheid hebben. In dat geval is de hoofdregel dat dit bestuursorgaan een adviesbevoegdheid krijgt (artikel 16.14), maar in sommige gevallen kan instemming van het betrokken orgaan zijn vereist (artikel 16.15).



Een advies van een ander bestuursorgaan zal wegens zijn specifieke verantwoordelijkheid en deskundigheid zwaarwegend zijn voor de besluitvorming van het bevoegd gezag, maar gemotiveerde afwijking is mogelijk. Het bevoegd gezag is immers (eind)verantwoordelijk voor de inhoud van één integrale vergunning en de consistentie van de voorschriften die daaraan verbonden worden.

Het advies met instemming is voorzien voor de situaties waar een zwaardere betrokkenheid van andere bestuursorganen wenselijk is. Het advies met instemming komt in de plaats van de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de huidige Wabo. Wanneer een advies met instemming vereist is, zal bij AMvB worden bepaald. Als voorbeelden worden in de memorie van toelichting genoemd: een aanvraag om een Natura 2000-activiteit of een rijksmonumentenactiviteit voor archeologische rijksmonumenten. De vvgb-bevoegdheid van de gemeenteraad bij de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit uit de Wabo wordt niet omgezet in een instemmingsbevoegdheid voor de gemeenteraad, maar slechts in een adviesbevoegdheid. Op de instemming is de goedkeuringsregeling van afdeling 10.2.1 Awb van toepassing. Van een advies met instemming kan niet worden afgeweken. Dat betekent dat een geweigerde instemming ertoe leidt dat de desbetreffende omgevingsvergunning moet worden geweigerd. In tegenstelling tot de reguliere adviesbevoegdheid, biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om bestuursorganen die moeten instemmen met een vergunning ook toezichhoudende en handhavende bevoegdheden toe te delen voor de onderdelen waarmee zij hebben ingestemd.

Instructieregels en instructies

Instructieregels en instructies zijn instrumenten waarmee een bestuursorgaan een lager bestuursorgaan kan instrueren hoe het zijn taken of bevoegdheden moet uitvoeren.

Instructieregels kunnen bij provinciale omgevingsverordening en bij AMvB worden vastgesteld en zijn bindend voor andere (lagere) bestuursorganen. De figuur van de instructieregel lijkt op de regels die nu zijn opgenomen in de provinciale verordening ruimte en in het Barro.

Een instructie is vergelijkbaar met de figuur van de proactieve aanwijzing zoals we die nu kennen in de Wro.

Het verschil tussen een instructieregel en een instructie is dat een instructie voor een concrete situatie is, terwijl de instructieregel voor herhaalde uitvoering door meerdere bestuursorganen is bedoeld.



Interventiebevoegdheid provincie: de nieuwe reactieve aanwijzing

Op grond van de Wro kunnen gedeputeerde staten nu een reactieve aanwijzing geven. De wetgever acht het wenselijk dat deze bevoegdheid blijft bestaan bij de totstandkoming van een omgevingsplan (artikel 16.20). Zo wordt de provincies bij de uitoefening van deze zelfstandige taak voldoende doorzettingsmacht en slagkracht geboden. De interventiemogelijkheid houdt in dat gedeputeerde staten na de bekendmaking van het omgevingsplan kunnen bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan. Voor de inzet van de interventiebevoegdheid is als voorwaarde gesteld dat sprake moet zijn van strijd met een provinciaal belang en dat gedeputeerde staten een zienswijze hebben ingediend over het ontwerp van het omgevingsplan.

Naast deze specifieke provinciale interventiebevoegdheid, blijft de bevoegdheid voor gedeputeerde staten bestaan om beroep in te stellen tegen het omgevingsplan.

Interbestuurlijk toezicht

Het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium is te vinden in de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe). Voor het toezicht door de provincies op de taakuitoefening in medebewind door de gemeenten voorziet de Gemeentewet in twee bevoegdheden:

1. indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing;
2. schorsing en vernietiging.

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt ingegaan op de vraag wanneer een provincie gebruik moet maken van haar bevoegdheden op grond van de Omgevingswet en wanneer op grond van de Gemeentewet.

De instructie is het geschikte instrument voor proactieve beïnvloeding van besluitvorming of het handelen van een ander bestuursorgaan. De instructie is niet bedoeld als instrument voor interbestuurlijk toezicht. De wetgever is duidelijk: als gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium, is het gebruik van de instructiebevoegdheid niet aan de orde.



Voor een vastgesteld omgevingsplan geldt dat als er sprake is van strijd met regels die niet door het provinciebestuur zijn gesteld (bijvoorbeeld in een AMvB), gedeputeerde staten de betrokken Minister moeten mededelen dat het omgevingsplan naar hun oordeel voor (gedeeltelijke) vernietiging in aanmerking komt. Als sprake is van strijd met een provinciaal belang dan is vernietiging alleen mogelijk als de provincie redelijkerwijze niet van haar specifieke interventiebevoegdheid gebruik heeft kunnen maken, bijvoorbeeld omdat zij voor een voldongen feit is geplaatst.

Voor omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten geldt dat, als gedeputeerde staten geen instemming hebben verleend, de vergunning niet verleend kan worden en vernietiging niet aan de orde is. Het is denkbaar dat er geen strijd is met een provinciaal belang, waardoor de instemming niet kon worden geweigerd, maar dat er wel op een andere manier sprake is van strijd met het recht of een nationaal belang. In dat geval kunnen gedeputeerde staten vanuit hun interbestuurlijke toezichtstaak de Minister mededelen dat het besluit in aanmerking komt voor vernietiging.

Tot slot

Uit het voorgaande volgt dat in de Omgevingswet belangrijke sturingsinstrumenten voor het Rijk en provincie zoals deze nu reeds bestaan, zoals de proactieve en reactieve aanwijzing en de verklaring van geen bedenkingen, grotendeels gehandhaafd worden, maar onder een andere naam. Daarnaast wordt de rol van het IBT-instrumentarium (indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging) vergroot. Hoewel er dus weinig fundamenteels verandert, worden de regelingen op een aantal punten licht gewijzigd. Het verdient dan ook aanbeveling – met name voor ambtenaren werkzaam bij provincies – om te zijner tijd, voor de inwerkingtreding van de wet in 2018, goed kennis te nemen van de gewijzigde regeling.



Tom Barkhuysen
T: +31 20 546 03 90
E: tom.barkhuysen@stibbe.com



17 Milieueffectrapportage in de Omgevingswet

De regelgeving voor het uitvoeren van een milieueffectrapportage (m.e.r.) en het opstellen van een milieueffectrapport (MER) wordt vanuit de Wet milieubeheer (Wm) overgenomen in de Omgevingswet. Bij deze overheveling zijn de inhoudelijke veranderingen van deze regelgeving vooralsnog beperkt gebleven. De wetgever beoogt vooral de onderzoekslasten te beperken en de m.e.r.-procedure zoveel mogelijk af te stemmen op de procedure voor besluitvorming. Let wel, de totale omvang van wijzigingen in de Omgevingswet ten opzichte van de huidige Wm is nog niet duidelijk, aangezien ook voor de m.e.r.-regelgeving nog invulling moet worden gegeven aan een op te stellen AMvB.

Hierna wordt eerst kort de Europese achtergrond van de nationale m.e.r.-regelgeving gegeven. Vervolgens wordt de voorgestelde systematiek van de m.e.r. in de Omgevingswet beschreven, waarbij achtereenvolgens de m.e.r. voor plannen en programma's en de m.e.r. voor projecten langskomen. Daarna wordt ingegaan op de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie-m.e.r.).

Dit bericht bevat geen uitputtende omschrijving van de m.e.r.-procedure onder de Omgevingswet. De bijdrage focust op de veranderingen in de Omgevingswet ten opzichte van de huidige regelgeving in de Wm.

Europese achtergrond m.e.r.-regelgeving

De oorsprong van de m.e.r.-regelgeving is Europees. De plicht tot het opstellen van een MER voor plannen en programma's komt voort uit de richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (smb-richtlijn, 2001/42/EG). De huidige m.e.r.-regelgeving voor de concrete besluitvorming voor projecten in de Wm is gebaseerd op de richtlijn betreffende milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (m.e.r.-richtlijn, 2011/92/EU).

Op 15 mei 2014 is een wijziging van de m.e.r.-richtlijn goedgekeurd (2014/52/EU). Nederland heeft drie jaar om de gewijzigde m.e.r.-richtlijn in de nationale wetgeving te implementeren, hetgeen een wijziging van de regelgeving voor de project-m.e.r. kan betekenen. Deze implementatie is nog niet opgenomen in de huidige versie van de Omgevingswet. De Omgevingswet gaat dus nog uit van de



huidige m.e.r.-regelgeving voor projecten uit de Wm. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt opgemerkt dat de implementatie van de gewijzigde richtlijn plaats moet vinden voordat de Omgevingswet in werking treedt. Hieruit mag worden afgeleid dat eerst de Wm wordt aangepast aan de gewijzigde richtlijn, waarna deze aanpassing ook in de Omgevingswet landt. Oftewel, het lijkt erop dat de thans opgenomen regeling voor de project-m.e.r. in de Omgevingswet nog wijzigt. Desalniettemin bevat de Omgevingswet al enkele aanpassingen in de m.e.r.-regelgeving voor project ten opzichte van de Wm, waardoor het toch al zinvol is naar de Omgevingswet te kijken.

De m.e.r. voor plannen en programma's

Een belangrijke wijziging in de Omgevingswet ten opzichte van de huidige systematiek in de Wm betreft het vervallen van een lijst met plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden opgesteld. Thans wijst het Besluit milieueffectrapportage (Besluit-m.e.r.) de plannen en programma's aan waarvoor, onder omstandigheden, een plan-MER moet worden opgesteld. In plaats van deze lijst hanteert de Omgevingswet criteria voor het vaststellen van de plicht om een plan-MER op te stellen. Deze criteria stemmen overeen met vergelijkbare criteria uit de smb-richtlijn. Een plan-MER moet worden opgesteld als (i) sprake is van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma dat (ii) het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor (a) m.e.r.-plichtige projecten dan wel (b) projecten waarvan de milieueffecten beoordeeld moeten worden ('m.e.r.-beoordelingsplichtig').

De ratio voor het vervallen van de lijst met aangewezen plannen en programma's is enerzijds de wens om aan te sluiten bij de systematiek van de Europese regelgeving en anderzijds te borgen dat niet meer of minder plannen en programma's m.e.r.-plichtig zijn dan strikt noodzakelijk. De wetgever acht het hanteren van de criteria in plaats van een voorgeschreven lijst gunstig, omdat hiermee wordt voorkomen dat enerzijds plannen en programma's ten onrechte op de lijst komen en anderzijds plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden opgesteld niet ten onrechte buiten de m.e.r.-plicht daartoe vallen.

Ondanks het vervallen van een lijst schrijft de Omgevingswet wel voor dat onder een plan of programma in ieder geval wordt verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing. Niettemin moet men er dus op bedacht zijn dat ook andere plannen en programma's, gebaseerd op andere wetgeving, plan-m.e.r.-plichtig kunnen zijn.



Behalve de hiervoor genoemde criteria voor het bepalen van de plan-m.e.r.-plicht kan ook via een andere weg een dergelijke plicht bestaan. Plannen of programma's waarvoor een passende beoordeling moet worden opgesteld zijn namelijk zonder meer plan-m.e.r.-plichtig. Als een passende beoordeling nodig is, dan hoeft dus geen beoordeling aan de hand van de geformuleerde criteria plaats te vinden. Deze m.e.r.-plicht vloeit rechtstreeks voort uit de smb-richtlijn en is thans al opgenomen in de Wm.

Een andere noviteit in de Omgevingswet ten opzichte van de Wm betreft de invoering van een zogeheten plan-m.e.r.-beoordeling. Er zijn twee situaties die noodzaken tot het uitvoeren van een beoordeling van de milieueffecten om de plicht tot het vaststellen van een plan-MER te bepalen. Voor plannen of programma's die het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen of voor kleine wijzigingen van die plannen of programma's hoeft enkel een plan-MER te worden opgesteld als er mogelijk sprake is van aanzienlijke milieueffecten. De tweede situatie betreft een plan of programma dat een kader vormt voor een project dat niet door de Omgevingswet is aangewezen als m.e.r.-(beoordelings)plichtig. Ook dat plan of programma is plan-m.e.r.-plichtig als er sprake is van aanzienlijke milieueffecten.

Het verdient opmerking dat de tweede vorm van plan-m.e.r.-beoordeling een uitbreiding van de m.e.r.-plicht ten opzichte van de huidige m.e.r.-regelgeving betreft. Onder de huidige m.e.r.-regelgeving wordt de m.e.r.-plicht volledig bepaald door de bijlage bij het Besluit-m.e.r., waarin de activiteiten, plannen en besluiten worden aangewezen waarvoor een m.e.r.-plicht kan bestaan. In de Omgevingswet wordt echter de mogelijkheid opgenomen dat een niet als m.e.r.-(beoordelings)plichtig aangewezen project toch dusdanig milieueffecten kan hebben dat een daarvoor kaderstellend plan of programma plan-m.e.r.-plichtig wordt.

Bij de plan-m.e.r.-beoordeling moet het bevoegd gezag nagaan of sprake is van aanzienlijke milieueffecten die noodzaken tot het opstellen van een plan-MER. Bij deze beoordeling betreft het bevoegd gezag de criteria uit bijlage II bij de smb-richtlijn. Onder deze criteria vallen de kenmerken van de plannen of programma's zelf en de effecten daarvan en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed. Verder raadpleegt het bevoegd gezag de bestuursorganen en instanties die op grond van de wet adviseren over m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten en de betrokken ministers.



Een plan-MER-plichtig plan of programma wordt altijd voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Onder de huidige regeling bestaat ook de plicht om een plan-MER-plichtig plan of programma in ontwerp ter inzage te leggen, waarmee de nieuwe regeling dus grotendeels mee overeenstemt.

