6. ALGEMEEN DEEL VAN DE NOTA VAN TOELICHTING

Dit is de consultatieversie van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De totale consultatieversie bestaat uit zes onderdelen:

1. Een geconsolideerde versie van het Bal (d.w.z. de aanvullingen/aanpassingen zijn in de dit besluit met behulp van revisies aangegeven) plus artikelsgewijze toelichting;
2. Een geconsolideerde versie van het Bbl plus artikelsgewijze toelichting;
3. Een geconsolideerde versie van het Bkl plus artikelsgewijze toelichting;
4. Een geconsolideerde versie van het Ob plus artikelsgewijze toelichting;
5. Het deel van het Ib dat bestaat uit wijziging/intrekking van besluiten, de bruidsschat en het overgangsrecht plus artikelsgewijze toelichting;
6. Het algemeen deel van de nota van toelichting.

Dit onderdeel van het Invoeringsbesluit Omgevingswet bevat het algemeen deel van de nota van toelichting. Een aantal inhoudelijke onderwerpen bevindt zich nog in afstemming. Dit wordt ook zichtbaar gemaakt door voetnoten.

De aanvullingen van de basisbesluiten (delen 1 tot en met 4) en het deel van het Ib dat uit wijziging/intrekking van besluiten, de bruidsschat en het overgangsrecht bestaat (deel 5) bevinden zich niet in dit document.

Nota van toelichting

I Algemeen

Samenvatting 8
1 Inleiding en aanleiding 11
1.1 Inleiding 11
1.2 Aanleiding stelselherziening 11
1.3 Inhoud van het Invoeringsbesluit Omgevingswet 12
1.4 Verhouding tot andere regelgeving 17
1.4.1 Het Invoeringsbesluit binnen het brede wetgevingstraject 17
1.4.2 Verhouding tot nu geldende regelgeving 18
1.4.3 Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen 18
1.5 Medebetrokkenheid 19
1.6 Leeswijzer 19
2 Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving 20
2.1 Inleiding 20
2.2 Overzicht aanpassingen van het Besluit activiteiten leefomgeving 20
2.2.1 Uitwerking van artikelen in de wet die nog niet waren opgenomen. 20
2.2.2 Tot stand brengen van verbeteringen en corrigeren van enkele onvolkomenheden 21
2.2.3 Uitgangspunten bij het inbouwen van regels in het Besluit activiteiten leefomgeving 21
2.3 Kleine en middelgrote stookinstallaties 23
2.3.1 Wijzigingen 25
2.3.2 Effecten 25
2.4 Gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden en bij teelt van gewassen in de openlucht .. 25
2.4.1 Wijzigingen 26
2.4.2 Effecten 26
2.5 Lozingen vanuit glastuinbouwbedrijven 26
2.5.1 Wijzigingen 27
2.5.2 Effecten 27
2.6 Beperkingengebiedactiviteiten rond spoorwegen 27
2.6.1 Wijzigingen 28
2.6.2 Effecten 28

2.7 Regels die verband houden met de richtlijn energie-efficiëntie 28
2.7.1 Wijzigingen 29
2.7.2 Effecten 29
2.8 Regels over omgaan met geuremissie bij innovatieve stalsystemen 29
2.8.1 Wijzigingen 30
2.8.2 Effecten 30
2.9 Regels die verband houden met aanpassing van het begrip beperkingengebiedactiviteit 30
2.9.1 Wijzigingen 30
2.9.2 Effecten 31
2.10 Vergunningplicht vanwege de mer-beoordeling 31
2.10.1 Wijzigingen 33
2.10.2 Effecten 33
2.11 Beperkte verschuiving van vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten naar decentrale regels 33
2.11.1 Wijzigingen 34
2.11.2 Effecten 34
3 Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving 35
3.1 Inleiding 35
3.2 Uitwerking vergunningplichten voor het bouwen in het nieuwe stelsel .. 35
3.2.1 De vergunningplicht met het oog op de regels voor technische bouwkwaliteit (Besluit bouwwerken leefomgeving) 35
3.2.2 De vergunningplicht met het oog op de regels uit het omgevingsplan 36
3.3 Overige belangrijke wijzigingen voor het Besluit bouwwerken leefomgeving 41
3.4 Wijzigingen 41
3.5 Effecten 42
4 Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving 43
4.1 Inleiding 43
4.2 Spoorwegemplacementen 43
4.3 Mijnbouwlocatieactiviteit en mijnbouwwerken in en om Waddengebied 45
4.4 Omgevingswaarden veiligheid van primaire waterkeringen 47
4.4.1 Inleiding 47
4.4.2 Vormgeving van de omgevingswaarde 49

4.4.3 Onderbouwing van de omgevingswaarden 52
4.4.4 Monitoring van de omgevingswaarde en de signaleringsparameter. 53
4.4.5 Programmaplicht bij dreigende overschrijding van de omgevingswaarde 54
4.4.6 Wijzigingen 54
4.4.7 Effecten 55
4.5 Omgevingswaarden veiligheid andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk 55
4.5.1 Inleiding 55
4.5.2 Uitwerking 56
4.5.3 Wijzigingen 57
4.5.4 Effecten 58
4.6 Omgevingswaarden SO_2 en NO_x voor grote natuurgebieden 58
4.7 Omgevingswaarden nec-plafonds 58
4.7.1 Inleiding 58
4.7.2 Emissieverbintenissen als omgevingswaarden 59
4.7.3 Invulling verplicht programma en actualisatieplicht 63
4.7.4 Monitoring, emissie-inventarisaties en rapportageverplichtingen als gevolg van de herziene richtlijn 63
4.7.5 Wijzigingen 64
4.7.6 Effecten 64
4.8 Luchthavens 64
4.9 Waddenzee en Waddengebied 65
4.9.1 Inleiding en achtergrond 65
4.9.2 Inhoud van de regeling 67
4.9.3 Wijzigingen 68
4.9.4 Effecten 69
4.10 Ladder voor duurzame verstedelijking 69
4.10.1 Inleiding en achtergrond 69
4.10.2 Werking van de ladder in het nieuwe stelsel 70
4.10.3 Reikwijdte van het onderzoek 71
4.10.4 Wijzigingen 73
4.10.5 Effecten 73
4.11 Landelijke fiets- en wandelroutes (routenetwerken) 73

4.11.1 Inleiding en achtergrond ... 73
4.11.2 Inhoud van de instructieregel voor routenetwerken ... 74
4.11.3 Wijzigingen ... 75
4.11.4 Effecten ... 75
4.12 Beoordeling en inpassing omgevingsplanactiviteit ... 75
4.12.1 Beoordelingsregels ... 75
4.12.2 Inpassing omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit in omgevingsplan ... 77
4.12.3 Wijzigingen ... 80
4.12.4 Effecten ... 80
4.13 Monitoring en gegevensverzameling waterkwaliteit ... 81
4.13.1 Inleiding en Achtergrond ... 81
4.13.2 Monitoringsprogramma ... 81
4.13.3 Wijzigingen ... 82
4.13.4 Effecten ... 82
4.14 Specifiek overgangsrecht Besluit kwaliteit leefomgeving ... 82
5 Aanvullingen en wijzigingen van het Omgevingsbesluit ... 87
5.1 Inleiding ... 87
5.2 Reikwijdte omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening ... 87
5.2.1 Inleiding ... 87
5.2.2 Grondslag voor de afbakening ... 87
5.2.3 Nadere afbakening van de reikwijdte van decentrale regels ... 88
5.2.4 Aanleiding voor de afbakening ... 89
5.2.5 Hoofdlijnen van de regeling ... 90
5.2.6 Wijzigingen ... 91
5.2.7 Effecten ... 91
5.3 Aanwijzing en begrenzing van beperkingengebieden ... 91
5.4 Financiële bepalingen ... 93
5.4.1 Inleiding ... 93
5.4.2 Activiteiten waarvoor financiële zekerheid verplicht is ... 93
5.4.3 Wijzigingen ... 94
5.4.4 Effecten ... 94
5.5 Procedures ... 94

5.5.1 Verdeling van verantwoordelijkheden met artikel 5.37a van de wet 95
5.6 Milieueffectrapportage 96
5.6.1 Inleiding 96
5.6.2 Aanpassingen als gevolg van de wijzigingsrichtlijn mer 97
5.6.3 Overige aanpassingen milieueffectrapportage 100
5.6.4 Wijzigingen 100
5.6.5 Effecten 100
5.7 OCW-schadebeoordelingscommissie archeologische rijksmonumenten 100
5.7.1 Inleiding 100
5.7.2 Werkzaamheden commissie 101
5.7.3 Wijzigingen 102
5.7.4 Effecten 102
5.8 Vergunningverlening, toezicht en handhaving 102
5.8.1 Inleiding 102
5.8.2 Bestuursrechtelijke handhaving van gedoogplichten 102
5.8.3 Omzetting Besluit verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving 102
5.8.4 Omzetting Seveso-richtlijn 105
5.8.5 Wijzigingen 106
5.8.6 Effecten 106
5.9 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) 106
5.9.1 Inleiding 106
5.9.2 Ontsluiten van informatie 107
5.9.3 Loketfunctie 109
5.9.4 De bescherming van persoons- en vertrouwelijke gegevens in de landelijke voorziening 111
5.9.5 Overgang van bestaande voorzieningen naar het DSO 116
5.9.6 Wijzigingen 118
5.9.7 Effecten 118
6 Hoofdlijnen van het overgangsrecht 120
6.1 Inleiding 120
6.2 Uitgangspunten overgangsrecht 120
6.3 Opbouw en indeling regels overgangsrecht 121
6.4 Verhouding regulier overgangsrecht tot de bruidsschat 122

7 De bruidsschat 124
7.1 Inleiding 124
7.2 Welke rijksregels vervallen? 125
7.3 Nieuw deel en tijdelijk deel 128
7.4 Gelijkwaardige regels 129
7.5 Verhouding bruidsschat en algemene maatregelen van bestuur 130
7.6 Relatie bruidsschat en ander overgangsrecht 132
7.7 Wijzigingen 132
7.8 Effecten 133
8 Effecten 134
8.1 Inleiding 134
9 Totstandkoming besluit en consultatie 135
9.1 Totstandkoming besluit 135
9.2 Consultatie 135
9.3 Parlementaire behandeling 135
10 Invoering 136
11 Implementatietabellen 138

Samenvatting

Sinds enkele jaren wordt gewerkt aan de vernieuwing van het stelsel van het omgevingsrecht. Met de aanvaarding van de Omgevingswet (hierna: de wet) door de Tweede en Eerste Kamer is een belangrijke stap gezet op weg naar een nieuw stelsel van omgevingswetgeving. Ook de publicatie van de vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's)[1] van de wet brengt de invoering van een nieuw stelsel van omgevingsrecht dichterbij.

Voor de invoering is ook een zogenoemd invoeringsspoor nodig, met name voor het regelen van een zorgvuldige en soepele overgang naar het nieuwe stelsel. Dat gebeurt via een Invoeringswet, een Invoeringsbesluit en een Invoeringsregeling. Recent is het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet aan de Tweede Kamer aangeboden.[2] Dit Invoeringsbesluit Omgevingswet (hierna: dit besluit) bevat drie hoofdgroepen van regels:

- een deel regelt het overgangsrecht;
- een deel wijzigt andere AMvB's of trekt deze in; en
- een deel wijzigt de vier AMvB's van de wet of vult deze aan.

De inhoud van dit besluit is ook verbeeld in onderstaande figuur 0.1.

Figuur 0.1: Infographic van het Invoeringsbesluit Omgevingswet

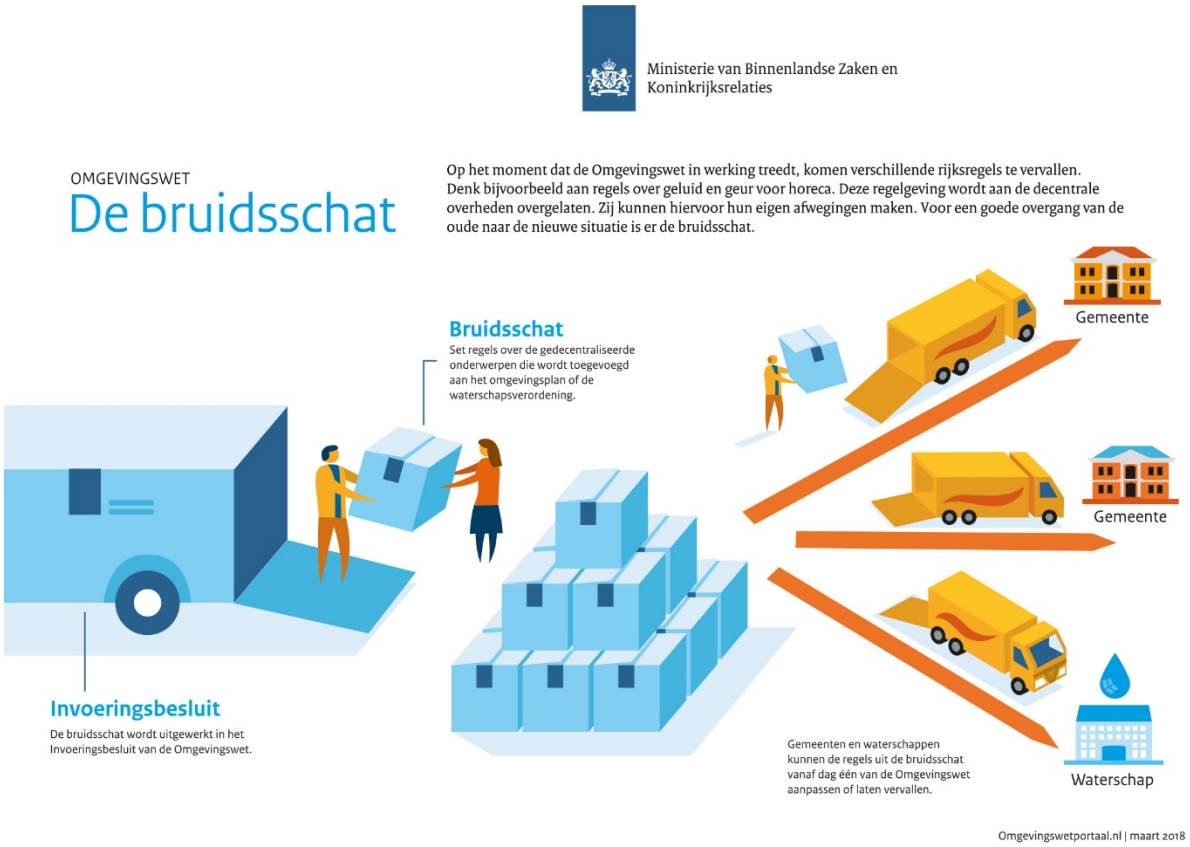
Overgangsrecht

Het meeste overgangsrecht is al geregeld bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. In dit besluit is het overgangsrecht opgenomen dat aanvullend nodig is voor de vier AMvB's. De voorgestelde regels voor het overgangsrecht zijn opgesteld vanuit de zes uitgangspunten die ook bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet zijn gehanteerd: politiek-bestuurlijk draagvlak, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, eenvoudig, 'uniform, tenzij' en snelle invoering. De belangrijkste

[1] De vier AMvB's van de wet zijn het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.
[2] Kamerstukken 34986

onderdelen van het overgangsrecht die dit besluit regelt, betreffen enkele onderwerpen die voornamelijk op het niveau van AMvB zijn geregeld, zoals meldingen, kennisgevingen, gelijkwaardige maatregelen en maatwerkvoorschriften.

Een bijzondere categorie overgangsrecht is de zogenoemde 'bruidsschat'.[3] Dit is een set regels over onderwerpen die onder de wet overgaan van het Rijk naar decentrale overheden. De inhoud van de regels wordt automatisch, van rechtswege, met dit besluit ingevoegd in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Hiermee wordt een rechtsvacuüm voorkomen. Voor de provincies is geen bruidsschat nodig, omdat zij zelf hun omgevingsverordeningen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet vaststellen. Gemeenten en waterschappen kunnen vanaf dag één van de stelselherziening de regels van de bruidsschat, voorzover instructieregels daaraan niet in de weg staan, aanpassen of laten vervallen. In onderstaande figuur 0.2 is de bruidsschat verbeeld:



Figuur 0.2: Infographic van de bruidsschat

Intrekken en wijzigingen van andere AMvB's

In totaal worden 35 AMvB's ingetrokken en 40 AMvB's gewijzigd.

De AMvB's die worden ingetrokken, zijn opgegaan in de Omgevingswet of in de vier AMvB's. Voorbeelden van AMvB's die in zijn geheel worden ingetrokken, zijn het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit 2012 en het Besluit ruimtelijke ordening.

Een groot aantal AMvB's wordt gewijzigd om ze te laten aansluiten op de Omgevingswet en de vier AMvB's. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijziging van een andere AMvB om te voorkomen dat deze verwijst naar instrumenten die niet meer bestaan of om een gedeeltelijke intrekking van een

[3] De bruidsschat is al kort toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, zie paragraaf 5.2.3 en paragraaf 5.2.5.

AMvB. Voorbeelden van nu nog geldende AMvB's die worden gewijzigd, zijn het Waterbesluit, het Vuurwerkbesluit en het Besluit Erfgoedwet archeologie.

Aanvullingen en wijzigingen van de vier AMvB's van de wet

De aanvullingen en wijzigingen van de vier AMvB's van de wet vallen uiteen in drie delen.

Een eerste deel betreft de uitwerking van artikelen in de wet die het stellen van regels bij AMvB vereisen, maar die nog niet in de vier AMvB's zijn opgenomen. De redenen dat de uitwerking niet eerder is opgenomen zijn tweeledig. Allereerst komt dat omdat wijzigingen in het bestaand recht, bijvoorbeeld als gevolg van implementatie van EU-richtlijnen, nog niet waren afgerond of moesten wachten op lopende evaluaties op het moment dat de AMvB's in procedure werden gebracht. De tweede reden is dat de uitwerking moet wachten op wijzigingen in de wet die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Voorbeelden van onderwerpen die moesten wachten op wijzigingen van bestaand recht, zijn de omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen en de regels over kleine en middelgrote stookinstallaties. Voorbeelden van onderwerpen die een uitwerking zijn van wijzigingen van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet zijn de uitwerking van de vergunningplichten voor de bouwactiviteit en het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Het tweede deel van de aanvullingen komt voort uit de parlementaire behandeling van de vier AMvB's[4] [5]. Het gaat daarbij om de motie Ronnes[6] over landelijke fiets- en wandelroutes.

Het derde deel bestaat uit verbeteringen en correcties van enkele onvolkomenheden. Deels zijn deze wijzigingen inhoudelijk van aard, deels technisch.

[4] Het ontwerp van die voorgenomen besluiten is op 1 juli 2016 aan beide kamers der Staten-Generaal voorgelegd (Kamerstukken II 2015/16, 33118, nr. 31).
[5] Dit besluit wordt mogelijk ook nog aangevuld als gevolg van de parlementaire behandeling van het Invoeringsbesluit zelf. De voorhang en behandeling vindt plaats na de consultatie.
[6] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr.67.

1 Inleiding en aanleiding

1.1 Inleiding

Dit besluit vormt samen met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de voorziene Invoeringsregeling Omgevingsregeling het zogenaamde invoeringsspoor van de Omgevingswet (hierna: de wet). Het invoeringsspoor zorgt voor een zorgvuldige en soepele overgang van bestaande regelgeving van naar de regelgeving van het nieuwe stelsel. Om dit doel te bereiken omvat dit besluit drie hoofdgroepen van regels:

- een deel regelt het overgangsrecht, inclusief de 'bruidsschat', een set regels over onderwerpen die overgaat van het Rijk naar decentrale overheden;[7]
- een deel wijzigt andere AMvB's of trekt deze in; en
- een deel wijzigt de vier AMvB's[8] van de wet of vult deze aan

Omdat de vier AMvB's van de wet op veel onderdelen vernieuwingen aanbrengen, is het noodzakelijk om ook daarop toegesneden overgangsrechtelijke voorzieningen te treffen. Dit geldt in het bijzonder voor het overgangsrecht voor de onderwerpen waarvoor de rijksregels vervallen en waarvoor de decentrale overheden zelf lokale regels gaan stellen; de bruidsschat.

In dit besluit worden de andere AMvB's die in zijn geheel of gedeeltelijk opgaan in het stelsel van de Omgevingswet gewijzigd of ingetrokken. Ook enkele AMvB's die niet opgaan in het stelsel van de Omgevingswet worden gewijzigd voor een goede aansluiting op de Omgevingswet. Deze AMvB's zijn in alfabetische volgorde opgenomen.

Bij de aanvullingen van de vier AMvB's van de wet gaat het onder andere om onderwerpen die nog niet waren opgenomen omdat de bestaande regelgeving bijvoorbeeld nog wijzigde, of om uitwerkingen van het wetvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de verwerking van moties van de parlementaire behandeling van de vier ontwerp-AMvB's.[9]

1.2 Aanleiding stelselherziening

De herziening van het stelsel voor het omgevingsrecht is om twee redenen nodig. In de eerste plaats sluit de bestaande regelgeving niet goed meer aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige regels zich onvoldoende op duurzame ontwikkeling. Ze houden onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. In de tweede plaats is het huidige omgevingsrecht verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten en zo'n 60 voornamelijk sectorale AMvB's voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidt tot problemen in de afstemming en de coördinatie en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

---

[7] De bruidsschat bestaat uit te decentraliseren rijksregels die automatisch, van rechtswege, worden ingevoegd in de decentrale regelgeving, waarna de decentrale overheid vanaf dag één van de stelselherziening de regels van de bruidsschat, voorzover instructieregels daaraan niet in de weg staan, kunnen aanpassen of laten vervallen. Zie ook paragraaf 5.2.3 en paragraaf 5.2.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

[8] De vier AMvB's van de wet zijn het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.

[9] Het gaat hier om de motie Ronnes (Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr.67) over landelijke fiets- en wandelroutes. Een tweede motie die in dit besluit zou worden verwerkt, de motie Smaling (Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 77) over verplichte financiële zekerheidstelling bij majeure risicobedrijven, is vervallen.

Maatschappelijke doelen en verbeterdoelen stelselherziening

De maatschappelijke doelen van de stelselherziening zijn opgenomen in artikel 1.3 van de wet. Het stelsel is gericht op: “het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, en in onderlinge samenhang:

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

Ze kunnen worden samengevat in het motto van de Omgevingswet: ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’.

De vorm en de inhoud van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn gebaseerd op vier verbeterdoelen. Deze verbeterdoelen zijn sturend geweest voor de gemaakte keuzen voor de verdere uitwerking van het nieuwe stelsel en daarmee ook voor dit besluit. De vier verbeterdoelen zijn:

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

Figuur 1.1 Infographic: De vier verbeteringen

1.3 Inhoud van het Invoeringsbesluit Omgevingswet

Dit besluit bevat drie hoofdgroepen van regels: het overgangsrecht, intrekken en wijzigen van andere AMvB’s en aanvullingen en wijzigingen van de vier AMvB’s van de wet.

Onderstaand volgt een korte toelichting op deze drie hoofdgroepen.

Overgangsrecht, inclusief de bruidsschat

Het is noodzakelijk om op de vier AMvB’s toegesneden overgangsrechtelijke voorzieningen te treffen. De voorgestelde regels voor het overgangsrecht zijn opgesteld vanuit de zes uitgangspunten die ook bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet zijn gehanteerd:

politiek-bestuurlijk draagvlak, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, eenvoudig, 'uniform, tenzij' en snelle invoering. Het meeste overgangsrecht is al geregeld bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. De belangrijkste onderdelen van het overgangsrecht die dit besluit regelt, betreft enkele onderwerpen die voornamelijk op het niveau van AMvB zijn geregeld, zoals meldingen, kennisgevingen, gelijkwaardige maatregelen en maatwerkvoorschriften.

Een bijzondere categorie overgangsrecht is de zogenoemde 'bruidsschat'.[10] Dit is een set regels over onderwerpen die onder de wet overgaan van het Rijk naar decentrale overheden. De inhoud van de regels wordt automatisch, van rechtswege, met dit besluit ingevoegd in de decentrale regelgeving. Hiermee wordt een rechtsvacuüm voorkomen. Dit besluit bevat een bruidsschat voor gemeenten en een voor waterschappen. Voor provincies is geen bruidsschat nodig, omdat de provincies (zoals afgesproken met het IPO) hun omgevingsverordeningen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet vaststellen. Decentrale overheden kunnen vanaf dag één van de stelselherziening de regels van de bruidsschat, voorzover instructieregels daaraan niet in de weg staan, aanpassen of laten vervallen.

Intrekken en wijzigen andere AMvB's

In totaal worden 40 AMvB's gewijzigd en 35 AMvB's ingetrokken.

Een aantal AMvB's wordt gewijzigd om ze te laten aansluiten op de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijziging van een andere AMvB om te voorkomen dat deze verwijst naar instrumenten die niet meer bestaan of om een gedeeltelijke intrekking van een AMvB. Wijzigingen die geen verband houden met de stelselherziening, zoals de wijziging van namen van ministeries, zijn niet meegenomen in dit besluit. De AMvB's die worden gewijzigd in hoofdstuk 5 zijn in alfabetische volgorde opgenomen in tabel 1.1:

Tabel 1.1 AMvB's die worden gewijzigd in dit besluit

40 AMvB's die worden gewijzigd in hoofdstuk 5 van dit besluit
Arbeidsomstandighedenbesluit;
Asbestverwijderingsbesluit 2005;
Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming;
Besluit beheer autobanden;
Besluit beheer autowrakken;
Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte;
Besluit brandstoffen luchtverontreiniging;
Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur;
Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen;
Besluit controle op rechtspersonen;
Besluit detectie radioactief besmet schroot;
Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet;
Besluit Erfgoedwet archeologie;
Besluit gebruik meststoffen;
Besluit geluidproduktie sportmotoren;
Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013;
Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden;
Besluit hoofdspoorweginfrastructuur;
Besluit huurprijzen woonruimte;
Besluit identificatie en registratie van dieren;

[10] De bruidsschat is al kort toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, zie paragraaf 5.2.3 en paragraaf 5.2.5.

40 AMvB's die worden gewijzigd in hoofdstuk 5 van dit besluit
Besluit infrastructuur alternatieve brandstoffen;
Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen;
Besluit kostenverevening reductie CO_2-emissies glastuinbouw;
Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen;
Besluit OM-afdoening;
Besluit organische oplosmiddelen in verven en vernissen milieubeheer;
Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen;
Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW;
Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen;
Besluit veiligheidsregio's;
Besluit vergoedingen Kernenergiewet;
Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen;
Drinkwaterbesluit;
Mijnbouwbesluit;
Productenbesluit asbest;
Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart;
Subsidiebesluit openbare lichamen milieubeheer;
Vuurwerkbesluit;
Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet;
Waterbesluit.

De AMvB's die worden ingetrokken, zijn opgegaan in de Omgevingswet, in de vier AMvB's of de Omgevingsregeling. De AMvB's die in zijn geheel worden ingetrokken in hoofdstuk 6 van dit besluit, zijn in alfabetische volgorde opgenomen in tabel 1.2:

Tabel 1.2: AMvB's die geheel worden ingetrokken met dit besluit

35 AMvB's die worden ingetrokken in hoofdstuk 6 van dit besluit
Activiteitenbesluit milieubeheer;
Besluit algemene regels ruimtelijke ordening;
Besluit algemene regels milieu mijnbouw;
Besluit beheer winningsafvalstoffen;
Besluit derogatie luchtkwaliteitseisen;
Besluit energieprestatie gebouwen;
Besluit emissiearme huisvesting;
Besluit externe veiligheid buisleidingen;
Besluit externe veiligheid inrichtingen;
Besluit externe veiligheid transportroutes;
Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen);
Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden;
Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv;
Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009;
Besluit leges Wet beheer rijkswaterstaatswerken;
Besluit lozen buiten inrichtingen;
Besluit lozing afvalwater huishoudens;
Besluit maatregelen richtwaarden luchtkwaliteitseisen;
Besluit milieueffectrapportage;
Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval;
Besluit nadere omschrijving begrip autowrakken;
Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen);

35 AMvB's die worden ingetrokken in hoofdstuk 6 van dit besluit
Besluit ruimtelijke ordening;
Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet;
Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds;
Besluit omgevingsrecht;
Besluit ontgrondingen in rijkswateren;
Besluit risico's zware ongevallen 2015;
Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen;
Bouwbesluit 2012;
Infiltratiebesluit bodembescherming;
Registratiebesluit externe veiligheid;
Stortbesluit bodembescherming;
Uitvoeringsbesluit EG-verordening PRTR en PRTR-protocol;
Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten.

Voor een verdere toelichting op de wijziging en intrekking van andere AMvB's wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de hoofdstukken 5 en 6 van dit besluit.

Aanvullingen en wijzigingen van de vier AMvB's van de wet

De aanvullingen en wijzigingen van de vier AMvB's van de wet vallen uiteen in drie delen. Een eerste deel betreft de uitwerking van artikelen in de wet die het stellen van regels bij AMvB vereisen, maar die nog niet in de vier AMvB's zijn opgenomen. De reden dat de uitwerking niet eerder was opgenomen komt deels omdat de beleidsvernieuwing niet was afgerond of moest wachten op lopende evaluaties op het moment dat de AMvB's in procedure werden gebracht en deels omdat de uitwerking moest wachten op wijzigingen in de wet die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. In onderstaande tabellen zijn de onderwerpen, opgenomen, gekoppeld aan de (belangrijkste) reden van opname in dit besluit:

Tabel 1.3 Onderwerpen die de vier AMvB's wijzigen of aanvullen door wijzigingen van bestaand recht

Aanvullingen en wijzigingen door wijzigingen van bestaand recht
kleine en middelgrote stookinstallaties;
gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden en bij teelt van gewassen in de openlucht;
lozingen vanuit glastuinbouwbedrijven;
beperkingengebiedactiviteiten rond spoorwegen;
activiteiten rond luchthavens;
gelegenheid bieden tot zwemmen en baden (mogelijk aanvullingsspoor, afhankelijk van voortgang na consultatie);
energielabel C-verplichting voor kantoorgebouwen;
verplichte buitenruimte bij woonfunctie voor zorg (zoals aanleunwoningen);
spoorwegemplacementen;
mijnbouwlocatieactiviteit en mijnbouwwerken in en om Waddengebied;
omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen;
omgevingswaarden veiligheid andere dan primaire keringen in beheer van het Rijk;
omgevingswaarden SO_2 en NO_x voor grote natuurgebieden;
omgevingswaarden nec-plafonds, implementatie herziene NEC-richtlijn;
luchthavens;
Waddenzee en Waddengebied;
ladder voor duurzame verstedelijking;
financiële zekerheidstelling;

Aanvullingen en wijzigingen door wijzigingen van bestaand recht
aanvulling als gevolg van herziening van de mer-richtlijn;
handhaving en uitvoering.

Tabel 1.4 Onderwerpen die de vier AMvB's van de wet aanvullen of wijzigen door uitwerking van de grondslagen van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet

Aanvullingen en wijzigingen door wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet
uitwerking vergunningplichten voor de bouwactiviteit;
regels die verband houden met aanpassing van het begrip beperkingengebiedactiviteit;
regels die het gevolg zijn van de aanpassing van het oogmerk van de rijksregels voor wateractiviteiten in artikel 4.23 van de wet;
beoordeling en inpassing omgevingsplanactiviteit;
monitoring en gegevensverzameling waterkwaliteit;
enkele verduidelijkingen in de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving naar aanleiding van wijziging van artikel 4.2 van de wet;
regels die verband houden met opname van afdeling 19.0 (Bijzondere omstandigheden) in de wet;
aanwijzing en begrenzing van beperkingengebieden;
reikwijdte omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening;
verdeling van verantwoordelijkheden in de omgevingsvergunning: implementatie van artikel 4, derde lid van de richtlijn industriële emissies;
aanwijzing verboden activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen;
uitwerking schadebepalingen;
OCW-schadebeoordelingscommissie archeologische rijksmonumenten;
Digitaal Stelsel Omgevingswet;
overgangsrechtelijke voorzieningen in de uitvoeringsregelingen.

Ten tweede komt een deel van de aanvullingen voort uit de parlementaire behandeling van de vier AMvB's[11] [12]. Het gaat daarbij om twee moties[13] met de volgende onderwerpen:

- landelijke fiets- en wandelroutes; en
- eisen aan onderzoek voor lokale omgevingswaarden.

Ten derde is er een aantal technische verbeteringen doorgevoerd. Dit besluit is ook bedoeld om die gewenste verbeteringen tot stand te brengen en enkele onvolkomenheden te corrigeren. Deels zijn deze wijzigingen inhoudelijk van aard, deels technisch. Het gaat hier bijvoorbeeld om:

- een beperkte verschuiving van de vergunningplicht voor de milieubelastende activiteit naar algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving;
- de verbeterde afstemming van de regels over energiebesparing door bedrijven tussen het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

[11] Het ontwerp van die voorgenomen besluiten is op 1 juli 2016 aan beide kamers der Staten-Generaal voorgelegd (Kamerstukken II 2015/16, 33118, nr. 31).
[12] Dit besluit wordt mogelijk ook nog aangevuld als gevolg van de parlementaire behandeling van het Invoeringsbesluit zelf. De voorhang en behandeling vindt plaats na de consultatie.
[13] Zie eerdere voetnoot, nr. 9.

1.4 Verhouding tot andere regelgeving

1.4.1 Het Invoeringsbesluit binnen het brede wetgevingstraject

De transitie naar een nieuw stelsel voor het omgevingsrecht gaat in stappen. De vernieuwing, die gericht is op het samenbrengen van de gebiedsgerichte regelgeving van de fysieke leefomgeving, loopt langs drie sporen: het hoofdspoor, het invoeringsspoor en het aanvullingsspoor.

In onderstaande figuur 1.2 is schematisch de samenhang tussen de verschillende sporen weergegeven.

Figuur 1.2 schematische weergave van de vernieuwing van het stelsel omgevingsrecht.

Het hoofdspoor is gepubliceerd in het Staatsblad, de wet in 2016 en de vier AMvB's van de wet eind augustus 2018[14]. Hiermee staat de systematiek van de nieuwe Omgevingswet. Aan de Omgevingsregeling wordt op dit moment nog gewerkt.

Het hoofdspoor moet uiteraard zorgvuldig ingevoerd worden. Dat gebeurt via een Invoeringswet, een besluit en een regeling. Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is aangeboden aan de Tweede Kamer[15]. Het Invoeringsbesluit regelt het overgangsrecht, trekt besluiten en past een aantal zaken uit het hoofdspoor aan.

Het aanvullingsspoor tot slot, bestaat uit vier afzonderlijke onderwerpen, te weten natuur, geluid, bodem en grondeigendom. Deze onderwerpen hebben in verband met lopende beleidswijzigingen

[14] Zie voor de Omgevingswet: Stb. 2016, 156 en voor de vier AMvB's: Besluit activiteiten leefomgeving: Stb. 2018, 293, Besluit bouwwerken leefomgeving: Stb. 2018, 291, Besluit kwaliteit leefomgeving: Stb. 2018, 292 en Omgevingsbesluit: Stb. 2018, 290
[15] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr.2.

een andere planning dan het hoofdspoor, maar het aanvullingsspoor volgt de systematiek van het nieuwe stelsel. Het aanvullingsspoor zal eigen aanvullingsbesluiten en eigen overgangsrecht regelen.

Dit besluit is gebaseerd op de regelgeving uit het hoofdspoor:

- de versie van de wet die in het Staatsblad is gepubliceerd; en
- de versies van de vier AMvB's die in het Staatsblad zijn gepubliceerd

en daarnaast gebaseerd op regelgeving uit het invoeringsspoor:

- de wijzigingen zoals opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

Dit besluit zal in ieder geval de nieuwe grondslagen van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet uitwerken, zoals voor nadeelcompensatie, het Digitaal Stelsel Omgevingswet en het overgangsrecht, zie hiervoor ook paragraaf 1.3.

1.4.2 Verhouding tot nu geldende regelgeving

Met dit besluit wordt een groot aantal AMvB's en delen van AMvB's ingetrokken. Voor een deel keren de ingetrokken bepalingen weer terug in het stelsel van de wet. Bijlage 1 bij dit besluit bevat een aantal transponeringstabellen waar is aangegeven of en waar de nu geldende bepalingen terugkeren. Ook is daar aangegeven of en waar overgangsrecht is geregeld.

De regels van de bruidsschat worden ingevoegd in het tijdelijk deel van het omgevingsplan of het nieuwe deel van de waterschapsverordening, maar gemeenten en waterschappen kunnen deze regels van de bruidsschat vanaf dag één van de stelselherziening, voorzover instructieregels daaraan niet in de weg staan, aanpassen of laten vervallen.

Het overgangsrecht voor onder andere meldingen, kennisgevingen, gelijkwaardige maatregelen en maatwerkvoorschriften regelt de rechtsgeldigheid van deze instrumenten door ze gelijk te stellen met de nieuwe instrumenten.

1.4.3 Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen

De volgende EU-richtlijnen, EU-verordeningen en verdragen worden geheel of gedeeltelijk uitgewerkt in dit besluit:

- grondwaterrichtlijn;
- kaderrichtlijn water;
- mer-richtlijn;
- nec-richtlijn;
- Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182);
- Richtlijn 2015/2193/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties (PbEU 2015, L 313);
- richtlijn energie-efficiëntie;
- richtlijn energieprestatie van gebouwen;
- richtlijn industriële emissies;
- richtlijn milieustrafrecht;
- richtlijn offshore veiligheid;
- richtlijn prioritaire stoffen;
- richtlijn storten afvalstoffen;
- richtlijn winningsafval;
- Seveso-richtlijn.

1.5 Medebetrokkenheid

De inhoud van deze nota van toelichting is afgestemd met de Minister van Defensie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 5 van deze toelichting beschrijft de aanvullingen en wijzigingen van de vier AMvB's en gaat daarbij in op de belangrijkste beleidsmatige uitgangspunten. Elke AMvB staat in een apart hoofdstuk, het gaat achtereenvolgens om het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.

Hoofdstuk 6 beschrijft de hoofdlijnen van het overgangsrecht.

Hoofdstuk 7 beschrijft de inhoud en gemaakte keuzes van de bruidsschat.

Hoofdstuk 8 beschrijft de effecten van dit besluit.[16]

Hoofdstuk 9 beschrijft de totstandkoming van dit besluit, waaronder de consultatie.

Hoofdstuk 10 gaat in op de invoering.