De m.e.r.-procedure voor het plan-MER wordt wel versimpeld door het vervallen van de plicht om van een voornemen tot het opstellen van een plan-MER kennis te geven. Deze kennisgeving, die dus aanvullend was op de uov, bood de mogelijkheid aan geïnteresseerden om zienswijzen in te dienen op het voornemen en dan met name over (de omvang van) het te verrichten milieuonderzoek. Deze zienswijzemoogelijkheid komt niet terug in de Omgevingswet. Wel blijft het bevoegd gezag verplicht om advies in te winnen over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie in het MER bij de daartoe aangewezen bestuursorganen, instanties en ministers. Dit advies moet bij het opstellen van het plan-MER worden betrokken.

In de Omgevingswet staat een nieuwe regeling voor het afstemmen van het te verrichten onderzoek in een plan-MER op de bijhorende besluitvorming. Deze bepaling strekt ertoe het onderzoek in het plan-MER, waaronder het detailniveau daarvan, af te stemmen op de mate van gedetailleerdheid van het bijhorende plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces en de mogelijke rangorde van plannen en programma's. Verder stelt de Omgevingswet expliciet dat andere plan-MER'en gebruikt mogen worden, mits die voldoen aan de wettelijke eisen. Voorgaande regeling was niet opgenomen in de Wm, maar in de praktijk werd al wel op vergelijkbare wijze omgegaan met de invulling van een plan-MER.

Uiteindelijk moet de inhoud van het plan-MER betrokken worden bij de vaststelling van het bijhorende plan of programma. De Omgevingswet bepaalt daartoe dat het bevoegd gezag een plan of programma niet mag vaststellen als het plan-MER redelijkerwijs niet aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd. Het gebruik van het woord 'redelijkerwijs' is bedoeld om te voorkomen dat niet elke afwijking in het besluit ten opzichte van het plan-MER of elk foutje in het plan-MER zelf direct betekent dat een plan-MER niet langer bruikbaar is. De Wm bevat thans een vergelijkbare bepaling. Daarbij bevat de Wm nog de regeling dat een plan of programma in het geheel niet mag worden vastgesteld als, kort gezegd, geen plan-MER is opgesteld. Deze beperking wordt niet in de Omgevingswet overgenomen.



Een andere regeling uit de Wm die niet in de Omgevingswet terug komt betreft hetgeen in het plan of programma moet worden vermeld over de inhoud van het plan-MER. Volgens de Wm vermeldt het plan of programma bijvoorbeeld de wijze waarop rekening is gehouden met de milieueffecten, hetgeen overwogen is over de alternatieven en mogelijke grensoverschrijdende gevolgen. De Omgevingswet bevat geen gelijkwaardige bepaling en schrijft ook niet voor dat in een AMvB alsnog een bepaling over de inhoud van de besluitvorming wordt opgenomen. Ondanks de afwezigheid van een vergelijkbare verplichting mag worden verwacht dat een zorgvuldige onderbouwing van de besluitvorming het betrekken van de inhoud van het plan-MER in het plan of programma vereist. Dit sluit ook aan bij het doel van het MER, namelijk de effecten op het milieu een volwaardige plaats in de besluitvorming geven. Het ligt dan in de lijn der verwachting dat de praktijk op dit punt niet wijzigt onder de Omgevingswet.

De m.e.r. voor projecten

Voor het vaststellen van een m.e.r.-plicht voor projecten gaat de Omgevingswet nog wel uit van een lijst van projecten. Op deze lijst, die nog bij AMvB moet worden vastgesteld, staan de projecten en de daarbij horende besluiten aangewezen waarvoor een m.e.r.-plicht of een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Het is te verwachten dat deze lijst niet wezenlijk zal afwijken van de huidige lijst bij het Besluit-m.e.r., aangezien het Besluit-m.e.r. al nagenoeg gelijk is aan de door de m.e.r.-richtlijn voorgeschreven projecten. Voor de m.e.r.-beoordelingsplicht schrijft de Omgevingswet voor dat het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, waarbij het rekening houdt met de relevante criteria uit bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn.

Wat betreft de project-m.e.r.-beoordelingsplicht verandert wel het onderscheid tussen de verplichte m.e.r.-beoordeling en de vormvrije m.e.r.-beoordeling. De vormvrije m.e.r.-beoordeling dient plaats te vinden als een project onder de zogeheten drempelwaarden die zijn opgenomen in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit-m.e.r. bij de verschillende projecten blijft. Onder de Omgevingswet worden geen drempelwaarden meer opgenomen, maar vindt een beoordeling van de milieueffecten door het bevoegd gezag plaats. De uitkomst van deze beoordeling landt in de besluitvorming.

Degene die voornemens is om een aanvraag voor een project-m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit in te dienen deelt dat voornemen mee aan het bevoegd gezag. Onder de Wm is het nog mogelijk dat het voornemen ter inzage wordt gelegd gedurende een periode waarin eenieder zienswijzen kan indienen. Een gevolg van het aanpassen van de m.e.r.-regelgeving aan de Europese



regelgeving is het vervallen van deze zienswijzeprocedure. Volgens de wetsgeschiedenis sluit de m.e.r.-procedure hiermee beter aan op het proces van de besluitvorming zelf.

Vervolgens kan de aanvrager aan het bevoegd gezag vragen om advies uit te brengen over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen project-MER. Als dit verzoek wordt gedaan, dan raadpleegt het bevoegd gezag vervolgens de daartoe aangewezen bestuursorganen en instanties ten behoeve van de advisering.

Net als bij het plan-MER wordt ook voor het project-MER de mogelijkheid opgenomen om gebruik te maken van andere MER'en voor zover een dergelijk MER voldoet aan de daaraan te stellen eisen en het te vergunnen project in dat MER is beschreven. Wederom geldt dat dit gezien kan worden als een legalisering van de huidige praktijk.

Bij het indienen van de daadwerkelijke aanvraag voor een project-m.e.r.-plichtig besluit moeten een project-MER en de gedane melding gevoegd worden. Op basis daarvan kan het bevoegd gezag een besluit op de aanvraag nemen. Als het gaat om een m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit, dan moet bij de aanvraag in ieder geval de gedane melding gevoegd worden. Vervolgens moet het bevoegd gezag beoordelen of een project-MER moet worden opgesteld. Concludeert het bevoegd gezag dat geen project-MER nodig is, dan kan een besluit op de aanvraag worden genomen. In dat besluit landt dan ook de conclusie dat geen project-MER moet worden opgesteld. Als het bevoegd gezag echter concludeert dat er wel een project-MER moet worden gemaakt, dan wordt de aanvraag afgewezen. Dat risico ligt bij de aanvrager. Het is aan te raden dit risico te mitigeren door tijdig, bij voorkeur in de voorfase na het doen van de melding bij het bevoegd gezag, in overleg met het bevoegd gezag de plicht tot het vaststellen van een project-MER te bepalen.

Ook op de voorbereiding van een besluit waarvoor een project-MER moet worden voorbereid is de uov van toepassing. Op een m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit waarbij wordt geconcludeerd dat geen project-MER moet worden opgesteld is dan de procedure van toepassing die behoort bij de besluitvorming zelf. Dit is een verandering ten opzichte van de huidige systematiek. Onder de Wm bestaan wel twee procedures voor het opstellen van een project-MER. Welke procedure van toepassing is hangt af van het betrokken besluit. Dit onderscheid naar besluit komt dus onder de Omgevingswet te vervallen. Alle project-m.e.r.-plichtige besluiten worden met eenzelfde procedure voorbereid.



Gelijk aan een plan of programma mag een besluit waaraan een project-MER ten grondslag ligt enkel worden vastgesteld als het project-MER redelijkerwijs voldoet. Het project-MER moet een beschrijving van het voorgenomen project en van redelijke alternatieven van het project bevatten. Een ten opzichte van de Wm nieuwe toevoeging bij het alternatievenonderzoek betreft de mogelijkheid in het project-MER uit te gaan van een in het plan-MER aangewezen locatie, waaronder een tracé. Als in een plan-MER een locatie voor het m.e.r.-plichtige project is aangewezen, dan hoeft in het project-MER geen nader onderzoek naar alternatieven voor deze locatie te worden verricht. Uit de memorie van toelichting blijkt wel dat het plan-MER de locatie daadwerkelijk moet hebben aangewezen en niet slechts hebben overwogen. De Omgevingswet stelt vervolgens wel dat een aangewezen locatie een aanvrager niet hoeft te weerhouden van het onderzoeken van alternatieve locaties.

Voor het project-m.e.r.-plichtige besluit is wel opgenomen dat het bevoegd gezag bij de besluitvorming rekening houdt met de inhoud van het project-MER. Het is niet duidelijk waarom een vergelijkbare bepaling niet is opgenomen voor het vaststellen van een plan-MER. Verder kan het bevoegd gezag op basis van een project-MER voorschriften aan een besluit verbinden, ongeacht of voor het verbinden van een dergelijk voorschrift een wettelijke grondslag bestaat. Een dergelijke bevoegdheid bestaat thans al in de Wm.

Nadere invulling in AMvB

Ook voor de m.e.r.-regelgeving in de Omgevingswet geldt dat nog nadere invulling in de AMvB moet plaatsvinden. Dit betreft in ieder geval de volgende onderwerpen:

- De procedure voor de raadpleging van andere bestuursorganen en instanties voor advisering inzake mogelijke aanzienlijke milieueffecten bij een plan-m.e.r.-beoordeling en de advisering over de reikwijdte en het detailniveau;
- De procedure van advisering door de Commissie-m.e.r.;
- De inhoud van een plan-MER en een project-MER. De Wm beschrijft zelf de inhoud van deze documenten. Het is niet duidelijk waarom dit aspect wordt verlegd naar een AMvB;
- De aanwijzing van m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten en besluiten.

De Commissie-m.e.r.

De Commissie-m.e.r. behoudt een rol onder de nieuwe Omgevingswet. In ieder geval blijft advisering door de Commissie-m.e.r. verplicht voorgeschreven bij het plan-MER. Bij een project-MER is advisering door de Commissie-m.e.r. facultatief en kan het bevoegd gezag verzoeken om advisering. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige Wm, aangezien voor de zogeheten



complexe besluiten nog wel een verplicht toetsingsadvies van het project-MER bestaat. Hoewel dit niet blijkt uit de Omgevingswet is het aannemelijk dat de aanvrager een belangrijke rol zal hebben bij het sturen van een eventuele adviesvraag bij een project-MER.

De Commissie-m.e.r. komt geen formele rol meer toe bij de advisering over de reikwijdte en het detailniveau van het te verrichten onderzoek in een MER. Onder de Wm staat nog wel de facultatieve mogelijkheid opgenomen van advisering van de Commissie-m.e.r. over het voornemen om een plan-MER of project-MER voor complexe besluiten op te stellen. Hoewel een dergelijke rol niet meer expliciet in de Omgevingswet is opgenomen staat er ook niets aan in de weg voor een bevoegd gezag of een aanvrager om alsnog advisering van de Commissie-m.e.r. over de reikwijdte en het detailniveau te vragen.

Afronding

De aanpassingen in de Omgevingswet zijn niet zonder gevolgen. De Omgevingswet introduceert nieuwe systematieken en instrumenten. Tegelijk probeert de Omgevingswet de m.e.r.-procedures verder aan te laten sluiten op de procedures voor de besluitvorming. Helaas vormt de Omgevingswet voor de project-m.e.r. thans nog maar een tussenstation, aangezien de gewijzigde m.e.r.-richtlijn nog moet worden geïmplementeerd.



Erwin Noordover
T: +31 20 546 00 71
E: erwin.noordover@stibbe.com



18 Toezicht en handhaving in de Omgevingswet

In de Omgevingswet worden alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving gebundeld. Ook de regels inzake toezicht en handhaving die nu nog staan in specifieke wetten worden daarmee in de Omgevingswet gebracht. Het algemene kader voor bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving blijft uiteraard in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht staan. In dit bericht wordt ingegaan op de veranderingen die de Omgevingswet beoogt. Daarbij ga ik ook in op de huidige stand van zaken van het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Inhoud van het wetsvoorstel

Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet heeft als titel 'Handhaving en uitvoering'. De opzet en inhoud van dit hoofdstuk zijn, zoals de MvT aangeeft, ontleend aan het huidige hoofdstuk 5 van de Wabo. Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet is echter geen letterlijke kopie van hoofdstuk 5 van de Wabo. In de MvT wordt aangegeven dat sommige oude artikelen worden overgeheveld naar de Awb (zoals 'bestuursdwang ter handhaving van de medewerkingsplicht' en 'handhaving jegens rechtsopvolger'). Ook komen artikelen te vervallen die als overbodig worden gezien omdat de bevoegdheid al op basis van de Awb bestaat (onder meer bepalingen over het elkaar informeren door bestuursorganen en het informeren van belanghebbenden).

Kwaliteitsbevordering en afstemming in het wetsvoorstel VTH

Paragraaf 5.2 van de Wabo ('Afstemming en coördinatie in het belang van een doelmatige handhaving') is ook nog niet overgenomen in de Omgevingswet. Hiervoor is wel afdeling 18.3 'Kwaliteitsbevordering en afstemming' gereserveerd. De Omgevingswet wacht op de invoering van het in 2013 ingediende wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, welke wet paragraaf 5.2 van de Wabo zal aanpassen.

Met het wetsvoorstel VTH wordt een grondslag geboden om bij AMvB kwaliteitscriteria te kunnen vaststellen voor de uitvoering van de VTH-taken. Ook zullen er op basis van deze wet bij AMvB regels worden gesteld over de onderlinge afstemming van handhavingsactiviteiten, prioriteitstelling, informatie-uitwisseling tussen de overheden en het gebruik van informatie.



De behandeling van het wetsvoorstel VTH in de Tweede Kamer is op dit moment echter uitgesteld in afwachting van de uitkomsten van een onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) door de commissie Wolfsen naar de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD, ook wel Omgevingsdiensten) en het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Op 11 september 2014 heeft de commissie het rapport Vertrouwen, Tempo en Helderheid uitgebracht. Hierin wordt geconcludeerd dat er binnen het VTH-stelsel tijdelijke en structurele knelpunten zijn. De commissie beveelt onder meer aan om het wetsvoorstel VTH aan te passen en minder gedetailleerd kwaliteitscriteria, organisatievormen van de RUD's, overleggremia en informatieverplichtingen vast te leggen in de wet. Dergelijke bepalingen zijn volgens de commissie wel wenselijk voor de 'BRZO-bedrijven' (de meest risicovolle bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999). Ook moet de bevoegdheidsverdeling voor BRZO-bedrijven veranderen: de commissie beveelt aan dat de provincie voor al die bedrijven het bevoegd gezag moet worden, terwijl nu nog sommige bedrijven onder het gezag van de gemeente vallen.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Wolfsen zal bekeken moeten worden of het wetsvoorstel VTH wordt aangepast of niet, en wat de betekenis zal zijn voor de Omgevingswet.

Vertrouwen en private borging

Als iemand zich niet aan de gestelde normen houdt, kan en in beginsel moet (op grond van de beginselplicht tot handhaving) de overheid overgaan tot handhaving. Een dergelijke overtreding kan worden geconstateerd naar aanleiding van tips van derden, of op basis van het toezicht dat door de overheid wordt gehouden. Bij het uitblijven van toezicht kan afgevraagd worden in hoeverre er een incentive is om de regels na te leven. In de MvT bij de Omgevingswet wordt echter uitdrukkelijk de aandacht gevraagd voor 'vertrouwen'. Burgers en bedrijven die 'de regels serieus en consequent naleven' verdienen volgens de regering het vertrouwen van de overheid als toezichthouder. Dan wordt er 'meer verantwoordelijkheid gelegd' bij de betreffende burger of het betreffende bedrijf. Hieraan kan invulling worden gegeven door 'private borging'.

Private borging wordt in de MvT beschreven als het door de partij die onder toezicht staat *zelf* stelselmatig controleren van de naleving van regels, al dan niet met inschakeling van andere private partijen. Dit wijkt af van de huidige algemene vormgeving van toezicht waar veel taken bij de overheid worden gelegd. Het past echter wel in de huidige trend; voor de bouwregelgeving is in 2013 het voornemen geuit voor meer private kwaliteitsborging in de bouw.



Het is de bedoeling om de private kwaliteitsborging in de bouw vooruitlopend op de Omgevingswet te introduceren. Hiervoor is de afgelopen tijd een consultatiefase gestart.

Of en hoe private borging in de Omgevingswet verder wordt vormgegeven is nog onduidelijk. Er zijn nog geen regels over opgenomen. In de MvT staat dat de regering met de betrokken partijen zal verkennen waar in de verschillende domeinen van het omgevingsrecht private borging kan worden ingezet.

Bestuurlijke boete

Uit voorgaande blijkt dat de MvT op de Omgevingswet ingaat op de onderwerpen VTH en private borging, maar dat in de tekst van het wetsvoorstel zelf daar nog geen invulling aan is gegeven. Datzelfde geldt voor het sanctiemiddel van de bestuurlijke boete.

De bestuurlijke boete wordt op dit moment nog niet breed toegepast binnen het omgevingsrecht. Daar waar de klassieke last onder dwangsom en last onder bestuursdwang tot de standaard handhavingmogelijkheden behoren van de overheid, is het opleggen van een bestuurlijke boete thans alleen op deelgebieden mogelijk gemaakt, zoals bij overtreding van voorschriften inzake de emissiehandel. In de Omgevingswet is paragraaf 18.1.4 gereserveerd voor de 'Bestuurlijke boete'. Een concreet voorstel zal volgens de MvT worden gedaan in het kader van de latere Invoeringswet Omgevingswet. In dat voorstel zullen de resultaten worden meegenomen van een nog lopend onderzoek naar de gewenste opzet en inrichting van punitieve handhaving in de Omgevingswet.

Slot

De Omgevingswet kan voor de regels inzake toezicht en handhaving tot grote wijzigingen leiden. Bijvoorbeeld als private borging de standaard wordt. Of als de bestuurlijke boete breed wordt geïntroduceerd. Het huidige wetsvoorstel geeft echter nog geen uitsluitsel of en hoe dit in de Omgevingswet wordt vormgegeven. Op dit moment leidt hoofdstuk 18 van de Omgevingswet inzake handhaving dan ook nog niet tot grote wijzigingen. Het is wachten op de nadere invulling die onder meer in de aangekondigde Invoeringswet Omgevingswet zijn beslag moet krijgen.



Anna Collignon
T: +31 20 546 01 39
E: anna.collignon@stibbe.com



Inhoudelijke termen



19 Omgevingswaarden in de Omgevingswet

De Omgevingswet is gericht op zowel het 'bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit' als het 'doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies' (artikel 1.3). De omgevingswaarden, die volgens artikel 2.9 worden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet, zijn te zien als een concretisering hiervan. In feite zijn omgevingswaarden normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving als beleidsdoel vastleggen. Te denken valt aan de kwaliteit van de buitenlucht, de toelaatbare belasting door geluid, de kwaliteit van water, de toelaatbare belasting door geur of de veiligheid van waterkeringen.

Ruim begrip

De memorie van toelichting definieert de omgevingswaarden als 'maatstaven voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen'. De Omgevingswet bakent het begrip omgevingswaarde niet af. Men kan er dus allerlei beleidsdoelen onder brengen.

Gericht tot de overheid

Omgevingswaarden zijn primair gericht tot de overheid. De waarden dienen als referentiekader bij de inzet van bevoegdheden van de overheid en de wijze van de taakuitoefening. Zij bieden duidelijkheid over de staat of kwaliteit die onderdelen van de fysieke leefomgeving op enig moment moeten hebben, of die moeten worden behouden of moeten worden nagestreefd.

Vaststellen omgevingswaarden

Omgevingswaarden kunnen volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen, maar ook uit nationale, provinciale of lokale beleidsdoelen. Zij worden opgesteld door het Rijk (artikel 2.14), provincies (artikel 2.12) of gemeenten (artikel 2.11). Omgevingswaarden binden in beginsel uitsluitend het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde vaststelt. Zij stellen deze vast in een



algemene maatregel van bestuur (rijksniveau), een omgevingsverordening (provinciaal niveau) of een omgevingsplan (gemeentelijk niveau). Het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde vaststelt moet zich daarna inzetten om de doelstellingen die zijn vastgelegd in de omgevingswaarden te bereiken.

Verplichtingen voor bedrijven en particulieren?

Omgevingswaarden zijn niet bindend voor bedrijven of particulieren. Een eerder voorstel om de omgevingswaarde niet alleen voor de overheid te laten gelden, maar ook voor derden is niet overgenomen. Het is dus uitsluitend de overheid die er op kan worden aangesproken dat een omgevingswaarde al dan niet wordt bereikt. Voor bedrijven en burgers kan pas een juridisch bindende werking van een omgevingswaarde ontstaan als deze is vertaald in de voorschriften van een omgevingsvergunning, algemene regels of bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift. Op die manier kunnen omgevingswaarden alsnog doorwerken in concrete verplichtingen voor bedrijven en burgers.

Rechtsgevolgen van omgevingswaarden

De omgevingswaarden kunnen bestaan uit een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting (artikel 2.10). Wat onder een andere verplichting moet worden verstaan, maakt de Omgevingswet niet duidelijk. Bij het vaststellen van de omgevingswaarde moet worden bepaald op welke termijn aan de omgevingswaarde voldaan moet zijn (artikel 2.10). De omgevingswaarde heeft twee rechtsgevolgen. Ten eerste zal het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld ook een programma moeten vaststellen als op het bij de omgevingswaarde vastgestelde moment niet wordt voldaan of naar verwachting niet zal worden voldaan aan die waarde (artikel 3.9). Dat programma zal een pakket betreffen met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Ten tweede moet voor iedere omgevingswaarde door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving is (afdeling 20.1). Het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld moet op basis hiervan beoordelen of aan die omgevingswaarde wordt voldaan.



De verhouding tussen de overheden die omgevingswaarden vaststellen

In de Omgevingswet is uitdrukkelijk geregeld dat de integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in eerste instantie bij de gemeenten en vervolgens bij de provincie en het Rijk ligt (artikel 2.3). Hiermee is het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' verankerd. Dat betekent met betrekking tot de omgevingswaarden dat de bevoegdheid van het gemeentebestuur wordt beperkt indien sprake is van een regeling op provinciaal of landelijk niveau. Het gemeentebestuur mag dus geen afwijkende of aanvullende waarde vaststellen ten aanzien van een omgevingswaarde die door de provincie of het Rijk is vastgesteld (artikel 2.11). Een uitzondering is mogelijk indien bij de vaststelling van de omgevingswaarde bij omgevingsverordening door de provincie of algemene maatregel van bestuur door het Rijk, anders wordt bepaald. Het voorgaande geldt ook voor provincies ten aanzien van omgevingswaarden vastgesteld door het Rijk.

Verplichte omgevingswaarden

In sommige gevallen bestaat een verplichting tot het stellen van omgevingswaarden. Voor twee onderwerpen bevat de Omgevingswet een verplichting tot het stellen van provinciale omgevingswaarden (artikel 2.13). Het gaat om de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen en de gemiddelde overstromingskans per jaar waaraan bij de verordening aangewezen gebieden zijn blootgesteld. Het Rijk is verplicht tot het stellen van omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen (artikel 2.15). Deze verplichtingen zijn een voortzetting van de regeling van de Waterwet.

Daarnaast is er een verplichting voor het Rijk tot het vaststellen van omgevingswaarden met het oog op het milieu (artikel 2.15), die direct voortvloeit uit EU-richtlijnen of andere internationaal-rechtelijke verplichtingen (de basis voor de implementatie van de richtlijnen luchtkwaliteit, de nec-richtlijn, de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de Seveso-richtlijn). Voor gemeenten gelden geen verplicht vast te stellen omgevingswaarden. Verder kunnen provinciale staten of de gemeenteraad via instructieregels (aanwijzingen van hogere aan lagere overheden) worden verplicht om omgevingswaarden in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan op te nemen.



Slotopmerkingen

De omgevingswaarden zullen van belang zijn voor het concretiseren van de doelen die met de Omgevingswet moeten worden bereikt. Zoveel is wel duidelijk. Echter, niet duidelijk is hoe de omgevingswaarden precies in de praktijk zullen gaan uitpakken. Zo regelt de Omgevingswet niet concreet over welke onderwerpen omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld. Evenmin geeft de Omgevingswet materiële normen voor de omgevingswaarden zelf. Er zal een lokale invulling worden gegeven aan de omgevingswaarden. De toepassing en invulling van omgevingswaarden roept in zoverre nog vragen op. Het is dus nog moeilijk te voorspellen hoe de omgevingswaarden precies zullen doorwerken in de specifieke gevallen waarin bedrijven of burgers hiermee te maken krijgen.



Olivia den Hollander

T: +31 20 546 00 61

E: olivia.denhollander@stibbe.com



20 Milieu in de Omgevingswet: veranderingen maar nog geen gehele integratie

Ook de bescherming van het milieu wordt opgenomen in de Omgevingswet als onderdeel van het hoofdthema 'de bescherming van de fysieke leefomgeving'. In dit bericht wordt aandacht besteed aan i) welke milieuactiviteiten wel en niet in de Omgevingswet komen, ii) het vervallen van het inrichtingenbegrip, iii) de samenhang met andere activiteiten, iv) de nieuwe figuur van de ambtshalve revisievergunning, v) het heffen van leges, en vi) de inwerkingtreding van een vergunning.

De systematiek voor milieuactiviteiten

De huidige systematiek voor de regulering van milieuactiviteiten wordt grotendeels voortgezet. Zoals het uitsluitend werken met rechtstreeks werkende algemene regels (bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit milieubeheer dat wordt opgenomen in een AMvB onder de Omgevingswet) tenzij er een vergunningplicht geldt (zie de artikelen 4.3 en 5.1 lid 2 onder b Omgevingswet).

De Omgevingswet gaat verder ook voor milieu uit van het algemene systeem van beleid (omgevingsvisie en programma's) en normstelling (o.a. omgevingsverordening, algemene regels en de omgevingsvergunning).

De Omgevingswet ziet thans alleen nog maar op regels voor 'plaatsgebonden activiteiten'. Dat betekent dat de huidige bepalingen uit de Wabo en de onderliggende regelgeving in de Omgevingswet worden geïmplementeerd, evenals de bepalingen in de Wet milieubeheer (Wm) die de grondslag en spelregels geven voor het stellen van algemene regels.

Andere onderdelen uit de Wm worden echter (vooralsnog) niet meegenomen in de Omgevingswet. Dit zijn bijvoorbeeld de regels die zien op stoffen en producten, afvalstoffen en handel in emissierechten. Deze 'niet-plaatsgebonden activiteiten' worden zo nodig later meegenomen. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt aangegeven dat deze onderwerpen in de zogenoemde module 2 of 3 worden meegenomen, waarvoor de ambtelijke voorbereiding start vóór respectievelijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ook de onderwerpen bodem en geluid zijn nu nog niet opgenomen in de Omgevingswet. De regering wenst eerst de huidige behandeling



van diverse wetsvoorstellen (integratie van de bodemregelgeving van de Wet bodembescherming en hoofdstuk 11a Wm, en de geluidregelgeving in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 Wm) af te wachten en deze wijzigingen mee te nemen in de nog op te stellen Invoeringswet Omgevingswet, die gereed moet zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Van een volledige integratie is dan ook nu nog geen sprake.

Vervallen 'inrichtingenbegrip'

Een opvallende wijziging is het loslaten van het inrichtingenbegrip. Onder de huidige Wabo (en de wetten daarvoor) wordt uitgegaan van het begrip 'inrichting' voor het bepalen welke regels en/of vergunningplicht van toepassing is. Een vergunning wordt vervolgens aangevraagd en verleend voor de gehele inrichting. Het begrip inrichting is in de wet gedefinieerd als *'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'*. Als er geen sprake is van een inrichting, wordt in het huidige stelsel niet toegekomen aan de vraag of de regels van het Activiteitenbesluit gelden. Die gelden immers alleen voor aangewezen (de in het Besluit omgevingsrecht opgenomen categorieën) inrichtingen. Activiteiten die kortdurend of incidenteel zijn, bijvoorbeeld 3 maanden achtereen of 1 keer per maand, vallen niet binnen het inrichtingenbegrip en daardoor ook niet binnen de reikwijdte van het Activiteitenbesluit.