Hoofdstuk 11 bevat de implementatietabellen.

De artikelsgewijze toelichting is voor de consultatie beschikbaar in aparte bestanden.

[16] Dit hoofdstuk wordt op een later moment aangevuld, tijdens de consultatiefase zal het Invoeringsbesluit getoetst worden door verschillende instanties.

2 Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving

2.1 Inleiding

Het Besluit activiteiten leefomgeving wordt op diverse onderdelen aangepast. In dit hoofdstuk wordt allereerst in paragraaf 2.2 een overzicht gegeven van de veranderingen waarna in paragrafen 2.3 en verder de onderwerpen worden beschreven die nieuw zijn of een grote verandering inhouden ten opzichte van het Besluit activiteiten leefomgeving zoals dat in augustus 2018 is gepubliceerd in het Staatsblad. Een toelichting op de andere, veelal technische, wijzigingen is te vinden in de artikelsgewijze toelichting. Ook de toelichting op het specifiek overgangsrecht voor het Besluit activiteiten leefomgeving is daar te vinden. In hoofdstuk 6 zijn de hoofdlijnen van het overgangsrecht op het 'omklapmoment' beschreven. Hoofdstuk 7 beschrijft de bruidsschat - een bijzondere vorm van overgangsrecht voor rijksregels over activiteiten die bij inwerkingtreding van het stelsel vervallen.

Met dit besluit worden ook enkele aanpassingen gedaan aan regels over onderwerpen die meer dan één besluit raken. Voor deze onderwerpen is ervoor gekozen om bij die AMvB waar het zwaartepunt van het onderwerp ligt een toelichting te geven in het algemene deel. Het betreft de volgende onderwerpen, waarvoor de toelichting is te vinden in:

- stookinstallaties: in paragraaf 2.3;
- de vergunningplicht vanwege de mer-beoordeling: in paragraaf 2.10;
- spoorwegemplacementen: in paragraaf 4.2;
- mijnbouwlocatieactiviteit en mijnbouwwerken in en om Waddengebied: in paragraaf 4.3.

2.2 Overzicht aanpassingen van het Besluit activiteiten leefomgeving

In deze paragraaf wordt in aansluiting op paragraaf 1.3 voor de eerste en derde reden aangegeven welke aanvullingen en wijzigingen in het Besluit activiteiten leefomgeving worden doorgevoerd. De tweede in paragraaf 1.3 genoemde reden – aanvullingen die voortkomen uit parlementaire behandeling – is voor het Besluit activiteiten leefomgeving niet aan de orde.

Vervolgens wordt in algemene zin kort ingegaan op de wijzigingen en effecten die de aanpassingen van het Besluit activiteiten leefomgeving met zich meebrengen, met name vanwege de binnen het Besluit activiteiten leefomgeving gemaakte keuzes over inzet van instrumenten. De meer specifieke wijzigingen en effecten worden waar nodig bij de verschillende onderwerpen genoemd.

2.2.1 Uitwerking van artikelen in de wet die nog niet waren opgenomen.

In de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving is al aangegeven dat regels over activiteiten die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet via een afzonderlijk traject worden gewijzigd en in werking treden vervolgens via het Invoeringsbesluit Omgevingswet zullen worden ingevoegd in het Besluit activiteiten leefomgeving. De desbetreffende regels waren in procedure gelijktijdig met de voorbereiding van het Besluit activiteiten leefomgeving en zijn al in consultatie geweest. Ze worden nu via dit besluit op de daartoe al gereserveerde plaats in het Besluit activiteiten leefomgeving ingevuld. Omdat daarbij de regels worden aangepast aan de systematiek van het Besluit activiteiten leefomgeving (zie paragraaf 2.2.3 van deze toelichting) vindt opnieuw consultatie plaats. Het betreft de volgende onderwerpen:

- Spoorwegemplacementen (paragraaf 3.8.9).
- Kleine en middelgrote stookinstallaties voor standaard brandstoffen (paragraaf 4.31).
- Middelgrote stookinstallaties voor niet-standaard brandstoffen (paragraaf 4.32).

- Gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden en bij teelt van gewassen in de openlucht (paragraaf 4.64).
- Drainwater bij substraatteelt in een kas (paragraaf 4.76).
- Drainagewater bij grondgebonden teelt in een kas (paragraaf 4.77).
- Overig afvalwater van kassen (paragraaf 4.78).
- Activiteiten rond spoorwegen (hoofdstuk 9).
- Activiteiten rond luchthavens (hoofdstuk 10).

Een aantal lopende trajecten wordt in bestaande paragrafen opgenomen. Dit betreft met name:

- regels die verband houden met de richtlijn energie-efficiëntie;
- regels over omgaan met geuremissie bij innovatieve stalsystemen.

Ook een aantal wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving dat volgt uit het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet vindt plaats in de al bestaande artikelen van dat besluit. Dit betreft met name wijzigingen:

- die verband houden met aanpassing van het begrip mijnbouwactiviteit in mijnbouwlocatieactiviteit;
- die verband houden met aanpassing van het begrip beperkingengebiedactiviteit;
- die het gevolg zijn van de aanpassing van het oogmerk van de rijksregels voor wateractiviteiten in artikel 4.23 van de wet;
- die verband houden met opname van afdeling 19.0 (Bijzondere omstandigheden) in de wet.

Met bovenstaande onderwerpen worden nog niet alle gereserveerde plaatsen in het Besluit activiteiten leefomgeving gevuld. De overige gereserveerde plaatsen worden later gevuld door de aanvullingssporen of met aanpassingen van de Omgevingswet die na inwerkingtreding zullen plaatsvinden en nu al voorzien zijn.

2.2.2 Tot stand brengen van verbeteringen en corrigeren van enkele onvolkomenheden

Tijdens de afronding van het Besluit activiteiten leefomgeving is, mede ingegeven door de consultatiereacties, een aantal mogelijke verbeteringen geïdentificeerd waarmee de regels nog meer met de verbeterdoelen van de stelselherziening in overeenstemming kunnen worden gebracht. Deze verbeteringen zijn niet meer in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen vanwege de benodigde tijd voor uitwerking en overleg met betrokken partijen en ook omdat het verbeteringen betreft waarvoor het wenselijk werd geacht om voorafgaand aan de aanpassing van het besluit een breed consultatietraject door te lopen. Deze verbeteringen worden daarom met dit besluit doorgevoerd. Het betreft met name:

- beperkte verschuiving van de vergunningplicht van de milieubelastende activiteit naar decentrale regels, in samenhang met het vormgeven van de bruidsschat;
- aanpassing van de regels voor afvalstoffen.

2.2.3 Uitgangspunten bij het inbouwen van regels in het Besluit activiteiten leefomgeving

Bij de voorbereiding van het Besluit activiteiten leefomgeving is een aantal keuzes gemaakt over de inzet van instrumenten die de wet biedt bij het stellen van regels over activiteiten. Deze keuzes zijn uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 3 van de nota van toelichting bij dat besluit. Het zijn keuzes die relevant zijn voor alle activiteiten die al onder dat besluit vallen, maar ook voor regels over activiteiten die met dit besluit en de aanvullingsbesluiten aan het Besluit activiteiten leefomgeving worden toegevoegd.

Zoals hiervoor in paragraaf 2.2.1 is aangegeven, hebben de regels voor verschillende activiteiten voorafgaand aan de inbouw via dit besluit in het Besluit activiteiten leefomgeving een eigen

procedure doorlopen. Daarbij is bepaald welke inhoudelijke verplichtingen de regels voor degene die een activiteit wil verrichten met zich meebrengen, bijvoorbeeld welke technische maatregelen moeten worden toegepast om een adequate bescherming van het milieu te bereiken. Deze technisch-inhoudelijke regels zijn bij het opstellen van dit besluit als uitgangspunt genomen. Wat betreft een aantal keuzes over de inzet van instrumenten (zoals specifieke zorgplichten, informatieverplichtingen en maatwerkmogelijkheden) moest bij het doorlopen van de eigen procedure voorafgaand aan inbouw in het Besluit activiteiten leefomgeving worden aangesloten bij de systematiek en keuzes binnen de wetten, besluiten en regelingen waarin de regels werden opgenomen. Soms bracht dat met zich mee, dat op dat punt de uitwerking anders was dan de keuze die binnen het Besluit activiteiten leefomgeving is gemaakt. Waar dat aan de orde is worden de regels met dit besluit aangepast aan de keuzes die binnen het Besluit activiteiten leefomgeving zijn gemaakt.

Met dit besluit worden onder andere regels over de zuiveringsvoorziening bij het lozen van drainagewater bij grondgebonden teelt in het Besluit activiteiten leefomgeving ingebouwd. Die regels zijn eerst via een afzonderlijk traject in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen[17]. Met dit besluit worden de regels over de prestatie van een dergelijke voorziening (verwijdering van ten minste 95% van de werkzame stoffen) onveranderd overgenomen. In het Activiteitenbesluit was ook expliciet bepaald dat in bepaalde gevallen (als door kwel of inzijgend water het ondoelmatig is om ten minste 95% van de werkzame stoffen uit het afvalwater te verwijderen) bij maatwerkvoorschrift van die verplichting kan worden afgeweken. Dit besluit bevat een dergelijke expliciet uitgeschreven maatwerkmogelijkheid niet omdat het Besluit activiteiten leefomgeving in artikel 2.13 in algemene zin de mogelijkheid biedt om bij alle regels maatwerkvoorschriften te stellen en het daarbij ook mogelijk maakt om van de regels van het besluit af te wijken, tenzij die mogelijkheden expliciet zijn uitgesloten.
In lijn met de bij het opstellen van het Besluit activiteiten leefomgeving gemaakte keuze om expliciete begrenzing van maatwerkmogelijkheden zeer spaarzaam toe te passen bevat dit besluit geen expliciete uitsluiting van maatwerkmogelijkheden bij die artikelen waarbij het Activiteitenbesluit milieubeheer geen maatwerkmogelijkheden bood.

Van de keuzes die in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn gemaakt over de inzet van instrumenten spelen met name de volgende keuzes een rol bij de vormgeving van de regels in dit besluit:

- Voor alle activiteiten gelden specifieke zorgplichten. Deze gelden ook voor vergunningplichtige activiteiten.
- Eventuele verplichtingen om gegevens en bescheiden te verstrekken zijn zo specifiek mogelijk, algemeen geformuleerde informatievragen worden zo veel mogelijk vermeden.
- De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften stellen wordt ruim geboden, ook bij activiteiten waar deze mogelijkheid in bestaande regelgeving beperkt of afwezig is. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om maatwerkregels te stellen, die echter niet geldt voor activiteiten waarvoor regels worden gesteld in verband met aan het Rijk toebedeelde taken. Beperking van maatwerkmogelijkheden wordt zeer spaarzaam toegepast, met name als het Europees recht bij uitgewerkte regels, zoals emissiegrenswaarden, afwijken volledig uitsluit.
- Bij locatiespecifieke regels over immissie, gebruiksruimte en bij locatiespecifieke uitzonderingen op rijksregels wordt eerst bezien of het stellen van maatwerkregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening niet tot betere en eenvoudigere regels leidt. Deze keuzes zijn in paragraaf 4.2.3 (“Decentraal, tenzij” bij toepassingsbereik activiteiten) en 4.8.1 (Omgaan met milieugebruiksruimte binnen rijksregels) van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving toegelicht[18]. Bij een verschuiving van de plaats van de regels ten opzichte van de huidige regelgeving is voorzien in adequaat overgangsrecht. Hierbij speelt de zogenoemde “bruidsschat” een belangrijke rol.

[17] Stb. 2017, 305.
[18] Stb. 2018, 293, blz. 564 en verder en blz. 579 en verder.

- Omwille van het zo veel mogelijk samenbrengen van voorschriften in één document wordt bij vergunningplichtige activiteiten waarvoor ook algemene rijksregels gelden eventueel individueel maatwerk niet als een afzonderlijk maatwerkvoorschrift gesteld, maar als vergunningvoorschrift in de vergunning opgenomen.
- Op het stellen van een maatwerkvoorschrift zijn beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning, die invulling geven aan de strekking van de algemene rijksregels volgens de wet, van overeenkomstige toepassing.
- Algemene regels zonder verdere procedurele verplichtingen zijn uitgangspunt, een meldingsplicht of vergunningplicht geldt alleen waar nodig.
- Een meldingsplicht, die een verbod inhoudt als de activiteit niet vooraf gemeld is, is voor vele categorieën van activiteiten een nieuw instrument, en vervangt soms de huidige informatieverplichtingen.
- Bij inzet van de vergunningplicht wordt steeds bezien, wat de reikwijdte daarvan is. Waar mogelijk wordt niet de gehele activiteit vergunningplichtig gemaakt, maar alleen dat deel daarvan, dat daadwerkelijk individuele benadering vergt.
- Vanwege specifieke taken van decentrale overheden is decentraal maatwerk op meldingsplichten en vergunningplichten mogelijk.

Deze voor het gehele Besluit activiteiten leefomgeving gemaakte keuzes brengen ook bij in dit besluit opgenomen regels wijzigingen met zich mee ten opzichte van het huidige recht, en leiden ook voor die regels in algemene zin tot de volgende effecten:

- Door inzet van de specifieke zorgplicht daalt het aantal algemene rijksregels dat voor een initiatiefnemer geldt. Die algemene rijksregels zijn beperkt tot de belangrijkste zaken.
- Als initiatiefnemers om informatie wordt gevraagd, is dat zo beperkt, concreet en eenduidig mogelijk. Daardoor hoeft de initiatiefnemer niet te gissen naar wat de overheid met de informatievraag bedoelt.
- Toepassing van gelijkwaardige maatregelen is een recht. Als het Besluit activiteiten leefomgeving een maatregel voorschrijft, en de initiatiefnemer heeft aangetoond dat een alternatieve maatregel gelijkwaardig is, mag die gelijkwaardige maatregel worden toegepast.
- Door de ruime maatwerkmogelijkheden houden de regels rekening met de grote variëteit in activiteiten die in de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd, evenals de variëteit in de fysieke leefomgeving zelf. Dit is goed voor de initiatiefnemer, omdat een bevoegd gezag afwijken moet overwegen en zich niet kan verschuilen achter de rijksregels als deze in een individueel geval niet goed passen. Het is ook goed voor de fysieke leefomgeving, omdat waar nodig met inzet van maatwerk geborgd kan worden dat de regels ook in een gevoelige situatie voldoen aan het oogmerk en de strekking van de wet.
- De ruime maatwerkmogelijkheid voorkomt dat juridische discussie ontstaat over de vraag of de bevoegdheid om maatwerk toe te passen wel bestaat. De inhoudelijke vraag staat centraal: is in het specifieke geval maatwerk nodig voor de ontwikkeling of bescherming van de fysieke leefomgeving?
- Met maatwerkregels kan het lokale bestuur meer proactief sturen op de gevolgen van activiteiten op de fysieke leefomgeving. Dit biedt voor degene die de activiteit verricht vooraf helderheid over de grenzen aan zijn activiteiten en maakt betere sturing mogelijk op de verdeling van gebruiksruimte.

In de hiernavolgende paragrafen worden de belangrijkste wijzigingen en effecten voor de daarin behandelde onderwerpen kort aangegeven.

2.3 Kleine en middelgrote stookinstallaties

De regels over kleine (kleiner dan 1 MW) en middelgrote stookinstallaties (1 MW tot 50 MW) zijn niet eerder in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen, omdat gelijktijdig met de voorbereiding van dat besluit een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de

Activiteitenregeling milieubeheer in voorbereiding was in verband met richtlijnimplementatie. Het betrof implementatie van Richtlijn (EU) 2015/2193 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties[19] (verder te noemen: MCPD) die regels stelt over stookinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van 1 tot 50 MW. Inmiddels is de aanpassing van het Activiteitenbesluit milieubeheer[20] en de Activiteitenregeling milieubeheer[21] afgerond en kunnen de regels via dit besluit in het Besluit activiteiten leefomgeving worden opgenomen. Het betreft hier een technische omzetting van de huidige regelgeving, die los staat van eventuele aanscherpingen van regelgeving in het kader van de klimaatopgave of het Schone Lucht Akkoord.

De regels over kleine en middelgrote stookinstallaties komen terug in drie besluiten: het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat laatste besluit bevat de verplichting uit de MCPD voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat een register te houden van middelgrote stookinstallaties.

Er zijn in Nederland 7 miljoen kleine en middelgrote stookinstallaties. Veruit de meeste hiervan zijn verwarmingsketels en geisers bij particuliere huishoudens. Deze stookinstallaties bij huishoudens zijn uitgezonderd van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Stookinstallaties zijn geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012, waarbij gebouwgebonden stookinstallaties onder beide besluiten vallen. Met de invoering van het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving zal deze systematiek worden doorgezet, maar dan zodanig dat de meeste installaties alleen te maken hebben met het Besluit bouwwerken leefomgeving. De afbakening tussen het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving is als volgt.

De regels in het Besluit activiteiten leefomgeving zullen voornamelijk betrekking hebben op bedrijfsmatige toepassingen en betreffen keuringen, emissiegrenswaarden en emissiemetingen. Daarnaast zullen enkele modules van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn op stookinstallaties met een vermogen van 100 kW of meer. Het gaat daarbij om de module energiebesparing en de module voor zeer zorgwekkende stoffen. De module bodembeschermende voorzieningen geldt voor stookinstallaties die een vloeibare brandstof gebruiken. De luchtmodule geldt voor stookinstallaties waarin een niet-standaardbrandstof wordt verstookt.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt voor gebouwgebonden installaties de energieprestaties, de keuringsplicht en de bouwkundige eisen aan de plaats waar de stookinstallatie staat opgesteld (de stookruimte).

In beginsel zijn beide besluiten tegelijkertijd van toepassing op gebouwgebonden stookinstallaties. De regelgeving is echter zodanig vormgegeven dat in de praktijk maar voor een beperkt aantal installaties beide besluiten relevant zijn. In de gebouwde omgeving is immers het grootste aantal stookinstallaties aanwezig. Deze zijn gestookt met aardgas en hebben een relatief klein vermogen. De eisen hiervoor staan in het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving bevat voor deze installaties geen eisen. In bepaalde gevallen is het Besluit activiteiten leefomgeving echter wel van toepassing op gebouwgebonden installaties.

In onderstaande tabel is aangegeven welk besluit in een bepaald geval van toepassing is. De gegevens in de tabel betreffen een ruwe schatting van de aantallen stookinstallaties. Op termijn zullen de gegevens in het landelijk register een beter inzicht geen in de daadwerkelijke aantallen. De verplichting daarvoor is opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en implementeert artikel 5, vijfde lid, van de MCPD.

---

[19] PbEU 2015, L 313 (MCPD afkorting is afkomstig uit het Engels: medium combustion plants directive)
[20] Stb. 2017, 330
[21] Stcrt. 2017, 65868

Tabel 2.1: Aantal stookinstallaties geregeld in Besluit activiteiten leefomgeving of Besluit bouwwerken leefomgeving

	Totaal aantal stook-installaties	Besluit activiteiten leefomgeving	Besluit bouwwerken leefomgeving	Voorschriften (Besluit activiteiten leefomgeving en/of Besluit bouwwerken leefomgeving)
< 100 kW huishoudens	6.900.000	--	6.900.000 (alleen bouwkundige eisen)	bouwkundig
< 100 kW bedrijven	<1.0000	--	<1000 (keuringen)	bouwkundig, keuringen (alleen biomassa en huisbrandolie /diesel)
100 kW – 0,4 MW*	60.000	--	60.000 (keuringen)	bouwkundig, keuringen (ook gas)
0,4 – 1 MW	28.000	14.000	14.000 (keuringen)	bouwkundig**, keuringen en emissie-eisen
1-50 MW	12.000	10.500	1.500	bouwkundig**, keuringen en emissie-eisen

* soms 500 kW

** voor zover gebouwgebonden

2.3.1 Wijzigingen

- Het toepassingsbereik van de paragraaf en daarmee ook van een eventuele vergunningplicht is beperkt tot de stookinstallatie. Dat draagt er binnen het Besluit activiteiten leefomgeving aan bij dat de rijksregels worden beperkt tot activiteiten die daadwerkelijk een landelijke aanpak vragen.
- Ook voor de vergunningplichtige activiteiten geldt de specifieke zorgplicht.
- Verplichtingen om gegevens en bescheiden te verstrekken zijn zo specifiek mogelijk.

2.3.2 Effecten

- Door inzet van de specifieke zorgplicht daalt het aantal algemene rijksregels dat voor een initiatiefnemer geldt. Die algemene rijksregels zijn beperkt tot de belangrijkste zaken.
- Informatie die van initiatiefnemers wordt gevraagd is zo beperkt, concreet en eenduidig mogelijk. Daardoor hoeft de initiatiefnemer niet te gissen naar wat de overheid met de informatievraag bedoelt.

2.4 Gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden en bij teelt van gewassen in de openlucht

De regels over het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden en bij teelt van gewassen in de openlucht zijn niet eerder in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen, omdat gelijktijdig met de voorbereiding van dat besluit een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer die mede op deze activiteit betrekking had in procedure was. Wel is daarvoor al paragraaf 4.64 in het Besluit activiteiten leefomgeving gereserveerd. Inmiddels is het Besluit van 23 juni 2017 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de vermindering van emissies van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw en open teelten[22] in werking getreden en kunnen de regels met dit besluit in paragraaf 4.64 van het Besluit activiteiten leefomgeving worden opgenomen.

[22] Stb. 2017, 305

2.4.1 Wijzigingen

- De meldingsplicht en de verplichting om gegevens en bescheiden te verstrekken zijn zo specifiek mogelijk.
- De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen wordt ruim geboden.

2.4.2 Effecten

- Door inzet van de specifieke zorgplicht daalt het aantal algemene rijksregels dat voor een initiatiefnemer geldt. Die algemene rijksregels zijn beperkt tot de belangrijkste zaken.
- Als initiatiefnemers om informatie wordt gevraagd, is dat zo beperkt, concreet en eenduidig mogelijk. Daardoor hoeft de initiatiefnemer niet te gissen naar wat de overheid met de informatievraag bedoelt.
- Door de ruime maatwerkmogelijkheden houden de regels rekening met de grote variëteit in activiteiten die in de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd, evenals de variëteit in de fysieke leefomgeving zelf.
- Met maatwerkregels kan het lokale bestuur waar nodig meer proactief sturen op de gevolgen van activiteiten op de fysieke leefomgeving. Dit biedt voor degene die de activiteit verricht vooraf helderheid over de grenzen aan zijn activiteiten en maakt betere sturing mogelijk op de verdeling van gebruiksruimte.

2.5 Lozingen vanuit glastuinbouwbedrijven

De regels over afvalwaterlozingen in de glastuinbouw zijn niet eerder in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen, omdat gelijktijdig met de voorbereiding van dat besluit een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer die mede op deze activiteit betrekking had in procedure was. Wel zijn daarvoor in het Besluit activiteiten leefomgeving drie paragrafen gereserveerd:

- paragraaf 4.76 Drainwater bij substraatteelt in kas;
- paragraaf 4.77 Drainagewater bij grondgebonden teelt in kas; en
- paragraaf 4.78 Overig afvalwater van kassen.

Inmiddels is het Besluit van 23 juni 2017 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de vermindering van emissies van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw en open teelten[23] in werking getreden en kunnen de regels met dit besluit in de desbetreffende paragrafen van het Besluit activiteiten leefomgeving worden opgenomen.

De systematiek van het Besluit activiteiten leefomgeving maakt het mogelijk om bij het reguleren van deze lozingen ook het omgevingsplan en de waterschapsverordeningen een rol te laten spelen. Dit kan met name bij het afwijken van de voorkeursroute voor lozingen tot betere en eenvoudigere regels leiden, die ook door de plaats in decentrale regelgeving via koppeling aan specifieke locaties meer voorspelbaar kunnen worden gemaakt.

Zo is het voor lozen van drainwater en drainagewater in het Activiteitenbesluit milieubeheer via een algemeen geformuleerd artikel mogelijk gemaakt om, als er geen vuilwaterriool aanwezig is waarop geloosd kan worden, toch in het oppervlaktewater te lozen. Deze algemene uitzondering van de wenselijke lozingsroute komt niet meer terug in het Besluit activiteiten leefomgeving, omdat met name via maatwerkregels een eenduidiger en op de locatie toegesneden regeling in omgevingsplan en waterschapsverordening mogelijk is. Om geen gat te laten ontstaan op het moment van inwerkingtreding wordt het desbetreffende artikel via de bruidsschat in alle waterschapsverordeningen ingebouwd. De waterschappen kunnen dat artikel vervolgens toespitsen op het specifieke gebied.

[23] Stb. 2017, 305

Een vergelijkbare keuze is gemaakt voor bijvoorbeeld lozingen van huishoudelijk afvalwater vanuit het bedrijf in de bodem of op een oppervlaktewaterlichaam, het lozen van afstromend hemelwater anders dan van een kas en lozen van schoon grondwater (bijvoorbeeld drainage onder een substraatteelt om droge voeten in de kas te houden). Dat betreft lozingen die ook buiten de glastuinbouw zullen voorkomen en waarvoor dus het omgevingsplan en waterschapsverordening toch regels zullen bevatten. Het is dan niet nodig dat het Rijk daar ook nog algemene rijksregels over stelt.

2.5.1 Wijzigingen

- De meldingsplicht en de verplichting om gegevens en bescheiden te verstrekken zijn zo specifiek mogelijk.
- De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen wordt ruim geboden.
- Regels over het afwijken van de milieuhygiënisch wenselijke lozingsroute verschuiven vanwege het locatiespecifieke karakter van rijksregels naar decentrale regels. Bij deze verschuiving voorziet de ‘bruidsschat’ in adequaat overgangsrecht.

2.5.2 Effecten

- Door inzet van de specifieke zorgplicht daalt het aantal algemene rijksregels dat voor een initiatiefnemer geldt. Die algemene rijksregels zijn beperkt tot de belangrijkste zaken.
- Als initiatiefnemers om informatie wordt gevraagd, is dat zo beperkt, concreet en eenduidig mogelijk. Daardoor hoeft de initiatiefnemer niet te gissen naar wat de overheid met de informatievraag bedoelt.
- Door de ruime maatwerkmogelijkheden houden de regels rekening met de grote variëteit in activiteiten die in de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd, evenals de variëteit in de fysieke leefomgeving zelf.
- Met maatwerkregels over de lozingsroute kan het lokale bestuur meer proactief sturen op de gevolgen van activiteiten op de fysieke leefomgeving. Dit biedt voor degene die de activiteit verricht vooraf helderheid over de grenzen aan zijn activiteiten en maakt betere sturing mogelijk op de verdeling van gebruiksruimte.

2.6 Beperkingengebiedactiviteiten rond spoorwegen

In verband met de samenloop van de totstandkoming van het Besluit activiteiten leefomgeving met de totstandkoming van regelgeving onder de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor, zijn de regels over beperkingengebiedactiviteiten rond spoorwegen niet eerder in dat besluit opgenomen. Nu kan dit alsnog. Die regels landen in hoofdstuk 9 van het Besluit activiteiten leefomgeving en hebben betrekking op beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen.

Bij de totstandkoming van de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen, die de algemene regels voor activiteiten rond hoofdspoorwegen bevat, is al rekening gehouden met de inbouw van die regels in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. De regels die nu in het Besluit activiteiten leefomgeving worden opgenomen, bevatten daarom slechts een beperkt aantal wijzigingen. Deels vloeien die voort uit keuzes in de Omgevingswet. Zo gaat de Spoorwegwet uit van een algemeen geldende vergunningplicht, waarvan bij ministeriële regeling vrijstellingen worden verleend. Op grond van de Omgevingswet worden in het Besluit activiteiten leefomgeving vergunningplichtige gevallen aangewezen, en zijn vrijstellingen dus niet meer nodig. Er is een aantal situaties waarvoor op grond van de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen relatief vaak maatwerk nodig is, omdat de algemene regels voor vrijgestelde activiteiten vrij strikt zijn. Deels worden, op basis van de ervaringen sinds inwerkingtreding van die regeling, die algemene regels versoepeld (bijvoorbeeld bij de toelaatbare diameters van leidingen langs het spoor). Waar dat niet mogelijk is, is gekozen voor de vergunningplicht. Voor gevallen die een voorafgaande beoordeling nodig maken, is in het nieuwe stelsel immers de omgevingsvergunning het juiste instrument en niet een

maatwerkvoorschrift waarmee in de meeste situaties toch moet worden afgeweken van algemene regels.

Ten opzichte van de regeling worden meer gevallen onder algemene regels gebracht: zo gelden de algemene regels ook voor activiteiten in het beperkingengebied dat betrekking heeft op de Betuweroute en het hogesnelheidsnet, en wordt ook het kruisen van het spoor met kabels of leidingen onder algemene regels mogelijk gemaakt in plaats van alleen kabels en leidingen in langsligging.

2.6.1 Wijzigingen

- Voor alle beperkingengebiedactiviteiten rondom spoorwegen geldt een specifieke zorgplicht, ook als de activiteiten vergunningplichtig zijn.
- Bij beperkingengebiedactiviteiten rondom hoofdspoorwegen is de vergunningplicht beperkt tot activiteiten die daadwerkelijk een individuele benadering vragen. Bij beperkingengebiedactiviteiten rondom lokale spoorwegen is de vergunningplicht breed, maar kan aanwijzen van meer vergunningvrije gevallen plaatsvinden in het omgevingsplan of de omgevingsverordening.
- Meldingsplichten en verplichtingen om gegevens en bescheiden te verstrekken zijn zo specifiek mogelijk.
- De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften stellen wordt ruim geboden. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om maatwerkregels te stellen over beperkingengebiedactiviteiten rondom lokale spoorwegen.

2.6.2 Effecten

- Door inzet van de specifieke zorgplicht zijn de algemene rijksregels voor beperkingengebiedactiviteiten rondom hoofdspoorwegen beperkt tot de belangrijkste zaken.
- Bij beperkingengebiedactiviteiten rondom lokale spoorwegen kan door afwijken van de vergunningplicht en de inzet van maatwerkregels de inzet van de instrumenten worden afgestemd op de lokale situatie, wat in samenhang met de specifieke zorgplicht kansen biedt voor beperking van administratieve lasten.

2.7 Regels die verband houden met de richtlijn energie-efficiëntie

In verband met een onderzoek naar de mogelijkheid van implementatie van delen van de richtlijn energie-efficiëntie[24] onder de Omgevingswet zijn de regels die verband houden met deze richtlijn niet eerder in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen.

De richtlijn energie-efficiëntie bevat twee instrumenten die raakvlak hebben met de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving: de energie-audit (artikel 8 van de richtlijn) en de kosten-batenanalyse (artikel 14 van de richtlijn). Met de energie-audit brengt diegene die een onderneming drijft in kaart hoe de energiehuishouding van de onderneming er uitziet en welke kosteneffectieve energiebesparende maatregelen genomen kunnen worden. Bij de kosten-batenanalyse moet het potentieel worden onderzocht van het toepassen van efficiënte stadsverwarming of een warmtekrachtkoppeling bij het aanleggen of renoveren van bepaalde stookinstallaties en warmte- en koudenetten. Beide instrumenten hebben in het bestaande recht een plek in de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie.

Voor dit besluit is onderzocht hoe de twee instrumenten kunnen worden omgezet in regelgeving onder de Omgevingswet.[25] Daarbij is over de energie-audit geconcludeerd dat het aangrijpingspunt

[24] Richtlijn 2012/27/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012 L 315).

van de richtlijn energie-efficiëntie voor dat instrument zich niet goed verhoudt tot het systeem van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor de energie-audit is het aangrijpingspunt de grote onderneming: ondernemingen met meer dan 250 werknemers of meer dan 50 miljoen omzet en 43 miljoen balanstotaal. De natuurlijke of rechtspersoon die een dergelijke onderneming drijft, zal echter niet altijd eveneens diegene zijn die de (milieubelastende) activiteit uitvoert die wordt gereguleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit is met name denkbaar bij concern-ondernemingen; een concern met meerdere vestigingen valt als geheel onder de Richtlijn energie-efficiëntie, terwijl de (milieubelastende) activiteit veelal in de verschillende vestigingen wordt uitgevoerd en ook op dat niveau wordt gereguleerd. Het opnemen van de energie-audit in het Besluit activiteiten leefomgeving zou dus leiden tot een ingewikkelde regel, waarbij zou moeten worden afgeweken van kernkeuzes die zijn gemaakt in het Besluit activiteiten leefomgeving. Dat zou de inzichtelijkheid van de regels voor burgers en bedrijven niet ten goede komen. Voor de energie-audit zal daarom een plek gevonden worden in andere regelgeving op het gebied van energie. Hierbij zal onder meer gekeken worden naar de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie en onderliggende regelgeving.

De kosten-batenanalyse energie-efficiëntie daarentegen wordt via dit besluit wel in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen. De kosten-batenanalyse wordt verricht door diegene die een stookinstallatie opricht of ingrijpend renoveert, en door diegene die een warmte- of koudenet opricht, en heeft daarom een duidelijke verbinding met de fysieke leefomgeving. Beide activiteiten worden bovendien al om milieuhygiënische redenen geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, dus het opnemen van de kosten-batenanalyse bij deze bestaande regels biedt inzichtelijkheid voor diegene die de activiteit verricht.

Er is geen juridische of organisatorische samenhang tussen de energie-audit en de kosten-batenanalyse, dus voor de uitvoeringspraktijk, burger en bedrijven zijn er geen nadelen aan het opnemen van de twee instrumenten in verschillende onderdelen van de regelgeving.

2.7.1 Wijzigingen

- In hoofdstuk 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt een nieuwe module *Kosten-batenanalyse energie-efficiëntie* ingebouwd. Deze module wordt aangezet bij activiteiten waarbij de richtlijn energie-efficiëntie het uitvoeren van een dergelijke analyse vereist.

2.7.2 Effecten

- Door het inbouwen van regels over energie-efficiëntie in het Besluit activiteiten leefomgeving hoeft het desbetreffende onderdeel van de richtlijn energie-efficiëntie niet meer via een tijdelijke regeling worden geïmplementeerd, maar krijgt een plaats in het permanente omgevingsrecht.

2.8 Regels over omgaan met geuremissie bij innovatieve stalsystemen

Bij milieuregels voor veehouderijen speelt de emissie van een huisvestingssysteem (stal) een belangrijke rol, zowel wat betreft ammoniak, fijn stof als geur. Het in de praktijk bepalen van deze emissie bij elk bedrijf is niet mogelijk. Daarom gaan de regels uit van emissiefactoren, die door middel van een uitgebreid meetprogramma worden bepaald. Deze emissiefactoren worden vervolgens in de ministeriele regeling vastgelegd.

Onder de Omgevingswet is het ook mogelijk om een innovatief stalsysteem toe te passen. Dit is een huisvestingsysteem waarvan, vanwege het innovatieve karakter, de emissiefactor nog niet kon

[25] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 41, blz. 7.

worden bepaald en dus nog geen emissiefactor in de regeling is opgenomen. Als het voornemen bestaat om een dergelijk innovatief stalsysteem toe te passen, moet de emissiefactor door het bevoegd gezag worden vastgesteld. Dit doet het bevoegd gezag op basis van de gegevens van de leverancier van het systeem. Vervolgens geldt een meetverplichting voor degene die de activiteit verricht. Met die metingen kunnen de emissiefactoren alsnog in de praktijk worden geverifieerd en bij goed resultaat alsnog in de regeling worden opgenomen. Deze meetverplichting was al in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen voor ammoniak en fijn stof en wordt met dit besluit uitgebreid tot geur. De verbreding met geur is overeenkomstig de toezegging van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer[26]. Bij geur is de situatie wel anders dan bij ammoniak en fijn stof. Zo gelden voor geur geen emissiegrenswaarden van het Besluit activiteiten leefomgeving, maar moet worden voldaan aan de geurimmissiewaarden in het omgevingsplan en de specifieke zorgplicht, bedoeld in artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Niet in alle gevallen geldt een meetverplichting. De ministeriele regeling bevat ook een (relatief hoge) emissiefactor voor ‘overige huisvesting’. Als degene die de activiteit verricht met deze emissiefactor voldoet aan de geurimmissiewaarden van het omgevingsplan kan het via een meetverplichting bepalen van een emissiefactor voor geur achterwege blijven.

2.8.1 Wijzigingen

- De regels over omgaan met geur bij innovatieve stalsystemen sluiten aan op de keuze om bij het reguleren van geurhinder van veehouderijen de geurimmissiewaarden van het omgevingsplan als maatwerkregels een rol te laten spelen.

2.8.2 Effecten

- Alleen als degene die de activiteit verricht ook bij gebruik van de emissiefactor voor ´overige huisvesting´ niet voldoet aan de geurimmissiewaarden in het omgevingsplan, geldt vanuit het Besluit activiteiten leefomgeving een meetwerplichting om de geuremissiefactor van het innovatieve stalsysteem te bepalen.

2.9 Regels die verband houden met aanpassing van het begrip beperkingengebiedactiviteit

Met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt het begrip beperkingengebiedactiviteit verbreed. De uitbreiding betreft activiteiten die in overeenstemming zijn met de functie van het werk of object, zoals parkeren op een verzorgingsplaats bij een autosnelweg. Alle activiteiten in een beperkingengebied zijn na die aanpassing beperkingengebiedactiviteiten, zodat ook aan eventuele nadelige gevolgen van die activiteiten voor het werk of object regels kunnen worden gesteld. Als gevolg daarvan wordt met dit besluit een aantal regels in het Besluit activiteiten leefomgeving, die nog uitgingen van een beperkter begrip beperkingengebiedactiviteit, gewijzigd. Het gaat vooral om aanpassing van de meld- en informatieplichten in een aantal paragrafen om te vorkomen dat ook alle activiteiten die in overeenstemming zijn met de functie moeten worden gemeld of dat daarover informatie moet worden verstrekt. Voor de activiteiten die in overeenstemming zijn met de functie geldt wel de specifieke zorgplicht.

2.9.1 Wijzigingen

- In samenhang met verbreding van het begrip beperkingengebiedactiviteit is de meldingsplicht beperkt tot in het Besluit activiteiten leefomgeving expliciet genoemde activiteiten.

[26] Kamerstukken II 2016/17, 28 973, nr. 193

2.9.2 Effecten

- Voor niet vergunningplichtige of meldingsplichtige activiteiten geldt uitsluitend de specifieke zorgplicht.