Met de Omgevingswet wordt het inrichtingenbegrip losgelaten. Het begrip 'milieubelastende activiteit' wordt het centrale aangrijpingspunt voor het aanwijzen van de vergunningplicht voor activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu en voor het stellen van algemene regels. De eerste verandering is dat hierdoor ook activiteiten die kortdurend of incidenteel zijn, onder de regels van de Omgevingswet lijken te komen te vallen. Ten tweede komt er meer aandacht voor de verschillende activiteiten die plaatsvinden. In de MvT wordt dan ook aangegeven dat bedrijven voor één aspect vergunningplichtig kunnen worden, en voor andere activiteiten niet. De vergunning ziet alleen op de vergunningplichtige activiteit. Een uitzondering wordt volgens de MvT gemaakt voor bedrijven die vallen onder de Seveso-richtlijn (dat zijn BRZO-bedrijven, bedrijven die in Nederland vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999; de zwaardere industrie). In de nog bekend te maken uitvoeringsregelgeving zal worden opgenomen dat voor die bedrijven het inrichtingenbegrip zoals ook gebruikt in de Seveso-richtlijn zelf wordt gevolgd. Ook zal er in de uitvoeringsregelgeving aandacht zijn voor 'samenhangende' activiteiten. Voor bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (RIE, waar de zogenoemde IPPC-installaties onder vallen) kan worden aangesloten bij het installatiebegrip uit de RIE waar ook bijbehorende activiteiten onder vallen. Daarnaast zal er worden gekeken welke andere activiteiten geïntegreerd moeten



worden bekeken. Of hierbij aansluiting wordt gezocht bij het begrip 'één inrichting' zoals nu onder de Wabo en de Wet milieubeheer is gedefinieerd en in de jurisprudentie is uitgekristalliseerd, is onbekend.

Omdat de uitvoeringsregelgeving nog niet bekend is, is het moeilijk aan te geven welke exacte gevolgen het loslaten van het inrichtingenbegrip zal hebben. Mogelijk worden er meer activiteiten onder het bereik van de milieuregels gebracht, omdat ook kortstondige of incidentele activiteiten onder bepaalde regels kunnen komen te vallen. Ook kan het een puzzel worden voor welke activiteiten een bedrijf vergunningplichtig is, en welke samenhangende activiteiten er zijn. Of dit wordt ingevuld aan de hand van de decennialang gevormde jurisprudentie over het inrichtingenbegrip moet worden afgewacht.

Deelvergunningen mogelijk voor onlosmakelijk samenhangende activiteiten

De Wabo gaat thans uit van het begrip 'onlosmakelijke samenhang'. Indien voor dezelfde fysieke ingreep meer vergunningen nodig zijn, moeten die gelijktijdig worden aangevraagd. Een vergunning in fasen is ook mogelijk, maar dan treedt de vergunning niet in werking voordat alle benodigde fasevergunningen verleend zijn. Dat is een voortzetting van de regels in de Wet milieubeheer die onder meer zagen op aanhoudingsplichten indien er zowel een vergunning voor bouwen als voor milieu nodig was. In de Omgevingswet wordt dit losgelaten. Iedere benodigde vergunning kan apart worden aangevraagd. Er is ook niet voorzien in een coördinatieregeling. Alleen een vergunning voor lozen op het water dient als er sprake is van een IPPC-installatie of een BRZO-bedrijf gelijktijdig met een vergunning voor een milieubelastende activiteit te worden aangevraagd. Dat betekent dat het bij alle overige activiteiten des te meer de verantwoordelijkheid wordt voor de initiatiefnemer om te beoordelen of alle benodigde vergunningen zijn verleend voordat een activiteit kan worden gestart, om handhaving te voorkomen.

Ambtshalve revisievergunning

De Omgevingswet introduceert de figuur van de 'ambtshalve revisievergunning'. In artikel 5.41 wordt de mogelijkheid gegeven aan het bevoegd gezag om ambtshalve een revisievergunning te verlenen die eerder verleende omgevingsvergunningen vervangt. Volgens de MvT is hiermee gekomen tot een vereenvoudiging en verduidelijking van de huidige regelgeving omtrent een revisievergunning. Onder de Wabo is het thans zo dat een vergunninghouder zelf een aanvraag voor een revisievergunning moet indienen, al dan niet onder druk van het bevoegd gezag die alle aanvragen die niet op een revisievergunning zien buiten behandeling kan laten totdat een revisie wordt aangevraagd. Een revisievergunning kan nodig zijn als er sprake is van een onoverzichtelijk



vergunningenbestand of een verouderde vergunning. Het bevoegd gezag krijgt met deze ambtshalve bevoegdheid in theorie inderdaad een eenvoudiger mogelijkheid om een revisievergunning te verlenen. Ik vraag me echter af of deze mogelijkheid in de praktijk ook veel soelaas biedt. Het in één nieuw document integreren van oude voorschriften kan het bevoegd gezag mogelijk makkelijk zelfstandig doen. Dit legt overigens wel veel lasten bij het bevoegd gezag. Om echter goed te kunnen beoordelen of er ook een actualisatie nodig is zal het bevoegd gezag toch vaak nadere informatie nodig hebben van de vergunninghouder. Een aanvraag voor een revisievergunning bevat al deze benodigde informatie.

Leges

In de Omgevingswet zal volgens het huidige voorstel het verbod om leges te heffen voor milieuvergunningen en milieubeschikkingen niet terugkeren. Het streven naar integratie en uniformering alsmede het feit dat milieu geen onderscheiden criterium is omdat er ook bij andere vergunningen sprake kan zijn van milieuaspecten, worden in de MvT aangehaald als redenen voor het vervallen van deze uitzondering. Dit betekent een grote verandering voor de milieupraktijk, waar bedrijven sinds 1998 gewend zijn geen leges te betalen. Volgens de MvT gaat het om ca. 22.000 bedrijven. Met de al ingezette verandering om steeds minder bedrijven vergunningplichtig te laten zijn maar alleen onder algemene regels te laten vallen, kan dit aantal nog verder afnemen. Echter, als de lijn consequent wordt voortgezet zullen ook leges kunnen worden geheven over aanvragen voor maatwerkvoorschriften voor niet-vergunningplichtige bedrijven.

Het afschaffen van de leges voor milieuvergunning in 1998 werd onder meer gemotiveerd vanuit de gedachte dat een legesheffing niet moest leiden tot een negatieve incentive voor bedrijven om bij te dragen aan een beter milieu, bijvoorbeeld door het indienen van een aanvraag voor een verandering van de vergunning. Deze motivering kan nu ook nog valide zijn. Het gaan heffen van leges kan een drempel vormen voor een bedrijf om niet zelfstandig een aanvraag voor een verandering of een revisievergunning in te dienen, maar te wachten op een ambtshalve aanpassing. Zoals hiervoor aangegeven voorziet de Omgevingswet wel in dergelijke ambtshalve mogelijkheden. Maar dat lijkt niet de meest gewenste situatie, omdat een bedrijf in een aanvraag meer informatie kan verschaffen.

Het is echter nog niet duidelijk hoe de legesheffing ten uitvoer zal worden gebracht. Vóór 1998 was er grote discussie over de rechtvaardigheid van de hoogte van de legesheffing voor milieu. Per provincie en gemeente bestonden grote verschillen in het systeem van legesheffing en de hoogte van de tarieven. In de MvT bij de Omgevingswet wordt slechts kort aangegeven dat 'bepalingen



gericht op een transparante wijze van legesberekening zullen worden opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies'. Het is dus nog wachten op de verdere uitvoeringsregelgeving.

Inwerkingtreding vergunning

Een omgevingsvergunning voor milieu die is voorbereid met een ontwerpbesluit wordt onder de Wabo in beginsel zes weken na bekendmaking van kracht. Binnen die periode kan dan een schorsingsverzoek worden ingediend die kan leiden tot in ieder geval een schorsing totdat op dat verzoek wordt beslist. De Omgevingswet gaat, overigens voor alle omgevingsvergunningen, uit van een inwerkingtreding twee weken na bekendmaking. Binnen die periode dient dan een schorsingsverzoek te worden ingediend om te voorkomen dat de omgevingsvergunning in werking treedt. Deze verkorting van de termijn kan in de praktijk wellicht tot problemen leiden voor zowel de vergunninghouder die sneller moet voldoen aan de nieuwe vereisten uit een milieuvergunning, als een derde (kan ook de vergunninghouder zijn) die een schorsing wenst aan te vragen.

Slot

Uit voorgaande beschouwing volgt dat er nog geen sprake is van een volledige integratie van milieu in de Omgevingswet. Wel wordt er voorzien in wijzigingen die ingrijpend kunnen zijn voor de praktijk, zoals het gaan heffen van leges en het vervallen van het inrichtingenbegrip. Zonder verdere duiding van de uitvoering en de bijbehorende regelgeving is het nog te vroeg hier verdere conclusies over te trekken.



Anna Collignon
T: +31 20 546 01 39
E: anna.collignon@stibbe.com



21 Natuur in de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze fysieke leefomgeving omvat (ook) natuur (artikel 1.2 lid 2 onder h). Uit de memorie van toelichting volgt dat onder natuur in ieder geval in het wild levende flora en fauna en hun habitats worden gerekend. Ook aangeplante bomen en andere vaste planten kunnen vaak als natuur worden beschouwd.

Van Wet natuurbescherming naar Omgevingswet

In het wetsvoorstel dat is ingediend bij de Tweede Kamer is de natuurbeschermingswetgeving nog slechts beperkt geïntegreerd. Dat komt omdat de parlementaire behandeling van de Wet natuurbescherming nog niet is afgerond. Het doel van de wetgever is dat eerst de Wet natuurbescherming in werking treedt (naar verwachting in 2015) en dat deze vervolgens in de Omgevingswet wordt geïntegreerd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. De wetgever acht het onwenselijk dat de herziening van de natuurbeschermingswetgeving vertraagd zou worden door de Omgevingswet. Dit betekent dat de inhoudelijke vernieuwing van de regelgeving voor natuur zal gebeuren via de Wet natuurbescherming. Wel wordt getracht nu al waar mogelijk te anticiperen op de Omgevingswet, bijvoorbeeld door zo veel mogelijk uit te gaan van het begrippenkader, de instrumenten – onder meer de omgevingsvisie en programma's, algemene regels en de omgevingsvergunning – en de procedures zoals geregeld in het voorstel voor de Omgevingswet.

Dat het natuurbeschermingsrecht nog niet volledig in het wetsvoorstel voor een Omgevingswet is opgenomen, betekent niet dat er niets is opgenomen. Integendeel, het wetsvoorstel bevat al een aantal bepalingen over de natuurbescherming. Hierna zal een korte schets worden gegeven van de regeling zoals deze thans in het wetsvoorstel is opgenomen. Hiertoe wordt eerst ingegaan op de omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Vervolgens zal worden ingegaan op de overige belangrijke natuurinstrumenten, waaronder het Natuurnetwerk Nederland (voorheen de EHS), de omgevingsvisie, het beheerplan en de programmatische aanpak. Ten slotte wordt ingegaan op de rol van de niet-plaatsgebonden handelingen, zoals de jacht, in de Omgevingswet.



Omgevingsvergunning: Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten

Een omgevingsvergunning voor een Natura 2000- en flora- en fauna-activiteit is slechts vereist als aan twee belangrijke randvoorwaarden wordt voldaan:

1. *Er moet sprake zijn van een activiteit waarvoor op grond van de Wet natuurbescherming een ontheffingen- of vergunningenregime geldt.*

Dit blijkt uit bijlage 1 bij de Omgevingswet waarin definities voor een 'flora- en fauna-activiteit' en 'Natura 2000-activiteit' zijn opgenomen. Dit zijn alleen die activiteiten waarvoor op grond van de Wet natuurbescherming een ontheffingen- of vergunningenregime geldt.

2. *Er moet sprake zijn van een samenloop van een Natura 2000- of flora- en fauna-activiteit met één of meer 'andere' omgevingsvergunningplichtige activiteiten.*

Hierbij kan worden gedacht aan een bouwactiviteit in een Natura 2000-gebied. Als geen sprake is van een dergelijke samenloop (bijvoorbeeld een bouwvergunningvrije activiteit) dan is voor die Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit geen omgevingsvergunning, maar een afzonderlijke vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist (artikel 5.1 lid 3).

Bevoegd gezag: hoofdregel

De Omgevingswet gaat uit van het principe 'decentraal, tenzij'. Dat betekent dat de meeste bevoegdheden bij de gemeenten liggen. Voor de natuurbescherming is echter een belangrijke taak weggelegd voor de provincies. Dit volgt uit het Bestuursakkoord Natuur en het wetsvoorstel Natuurbescherming. De huidige bevoegdheid van de minister om ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet te verlenen, zal in zowel de Wet natuurbescherming als de Omgevingswet worden overgedragen aan gedeputeerde staten. Bij AMvB zullen de Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten worden aangewezen waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zullen zijn (artikel 5.10), dan wel, als sprake is van Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang welke minister(s) bevoegd zijn (artikel 5.11).