2.10 Vergunningplicht vanwege de mer-beoordeling

Bij de voorbereiding van dit besluit is ervoor gekozen om geen veranderingen aan te brengen in de wijze waarop in het Besluit activiteiten leefomgeving wordt omgegaan met activiteiten die uitsluitend vanwege de mer-beoordeling vergunningplichtig zijn. Ook de beoordelingsregels voor deze activiteiten in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn niet aangepast. Dit ondanks het feit dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet nog met aanpassing van beide besluiten rekening is gehouden en met het oog daarop een grondslag voor bijzondere beoordelingsregels voor deze milieubelastende activiteiten is ingebouwd. Waarom van die grondslag uiteindelijk geen gebruik wordt gemaakt wordt hieronder nader toegelicht.

De vergunningplichten voor de milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving hebben verschillende achtergronden. Soms spelen nationale afwegingen een doorslaggevende rol bij het instellen van een vergunningplicht. In andere gevallen volgt de vergunningplicht vooral uit Europese regels. In veel vergunningplichtige situaties zijn slechts een of enkele milieuaspecten een reden voor het instellen van de vergunningplicht. Vaak gelden naast de vergunningplicht algemene regels die de meeste milieugevolgen van de activiteit afdoende afdekken, en spitst de vergunningprocedure zich toe op het aspect dat tot het instellen van de vergunningplicht heeft geleid.

Binnen het Besluit activiteiten leefomgeving is ervoor gekozen om alle vergunningplichten te beperken tot de activiteiten waarvoor de Europese regel of de nationale afweging tot de vergunningplicht noodzaakt. Zodra echter een vergunningplicht voor een activiteit is ingesteld, geldt die vergunningplicht voor alle oogmerken zoals die voor de milieubelastende activiteit in artikel 2.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn benoemd, en hebben ook de beoordelingsregels op al deze oogmerken betrekking. Eventueel maatwerk moet als vergunningvoorschrift in de vergunning worden opgenomen en voor de activiteiten waarop de vergunningplicht betrekking heeft geldt geen meldingsplicht. Zo wordt invulling gegeven aan beperking van de vergunningplichten maar ook aan de één-document gedachte: de vergunningplicht wordt niet onnodig ingesteld, maar als die er is, vormt de vergunning het document waarin alle toevoegingen die het bevoegd gezag bovenop algemene rijksregels nodig acht plaats krijgen. Als gevolg daarvan wordt bij de vergunningprocedure voor alle oogmerken van de vergunningplichtige milieubelastende activiteit bezien, of aan de beoogde strekking van de regels voor milieubelastende activiteiten wordt voldaan. Bij die beoordeling worden uiteraard de algemene regels die voor de vergunningplichtige activiteit gelden betrokken. Als in die algemene regels bijvoorbeeld de beste beschikbare technieken voor de activiteit zijn uitgewerkt, moeten ze worden toegepast, en hoeft in de vergunningprocedure het toepassen daarvan niet opnieuw te worden uitgewerkt. De aanvraagvereisten in de ministeriële regeling zullen zo worden vormgegeven dat alleen informatie wordt gevraagd die voor de beoordeling nodig is. Voor onderwerpen die in het kader van de vergunning geen individuele afweging behoeven hoeft ook geen informatie te worden aangeleverd bovenop eventuele informatieverplichtingen die al uit de algemene rijksregels volgen. Op deze manier worden de regels over milieubelastende activiteiten eenvoudig en inzichtelijk gehouden en worden tegelijkertijd de administratieve lasten zo veel mogelijk beperkt.

Bij de voorbereiding van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving is overwogen of toch voor één categorie vergunningplichten van deze benadering zou moeten worden afgeweken. Het betrof vergunningplichten die uitsluitend vanwege de mer-beoordeling zijn ingesteld. Om deze afwijking mogelijk te maken is met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet artikel 16.49, vierde lid, van de wet ingebouwd. Dit artikel was bedoeld om de

beoordelingsregels voor deze activiteiten uitsluitend te richten op de vraag of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Voor alle andere afwegingen zou daarnaast dan het spoor van algemene regels met bijbehorende meldingsplichten en maatwerkmogelijkheden gelden.

Bij de voorbereiding van dit besluit zijn vervolgens beide opties beschouwd die de wet na aanpassing via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet zou bieden.

De eerste optie betreft het voortzetten van de bovenbeschreven systematiek die voor alle vergunningplichten geldt, dus ook vergunningplichten die niet uitsluitend, maar mede vanwege mer-beoordeling zijn ingesteld. De vergunning is in die optie een volwaardige vergunning die wat rijksregels voor milieubelastende activiteiten betreft recht geeft op het verrichten van de activiteit en in aanvulling op algemene regels eventueel individueel maatwerk in de vorm van vergunningvoorschriften bevat. Bij deze optie is het van belang om bovenop de mededeling die voor de mer-beoordeling nodig is, via aanvraagvereisten uitsluitend informatie te vragen die anders ook bij het uitsluitend gelden van algemene rijksregels zou moeten worden verstrekt. Veelal kunnen de aanvraagvereisten daarmee beperkt blijven tot de gegevens die verstrekt moeten worden als er een meldingsplicht zou zijn geweest. Ook is het van belang de vergunning zodanig vorm te geven dat geen wijziging van de vergunning nodig is, zolang de milieugevolgen overeenkomen met de inhoud van de gedane mededeling voor de mer-beoordeling. Op die manier kunnen onnodige administratieve lasten worden voorkomen.

De tweede optie betreft een vergunning die wordt verleend met uitsluitend op de mer-beoordeling afgestemde beoordelingsregels. Aan deze vergunning mogen geen voorschriften worden verbonden, tenzij die volgen uit de door de initiatiefnemer aangemelde informatie bij de mer-beoordeling. De voorschriften moeten immers volgen uit de beoordelingsregels van de vergunning. De vergunningbeoordeling bepaalt of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Als een dergelijk rapport vereist is, wordt de vergunning geweigerd. Deze vergunning geeft niet het recht een activiteit te starten, daartoe moet eerst ook een of meer afzonderlijke meldingen worden gedaan. Als voor de concrete activiteit nog voorschriften naast de algemene regels nodig zijn, moeten deze gesteld worden in de vorm van maatwerkvoorschriften die naast de vergunning gelden. Omdat in de vergunningprocedure uitsluitend wordt beoordeeld of een milieueffectrapport nodig is, wordt bijvoorbeeld niet getoetst of alle passende preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken worden toegepast. Dat kan ertoe leiden dat een vergunning wordt verleend terwijl in strijd met de specifieke zorgplicht of geldende algemene rijksregels zou worden gehandeld.

In afweging van beide opties is besloten te kiezen voor de eerste optie en geen gebruik te maken van de grondslag die met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet in de wet wordt ingebouwd. Belangrijke overweging was daarbij dat daarmee geen bijzondere vorm van een vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten hoeft te worden geïntroduceerd, wat de inzichtelijkheid van de regels voor milieubelastende activiteiten ten goede komt. Bij de tweede optie zou er immers sprake zijn van twee soorten vergunningplichten voor de milieubelastende activiteiten. Vergunningen met respectievelijk zonder apart maatwerk en een afzonderlijke meldingsplicht. Dat komt de inzichtelijkheid van de regels voor de gebruiker niet ten goede. Deze inzichtelijkheid is ook van belang voor de vormgeving van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Bij de keuze was ook van belang dat beide opties niet verschillen wat betreft de mogelijkheid om aan de activiteit voorschriften te stellen die in een specifieke situatie nodig zijn. Alleen de route waarlangs die voorschriften kunnen worden gesteld is anders: via maatwerk of via vergunningvoorschriften. Dat geldt ook voor de mogelijkheden van derden om te verzoeken om het stellen van voorschriften aan het verrichten van de activiteit. Zoals hierboven aangegeven hoeven de varianten ook geen verschil in administratieve lasten te betekenen. De aanvraagvereisten kunnen immers aansluiten bij de gegevens die verstrekt zouden moeten worden wanneer er een meldingsplicht zou zijn geweest. Uiteraard voldoen beide opties aan de mer-richtlijn.

2.10.1 Wijzigingen

- Met dit besluit worden wat betreft het omgaan met mer-beoordeling geen wijzigingen aangebracht in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving.

2.10.2 Effecten

- Het niet introduceren van een bijzondere categorie vergunningplichten voor de milieubelastende activiteit draagt bij aan de inzichtelijkheid van het stelsel.

2.11 Beperkte verschuiving van vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten naar decentrale regels

Bij de voorbereiding van dit besluit is gebleken dat een aantal vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving, gelet op de in dat besluit beschreven keuze over centraal of decentraal reguleren van activiteiten, beter in de bruidsschat kan worden opgenomen. Daardoor komen ze in het omgevingsplan terecht, wat ruimte biedt voor de gemeente om deze vergunningplichten te laten vervallen als de regels van dat omgevingsplan al in adequate bescherming van de leefomgeving voorzien.

Bij de voorbereiding van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn keuzes gemaakt over het centraal of decentraal reguleren van activiteiten. Deze keuzes zijn in paragraaf 4.2 van de nota van toelichting van dat besluit toegelicht. Als gekozen is voor centrale regels blijven decentrale regels wel een rol spelen, met name voor onderwerpen die een locatie specifieke afweging vragen na toepassing van de preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken voor milieubelastende activiteiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om afwegingen of een activiteit na toepassing van de regels in het Besluit activiteiten leefomgeving kan worden toegestaan op een bepaalde locatie, het aanhouden van afstanden tot beperkt kwetsbare, kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen of beperkt kwetsbare of kwetsbare locaties of de vraag welke regels er nodig zijn om de gebruiksruimte van de ondergrond optimaal te verdelen voor bodem-energiesystemen. Op deze visie op gebruiksruimte wordt ingegaan in paragraaf 4.8.1 (Omgaan met milieugebruiksruimte binnen rijksregels) van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het omgevingsplan speelt hierbij een belangrijke rol, omdat daarbinnen bij uitstek een locatie specifieke afweging kan plaatsvinden. Algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten en een vergunningplicht voor de milieubelastende activiteit lenen zich veel minder voor het reguleren van dergelijke locatie specifieke afwegingen die na de toepassing van de preventieve aanpak aan de orde zijn.

Gelet op deze beleidskeuze worden de volgende vergunningplichten uit het Besluit activiteiten leefomgeving geschrapt:

- het tanken van LPG bij:
    - transportondernemingen;
    - tankstations;
- het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer;
- het opslaan van propaan of propeen in meer dan twee opslagtanks;
- het ingeperkt gebruik waarop inperkingsniveau I, II of III van toepassing is als bedoeld in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013;
- het gericht werken met biologische agentia, met uitzondering van biologische agentia die ingedeeld zijn of worden in groep 1 of groep 2;
- het vergisten van dierlijke meststoffen en het bewerken van het daarbij gemaakte vergistinggas (geen overgangsrecht in de bruidsschat, specifiek overgangsrecht);
- het houden van pelsdieren (geen overgangsrecht in de bruidsschat, specifiek overgangsrecht).

Voor deze milieubelastende activiteiten is bovendien beoordeeld of niet om andere redenen een vergunningplicht moet worden aangewezen. Zoals vanwege de richtlijn industriële emissies, de mer-richtlijn of vanwege een voorafgaande BBT-beoordeling. Dat is niet het geval.

In het Besluit activiteiten leefomgeving is wel voor de activiteiten waarvoor de vergunningplicht niet meer geldt in een meldingsplicht voorzien zodat het bevoegd gezag vooraf op de hoogte is van de activiteit en daarbij ook kan beoordelen of een maatwerkvoorschrift nodig is. Via de bruidsschat wordt voorzien in adequaat overgangsrecht in de vorm van een vergunningplicht in het omgevingsplan. Na inwerkingtreding van het stelsel kan de gemeente vervolgens beoordelen of aanpassing van deze vergunningplicht wenselijk is. Zo kan bijvoorbeeld in plaats van een vergunningplicht worden gekozen voor het expliciet toestaan van activiteiten op locaties met daaraan verbonden regels zoals afstanden tot kwetsbare objecten en tijden voor bevoorraden van een LPG-vulpunt. In alle gevallen moet het omgevingsplan blijven voldoen aan de instructieregels die in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn opgenomen, zoals instructieregels over externe veiligheid.

2.11.1 Wijzigingen

- Een aantal vergunningplichten uit het Besluit activiteiten leefomgeving wordt geschrapt, waardoor het besluit voor de desbetreffende activiteiten uitsluitend algemene rijksregels, waaronder een specifieke zorgplicht, bevat.
- In samenhang met vervallen vergunningplicht wordt de meldingsplicht geïntroduceerd.
- De uit het Besluit activiteiten leefomgeving geschrapte vergunningplichten worden in de bruidsschat opgenomen.

2.11.2 Effecten

- Na inwerkingtreding van het stelsel kan de gemeente beoordelen of aanpassing van de vergunningplicht uit de bruidsschat wenselijk is.
- Door de combinatie van algemene rijksregels voor een preventieve aanpak en decentrale regels voor locatiespecifieke afwegingen kan op een effectieve wijze de leefomgeving worden benut en beschermd.

3 Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving

3.1 Inleiding

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt op diverse onderdelen aangepast. In de volgende paragrafen worden de belangrijkste onderwerpen benoemd die nieuw zijn of een grote verandering inhouden ten opzichte van het Besluit bouwwerken leefomgeving zoals dat in augustus 2018 is gepubliceerd in het Staatsblad.

Met dit besluit worden ook enkele aanpassingen gedaan aan regels over onderwerpen die meer dan één besluit of ook het omgevingsplan raken. Voor deze onderwerpen is ervoor gekozen om bij die AMvB waar het zwaartepunt van het onderwerp ligt een toelichting te geven in het algemene deel. Het gaat voor het Besluit bouwwerken leefomgeving om de volgende onderwerpen, waarvoor de toelichting is te vinden in:

- de regels over kleine en middelgrote stookinstallaties, de toelichting op dit onderwerp is te vinden in paragraaf 2.3;
- de uitwerking van de vergunningplichten voor de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit betreffende bouwwerken, de toelichting voor dit onderwerp is te vinden in paragraaf 3.2.

In hoofdstuk 6 van deze toelichting zijn de hoofdlijnen van het overgangsrecht beschreven. In hoofdstuk 7 is de bruidsschat toegelicht.

De toelichting op alle wijzigingen is te vinden in de artikelsgewijze toelichting. Ook het specifiek overgangsrecht voor het Besluit bouwwerken leefomgeving is daar te vinden.

3.2 Uitwerking vergunningplichten voor het bouwen in het nieuwe stelsel

Deze pararaaf geeft een beschrijving van de wijze waarop het bouwen in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet wordt gereguleerd. In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt een andere opzet voorgesteld van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten. Net als in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is in de Omgevingswet zoals die in 2016 in het Staatsblad is gepubliceerd nog voorzien in een vergunningplicht voor bouwactiviteiten met het oog op de gecombineerde toets aan enerzijds de regels voor technische bouwkwaliteit en anderzijds de toets aan de ‘ruimtelijke regels’ zoals de regels van het bestemmingsplan en de gemeentelijke welstandsnota. Met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld deze gecombineerde toets te verlaten en een aparte vergunningplicht in het leven te roepen voor bouwactiviteiten met het oog op een preventieve toets aan de regels voor technische bouwkwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving en een afzonderlijke vergunningplicht voor bouwactiviteiten met het oog op een preventieve toets aan de ‘ruimtelijke’ regels uit het Omgevingsplan. In deze paragraaf wordt de uitwerking van de nieuwe opzet van beide vergunningplichten nader toegelicht, waarbij ook wordt ingegaan op de wijze waarop de huidige regeling voor vergunningvrij bouwen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht in het nieuwe stelsel wordt voortgezet.

3.2.1 De vergunningplicht met het oog op de regels voor technische bouwkwaliteit (Besluit bouwwerken leefomgeving)

De vergunningplicht die betrekking heeft op een toets aan de regels voor technische bouwkwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving, blijft in de Omgevingswet bestaan in het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, onder a. Deze technische vergunningplicht geldt op grond van het genoemde artikellid uitsluitend voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur

aangewezen geval. De landelijk uniforme uitwerking daarvan geschiedt in het Besluit bouwwerken leefomgeving, waarin de vergunningplichtige gevallen worden aangewezen. De huidige regeling in bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht wordt als vertrekpunt bij de afbakening van die technische vergunningplicht gehanteerd. De ontkoppeling van ruimtelijke aspecten resulteert in een aanzienlijke verruiming van de categorie gevallen waarin geen voorafgaande technische toets aan de regels voor technische bouwkwaliteit meer vereist is. Bijvoorbeeld: voor dakkapellen geldt de technische vergunningplicht niet, dus ook niet als de dakkapel op een voordakvlak wordt aangebracht of niet voorzien is van een plat dak.

Net als nu moet al het bouwen aan de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving voor technische bouwkwaliteit voldoen, dus ook het bouwen waarvoor geen technische vergunningplicht geldt. Bij vergunningplichtig bouwen wordt het bouwen door het bevoegd gezag in de vergunningprocedure preventief beoordeeld op mogelijke strijd met de van toepassing zijnde technische regels en wordt de vergunning bij dergelijke strijd geweigerd. Bij vergunningvrij bouwen kan het bevoegd gezag bij strijd met de technische regels repressief handhavend optreden.

De beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunning voor technische bouwkwaliteit worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De omgevingsvergunning zal alleen worden verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de technische regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving, de eventuele maatwerkregels die op grond van artikel 4.7 van dat besluit in het omgevingsplan zijn gesteld en de regels van afdeling 7.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving over veiligheid voor de omgeving bij het uitvoeren van bouwwerkzaamheden. De aanvraagvereisten voor de vergunningaanvraag worden via de Invoeringsregeling Omgevingswet opgenomen in de Omgevingsregeling.

3.2.2 De vergunningplicht met het oog op de regels uit het omgevingsplan

De vergunningplicht die betrekking heeft op een toets aan de regels uit het omgevingsplan zal niet langer alleen op rijksniveau worden vormgegeven. Gemeenten krijgen bestuurlijke afwegingsruimte bij de afbakening van die vergunningplicht. Zij zullen in het omgevingsplan per locatie de materiële regels stellen voor onder meer het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken. Het uitgangpunt is dat gemeenten daarbij in het omgevingsplan ook bepalen of die regels rechtstreeks werkend zijn of dat die regels in het kader van een ruimtelijke vergunningplicht preventief moeten worden getoetst. Zodra gekozen wordt om activiteiten in het omgevingsplan te reguleren met een vergunningplicht, is sprake van een zogenoemde omgevingsplanactiviteit. Deze gemeentelijke ruimte bij de afbakening van de ruimtelijke vergunningplicht is nieuw ten opzichte van het huidige stelsel onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Uitwerking hiervan vindt plaats in het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het gemeentelijk omgevingsplan. Een andere vraag is of behalve deze verruiming van het vergunningvrij bouwen, gemeenten ook de mogelijkheid kunnen krijgen het landelijk vergunningvrij bouwen op onderdelen te beperken. Zie hiervoor verderop het onderdeel Besluit bouwwerken leefomgeving: vergunningvrij binnen- en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten bouwwerken.

De beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In dat besluit is bepaald dat de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit in ieder geval wordt verleend als de aangevraagde activiteit voldoet aan de voor die vergunning in het omgevingsplan gestelde (materiële) beoordelingsregels. Als de vergunning op grond van die binnenplanse regels niet kan worden verleend, zal de vergunning mogelijk buitenplans verleend kunnen worden. Voor het beoordelen van een aanvraag om omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gelden dezelfde inhoudelijke kaders als voor het omgevingsplan. Daarom moet getoetst worden aan het oogmerk ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ uit artikel 4.2, eerste lid, van de wet. Daartoe behoort in elk geval een toets aan de instructieregels voor het omgevingsplan van de provincie en het Rijk (afdeling 5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving) die met dat oogmerk zijn gesteld. Voor een

nadere uitleg van de werking van dit vergunningenstelsel, met binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, wordt verwezen naar de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet[27] en paragraaf 4.12.1 van deze toelichting waarin de beoordelingsregels voor een aanvraag om omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zijn toegelicht.

Bruidsschat: binnenplanse vergunningplicht omgevingsplanactiviteit bouwwerken

De figuur van de bruidsschat, waarmee met het voorliggende Invoeringsbesluit regels worden opgenomen in elk omgevingsplan, is in het leven geroepen om te voorkomen dat gemeenten bij de inwerkintreding van de stelselherziening ten gevolge van het laten vervallen van rijksregels per direct regels zouden moeten vaststellen in het omgevingsplan. Dat geldt ook voor het deel van de vergunningplicht dat betrekking heeft op de ruimtelijke aspecten van het bouwen dat bij inwerkintreding van het stelsel op rijksniveau vervalt. In de bruidsschat wordt voorzien in een hiermee vergelijkbaar ruimtelijk vergunningenstelsel met bijbehorende beoordelingsregels en aanvraagvereisten, dat gemeenten desgewenst kunnen aanpassen aan eigen beleidswensen en locatiespecifieke omstandigheden.

Door de bruidsschat bevat het omgevingsplan op het moment van inwerkingtreding van de stelselherziening het verbod om zonder vergunning ‘een bouwactiviteit te verrichten en het te verrichten bouwwerk in stand te houden en te gebruiken’. Daarmee wordt expliciet gemaakt dat de huidige vergunningplicht voor ‘het bouwen van een bouwwerk’, voor zover deze betrekking heeft op de toets aan de ruimtelijke regels, niet alleen ziet op een toestemming om het bouwwerk te mogen bouwen maar eveneens ziet op het in stand mogen houden van het bouwwerk en het in gebruik mogen nemen en gebruiken van het bouwwerk in overeenstemming met de opgave in de vergunningaanvraag. Hiermee wordt aangesloten op de huidige rechtspraktijk en is geen materiële wijziging beoogd (codificatie).

De bruidsschat bevat verder de bij deze binnenplanse vergunningplicht behorende beoordelingsregels en aanvraagvereisten voor de ruimtelijke vergunning. In die beoordelingsregels wordt bepaald dat de ruimtelijke vergunning alleen wordt verleend als voldaan wordt aan de in het omgevingsplan gestelde regels voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken. Ook met deze omschrijving wordt gecodificeerd dat een toets van een bouwaanvraag aan het omgevingsplan niet alleen betrekking heeft op regels over het bouwen van bouwwerken, maar ook op regels over het in stand houden (of aanwezig mogen hebben) van bouwwerken. Verder wordt, in overeenstemming met de huidige rechtspraktijk, gecodificeerd dat wordt getoetst of het voorgenomen gebruik van het bouwwerk niet in strijd is met de hiervoor in het omgevingsplan gestelde regels. Als aannemelijk is dat een bouwactiviteit ten dienste staat van een met het bestemmingsplan strijdig gebruik, is dit immers ook in de huidige rechtspraktijk een reden om de vergunning voor een bouwactiviteit te weigeren. Als de opgave in de vergunningaanvraag over het voorgenomen gebruik geen aanleiding is geweest om de vergunning te weigeren, mag het bouwwerk in overeenstemming met die opgave worden gebruikt.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de regels voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken alleen nog gesteld in bestemmingsplannen, inpassingsplannen of beheersverordeningen. Deze regelingen zijn door het overgangsrecht in artikel 4.6 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet deel gaan uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Een aanvraag om een ruimtelijke vergunning zal in het begin dus worden beoordeeld op basis van de bestaande ruimtelijke regels. Als gemeenten het tijdelijke deel (al dan niet fasegewijs) gaan omzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, zullen de regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken ook deel gaan uitmaken van het

[27] Kamerstukken II 2017/18, 34896, nr. 3, blz. 61 en verder.

nieuwe deel van het omgevingsplan. Als de materiële regels voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken zich daarvoor lenen, kunnen gemeenten ervoor kiezen om meer bouwwerken ruimtelijk vergunningvrij te maken, voor zover instructieregels van het Rijk of de provincie over bijvoorbeeld externe veiligheid daaraan niet in de weg staan. De gemeente volstaat er dan mee de ruimtelijke activiteit te reguleren door algemene regels met rechtstreekse werking, al dan niet in combinatie met een meldingsplicht of andere informatieplicht. Ook kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om de ruimtelijke vergunningplicht toe te spitsen op alleen het bouwen en in stand houden van bouwwerken. Het voorgenomen gebruik kunnen gemeenten in dat geval buiten het vergunningenstelsel laten. Zij laten de regels over het gebruik van bouwwerken dan buiten de beoordelingsregels en maken deze rechtstreeks werkend.

Als onderdeel van de beoordelingsregels in het omgevingsplan wordt via de bruidsschat, in overeenstemming met de huidige regeling, ook bepaald dat een ruimtelijke vergunning alleen wordt verleend als het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk (zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan) niet in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld op grond van de beleidsregels die hiervoor krachtens artikel 4.19 van de Omgevingswet zijn gesteld. In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is met het oog hierop bepaald dat een onder de Woningwet vastgestelde welstandsnota geldt als beleidsregel als bedoeld in artikel 4.19 van de Omgevingswet. Met het bovenstaande voorziet de bruidsschat dus in de voortzetting van het zogenoemde preventieve welstandstoezicht.

In de bruidsschat voor het omgevingsplan wordt overigens ook voorzien in het repressieve welstandsvereiste. Daartoe wordt in de bruidsschat een bevoegdheid opgenomen tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift in het geval het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand. Op deze manier worden artikel 12, eerste lid, en artikel 13a, van de Woningwet in het nieuwe stelsel voortgezet.

Bruidsschat: vergunningvrije binnenplanse omgevingsplanactiviteit bouwwerken

Als onderdeel van het ruimtelijke vergunningenstelsel voor bouwwerken voorziet de bruidsschat in een aanwijzing van een categorie van bouwwerken waarvoor op grond van het omgevingsplan geen binnenplanse ruimtelijke vergunning hoeft te worden aangevraagd. Het gaat hierbij dus om een uitzondering op de eerder beschreven ruimtelijke vergunningplicht om ‘een bouwactiviteit te verrichten en het te verrichten bouwwerk in stand te houden en te gebruiken’. De bruidsschat bepaalt dat weliswaar geen ruimtelijke vergunning nodig is voor deze bouwwerken, maar bevat geen aanvullende regels over de toelaatbaarheid van de betrokken bouwwerken. Dat betekent dat de materiële regels in het omgevingsplan over het bouwen, in stand houden en gebruiken, onverminderd van toepassing blijven op deze categorie van bouwwerken. Hiermee voorziet de bruidsschat in een voortzetting van de huidige regeling in artikel 3 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. Net als in dat artikel bepaalt de bruidsschat dat, onder de daar genoemde randvoorwaarden over onder meer de plaatsing en maatvoering, geen ruimtelijke vergunning nodig is voor bijvoorbeeld bijbehorende bouwwerken, bouwwerken ten behoeve van recreatief nachtverblijf, dakkapellen in het voordakvlak, sport- of speeltoestellen, zwembaden en silo’s voor agrarische bedrijfsvoering. De randvoorwaarden zullen ook betrekking hebben op beschermde monumenten en door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. De in de bruidsschat aangewezen bouwwerken kunnen onder de daarbij gestelde randvoorwaarden zonder ruimtelijke omgevingsvergunning worden gebouwd, in stand worden gelaten en gebruikt worden, mits voldaan wordt aan de daarvoor geldende regels van het omgevingsplan. Voor zover er strijd is met die regels is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In dat geval geldt er dus een vergunningplicht, waarbij de vergunning uitsluitend kan worden verleend als de activiteit voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies van locaties en eventuele instructieregels van het Rijk en de provincie niet aan vergunningverlening in de weg staan.

Het uitgangspunt van de bruidsschat is een overgang vanuit het huidige stelsel naar het nieuwe stelsel op basis van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Vandaar dat, met uitzondering van enkele ondergeschikte aanpassingen, de huidige regeling uit artikel 3 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht ongewijzigd wordt overgeheveld naar de bruidsschat. Binnen de kaders van mogelijk van toepassing zijnde instructieregels zijn gemeenten vrij de categorie van vergunningvrije bouwwerken, zoals die bij aanvang in de bruidsschat is aangewezen, verder uit te breiden of te beperken, mits bij beperken geen strijd ontstaat met de regeling van ruimtelijk vergunningvrij bouwen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Uiteindelijk ligt het voor de hand dat deze afzonderlijke gereguleerde categorie in het nieuwe deel van het omgevingsplan een andere vormgeving krijgt. Het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken zal in het nieuwe deel veel meer locatiegewijs worden gereguleerd. Daarbij zullen de bouwmogelijkheden per locatie verschillend worden gereguleerd, waarbij het afhankelijk van de regels en type bouwwerken zal gaan om rechtstreeks werkende algemene regels (al dan niet in combinatie met een meldingsplicht of andere informatieplicht) of een vergunningplicht met beoordelingsregels. Dit zal naar verwachting het aantal gevallen waarin geen ruimtelijke vergunningplicht meer zal gelden, aanmerkelijk kunnen vergroten.

Besluit bouwwerken leefomgeving: vergunningvrije binnen- en buitenplanse omgevingsplanactiviteit bouwwerken

Naast de hierboven beschreven, in de bruidsschat opgenomen, categorie van ruimtelijk vergunningvrije bouwwerken, wordt in het Besluit bouwwerken leefomgeving een landelijke categorie ruimtelijk vergunningvrije bouwwerken aangewezen. Waar de bruidsschat voorziet in een door het omgevingsplan gereguleerde categorie ruimtelijk vergunningvrije ‘binnenplanse’ omgevingsplanactiviteiten, voorziet het Besluit bouwwerken leefomgeving in een landelijke categorie ruimtelijk vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten ongeacht of het binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteiten betreft. Binnen de aanwijzing van ruimtelijk vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten in het Besluit bouwwerken leefomgeving is sprake van twee uitwerkingsvarianten waarin het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk vergunningvrij wordt gemaakt. In beide uitwerkingsvarianten gelden randvoorwaarden voor de mogelijkheden om ruimtelijk vergunningvrij te mogen bouwen als dat bouwen betrekking heeft op beschermde monumenten, door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumenten; net zoals nu worden daarnaast randvoorwaarden gesteld met betrekking tot externe veiligheid[28]. Daarbij wordt aangesloten bij randvoorwaarden op het vergunningvrij bouwen zoals die nu in de artikelen 4a tot en met 7 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht zijn gesteld. In het kader van de uitvoering van de motie Van Veldhoven/Ronnes[29] wordt in overleg met de VNG ook bezien of er specifieke beperkingen moeten komen voor vergunningvrij bouwen in door UNESCO aangewezen werelderfgoed.

De eerste uitwerkingsvariant in het Besluit bouwwerken leefomgeving is opgenomen in paragraaf 2.3.2. Die uitwerkingsvariant betreft de aanwijzing van bouwwerken waarvoor het verbod als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet niet geldt. Deze bouwwerken mogen zonder ruimtelijke omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit gebouwd, in stand gehouden en gebruikt worden, ongeacht welke regels daarvoor zijn opgenomen in een omgevingsplan. Door deze aanwijzing worden alle regels in het omgevingsplan voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van deze bouwwerken, buiten toepassing gezet. Mits voldaan wordt aan de bij de aanwijzing gegeven randvoorwaarden over onder meer de plaatsing, omvang en gebruik, zijn deze bouwwerken op dat punt dus vergunningvrij. Dat geldt zowel voor de situatie waarin voor deze bouwwerken (binnenplans) in het omgevingsplan is bepaald dat er een

[28] In het aanvullingsspoor Bodem worden ook mogelijke randvoorwaarden over het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem bezien.
[29] Kamerstukken II 2017/18, 33962, nr. 175.

vergunning nodig is, als voor de situatie waarin deze bouwwerken in strijd zijn met het omgevingsplan. Met deze variant voorziet het Besluit bouwwerken leefomgeving in de voortzetting van het huidige artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. In deze categorie zal de aanwijzing onder meer betrekking hebben op gewoon onderhoud, dakkapellen in het achterdakvlak, dakramen, zonnepanelen, kozijnen, zonwering, tuinmeubilair, antenne-installaties, erf- en perceelsafscheidingen, vlaggenmasten, keermuren, bouwwerken ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, magazijnstellingen en bouwketen. Deze bouwwerken kunnen, ongeacht de regels van het omgevingsplan, zonder ruimtelijke vergunning worden gebouwd, in stand gelaten en gebruikt worden, mits voldaan wordt aan de bij de aanwijzing gegeven randvoorwaarden. Bij enkele van die randvoorwaarden kunnen de regels uit het omgevingsplan overigens wel van betekenis zijn. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of sprake is van een ‘erf’, waarvoor de in een bestemmingsplan opgenomen regels ook in de huidige regeling van artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht van belang zijn.

De tweede uitwerkingsvariant van aanwijzing van bouwwerken is in het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen in paragraaf 2.3.3. Die uitwerkingsvariant van het ruimtelijk vergunningvrij kunnen bouwen, in stand houden en gebruiken van bijbehorende bouwwerken, maakt de aangewezen bouwwerken slechts ruimtelijk vergunningvrij voor zover het de daarbij expliciet genoemde, op die bouwwerken betrekking hebbende, kenmerken betreft. Het gaat hier om kenmerken zoals maximaal toegestane hoogte of oppervlakte. Alleen voor zover het de genoemde kenmerken betreft, is bij eventuele strijd met materiële regels uit het omgevingsplan, geen ruimtelijke vergunning nodig. Het voorgaande betekent dat in deze variant de regels voor het bouwen, in stand houden en gebruiken uit een omgevingsplan slechts gedeeltelijk buiten toepassing worden gezet. Deze aanwijzing zal betrekking hebben op de categorie bijbehorende bouwwerken. Ten aanzien van de bijbehorende bouwwerken wordt in de aanwijzing een aantal kenmerken over onder meer plaatsing, omvang en gebruik genoemd. Zo wordt bepaald dat in het achtererfgebied bij een hoofdgebouw (in afwijking van eventuele regels daarover in het omgevingsplan) een bijbehorend bouwwerk kan worden gebouwd en in stand gelaten en gebruikt worden. Eventuele regels in een omgevingsplan over niet expliciet genoemde kenmerken met betrekking tot bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken, blijven echter onverminderd van kracht. In die constructie blijven bijvoorbeeld regels over een aansluitplicht van een toilet op het riool, de afvoer van hemelwater op eigen terrein en sluitingstijden voor een horecagebruik onverminderd van kracht. Ook regels over repressief welstandstoezicht blijven aldus van kracht op deze categorie ruimtelijk vergunningvrije bouwwerken.

Met deze regeling zal het omgevingsplan dus een aanvullende werking hebben op het bouwen, in stand houden en gebruiken van bijbehorende bouwwerken, waarbij die aanvullende werking zelfs kan inhouden dat een ruimtelijke vergunning voor het betrokken bouwwerk nodig is. De aanvullende werking kan echter nimmer zover gaan dat de mogelijkheden die de regeling in het Besluit bouwwerken leefomgeving geeft, worden belemmerd. Op de aangewezen kenmerken kan het bijbehorende bouwwerk worden gebouwd, in stand worden gelaten en gebruikt worden. Regels uit een omgevingsplan die hieraan in de weg staan, blijven buiten toepassing.

Daarnaast wordt bezien in hoeverre het mogelijk en gewenst is gemeenten de mogelijkheid te geven om juist beperkingen aan te brengen in de vergunningvrije bouwmogelijkheden, omdat dit in de praktijk soms op locaties tot ongewenste situaties kan leiden. Het beeld is dat dit speelt bij de categorie bijbehorende bouwwerken en veranderingen aan de achterkant van een beschermd stads- of dorpsgezicht op plaatsen waar deze veranderingen zichtbaar zijn vanuit openbaar gebied. Bezien wordt of het mogelijk is gemeenten de mogelijkheid te geven in het omgevingsplan aan te geven op welke plekken deze bouwwerken niet vergunningvrij gerealiseerd mogen worden. Deze lokale afwijking van de landelijke categorie vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten, moet dan gesteld worden op grond van artikel 5.2 van de wet.

3.3 Overige belangrijke wijzigingen voor het Besluit bouwwerken leefomgeving

Een belangrijke wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving die via dit besluit wordt doorgevoerd, vloeit voort uit de keuze om algemene rijksregels over een onderwerp zoveel mogelijk bij elkaar in één document op te nemen. Dat bevordert de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van die regels. Daarom worden in dat besluit nu ook de regels over CE-markering van bouwproducten, kwaliteitsverklaringen bouw, kooldioxidemeters en drijvende bouwwerken (zoals woonboten) opgenomen die nu in een ministeriële regeling zijn opgenomen. Inhoudelijk blijven zij ongewijzigd.

Andere wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving betreffen de regels over energiebesparing door bedrijven. De regels die daarover waren opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving zoals die besluiten in augustus 2018 in het Staatsblad zijn gepubliceerd, worden via het Invoeringsbesluit Omgevingswet beter op elkaar afgestemd. Die afstemming heeft plaatsgevonden op basis van een indeling van de regels in gebouwgebonden energiebesparingsregels en energiebesparingsregels die samenhangen met het verrichten van milieubelastende activiteiten door bedrijven. Via dit besluit worden gebouwgebonden energiebesparingsmaatregelen gereguleerd in het Besluit bouwwerken leefomgeving en energiebesparingsmaatregelen bij het bedrijfsmatig verrichten van milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Andere wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving via het Invoeringsbesluit Omgevingswet vloeien voort uit wijzigingen van de huidige bouwregelgeving die nog niet verwerkt zijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving zoals dat in augustus 2018 in het Staatsblad is gepubliceerd, zoals de aangekondigde wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 in verband met de introductie van de energielabel C-verplichting voor kantoren[30] en de herintroductie van de verplichte aanwezigheid van buitenruimte (zoals een balkon) bij nieuwbouw van de woonfunctie voor zorg[31]. In het kader van het door het kabinet ingezette klimaatbeleid wordt op het moment van schrijven van deze toelichting overigens bezien of de energieregels van het Besluit bouwwerken leefomgeving de komende tijd verder moeten worden aangepast om de energietransitie nog beter te kunnen ondersteunen en faciliteren. Voor zover mogelijk zullen zulke wijzigingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving worden doorgevoerd via het invoeringsspoor Omgevingswet. Afhankelijk van het moment waarop zo'n wijziging doorgevoerd gaat worden, zullen zulke wijzigingen ook via een afzonderlijk wijzigingsspoor kunnen worden doorgevoerd.