Bevoegd gezag: enkelvoudige en meervoudige aanvraag

In tegenstelling tot nu het geval is onder de Wabo, zal het onder de Omgevingswet (weer) mogelijk worden om voor iedere activiteit een aparte omgevingsvergunning aan te vragen (artikel 5.7 lid 1). Bij een zogenaamde 'enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning' zal het duidelijk zijn wie het bevoegd gezag is. Bij één aanvraag voor 'meervoudige activiteiten' geldt als hoofdregel dat er in zo'n geval maar één bestuursorgaan als bevoegd gezag kan gelden. Dit is altijd één van de organen die bevoegd zou zijn als sprake zou zijn geweest van een enkelvoudige aanvraag. Als het college van burgemeester en wethouders één van die organen is, dan is het ook het bevoegd



gezag voor de meervoudige activiteit, tenzij bij AMvB anders wordt bepaald. Deze AMvB is nog niet openbaar gemaakt. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat de regering voornemens is terughoudend om te gaan met deze uitzonderingsmogelijkheid. Daarbij wordt als voorbeeld gegeven dat een initiatiefnemer een nieuw pannenkoekenhuis aan de rand van een beschermd natuurgebied wil realiseren. Als de initiatiefnemer de Natura 2000-activiteit los aanvraagt, zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag. Als de initiatiefnemer er daarentegen voor kiest om alle activiteiten, dus ook de Natura 2000-activiteit, in één keer aan te vragen, dan komt de gehele aanvraag meteen bij burgemeester en wethouders terecht. Op grond van de Wabo zijn burgemeester en wethouders nu verplicht om een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) bij de provincie of minister aan te vragen. De vvgb komt echter in de Omgevingswet te vervallen. Naar verwachting zullen burgemeester en wethouders verplicht worden om een advies met instemming bij gedeputeerde staten te vragen (artikel 16.15).

Procedure vergunningverlening: geen vergunning van rechtswege

Voor het verlenen van een omgevingsvergunning zal als hoofregel gelden dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast. Dit betekent dat in beginsel binnen acht weken op een aanvraag moet worden beslist. Bij AMvB zullen de activiteiten worden aangewezen waarvoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) moet worden toegepast. Op dit moment is in de Wabo geregeld dat als de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is de omgevingsvergunning van rechtswege wordt verleend als niet tijdig op de aanvraag wordt beslist. Deze vergunningverlening van rechtswege (ook wel 'positieve fictieve beschikking' genoemd) wordt in de Omgevingswet afgeschaft. De regering verwacht dat door deze wijziging afdeling 3.4 Awb voor minder activiteiten hoeft te worden toegepast. Of dat ook voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten geldt, zal nog nader worden bezien. Dit is onder meer afhankelijk van de vraag of het op grond van de Vogel- of Habitatrichtlijn verplicht is een zienswijzemoogelijkheid te creëren.

Voor Natura 2000-activiteiten is daarnaast bepaald dat als bij de voorbereiding van een plan of programma een passende beoordeling moet worden gemaakt, het bevoegd gezag voor dat plan of programma een milieueffectrapport moet opstellen (artikel 16.34 lid 2). Deze plan-MER-plicht bestaat nu ook al.



Handhaving

Het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning verleent, is ook bevoegd om handhavend op te treden indien in strijd met de vergunning of de Omgevingswet wordt gehandeld. Hiervoor is al ingegaan op de instemmingsbevoegdheid die gedeputeerde staten waarschijnlijk gaan krijgen bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000- of flora- en fauna-activiteit door burgemeester en wethouders. Deze gedeelde verantwoordelijkheid, die geïllustreerd wordt door de instemmingsbevoegdheid, is reden om ook gedeputeerde staten zelfstandig bevoegd te maken om een last onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen (artikel 18.3).

Overige natuurinstrumenten: Natuurnetwerk Nederland, de omgevingsvisie, het beheerplan en de programmatische aanpak

Het Natuurnetwerk Nederland (EHS) zal blijkens de memorie van toelichting worden beschermd door de volgende instrumenten van de Omgevingswet: het omgevingsplan (wat de opvolger van het bestemmingsplan wordt), de omgevingsverordening, de omgevingsvergunning en – zo nodig – instructieregels van de provincie of het Rijk.

Van natuurbeleidsplan, via natuurvisie naar omgevingsvisie

Een van de instrumenten uit de Omgevingswet is de omgevingsvisie. In de Wet natuurbescherming zal een verplichting worden opgenomen voor de Minister van Economische Zaken om een natuurvisie op te stellen. De natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband, in samenhang met het beleid van het Rijk om te komen tot een verduurzaming van de economie. De onderdelen van de natuurvisie die van belang zijn voor de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving zullen onderdeel gaan uitmaken van de omgevingsvisie.

Op grond van de Omgevingswet komen er zowel nationale als provinciale omgevingsvisies. In de nationale omgevingsvisie wordt natuur dan meegenomen in de integrale beleidsoverwegingen voor de fysieke leefomgeving op strategisch niveau, waarmee het belang van natuur als één van de bepalende onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving wordt verzekerd. Op provinciaal niveau maakt het (strategische) natuurbeleid deel uit van de provinciale omgevingsvisie.



Beheerplan: een bijzonder programma

Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden zal in de Omgevingswet worden verankerd in de artikelen 3.7 en 3.8. Met de beheerplannen worden de doelstellingen voor instandhouding van habitats en soorten in Natura 2000-gebieden uitgewerkt. De Minister van Economische Zaken zal verantwoordelijk blijven voor het vaststellen van de aanwijzingsbesluiten per Natura 2000-gebied. De procedure voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden is voorsnog in de Wet natuurbescherming opgenomen en zal nog worden overgeheveld naar de Omgevingswet. In een aanwijzingsbesluit wordt aangegeven hoe elk gebied moet bijdragen aan het bereiken van de landelijke doelstellingen. Vervolgens moeten gedeputeerde staten beheerplannen vaststellen (artikel 3.7 Omgevingswet). In de beheerplannen wordt per gebied uitgewerkt hoe deze doelen uit het aanwijzingsbesluit worden gerealiseerd. Het beheerplan kan (zoals nu ook het geval is) het karakter van een vrijstelling hebben: activiteiten, waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen vallen niet langer onder de vergunningplicht van de Wet natuurbescherming. Aan het beheerplan is een uitvoeringsplicht gekoppeld (artikel 3.17 lid 3). Tegen de vaststelling van een beheerplan kan beroep en hoger beroep worden ingesteld, maar dit beroep kan volgens de memorie van toelichting uitsluitend betrekking hebben op de beschrijving van de activiteiten die in dat programma zijn opgenomen en die leiden tot een vrijstelling.

Programmatische aanpak stikstof

Op dit moment kent het natuurbeschermingsrecht al de programmatische aanpak stikstof (PAS). De programmatische aanpak wordt in de Omgevingswet één van de kerninstrumenten. De potentiële reikwijdte van het instrument zal dus worden verbreedt tot de gehele fysieke leefomgeving. Er zal daarom één algemene regeling voor de programmatische aanpak in de Omgevingswet komen. In dit kader is ook het begrip 'omgevingswaarden' van belang. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is een grenswaarde voor stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied.

Instructieregels, instructies en beoordelingsregels

Om rijks- of provinciale belangen te kunnen beschermen, bevat de Omgevingswet de mogelijkheid om instructieregels en instructies te geven. Het Rijk is verplicht om inhoudelijke instructieregels vast te stellen over de verplicht vast te stellen programma's van decentrale overheden met betrekking tot de natuurbescherming, in het bijzonder ter uitvoering van de Habitat- en Vogelrichtlijn (artikel 2.26 lid 3 onder b en h).



Daarnaast wordt de natuurbescherming ook als een voorbeeld van een provinciaal belang genoemd. Voor de bescherming van Natuurnetwerk Nederland kan de provincie zowel instructieregels (artikel 2.22) als beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen (artikel 5.18 lid 2) geven. Provinciale staten kunnen in de omgevingsverordening beschermende instructieregels opnemen die beperkingen bevatten over de bevoegdheid van de gemeenteraad om het omgevingsplan vast te stellen, bijvoorbeeld dat het omgevingsplan geen activiteiten mogelijk maakt die het natuurnetwerk aantasten.

Ten slotte bevat de Omgevingswet de verplichting om beoordelingsregels voor de aanvraag om een Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit vast te stellen (artikel 5.28 jo. 5.17). De beoordelingsregels vormen het toetsingskader om aanvragen te verlenen of weigeren. Deze regels zullen de regels zijn die gelden bij 'losse' aanvragen voor deze activiteiten op grond van de Wet natuurbescherming en nu nog de Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet. Voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor 'afwijkactiviteiten' (dat zijn activiteiten die afwijken van het omgevingsplan) kan de provinciale omgevingsverordening ook beoordelingsregels bevatten.

De niet-plaatsgebonden handelingen: schadebestrijding, faunabeheer en jacht

Hiervoor is in het bijzonder ingegaan op het gebruik van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet ten aanzien van Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten. De Wet natuurbescherming betreft echter niet alleen deze activiteiten, maar ook zogenaamde 'niet-plaatsgebonden handelingen', bijvoorbeeld soortenregime, schadebestrijding en faunabeheer, jacht en handel. Voor deze onderwerpen is één van de hoofdstukken 6, 7 of 8 gereserveerd.

Milieu-informatie

Ten slotte is hoofdstuk 21 gereserveerd voor de regelingen over openbaarheid van milieu-informatie. Hiermee wordt het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieu-informatie geïmplementeerd. Bij milieu-informatie gaat het om milieu in brede zin, inclusief onderwerpen als landschap, natuur en biodiversiteit. De bepalingen die nu zijn opgenomen in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer zullen naar verwachting op een later moment worden geïntegreerd in de Omgevingswet.



Afronding

Hiervoor is een schets gegeven van de bepalingen in de Omgevingswet die betrekking hebben op de bescherming van de natuur in Nederland. Om twee redenen is veel echter nog onbekend. De eerste reden is dat eerst de Wet natuurbescherming door de Tweede en Eerste Kamer moet worden aangenomen. Pas als deze in werking treedt zal een verdere integratie met de Omgevingswet plaatsvinden. De tweede reden is dat de Omgevingswet uitgewerkt zal worden bij AMvB. Het (ontwerp voor) deze AMvB is nog niet openbaar. Via stibbeblog.nl en pgomgevingswet.nl zullen wij u op de hoogte houden.



Annemarie Drahmman

T: +31 20 546 06 04

E: annemarie.drahmann@stibbe.com



22 Water in de Omgevingswet

Het waterrecht is geen rustig bezit. Het opnemen van het waterrecht in de Omgevingswet past dan ook bij de tendens van steeds verdergaande integratie van waterregelgeving. De in 2009 inwerking getreden Waterwet was het resultaat van de integratie van acht wetten die zagen op het waterbeheer. Deze tendens van integratie wordt met de Omgevingswet voortgezet.

De integratie van de regelgeving uit de Waterwet in de Omgevingswet bestaat niet alleen uit het verplaatsen van artikelen uit de Waterwet naar de Omgevingswet. Met de Omgevingswet zal het waterrecht ook enkele wijzigingen ondergaan. Hoewel op het moment van schrijven uiteraard nog niet exact duidelijk is hoe de definitieve Omgevingswet eruit komt te zien, kan aan de hand van het wetsvoorstel en de MvT wel een aantal signaleringen worden gedaan. Hieronder hebben wij deze opgenomen.

Waterschapsverordening en waterbeheerprogramma

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden hun regelgeving over de fysieke leefomgeving opnemen in één regeling die op het gehele gebied ziet. Voor het waterrecht geldt dat de Waterschappen hun regelgeving dan ook in één waterschapsverordening moeten opnemen. Hoe deze situatie van één regeling per gebied wordt bereikt, zal de Invoeringswet Omgevingswet duidelijk maken.

Onder het regime van de Omgevingswet is de huidige keur gelijk te stellen met de waterschapsverordening. Beperkingsgebieden moeten in de waterschapsverordening worden opgenomen. Het peilbesluit (artikel 2.41) en de legger (artikel 2.39) hoeven volgens de MvT echter niet in de waterschapsverordening te worden opgenomen. Of zij wel in de waterschapsverordening kunnen worden opgenomen, wordt niet duidelijk uit de Omgevingswet en de MvT.

Het waterbeheerprogramma wordt in de Omgevingswet aangemerkt als een programma. Het uitgangspunt is dat de programma's van de Omgevingswet het vaststellende bestuursorgaan binden. Verder kennen zij geen hiërarchie en doorwerking in juridische zin. Dit geldt ook tussen bestuursorganen. Met betrekking tot water is hierop een uitzondering gemaakt: met het oog op



implementatie van Unierecht houdt het waterschap in het waterbeheerprogramma rekening met het regionale waterprogramma van de provincie.

Bevoegdheden en coördinatieregeling

Overheidsinstanties moeten gezamenlijk voor een doelmatige en doeltreffende ontwikkeling en bescherming van de fysieke leefomgeving zorgen. Om die reden is artikel 2.2 in de Omgevingswet opgenomen. Dit artikel bepaalt dat bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheden voor de fysieke leefomgeving rekening moeten houden. De Waterwet bevat nu al een soortgelijke bepaling (artikel 3.8 Waterwet). Artikel 2.2 Omgevingswet strekt dan ook mede tot borging van het belang van water in een vroeg stadium van besluitvorming door bestuursorganen van het algemeen bestuur.

Met betrekking tot het bevoegd gezag is van belang dat artikel 5.9 Omgevingswet een regeling bevat over het bevoegd gezag bij wateractiviteiten. Dit artikel bepaalt dat de waterbeheerder of de provincie het bevoegd gezag is voor handelingen in het watersysteem waarvoor ingevolge de huidige Waterwet of keur een vergunning is vereist. Voor deze activiteiten moet formeel gezien een aparte aanvraag voor een omgevingsvergunning worden gedaan. Op deze aanvraag volgt vervolgens een apart besluit van de waterbeheerder/provincie; ook het toezicht en de handhaving berusten bij de waterbeheerder/provincie. Wel zal door middel van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb (op grond van artikel 16.7 Omgevingswet) de gelijktijdige behandeling en besluitvorming van de omgevingsvergunning van de waterbeheerder en de omgevingsvergunning voor de overige activiteiten worden geborgd, als deze door de initiatiefnemer gezamenlijk worden aangevraagd. In verband met de implementatie van de Richtlijn Industriële Emissies ('RIE') krijgt het bevoegde gezag voor milieubelastende activiteiten op grond van artikel 16.12 in bepaalde situaties doorzettingsmacht. Hiermee kan bij gebrek aan overeenstemming tussen de waterbeheerder en het algemeen bestuur een integrale oplossing worden afgedwongen.