Of het Besluit bouwwerken leefomgeving ook gewijzigd gaat worden in verband met de introductie van een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen hangt met name af van de uitkomst van de lopende parlementaire behandeling van het wetsvoorstel over dat stelsel. Dat wetsvoorstel is momenteel bij de Eerste Kamer in behandeling. Na aanvaarding daarvan zal het Besluit bouwwerken leefomgeving op dat nieuwe stelsel worden afgestemd.

3.4 Wijzigingen

- Meer algemene rijksregels over een onderwerp op één regelingniveau gezet.
- Betere afstemming van de energiebesparingsregels voor utiliteitsgebouwen.
- Uitwerking van de technische en de ruimtelijke vergunningplicht voor het bouwen.
- Verruiming van gemeentelijke mogelijkheden tot afbakening van het ruimtelijk vergunningvrij bouwen.
- Uitvoering van toezeggingen aan de Tweede Kamer over de introductie van de energielabel C-verplichting voor kantoren en de herintroductie van de verplichte aanwezigheid van buitenruimte (zoals een balkon) bij nieuwbouw van de woonfunctie voor zorg

[30] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 83, blz. 17.
[31] Kamerstukken II 2017/18, 28325, nr. 174.

3.5 Effecten

- Betere toegankelijkheid en inzichtelijkheid van algemene rijksregels.
- Meer samenhang in de energiebesparingsregels voor utiliteitsgebouwen.
- Beperking van administratieve lasten doordat vaker geen technische bouwvergunning nodig is.
- Meer ruimte voor ruimtelijk vergunningvrij bouwen.
- Integratie van de energielabel C-verplichting voor kantoren.
- Herintroductie van de verplichte aanwezigheid van buitenruimte (zoals een balkon) bij nieuwbouw van de woonfunctie voor zorg.

4 Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving

4.1 Inleiding

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt op diverse onderdelen aangepast. In dit hoofdstuk worden de onderwerpen beschreven die nieuw zijn of een grote verandering inhouden ten opzichte van het Besluit kwaliteit leefomgeving zoals dat in augustus 2018 is gepubliceerd in het Staatsblad. Een toelichting op de andere, veelal technische, wijzigingen is te vinden in de artikelsgewijze toelichting. In hoofdstuk 6 zijn de hoofdlijnen van het overgangsrecht beschreven.

Met dit besluit worden ook enkele aanpassingen gedaan aan regels over onderwerpen die meer dan één besluit raken. Voor deze onderwerpen is ervoor gekozen om bij die AMvB waar het zwaartepunt van het onderwerp ligt een toelichting te geven in het algemene deel. Het gaat voor het Besluit kwaliteit leefomgeving om de volgende onderwerpen, waarvoor de toelichting is te vinden in:

- de vergunningplicht vanwege de mer-beoordeling: in paragraaf 2.10;
- de uitwerking van de vergunningplichten voor het bouwen: in paragraaf 3.2;
- spoorwegemplacementen: in paragraaf 4.2;
- mijnbouwlocatieactiviteit en mijnbouwwerken in en om Waddengebied: in paragraaf 4.3;
- reikwijdte omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening: in paragraaf 5.3.

In dit hoofdstuk worden, naast de twee hierboven genoemde onderwerpen uit hoofdstuk 4, voor het Besluit kwaliteit leefomgeving de volgende onderwerpen toegelicht die worden gewijzigd of aangevuld:

- omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen;
- omgevingswaarden veiligheid andere keringen in beheer bij het Rijk;
- omgevingswaarden SO_2 en NO_x voor grote natuurgebieden;
- omgevingswaarden NEC plafonds;
- instructieregels luchthavens;
- Waddenzee en Waddengebied;
- ladder voor duurzame verstedelijking;
- beoordeling en inpassing omgevingsplanactiviteit;
- monitoring en gegevensverzameling kaderrichtlijn water; en
- specifiek overgangsrecht.

Ook komt een aanvullingen voort uit parlementaire behandeling, het gaat om de landelijke fiets- en wandelroutes (routenetwerken).

4.2 Spoorwegemplacementen

Inleiding

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een beleidsvernieuwing voor externe veiligheid bij emplacementen.[32] Deze beleidsvernieuwing zal uitgewerkt worden in nieuwe regels voor het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Omgevingsbesluit en vereist ook aanpassing van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en daarop gebaseerde regelgeving. Omdat eerder overwogen werd deze regels via het Invoeringsbesluit in

[32] Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 30373, nr. 68.

het stelsel in te bouwen, zijn de artikelen over emplacementen niet ingevuld in de al gepubliceerde AMvB's. Om afhankelijkheden in de planning te voorkomen heeft het kabinet gekozen voor een apart wijzigingsbesluit. De staatssecretaris streeft ernaar deze wijziging uiterlijk in werking te laten treden op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Voor het geval dat er onverhoopt vertraging optreedt in dit proces voorziet dit besluit in regels die zo dicht mogelijk bij het huidige recht liggen, zodat er in dat geval niet twee keer kort achter elkaar beleids- of systeemwijzigingen optreden.

Regels in dit besluit

In dit licht worden via dit besluit regels over emplacementen aan het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit toegevoegd. Met het wijzigingsbesluit behorend bij de beleidsvernieuwing kunnen de regels die met het Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn toegevoegd weer worden aangepast.

In het Besluit activiteiten leefomgeving wordt een vergunningplicht opgenomen die inhoudelijk niet verschilt van de vergunningplicht in het Besluit omgevingsrecht. Daarnaast gelden enkele algemene regels voor bijvoorbeeld het verwijderen van graffiti. In het Omgevingsbesluit wordt in lijn met het Besluit omgevingsrecht geregeld dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor enkelvoudige aanvragen om een omgevingsvergunning voor emplacementen waar goederentreinen samengesteld worden door middel van stoten of heuvelen. Als gevolg van de systematiek van de regeling voor het bevoegd gezag in het stelsel van de Omgevingswet zullen gedeputeerde staten veelal niet het bevoegd gezag zijn bij meervoudige aanvragen om een omgevingsvergunning die ook betrekking hebben op deze emplacementen. Voor die situaties is in het Omgevingsbesluit aan gedeputeerde staten een advies- en instemmingsrecht toegekend.

Voor het reguleren van externe veiligheid zijn de emplacementen die gebruikt worden voor het rangeren van wagons met gevaarlijke stoffen toegevoegd aan de lijst activiteiten met externe veiligheidsrisico's in bijlage VII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit sluit aan bij de werkwijze onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen en de Regeling externe veiligheid inrichtingen. De lijst emplacementen is geactualiseerd ten opzichte van die regeling. In het Omgevingsbesluit is in lijn met het Besluit externe veiligheid inrichtingen aan het bestuur van de veiligheidsregio een adviesrecht toegekend voor aanvragen om een omgevingsvergunning die betrekking hebben op deze emplacementen.

De regeling voor de beoordeling van de luchtkwaliteit bij de aanleg of wijziging van een spoorwegemplacement wordt met dit besluit overgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving uit de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen).

De beleidsvernieuwing van de regels voor geluid krijgt zijn beslag via het voorziene Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Omdat erop gestuurd wordt dat dit besluit tegelijk in werking treedt met de Omgevingswet is niet voorzien in een interim-regeling voor geluid.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Als het genoemde wijzigingsbesluit onverhoopt vertraging optreedt, zal voor de beoordeling van de externe veiligheid van emplacementen gebruik gemaakt worden van de werkwijze van het Besluit kwaliteit leefomgeving en niet meer die van het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Effecten

- Continuïteit in de regelgeving voor emplacementen als het wijzigingsbesluit onverhoopt vertraging ondervindt.

4.3 Mijnbouwlocatieactiviteit en mijnbouwwerken in en om Waddengebied

Met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt de term 'mijnbouwlocatieactiviteit' ingevoerd als opvolger van de 'mijnbouwactiviteit' van de Omgevingswet. De reden hiervoor is het misverstand dat het begrip 'mijnbouwactiviteit' blijkt op te roepen. Gedacht wordt dat hiermee ook milieubelastende activiteiten met een mijnbouwwerk worden bedoeld, zoals het aanleggen van een boorgat. Dat is niet het geval. Het begrip mijnbouwlocatieactiviteit brengt beter tot uitdrukking dat het hier alleen gaat om activiteiten met betrekking tot mijnbouw op een locatie in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verkenningsonderzoeken in een bepaald gebied op de Noordzee.

Een andere reden voor aanpassing van de begripsomschrijving betreft ontwikkelingen in de mijnbouwregelgeving sinds het aanbieden van het voorstel voor de Omgevingswet aan de Tweede Kamer. De nieuwe begripsbepaling voor de 'mijnbouwlocatieactiviteit' maakt het mogelijk om artikel 7a van de Mijnbouwwet[33] om te zetten naar het stelsel van de Omgevingswet, evenals regels uit het Mijnbouwbesluit over locaties waar er conflicten kunnen zijn met wind op zee. Voor een verdere uitleg van de omzetting van artikel 7a van de Mijnbouwwet en de wijziging van 'mijnbouwactiviteit' naar 'mijnbouwlocatieactiviteit' wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.[34]

De mogelijkheid tot het instellen van een vergunningvereiste voor een mijnbouwlocatieactiviteit leidt ertoe dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat gericht kan besluiten over de locatie waar een bepaalde mijnbouwinstallatie komt in situaties waarin er een conflict kan zijn met andere functies van de rijkswateren. De mogelijkheid tot het stellen van algemene regels over mijnbouwlocatieactiviteiten leidt ertoe dat op voorhand regels kunnen worden gesteld die ervoor zorgen dat mijnbouw en andere functies met elkaar verenigbaar zijn.

Het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals gewijzigd door dit besluit, regelt dat een vergunning vereist is voor een mijnbouwlocatieactiviteit in de in tabel 4.1 aangeduide locaties en gevallen.

Tabel 4.1. Vergunningplichtige gevallen mijnbouwlocatieactiviteit

Gebied	Vergunning vereist voor gebruik van een locatie in het gebied voor
territoriale zee ten noorden van het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone	mijnbouwinstallatie voor het opsporen en winnen van delfstoffen die boven het water uitsteekt *
oefen- en schietgebied van het Ministerie van Defensie (voor zover aangewezen bij ministeriële regeling)	mijnbouwinstallatie die boven het water uitsteekt en verkenningsonderzoek met gebruikmaking van kunstmatig opgewekte trillingen
drukbevaren deel van de zee (voor zover aangewezen bij ministeriële regeling)	mijnbouwinstallatie die boven het water uitsteekt
ankergebied in de buurt van een aanloophaven (voor zover aangewezen bij ministeriële regeling)	verkenningsonderzoek met gebruikmaking van kunstmatig opgewekte trillingen
aanloopgebied (voor zover aangewezen bij ministeriële regeling)	verkenningsonderzoek met gebruikmaking van kunstmatig opgewekte trillingen
windkavelgebied of voorbereidingsbesluit op grond van de Wet windenergie op zee	mijnbouwinstallatie die boven het water uitsteekt

* met uitzondering van een mijnbouwinstallatie die op grond van het recht zoals dat gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet rechtmatig aanwezig is

[33] Het gaat om artikel 7a van de Mijnbouwwet zoals dat luidt sinds 1 januari 2017, omdat dit artikel ziet op bevoegdheden die overgaan naar de Omgevingswet. De voorgenomen aanvulling van dit artikel in verband met de opsporingsvergunning via wetsvoorstel 34987 (Wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld) betreft een bevoegdheid op grond van de Mijnbouwwet en blijft dus buiten het stelsel van de Omgevingswet.
[34] Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, blz. 85-86, 170-172 en 342-344.

Het vergunningvereiste geldt op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving niet alleen als de mijnbouwinstallatie zelf komt te liggen binnen het gebied dat al een andere functie heeft, maar ook als het beperkingengebied van die mijnbouwinstallatie overlapt met dat gebied. Dat beperkingengebied heeft een straal van 500 m.[35] Zonder die regeling zou bijvoorbeeld het gebruik van een drukbevaren deel van de zee belemmerd kunnen worden door het beperkingengebied om de mijnbouwinstallatie. Een uitzondering hierop is het eerstgenoemde geval in tabel 4.1; het beperkingengebied om de mijnbouwinstallatie belemmert de te beschermen belangen niet.

De in tabel 4.1 genoemde gebieden worden aangewezen en begrensd in de bij de Omgevingswet horende ministeriële regeling. Een uitzondering vormen de windkavelgebieden, die zijn of worden aangewezen in besluiten van de Minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van artikel 3, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Wet windenergie op zee.

Afdeling 8.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd door dit besluit, regelt dat de vergunning alleen wordt verleend als de activiteit kan worden verricht in overeenstemming met de belangen van de daar al aanwezige of voorziene functies.

Het Omgevingsbesluit[36] regelt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat, als verantwoordelijke voor mijnbouw, het bevoegd gezag is voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een mijnbouwlocatieactiviteit. Omdat de mijnbouwlocatieactiviteit een ‘magneetactiviteit’ is, is deze minister ook het bevoegd gezag als de aanvraag wordt gecombineerd met andere activiteiten. De enige uitzondering daarop is als de aanvraag gecombineerd zou worden met een andere ‘magneetactiviteit’ waarvoor een andere minister bevoegd is: in zo’n bijzonder geval is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als coördinerend minister bevoegd gezag.

Het Besluit activiteiten leefomgeving regelt naast het vergunningvereiste nog dat mijnbouwlocatieactiviteiten die betrekking hebben op nieuwe mijnbouwinstallaties voor het opsporen of winnen van delfstoffen niet zijn toegestaan in het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone. Het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone wordt aangewezen bij besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (op grond van artikel 2.43, eerste lid, van de Omgevingswet zoals te wijzigen door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet[37]). Voor alle rijkswateren kent dat besluit daarnaast enkele algemene regels. Voor verkenningsonderzoeken geldt er een informatieverplichting en is het vereist dat er een persoon aan boord is van het verkenningsvaartuig die contact houdt met andere schepen, en dat het verkenningsvaartuig wordt begeleid door een ander vaartuig. Verder is er voor alle rijkswateren een meldingsplicht voor mijnbouwinstallaties die niet boven het water uitsteken.

De regels over het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone en de territoriale zee ten noorden daarvan dienen ter opvolging van artikel 7a van de Mijnbouwwet. Dit artikel voorziet erin dat geen omgevingsvergunning wordt verleend voor het oprichten van mijnbouwwerken voor het opsporen of winnen van delfstoffen op de Waddeneilanden, in de Natura 2000-gebieden Waddenzee en Noordzeekustzone en in het Werelderfgoedgebied Waddenzee. In het gebied ten noorden van het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone tot aan de grens van de territoriale zee (12-mijlszone) wordt een omgevingsvergunning alleen verleend als medegebruik van een bestaand mijnbouwplatform niet mogelijk is en zichthinder is geminimaliseerd. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet[38] past deze beoordelingsregel niet in het nieuwe wettelijke stelsel. Het gebied waarop het huidige artikel 7a ziet is in het nieuwe stelsel verdeeld over drie zones, van zuid en noord:

---

[35] Zie voor dit beperkingengebied artikel 3.7 van het Omgevingsbesluit zoals ingevoegd met dit besluit.
[36] Zie de bestaande artikelen 4.10 en 4.15 van het Omgevingsbesluit.
[37] Kamerstukken 34985.
[38] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, blz. 85-86.

- Voor de Waddenzee en de Waddeneilanden is in paragraaf 5.1.5.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving ('Waddenzee en Waddengebied') een instructieregel opgenomen die de gemeente verbiedt om een mijnbouwwerk of mijnbouwinstallatie voor het opsporen en winnen van delfstoffen in het omgevingsplan toe te laten (artikel 5.129e van dat besluit). Dit past bij het uitgangspunt dat regels die worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in beginsel worden gesteld als instructieregel over het omgevingsplan en dat rechtstreekse rijksregels over activiteiten met dit oogmerk alleen worden gesteld als een instructieregel niet doelmatig en doeltreffend is.[39] In paragraaf 4.9 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de genoemde paragraaf.
- Voor het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone, dat niet geheel gemeentelijk is ingedeeld, geldt zoals vermeld een direct werkend verbod voor mijnbouwlocatieactiviteiten in de territoriale zee die betrekking hebben op nieuwe mijnbouwinstallaties voor het opsporen of winnen van delfstoffen (artikel 7.66a van het Besluit activiteiten leefomgeving).
- Voor de territoriale zee (12-mijlszone) ten noorden van dat Natura 2000-gebied geldt zoals vermeld een vergunningvereiste voor nieuwe mijnbouwinstallaties voor het opsporen en winnen van delfstoffen. De omgevingsvergunning kan op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving alleen verleend worden als medegebruik van een bestaande mijnbouwinstallatie niet mogelijk is en zichthinder is geminimaliseerd.

Op deze wijze is artikel 7a van de Mijnbouwwet zonder beleidsinhoudelijke wijziging omgezet met de daarvoor bedoelde instrumenten van het nieuwe stelsel. De regels over de oefen- en schietgebieden, drukbevaren delen van de zee, ankergebieden in de buurt van een aanloophaven, aanloopgebieden en windkavelgebieden dienen ter opvolging van paragraaf 2.3 en de artikelen 44, 45, 45a en 64 van het Mijnbouwbesluit.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

- De regels voor de toelating van mijnbouwinstallaties op bepaalde locaties verschuiven van de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit naar het stelsel van de Omgevingswet. Daarbij worden ze onder één noemer gebracht – de mijnbouwlocatieactiviteit – met respect voor de bestaande materiële verschillen in reikwijdte en beoordeling. Met deze omzetting is er geen beleidsinhoudelijke wijziging ten opzichte van het huidige recht.
- De toelating van mijnbouwwerken op locaties in en om het Waddengebied wordt niet langer gereguleerd via de 'milieuvergunning', maar met de gebruikelijke instrumenten voor dergelijke keuzes, namelijk instructieregels voor de Waddenzee en de Waddeneilanden en specifieke vergunningstelsels voor het toelaten van activiteiten in de Noordzee ten noorden van de Waddeneilanden.

Effecten

- Continuïteit in de regelgeving voor toelating van mijnbouwinstallaties op bepaalde locaties.

4.4 Omgevingswaarden veiligheid van primaire waterkeringen

4.4.1 Inleiding

Bij de voorbereiding van de Omgevingswet was al voorzien dat de normen voor de primaire waterkeringen in het nieuwe stelsel zouden worden opgenomen. De wijziging van het nieuwe normenstelsel voor waterveiligheid onder de Waterwet was echter nog in voorbereiding. Opneming van de normen in de consultatieversie van het Besluit kwaliteit leefomgeving zou een dubbele en

[39] Dit uitgangspunt is verankerd in artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet voor de provincies, maar geldt ook voor het Rijk.

daarmee verwarrende consultatie of parlementaire behandeling hebben betekend. Omwille van de helderheid is daarom gekozen om deze regelgeving haar eigen wijzigingsprocedure te laten doorlopen en de relevante bepalingen daarna bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toe te voegen.

Sinds de wijziging van de Waterwet voor primaire keringen per 1 januari 2017 (Stb. 2016, 431) is het waterveiligheidsbeleid gebaseerd op een overstromingskans. Een *overstromingskans* is gedefinieerd als de kans op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering, rekening houdend met allerlei mogelijke waterstanden en sterkteaspecten van de kering, waardoor het door het dijktraject beschermde gebied zodanig overstroomt dat dit leidt tot dodelijke slachtoffers of substantiële economische schade. In een overstromingskans zijn dus verschillende mogelijke wijzen van falen verdisconteerd. Voor dijktrajecten die voor andere dijktrajecten liggen en dus die achterliggende trajecten beschermen tegen een (te) hoge hydraulische belasting, zijn *faalkansen* vastgesteld, waarin eveneens de gevolgen van het bezwijken van de kering en de mogelijke wijzen van falen zijn verdisconteerd. De benadering van de overstromingskansen en faalkansen is voortgezet in het stelsel van de Omgevingswet.

Deze benadering heeft de volgende doelen:

- Iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, uiterlijk in 2050 ten minste een beschermingsniveau van 10^{-5} per jaar bieden. Dit wordt het basisbeschermingsniveau genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de kans op overlijden als gevolg van een overstroming voor een individu niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar.
- Meer bescherming bieden op plaatsen waar sprake kan zijn van:
- grote groepen dodelijke slachtoffers;
- grote economische schade; of
- ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang.

Deze benadering houdt in dat de normering is gebaseerd op zowel de kans dat een overstroming zich daadwerkelijk voordoet als op de gevolgen van een eventuele overstroming. Dit maakt het mogelijk gerichter te investeren in veiligheid. Naast het beperken van de kans op een overstroming is het beperken van de gevolgen een belangrijke pijler van het waterveiligheidsbeleid. De gevolgen van een overstroming kunnen bijvoorbeeld worden beperkt door bij de ruimtelijke inrichting van een gebied rekening te houden met overstroming of door verbetering van evacuatiemogelijkheden bij een onverhoopte calamiteit. Het beheersen van overstromingsrisico's door het combineren van maatregelen die gericht zijn op preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing, wordt ook wel aangeduid als meerlaagsveiligheid.

Een nadere toelichting op de overstromingskansbenadering is terug te vinden in de memorie van toelichting bij de Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)[40].

Van ondergrenzen en signaleringsgrenzen naar omgevingswaarden en signaleringsparameters

Onder de Waterwet kennen we twee normen voor de primaire keringen: ondergrenzen en signaleringswaarden. Bij de omzetting naar de Omgevingswet is het stelsel van ondergrenzen en signaleringswaarden ongewijzigd overgenomen, alleen de terminologie is veranderd: de ondergrens heet omgevingswaarde en de signaleringswaarde heet andere parameters voor signalering (signaleringsparameter). De functies van deze waarden in het bredere waterveiligheidsbeleid blijven onveranderd. Voor de omgevingswaarde zijn die functies:

- De omgevingswaarde geeft de maximale overstromingskans of faalkans weer, die hoort bij het beschermingsniveau dat voor het dijktraject toelaatbaar wordt geacht.

[40] Kamerstukken II 2015/16, 34436, nr. 3

- De omgevingswaarde is uitgangspunt bij het bepalen van de omvang van een investering in de veiligheid van het dijktraject. Het dijktraject moet immers aan het einde van de verwachte levensduur nog voldoen aan de omgevingswaarde. Doordat de omgevingswaarde bepalend is voor de omvang van de investering, is deze ook relevant voor het bepalen van de hoogte van de subsidie ten behoeve van een sober en doelmatig ontwerp.[41]

Naast de omgevingswaarden zijn signaleringsparameters vastgesteld. De constatering bij monitoring dat de signaleringsparameter is overschreden, is een signaal dat aangeeft dat het nodig is om te beginnen met het nemen van maatregelen om te voorkomen dat op termijn de omgevingswaarde wordt overschreden. Daarmee heeft de signaleringsparameter de volgende functies:

- Waterstaatkundige projecten kunnen worden gesubsidieerd vanaf het moment waarop een dijktraject niet meer aan de signaleringsparameter voldoet.
- Overschrijding van de signaleringsparameter is meestal een vroegtijdig signaal dat een dijktraject op termijn versterkt moet worden. Er is dan voldoende tijd voor de uitvoering van versterkingsmaatregelen. Het streven is dat die maatregelen afgerond zijn voordat de omgevingswaarde wordt overschreden, dus voordat het dijktraject niet meer voldoet aan de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans.
- Als een overschrijding van de signaleringsparameter wordt geconstateerd, wordt dit meegedeeld aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bij de verslaglegging over de resultaten van de monitoring. Daarna kan de beheerder zijn versterkingsproject aanmelden bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) voor het verkrijgen van subsidie voor de te nemen maatregel. Daarmee start een onomkeerbaar proces van versterking. Vanaf dat moment wordt bekeken wanneer en op welke wijze de toekomstige waterveiligheidsopgave het beste kan worden aangepakt. De prioritering en programmering van de versterkingsmaatregelen vinden plaats in het HWBP.

Omdat de omstandigheden achter dijktrajecten verschillend zijn, zijn de omgevingswaarden en signaleringsparameters voor elk dijktraject anders. Door het grote aantal dijktrajecten ontstaat zo een sterk gedifferentieerd beeld. Een kans die voor elk dijktraject anders is, suggereert namelijk een mate van nauwkeurigheid die er in werkelijkheid niet is. De differentiatie is vereenvoudigd door de omgevingswaarden en signaleringsparameters in klassen in te delen.

4.4.2 Vormgeving van de omgevingswaarde

Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Het Rijk stelt op grond van de wet omgevingswaarden vast voor de veiligheid van primaire keringen, dijktrajecten en andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk. Daarbij moet worden bepaald wat voor soort verplichting de omgevingswaarde met zich brengt, het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan en de locaties waar de omgevingswaarde van toepassing is (artikel 2.10, eerste lid, van de wet). Daarnaast moet onderbouwd worden welke taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of van een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken (artikel 2.10, tweede lid, van de wet).

[41] Op grond van artikel 7.23, tweede lid, van de Waterwet wordt een subsidie verleend voor een sober en doelmatig ontwerp.

Kwalificatie van de verplichting van de omgevingswaarde en de termijn

Bij het vaststellen van een omgevingswaarde moet op grond van de wet worden aangegeven welke verplichting deze met zich brengt. Dit betreft een keuze tussen de kwalificatie als resultaatsverplichting of als inspanningsverplichting. Hiermee is beoogd duidelijkheid te verschaffen over de aard van het verplichtend karakter van de omgevingswaarden. Omgevingswaarden die als resultaatsverplichting zijn vormgegeven, moeten binnen een bepaalde termijn worden bereikt. Aan omgevingswaarden die als inspanningsverplichting zijn vormgegeven, moet voor zover mogelijk voldaan worden en overschrijdingen moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. Resultaatsverplichtingen hebben een verplichtend karakter.

Voor de omgevingswaarde voor primaire waterkeringen geldt een resultaatsverplichting. De termijn waarbinnen aan deze verplichting moet worden voldaan, is gesteld op uiterlijk 1 januari 2050.

Dit sluit het beste aan bij het doel van het waterveiligheidsbeleid: het bieden van een minimaal beschermingsniveau tegen overstromingen. Een resultaatsverplichting onderstreept het belang van de opgave om Nederland tegen overstromingen te beschermen.

Met het stellen van de termijn op 1 januari 2050 moet per die datum aan de omgevingswaarde worden voldaan. Deze termijn vindt zijn grondslag in het waterveiligheidsbeleid: het streven is dat in heel Nederland in 2050 een minimaal beschermingsniveau tegen overstromingen wordt geboden. De signaleringsparameters en omgevingswaarden zijn daarnaast gebaseerd op omstandigheden van bevolkingsaantallen en economische ontwikkelingen die zich anno 2050 naar verwachting zullen voordoen. Het stellen van de termijn betekent niet dat de beheerder nog niet meteen aan de slag moet. Om te zorgen dat alle keringen op orde zijn in 2050, is directe actie noodzakelijk en zullen maatregelen getroffen worden op volgorde van urgentie.

Gezien de grote kosten, de complexiteit en de lange uitvoeringstijd van eventuele versterkingsmaatregelen van primaire waterkeringen, kan een beheerder niet altijd gehouden worden aan de omgevingswaarde. In sommige gevallen is een (tijdelijke) overschrijding gerechtvaardigd. Daartoe is, evenals bij de omgevingswaarden voor waterkwaliteit, voorzien in uitzonderingen op de verplichting die de omgevingswaarde met zich brengt. Een uitzondering kan alleen in bepaalde gevallen worden gemaakt. Er moet sprake zijn van een situatie waarin de beheerder zelf niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor het niet voldoen aan de omgevingswaarde.

Een beheerder (het waterschap of het Rijk) kan zich beroepen op de volgende uitzonderingen:

- Een beheerder (waterschap) staat met zijn project op het HWBP; daarmee zet hij de eerste stap om een dijktraject opnieuw aan de omgevingswaarde te laten voldoen of te laten blijven voldoen, maar is hij afhankelijk van de prioritering binnen het HWBP voor het moment waarop hij een subsidie ontvangt om de maatregel uit te voeren. Deze uitzondering geldt alleen voor waterschappen, omdat zij (meer) afhankelijk zijn van de subsidiëring en prioritering uit het HWBP. Voor het Rijk is er geen subsidie voor te nemen maatregelen.
- Een te nemen maatregel is onevenredig kostbaar; onevenredig kostbaar wil zeggen dat de te nemen maatregel niet in verhouding staat tot de bescherming die geboden moet worden. Een voorbeeld is een traject met een grote, kostbare opgave die een bescherming biedt voor maar twee woningen. Een beheerder is daarin wel altijd verplicht om te kijken naar de mogelijkheid om bescherming te bieden door middel van beheermaatregelen of om naar een alternatieve oplossing te zoeken door op een andere manier de beoogde veiligheid te bieden (in de zogenaamde lagen 2 of 3 in de idee van meerlaagsveiligheid).
- Als gevolg van een lange doorlooptijd tussen het oordeel ‘voldoet niet’ en de uiteindelijke totstandkoming van de maatregel, op voorwaarde dat de beheerders aantonen er alles aan gedaan te hebben een dijktraject aan de omgevingswaarde te laten voldoen, maar door externe factoren, zoals langlopende rechterlijke procedures met de omgeving, het proces voor het nemen van maatregelen vertraging oploopt.

- Als gevolg van omstandigheden buiten de invloedssfeer van de beheerder waardoor hij onvoldoende tijd heeft gehad om hierop te reageren; daarmee valt te denken aan:
- onvoldoende capaciteit van de markt om de te nemen maatregelen uit te kunnen voeren;
- bewust of onbewust aangebrachte schade door mens of natuur waardoor een kering onverwachts niet meer aan de norm voldoet;
- gevolgen van klimaatverandering of nieuwe inzichten over de sterkte van en belasting op de kering waardoor de kering onverwachts niet meer aan de norm voldoet; deze veranderingen worden opgenomen in de bij ministeriële regeling gestelde regels op grond van artikel 2.15, tweede lid, van de wet, waardoor de resultaten van een beoordeling door een enkele verandering in het instrumentarium anders kunnen zijn.

Als een beheerder zich beroept op een uitzondering, licht hij die toe in zijn waterbeheerprogramma (voor het Rijk het nationaal waterprogramma). Dit programma wordt ten minste eens in de zes jaar vastgesteld. Mocht het moment waarop een beroep op een uitzondering wordt gedaan niet passen binnen de 6-jaarlijkse cyclus, kan een beheerder in sommige gevallen, als sprake is van een ondergeschikte wijziging van dat programma, op basis van artikel 16.27, tweede lid, van de wet een tussentijdse wijziging doorvoeren in zijn beheerprogramma. De beheerder is dan niet verplicht de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te doorlopen.

Door een beroep op de uitzonderingen geldt in beginsel alleen een uitstel van de resultaatsverplichting. De beheerder is verplicht zich tot het uiterste in te spannen om alsnog zo snel mogelijk aan de omgevingswaarde te voldoen. Het ligt voor de hand dat de beheerder in het waterbeheerprogramma opneemt op welke termijn hij verwacht dit te kunnen bewerkstelligen. Daarnaast kan voor de uitzondering ‘onevenredig kostbaar’ worden gekeken naar alternatieven. Er kan worden overwogen om de norm aan te passen als wordt geconstateerd dat de kosten voor de te nemen maatregel niet in verhouding staan tot de bescherming die de maatregel moet bieden.

Waar gelden de omgevingswaarden: indeling dijktrajecten

Primaire waterkeringen zijn in het normenstelsel opgedeeld in dijktrajecten. Hierdoor is de normering specifiek gekoppeld aan potentiële gevolgen van een overstroming die gelden voor die specifieke locatie en kan meer bescherming worden voorgeschreven op plaatsen waar dat nodig is. Er kan daarnaast ook een onderscheid worden gemaakt in drie verschillende soorten dijktrajecten, en de kansen die daarvoor als omgevingswaarden en signaleringsparameters zijn vastgesteld.

Voor dijktrajecten die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming, is een overstromingskans per jaar vastgesteld. Voor dijktrajecten die moeten voorkomen dat de hydraulische belasting op de achterliggende keringen substantieel wordt verhoogd, geldt een faalkans per jaar. Voorbeelden van dit type dijktraject zijn de Afsluitdijk en de Maeslantkering. Deze dijktrajecten bieden beveiliging tegen overstroming door een rivier- of zeearm altijd of alleen onder bijzondere omstandigheden af te sluiten. Op deze manier beperken zij de hydraulische belasting op achterliggende dijktrajecten. Voor een compartimenterend dijktraject, dat normaliter geen water hoeft te keren, geldt een overstromingskans per keer dat de hydraulische belasting optreedt door overstroming van een voorliggend gebied. Het enige (compartimenterende) dijktraject waarvoor geen signaleringsparameter is vastgesteld, is de Diefdijk (dijktraject 16-5).

Aanvullend zijn omgevingswaarden opgenomen voor dijktrajecten die een toename van hydraulische belasting kunnen ondervinden als het watersysteem waarlangs zij zijn gelegen, wordt gebruikt als afvoer- of bergingsgebied. Vooralsnog kan zich dat alleen voordoen langs het Volkerak-Zoommeer. De waarden zijn uitgedrukt in een overstromingskans per keer dat een zodanige toename optreedt.

Tot slot zijn er omgevingswaarden voor stormvloedkeringen (de Maeslantkering, de Hartelkering, de stormvloedkering in de Hollandsche IJssel en de Ramspolkering), uitgedrukt in een kans op niet-sluiten per keer dat de situatie zodanig is dat de kering – die onder normale omstandigheden

geopend is – gesloten moet worden, omdat de situatie anders waterstandsverhoging in het achterliggende gebied en een verhoging van de hydraulische belasting op de achterliggende keringen tot gevolg heeft. Voor de Oosterscheldekering geldt dat het niet mogelijk is om de kans op niet-sluiten uit te drukken in een enkel getal, omdat het een kering met meerdere schuiven betreft. Daarbij komt dat de gevolgen van het falen niet alleen worden bepaald door de hoeveelheid schuiven die niet sluiten, maar ook door de positie van deze schuiven ten opzichte van elkaar en de positie van deze schuiven binnen de kering. Het bepalen van de kans op niet-sluiten is daardoor een technisch zeer complex vraagstuk. Het is onmogelijk daaruit één getal voor de sluitvraag af te leiden. Daarom zal de kans op niet-sluiten worden verwerkt in de hydraulische belasting die op grond van artikel 2.15, tweede lid, van de wet voor de achterliggende primaire keringen wordt bepaald.

De twee laatstgenoemde (aanvullende) omgevingswaarden zijn zo gekwalificeerd, omdat ze net als de andere omgevingswaarden dienen ter bescherming tegen overstromingen. Dat dit alleen geldt voor de specifiek omschreven omstandigheden, doet daaraan niet af. Bovendien zal bij het ontwerp en de beoordeling van de dijktrajecten met beide omgevingswaarden op dezelfde manier rekening moeten worden gehouden; de omgevingswaarde die als strengste uitvalt is feitelijk de omgevingswaarde die bepaalt of een dijktraject daaraan voldoet. Hetzelfde geldt onder de Waterwet.

4.4.3 Onderbouwing van de omgevingswaarden

Op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de wet, moet bij de vaststelling van een omgevingswaarde onderbouwd worden welke instrumenten in ieder geval ingezet worden om te voldoen aan de omgevingswaarde. In de wet is een aantal taken en bevoegdheden vastgelegd voor beheerders van waterstaatswerken zoals in artikel 2.19, tweede lid, van de wet: b. het voorkomen of tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn; c. het houden van toezicht op het beheer van primaire waterkeringen door een waterschap of een ander openbaar lichaam; d. het tot stand brengen en beschikbaar stellen van technische leidraden voor het ontwerp en het beheer van primaire waterkeringen.

Op grond van artikel 2.20, tweede lid, van de wet, wijst het Rijk beperkingengebieden aan voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en installaties in waterstaatswerken. Op grond van artikel 10.17, eerste en tweede lid, van de wet, zijn rechthebbenden van gronden verplicht om te gedogen dat de gronden onderzocht worden en dat daarmee verband houdende werkzaamheden worden verricht. Hetzelfde geldt op grond van artikel 10.2 van de wet voor onderhoudswerkzaamheden aan waterstaatswerken en op grond van artikel 10.17 van de wet voor aanleg of wijziging hiervan. Verder is in artikel 2.39 van de wet vastgelegd dat de beheerder van waterstaatswerken een legger vaststelt, waarin is omschreven waaraan die waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen.

Hoogwaterbeschermingsprogramma

De bekostiging van maatregelen aan de primaire keringen blijft in de Waterwet opgenomen, uitgewerkt in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014. Wanneer de beheerder maatregelen aan een primaire kering moet treffen omdat deze niet meer aan de signaleringsparameter of omgevingswaarde voldoet ten gevolge van het feit dat door het Rijk wijzigingen zijn aangebracht in die norm of in de regels voor het bepalen van de hydraulische belasting en de sterkte, kan hij aanspraak maken op subsidiëring. Als voorwaarde geldt telkens dat de maatregelen moeten zijn opgenomen in het jaarlijks door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vast te stellen subsidieprogramma voor dergelijke hoogwaterbeschermingsmaatregelen.

4.4.4 Monitoring van de omgevingswaarde en de signaleringsparameter

De monitoring wordt uitgevoerd door de beheerder van de primaire waterkering. Voor dijktrajecten worden naast de omgevingswaarden ook andere parameters voor de veiligheid van primaire waterkeringen gemonitord: een andere parameter voor signalering (signaleringsparameter).

De omgevingswaarden voor de veiligheid van de primaire waterkeringen worden uitgedrukt in overstromingskansen en faalkansen. Hiertoe wordt de toestand van de waterkering bekeken, aan de hand van metingen en berekeningen om te bepalen of aan de signaleringsparameter en omgevingswaarde wordt voldaan. Die verplichting is geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor waterveiligheid gebeurt dat onder de Waterwet in twaalfjarige cycli, in die systematiek beoordelingsrondes genaamd. De beoordelingsrondes worden onder de Omgevingswet voortgezet, maar worden dan monitoring(srondes) genoemd. Inhoudelijk verandert er niets. Monitoring vindt plaats volgens een systeem van voortdurend beoordelen en voortdurend versterken. Daarbij is vastgelegd dat de beheerder ten minste elke twaalf jaar onderzoekt in hoeverre de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkering in overeenstemming is met de omgevingswaarden en signaleringsparameters in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe op de correcte uitvoering van de monitoring van (omgevingswaarden voor) de waterkeringen door de beheerders en de naleving van de voorschriften die daarvoor zijn vastgesteld. Waterschappen, Rijkswaterstaat en de ILT zullen de resultaten van de monitoring rapporteren aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De minister informeert de Tweede Kamer en de colleges van gedeputeerde staten over de resultaten van de monitoring.

Op grond van artikel 2.15, tweede lid, van de wet worden bij ministeriële regeling voor de toepassing van het eerste lid, onder d (en e), voor daarbij aan te geven locaties nadere regels gesteld over de vaststelling van de hydraulische belasting en de sterkte van een kering. Het gaat dan bijvoorbeeld om waterstanden en stroomsnelheden waarvan wordt uitgegaan bij de bepaling van het waterkerend vermogen van een dijktraject ten behoeve van de monitoring. Deze en andere maatgevende factoren zijn nodig bij het ontwerpen en monitoren van dijktrajecten. Daarmee vervullen de factoren zowel ten aanzien van beheer en onderhoud als ten aanzien van het toezicht een rol. Daarnaast bevat de regeling regels over de uitvoering van de monitoring, die gebaseerd zijn op artikel 20.3, eerste lid, van de wet.

Als de beheerder op basis van de resultaten van de monitoring heeft vastgesteld dat het beschermingsniveau van het dijktraject lager is dan de signaleringsparameter, moet dit bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden aangegeven conform artikel 10.8e, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Als de overschrijding is aangemeld, worden de benodigde versterkingsopgaven geprogrammeerd, waarbij telkens de hoogste prioriteit wordt toegekend aan keringen met het grootste veiligheidsrisico. Het doel is dat in 2050 overal het gewenste beschermingsniveau is bereikt. Gelet op onder meer klimaatverandering en bodemdaling zal echter ook na 2050 een continue waterveiligheidsopgave blijven bestaan.

Signaleringsparameter en omgevingswaarde gelijk

Voor ongeveer 10% van de dijktrajecten valt de omgevingswaarde in dezelfde klasse als de signaleringsparameter. Dit komt doordat de berekende waarden worden toegedeeld aan de normklassen. De berekende signaleringsparameter valt in zo'n geval hoog in een klasse en de omgevingswaarde laag in diezelfde klasse. Als in deze gevallen het dijktraject niet voldoet aan de signaleringsparameter, voldoet het ook niet aan de omgevingswaarde. Om ook bij deze trajecten tijdig te kunnen starten met versterkingsmaatregelen en daarvoor een subsidie te kunnen krijgen, blijft in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 geregeld dat de beheerder al voordat de signaleringsparameter/omgevingswaarde wordt overschreden, subsidie kan aanvragen voor

versterkingsmaatregelen op basis van een subsidiewaarde. Die subsidiewaarde valt in de naasthogere klasse en is opgenomen in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014.

4.4.5 Programmaplicht bij dreigende overschrijding van de omgevingswaarde

Het is aan de beheerder om te beoordelen wanneer sprake is van een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde. Dat gebeurt aan de hand van de op grond van artikel 2.15, tweede lid, en artikel 20.3, eerste lid, van de wet bij ministeriële regeling vast te stellen regels over de hydraulische belasting en de sterkte van een waterkering en regels voor de uitvoering van de monitoring. De signaleringsparameter is hierbij een hulpmiddel, maar het oordeel ligt bij de beheerder. Met overschrijding van de signaleringsparameter is er actie noodzakelijk in het kader van het HWBP, maar is er (nog) geen (acute) dreiging van overschrijding van de omgevingswaarde. De actie voorkomt (theoretisch en systematisch vanuit het nieuwe waterveiligheidsbeleid) een dreigende overschrijding van de omgevingswaarde. Dit leidt ertoe dat in beginsel vrijwel nooit sprake is van een dreigende overschrijding: als de signaleringsparameter is overschreden, maar de omgevingswaarde nog niet, is het HWBP er juist op gericht om te voorkomen dat de omgevingswaarde wordt overschreden.

Als wel sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, moet de beheerder op grond van artikel 3.10, tweede lid, onder a, van de wet een programma opstellen. Dat programma bevat maatregelen die erop zijn gericht opnieuw te voldoen of te blijven voldoen aan de omgevingswaarde. De wet stelt geen nadere eisen aan de vorm of inhoud van zo'n programma. Wanneer de constatering van een (dreigende) overschrijding in de tijd samenvalt met een geplande herziening van het nationaal waterprogramma (in geval van het Rijk) of het waterbeheerprogramma (in geval van een waterschap), dan ligt het voor de hand deze maatregelen mee te nemen in de lopende wijziging. Wanneer dat niet het geval is, is een tussentijdse wijziging van dit programma een mogelijkheid.

In beginsel worden programma's onder de Omgevingswet voorbereid via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is artikel 16.27 van de wet, over de toepasselijkheid van deze procedure op onder meer programma's, aangepast. Hierdoor is het mogelijk om afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing te laten bij de voorbereiding van een programma, wanneer het wijzigingen van ondergeschikte aard betreft. Voor de voorwaarden waaronder dit mogelijk is, wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting van artikel 16.27, tweede lid, van de wet. Een programma om te voldoen aan de omgevingswaarde kan ook zelfstandig worden vormgegeven, los van de systematiek van de verplichte waterprogramma's.

Het HWBP van het Rijk en de waterschappen is een programma waarin verkenning, planvorming en realisatie van versterkingsmaatregelen plaatsvindt om het ultieme doel (de primaire keringen in 2050 achter de primaire waterkeringen op orde te hebben, zodat het afgesproken basisbeschermingsniveau wordt geboden) te bereiken. Om dit zo slim, snel en goedkoop mogelijk te doen, worden innovaties gestimuleerd, onder andere door het uitvoeren van projectoverstijgende verkenningen. Het ligt daarom niet in de rede om het HWBP te zien als een programma in de zin van artikel 3.10 van de wet. Dit programma wordt ook niet voorbereid via een procedure als omschreven in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

4.4.6 Wijzigingen

Het omzetten van de waterveiligheidsnormen van de primaire waterkeringen onder de Waterwet naar de systematiek van de Omgevingswet brengt een aantal wijzigingen met zich mee:

- De terminologie van de normen is veranderd: de signaleringswaarde heet andere parameter voor signalering en de ondergrens heet omgevingswaarde.

- De beheerder heeft een plicht om een programma op te stellen bij een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde. Deze plicht was er nog niet expliciet (er is wel een zorgplicht), maar beheerders nemen al wel maatregelen op in hun eigen waterbeheerprogramma. De nieuwe werkwijze sluit hierbij aan.
- De verplichting om te voldoen aan de omgevingswaarde is gekwalificeerd als een resultaatsverplichting. Onder de Waterwet was de verplichting niet gekwalificeerd. Met het vaststellen van de verplichting wordt duidelijk waaraan een beheerder gehouden wordt. Aan de resultaatsverplichting zijn uitzonderingen gekoppeld voor situaties waarin de beheerder zelf niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor het niet voldoen aan de omgevingswaarde. Deze explicitering heeft geen effect op wat van de beheerder wordt verwacht.
- De gekoppelde termijn om aan de resultaatsverplichting te voldoen is 2050. In de Waterwet werd voor het voldoen aan de normen geen termijn genoemd. De termijn van 2050 werd wel al genoemd in eerdere parlementaire stukken, met als doel te verduidelijken dat dan aan de nieuwe normen moet worden voldaan. Dit doel blijft ongewijzigd en wordt enkel expliciet gemaakt. Dit heeft geen effect op de uitvoering van het waterveiligheidsbeleid.

4.4.7 Effecten

De effecten die deze wijzigingen met zich mee brengen zijn beperkt:

- De omzetting naar de Omgevingswet vindt plaats zonder beleidsinhoudelijke wijziging. De aanpassing van de terminologie heeft ook geen effect op het systeem van aanmelden en versterken.
- Op een aantal punten leidt de inbouw tot meer expliciete keuzes, met name over de termijn waarop aan een omgevingswaarde moet worden voldaan en de aard van de verplichting die het stellen van een omgevingswaarde met zich meebrengt. Dit zorgt voor meer helderheid over de beleidsintenties op het gebied van waterveiligheid.

4.5 Omgevingswaarden veiligheid andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk

4.5.1 Inleiding

Achter het stelsel van primaire waterkeringen, dat ons land beschermt tegen overstromingen vanuit de zee, de grote rivieren en de grote meren (buitenwater), bevinden zich duizenden kilometers andere dan primaire waterkeringen die laaggelegen gebieden tegen overstroming door binnenwater beschermen. In deze gebieden bevinden zich woonwijken, bedrijventerreinen en luchthavens. Het belang van de keringen is de afgelopen decennia door economische groei en bevolkingsgroei alleen maar toegenomen. Een aantal keringen is via de bevoegdheid van artikel 2.20, eerste lid, van de wet, in beheer bij het Rijk gebracht. Die keringen zijn aangewezen in bijlage II, onder 2, onder B, bij het Omgevingsbesluit. Dit betreft voornamelijk kaden langs rijkskanalen.

De normen voor de andere dan primaire waterkeringen zijn nu vastgelegd in het Waterbesluit. Artikel 2.15, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet verplicht het Rijk bij AMvB omgevingswaarden vast te stellen voor deze door het Rijk beheerde keringen. Via dit Invoeringsbesluit worden deze aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toegevoegd. Bij het vaststellen van een omgevingswaarde moet worden bepaald wat voor soort verplichting de omgevingswaarde met zich meebrengt, het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan en de locaties waar de omgevingswaarde van toepassing is (artikel 2.10, eerste lid, van de wet). Daarnaast moet onderbouwd worden welke taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of van een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarden te verwezenlijken (artikel 2.10, tweede lid, van de wet).

4.5.2 Uitwerking

Vormgeving van de omgevingswaarden

Met de omgevingswaarden voor niet-primaire waterkeringen wordt het maatschappelijk nog aanvaardbaar te achten risico voor de bescherming tegen overstromingen vanuit binnenwateren vastgelegd. De omgevingswaarden bieden burgers en bedrijven duidelijkheid over de bescherming waarop zij mogen rekenen. Voor de beheerder (het Rijk/Rijkswaterstaat) maken de omgevingswaarden duidelijk waaraan hij met zijn beheer en onderhoud moet voldoen. Alle in bijlage II, onder 2, onder B, bij het Omgevingsbesluit opgenomen waterkeringen zijn onderverdeeld in kleinere delen, in het onderhavige besluit gedefinieerd als ‘dijktrajecten’. Daarbij maakt een waterkerend kunstwerk dat onderdeel vormt van een waterkering deel uit van het dijktraject waarin het is gelegen. De omgevingswaarden zijn uitgedrukt in jaarlijkse overschrijdingskansen van de hoogwaterstanden waartegen het dijktraject bestand moet zijn. Een omgevingswaarde uitgedrukt in een overschrijdingskans van bijvoorbeeld 1:100 betekent dat een dijktraject een waterstand moet kunnen keren die gemiddeld éénmaal per honderd jaar wordt bereikt of overschreden.

Op de kaarten die als bijlagen bij het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen zijn naast de dijktrajecten met bijbehorende omgevingswaarden de ingegraven delen aangewezen. De ingegraven delen zijn niet als geheel onderworpen aan een omgevingswaarde, omdat het maaiveld naast het kanaal hoger ligt dan het kanaalpeil. Dat het achterliggende gebied overstroomt is praktisch onmogelijk. In de ingegraven delen kunnen wel waterkerende kunstwerken voorkomen die een verbinding vormen met landinwaarts lager gelegen gebied. Om dat gebied bescherming te bieden, wordt voor de waterkerende kunstwerken een omgevingswaarde vastgesteld en worden de ingegraven delen begrensd en weergegeven op de kaarten die als bijlage bij het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen. Andere redenen waarom de ingegraven delen zijn opgenomen, zijn dat de strook naast het kanaal voor het beheer door Rijkswaterstaat van belang is, en dat de waterkeringen, dus de combinatie van ingegraven en niet-ingegraven delen, een aaneengesloten geheel vormen.

Bij het ontwikkelen van omgevingswaarden voor de keringen in beheer bij het Rijk is aansluiting gezocht bij de wijze waarop regionale keringen door de provincies zijn genormeerd. Daarbij is gebruikgemaakt van de door het IPO opgestelde richtlijnen voor boezemkaden en andere dan primaire keringen in beheer bij de waterschappen. Daarmee is een uniforme aanpak van de andere dan primaire waterkeringen in ons land gewaarborgd. In de richtlijnen van het IPO is de hoogte van de norm afhankelijk van de economische schade die bij een doorbraak valt te verwachten. Hoe groter de verwachte gevolgen van een doorbraak, hoe strenger de norm. De normering van het IPO onderscheidt vijf normklassen, van overschrijdingskansen van 1:10 tot 1:1000 per jaar. Drie daarvan worden gebruikt in deze wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De omgevingswaarden zijn bepaald door de waterkeringen langs de kanalen op te delen in dijktrajecten volgens te onderscheiden overstromingspatronen. Vervolgens is per dijktraject de economische schade van een overstroming berekend en is de daarbij behorende normklasse bepaald. In het algemeen is een omgevingswaarde van 1:100 per jaar gehanteerd. Voor delen van waterkeringen die een groter belang beschermen, zoals delen van de oostelijke dijk langs het Amsterdam-Rijnkanaal, is een strengere omgevingswaarde gehanteerd, 1:300 of 1:1000 per jaar. Voor de waterkeringen rond ’s-Hertogenbosch is in overeenstemming met de in de regio gemaakte bestuurlijke afspraken uitgegaan van een omgevingswaarde van 1:150 per jaar. Deze omgevingswaarde is ook gehanteerd voor de kaden langs de A2 bij ’s-Hertogenbosch. Voor de waterkerende kunstwerken in ingegraven dijktrajecten wordt een omgevingswaarde van 1:100 per jaar gehanteerd.

Aard van de verplichting en termijn waarop aan de omgevingswaarde moet worden voldaan

Ook de omgevingswaarden voor de andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk zijn geformuleerd als resultaatverplichtingen. Deze keringen worden geacht de beoogde veiligheid te bieden aan het achterland. De termijn waarbinnen aan deze verplichting moet zijn voldaan is vastgelegd op 1 januari 2032. Dit is twaalf jaar na de eerste toetsronde.[42]

Evenals bij de primaire keringen kan er sprake zijn van een situatie waarin de beheerder, in dit geval het Rijk, niet zelf verantwoordelijk gehouden kan worden voor het niet voldoen aan de omgevingswaarde. Met het oog daarop zijn voor de andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk dezelfde uitzonderingen opgenomen als voor de door het Rijk beheerde primaire waterkeringen.

Inzet van instrumenten

Op grond van de wet moet bij de vaststelling van een omgevingswaarde onderbouwd worden welke instrumenten in ieder geval ingezet worden om te voldoen aan de omgevingswaarde. In de wet is voor de andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk bepaald dat het waterkerend vermogen van een dijktraject wordt bepaald aan de hand van bij ministeriële regeling gestelde regels. Verder is in artikel 2.39 van de wet vastgelegd dat de beheerder van waterstaatswerken een legger vaststelt, waarin is omschreven waaraan die waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen.

Monitoring van de omgevingswaarde

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de monitoring van deze omgevingswaarden. Om te beoordelen of de waterkeringen aan de omgevingswaarden voldoen, zullen deze keringen door Rijkswaterstaat worden gemonitord. De monitoring vindt plaats door bepaling van het waterkerend vermogen van een dijktraject.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe op de correcte naleving van de voorschriften, bij de monitoring van de niet-primaire waterkeringen in rijksbeheer aan de omgevingswaarden door Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat en de ILT zullen de resultaten van de monitoring rapporteren aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De eerste monitoring door Rijkswaterstaat vindt plaats op basis van de situatie in 2020. Uitgaande van een voorgenomen twaalfjaarlijkse toetscyclus, zoals die ook voor de primaire waterkeringen geldt, zal de daaropvolgende toetsronde in 2032 afgerond zijn.

Programmaplicht bij een dreigende overschrijding

Wanneer aannemelijk is dat niet wordt voldaan aan een omgevingswaarde voor de niet-primaire waterkeringen in beheer van het Rijk stelt het Minister van Infrastructuur en Waterstaat op grond van 3.10, tweede lid, van de wet een programma vast. Dit programma bevat maatregelen om zo spoedig mogelijk te voldoen aan de omgevingswaarden.

4.5.3 Wijzigingen

- De normen voor de andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk zijn vormgegeven als omgevingswaarden. Deze zijn bepaald op basis van de door de provincies voor de normering van de door waterschappen beheerde regionale keringen ontwikkelde methodiek.

[42] Deze termijn was ten tijde van de afronding van deze consultatieversie nog onderwerp van politieke besluitvorming.

- De termijn om aan de resultaatsverplichting te voldoen is vastgelegd op 2032. In het Waterbesluit is geen termijn opgenomen. Door het opnemen van een eindtermijn met een uitzonderingsbepaling komt de systematiek overeen met die voor de door het Rijk beheerde primaire waterkeringen.

4.5.4 Effecten

- Door de vormgeving als omgevingswaarde ontstaat meer helderheid over de aard van verplichting en de termijn waarop aan deze omgevingswaarden moet worden voldaan. Dit komt de inzichtelijkheid van de regels ten goede.

4.6 Omgevingswaarden SO_2 en NO_x voor grote natuurgebieden

Voor grote natuurgebieden gelden aparte omgevingswaarden voor zwaveldioxide en stikstofdioxide (artikel 2.3, eerste lid, onder c en d en artikel 2.4 tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Het gaat daarbij alleen om natuurgebieden die voldoen aan de criteria genoemd in bijlage III bij de richtlijn luchtkwaliteit. Deze criteria zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen in artikel 2.3, derde lid. Gezien de schaal van deze gebieden is de programmaplicht bij een dreigende overschrijding bij gedeputeerde staten gelegd. Ten tijde van de parlementaire behandeling van het Besluit kwaliteit leefomgeving was nog niet helder om welke natuurgebieden het ging. In paragraaf 7.1 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is daarom aangekondigd dat hierover via dit besluit helderheid zou worden geboden. Uit een uitgevoerde inventarisatie is gebleken dat geen enkel natuurgebied in Nederland voldoet aan deze criteria.[43] Dat betekent dat deze omgevingswaarden geen directe betekenis hebben voor gedeputeerde staten. Pas op het moment dat een natuurgebied wel voldoet aan de gestelde criteria zijn de vastgestelde omgevingswaarden voor grote natuurgebieden van toepassing. Overigens gelden voor deze omgevingswaarden op grond van artikel 10.11 van het Besluit kwaliteit leefomgeving wel monitorverplichtingen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is hiermee belast.

4.7 Omgevingswaarden nec-plafonds

4.7.1 Inleiding

De National Emission Ceilings directive (hierna: nec-richtlijn) heeft tot doel luchtkwaliteitsniveaus te bereiken die geen aanzienlijke negatieve effecten op en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu met zich meebrengen. In 2016 is de nec-richtlijn herzien[44] en zijn per lidstaat reductieverbintenissen vastgesteld voor antropogene atmosferische emissies van zwaveldioxide, (SO_2), stikstofdioxide (NO_2), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS) en ammoniak (NH_3) en fijnstof ($PM_{2,5}$). Deze reductieverbintenissen, ook wel nec-plafonds genoemd, worden uitgedrukt in percentages en gelden vanaf 2020 en 2030.

De nec-richtlijn kent een programmaplicht en een monitoringsplicht. Lidstaten stellen ter beperking van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen een programma vast dat moet worden uitgevoerd, en daarbij regelmatig geactualiseerd moet worden. In het programma wordt door een lidstaat aangegeven op welke wijze de geldende reductieverbintenissen worden behaald in 2020 en 2030 ten opzichte van het referentiejaar 2005. Het behalen van de deze reductieplafonds moet

[43] RoyalHaskoningDHV "Afbakening natuurgebieden BKL, gebieden groter dan 1000 km^2", kenmerk: T&BPF2506-153N001F02, 27 juni 2018.
[44] Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van de Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PbEU L344).

bovendien gemonitord worden. Jaarlijks rapporteert elke lidstaat de monitoringsresultaten in het Informative Inventory Report aan de Europese Commissie. Tot slot brengt de herziening van de nec-richtlijn wijzigingen mee in het toepassingsbereik van de richtlijn en rond verplichtingen op het terrein van monitoring, emissie-inventarissen en rapportageverplichtingen.

Via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt het verplichte nec-programma aangewezen als verplicht programma onder de Omgevingswet. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat al de regels voor de monitoring van de nec-emissies. Via dit Invoeringsbesluit worden drie elementen uit de nec-richtlijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving geïmplementeerd. Om te beginnen worden de emissieverbintenissen vormgegeven als rijksomgevingswaarden. Verder worden de instructieregels voor het verplichte nec-programma uitgewerkt. Tot slot worden de wijzigingen ten opzichte van de oude nec-richtlijn in de monitoring, emissie-inventarissen en rapportageverplichtingen als gevolg van de herziene richtlijn verwerkt. De implementatie van de genoemde drie elementen worden in de navolgende paragrafen verder toegelicht.

4.7.2 Emissieverbintenissen als omgevingswaarden

Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen (artikel 2.9, eerste lid, van de wet). Op grond van artikel 2.14 van de wet kan het Rijk omgevingswaarden vaststellen. Daarbij moet worden bepaald wat voor soort verplichting de omgevingswaarde met zich meebrengt, het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan en de locaties waar de omgevingswaarden van toepassing is (2.10, eerste lid, van de wet). Daarnaast moet onderbouwd worden welke taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of van een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarden te verwezenlijken (2.10, tweede lid, van de wet).

De nec-plafonds zijn Europese verplichtingen en zijn kwantitatieve milieudoelstellingen die een monitoringsplicht kennen en een verplicht programma. Tot aan de inwerkingtreding van het stelsel Omgevingswet zijn de nec-plafonds geborgd in het Nationaal Milieubeleidsplan (4). In het kader van de harmonisatie van de normstelling onder de Omgevingswet zijn de normen voor waterkwaliteit, zwemwaterkwaliteit en waterveiligheid en de toegestane concentraties van stoffen in de lucht, alle geformuleerd als rijksomgevingswaarden. Omwille van de zichtbaarheid en consistentie in het stelsel Omgevingswet heeft de regering er daarom voor gekozen ook de nec-plafonds op grond van artikel 2.14 van de wet als omgevingswaarden vorm te geven. Met de vormgeving als omgevingswaarden wordt de transparantie en de zichtbaarheid gediend. Het is niet beoogd om de nec-plafonds een andere doorwerking te geven, dan nu het geval is.

Waar gelden de omgevingswaarden?

Omdat het hier om een nationaal plafond gaat betreft de locatie geheel Nederland. De nec-richtlijn is op grond van artikel 2, eerste lid, ook van toepassing op de exclusieve economische zone. Het toepassingsbereik voor de emissieplafonds is al via de wijziging van het Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds verruimd tot de exclusieve economische zone. Die verruiming geldt ook voor de via dit besluit vast te stellen omgevingswaarden. De omgevingswaarde geldt daarmee voor alle antropogene emissies in Nederland, voor alle bronnen op het grondgebied en in die exclusieve economische zone.

Relatie tussen omgevingswaarden luchtkwaliteit en nec-plafonds

Het is van belang de eisen vanuit de nec-richtlijn niet te verwarren met die van de richtlijn luchtkwaliteit. De aard van de reductieverplichting voor de nec-plafonds verschilt wezenlijk van de omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht. De nec-plafonds zijn nationale doelstellingen voor totalen aan toegestane emissies. De emissies van heel Nederland worden

daarvoor opgeteld. De omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht zijn maximaal toegestane concentraties, die gelden op elke locatie in Nederland afzonderlijk. Ze hebben deels wel betrekking op dezelfde stoffen, namelijk zwaveldioxide (SO_2), stikstofoxiden (NO_x) en fijnstof ($PM_{2,5}$).

De doelstellingen hebben gezamenlijk een versterkend effect op het verlagen van de achtergrondconcentratie van stoffen in Nederland.

Vormgeving omgevingswaarden

De nec-richtlijn stelt per lidstaat bindende nationale emissiereductieverbintenissen vast voor antropogene atmosferische emissies van lidstaten van zwaveldioxide, (SO_2), stikstofdioxide (NO_2), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS), ammoniak (NH_3) en fijnstof ($PM_{2,5}$). Met uitzondering van fijnstof golden voor deze stoffen onder richtlijn nr. 2001/81/EG ook al plafonds. Gezien de effecten op de menselijke gezondheid is er voor gekozen fijnstof op te nemen in de herziene nec-richtlijn. De reductieverplichtingen in de nec-richtlijn voor 2020 zijn uit het Göteborg protocol[45] overgenomen. Het Göteborg protocol is een verdrag van de Verenigde Naties dat grenzen stelt aan de emissies van luchtverontreinigende stoffen voor 2010 en 2020. De reductieverplichtingen in de nec-richtlijn zijn niet langer, zoals onder de oude richtlijn, uitgedrukt in absolute plafonds (in kilotonnen), maar als reductiepercentages ten opzichte van de emissies in 2005. De plafonds gelden tot en met 2029. Vanaf 2030 en verder gelden nieuwe reductiepercentages. Om aantoonbare vorderingen op weg naar de verbintenissen voor 2030 te waarborgen, wordt in 2025 getoetst in hoeverre de emissies zijn beperkt in overeenstemming met het vastgestelde reductietraject. Deze emissiereductieverbintenissen zijn in artikel 2.9a van het Besluit kwaliteit leefomgeving omgezet als omgevingswaarden.

Aard van de verplichting

Zoals toegelicht in paragraaf 4.9.2 bepaalt de Omgevingswet dat er bij de vaststelling van omgevingswaarden helderheid geboden moet worden over de aard van de verplichting. De omgevingswaarde kan namelijk worden vormgegeven als een resultaatsverplichting of een inspanningsverplichting. Met het oog op het kabinetsstandpunt over lastenluwe implementatie is de richtlijn hierbij leidend. De reductieverplichtingen van de nec-richtlijn moeten worden gezien als resultaatsverplichtingen, omdat ze niet zijn geformuleerd als ‘streefwaarden’, maar als emissiereductieverbintenissen. Deze zijn gedefinieerd als ‘de verplichting van de lidstaten om emissies van een bepaalde stof te verminderen’ (art. 3, tiende lid). De reductieverbintenis wordt expliciet als een minimaal niveau beschouwd. Het geeft de emissiereductie weer die ten minste moet worden bereikt (artikel 3, tiende lid; vergelijk: ‘beperken op zijn minst’, artikel 4, eerste lid).

De nec-richtlijn schrijft voor dat lidstaten indicatieve emissieniveaus voor 2025 vaststellen die technisch haalbaar zouden zijn en geen onevenredig hoge kosten met zich meebrengen (artikel 4, tweede lid, van de nec-richtlijn). De standaardwijze waarop deze niveaus worden bepaald, is aan de hand van een lineair reductietraject tussen reductieverbintenissen in 2020 en die van 2030. Gezien overweging 13 in de considerans van de nec-richtlijn zijn deze indicatieve emissieniveaus vooral bedoeld om aantoonbare vorderingen in emissiereducties aan te tonen. Volgens de nec-richtlijn mag (onderbouwd) worden afgeweken van de vastgestelde indicatieve emissieniveaus. Deze indicatieve emissieniveaus voor 2025 zijn niet als streefwaarde opgenomen in dit besluit met als belangrijkste overweging om flexibiliteit te houden in de wijze waarop Nederland de plafonds tussen 2020 en 2030 wil bereiken. De indicatieve emissieniveaus zijn in dit besluit daarentegen

[45] Op 30 november 1999 te Göteborg tot stand gekomen protocol bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau (Trb. 2001, 164).

opgenomen als signaleringswaarden (hierna: signaleringsparameters). Deze signaleringsparameters kennen geen programmaplicht en hebben een signaalfunctie. De signaleringsparameters zijn vastgesteld voor de stoffen waarvoor emissiereductiedoelstellingen in de nec-richtlijn zijn vastgesteld, te weten NO_x, SO_2, NMVOS, $PM_{2.5}$ en NH_3.

Flexibiliteitsmechanismen

De nec-richtlijn voorziet onder strikte voorwaarden in een aantal flexibiliteitmechanismen waarbij tijdelijk kan worden afgeweken van de nec-plafonds. In paragraaf 2.2.1.1 (omgevingswaarden nec-richtlijn) van het besluit kwaliteit leefomgeving zijn deze uitzonderingen opgenomen. Artikel 5 (eerste lid tot en met vierde lid) van de nec-richtlijn benoemt vier uitzonderingssituaties waarvoor flexibiliteit kan worden aangevraagd bij de Europese Commissie. In de eerste situatie kan het zijn dat op basis van vernieuwde (wetenschappelijke) inzichten aanvullende broncategorieën meegenomen moeten te worden in de nationale emissie-inventaris. Een lidstaat kan redelijkerwijs niet anticiperen op een extra emissiebron waarmee in de toekomst rekening gehouden moet te worden. Hierdoor kan een overschrijding van de reductieverbintenis ontstaan. Een lidstaat mag om die reden zijn emissie-inventaris aanpassen (inclusief het basisjaar 2005). Door uitzonderlijke klimatologische omstandigheden kan in de tweede situatie een overschrijding van de reductieverbintenis plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn bij een koude winter of droge zomer. Een lidstaat mag voor het voorafgaande, lopende of komende jaar met een gemiddelde rekenen. De derde situatie heeft betrekking op het niet voldoen aan de emissiereductieverbintenissen na het treffen van kosteneffectieve maatregelen. Een lidstaat moet binnen een termijn van vijf jaar aan die betreffende verbintenis voldoen, mits de niet-naleving wordt gecompenseerd met een gelijkwaardige emissiereductie van een andere verontreinigende stof zoals bedoeld in bijlage II bij de nec-richtlijn. In de vierde situatie mag een lidstaat voor een periode van drie jaar tijdelijk niet voldoen aan de reductieverbintenissen bij een plotseling capaciteitsverlies van het stroom- en/of warmtevoorzieningssysteem. Het nec-programma hoeft in deze gevallen niet te worden aangepast. Wel moet een toelichting over de aanvraag van flexibiliteit te worden gegeven in Informative Inventory Report met de maatregelen die worden getroffen om te voldoen aan de reductieverbintenis van de nec-richtlijn.

Het nec-programma moet binnen 18 maanden na publicatie van het Informative Inventory Report gewijzigd worden bij gerapporteerde overschrijding (en) van de reductieverbintenis (sen) waarvoor bovengenoemde situaties niet van toepassing zijn. In het gewijzigde nec-programma moet duidelijk worden welke maatregelen een lidstaat binnen welke termijn treft om aan de reductieverbintenis te voldoen.

Inzet van de instrumenten

Op grond van artikel 2.10, derde lid, van de wet, moet bij de vaststelling van een omgevingswaarde onderbouwd worden welke instrumenten in ieder geval ingezet worden om te voldoen aan de omgevingswaarde. Er zijn binnen het stelsel Omgevingswet voldoende waarborgen ingebouwd om te voldoen aan de vastgestelde omgevingswaarden voor de reductieverplichtingen van de nec-richtlijn. De eerste waarborg betreft de plicht in de wet tot monitoring van omgevingswaarden en tot het opstellen van een programma bij een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde. Op deze manier kan tijdige bijsturing plaatsvinden. Als tweede waarborg wordt de bescherming van de fysieke leefomgeving veelal op voorhand brongericht geregeld door middel van algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving voor milieubelastende activiteiten, zoals voor kleine- en middelgrote stookinstallaties en procesemissies. Met die regels en eisen in vergunningen worden beste beschikbare technieken en preventieve maatregelen voorgeschreven om de uitstoot van emissies van luchtverontreinigende stoffen te voorkomen of beperken. Een derde waarborg wordt geboden door de mogelijkheden van decentrale bestuursorganen om via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels desgewenst te sturen op

reductie van emissies van bedrijven op hun grondgebied. Ook buiten het stelsel zijn afdoende waarborgen aanwezig om te voldoen aan de gestelde verplichtingen in de nec-richtlijn. Het Europese bronbeleid levert een substantiële bijdrage aan de beperking van emissie door auto's. Het toepassen van duurzame innovatieve technieken wordt ook bevordert via fiscale regelingen zoals de Milieu investeringsaftrek (MiA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil). Daarnaast stimuleert de overheid energiebesparing en duurzame energie via subsidieregelingen en belastingvoordelen. Op Europees niveau wordt onder andere ingezet op schonere brandstoffen en schonere voertuigen en worden in BBT-conclusies emissie-eisen vastgesteld voor de industrie en grote agrarische bedrijven.

Met de kennis van nu is het niet voorstelbaar dat Nederland met de genomen en voorgenomen maatregelen in 2030 niet zou voldoen aan de reductieverbintenissen. Prognoses in de monitoringsrapportage (Informative Inventory Report 2018, tabel 11.2 van RIVM[46]) bevestigen dit beeld. Deze prognoses zijn gebaseerd op het doorrekenen van vastgesteld en voorgenomen beleid van het kabinet. Deze prognoses zijn een actualisatie van Luchtverontreinigende stoffen in de Nationale Energieverkenning 2015 van het Planbureau voor de Leefomgeving[47]. Bij het vaststellen van plannen of het verlenen van vergunningen werd bij de oude nec-richtlijn niet aan deze beleidsmatig vastgestelde doelen getoetst. Dit is onder de Omgevingswet niet anders. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn geen instructieregels opgenomen om de omgevingswaarden voor de nec-plafonds door te laten werken naar bijvoorbeeld omgevingsplannen of omgevingsvergunningen. Met het oog op het beperken van onderzoekslasten wordt onder de Omgevingswet terughoudend omgegaan met de toetsing van plannen en projecten aan omgevingswaarden. In het geval van de nec-plafonds is doorwerking niet nodig.

Op grond van de Omgevingswet moet bij de vaststelling van een omgevingswaarden worden bepaald welk bestuursorgaan in het geval een (dreigende) overschrijding een programma in de zin van 3.10 moet opstellen, om te voldoen aan de omgevingswaarde. Het uitgangspunt is daarbij 'decentraal, tenzij'. Voor de nec-plafonds ligt het niet voor de hand om de programmaplicht bij decentrale bestuursorganen te leggen. Het betreffen immers nationale plafonds. Via dit besluit is daarom bepaald dat het Rijk verantwoordelijk is voor het opstellen van een programma bij een (dreigende) overschrijding.

Geen decentrale omgevingswaarden

Artikel 2.11, tweede lid, en artikel 2.12, tweede lid, van de wet, bepalen dat gemeenten, respectievelijk provincies geen decentrale omgevingswaarden kunnen vaststellen wanneer het Rijk een omgevingswaarde heeft vastgesteld, tenzij bij AMvB anders bepaald. Voor de nec-plafonds als omgevingswaarden is deze mogelijkheid niet opengesteld. Dat betekent dat het decentrale bestuursorganen niet is toegestaan om voor de nec-plafonds aanvullende of afwijkende omgevingswaarden te stellen. Voor de omgevingswaarden voor de concentraties naar de lucht, zwemwater en waterkwaliteit is in het Besluit kwaliteit leefomgeving wel toegestaan deze met decentrale omgevingswaarden aan te vullen en aan te scherpen. Zoals in het begin van deze paragraaf is geschetst, bestaat er een verschil tussen concentraties en emissies. Voor de omgevingswaarden voor de primaire waterkeringen is dit niet toegestaan, omdat provincies en gemeenten geen zeggenschap hebben over de sterkte van de primaire waterkeringen. Ook voor de nec-plafonds ligt het niet voor de hand om decentrale bestuursorganen de mogelijkheid te bieden om het nationale plafond aan te scherpen. De nec-plafonds zijn immers nationale plafonds, en hebben betrekking op de totale uitstoot van emissies van Nederland. Een gemeente of provincie kan daarom vanuit de decentrale verantwoordelijkheden geen scherpere omgevingswaarde stellen

[46] https://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Wetenschappelijk/Rapporten/2018/mei/Informative_Inventory_Report_2018_Emissions_of_transboundary_air_pollutants_in_the_Netherlands_1990_2016
[47] http://www.pbl.nl/publicaties/nationale-energieverkenning-2015

voor een nationaal emissieplafond, waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Ook de mogelijkheid tot het vaststellen van een aanvullende decentrale omgevingswaarde is bekeken. Van een aanvullende omgevingswaarde zou sprake zijn wanneer een gemeente zelf een plafond zou vaststellen voor de nec-stoffen voor de gemeentelijke bronnen binnen haar grondgebied. Dit is in beginsel voorstelbaar. IPO en VNG hebben aangegeven hier geen behoefte aan te hebben. De toegevoegde waarde hiervan is ook beperkt. Via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels hebben provincies en gemeenten ook mogelijkheden om desgewenst te sturen op reductie van emissies van bedrijven op hun grondgebied. Daarbij komt dat het instellen van lokale plafonds verdelingsvragen kan oproepen, omdat die plafonds opgeteld moeten passen binnen het nationale plafond. Zonder nadere regels zou dit kunnen leiden tot interbestuurlijke fricties. IPO en VNG hebben dan ook aangegeven akkoord te zijn met het voorstel om voor de nec-plafonds geen decentrale omgevingswaarden mogelijk te maken.

4.7.3 Invulling verplicht programma en actualisatieplicht

Een belangrijk verschil tussen de oude richtlijn en de herziene richtlijn is de verplichting om nationale programma's op te stellen, vast te stellen en uit te voeren. In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt dit programma opgenomen als een verplicht programma in de zin van artikel 3.9, eerste lid, onder a, van de wet. Het eerste programma dat voor 1 april 2019 moest worden vastgesteld is nog onder de Wet milieubeheer opgesteld en zal via het overgangsrecht een programma onder de Omgevingswet worden.

Op grond van artikel 3.5 van de wet bevat een programma een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan en maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Op grond van artikel 2.25, eerste lid, onder 1, van de wet, kan het Rijk regels stellen over de inhoud van een programma. Op grond hiervan is bepaald dat het nationaal nec-programma gegevens en maatregelen bevat, als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid van, en bijlage III bij de nec-richtlijn.

Lidstaten zijn verplicht maatregelen te treffen om hun antropogene emissies te beheersen en in 2025 te beperken tot niveaus die aan de hand van een lineair reductietraject zijn bepaald, tenzij dit buitensporige kosten met zich meebrengt. In dat geval mag onderbouwd worden afgeweken van een lineair pad. Als de emissiereducties in 2025 niet volgens het geplande reductietraject verlopen, moeten maatregelen genomen te worden.