Een ander uitvloeisel van de RIE is dat artikel 5.7 lid 3 Omgevingswet verplicht de afzonderlijke aanvragen voor een omgevingsvergunning voor activiteiten die betrekking hebben op een IPPC-installatie gelijktijdig in te dienen. Wij vragen ons af of deze coördinatieregeling in de Omgevingswet voldoet aan de vereisten van de RIE. Net als in artikel 6.27 Waterwet omvat de coördinatieregeling namelijk niet een vergunning voor het onttrekken en infiltreren van grondwater (artikel 5.1 lid 2 sub d Omgevingswet). De Afdeling heeft in dat verband inmiddels geoordeeld dat artikel 7 van de voorganger van de RIE, de IPPC-richtlijn, niet juist in artikel 6.27 Waterwet is geïmplementeerd. Het lijkt ons verstandig dat de Omgevingswet op dit punt aangepast wordt.



Daarnaast is in verband met de RIE voorzien in de bevoegdheid om als één van beide vergunningen wordt gewijzigd of ingetrokken, ook de andere vergunning in te trekken of te wijzigen.

Watertoets

De watertoets is veel in de publiciteit geweest (zie onder andere het interview met deltacommissaris Wim Kuijken in het NRC op 30/31 augustus 2014). De watertoets is een instrument waarmee in een vroeg stadium aandacht wordt besteed aan de waterbelangen in ruimtelijke plannen en besluiten. De huidige watertoets is echter niet in de Omgevingswet opgenomen. Volgens de MvT biedt de algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling van artikel 2.2 van de Omgevingswet een goede basis om vroegtijdig waterbelangen bij de besluitvorming te betrekken. In het recentere 'Ontwerpplan – Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan' staat echter dat de watertoets in een AMvB dat onder de Omgevingswet komt te hangen, zal worden opgenomen (p. 33-34). Inmiddels hebben diverse politieke partijen aangegeven dat zij graag zien dat de watertoets in de Omgevingswet zelf wordt opgenomen.

Omgevingsvergunning en projectbesluit

De watervergunning uit de Waterwet wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Volgens de MvT leidt dit tot gebruiksgemak voor de initiatiefnemer, omdat hij één vergunning aanvraagt bij één loket.

Daarnaast worden het projectplan en de coördinatie-regeling uit de Waterwet in de Omgevingswet vervangen door het projectbesluit (artikel 5.49 e.v.). Volgens de MvT strekt het projectplan tot een zodanige wijziging van het omgevingsplan dat het project kan worden gerealiseerd en in stand kan worden gehouden. Daarnaast kan het projectbesluit in de plaats treden van de omgevingsvergunning voor activiteiten die deel uitmaken van het project en van andere benodigde toestemmingen.

Uitgeklede Waterwet

Onze laatste constatering is dat de regels over het deltaprogramma, de deltacommissaris en hoofdstuk 7 (het deltafonds, heffingen en financiering en bekostiging primaire waterkeringen) in de uitgeklede Waterwet achterblijven. Deze regels zullen vermoedelijk in een later stadium worden opgenomen in de hoofdstukken 3, 13 en 17 van de Omgevingswet. Volgens de MvT zijn deze onderdelen niet nodig om het stelsel van de Omgevingswet te laten functioneren en blijven deze onderdelen om die reden vooralsnog achter in de Waterwet.



Tot slot

De integratie van (het grootste deel) van de Waterwet in de Omgevingswet is een omvangrijke wetgevingsoperatie met lovenswaardige doelstellingen. Wij vragen ons wel af of de beoogde vereenvoudiging en versnelling van procedures daadwerkelijk wordt bereikt. Te meer omdat de praktijk relatief kort na inwerkingtreding van de Waterwet de werkwijze weer moet aanpassen aan een nieuw wettelijk stelsel. Bovendien worden vooralsnog niet alle onderdelen geïntegreerd in de Omgevingswet. Omdat ook wij hopen dat de hiervoor genoemde doelstellingen van de Omgevingswet worden bereikt, kijken wij uit naar het vervolg van het wetgevingsproces.



Anna Collignon
T: +31 20 546 01 39
E: anna.collignon@stibbe.com



Ronald Olivier
T: +31 20 546 05 36
E: ronald.olivier@stibbe.com



23 Digitalisering en de Omgevingswet: naar een Laan van de Leefomgeving

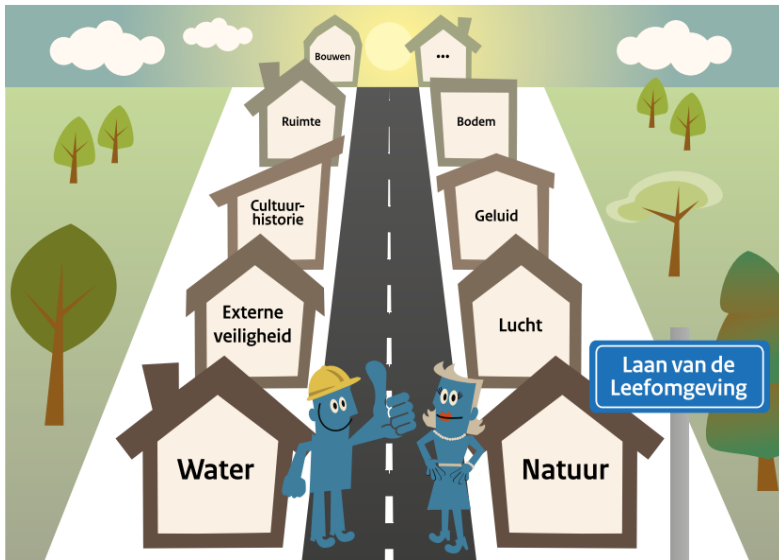
De samenleving digitaliseert steeds verder. Als de wet- en regelgeving niet mee ontwikkelt dan bestaat het risico dat er een kloof tussen de juridische en werkelijke wereld ontstaat. Digitalisering is dan ook terecht een belangrijk onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht.

De digitalisering omvat in het bijzonder twee aspecten, namelijk (1) informatie-uitwisseling tussen burgers, bedrijven en overheden, waaronder het digitaal aanvragen van een omgevingsvergunning, en (2) digitale beschikbaarheid van informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en digitale beschikbaarheid van de regels die gelden. Hierna zullen deze twee aspecten verder worden toegelicht, maar eerst zullen het digitaliseringsproces en de functies van het digitale stelsel worden beschreven.

Naar een Laan van de Leefomgeving: een gefaseerd proces tussen 2018 en 2024

Het realiseren van een goede digitale infrastructuur is een omvangrijk proces en zal daarom stapsgewijs plaatsvinden. Hiervoor is het Uitvoeringsprogramma Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving (GOAL) gestart in opdracht van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen gezamenlijk. In augustus 2014 is bekend geworden dat het ministerie van I&M een 'ICT Haalbaarheidstoets' wil houden. Hierbij zal aan ICT-bedrijven gevraagd worden in hoeverre de geplande Laan van de Leefomgeving, waarop hierna zal worden ingegaan, haalbaar is. Volgens planning moet het stelsel tussen 2018 en 2024 in stappen worden neergezet.

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet worden de contouren van het stelsel beschreven. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het in ieder geval mogelijk moeten zijn om gebruik te kunnen maken van hetzelfde niveau aan digitale voorzieningen als nu het geval is. Dit betekent dat de omgevingsvergunning moet kunnen worden aangevraagd via het Omgevingsloket online (OLO) en omgevingsplannen en -visies via Ruimtelijkeplannen.nl te vinden moeten zijn. Op de juridische borging hiervan in de Omgevingswet zal hierna worden ingegaan.



Het doel is echter om verder te gaan en een 'Laan van de Leefomgeving' op te zetten. Deze Laan van de Leefomgeving zou een centrale gegevensinfrastructuur moeten worden, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden. Op deze infrastructuur zijn naast de benodigde ICT-voorzieningen, zoals het OLO, ook 'informatiehuizen' aangesloten. Deze informatiehuizen

verzamelen vanuit verschillende domeinen (zoals water, lucht, bodem en natuur) gegevens over de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld door onderzoek en monitoring. De Laan van de Leefomgeving moet gebruikt kunnen worden door zowel de initiatiefnemer, belanghebbenden als het bevoegd gezag.

(Afbeelding: de informatiehuizen aan de Laan van de Leefomgeving, bron: 'Omgevingswet, het digitale stelsel' van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu)

Ter illustratie heeft het ministerie van I&M een videoanimatie 'De Laan van de Leefomgeving' gemaakt. Deze video is te bekijken op www.youtube.com/watch?v=QnykLqkDnii. U kunt hier zien hoe ondernemer Bert en ambtenaar Hans gebruik maken van de Laan van de Leefomgeving.

Vijf functies van een digitaal stelsel

In de memorie van toelichting worden vijf functies van het digitale stelsel omschreven:

1. Oriënteren en informeren

Een initiatiefnemer moet kunnen nagaan of zijn voorgenomen activiteit mogelijk is, of de activiteit vergunning- of meldingsplichtig is en welke algemene regels gelden.

Een initiatiefnemer wil daarnaast de voortgang van de behandeling van zijn aanvraag kunnen volgen. Ook belanghebbenden willen op de hoogte blijven en betrokken worden. Een geautomatiseerde attenderingsfunctie hoort hierbij.



2. Indienen

Initiatiefnemers en belanghebbenden moeten informatie kunnen verstrekken aan het bevoegd gezag. Hierbij kan worden gedacht aan vergunningaanvragen en het doen van een melding, maar ook aan het indienen van zienswijzen, bezwaar en beroep. Aandachtspunt hierbij is dat waar mogelijk binnen de overheid beschikbare informatie moet kunnen worden hergebruikt en dat initiatiefnemers niet telkens opnieuw dezelfde informatie moeten aanleveren bij de overheid.

3. Besluiten

De digitalisering moet het bevoegd gezag ondersteunen bij het nemen van besluiten. Hierbij kan worden gedacht aan het kunnen beschikken over door anderen uitgevoerde onderzoeken zodat hetzelfde onderzoek niet opnieuw hoeft te worden gedaan. Ook het eenvoudig kunnen vinden door de behandelend ambtenaar van regels, beleid, al in het verleden genomen besluiten (al verleende of geweigerde vergunningen) en nog lopende aanvragen en meldingen valt hieronder.

4. Gegevens inwinnen en beheren

Deze functie betreft het verzamelen, valideren en verwerken van gegevens over de fysieke leefomgeving. Hier is een taak weggelegd voor de eerdergenoemde informatiehuizen.

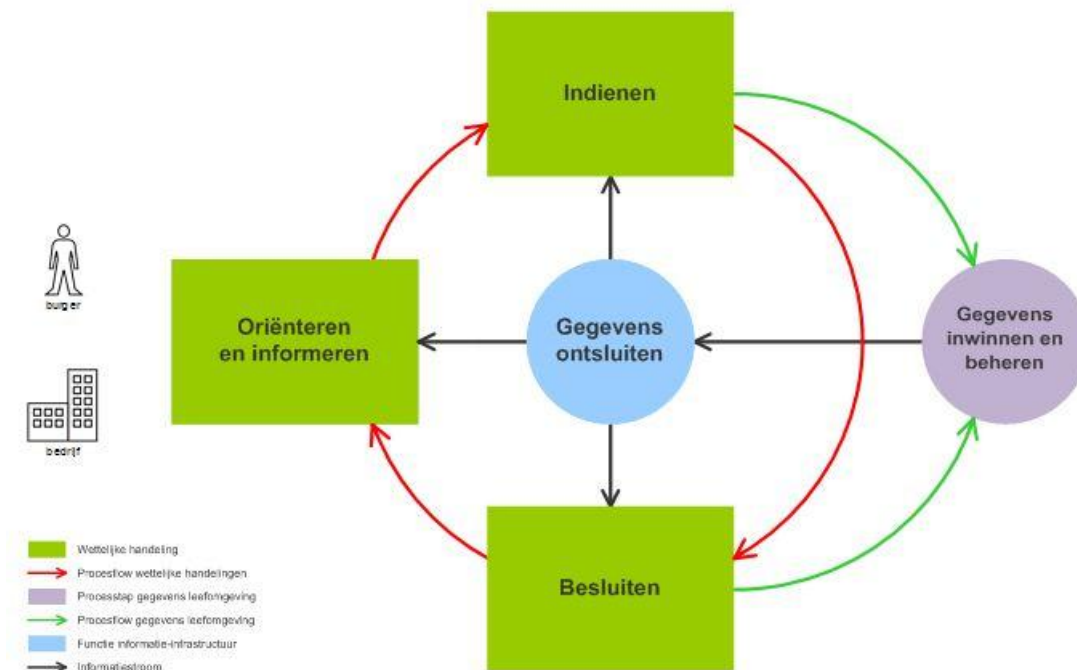
5. Gegevens ontsluiten

De (door de informatiehuizen) verzamelde gegevens worden ter beschikking gesteld aan de gebruikers via de Laan van de Leefomgeving. Om toegang te krijgen tot deze Laan worden afspraken gemaakt over de beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van de gegevens. Het streven is bovendien om naast wet- en regelgeving ook 'beslisbomen' te maken en ontsluiten. Deze beslisbomen zouden op een gebruikersvriendelijke manier inzicht moeten geven in wet- en regelgeving aan gebruikers.



Schematisch

Schematisch wordt het digitale stelsel als volgt weergegeven:



De regeling in de Omgevingswet

In de inleiding kwam al naar voren dat digitalisering in het bijzonder twee aspecten omvat, namelijk informatie-uitwisseling en de digitale beschikbaarheid van informatie. Deze aspecten zijn terug te vinden in hoofdstuk 16 en hoofdstuk 20 van de Omgevingswet.