Via dit besluit wordt in artikel 8.8a van het Omgevingsbesluit geregeld dat dit programma elke vier jaar wordt geactualiseerd. Deze verplichting volgt uit de nec-richtlijn.

4.7.4 Monitoring, emissie-inventarisaties en rapportageverplichtingen als gevolg van de herziene richtlijn

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn in hoofdstuk 10 al regels voor monitoring van de emissies van de nec-stoffen opgenomen. De monitoring vindt plaats door het opstellen van nationale emissie-inventarisaties en nationale emissieprognoses. Op grond van de herziene richtlijn moeten naast nationale emissie-inventarisaties, ook de effecten van luchtverontreiniging op ecosystemen worden gemonitord. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gegevens die zijn verzameld onder ander monitoringsprogramma's, zoals die van de Kaderrichtlijn water. Voor een kosteneffectieve aanpak vindt de monitoring van ecosystemen zoveel mogelijk plaats op basisinformatie uit bestaande monitoringssystemen.

In bijlage I bij de nec-richtlijn zijn in de tabellen A, C en D de stoffen weergegeven die een lidstaat verplicht moet monitoren. Het gaat om de emissies van de stoffen: SO_2, NO_x, NMVOS, en NH_3, $PM_{2,5}$, CO, PM_{10} enkele zware metalen (Cd, Hg, Pb) en enkele POP's (persistente organische verontreinigende stoffen). Tabel B geeft een overzicht van stoffen weer die facultatief mogen

worden gemonitord. In bijlage I en bijlage IV bij de nec-richtlijn is opgenomen hoe vaak gemonitord moet worden en op welke manier.

4.7.5 Wijzigingen

- Ten opzichte van de wijziging van het Besluit uitvoering EU-richtlijn nationale emissieplafonds is de voornaamste wijziging dat de nec-plafonds als omgevingswaarden zijn vormgegeven en zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voorheen waren deze doelstellingen van de oude nec-richtlijn opgenomen in het Nationaal milieubeleidsplan 4.

4.7.6 Effecten

- Het opnemen van deze doelen als omgevingswaarden draagt bij aan de inzichtelijkheid van en uniformiteit binnen het stelsel van de Omgevingswet.

4.8 Luchthavens

Communicatie-, navigatie- en randapparatuur voor de burgerluchtvaart

Met dit besluit wordt een aantal instructieregels over het behoeden van de staat en werking van communicatie-, navigatie- en randapparatuur voor de burgerluchtvaart aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toegevoegd. Daartoe werd paragraaf 5.1.7.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving gereserveerd. De met deze instructieregels gewaarborgde bescherming van deze communicatie-, navigatie- en randapparatuur buiten luchthavens houdt onder meer in dat op in bijlage XIVa, onder A, bij het Besluit kwaliteit leefomgeving genoemde locaties hoogtebeperkingen gelden voor bouwwerken. Deze instructieregels zijn vergelijkbaar met de in artikel 5.155 van het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen regels ter bescherming van de werking van militaire radarstations, die ook in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zijn opgenomen.

Technische inpassing regels over luchthavens

De Omgevingswet gaat er van uit dat de instructieregels over ruimtelijke beperkingen binnen beperkingengebieden rond luchthavens in het nieuwe stelsel zullen worden opgenomen. De instructieregels over ruimtelijke beperkingen zullen een plaats krijgen in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en worden ingevoegd via een apart wijzigingsbesluit. Door de relatie van die regels met ontwikkelingen omtrent de wijziging van het (Luchthavenverkeersbesluit Schiphol en) Luchthavenindelingsbesluit Schiphol in verband met de invoering van het nieuwe normen- en handhavingsstelsel voor Schiphol, en de wijziging en vaststelling van verschillende luchthavenbesluiten voor burgerluchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens, bestaat er een kans dat dit wijzigingsbesluit niet gereed zal zijn op de geplande datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2021). Om te voorkomen dat op die datum de bestaande algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet luchtvaart niet aansluiten op het nieuwe stelsel, zal de invoeringsregelgeving voor de Omgevingswet mogelijk nog worden uitgebreid met een of meer bepalingen in verband met de technische aansluiting van die besluiten bij het stelsel. Deze bepalingen zullen niet verder strekken dan strikt nodig is voor de aansluiting. Het kan dan gaan om verwijzingen naar regelgeving en instrumenten die binnen het stelsel worden vervangen.

Wijzigingen

- Ten opzichte van het huidige recht wordt voorzien in nieuwe regels voor de bescherming van communicatie-, navigatie- en randapparatuur buiten luchthavens. De regeling is vergelijkbaar met de in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen regels ter bescherming van de werking van militaire radarstations.

Effecten

- Betere bescherming van communicatie-, navigatie- en randapparatuur buiten luchthavens via het omgevingsplan.

4.9 Waddenzee en Waddengebied

4.9.1 Inleiding en achtergrond

Inleiding

Ten tijde van de totstandkoming van het Besluit kwaliteit leefomgeving vond een evaluatie en een beleidsverkenning plaats van de planologische kernbeslissing PKB Waddenzee en de regels over de Waddenzee en het Waddengebied in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Daarom is ervoor gekozen deze af te wachten voordat de desbetreffende paragraaf in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is omgezet naar het nieuwe stelsel. Omdat de Gebiedsagenda Wadden 2050 nog niet gereed is, is ervoor gekozen het beleid voor de Waddenzee en het Waddengebied (regel)neutraal om te zetten naar het Besluit kwaliteit leefomgeving.[48] Zie verder onder 'Beleidsontwikkeling'.

Achtergrond

Sinds medio zeventiger jaren van de vorige eeuw is rijksbeleid van toepassing op de Waddenzee en het Waddengebied, zoals opgenomen in de opeenvolgende planologische kernbeslissingen voor de Waddenzee. De actuele versie daarvan is de PKB Derde Nota Waddenzee, die met inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening gelijkgesteld is met een structuurvisie (hierna: PKB Waddenzee[49]). Het beleid geeft invulling aan de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, te weten de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. De PKB Waddenzee onderscheidt twee gebieden: het Waddengebied en daarbinnen de Waddenzee.

In 2009 heeft de UNESCO de Nederlandse en Duitse Waddenzee en in 2014 de Deense Waddenzee aangewezen als natuurlijk werelderfgoed. Het gebied is met zijn oppervlak van ruim 12.000 km^2 het grootste aaneengesloten wetland op aarde. Het gebied is een uniek natuurlijk watersysteem waar een goede balans tussen ecologie en economie van belang is.[50] In het Waddengebied wordt onder meer gewerkt aan het in stand houden van de natuurlijk dynamiek van het watersysteem, het verbeteren van de waterkwaliteit, de verduurzaming van de bereikbaarheid, het herstel van de natuur en duurzame economische activiteiten. Het gebied is ook van groot belang voor miljoenen trekvogels en het is een belangrijk zout- en brakwatergebied voor migrerende vissoorten. Op de zandplaten, in de geulen, op de bodem, op de duinen en op de kwelders komt een grote verscheidenheid aan planten en diersoorten voor. Dit zorgt voor een unieke flora en fauna in het

[48] De ontwikkeling van deze agenda die gezamenlijk met de regio wordt opgesteld is in het najaar van 2017 gestart en zal naar verwachting circa een jaar in beslag nemen. Bij het opstellen van de gebiedsagenda worden de bevindingen betrokken van onder meer de Evaluatie van de PKB Waddenzee, de Beleidsverkenning en de tussentijdse evaluatie van de Samenwerkingsagenda Verbetering Beheer Waddenzee. Ook zullen de ambities uit de Natuurambitie Grote Wateren worden meegenomen bij het opstellen van de gebiedsagenda.
[49] Deze heeft onder de toenmalige Wet ruimtelijke ordening de status van structuurvisie gekregen. Reden waarom deze PKB ook structuurvisie Wadden of Structuurvisie derde nota Waddenzee wordt genoemd.
[50] Zoals door de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu mede namens de toenmalige Minister van Economische Zaken op 6 juli 2017 bij brief aan de Tweede Kamer is bericht, vindt er al vele eeuwen in het Waddengebied een interessante interactie plaats tussen mens en natuur. Die interactie heeft het landschap gevormd en is bepalend voor de natuur en de gemeenschappen in het gebied. Elke generatie geeft hieraan opnieuw vorm. Het is aan de overheid om in overleg met burgers en bedrijfsleven daarvoor beleid vast te stellen en kaders te scheppen. Met een goede balans tussen ecologie en economie blijft het gebied aantrekkelijk voor bewoners, bedrijven en bezoekers (Kamerstukken II 2016/17, 29684, nr. 152).

gebied. Verduurzaming van het systeem staat voorop. Initiatieven spelen in op de natuurlijke dynamiek van het gebied.[51] Verder is er het belang van het behoud en de versterking van het cultureel erfgoed van het Waddengebied. Het cultureel erfgoed kan in het gebied ook een drager zijn om de belangen op het gebied van natuur, economie, veiligheid en duurzaamheid te verbinden.[52] Bodemdaling en zeespiegelstijging als gevolg van klimaatverandering veroorzaken een nieuwe dynamiek.

De bescherming van de Waddenzee en van het Waddengebied vindt onder het geldende recht op verschillende wijzen plaats, onder meer met de Wet natuurbescherming en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (titel 2.5)[53], waaraan de PKB Waddenzee ten grondslag lag. Doorwerking vindt ook plaats via bepalingen in de Mijnbouwwet (waaronder gas/- en zoutwinning). Verder heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het instrument van aanwijzing van een rijksmonument op grond van de Erfgoedwet. Zo zijn scheepswrakken in de Waddenzee aangewezen als rijksmonument.

Beleidsontwikkeling

De evaluatie van de PKB Waddenzee, de Beleidsverkenning toekomstige rol en ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied en de tussentijdse evaluatie van de Samenwerkingsagenda Verbetering Beheer Waddenzee zijn afgerond en naar de Tweede Kamer gestuurd op 6 juli 2017.[54] Hierbij is de looptijd van de PKB Waddenzee verlengd tot inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat is de reden waarom de PKB Waddenzee als nu geldend rijksbeleid het uitgangspunt vormt voor paragraaf 5.1.5.3 in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Uit de beleidsverkenning blijkt dat veel zaken goed gaan en voldoende geborgd zijn in (inter)nationale, regionale en lokale regelgeving, convenanten, beleidsstukken en samenwerkingsprogramma's. Daarnaast blijkt dat de formulering van de huidige hoofddoelstellingen van de PKB Waddenzee geen aanpassing behoeft.[55] Ook het Regiecollege Waddengebied heeft geadviseerd om het bestaand beleid dat goed functioneert zo veel mogelijk te continueren in het instrumentarium van de Omgevingswet.[56]

De blik van de genoemde beleidsverkenning was vooral gericht op de planperiode 2020–2030. In voorbereiding is de Gebiedsagenda Wadden 2050 waarin toekomstig beleid voor de Wadden zal worden geformuleerd. Deze Gebiedsagenda vormt input voor de in procedure zijnde Nationale Omgevingsvisie (NOVI).[57]

---

[51] Zo ontstaan in het Waddengebied ook innovaties die gericht zijn op herstel van de zee of verduurzaming van economische activiteiten. Voorbeelden daarvan zijn broedvogeleilanden voor sterns, «building with nature» (slib als bouwsteen voor natuurontwikkeling, landbouw, dijken, grondophoging), drijvende Mosselzaadinvanginstallaties, verduurzaming van de mosselvisserij, stillere en schonere schepen, duurzame havens en aandacht voor de energietransitie en vergroening van industrie en woonomgeving (Kamerstukken II 2016/17, 29684, nr. 152, blz. 2).

[52] Zoals de Staatssecretaris van Economische Zaken in de brief van 6 juli 2017 aan de Tweede Kamer berichtte is het Programma naar een Rijke Waddenzee tot stand gekomen en zijn bijvoorbeeld in samenwerking met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed pilots gestart om historische scheepswrakken in het Waddengebied op een ecologische wijze te beschermen (Kamerstukken II 2016/17, 29684, nr. 153).

[53] Stb. 2011, 391.

[54] Kamerstukken II 2016/17, 29684, nr. 152.

[55] Anderzijds geeft de Beleidsverkenning ook de noodzaak aan om de inzet op de realisatie van de herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen voor natuurkwaliteit verder te vergroten. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II 2013/14, 29684, nr. 108) en van de Evaluatie van de Structuurvisie (Kamerstukken II 2015/16, 29684, nr. 124). De herstel- en ontwikkeldoelstelling vereist een nadere uitwerking om te kunnen bepalen welke interventies ook voor de komende decennia noodzakelijk zijn om deze waarde te behouden en te ontwikkelen (Kamerstukken II 2016/17, 29684, nr. 152, blz. 3).

[56] Voor een aantal bestaande beleidsthema's is het nodig om nader overleg te voeren met de regio en in het Regiecollege Waddengebied over de precieze vormgeving voordat verwerking in het instrumentarium van de Omgevingswet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat het een nieuw thema betreft.

[57] Zie ook Kamerstukken II 2016/17, 34682, nr. 2, antwoorden nrs. 20-22.

4.9.2 Inhoud van de regeling

De regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving

Dit besluit voegt aan paragraaf 5.1.5.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving een paragraaf over de Waddenzee en het Waddengebied toe, ter omzetting van titel 2.5 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De begrenzing van deze gebieden in het besluit volgt exact de begrenzing zoals die is beschreven in de PKB Waddenzee. Beide gebieden zijn als locatie vastgelegd op kaarten en worden met dit besluit toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. De geometrische begrenzing zal bij ministeriële regeling worden vastgelegd.

De bepalingen continueren de bescherming van de landschappelijke kernkwaliteiten en het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee en bepalen welke activiteiten een omgevingsplan wel of niet kan toelaten. Wel zijn regels voor de Waddenzee respectievelijk het Waddengebied ten opzichte van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening in een logischere volgorde gezet en heeft harmonisatie van begrippen plaatsgevonden. Nuanceverschillen als gevolg van de stelselherziening worden in de artikelsgewijze toelichting benoemd en uitgelegd.

In de artikelen is een onderscheid gemaakt tussen activiteiten in de Waddenzee en activiteiten in het Waddengebied. Voor een omgevingsplan dat van toepassing is op het Waddengebied geldt in algemene zin dat dat geen activiteiten toe mag laten die afzonderlijk of in combinatie met een of meer andere activiteiten significant nadelige gevolgen kunnen hebben voor de landschappelijke kernkwaliteiten van de Waddenzee of het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied. Mocht er een noodzaak zijn om een dergelijke activiteit toch toe te laten, dan kan dat alleen onder de voorwaarden dat:

a. er voor de activiteit geen reële alternatieven voorhanden zijn;
b. zwaarwegende redenen van groot openbaar belang het toelaten van de activiteit rechtvaardigen, waaronder belangen van sociale of economische aard, belangen die verband houden met de bescherming van de gezondheid, de openbare veiligheid of bereikbaarheid of als sprake is van voor het milieu wezenlijk gunstige effecten; en
c. de nadelige gevolgen zoveel mogelijk worden beperkt.

Bovenstaande betreft het zogenoemde afwegingskader uit de PKB Waddenzee. In het nieuwe stelsel van de Omgevingswet worden voor de vaststelling van het omgevingsplan geen motiverings- of proceseisen meer opgenomen.[58] De instructieregels sturen derhalve op de inhoudelijke eisen waaraan het omgevingsplan moet voldoen. Bij de voorbereiding van een omgevingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee moet een toereikende beoordeling gemaakt worden van de gevolgen van het omgevingsplan voor de landschappelijke kernkwaliteiten van de Waddenzee en het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied. De conclusies hierover kunnen uiteraard ook uit een milieueffectrapportage of een passende beoordeling in het kader van natuurbescherming volgen. Hetzelfde geldt voor omgevingsplannen buiten de Waddenzee, maar binnen het Waddengebied, die van invloed zijn op de landschappelijke kwaliteiten of cultureel erfgoed (externe werking).

Sommige activiteiten zijn in zijn geheel niet toegelaten. Dit geldt voor activiteiten zoals het bouwen van een windturbine en voor mijnbouwwerken of mijnbouwinstallaties voor het opsporen of winnen van delfstoffen in de Waddenzee en op de Waddeneilanden. Het verbod op het toelaten van nieuwe mijnbouwwerken in een omgevingsplan geldt niet voor verplaatsbare mijnbouwwerken, voor zover deze bepaalde activiteiten uitvoeren op een locatie waar rechtmatig een mijnbouwwerk aanwezig is.[59] Andere activiteiten zoals de aanleg of zeewaartse uitbreiding van een haven of jachthaven zijn

[58] Zie hiervoor paragraaf 2.3.6 van de nota van de toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving I.
[59] Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.129e.

verboden met uitzondering van een aantal – deels al in voorbereiding of in realisatie zijnde – projecten.

Eerbiedigende werking

Artikel 5.124 van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt eerbiedigende werking voor de bepalingen over de Waddenzee en het Waddengebied. De bepalingen van paragraaf 5.1.5.3 zijn daarom niet van toepassing voor zover activiteiten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit die in strijd is met regels in het omgevingsplan, al rechtmatig op een locatie worden verricht of toegestaan zijn op het tijdstip. Een uitgebreide toelichting hierover is te vinden in paragraaf 8.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Ontheffingsmogelijkheid

Artikel 2.32 van de wet bevat de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is ervoor gekozen om de ontheffingsmogelijkheid voor de bepalingen die afkomstig zijn uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening open te zetten (zie ook paragraaf 8.3 van de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Dit geldt in beginsel ook voor de bepalingen over de Waddenzee en het Waddengebied. Voor bepaalde activiteiten in de Waddenzee is de ontheffing niet opengesteld, omdat deze activiteiten zozeer indruisen tegen de beschermde kwaliteiten van de Waddenzee, dat een ontheffing onder geen enkele voorwaarde mogelijk is. Voor het bouwen van windturbines, het parkeren van een booreiland of een andere offshore-installatie en het plaatsen van nieuwe mijnbouwwerken of mijnbouwinstallaties voor het opsporen of winnen van delfstoffen kan daarom geen ontheffing worden verleend. Dit laatste is ook het gevolg van het deels via deze paragraaf omzetten van artikel 7a Mijnbouwwet, dat ook geen ruimte geeft voor een afweging door de betrokken ministers.[60]

Van de andere bepalingen in de Waddenparagraaf kan voor een omgevingsplan wel een ontheffing worden aangevraagd. Voor activiteiten die afzonderlijk of in combinatie met een of meer andere activiteiten significant nadelige gevolgen kunnen hebben voor de landschappelijke kernkwaliteiten van de Waddenzee of het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied kan een ontheffing worden gevraagd. Uiteraard zal een dergelijke ontheffing in het licht van de achterliggende doelstellingen voor de landschappelijke kernkwaliteiten van de Waddenzee of het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied alleen in uitzonderlijke gevallen worden verleend. Zo'n nieuwe activiteit zal overigens in het algemeen ook een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit vereisen.

4.9.3 Wijzigingen

Ten opzichte van de regeling in het huidige geldende recht bevat dit besluit de volgende wijzigingen:

- De versnipperde regelgeving is geordend. De mijnbouwactiviteit is overzichtelijker geregeld en de afstemming met de vergunningplicht (in het Besluit activiteiten leefomgeving) is verduidelijkt.
- Het afwegingskader uit de PKB Waddenzee is in het nieuwe stelsel een materiële eis, waardoor duidelijker wordt gestuurd op de inhoudelijke eisen waaraan het omgevingsplan moet voldoen.

[60] Zie hierover de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, blz. 85-86 en paragraaf #4.3 van deze toelichting.

- De ontheffingsmogelijkheid is opengezet voor die regels van deze paragraaf waarvoor een ontheffing ook daadwerkelijk tot de mogelijkheden behoort.

4.9.4 Effecten

- Eenvoudiger inzicht in de regeling voor de Wadden met een helder onderscheid tussen de verschillende (deel)gebieden (Waddengebied en Waddenzee) en door harmonisatie van begrippen.
- Er zijn inhoudelijk geen effecten.

4.10 Ladder voor duurzame verstedelijking

4.10.1 Inleiding en achtergrond

Inleiding

Met dit besluit wordt de ladder voor duurzame verstedelijking aan paragraaf 5.1.5.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving toegevoegd. De omzetting van het nu geldende recht naar het Besluit kwaliteit leefomgeving geschiedt zonder beleidsinhoudelijke wijziging. Wel is het instrument omgezet naar het nieuwe stelsel en is een deel van de jurisprudentie gecodificeerd.

In de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving is toegelicht dat landschappelijke en stedenbouwkundige waarden belangrijke elementen vormen van de omgevingskwaliteit.[61] Uitgangspunt van de wet is een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Die benadering zorgt ervoor dat alle relevante belangen (ruimte, water, infrastructuur, milieu, natuur en wonen) van begin af aan worden meegenomen in het beleids- en besluitvormingsproces. Dat draagt bij aan een gezonde en veilige fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Het beschermen van die waarden is in artikel 2.1, derde lid, van de wet opgenomen als één van de oogmerken die van belang kan zijn bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet. Door het stimuleren van een zorgvuldige en transparante afweging van belangen bij het mogelijk maken van nieuwe stedelijke ontwikkelingen, draagt de ladder bij aan het doel van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het bereiken en behouden van een goede omgevingskwaliteit.

Achtergrond en aanleiding

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)[62] is een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten als nationaal belang opgenomen (nationaal belang 13). Het doel is een zorgvuldig of duurzaam gebruik van ruimte, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Volgens de SVIR is – in de terminologie van het nu geldende stelsel - vraaggericht programmeren en het realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie (van groei) en krimpregio's leefbaar te houden. Dit betekent ook dat overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand moeten worden voorkomen.

Om dit te bereiken is per 1 oktober 2012 de ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. Op 1 juli 2014 werd daarin een nieuw vierde lid opgenomen om duidelijk te maken dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte alleen tot doel mag hebben om na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede

[61] Zie paragraaf 8.1.7.1 en 3.2.3 nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.
[62] Kamerstukken II 2011/12, 32660, nr. B/51.

ruimtelijke ordening.[63] Naar aanleiding van knelpunten bij de toepassing van de ladder is het artikel in het Besluit ruimtelijke ordening over de ladder voor duurzame verstedelijking en bijbehorende (digitale) handreiking per 1 juli 2017 herzien en aangevuld met 'good practices'.[64] Daarbij is de toepassing van de ladder vereenvoudigd en kwam de nadruk meer op de kwaliteit en integraliteit van de afweging te liggen. Ook werd de mogelijkheid geboden in een nieuw derde lid, om de toepassing van de ladder door te schuiven naar het uitwerkings- of wijzigingsplan. Deze vereenvoudiging van de ladder liep al zoveel mogelijk vooruit op de integratie van dit instrument in het Besluit kwaliteit leefomgeving en is daarom afgestemd op het systeem van de Omgevingswet. Met dit besluit wordt deze vereenvoudigde ladder ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

4.10.2 Werking van de ladder in het nieuwe stelsel

Decentraal afwegingsproces

Gelet op het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' van het stelsel van de Omgevingswet, ligt de zorg voor de lokale fysieke leefomgeving primair bij gemeenten. Het primaire instrument voor gemeenten om de benutting en bescherming van de fysieke leefomgeving met elkaar in balans te brengen, is het omgevingsplan. Het omgevingsplan is het resultaat van een integrale belangenafweging waarbij de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat. Het staat gemeenten vrij om in het omgevingsplan op eigen wijze invulling te geven aan ruimtelijke kwaliteit, als onderdeel van omgevingskwaliteit. De zorgvuldigheid van het afwegingsproces is daarbij sterk bepalend voor de kwaliteit van de uitkomst. Het Rijk stelt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik daarom enkele randvoorwaarden aan deze afweging. De reden hiervoor is, dat juist als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling die ingrijpende gevolgen zal hebben voor (de wijde omgeving van) het plangebied:

- het noodzakelijk is dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stil staan bij de vraag of er met het oog op het stimuleren van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van ongewenste leegstand wel behoefte is aan die nieuwe stedelijke ontwikkeling;
- bij een stedelijke ontwikkeling buiten stedelijk gebied wordt beoordeeld of niet binnen het stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien; en
- dat de afweging die zij daarover maken zorgvuldig en transparant is.

De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke afweging wordt aan de gemeenten gelaten.

Van motiveringsvereiste naar instructieregel

Met de omzetting van de ladder in het Besluit kwaliteit leefomgeving, heeft de ladder voor duurzame verstedelijking ten opzichte van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening een nieuwe formulering gekregen. De instructieregel is niet langer een motiveringsvereiste voor de toelichting op het bestemmingsplan, maar een instructieregel die inhoudelijke eisen stelt aan de inhoud van het omgevingsplan. De instructieregel werkt door met de formulering 'rekening houden met'. Zoals in paragraaf 2.3.2.3 van de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving is aangegeven, wil dit zeggen dat de regel inhoudelijk de belangenafweging bij het omgevingsplan stuurt. De formulering betekent dat het bestuursorgaan bij de toepassing van de instructieregel beoordelingsvrijheid heeft. Andere belangen dan het belang dat gediend wordt met de instructieregel kunnen de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk gemotiveerd worden (artikel 3:46 Awb). Daarbij is van belang dat het gaat om een afweging van de ontwikkelingsbehoefte met oog

[63] Besluit van 16 mei 2014 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het aanbrengen van enkele verbeteringen) (Stb. 2014, 174).
[64] Stb. 2017, 182.

voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt[65]. Deze motivering moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit (artikel 3:47, eerste lid, Awb).

Toepassingsbereik

In het artikel is verder de voornaamste jurisprudentie gecodificeerd over het toepassingsbereik van de ladder en is de begripsbepaling van het Besluit ruimtelijke ordening in het artikel zelf opgenomen. Hiermee is duidelijk dat het artikel ziet op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, zeehaventerrein, woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelvoorziening of andere stedelijke voorziening. De ontwikkeling moet voldoende substantieel zijn om te kwalificeren als stedelijke ontwikkeling waarop de ladder van toepassing kan zijn. Hoewel niet letterlijk in de artikeltekst opgenomen, wordt of een stedelijke ontwikkeling nieuw is, bepaald in vergelijking met de regels in het omgevingsplan die daarvoor golden. Dit is inclusief de (in het verleden) verleende omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan. Het gaat daarbij om een stedelijke ontwikkeling die een nieuw of groter planologisch beslag legt op de ruimte, of, als alleen sprake is van een wijziging van een gebruiksfunctie, op een andere manier wezenlijke ruimtelijke effecten heeft. Van belang is dus in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte het plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. De ladder is derhalve van toepassing als het besluit meer bebouwing mogelijk maakt dan er op grond van het voorheen geldende planologische regime aanwezig was, of kon worden gerealiseerd. Wanneer het om een functiewijziging gaat, moet worden beoordeeld of er sprake is van een naar aard en omvang zodanige functiewijziging, dat desalniettemin gesproken kan worden van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het ruimtebeslag moet hierbij betrokken worden.

Van bestemmingsplan naar omgevingsplan

Zoals in paragraaf 3.2.2 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit is aangegeven, zal bij een wijziging van het omgevingsplan in het vaststellingsbesluit worden gemotiveerd om welke redenen het omgevingsplan wordt aangepast. In de motivering van het vaststellingsbesluit wordt uiteengezet op welke manier het omgevingsplan vormgeeft aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voor zover van belang, maakt de wijze waarop rekening is gehouden met het eigen beleid en het beleid en de instructieregels van Rijk en provincie onderdeel uit van deze motivering. Ook wordt daarin aandacht geschonken aan de wijze waarop met ingekomen zienswijzen is omgegaan. Als onderdeel van de motivering kan ook worden verwezen naar onderzoeksgegevens en rapportages, die als bijlage aan dit deel van het vaststellingsbesluit kunnen worden verbonden. In dit deel van het vaststellingsbesluit zullen dus ook de uitkomsten van de afweging in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking komen te staan.

4.10.3 Reikwijdte van het onderzoek

Reikwijdte onderzoek en regionale afstemming

Met de gewijzigde formulering van de ladder in dit besluit is geen andere werking van de ladder beoogd. Nog steeds zal op grond van artikel 3:2 Awb zo nodig onderzoek nodig zijn om de behoefte vast te stellen.

In het geval in het omgevingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, wordt rekening gehouden met de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. De

[65] Zie ook r.o. 2.5 van de uitspraak van de ABRvS van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724.

behoefte wordt onderbouwd en afgewogen op het niveau van het verzorgingsgebied van de ontwikkeling. Dit betekent dat de aard en omvang van de stedelijke ontwikkeling bepalend zijn voor de reikwijdte van de beschrijving van en het overleg over de behoefte, waarvan de resultaten ook zijn opgenomen in de beschrijving. Dit gebied kan verschillen naar gelang de aard en de omvang van de voorziene stedelijke ontwikkeling. Met andere woorden: de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de context zijn bepalend voor de uitgebreidheid van de onderbouwing. Bij elk plan hoort derhalve een bij dat plan passende onderbouwing. Provinciale of regionale visies en afspraken kunnen als basis dienen voor de onderbouwing, als dergelijke documenten concreet en voldoende onderbouwd zijn. Bij de behoefte gaat het verder niet alleen om de kwantitatieve behoefte, maar ook om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling.

Bij ontwikkelingen met een ruimtelijk effect op het grondgebied van andere gemeenten of provincies is bovengemeentelijke of zelfs bovenprovinciale afstemming noodzakelijk.[66] Bij bepaalde ontwikkelingen is bovengemeentelijke afstemming niet aan de orde. Dat kan het geval zijn wanneer een stedelijke ontwikkeling uitsluitend lokale ruimtelijke gevolgen heeft. Het is primair aan het gemeentebestuur om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de betreffende ontwikkeling te bepalen tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich uitstrekt en met wie hierover wordt overlegd.

Stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied

Als het omgevingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, wordt aanvullend op de beschrijving van de behoefte en het resultaat van het benodigde overleg, gemotiveerd waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Daarbij kunnen de beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden een rol spelen. Wat onder stedelijk gebied wordt verstaan, is opgenomen in bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het toepassingsbereik van het artikel over de ladder is – conform het huidig geldende recht – tot uitdrukking gebracht dat voor bestaand stedelijk gebied en stedelijk groen dezelfde regels gelden.

Fasering van onderzoek

In paragraaf 3.2.4.4 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit wordt beschreven dat het bevoegd gezag kan besluiten het voor een (wijziging van een) omgevingsplan benodigde onderzoek te verleggen naar het moment van realisatie van een ontwikkeling. Dat kan in het geval van de ladder ook het moment van gebruiksfunctiewijziging zijn. Ook bij het doorleggen van onderzoekslasten mag echter niet op voorhand aannemelijk zijn dat toegelaten functies op een locatie nooit kunnen worden gerealiseerd. Dit zou in strijd zijn met het vereiste dat het omgevingsplan voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het uitgangspunt van faseren betekent voor de ladder dat er mogelijkheden zijn om op basis van een globalere beschrijving en - indien noodzakelijk - onderzoek vast te stellen dat van een evenwichtige functietoedeling sprake is en dat gedetailleerder onderzoek naar de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling naar het realisatiemoment of moment van de wijziging van de gebruiksfunctie kan worden verlegd. Uiteraard zal dit afhangen van de omstandigheden van het geval.

Om aan de instructieregel over de ladder te voldoen zal het in de regel in de rede liggen om een ontwikkeling toe te laten als het omgevingsplan een nader afwegingsmoment creëert. Op dat moment kan een beoordeling van de activiteit in het licht van de behoefte aan die stedelijke

[66] Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208. In deze uitspraak ging het om een vestiging van een grootschalig datacenter dat een niet regionaal gebonden verzorgingsgebied kende.

ontwikkeling plaatsvinden, en bij een stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied, worden afgewogen of dat wenselijk is.

De gemeenteraad kan er dus voor kiezen om de toepassing van de ladder door te schuiven naar het moment waarop het initiatief zich voordoet, maar hoeft dit niet te doen. Het doorschuiven heeft tot gevolg dat deze locatie niet meetelt als bestaand aanbod van die stedelijke ontwikkeling voor de toepassing van de ladder voor andere locaties in de omgeving. Zolang de toepassing van de ladder is doorgeschoven, is de locatie dus geen onderdeel van het aanbod van die stedelijke ontwikkeling. Bij toepassing van de ladder is het daarom van belang vast te stellen hoe andere nog niet feitelijk gerealiseerde nieuwe stedelijke ontwikkelingen zijn geregeld. Alleen als een gemeente voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling in het omgevingsplan of voor een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit daadwerkelijk toepassing heeft gegeven aan de ladder, maakt de nieuwe stedelijke ontwikkeling ook onderdeel uit van het aanbod van die stedelijke voorziening.

Met het wijzigingsbesluit van 1 juli 2017 waarmee de ladder al werd vereenvoudigd, werd in een nieuw derde lid de mogelijkheid geboden, om de toepassing van de ladder door te schuiven naar het uitwerkings- of wijzigingsplan. Een dergelijke expliciete bepaling is niet langer nodig. Enerzijds omdat uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden zoals op grond van het nu geldende recht mogelijk zijn in een bestemmingsplan straks niet langer als apart instrument bestaan en anderzijds omdat het nieuwe stelsel fasering van onderzoek in algemene zin faciliteert.

4.10.4 Wijzigingen

De wijzigingen ten opzichte van de regeling in het nu geldende recht betreffen geen beleidswijziging. De wijzigingen zijn samengevat:

- De ladder voor duurzame verstedelijking wordt passend gemaakt voor het nieuwe stelsel. Hierdoor is niet langer sprake van een proceseis maar van een materiële beslisregel.
- Om de ladder voor de praktijk verder te vereenvoudigen wordt vaste jurisprudentie gecodificeerd.
- De mogelijkheden tot fasering van de ladder zijn uitgebreid.

4.10.5 Effecten

- De ladder is nog eenvoudiger in zijn werking.
- Door deze verdere vereenvoudiging en de bredere mogelijkheden om onderzoek te faseren, worden onderzoekslasten verminderd.
- Er zijn inhoudelijk geen effecten.

4.11 Landelijke fiets- en wandelroutes (routenetwerken)

4.11.1 Inleiding en achtergrond

Dit besluit vult de instructieregels over het omgevingsplan in het Besluit kwaliteit leefomgeving aan met een regel over bepaalde recreatieve fiets- en wandelroutes. De instructieregel dient ter uitvoering van de motie Ronnes c.s.[67] De motie houdt in dat voor zover een omgevingsplan voorziet in nieuwe ontwikkelingen die bepaalde landelijke fiets- en wandelroutes kunnen doorsnijden, het belang van de instandhouding van deze fiets- en wandelroutes bij het omgevingsplan wordt betrokken.

Het kabinet heeft in de zogenoemde overwegenbrief van maart 2017 aangegeven dat hoewel het kabinet het belang van recreatieve fiets- en wandelroutes onderschrijft, het belang niet absoluut is en dat dit altijd afgewogen moet kunnen worden tegen andere maatschappelijke belangen zoals

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

(overweg)veiligheid.[68] Een strikte uitleg van de motie zou ertoe leiden dat recreatieve routenetwerken onaantastbaar worden en een afweging tussen verschillende belangen onmogelijk maken. Het kabinet heeft daarom onderzocht hoe de motie het beste kan worden uitgevoerd. Stichting Wandelnet en het Fietsplatform (hierna gezamenlijk: routestichtingen), de VNG en het IPO zijn hierbij betrokken. Omdat dit enige tijd in beslag nam, is ervoor gekozen de instructieregel via dit besluit aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toe te voegen.

Hoewel eerder in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur is afgesproken dat het Rijk geen taak heeft bij de landelijke fiets- en wandelroutes en deze routenetwerken in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte niet aangemerkt zijn als nationaal belang, is ter uitvoering van genoemde motie artikel 5.165b in het Besluit kwaliteit leefomgeving ingevoegd. De doelstelling van de regel is dat de instandhouding van (bepaalde) bestaande landelijke fiets- en wandelroutes een plek heeft in de besluitvorming van het omgevingsplan.

Voor de routenetwerken wordt ter uitvoering van de eerdere motie van Albert de Vries c.s.[69] in het kader van de nieuwe nationale omgevingsvisie bezien welke nadere afspraken nodig zijn om de recreatieve fiets-, wandel- en vaarnetwerken[70] in stand te houden en hoe deze afspraken doorwerken.

4.11.2 Inhoud van de instructieregel voor routenetwerken

Het belang van de instandhouding van de landelijke fiets- en wandelroutes moet worden afgewogen tegen andere belangen zoals woningbouw, natuur, andere infrastructuur, of voorgenomen nieuwe bedrijvigheid. Mocht door nieuwe ontwikkelingen doorkruising niet te voorkomen zijn, dan kan een bestuursorgaan bezien hoe bijvoorbeeld een omlegging opnieuw kan worden ingepast. De formulering ‘betrekken bij’ sluit hierbij aan. De instructieregel betreft de in bijlage XVIA bij het Besluit kwaliteit leefomgeving bij naam genoemde Lange-Afstand-Wandelpaden (LAW’s), Streekpaden en Landelijke Fietsroutes (LF-routes). Tezamen worden deze netwerken geduid als landelijke fiets- en wandelroutes. Delen daarvan zijn onderdeel van een internationaal netwerk.

Een LAW is een wandelpad over lange afstand dat in principe van A naar B loopt en een Streekpad is een lange-afstand-wandelpad dat in principe rondloopt, van A naar A. Dit landelijk routenetwerk onderscheidt zich van andere routenetwerken door de afstand (namelijk lange-afstand) en de markering (namelijk wit-rood voor LAW’s en geel-rood voor Streekpaden). Deze ‘merken’ zijn ook wettelijk gedeponeerd en Stichting Wandelnet is merkhouder.

Voor het fietsen geldt dat het landelijk netwerk bestaat uit LF-routes. Dit zijn lange-afstand-fietsroutes die, gekoppeld aan landelijke of internationale thema’s, stad en streek met elkaar verbinden.[71] Als merkhouder van de LF-routes coördineert Stichting Landelijk Fietsplatform dit proces.

De routestichtingen beheren hun landelijke routedata in een database (landelijke routedatabank).

Voor de invulling van de instructieregel kan bij eventuele doorkruising van de landelijke fiets- en wandelroutes in bijlage XVIA bij het Besluit kwaliteit leefomgeving gebruik worden gemaakt van de richtlijn ‘Barrièrewerking van lijninfrastructuur’ (nr. 299) van het CROW. In de praktijk bekijken Prorail en Rijkswaterstaat hoe deze richtlijnen al voor rijksprojecten kunnen worden toegepast bij de reconstructie van infrastructuur.

---

[68] Kamerstukken II 2016/17, 29893, nr. 211.
[69] Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 127.
[70] Zoals in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving opgemerkt zijn over het Basis Recreatietoervaart Netwerk op 16 november 2016 bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk en de provincies (zie par. 18.3.5 in de nota van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving).
[71] Er wordt gewerkt aan doorontwikkeling van een beperkt aantal LF-routes tot zogenoemde nationale icoonroutes.

De methodiek van CROW voorziet erin dat bij de aanleg en aanpassing van infrastructuur zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met kruisende landelijke fiets- en wandelroutes. Rijkswaterstaat geeft hier door middel van een regulier overleg met de routestichtingen uitvoering aan. In projectbesluiten wordt bij doorsnijding van deze fiets- en wandelroutes expliciet aandacht besteed aan de gemaakte afweging van belangen. Waar nodig worden op passende afstanden alternatieve kruisingen aangelegd, om de continuering van de routes te waarborgen. Bij de keuze voor een nieuwe landelijke fiets- of wandelroute kan in overleg met de routestichtingen gekozen worden voor een beperkte omleiding van de bestaande route.

Hoewel de richtlijnen geschreven zijn voor lijninfrastructuur, is deze methodiek ook toepasbaar bij ruimtelijke ontwikkelingen die niet uitsluitend lijngericht, maar ook gebiedsgericht kunnen zijn. De kwaliteit van de verbinding kan uiteraard ook een rol spelen in de belangenafweging.

Op grond van artikel 5.166 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is een ontheffing van de instructieregel mogelijk. Het openstellen van de mogelijkheid van artikel 2.32 van de wet voor deze instructieregel past in de lijn dat de bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing ziet op specifieke rijksbelangen.[72]

4.11.3 Wijzigingen

- De instructieregel is nieuw.

4.11.4 Effecten

- Hoewel het geldende recht een dergelijke instructieregel niet kent, betrekken veel gemeenten het belang van de routenetwerken al bij hun besluitvorming.
- De verwachting is dat de regel geen extra onderzoekslasten met zich brengt, omdat duidelijk is waar de routenetwerken liggen.

4.12 Beoordeling en inpassing omgevingsplanactiviteit

In verband met de wijziging van 'afwijkactiviteit' naar 'omgevingsplanactiviteit' die is opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is paragraaf 8.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving gereserveerd gehouden. De beoordelingsregels over de omgevingsplanactiviteit worden met dit besluit ingevoegd in die paragraaf.

Bij het voorbereiden van dit besluit is geconstateerd dat ook op twee verwante punten een aanvulling nodig is van het Besluit kwaliteit leefomgeving voor een goede werking van het stelsel.

4.12.1 Beoordelingsregels

De omgevingsplanactiviteit is volgens de definitie in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet: *“activiteit, inhoudende:*
a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan”.

Deze definitie sluit nauw aan op de wijze waarop de beoordeling plaatsvindt. Als er sprake is van een binnenplans vergunningstelsel, wordt eerst bezien of de vergunning verleend kan worden op grond van de binnenplanse beoordelingsregels. Dat is onderdeel a van de definitie. Het bevoegd gezag beoordeelt de vergunning in dat geval alléén aan de hand van de binnenplanse

[72] Zie verder paragraaf 8.3 van de nota van toelichting bij het Bkl, Stb. 2018, 292, blz. 398.

beoordelingsregels. Die binnenplanse beoordelingsregel moet, net als alle andere regels in het omgevingsplan, voldoen aan artikel 4.2, eerste lid, en artikel 4.19a, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet en aan de instructieregels van het Rijk en de provincie voor het vaststellen van een omgevingsplan. Daaraan hoeft dus niet opnieuw getoetst te worden als positief beschikt wordt op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit; volstaan wordt met het toepassen van de binnenplanse beoordelingsregels.

Als de vergunning niet verleend kan worden op grond van de binnenplanse beoordelingsregels, wordt de aanvraag verder afgehandeld als een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat is onderdeel b van de definitie. Onderdeel c van de definitie betreft de situatie dat er geen binnenplans vergunningstelsel is. Als een aanvraag wordt gedaan om af te wijken van een algemene regel over activiteiten in het omgevingsplan, is er direct sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Met een algemene regel wordt zowel gedoeld op een regel die geldt voor het hele grondgebied, zoals een regel over een milieubelastende activiteit die het Rijk niet langer regelt, als aan een regel voor een specifieke locatie, bijvoorbeeld een maximaal bouwvolume of een maximale hoogte van een gebouw.

Afdeling 8.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals ingevoegd met dit besluit, bevat een uitputtende juridische regeling voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (onderdelen b en c). Binnenplanse beoordelingsregels hebben daarbij geen betekenis meer. Wel kan het gemeentebestuur voor het beoordelen van deze aanvragen beleidsregels vaststellen. Ook zal het college van burgemeester en wethouders bij de beoordeling vanzelfsprekend rekening houden met vastgesteld beleid in de gemeentelijke omgevingsvisie en eventuele programma's.

Voor het beoordelen van een aanvraag om omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gelden dezelfde inhoudelijke kaders als voor het omgevingsplan. Daarom moet getoetst worden aan het oogmerk 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' uit artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet. Ook moet getoetst worden aan de instructieregels van het Rijk en de provincie voor het vaststellen van een omgevingsplan. Het Besluit kwaliteit leefomgeving voorziet erin dat wordt getoetst aan het genoemde oogmerk en dat de instructieregels van Rijk en provincie van overeenkomstige toepassing zijn als beoordelingsregel. Materieel zal het bevoegd gezag bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vooral hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving hanteren in combinatie met instructieregels in de omgevingsverordening. Dat geldt ook voor de daar opgenomen mogelijkheid tot het aanvragen van een ontheffing van de instructieregels.

Naast deze hoofdregel is ook voorzien in beoordelingsregels voor de volgende bijzondere gevallen:

- Omgevingsplanactiviteiten van provinciaal en nationaal belang. Als de provincie of het Rijk kan onderbouwen dat een activiteit aan te merken is als 'omgevingsplanactiviteit van provinciaal belang' respectievelijk 'omgevingsplanactiviteit van nationaal belang' worden niet alle instructieregels van overeenkomstige toepassing verklaard, maar het pakket regels dat ook van toepassing is op een projectbesluit van de provincie respectievelijk het Rijk. Het Rijk kan in dit geval voorbijgaan aan de provinciale instructieregels. Ook voorkomt de regeling in dit besluit dat een minister die in een concreet geval niet kan voldoen aan een rijksinstructieregel ontheffing moet aanvragen bij zichzelf of een andere minister, of dat gedeputeerde staten in een dergelijk geval ontheffing moeten aanvragen bij zichzelf. Zie ook de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving over de toepasselijkheid van de instructieregels uit hoofdstuk 5 van dat besluit op het projectbesluit.[73]
- Voorbeschermingsregels. Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet bevat een wijziging van de werking van de regeling in afdeling 4.2 van de Omgevingswet voor

[73] Stb. 2018, 292, blz. 479.

voorbereidingsbesluiten. Voorbeschermingsregels worden daarmee onderdeel van het omgevingsplan. Hoewel daardoor in beginsel ook een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden aangevraagd die afwijkt van voorbeschermingsregels, zal deze niet worden verleend. Van voorbeschermingsregels mag, net als onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht [74], alleen binnenplans afgeweken worden.

- Projectbesluiten. In artikel 4.19a, eerste lid, van de Omgevingwet, zoals in te voegen bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, is bepaald dat in een omgevingsplan geen regels gesteld worden die het uitvoeren van een project belemmeren als het Rijk of een provincie daarvoor een projectbesluit heeft vastgesteld. Vanzelfsprekend mag ook een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit de uitvoering van zo'n projectbesluit niet belemmeren.
- Afwijken van maatwerkregels. Als wordt gevraagd om afwijking van een maatwerkregel, moet niet alleen getoetst worden aan aan het oogmerk 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' maar ook aan de regels die gelden voor het stellen van die maatwerkregel. Het gaan dan om regels over het al of niet mogelijk zijn van maatwerkregels (op grond van artikel 4.6 van de Omgevingswet) en om instructieregels over die maatwerkregels (op grond van artikel 2.22 of 2.24 van de Omgevingswet). Het Rijk heeft dergelijke instructieregels opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Naar verwachting zullen ook in de ministeriële regeling en in omgevingsverordeningen dergelijke regels opgenomen worden.

4.12.2 Inpassing omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit in omgevingsplan

Op grond van artikel 4.17 van de Omgevingswet moet een omgevingsplan binnen vijf jaar in overeenstemming worden gebracht met een voortdurende buitenplanse omgevingsplanactiviteit die een andere functie toelaat dan het omgevingsplan of het in stand houden van een bouwwerk toelaat in afwijking van het omgevingsplan. Bij het naleven van die wettelijke verplichting gelden de instructieregels over het omgevingsplan onverkort. Bij de voorbereiding van dit besluit is geconstateerd dat er in enkele gevallen situaties kunnen ontstaan dat een gemeente op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving of de omgevingsverordening verplicht is om een instructieregel na te leven die het bevoegd gezag voor de omgevingsplanactiviteit niet hoefde na te leven als beoordelingsregel. In de overgangsfase kan zich dit vaker voordoen, omdat tracébesluiten die nog op grond van de Tracéwet worden vastgesteld gelden als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit[75], projectbesluiten die tijdens de overgangsfase worden vastgesteld kunnen gelden als zo'n omgevingsvergunning[76] en projectuitvoeringsbesluiten op grond van de Crisis- en herstelwet, voor zover die voorzien in een omgevingsplanactiviteit, gelden als zo'n omgevingsvergunning.[77]

In alle gevallen wijken de instructieregels voor het besluit dat is aangemerkt als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in meer of mindere mate af van de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Onder het huidige recht zou de gemeente een dergelijke niet-inpasbare vergunning kunnen laten voortbestaan, maar artikel 4.17 staat daaraan in de weg. Om een conflict tussen deze wettelijke regel, de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving of de omgevingsverordening en eventuele instructies te voorkomen en bestaande rechten zoveel mogelijk te respecteren, is het Besluit kwaliteit leefomgeving op twee punten aangevuld.

---

[74] Artikel 2.12, eerste lid, onder d, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
[75] Zie artikel 4.47 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.
[76] Zie artikel 22.16 van de Omgevingswet, zoals in te voegen bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.
[77] Zie artikel 4.31 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

Uitbreiding eerbiedigende werking

Soms maakt de instructieregelgever bewust de keuze om een instructieregel niet te laten gelden voor specifieke gevallen. Dit doet zich voor bij de in de inleiding genoemde overgangsrechtelijke situaties, maar zal ook na de overgangsfase voorkomen in het geval van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit van nationaal of provinciaal belang of in een situatie waarin een ontheffing als bedoeld in artikel 2.32 van de Omgevingswet is verkregen van een instructieregel. Het is niet wenselijk dat de gemeente bij het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit verplicht zou zijn om de toegelaten activiteit te beëindigen. Het is ook niet nodig dat de gemeente op andere wijze voorziet dat alsnog voldaan wordt aan de instructieregel. Daarom breidt dit besluit bij een aantal artikelen in het Besluit kwaliteit leefomgeving de reikwijdte van de eerbiedigende werking uit. Het gaat concreet om de instructieregels over het behoud van een vrije horizon (paragraaf 5.1.5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zie wijziging artikel 5.128), het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6, zie wijziging artikel 5.132) en het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7, zie wijziging artikel 5.149). Bij de andere instructieregels is de aanvulling niet nodig om verschillende redenen:

- Bepaalde instructieregels zien expliciet alleen op nieuwe gevallen, zoals de instructieregel in paragraaf 5.1.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving over toegankelijkheid van de openbare buitenruimte en twee instructieregels die met dit besluit worden toegevoegd, te weten de instructieregel voor de ladder voor duurzame verstedelijking in paragraaf 5.1.5.4 en die voor de routenetwerken in paragraaf 5.1.7.6.
- Andere instructieregels laten voldoende afwegingsruimte aan het bevoegd gezag om bestaande situaties voort te laten bestaan, zoals de instructieregel over de weging van het waterbelang in artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de instructieregel over cultureel erfgoed in paragraaf 5.1.5.5 van dat besluit. Ook de instructieregels voor geur, geluid en trillingen in paragraaf 5.1.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn zo geformuleerd dat er voldoende afwegingsruimte is, of eerbiedigende werking.
- Eerbiedigende werking is niet aan de orde bij instructieregels die bewust niet alleen zien op nieuwe gevallen, maar ook op bestaande gevallen. Op dit type regels wordt in de volgende sectie nader ingegaan.

Verder regelt dit besluit dat ontheffingen in beginsel blijven gelden, waarbij wel wordt aangetekend dat een ontheffing zoals bepaald in artikel 2.32, zesde lid, van de Omgevingswet voor een bepaalde termijn kan worden verleend.

Regeling voor niet inpasbare vergunningen

Zoals beschreven in de voorgaande sectie voorzien de meeste rijksinstructieregels voor het omgevingsplan in eerbiedigende werking voor bestaande gevallen. Toch zullen sommige instructieregels, al dan niet vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen, direct werken voor nieuwe en bestaande gevallen. Dat hangt ook samen met het bijeenbrengen van milieu en ruimtelijke ordening in het nieuwe stelsel: in de milieuregelgeving is het immers al van oudsher gebruikelijk dat de overheid beperkingen kan opleggen aan bestaande activiteiten. Ook hierom kent het omgevingsplan, anders dan het bestemmingsplan, geen standaard eerbiedigend overgangsrecht.[78] Het is dan ook essentieel dat bij het stellen van nieuwe instructieregels of wijzigen van instructieregels wordt nagegaan in hoeverre eerbiedigende werking geboden wordt.

[78] Zie hierover Stb. 2018, 290, blz. 99-101.

Een instructieregel of instructie over het omgevingsplan kan dus vereisen dat de regels over eerder toegelaten activiteiten aangescherpt worden of – als *ultimum remedium* – een eerder toegelaten activiteit beëindigd wordt. Voorbeelden hiervan zijn:

- aanscherping van normen in EU-richtlijnen of andere internationale verplichtingen die direct of indirect doorwerken via instructieregels over het omgevingsplan;
- aanscherping van normering als gevolg van nieuwe wetenschappelijke inzichten;
- wijziging van berekeningsmethoden of onderliggende gegevens, waardoor blijkt dat de immissie op een gevoelig gebouw of het veiligheidsrisico ter plaats van een kwetsbaar gebouw of kwetsbare locatie niet meer aanvaardbaar is;
- een zeer kwetsbaar gebouw of kwetsbare locatie die niet gerealiseerd is en waarvan de toelating op grond van de bij dit besluit ingevoegde instructieregels moet worden beëindigd (zie ook de sectie 'Waarborgen van de veiligheid – eerbiedigende werking instructieregels' in paragraaf 4.14 van deze toelichting);[79]
- een negatieve ontwikkeling van de luchtkwaliteit in de omgeving, waardoor een eerder toegelaten activiteit niet langer voldoet aan de instructieregels over luchtkwaliteit;[80]
- de verplichting om binnen de 10^{-5}-plaatsgebondenrisicocontour rond een luchthaven de toelating van woningen en andere kwetsbare gebouwen te beëindigen, met persoonsgebonden overgangsrecht voor bewoners;[81]
- wegnemen van overcapaciteit van kantoren via instructieregels van een provincie.[82]

Het aanscherpen van regels over een activiteit, en zeker het niet langer toelaten daarvan, kan leiden tot schade bij degene die de activiteit verricht. Als die schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en hem in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft[83] kan hij conform de daarvoor geldende regels een beroep doen op de regeling voor nadeelcompensatie in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, zoals in te voegen bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

Het is niet te onderbouwen dat degene wiens activiteit is toegelaten met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit anders behandeld wordt dan degene wiens activiteit is toegelaten op grond van het omgevingsplan. Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten moeten dus dezelfde inhoudelijke kaders gelden als voor het omgevingsplan. Daarom moet het bovenstaande ook gelden voor een activiteit die eerder mogelijk is gemaakt met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij het inpassen van een dergelijke vergunning in het omgevingsplan zal het bevoegd gezag – meestal het college van burgemeester en wethouders – moeten bezien op welke wijze alsnog kan worden voldaan aan de instructieregel. Als dat niet mogelijk blijkt, is het intrekken van de omgevingsvergunning het *ultimum remedium*. Dit systeem is in dit besluit uitgewerkt door een algemene intrekkingsverplichting voor omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die niet (meer) aan de instructieregels over het omgevingsplan voldoen. Die verplichting geldt op de datum waarop het omgevingsplan in overeenstemming moet worden gebracht met de omgevingsvergunning, tenzij de instructieregel een andere termijn geeft. Om te beklemtonen dat er sprake is van een *ultimum remedium* gelden enkele beperkingen. Zo moet het bevoegd gezag bezien of het redelijkerwijs mogelijk is de activiteit alsnog in te passen door te volstaan met minder ingrijpende wijzingen in het omgevingsplan, bijvoorbeeld het beperken van de externe veiligheidsrisico's of het nemen van geluidwerende maatregelen. Ook is intrekking niet aan de orde als het bevoegd gezag een ontheffing als bedoeld in artikel 2.32 van de Omgevingswet kan verkrijgen. Als de ontheffing is opengesteld kunnen gedeputeerde staten of de verantwoordelijke minister ontheffing verlenen van

[79] Artikel 5.3a van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
[80] Paragraaf 5.1.4.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
[81] Artikel 10 van het Besluit burgerluchthavens.
[82] Zie hierover ook Kamerstukken I 2015/16, 33962, E, blz. 52-53 en H, blz. 9-10.
[83] Zie artikel 4.126, eerste lid, Awb.

de instructieregel als – zoals volgt uit dat artikel – het belang van inpassing van de activiteit in het omgevingsplan onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel waaraan niet aan voldaan kan worden. Tot slot is intrekking van een vergunning, zoals gebruikelijk bij vergunningen, niet mogelijk als volstaan kan worden met het wijzigen van vergunningvoorschriften. Bij de voorbereiding van een dergelijk besluit moet het bevoegd gezag zelf de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen verzamelen. Vooroverleg met de vergunninghouder is daar een onderdeel van (tenzij het gaat om een onbenutte vergunning, die overigens ook op grond van artikel 5.40, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet kan worden ingetrokken).

Als de gemeente constateert dat een omgevingsvergunning die door een ander bestuursorgaan is verleend niet ingepast kan worden in het omgevingsplan, zal zij langs bestuurlijke weg het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning moeten wijzen op de verplichting om de vergunning – zo nodig – in te trekken of te wijzigen.

De regel is vormgegeven als een breed werkende systeembepaling, net als de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit. Er is niet voor gekozen om gedetailleerd uit te werken in welke gevallen de instructieregels inderdaad vereisen dat de regels over een eerder toegelaten activiteiten aangescherpt worden of een eerder toegelaten activiteit beëindigd wordt. Een dergelijke detailuitwerking zou bewerkelijk en foutgevoelig zijn, terwijl deze niets zou bijdragen aan de rechtszekerheid omdat de bevoegde instanties in andere gevallen toch niet toe komen aan de regel. Daarnaast kan de regering niet voorzien in welke gevallen provincies, gebruik makend van hun bevoegdheid tot het stellen van instructieregels in artikel 2.22 van de Omgevingswet, regels zullen gaan stellen die het aanscherpen van regels of beëindigen van toegelaten activiteiten vergen. Een bijkomend voordeel van de regeling is dat deze een duidelijk kader biedt voor het geval dat bij het beoordelen van een aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit een fout is gemaakt bij het toepassen van een instructieregel, die pas ontdekt wordt op het moment dat de gemeente het omgevingsplan in overeenstemming wil brengen met de omgevingsvergunning.

4.12.3 Wijzigingen

De wijzigingen ten opzichte van de regeling in het huidige geldende recht betreffen vooral een uniformering en aanpassing aan het stelsel van de Omgevingswet. De wijzigingen zijn samengevat:

- De inhoudelijke beoordelingsregels voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit zonder nationaal of provinciaal belang zijn gelijk getrokken met de instructieregels over het omgevingsplan.
- De inhoudelijke beoordelingsregels voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit van nationaal en provinciaal belang zijn gelijk getrokken met de instructieregels over het projectbesluit. Onder huidig recht is dit niet eenduidig geregeld.
- Voor gemeenten is het duidelijker in welke gevallen zij eerder toegelaten activiteiten kunnen laten voortbestaan als bij de oorspronkelijke toelating andere instructieregels golden.
- Dit besluit voorziet in een regeling die het in beginsel mogelijk maakt om bij instructieregels de regels over bestaande functies of activiteiten aan te scherpen, ook als die bij een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten.

4.12.4 Effecten

- Beoordelingsregels voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn eenvoudig toegankelijk. Nu nog zijn zij verspreid over tal van verschillende AMvB's en wetten.
- Gemeenten worden minder geconfronteerd met tegenstrijdige kaders.
- Beleid dat leidt tot het aanscherpen van regels over activiteiten kan effectief en eenduidig worden doorgevoerd.

4.13 Monitoring en gegevensverzameling waterkwaliteit

4.13.1 Inleiding en Achtergrond

Dit besluit voegt aan paragraaf 10.2.2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving een paragraaf over de monitoring en gegevensverzameling van de waterkwaliteit toe. Omdat de grondslag voor het verplichte monitoringsprogramma onvoldoende was, is met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet voorzien in een wijziging van artikel 20.2 van de wet die voorziet in een dergelijke grondslag. Het gevolg van deze wijziging is dat de regels over de monitoring van de waterkwaliteit via dit besluit worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

4.13.2 Monitoringsprogramma

Artikel 8 van de kaderrichtlijn water verplicht de lidstaten tot het vaststellen van een monitoringsprogramma voor elk stroomgebiedsdistrict. Het monitoringsprogramma bevat de methode van monitoring. Dat houdt in zowel het monitoren zelf (het meten en berekenen) als de beoordeling van de meet- en rekenresultaten.

Met behulp van monitoring wordt bepaald of aan de omgevingswaarden voldaan wordt en of de andere doelstellingen van de kaderrichtlijn water, zoals geen achteruitgang van de toestand, gehaald worden. Met het uitvoeren van de maatregelen in de waterprogramma's uit hoofdstuk 4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving moet aan de omgevingswaarden voor waterkwaliteit worden voldaan. Als uit de monitoring blijkt dat met de waterprogramma's niet aan de omgevingswaarde waterkwaliteit kan worden voldaan en er geen of onvoldoende gebruik gemaakt kan worden van de uitzonderingsmogelijkheden die zijn opgenomen in paragraaf 2.2.2.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving moeten de van toepassing zijnde waterprogramma's gewijzigd worden op grond van afdeling 3.2 van de wet.

Monitoring van omgevingswaarden is verplicht op grond van artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet. De monitoring van andere doelstellingen vindt haar grondslag in artikel 20.1, derde lid, van de Omgevingswet. Op grond van dit artikel worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving andere parameters dan omgevingswaarden aangewezen die door monitoring worden bewaakt. Deze grondslagen zijn bepalend voor de wijze waarop monitoring van de waterkwaliteit in het Besluit kwaliteit leefomgeving is geregeld. De inhoudelijke eisen aan de monitoring en gegevensverzameling van de waterkwaliteit uit het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 worden via het Invoeringsbesluit Omgevingswet ingevoegd in de systematiek van de omgevingswet. Dit besluit voegt aan paragraaf 10.2.2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving naast inhoudelijke eisen aan de monitoring ook regels toe over verslaglegging die zien op de verplichting tot het maken van een verslag van de gegevens die zijn verkregen door monitoring. Regels over verslaglegging die zien op het beschikbaar stellen van monitoringsgegevens aan bijvoorbeeld de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en het beschikbaar stellen van deze gegevens aan het publiek zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit. Voor een nadere uitleg over de locatie waar specifieke eisen in dit besluit zijn geland, wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Nu is het monitoringsprogramma vastgelegd in het op grond van artikel 13, eerste lid, van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 vastgestelde Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water. Dit (ministeriële) besluit blijft, maar wordt opnieuw vastgesteld op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De protocollen en andere documenten die op grond van het Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water deel uitmaken van het monitoringsprogramma, blijven hierdoor van kracht. Dit betekent dat onder andere het Draaiboek monitoring grondwater KRW, de Handreiking MEP/GEP en het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW blijven bestaan.

4.13.3 Wijzigingen

- Dit besluit bevat geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de nu geldende situatie. Het monitoringsprogramma blijft, maar wordt opnieuw vastgesteld op grond van artikel 10.14b van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

4.13.4 Effecten

- In het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 staan de inhoudelijke eisen voor monitoring verspreid over het besluit. Door deze eisen met dit besluit samen te brengen, verbetert de inzichtelijkheid.

4.14 Specifiek overgangsrecht Besluit kwaliteit leefomgeving

Het overgangsrecht dat nodig is voor inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit leefomgeving is grotendeels al geregeld in de Invoeringswet Omgevingswet of wordt geregeld via de bruidsschat (zie daarover hoofdstuk 7 van deze nota van toelichting). Op enkele punten is echter aanvullend overgangsrecht nodig.

In de eerste plaats gaat het om regels die nodig zijn tijdens de overgangsfase[84], waarin gemeenten het omgevingsplan stapsgewijs opbouwen. Er bleken enkele overgangsrechtelijke regels nodig zolang het omgevingsplan nog niet compleet is:

- Gedurende de overgangsfase wordt bij het beoordelen van vergunningaanvragen voor milieubelastende activiteiten nog rekening gehouden met een aantal instructieregels op het gebied van externe veiligheid. Na de overgangsfase voorziet het omgevingsplan in afdoende bescherming van het belang dat wordt gediend met die instructieregels. Hierop wordt nader ingegaan in de onderstaande sectie ‘Waarborgen van de veiligheid – specifieke beoordelingsregels’.
- Gedurende de overgangsfase wordt bij het beoordelen van vergunningaanvragen voor ontgrondingsactiviteiten de inrichting van de locatie niet getoetst aan het omgevingsplan als dat nog niet voorzien in een regeling daarvoor. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting op hoofdstuk 10A.

In de tweede plaats geldt de overgangsfase alleen voor de regels in het omgevingsplan die zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling en daarmee niet voor de regels in afdeling 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Die regels krijgen in beginsel onmiddellijke werking. Voor artikel 5.164 (lokale spoorwegen binnen vervoerregio’s) zou dat bezwaarlijk zijn. Daarom is voor dit artikel gekozen voor uitgestelde werking. Gemeenten in vervoerregio’s krijgen twee jaar de tijd om de beperkingengebieden van de lokale spoorwegen, die worden aangewezen door het bestuur van die vervoerregio’s, te begrenzen in het omgevingsplan. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op hoofdstuk 10A. Voor de andere artikelen in afdeling 5.2 bleek overgangsrecht niet nodig. Artikel 5.163 (voorkomen belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen) krijgt onmiddellijke werking: dit vraagt niet van gemeenten om het omgevingsplan direct te wijzigen, maar is sturend op mogelijke toekomstige wijzigingen. Ook artikel 5.165 (lozen industrieel afvalwater in openbaar vuilwaterriool) krijgt onmiddellijke werking, omdat via de bruidsschat al is voorzien in een invulling van dat artikel, zodat gemeenten er al aan voldoen op de dag dat de Omgevingswet in werking treedt.

In de derde plaats is bezien of de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving onwenselijke gevolgen kunnen hebben voor eerder toegelaten activiteiten. In de meeste gevallen was dat niet aan de orde, omdat de instructieregels al voorzien in eerbiedigende werking (zie

[84] Zie voor een nadere toelichting op de overgangsfase voor het omgevingsplan Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, blz. 97-109.

hierover paragraaf 4.12.2 van deze nota van toelichting). Voor externe veiligheid bleek een uitbreiding van de eerbiedigende werking nodig. Hierop wordt ingegaan in onderstaande sectie 'Waarborgen van de veiligheid – eerbiedigende werking instructieregels'. Voor geur bleek de regeling van de eerbiedigende werking niet juist te zijn vormgegeven. Voor een toelichting daarop wordt verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij paragraaf 5.1.4.6.

Overwogen is ook te voorzien in een (verduidelijkende) bepaling voor de werking van instructieregels over het omgevingsplan tijdens de overgangsfase. Dat bleek echter niet nodig. Een instructieregel ziet zoals bepaald in de artikelen 2.22 en 2.24 van de Omgevingswet op een bevoegdheid, namelijk de vaststelling van een omgevingsplan. De instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving of de omgevingsverordening wordt dus pas nageleefd op het eerste moment dat een gemeenteraad het omgevingsplan voor een bepaalde locatie vaststelt. Wel kan een instructieregel bepalen dat deze (uiterlijk) op een bepaalde datum wordt uitgevoerd, maar hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, inclusief de aanvullingen die voortvloeien uit dit besluit, bevat geen instructieregels die ertoe noodzaken dat een omgevingsplan vóór de einddatum van de overgangsfase wordt gewijzigd. Deze einddatum zal worden vastgesteld bij koninklijk besluit op grond van artikel 22.5, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals in te voegen bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. In die overgangsfase zullen de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving steeds toegepast worden op dat deel van het grondgebied waarvoor het omgevingsplan wordt gewijzigd. Voor nieuwe instructieregels van het Rijk, waaronder regels ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, instructieregels uit de aanvullingsbesluiten en provinciale instructieregels kan dit anders komen te liggen. Die regels kunnen vereisen dat (een bepaald deel van) het omgevingsplan binnen een bepaalde termijn met de instructieregel in overeenstemming wordt gebracht.

Waarborgen van de veiligheid – specifieke beoordelingsregels

In artikel 8.12 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn specifieke beoordelingsregels opgenomen voor activiteiten met externe veiligheidsrisico's die zijn onderworpen aan een vergunningplicht voor een milieubelastende activiteit. Deze specifieke beoordelingsregels gelden naast de algemene beoordelingsregels die van toepassing zijn op de beoordeling van een aanvraag voor een milieubelastende activiteit.

Het stelsel is zo opgezet dat regulering zoveel mogelijk via het omgevingsplan verloopt. Om die reden is bezien of een aantal specifieke beoordelingsregels voor activiteiten met externe veiligheidsrisico's kan vervallen. Dat is het geval voor beoordelingsregels van het type 'rekening houden met', die zijn opgenomen in het derde lid van artikel 8.12. Die beoordelingsregels betreffen:

- rekening houden met het belang van de preventie, beperking en bestrijding van rampen en crises;
- voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties rekening houden met de standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico, en
- rekening houden met het groepsrisico in aandachtgebieden.

Deze beoordelingsregels kennen allemaal een equivalent in de in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen instructieregels voor omgevingsplannen. Gelet daarop moet de bestuurlijke afweging die artikel 8.12, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, vereist al worden gemaakt bij de wijziging van het omgevingsplan. Het omgevingsplan, dat moet voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, is voor die afweging bij uitstek een geschikt instrument. Omwille van de al gemaakte afweging in het kader van het omgevingsplan wordt het niet noodzakelijk geacht deze specifieke beoordelingsregels te handhaven. Dit besluit voorziet erin dat deze specifieke beoordelingsregels niet langer in artikel 8.12 zijn opgenomen. De specifieke

beoordelingsregels van artikel 8.12 betreffen daarmee uitsluitend nog regels van het type ‘in acht nemen’.

In het geval dat de vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit met externe veiligheidsrisico’s de kaders van het omgevingsplan te buiten gaat, komen de ‘rekening houden met regels’ wederom in beeld. Dan moet immers worden bezien of de activiteit alsnog kan worden ingepast door een wijziging van het omgevingsplan of door verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Op de dan te maken afweging zijn de instructieregels van hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing.

Onderkend wordt dat het omgevingsplan tijdens de overgangsfase nog niet (geheel) zal voldoen aan de instructieregels die betrekking hebben op het waarborgen van de veiligheid. In die situatie kan er bij het beoordelen van een aanvraag voor de milieubelastende activiteit niet op worden vertrouwd dat in het kader van het omgevingsplan of bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit al rekening is gehouden met instructieregels die een equivalent inhouden van de hier aan de orde zijnde specifieke beoordelingsregels. Om die reden voorziet dit besluit in een overgangsrechtelijke voorziening in artikel 10A.1. De werking van de specifieke beoordelingsregels die voorheen in artikel 8.12, derde lid, Besluit kwaliteit leefomgeving waren opgenomen wordt daarmee in elk geval voortgezet gedurende de overgangsfase, die duurt tot 1 januari 2029. Een aanvraag voor een milieubelastende activiteit met externe veiligheidsrisico’s die tijdens de overgangsfase wordt gedaan moet daarmee ook altijd worden getoetst aan de bedoelde specifieke beoordelingsregels.

Waarborgen van de veiligheid – eerbiedigende werking instructieregels

Zoals toegelicht in paragraaf 8.1 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is aan een deel van de instructieregels van hoofdstuk 5 eerbiedigende werking toegekend. De eerbiedigende werking houdt in dat de desbetreffende instructieregels, ongeacht de redactie van die instructieregels, niet dwingen tot het in het omgevingsplan wijzigen van activiteiten die op het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel al zijn toegelaten in het omgevingsplan of al zijn toegelaten op basis van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Daarmee worden de kans op nadeelcompensatie en bestuurlijke lasten als gevolg van gedwongen wijzigingen van het omgevingsplan beperkt.

Met dit besluit wordt ook voor een deel van de instructieregels die betrekking hebben op het waarborgen van de veiligheid (paragraaf 5.1.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving) voorzien in eerbiedigende werking. Dat houdt verband met de nieuwe categorie zeer kwetsbare gebouwen, de nieuwe categorie evenementenlocaties voor ten minste 5.000 personen, alsook met het risicogebied externe veiligheid als opvolger van de ‘veiligheidscontour’ uit het huidige recht.

Deze eerbiedigende werking voorziet erin dat instructieregels tijdens de overgangsfase voor het omgevingsplan alleen moeten opgevolgd voor zover het omgevingsplan op dat onderdeel wordt gewijzigd. Dit kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld.

Een kinderdagverblijf is in het Besluit kwaliteit leefomgeving een ‘zeer kwetsbaar gebouw’ waarvoor in verband met de veiligheid voor minder zelfredzame personen in extra bescherming is voorzien wanneer dat gebouw wordt toegelaten in een aandachtsgebied voor het groepsrisico. Bestaande rechtmatige situaties worden echter geëerbiedigd. Dat betekent dat een bestaand kinderverblijf dat is toegelaten in het tijdelijk deel van het omgevingsplan of als omgevingsplanactiviteit niet opnieuw hoeft te worden getoetst aan de regels voor het groepsrisico. Verder kan een in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en binnen een aandachtsgebied voor het groepsrisico toegelaten, maar nog niet gerealiseerd kinderdagverblijf worden opgericht zonder dat een bouwvoorschriftengebied wordt aangewezen en moet worden voldaan aan aanvullende bouwtechnische eisen.

Wanneer het tijdelijk deel van het omgevingsplan niet voorziet in een zeer kwetsbare bestemming als een kinderdagverblijf, kan die activiteit alleen worden toegelaten door wijziging van het omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. De instructieregels die betrekking hebben op het waarborgen van de veiligheid zijn dan onverminderd van toepassing, ook tijdens de overgangsfase. Dat betekent dat het kinderdagverblijf bij voorkeur niet wordt gevestigd in een aandachtsgebied voor het groepsrisico en als daar wel voor wordt gekozen, een bouwvoorschriftengebied moet worden aangewezen.

Voor de nieuwe categorie ‘evenementenlocaties voor ten minste 5.000 personen’ geldt het volgende. Anders dan onder het huidige recht zijn deze locaties niet ‘beperkt kwetsbaar’, maar ‘kwetsbaar’. Dat betekent dat voor het plaatsgebonden risico een grenswaarde van 10^{-6} per jaar in acht moet worden genomen. Er is niet langer sprake van een richtwaarde van 10^{-6} per jaar. Bestaande rechtmatige situaties worden geëerbiedigd en ook voor in het tijdelijk deel van het omgevingsplan toegelaten, maar nog niet verwezenlijkte evenementenlocaties geldt dat een grenswaarde van 10^{-6} niet in acht hoeft te worden genomen, maar rekening moet worden gehouden met de standaardwaarde 10^{-6} per jaar. Op deze wijze wordt tegemoetgekomen aan het uitgangspunt dat het overgangsrecht zo zal worden vormgegeven dat nieuwe saneringssituaties zoveel mogelijk worden vermeden.[85]

Eerbiedigende werking geldt ook voor het risicogebied externe veiligheid. Dit gebied kan de gemeente in een omgevingsplan aanwijzen om extra ruimte te kunnen geven aan bepaalde bedrijven met verhoogde externe veiligheidsrisico’s. In het huidige recht bestaat een vergelijkbare mogelijkheid tot bundeling van deze bedrijven in een veiligheidscontour. De eerbiedigende werking op dit punt voorziet erin dat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan of op grond van een omgevingsplanactiviteit toegelaten (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties binnen een risicogebied, die onder het huidige recht worden beschouwd als functioneel gebonden, worden beschouwd als noodzakelijk voor het risicogebied.

Ook na de overgangsfase worden bestaande situaties gerespecteerd, met uitzondering van in het tijdelijk deel van het omgevingsplan of als omgevingsplanactiviteit toegelaten, maar niet verwezenlijkte situaties. Een toegelaten maar nog niet gerealiseerd ‘zeer kwetsbaar gebouw’, een evenementenlocatie voor ten minste 5.000 personen, of een risicogebied externe veiligheid, kan dus niet in het permanente deel van het omgevingsplan worden opgenomen zonder te voldoen aan de relevante instructieregels.

De keuze voor eerbiedigende werking van deze instructieregels draagt bij aan de rechtszekerheid, aan beperking van de bestuurlijke lasten en maakt het mogelijk dat gemeenten de gewenste integrale beoordeling over veiligheid maken. Uit het oogpunt van omgevingsveiligheid heeft het de voorkeur dat gemeenten de uitvoering van het nieuwe omgevingsveiligheidsbeleid voortvarend ter hand nemen. Voor wat betreft de verbeterde bescherming van minder zelfredzame personen betekent dit dat het wenselijk is dat gemeenten prioriteit geven aan het aanwijzen van bouwvoorschriftengebieden als zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten in een brand- of explosieaandachtsgebied. Zo kan worden verzekerd dat ook tijdens de overgangsfase nieuw te bouwen zeer kwetsbare gebouwen daadwerkelijk meer bescherming bieden. In het kader van de invoeringsbegeleiding zal hier aandacht aan worden besteed.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Deze overgangsrechtelijke regels hebben een ondersteunende functie en leiden niet tot zelfstandige wijzigingen.
- Voor zover de instructieregels voor externe veiligheid anders zijn dan de huidige, wordt voorzien in een genuanceerd stelsel van eerbiedigende werking.