Informatie-uitwisseling: uitbreiding van het OLO

Artikel 16.1 Omgevingswet bepaalt dat een aanvraag of een melding elektronisch kan, of zelfs moet, worden ingediend als dit bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Artikel 16.4 Omgevingswet bepaalt daarnaast dat er een landelijke voorziening is voor het indienen van een aanvraag en het doen van een melding. Dit is wat nu het Omgevingsloket Online (OLO) is. Beide bepalingen zullen worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling.

Digitale beschikbaarheid van informatie: uitbreiding van Ruimtelijkeplannen.nl

Bestuursorganen zullen bepaalde 'omgevingsdocumenten' digitaal beschikbaar moeten stellen. Omgevingsdocumenten zijn in ieder geval omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten, inclusief de daarbij behorende toelichting of onderbouwing (artikel 16.2). De fasering van de digitalisering wordt mogelijk gemaakt door bij algemene maatregel van bestuur nog andere besluiten en rechtsfiguren



aan te kunnen merken als omgevingsdocument. Dit geeft de tijd om nader onderzoek te doen naar bijvoorbeeld de technische mogelijkheden en privacyaspecten. Bij algemene maatregel van bestuur zullen, aldus de memorie van toelichting, ook worden aangewezen: het voorbereidingsbesluit, de instructie, de uitwerking van provinciale instructieregels, rijksinstructieregels en de voorkeursbeslissing. De mededeling over omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten zal misschien ook worden aangewezen. Het eindbeeld van de regering is dat alle besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet als omgevingsdocument zullen worden aangemerkt en dus digitaal beschikbaar worden gesteld.

Alle omgevingsdocumenten moeten de vorm van een elektronisch bestand hebben. Eenieder kan verzoeken een papieren afschrift te verkrijgen, maar voor het maken van dit afschrift mogen bestuursorganen wel kosten in rekening brengen.

Artikel 16.3 Omgevingswet bepaalt verder dat het bevoegd gezag een omgevingsdocument aan eenieder elektronisch beschikbaar moet stellen 'via de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.12'. Deze landelijke voorziening is nu (nog) Ruimtelijkeplannen.nl. Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over de kennisgeving en bekendmaking van een omgevingsdocument.

Verder blijkt uit de memorie van toelichting dat Ruimtelijkeplannen.nl niet alleen zal worden uitgebreid met extra documenten, maar ook dat er een historische functie zal worden opgenomen, zodat ook het omgevingsplan zoals dat op enig moment gold kan worden geraadpleegd.

De uitbreiding van Ruimtelijkeplannen.nl zal voor overheden tot gevolg hebben dat niet alleen nieuwe regelingen maar ook alle bestaande regelingen zullen moeten worden opgenomen. In de Invoeringswet Omgevingswet zal een termijn worden opgenomen waarbinnen aan de digitaliseringsverplichtingen moet zijn voldaan. Deze termijn is nog niet bekend.

Digitale beschikbaarheid van informatie: onderzoeksgegevens

Afdeling 20.2 Omgevingswet regelt ten slotte het gegevensbeheer en de toegang tot gegevens, waaronder omgevingsdocumenten. De Omgevingswet voorziet in een centraal artikel waarmee beschikbaarstelling kan worden voorgeschreven van alle gegevens uit monitoring door overheden, en andere gegevens over de fysieke leefomgeving. Ook kunnen vormvereisten worden gesteld, bijvoorbeeld het gebruik van bepaalde open standaarden voor documenten. Voor bepaalde



informatie is opname in een register wenselijk. Ook hiervoor biedt de Omgevingswet de wettelijke grondslag.

Afronding

Het is goed dat digitalisering een aandachtspunt is bij de totstandkoming van de Omgevingswet. De technische ontwikkelingen gaan snel. Een aandachtspunt voor de regeling in de Omgevingswet is dan ook dat deze flexibel genoeg moet zijn om deze ontwikkelingen mee te kunnen nemen.



Annemarie Drahmman

T: +31 20 546 06 04

E: annemarie.drahmann@stibbe.com



24 Grondexploitatie in de Omgevingswet, van moeten naar kunnen

Inleiding

Wie verwachtte dat de nieuwe Omgevingswet een splinternieuw systeem van grondexploitatie zou bevatten, komt bedrogen uit. Weliswaar beoogt het wetsvoorstel een gereedschapskist te bieden voor allerlei vormen van grondbeleid, de kenner van de Grondexploitatiewet uit 2008 zal toch veel vertrouwde figuren zien terugkeren. In deze bijdrage een kort overzicht van wat blijft, wat verandert en wat daarvan te vinden.

Een samenvatting: wat blijft, wat verandert?

Zoals gezegd, revolutie maakt de Omgevingswet niet als het om grondexploitatie gaat. Veel blijft hetzelfde, zo blijkt uit het volgende lijstje karakteristieken van hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel.

1. Voorrang van het private spoor (gronduitgifte, PPS of grondexploitatieovereenkomsten, zie artikel 12.4) is hoofdregel met het publiekrecht als vangnet tegen onwillige exploitanten en free-riders (MvT, p. 200). Deze voorrang is ook zichtbaar in de opbouw van artikel 12.1, waar in lid 2 eerst de grondexploitatieovereenkomst wordt genoemd en vervolgens in lid 3 het publiekrechtelijke instrumentarium. Die volgorde lijkt mij geen toeval.
2. Publiekrechtelijk kostenverhaal is in beginsel verplicht indien het verhaal van de gemeentelijke kosten niet anderszins is verzekerd (artikel 12.1 lid 3). Dit kostenverhaal vindt plaats door aan omgevingsvergunning of projectbesluit een betalingsvoorschrift te verbinden (artikel 12.8 lid 1), wederom, tenzij de exploitatiebijdrage anderszins is verzekerd (artikel 12.8 lid 2). Terzijde: de vergunning wordt daardoor tevens een betalingsbeschikking in de zin van titel 4.4 Awb, waarbij invordering bij dwangbevel mogelijk is (artikel 12.11 lid 2). Daarnaast gelden vergelijkbare sancties als onder de Wro (bouwstop en intrekking van de omgevingsvergunning, artikel 12.11 leden 1 en 3).
3. Aan de basis van het kostenverhaal staat nog steeds de exploitatieopzet (artikel 12.5 lid 1 sub b en 12.6 lid 1) met als fictie de volledige exploitatie (artikel 12.6 lid 2) van aangewezen exploitatiegebieden (artikel 12.2 lid 1). Dat betekent dat de problematiek van de



inbrengwaarden (dure taxaties) blijft voortbestaan, zij het dat het volgens de toelichting op de artikelen 12.5 en 12.6 de bedoeling is dat het Omgevingsbesluit de mogelijkheid zal bieden om bij uit te werken plannen zonder rechtstreekse bouwtitel te volstaan met globale ramingen (MvT, p. 537 en 538). Artikel 12.6 lid 4 biedt hiervoor de wettelijke basis. Tot slot vinden wij als basis van rechtmatig kostenverhaal de vertrouwde beginselen van profijt, toerekening en evenredigheid terug (artikel 12.6 lid 3; MvT, p. 201).

4. De regeling van de zogenaamde locatie-eisen vertoont eveneens een vertrouwd beeld. Deze eisen zijn facultatief (artikel 12.1 lid 4) en mogen betrekking hebben op de uit de Wro bekende onderwerpen: inrichtingseisen aan het bouw- en woonrijpmaken, het bepalen van een tijdvak of fasering, het definiëren van woningbouwcategorieën (waarbij volgens de toelichting met name gedacht wordt aan vrije kavels en sociale huur; MvT, p. 201) en het opleggen van administratieve verplichtingen (artikel 12.5 lid 3).

Aldus blijven de grondtrekken van hoofdstuk 6 van de Wro min of meer gelijk onder hoofdstuk 12 van de nieuwe Omgevingswet. Toch zijn er ook enkele opvallende aanpassingen te noteren. Dat mag ook wel, want, zo stelt de regering, 'de instrumenten moeten bruikbaar zijn voor groei- en krimpsituaties, voor uitleg of herstructurering, voor grootschalige en kleinschalige projecten, en voor actief grondbeleid, uitnodigingsplanologie, organische ontwikkeling en faciliterend grondbeleid' (MvT, p. 199).

1. Hoewel dit uit de tekst van het wetsvoorstel niet onmiddellijk zichtbaar is, beoogt de regering een beperking van de verplichting tot kostenverhaal. Dat zal moeten blijken uit het Omgevingsbesluit, dat niet alleen de lijst van kostenverhaalsplichtige bouwactiviteiten zal beperken (artikel 12.1 lid 1 sub a), maar deze plicht ook beperkt tot bouwactiviteiten met bepaalde typen kosten (artikel 12.1 lid 1 sub b). De toelichting suggereert dat de verhaalsplicht met name gericht zal zijn op het omslaan van de kosten van fysieke voorzieningen van openbaar nut bij nieuwbouw, een omvangrijke functiewijziging of uitbreiding van bestaande gebouwen (MvT, p. 200). Een beetje terug naar de exploitatieverordening van artikel 42 WRO, zou men kunnen denken, al noemt de toelichting als nieuwtje de verplichting om kosten van archeologisch onderzoek te verhalen (MvT p. 203). Verder beoogt de regering de kostenverhaalsplicht te beperken door een uitbreiding van de zogenaamde 'kruielgevallenlijst' in het Omgevingsbesluit (MvT, p. 203). Dit zijn de gevallen waarin het bevoegd gezag kan besluiten geen gebruik te maken van het publiekrechtelijke instrumentarium (artikel 12.1 lid 5). Of hier revolutionaire



ontwikkelingen te verwachten zijn, is de vraag, nu de toelichting op art 12.1 lid 5 vermeldt dat de huidige kruimelgevallenlijst van artikel 6.2.1a Bro in het nieuwe Omgevingsbesluit zal worden overgenomen (MvT, p. 535).

2. Om onnodige kosten te voorkomen en organische groei en uitnodigingsplanologie te stimuleren (MvT, p. 203) voorziet het wetsvoorstel in de zogenaamde 'doorschuifmogelijkheid'. Dit houdt in dat het bevoegd gezag afziet van het opnemen van exploitatieregels in het omgevingsplan en in plaats daarvan rechtstreeks exploitatievoorschriften verbindt aan een omgevingsvergunning voor bouwen, afwijken of aan een projectbesluit (artikel 12.3 lid 2). Helemaal nieuw is dit niet; sinds de inwerkingtreding van de 6e en 7e tranche van het uitvoeringsbesluit Crisis- en herstelwet (Chw), biedt het zogenaamde 'bestemmingsplan met bredere reikwijdte' deze mogelijkheid al. Het bevoegd gezag moet overigens de keuze voor het al dan niet doorschuiven al maken bij het opstellen van het omgevingsplan, en wel per exploitatiegebied (artikel 12.2 lid 2). Wordt vervolgens buiten een exploitatiegebied alsnog een aangewezen bouwactiviteit mogelijk gemaakt (met een omgevingsvergunning voor bouwen en afwijken), dan wordt die bouwlocatie alsnog tot exploitatiegebied gebombardeerd (artikel 12.5 lid 2). De grenzen daarvan mogen echter niet ruimer lopen dan die van de bouwlocatie zelf, hetgeen mogelijk alsnog tot verhaalsproblemen leidt, zo merkte ook de Raad van State op (nader rapport, p. 92)).
3. Bovenplanse verevening (thans mogelijk via de structuurvisie) verdwijnt, want in de praktijk gaat het volgens de regering toch vrijwel altijd om bovenwijkse kosten. Die kosten kunnen ook zonder bovenplanse verevening worden verhaald. Bovendien moet dat kostenverhaal geschieden volgens de drie beginselen van profijt, toerekening en evenredigheid (MvT, p. 203).
4. De regering onderkent dat bij verliesgevende projecten inzet van het kostenverhaalsinstrumentarium doorgaans geen zin heeft, vanwege het al genoemde profijtbeginsel (MvT p. 201, 203). Als oplossing draagt het wetsvoorstel een nieuwe bevoegdheid aan. Het bevoegd gezag kan een aanvraag om een omgevingsvergunning afwijzen als er – kort samengevat – sprake is van een exploitatietekort. Deze bevoegdheid betekent een forse inbreuk op het limitatief-imperatieve stelsel van artikel 44 Woningwet (oud) dat in artikel 2.10 Wabo goeddeels is gehandhaafd. De Raad van State is ook kritisch. Hij vraagt zich af of een ruime toepassing van deze bepaling niet op gespannen



voet met de rechtszekerheid staat. Verder constateert hij dat de positie van de gemeenten in dezen sterker wordt. Tussen de regels door zou men in de opmerkingen van de Raad van State zelfs de waarschuwing kunnen lezen dat de bevoegdheid zich leent voor misbruik in de vorm van zogenaamde 'betaalplanologie'. In reactie hierop heeft de regering aangegeven de toelichting te verduidelijken (nader rapport, p. 104) doch deze verduidelijking stelt niet geheel gerust. De toelichting vermeldt nu: 'Als de aanvrager bereid is om het uit de concept exploitatieopzet voortvloeiende tekort voor zijn rekening te nemen of dat voor te financieren in afwachting van exploitatiebijdrages van andere eigenaren, kan het tekort als gedekt worden beschouwd en is er geen aanleiding voor het bevoegd gezag de vergunning om de in deze bepaling bedoelde reden te weigeren' (MvT, p. 498). Tussen deze passage en betaalplanologie is de lijn dun. De bepaling stond overigens oorspronkelijk in hoofdstuk 12 (artikel 12.1 lid 4) maar is op advies van de Raad van State ondergebracht in artikel 5.19 lid 2, bij de andere weigeringsgronden (nader rapport, p. 93). Onduidelijk is verder nog wat rechtens geldt als de gemeente zelf een omgevingsplan in procedure brengt dat verlieslatend is, maar wel verhaalsplichtig is op grond van hoofdstuk 12. Wellicht zal het Omgevingsbesluit een vrijstelling voor dat geval bevatten.

5. Nieuw is dat het publiekrechtelijk kostenverhaal niet langer geschiedt door het opstellen van een exploitatieplan, gekoppeld aan bestemmingsplan, maar door het opnemen van exploitatieregels in het omgevingsplan zelf (artikel 12.2 lid 1). Deze verandering doet enigszins cosmetisch aan, maar lost wel wat puzzels in de rechtsbescherming op (wat betekent de (partiële) vernietiging van een bestemmingsplan voor het daaraan gekoppelde exploitatieplan en vice versa). Volgens de regering versterkt deze integratie tevens de functie van exploitatieregels als onteigeningsgrondslag.

Balans

Hoewel de wijzigingen ten opzichte van de (in hoofdstuk 6 van de Wro opgenomen) Grondexploitatiewet beperkt zijn, verdient het wetsvoorstel lof daar waar pogingen zijn gedaan de knellende jas van het verplichte kostenverhaal wat ruimer te snijden. Dit geeft meer ruimte voor maatwerk en dat is ook nodig, gezien de variëteit aan ontwikkelingsvormen waarin de Omgevingswet zal voorzien. Een neveneffect, dat overigens de gehele Omgevingswet kenmerkt, is een afname van de rechtszekerheid voor grondeigenaren en exploitanten. Gemeenten kunnen in hun omgevingsplannen volstaan met een globale vormgeving van het publiekrechtelijk kostenverhaalsinstrumentarium en de daadwerkelijke concretisering uitstellen tot het moment van vergunningverlening. Ook kunnen zij bij een exploitatietekort medewerking weigeren. Dit alles



hoeft geen probleem te zijn als het overleg tussen grondeigenaren, exploitanten en de gemeente constructief verloopt, maar bij onenigheid lijkt de macht van de gemeenten onder vigeur van de Omgevingswet aanzienlijk toegenomen. Dat kan niet alleen schadelijk zijn voor de betrokken burgers, maar uiteindelijk ook voor de gemeenten zelf, omdat haar machtspositie kan leiden tot koudwatervrees bij initiatiefnemers, juist daar waar de ontwikkelingen toch al zo moeilijk van de grond komen. Als het wetsvoorstel in deze vorm de eindstreep haalt, zal dit mijns inziens prudent optreden vereisen van gemeenten die een vastgelopen grondexploitatie vlot willen trekken.

Opmerkelijk is dat enkele instrumenten uit de 6e en 7e tranche van het Uitvoeringsbesluit Chw (bestemmingsplan met bredere reikwijdte) niet in het wetsvoorstel zijn terug te vinden, terwijl blijkens de toelichting op deze tranches uitdrukkelijk is bedoeld te anticiperen op de Omgevingswet. Zo wordt bij het omgevingsplan de uitvoerbaarheidstoets gehandhaafd (MvT, p. 153) en de keuzemogelijkheid van het bevoegd gezag om bovenplanse voorzieningen zelf te bekostigen is in het wetsvoorstel niet onmiddellijk terug te vinden.

Twee problemen lost het wetsvoorstel mijns inziens niet op. Een kenmerk van uitnodigingsplanologie en organische groei is dat aan het begin van de rit nog geen duidelijk eindbeeld beschikbaar is. Soms is onzeker of bepaalde functies gerealiseerd zullen worden en zelfs kan het onzeker zijn om welke functies het zal gaan en of deze profijtelijk zullen zijn. Bij een dergelijke stapsgewijze invulling van een locatie zijn investeringen in een vroeg stadium vaak onvermijdelijk (bijvoorbeeld een ontsluitingsweg), terwijl nog lang niet duidelijk is of en in welke mate en ten laste van welke grondeigenaren kostenverhaal kan plaatsvinden. Het tweede probleem hangt hiermee samen. Hoe moet een gemeente de kosten evenredig verdelen over de percelen die profijt hebben van voorzieningen van openbaar nut, als nog niet duidelijk is welke percelen in welke mate profijt zullen hebben? Met name bij organische groei is dit pas aan het eind van de ontwikkeling duidelijk, maar dat kan soms wel 10 tot 20 jaar duren. Op dit punt zal nog heel wat creativiteit van gemeenten en hun adviseurs worden gevraagd. De ervaringen die nu al worden opgedaan met het bestemmingsplan met bredere reikwijdte zouden in dit verband nuttig kunnen zijn, met de kanttekening dat dit bestemmingsplan een looptijd kent van 20 jaar en relevante ervaringen dus mogelijk nog jaren op zich doen wachten.



Tijn Kortmann
T: +31 20 546 04 12
E: tijn.kortmann@stibbe.com



Praktijkgroep Bestuursrecht

De Praktijkgroep Bestuursrecht is met 25 advocaten één van de grootste praktijkgroepen van Nederland. Wij bieden *tailor made* oplossingen voor uiteenlopende en complexe projecten.

De praktijkgroep heeft uitgebreide expertise op het gebied van het omgevingsrecht. Wij adviseren, onderhandelen en procederen namens bedrijven en overheidsinstanties over zaken variërend van geluidsoverlast tot natuurbehoud. Ook zijn wij nauw betrokken bij complexe projecten in duurzame energie, zoals grootschalige windparken. Voorts zijn wij actief op alle aspecten van projectontwikkeling, vergunningsaanvragen, grootschalige infrastructuurovereenkomsten, monumentenbehoud en nadeelcompensatie. De Europese dimensie van het omgevings- en milieurecht is steeds belangrijker. Via ons kantoor in Brussel en ons wereldwijde netwerk, zijn wij in staat om grensoverschrijdende oplossingen te creëren.

De specialisaties binnen de Praktijkgroep Bestuursrecht zijn zeer divers, en omvatten onder andere:

Algemeen bestuursrecht

- bestuursprocesrecht;
- overheidscontracten en convenanten;
- overheidsaansprakelijkheid (nadeelcompensatie en schadevergoeding);
- openbaarheid van bestuur;
- subsidies;
- toezicht en handhaving;
- staatssteun;
- Europees recht (EU en EVRM)

Omgevingsrecht

- ruimtelijk ordeningsrecht;
- milieurecht;
- natuurbeschermingsrecht;
- waterstaatsrecht;
- projectontwikkeling;
- publiek private samenwerkingen, inclusief het aanbestedingsrecht;
- onteigeningsrecht;
- energierecht, zoals de bouw van windparken;
- emissiehandel

Bijzonder bestuursrecht

- onderwijsrecht;
- openbaar vervoer (Wp2000);
- telecommunicatie;
- economisch en financieel bestuursrecht;
- mediarecht;
- volkshuisvestingsrecht (woningcorporaties);
- gemeenterecht (herindelingen);
- waterschapsrecht;
- parlementaire enquêterecht



Stibbe Blog

De Praktijkgroep Bestuursrecht heeft sinds 1 oktober 2013 een blog. Hier delen de advocaten van de praktijkgroep juridische actualiteiten met u. U kunt er samenvattingen en analyses van recente uitspraken en wetswijzigingen over zowel omgevingsrecht als algemeen bestuursrecht vinden.

U kunt de berichten vinden op www.stibbeblog.nl. U kunt de berichten ook volgen door een RSS-feed aan te maken of door u aan te melden voor onze maandelijkse nieuwsbrief op www.stibbe.com/en/news/subscribetonewsletter.

Stibbe Blog

Welcome to the official blog of Stibbe covering topics on Environment & Planning and Public law

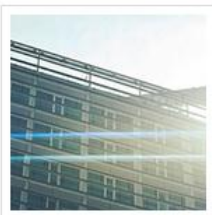


[Home](#) [Environment and Planning](#) [Public law](#) [Contributors](#) [About Stibbe](#)

Search

Aandeelhouder nu ook rechtstreeks belanghebbende ex artikel 1:2 Awb?

Gepubliceerd op [28/01/2015](#)



Op 17 december 2014 deed de Afdeling een uitspraak over het belanghebbendebegrip die opmerkelijk is. De gemeente Amsterdam werd daarin als belanghebbende aangemerkt in haar hoedanigheid van enig aandeelhouder van het Havenbedrijf Amsterdam. Zou dit een nieuwe loot zijn aan de boom van het leerstuk van de "parallele belangen" waarmee de Afdeling de niet-ontvankelijkheid van afgeleid-belanghebbenden heeft ingeperkt? Het ging ... [Lees verder](#)

Category: [Environment and Planning](#), [Public law](#) | Contributor(s): [Tijn Kortmann](#)

Actuele bestuursrechtelijke wetgeving met overzicht wijzigingen nu beschikbaar

Gepubliceerd op [28/01/2015](#)



In 2014 zijn er weer veel wetten gewijzigd. Dit heeft tot gevolg dat veel wettenbundels gedateerde wetteksten bevatten. Dit is niet alleen onhandig, maar vormt ook een juridisch risico. Om deze reden hebben wij een pdf gemaakt

CATEGORIES

- Compliance and Sanctions
- Environment and Planning
- Public law

RECENT POSTS

- Aandeelhouder nu ook rechtstreeks belanghebbende ex artikel 1:2 Awb?
- Actuele bestuursrechtelijke wetgeving met overzicht wijzigingen nu beschikbaar
- Tailormade regelgeving voor windturbineparken op de Noordzee
- Experimenteren met de lokale democratie
- Geen fatale termijn voor betwisting van een invorderingsbeschikking hangende een procedure

RSS FEEDS

Algemeen
[Environment and Planning](#)
[Public Law](#)

NIEUWSBRIEF

U kunt zich [hier](#) abonneren op onze maandelijkse nieuwsbrief.



Website parlementaire geschiedenis Omgevingswet

Stibbe heeft een website ontwikkeld waarop de parlementaire geschiedenis van de nieuwe Omgevingswet (artikelsgewijs) wordt bijgehouden. Zie hiervoor www.pgomgevingswet.nl.

Stibbe **Parlementaire geschiedenis Omgevingswet**

Home | Wet(svoorstel) per artikel | Documenten | Nieuws Aanmelden Nieuwsbrief

Stibbe Parlementaire geschiedenis Omgevingswet Laatst bijgewerkt op 16 december 2014

Op 17 juni 2014 is het wetsvoorstel voor de Omgevingswet bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel wil een fundament bieden voor bundeling van het omgevingsrecht in één Omgevingswet zoals de Algemene wet bestuursrecht dat heeft gedaan voor het algemene bestuursrecht. De voorgestelde Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures.

Stibbe volgt dit wetsvoorstel op de voet en heeft hiervoor deze website opgezet.

Op deze website wordt per artikel de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet systematisch gerangschikt en ontsloten. Zo worden de gevolgen van het wetsvoorstel op een duidelijke wijze voor u inzichtelijk gemaakt. Zodra zich nieuwe ontwikkelingen voordoen, worden deze hier gemeld. Daarnaast worden de Kamerstukken over dit wetsvoorstel op deze website gepubliceerd.

Op 17 juni 2014 zijn de volgende stukken bij de Tweede Kamer ingediend:

- Voorstel van wet
- Memorie van toelichting
- Advies Raad van State en nader rapport

Daarnaast hebben wij voor u compares gemaakt van verschillende hoofdstukken, waarin u de verschillen tussen het ingediende wetsvoorstel en de toetsversie in één oogopslag kunt zien. Deze toetsversie was door de Minister van IenM in februari 2013 gepubliceerd en was de eerste, op alle onderdelen uitgeschreven concept-wetstekst met memorie van toelichting van de Omgevingswet.

Vanaf 1 oktober 2014 zal de praktijkgroep bestuursrecht een serie blogberichten over de Omgevingswet publiceren. Hierbij zullen verschillende onderdelen van de wet kort worden beschreven. De blogs zijn te lezen op www.stibbeblog.nl en op de documentenpagina.

Nieuws

- 15 december 2014 De laatste blog (Grondexploitatie in de Omgevingswet, van moeten naar kunnen) in een serie over de Omgevingswet is verschenen. Een overzicht van alle blogberichten kunt u vinden op www.stibbeblog.nl en de documentenpagina.
- 30 oktober 2014 De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer heeft het verslag vastgesteld.
- 1 oktober 2014 Brief van de minister met de planning regelgeving stelselherziening Omgevingsrecht.
- 1 oktober 2014 De eerste blog (De Omgevingswet; waarom ook weer en hoe verder?) in een serie over de Omgevingswet is verschenen. Tot het einde van het jaar kunt u meer blogs over de Omgevingswet lezen op www.stibbeblog.nl. Een overzicht van alle blogberichten kunt u ook vinden op de documentenpagina.

[meer nieuws](#)

Contactpersonen

	Aldert ten Veen +31 20 546 02 53 E-mail
	Jan Reinier van Angeren +31 20 546 01 95 E-mail
	Tom Barkhuysen +31 20 546 03 90 E-mail
	Tijn Kortmann +31 20 546 04 12 E-mail
	David Orobio de Castro +31 20 546 01 65 E-mail

Reageren

Voor meer informatie of bij vragen kunt u terecht bij de hierboven genoemde contactpersonen of stuur een e-mail naar pgomgevingswet@stibbe.com

Stibbe kantoren

www.stibbe.com

Amsterdam

Stibbetoren
Strawinskylaan 2001
1077 ZZ Amsterdam
The Netherlands
T +31 20 546 06 06
F +31 20 546 01 23
info@stibbe.nl

Brussel

Central Plaza
Loksumstraat 25
BE-1000 Brussels
Belgium
T +32 2 533 52 11
F +32 2 533 52 12
info@stibbe.be

Luxemburg

Rue Jean Monnet 6
2180 Luxembourg
Grand Duchy of
Luxembourg
T +352 26 61 81
F +352 26 61 82
info@stibbe.lu

Dubai

Dubai International
Financial Centre
Gate Village 10
Level 3 Unit 12
P.O. Box 506912
Dubai UAE
T +971 4 401 92 45
F +971 4 401 99 91

Hong Kong

Hutchison House
10/F, Suite 1008-1009
10 Harcourt Road
Central
Hong Kong
T +852 2537 0931
F +852 2537 0939

Londen

Exchange House
Primrose Street
London EC2A 2ST
United Kingdom
T +44 20 74 66 63 00
F +44 20 74 66 63 11

New York

489 Fifth Avenue,
32nd floor
New York, NY 10017
USA
T +1 212 972 40 00
F +1 212 972 49 29