[85] Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 143.

Effecten

- De regels maken een goede uitvoering van het Besluit kwaliteit leefomgeving mogelijk in de fase dat het omgevingsplan in opbouw is.

5 Aanvullingen en wijzigingen van het Omgevingsbesluit

5.1 Inleiding

Het Omgevingsbesluit wordt op diverse onderdelen aangepast. In dit hoofdstuk worden de onderwerpen beschreven die nieuw zijn of een grote verandering inhouden ten opzichte van het Omgevingsbesluit zoals in augustus 2018 gepubliceerd in het Staatsblad. Een toelichting op de andere, veelal technische, wijzigingen is te vinden in de artikelsgewijze toelichting. In hoofdstuk 6 zijn de hoofdlijnen van het overgangsrecht beschreven.

Met dit besluit worden ook enkele aanpassingen gedaan aan regels over onderwerpen die meer dan één besluit raken. Voor deze onderwerpen is ervoor gekozen om bij die AMvB waar het zwaartepunt van het onderwerp ligt een toelichting te geven in het algemene deel. Het gaat voor het Omgevingsbesluit om de volgende onderwerpen, waarvoor de toelichting is te vinden in:

- de vergunningplicht vanwege de mer-beoordeling: in paragraaf 2.10;
- de uitwerking van de vergunningplichten voor het bouwen: in paragraaf 3.2;
- spoorwegemplacementen: in paragraaf 4.2;
- mijnbouwlocatieactiviteit en mijnbouwwerken in en om Waddengebied: in paragraaf 4.3;
- reikwijdte omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening: in paragraaf 5.3.

In dit hoofdstuk worden, naast het hierboven genoemde onderwerp uit hoofdstuk 5, voor het Omgevingsbesluit de volgende onderwerpen toegelicht die worden gewijzigd of aangevuld:

- aanwijzing en begrenzing van beperkingengebieden;
- financiële zekerheidstelling;
- milieueffectrapportage;
- procedures;
- OCW-schadebeoordelingscommissie archeologische rijksmonumenten;
- vergunningverlening, toezicht en handhaving; en
- digitaal stelsel omgevingswet.

Het Omgevingsbesluit heeft geen aanvullingen die voortkomen uit parlementaire behandeling van de vier AMvB's.

5.2 Reikwijdte omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening

5.2.1 Inleiding

Via dit besluit wordt aan het Omgevingsbesluit een nieuw hoofdstuk (hoofdstuk 2) toegevoegd waarin regels worden opgenomen over de reikwijdte van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. De regels worden opgenomen in de artikelen 2.1 (omgevingsplan), artikel 2.2 (waterschapsverordening) en artikel 2.3 (omgevingsverordening) van het Omgevingsbesluit en bakenen de reikwijdte van deze regelingen af ten opzichte van andere decentrale verordeningen.

5.2.2 Grondslag voor de afbakening

De grondslag voor de artikelen 2.1 tot en met 2.3 van het Omgevingsbesluit, is artikel 2.7 van de Omgevingswet. Dat artikel van de Omgevingswet wordt via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet aangevuld met een nieuw lid dat bepaalt dat bij AMvB gevallen kunnen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving alleen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening mogen worden opgenomen. Artikel 2.7 kent

al een basis om gevallen aan te wijzen waarin de regels *niet* in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening mogen worden opgenomen. Door de aanwijzing van gevallen ontstaat een driedeling van regels:

- regels die – als ze worden gesteld – in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening moeten;
- regels die daarin niet mogen; en
- regels die daarin mogen, maar niet hoeven te worden opgenomen.

5.2.3 Nadere afbakening van de reikwijdte van decentrale regels

De artikelen 2.1 tot en met 2.3 van het Omgevingsbesluit zijn niet de enige bepalingen die van invloed zijn op de reikwijdte van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.

Zo volgt uit de artikelen 2.4, 2.5 en 2.6 van de wet dat in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Deze artikelen bakenen de buitengrens af van onderwerpen waarover regels kunnen worden gesteld. Onderwerpen die niet gaan over de fysieke leefomgeving of geen gevolgen daarvoor kunnen hebben, gaan niet op in de wet. Daarover kunnen geen regels worden opgenomen in het omgevingsplan en de verordeningen. Voor deze categorie kan worden gedacht aan regels over de toekenning van uitkeringen, arbeidsomstandigheden of dierenwelzijn.

Verder is artikel 1.4 van de wet van belang. Uit die bepaling volgt dat geen regels worden opgenomen over onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, voor zover die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld. Voorbeelden daarvan zijn de Wegenverkeerwet 1994 en de Wegenwet: die worden niet opgenomen in de wet. Over onderwerpen als de verkeerssnelheid of de aanwijzing wat geldt als een openbare weg, mogen dus geen regels worden opgenomen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Dat volgt niet uit de artikelen van 2.1 tot en met 2.3 van het Omgevingsbesluit, maar uit artikel 1.4 van de wet.

De wet en daarop gebaseerde regels kunnen anderzijds ook verplichten om voor bepaalde onderwerpen regels te stellen.

In paragraaf 2.4.1 van de wet worden specifieke taken voor de fysieke leefomgeving toegedeeld aan gemeenten, waterschappen en provincies. Het gaat daarbij om medebewind op grond van de wet. Als ter uitvoering van die taak regels worden gesteld – bijvoorbeeld regels die strekken tot het behoeden van de staat en werking van openbare wegen – moeten die worden opgenomen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. De Omgevingswet schrijft immers voor dat gemeenten, waterschappen en provincies respectievelijk één omgevingsplan, één waterschapsverordening en één omgevingsverordening vaststellen waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Dat betekent dat de verplichting om regels die worden gesteld met het oog op de taken die zijn toegedeeld in paragraaf 2.4.1 van de Omgevingswet op te nemen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening niet in het Omgevingsbesluit geregeld hoeft te worden.

Verder moeten op grond van de Omgevingswet onder bepaalde omstandigheden regels in een omgevingsplan worden opgenomen. Daarbij kan worden gedacht aan regels over kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling als daarover niet anterieur is gecontracteerd.

Ten slotte is van belang dat de Omgevingswet grondslagen bevat voor het stellen van instructieregels en het geven van instructies over de inhoud van omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordening die kunnen meebrengen dat regels daarin moeten worden opgenomen. Een belangrijk instrument in dit kader is het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarin instructieregels zijn opgenomen voor omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen. Ook over de regels die op grond hiervan

moeten worden gesteld, gaan de artikelen 2.1 tot en met 2.3 van het Omgevingsbesluit niet. Deze artikelen in het Omgevingsbesluit bakenen alleen de reikwijdte van het omgevingsplan en de verordeningen af ten opzichte van andere regels die decentraal worden gesteld.

In het verlengde hiervan wordt opgemerkt dat als een gemeente, provincie of waterschap maatwerkregels wil stellen die afwijken van de regels in het Besluit activiteiten leefomgeving of het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat alleen mogelijk is in een omgevingsplan of één van de verordeningen.

5.2.4 Aanleiding voor de afbakening

De reikwijdte van de wet is breed. Op grond van artikel 1.2, eerste lid, gaat de wet over:

- het brede begrip ‘fysieke leefomgeving’ (in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water en watersystemen, bodem, lucht, landschap, natuur, cultureel– en werelderfgoed); en
- over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt:

- wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan;
- gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- activiteiten waardoor emissies, hinder of risico’s worden veroorzaakt;
- nalaten van activiteiten; en
- gevolgen voor de mens voor zover die lopen via de fysieke leefomgeving.

Veel decentrale verordeningen gaan over de fysieke leefomgeving of reguleren activiteiten die gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben. Als voorbeeld kan worden genoemd de Algemeen Plaatselijke Verordening. Tegelijkertijd geldt op grond van de artikelen 2.4 tot en met 2.6 van de Omgevingswet voor de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap en provinciale staten de verplichting om in een omgevingsplan of verordening regels over de fysieke leefomgeving op te nemen.

De brede reikwijdte van de wet in combinatie met de verplichting om regels over de fysieke leefomgeving in een omgevingsplan of waterschaps- of omgevingsverordening op te nemen, heeft daarom de vraag opgeroepen welke (delen van) decentrale verordeningen verplicht daarnaar overgaan. Deze vraag doet zich met name voor in gevallen waarbij regels worden gesteld over activiteiten die direct of indirect effecten kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, maar de regulering daarvan meerdere motieven heeft. Te denken valt aan regels over evenementen, openbare manifestaties, markten, parkeren en horeca. Zonder nadere afbakening is onvoldoende duidelijk op welke plek deze activiteiten moeten worden gereguleerd. Bovendien bestaat het risico dat regels in een decentrale verordening door de rechter onverbindend worden geacht of een omgevingsplan wordt vernietigd omdat regels ten onrechte wel, of juist niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening zijn opgenomen. De wijziging van artikel 2.7 van de Omgevingswet, in combinatie met de artikelen 2.1 tot en met 2.3 van het Omgevingsbesluit, beogen dat risico aanzienlijk te verminderen en duidelijkheid te bieden welke regels wel, en welke regels niet in het omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening worden opgenomen.

De regeling verplicht overigens niet tot het op decentraal niveau stellen van regels over de onderwerpen die bij dit besluit zijn aangewezen. Het Omgevingsbesluit legt vast dat als het bevoegd gezag regels wil stellen over de gevallen die bij dit besluit zijn aangewezen, deze regels alleen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening mogen worden opgenomen, of juist niet daarin mogen worden opgenomen.

5.2.5 Hoofdlijnen van de regeling

- *Regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen*
  Regels over activiteiten die direct ingrijpen in de fysieke leefomgeving, moeten in het omgevingsplan of de verordeningen. Voorbeelden daarvan zijn het kappen van bomen, het maken van een in- en uitrit op openbare wegen of het verleggen van kabels en leidingen.
- *Regels over de openbare orde en geldzaken*
  Regels die gaan over de handhaving van de openbare orde, bevoegdheden van de burgemeester/commissaris van de Koning of over 'geldzaken', zoals lokale belastingen en heffingen, mogen niet in het omgevingsplan of de verordeningen worden opgenomen, tenzij de wet daarin uitdrukkelijk voorziet (zoals de regeling voor kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling in hoofdstuk 13 van de wet).
- Andere regels, zoals regels over activiteiten die effecten kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, mogen in het omgevingsplan of de verordeningen orden opgenomen, maar dat is niet verplicht, tenzij de Omgevingswet, instructies of instructieregels daartoe verplichten.

Voor de gemeente, het waterschap en de provincie wordt met deze regeling verduidelijkt welke algemene regels alleen, of juist niet, in een omgevingsplan, waterschapsverordening respectievelijk omgevingsverordening mogen worden opgenomen. Buiten de beperkte aanwijzing van categorieën van regels, geeft het hen de ruimte om regels over bepaalde onderwerpen bij elkaar te houden. Tegelijkertijd wordt met deze uitwerking van artikel 2.7 van de wet het risico op vernietiging van een omgevingsplan of de onverbindendheid van een verordening aanzienlijk verminderd. Daarbij komt dat het gedurende de overgangsfase niet nodig is om bestaande decentrale verordeningen en omgevingsplannen aan het passen (zie hierna onder 'overgangsrecht').

De keuze voor de categorieën van regels die worden aangewezen in het Omgevingsbesluit, kan als volgt worden toegelicht. De wet gaat over het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Regels over activiteiten die direct ingrijpen in de fysieke leefomgeving horen daarom thuis in het omgevingsplan en de verordeningen. Regels over de openbare orde zijn daarentegen primair gericht op de handhaving daarvan door regulering van persoonlijke gedragingen. Het is ongewenst als deze regels worden beheerst door het stelsel van de wet. Dat kan een doorkruising opleveren van de bevoegdheden van onder meer de burgemeester en bijvoorbeeld de vraag oproepen bij welke rechter tegen (strafrechtelijke) handhaving kan worden opgekomen. De bevoegdheden die decentrale overheden hebben om belastingen te heffen en andere heffingen op te leggen zijn primair gericht op een gezonde financiële huishouding van deze overheden. Weliswaar kan de aanleiding voor de heffing of de belasting geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in effecten die activiteiten in algemene zin hebben op de fysieke leefomgeving, maar de grondslag en hoogte van de belasting of heffing hoeft niet beperkt te zijn tot het verrichten van een bepaalde activiteit. Ook hier kan regulering in het omgevingsplan of de verordening tot ongewenste uitvoeringsvragen leiden, bij voorbeeld de vraag bij welke rechter een heffing kan worden aangevochten.

Voor de overblijvende regels hebben de gemeente, provincie of het waterschap de keuzevrijheid om deze in het omgevingsplan of de verordeningen orden op te nemen.

In het artikelsgewijze deel van deze toelichting wordt de afbakening van de reikwijdte van het omgevingsplan nader uiteengezet.

Overgangsrecht

In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is wat betreft de reikwijdte voor het omgevingsplan overgangsrecht opgenomen. Kort weergegeven komt het overgangsrecht erop neer dat een omgevingsplan of een bestaande gemeentelijke verordening niet bloot staat aan vernietiging of onverbindendheid als een regel die verplicht in het omgevingsplan moet, tijdens de implementatietermijn van het stelsel niet in het omgevingsplan wordt opgenomen. Dat geeft tot

het verstrijken van deze implementatietermijn, nader te bepalen bij Koninklijk Besluit, gemeenten de gelegenheid om adequaat en met een verantwoord tempo het omgevingsplan in overeenstemming met de wet te brengen. Het gaat wat betreft de reikwijdte van het omgevingsplan om de volgende bepalingen:

- Artikel 22.4 van de wet

Tot het verstrijken van de implementatietermijn, is artikel 122 van de Gemeentewet niet van toepassing op regels uit gemeentelijke verordeningen die bestaan ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en die in een omgevingsplan moeten worden gesteld.

- Artikel 22.6, tweede lid, van de wet

Gedurende de implementatietermijn is het niet verplicht om bij vaststelling van een omgevingsplan daarin regels uit een gemeentelijke verordening op te nemen die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

5.2.6 Wijzigingen

- Delen van decentrale verordeningen gaan over naar het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening doordat de wettelijke kaders op het terrein van de fysieke leefomgeving worden geïntegreerd.
- Er worden onderwerpen aangewezen die moeten of juist niet mogen worden opgenomen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening
- Het is de bedoeling om met de praktijk een handreiking te maken die inzicht verschaft over de integratie van delen van decentrale verordeningen in het omgevingsplan en de integratie van overblijvende decentrale verordeningen zoals de Algemene plaatselijke verordening. Daarbij zal onder meer gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaring van gemeente die nu al bezig zijn met het integreren van gemeentelijke verordeningen op het fysieke domein zoals de gemeenten Zaanstad en Deventer.
- Het eindbeeld waarnaar gestreefd wordt is dat naast het omgevingsplan en de Algemene plaatselijke verordening op het fysieke domeinen nog twee verordeningen overblijven. Daarbij kan worden gedacht aan een verordening over geldzaken en een overige verordening met onder meer bepalingen over procedures.

5.2.7 Effecten

- Door het aanwijzen van onderwerpen die moeten of juist niet mogen worden opgenomen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening, wordt de praktijk meer duidelijkheid verschaft over de reikwijdte van deze verordeningen en tegelijkertijd het risico op onverbindenheid van decentrale verordeningen in het algemeen aanzienlijk verminderd.
- Van het eindbeeld met een klein aantal decentrale verordeningen wordt verwacht dat daardoor de regeldruk uiteindelijk wordt verminderd en het inzicht en de toegankelijkheid van decentrale regels wordt vergroot.

5.3 Aanwijzing en begrenzing van beperkingengebieden

Inleiding

In hoofdstuk 3, Afdeling 3.1, van het Omgevingsbesluit zijn de locaties aangewezen waarover het Rijk het beheer voert. De locaties die zijn aangewezen zijn de rijkswateren, opgenomen in bijlage II bij het Omgevingsbesluit.

Hoofdstuk 3 wordt via dit besluit op grond van artikel 2.21a, tweede lid, van de wet (via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet), aangevuld met Afdeling 3.2 Aanwijzing en begrenzing van beperkingengebieden. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan de verplichting vaste afstanden op te nemen voor de omvang van beperkingengebieden waardoor werken in de fase van aanleg beter worden beschermd tegen de gevolgen van activiteiten door derden. Ter toelichting het volgende.

Een beperkingengebied is een bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor het werk of object. Deze regels beschermen het werk of object tegen nadelige gevolgen van activiteiten in het beperkingengebied. Het werk of object maakt onderdeel uit van het beperkingengebied. Voorbeelden van werken of objecten zijn wegen, spoorwegen en installaties.

Artikel 2.21a, van de wet (via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet), heeft betrekking op de omvang van deze beperkingengebieden en bepaalt dat de beperkingengebieden rond nader aangeduide werken en objecten bij ministeriële regeling worden aangewezen en geometrisch begrensd. Ook bepaalt dit artikel dat er, zolang deze aanwijzing en begrenzing niet hebben plaatsgevonden, vaste afstanden gelden voor deze beperkingengebieden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Deze vaste afstanden worden via dit besluit opgenomen in Afdeling 3.2 van het Omgevingsbesluit. Zo wordt bepaald dat de omvang van het beperkingengebied van een weg op maaiveld 10 meter bedraagt gemeten vanaf de kant van de verharding. Deze afstand geldt zolang het beperkingengebied nog niet is aangewezen en geometrisch begrensd in de ministeriële regeling. Zodra die aanwijzing en begrenzing heeft plaatsgevonden volgt de omvang van het beperkingengebied uit de ministeriële regeling. De afstand uit het Omgevingsbesluit geldt dan niet meer.

Deze bepalingen over de omvang van beperkingengebieden worden bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet opgenomen om de bescherming van werken tegen de gevolgen van activiteiten van derden in de fase tussen het aanleggen van het werk en het aanwijzen en geometrisch begrenzen van het beperkingengebied bij ministeriële regeling te waarborgen.

Beperkingengebieden

De beperkingengebieden waar het om gaat zijn de beperkingengebieden voor wegen en waterstaatwerken in beheer bij het Rijk, hoofdspoorweginfrastructuur, installaties in een waterstaatswerk anders dan mijnbouwinstallaties, en mijnbouwinstallaties.

De beperkingengebieden worden nu verschillend aangeduid (onder andere als beschermingszones) en de omvang wordt woordelijk of met behulp van een afstand bepaald en soms via een begrenzing op kaart. Via dit besluit worden in het Omgevingsbesluit artikelen opgenomen waarin per beperkingengebied vaste afstanden worden vastgelegd. Deze vaste afstanden gelden zolang beperkingengebieden nog niet bij ministeriële regeling zijn aangewezen en geometrisch zijn begrensd. Zodra een beperkingengebied is aangewezen en geometrisch is begrensd, gelden de vaste afstanden uit het Omgevingsbesluit daarvoor niet meer en wordt de omvang van het beperkingengebied bepaald door de ministeriële regeling. Hierbij bestaat de mogelijkheid om het beperkingengebied bij de aanwijzing en geometrische begrenzing te beperken of uit te breiden ten opzichte van die vaste afstand. Hierop bestaat één uitzondering: het beperkingengebied rondom een mijnbouwinstallatie wordt bepaald op grond van de afstand zoals vastgelegd in het Omgevingsbesluit. Deze afstand bedraagt 500 meter en volgt rechtstreeks uit de richtlijn offshore veiligheid. Beperking of uitbreiding daarvan bij ministeriële regeling is niet mogelijk.

Wijzigingen

- Voor de beperkingengebieden voor wegen en waterstaatwerken in beheer bij het Rijk, hoofdspoorweginfrastructuur, installaties in een waterstaatswerk anders dan

mijnbouwinstallaties, en mijnbouwinstallaties gelden vaste afstanden zolang nog geen aanwijzing en geometrische begrenzing in de ministeriële regeling heeft plaatsgevonden. Hierop bestaat een uitzondering: voor de beperkingengebieden rondom mijnbouwinstallaties is de afstand vastgelegd in het Omgevingsbesluit.
- Deze vaste afstanden komen nagenoeg overeen met de huidige afstanden voor installaties in een waterstaatswerk, anders dan een mijnbouwinstallatie, mijnbouwinstallaties en hoofdspoorwegen. Voor wegen en waterstaatswerken ligt dit anders omdat de omvang daarvan niet in afstand wordt aangegeven maar wordt omschreven.

Effecten

- Door de vaste afstanden voor deze beperkingengebieden in een hoofdstuk op te nemen wordt de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak vergroot.
- Het op deze wijze regelen van de omvang van beperkingengebieden waarborgt – waar nodig – de bescherming van werken tegen de gevolgen van activiteiten van derden in de fase tussen het aanleggen van het werk en het aanwijzen en geometrisch begrenzen van het beperkingengebied bij ministeriële regeling. In die fase is namelijk al sprake van een beperkingengebied waarin regels gelden ter bescherming van het werk of het object zonder dat het beperkingengebied op kaart is aangegeven.

5.4 Financiële bepalingen

5.4.1 Inleiding

In hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit is uitvoering gegeven aan artikel 13.5 van de wet. Dit artikel heeft betrekking op het kunnen stellen van financiële zekerheid bij activiteiten die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben. Via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is artikel 13.5 aangepast. Naar aanleiding van deze aanpassingen wordt hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit via dit besluit eveneens aangepast en uitgebreid.

5.4.2 Activiteiten waarvoor financiële zekerheid verplicht is

In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is de grondslag van artikel 13.5 aangepast, waardoor de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen is uitgebreid met een grondslag voor een verplichting. De uitbreiding van de grondslag was noodzakelijk om EU-richtlijnen[86] juist te implementeren en om regels[87] over het verplicht stellen van financiële zekerheid die golden voor inwerkingtreding van de wet, te kunnen omzetten. In paragraaf 4.6.2 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit is de uitbreiding van de grondslag aangekondigd.

Via dit besluit worden de gevallen aangewezen waarvoor het stellen van financiële zekerheid een verplichting is, waarmee bestaande wettelijke verplichtingen worden voortgezet De verplichte gevallen worden, naast de gevallen waarvoor het stellen van financiële zekerheid een bevoegdheid is, via een apart artikel in het Omgevingsbesluit aangewezen. Het gaat daarbij om:

- het storten van afvalstoffen op een stortplaats, voor het nakomen van bepaalde voorschriften;
- het storten van baggerspecie op een stortplaats, voor het nakomen van bepaalde voorschriften; en
- het storten of verzamelen van winningsafvalstoffen in een winningsafvalvoorziening, voor het nakomen van bepaalde voorschriften;

[86] Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182) en richtlijn winningsafval.
[87] Onder meer artikel 3.2.3 van het Vuurwerkbesluit.

- het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik.

Ondergrondse opslagtanks

Er is besloten geen regels te stellen voor de financiële zekerheid voor de opslag van vloeibare brandstof of afgewerkte olie in een ondergrondse opslagtank, voor zover dit onderdeel is van een vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Dit is een voortzetting van de bestaande regelgeving. Hierdoor vinden er geen wijzigingen plaats in de lastenverdeling, de regelgeving en verplichtingen ten aanzien van deze ondergrondse opslagtanks.

Majeure risicobedrijven

In paragraaf 4.5.2.2 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit is toegelicht waarom bij de zogenoemde majeure risicobedrijven voor het kunnen stellen van financiële zekerheid voor een bevoegdheid is gekozen.

Naar aanleiding van de moties Ziengs en Von Martels/Van Eijs, zal door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat worden bezien of het instrumentarium aanscherping behoeft.[88]

Openbaar lichaam

Als hoofdregel geldt dat geen financiële zekerheid kan worden gevraagd wanneer de activiteit wordt uitgevoerd door een openbaar lichaam. In de artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is deze keuze toegelicht. Een openbaar lichaam zal immers altijd zijn betalingsverplichting nakomen en niet failliet gaan. Bovendien komen de kosten die een openbaar lichaam maakt altijd (indirect) ten laste van de samenleving.

Bij AMvB kunnen gevallen worden aangewezen waarbij financiële zekerheid ook geldt voor openbare lichamen. De gevallen die in dit besluit worden aangewezen zijn nodig voor een juiste implementatie van richtlijn nr. 1999/31/EG van de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG L 182) en richtlijn winningsafval. In die betreffende EU-richtlijnen wordt voor het verplicht stellen van financiële zekerheid geen onderscheid gemaakt tussen openbare lichamen en andere initiatiefnemers.

5.4.3 Wijzigingen

- In de regeling is inzichtelijk gemaakt bij welke activiteiten openbare lichamen wel financiële zekerheid moeten stellen.
- Er zijn criteria opgenomen waarmee het bevoegd gezag bij het opleggen van financiële zekerheid rekening moet houden.

5.4.4 Effecten

- Ten opzichte van het Omgevingsbesluit en de daarin aangekondigde wijzigingen, zijn er geen veranderingen in de effecten van deze regelgeving.

5.5 Procedures

Hoofdstuk 10 van het Omgevingsbesluit wordt op meerdere kleine onderdelen gewijzigd. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. Onderstaand wordt alleen ingegaan op de

[88] Kamerstukken II 2017/18, 28089, nr. 78 (Von Martels / Van Eijs) en nr. 86 (Ziengs).

uitwerking van de facultatieve grondslag van artikel 5.37a van de wet, dat met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt toegevoegd.

5.5.1 Verdeling van verantwoordelijkheden met artikel 5.37a van de wet

Met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld om artikel 4, derde lid, van de richtlijn industriële emissies, te implementeren in een nieuw artikel van de Omgevingswet, artikel 5.37a. Dat artikel geeft het bevoegd gezag de bevoegdheid om in de omgevingsvergunning een nadere verantwoordelijkheidsverdeling tussen vergunninghouders per activiteit of een deel van een activiteit aan te brengen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de verdeling van verantwoordelijkheden in de omgevingsvergunning alleen mogelijk is op verzoek of met instemming van aanvragers en niet ambtshalve door een bevoegd gezag kan worden toegepast [89]. Het voorstel is om de verdelingsmogelijkheid van artikel 5.37a te laten gelden voor alle omgevingsvergunningen, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel aangewezen geval. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat deze gevallen voor zover nodig via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet in het Omgevingsbesluit zullen worden aangewezen. Daarbij is aangegeven dat vooralsnog alleen de als milieubelastende activiteit aangewezen activiteit het exploiteren van een Seveso-inrichting als mogelijke uitzondering in beeld is.

Tijdens de voorbereiding van dit besluit is bezien of het exploiteren van een Seveso-inrichting in het Omgevingsbesluit zou moeten worden aangewezen als geval waarvoor de verdelingsmogelijkheid van artikel 5.37a niet is toegelaten. Besloten is om dat niet te doen. Belangrijke overweging daarbij is dat de verdeling van verantwoordelijkheden op grond van artikel 5.37a uitsluitend betrekking heeft op vergunningvoorschriften en daarmee niet gaat over de algemene regels die ter uitvoering van de Seveso-richtlijn zijn opgenomen in paragraaf 4.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is voor de duidelijkheid opgemerkt dat artikel 5.37a alleen van toepassing is op (de voorschriften in) de vergunning, en niet op de algemene regels die van toepassing zijn op een activiteit. Het is dan ook niet toegestaan om een verdeling van verantwoordelijkheden door te voeren voor bijvoorbeeld de naleving van de regels die in paragraaf 4.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn gesteld over het preventiebeleid, veiligheidsbeheerssysteem, veiligheidsrapport en intern noodplan.

In aanvulling op de algemene regels van paragraaf 4.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving kunnen in een omgevingsvergunning voor een Seveso-inrichting voorschriften worden opgenomen ter uitwerking van specifieke aspecten van de Seveso-richtlijn. Gedacht kan worden aan het in vergunningvoorschriften regelen van concrete maatregelen om zware ongevallen te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken, zoals onderhoud- en keuringsverplichtingen. Net als voor de algemene regels van paragraaf 4.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving geldt voor dergelijke vergunningvoorschriften het uitgangspunt dat risico's van zware ongevallen in onderlinge samenhang moeten worden beschouwd (integrale veiligheidsbenadering). Een verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende vergunninghouders kan daarmee op gespannen voet komen te staan. Maatregelen die op grond van de Seveso-richtlijn moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken betreffen de gehele Seveso-inrichting met alle installaties en onderdelen die zich daarin bevinden. Als verantwoordelijkheden worden verdeeld zou de onderlinge samenhang van die maatregelen in gevaar kunnen komen. Verdeling van verantwoordelijkheden zou dan ook kunnen leiden tot een niet goed naleefbare en handhaafbare vergunning. Het bevoegd gezag zal bij het toepassen van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 5.37a, steeds moeten nagaan of verdeling van verantwoordelijkheden wenselijk is gelet

[89] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, blz. 75.

op de naleefbaarheid en handhaafbaarheid en de inhoud en strekking van de voorschriften waar het om gaat.

De taken in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de Seveso-richtlijn worden namens het bevoegd gezag uitgevoerd door een beperkt aantal omgevingsdiensten. Bij deze omgevingsdiensten is sprake van een hoge mate van professionaliteit en deskundigheid die zijn afgestemd op het risico en de complexiteit van Seveso-inrichtingen. Er wordt dan ook van uit gegaan dat op een verantwoorde wijze wordt omgegaan met de door de wet gegeven bevoegdheden en dat bij een Seveso-inrichting geen verdeling van verantwoordelijkheden wordt toegestaan als het gaat om voorschriften die een nadere invulling geven aan de Seveso-richtlijn. Voor vergunningvoorschriften die geen relatie hebben met de Seveso-richtlijn, zoals voorschriften over emissiegrenswaarden, bescherming van de bodem en het grondwater of het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen, is er geen beletsel om een verdeling van verantwoordelijkheden toe te passen, ook niet als het gaat om een Seveso-inrichting. Dat laatste geldt niet voor algemene regels over emissiegrenswaarden, bescherming van de bodem en het grondwater of het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen die zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Zoals hiervoor al aangegeven is een verdeling van verantwoordelijkheden niet toegestaan voor de naleving van de algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Wijzigingen

- De facultatieve grondslag van artikel 5.37a van de wet, zoals voorgesteld met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt niet ingevuld, daardoor zijn er geen wijzigingen.

Effecten

- Geen wijziging, dus geen effecten.

5.6 Milieueffectrapportage

5.6.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen milieueffectrapportage (mer) als instrument en het milieueffectrapport (MER).

In het Omgevingsbesluit is een groot deel van de regels voor de project-mer nog niet ingevuld, omdat de inhoud daarvan voor een groot deel afhankelijk was van de implementatie van de Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124). Omdat de implementatie eerder gereed moest zijn dan de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet, was het nodig hiervoor een afzonderlijk wetsvoorstel te maken. De wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) is per 16 mei 2017 in werking getreden.[90] De wijziging van het Besluit milieueffectrapportage is per 7 juli 2017 in werking getreden.[91] Via het

[90] Stb. 2017, 30 en Stb. 2017, 169.
[91] Stb. 2017, 175 en Stb. 2017, 297. De datum van 7 juli 2017 geldt voor de relevante bepalingen voor de implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer. Daarnaast is, ter implementatie van het verdrag van Espoo, de mer-plicht van windmolens in werking getreden per 1 september 2017.

wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt al een deel van de implementatie overgenomen, dit besluit vult de overige bepalingen aan.

5.6.2 Aanpassingen als gevolg van de wijzigingsrichtlijn mer

Zoals in de memorie van toelichting bij de implementatie in de Wet milieubeheer[92] is aangegeven, is bij de implementatie daar waar mogelijk vooruitgelopen op de Omgevingswet. Dat betekent dat voor de nieuwe artikelen in dit besluit veelal is aangesloten bij deze teksten. In de tabel 5.1 hieronder is opgenomen waar de verschillende onderwerpen zijn geïmplementeerd.

Tabel 5.1: omzetting herziening mer-richtlijn naar de Omgevingswet en Omgevingsbesluit

Onderwerpen	Omgevingswet	Omgevingsbesluit
Aanpassing in het niet van toepassing zijn en ontheffing van de mer-plicht	Artikel 16.35 en artikel 16.44	Artikel 11.9
Wijzigingen van de mer-beoordeling	Artikel 16.43 en artikel 16.45	Artikel 11.10 en artikel 11.11
Passende scheiding van functies bevoegd gezag en initiatiefnemer	Grondslag in artikel 16.88	Artikel 11.12
Advies reikwijdte en detailniveau alleen op verzoek van initiatiefnemer	Artikel 16.46	Artikel 11.13
Kwaliteitsborging van het MER	Artikel 16.47 en artikel 16.49	Artikel 11.14
Elektronische beschikbaarheid van informatie	Grondslag in artikel 16.88	Artikel 11.15
Verplichting tot coördinatie met de passende beoordeling	Grondslag in artikel 16.88	Artikel 11.15
Inhoud van het MER	Artikel 16.52	Artikelen 11.16, 11.17 en 11.18
Het besluit over het project	Artikel 16.53	Artikel 11.19
Monitoring op projectniveau	Artikel 16.53a	Artikel 11.20
Sancties bij het niet nakomen van nationale bepalingen	Artikel 16.49	-
Aanleveren van informatie aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat	Artikel 20.6	Artikel 11.21

Voor het merendeel van de onderwerpen bevatten de nieuwe artikelen die via dit besluit in het Omgevingsbesluit worden opgenomen dezelfde inhoud als de vergelijkbare artikelen uit de Wet milieubeheer. Het gaat dan om de regels voor de mer-beoordeling, de passende scheiding van functies als bevoegd gezag ook de initiatiefnemer is, de elektronische beschikbaarheid van informatie, de verplichting tot coördinatie van besluiten waarvoor zowel een mer-plicht geldt als een passende beoordeling, de inhoud van het besluit over het project, en het aanleveren van informatie aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Voor vijf onderwerpen zijn de regels onder het nieuwe omgevingsrecht deels anders geregeld dan nu in de Wet milieubeheer. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- regels ontheffing;
- motivering mer-beoordeling;
- advies reikwijdte en detailniveau;
- inhoud project-MER; en
- monitoring.

Onderstaand wordt voor deze onderwerpen nader toegelicht wat de veranderingen zijn. Voor de toelichting op alle nieuwe artikelen voor de project-mer wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

[92] Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3, blz. 9.

Regels ontheffing

De mer-richtlijn staat onder bepaalde voorwaarden toe dat ontheffing wordt verleend. Deze ontheffing is opgenomen in artikel 16.44, tweede lid, van de wet.[93] De regels die hiervoor waren opgenomen in de Wet milieubeheer zijn hier grotendeels overgenomen. Het gaat dan om de gegevens en bescheiden die bij een verzoek om ontheffing van de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht verstrekt moeten worden en om de kennisgeving van de ontheffing en van de gegevens die zijn verzameld bij een andere vorm van beoordeling van de milieueffecten.

Ten opzichte van de Wet milieubeheer is niet meer geregeld dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een afschrift van de ontheffing met de daarbij behorende informatie aan de Europese Commissie moet zenden. Het toezenden van gegevens aan de Europese Commissie door het Rijk komt niet voor implementatie in aanmerking, omdat dit een feitelijke handeling is.

Ook de mededeling van die verzending naar de initiatiefnemer is komen te vervallen. Dit is geen eis uit de mer-richtlijn en deze informatie is voor de initiatiefnemer niet relevant.

Motivering mer-beoordeling

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet al is aangegeven is er onder de wet nog maar één procedure voor de mer-beoordeling.[94] Deze komt overeen met de procedure zoals die in de Wet milieubeheer geldt voor de ‘vormvrije mer-beoordeling’.[95] De twee extra eisen die aan de formele mer-beoordeling werden gesteld komen te vervallen.

Dit betreft ten eerste de verplichting om, als het bevoegd gezag ook de initiatiefnemer is, voor de mer-beoordeling af te stemmen met andere bestuursorganen. Daarnaast vervalt de verplichte kennisgeving van de mer-beoordeling wanneer er geen MER vereist is in de Staatscourant. Hierdoor vervallen in totaal zo’n 200 publicaties per jaar, waarvan ca. 55% bij gemeenten.[96] De status van de mer-beoordeling blijft een voorbereidingsbeslissing en is dus niet vatbaar voor bezwaar of beroep. De publicatie in de Staatscourant is daarom ook niet het goede moment om de omgeving te informeren, omdat op dat moment de beslissing nog niet appellabel is voor anderen dan de initiatiefnemer.

Met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgeschreven dat de uitkomst en de motivering van de mer-beoordeling wordt kennisgegeven in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Bij een besluit dat wordt voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt hiervan kennisgegeven bij het ontwerpbesluit.

Advies reikwijdte en detailniveau

Het advies reikwijdte en detailniveau is op grond van de wet niet verplicht (zie artikel 16.46), maar vindt alleen plaats op verzoek van de initiatiefnemer. Artikel 5, tweede lid, van de mer-richtlijn geeft aan dat het advies reikwijdte en detailniveau rekening moet houden met de door de initiatiefnemer verstrekte informatie. Daarbij worden enkele onderdelen apart benoemd, te weten de specifieke kenmerken van het project (inclusief de locatie en de technische capaciteit ervan) en de te verwachten milieueffecten ervan. Deze onderdelen waren niet expliciet opgenomen in de Wet milieubeheer maar zijn nu wel met dit besluit toegevoegd.

In navolging van de Wet milieubeheer is de termijn van zes weken voor het uitbrengen van het advies reikwijdte en detailniveau door het bevoegd gezag gehandhaafd. Dit is geen expliciete eis

---

[93] Via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 2.
[94] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 221 en 222.
[95] De naam ‘vormvrije mer-beoordeling’ dateert van de introductie in 2011. Sinds de herziene mer-richtlijn in 2017 is geïmplementeerd in het Besluit mer gelden diverse vorm-vereisten.
[96] Aantallen gebaseerd op beschikbare cijfers uit 2016 en 2017.

van de mer-richtlijn, maar past wel bij een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet, namelijk het versnellen van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De termijn voor het uitbrengen van het advies start op het moment van het verzoek van de initiatiefnemer. In de Wet milieubeheer is het moment gekoppeld aan de mededeling, maar nu deze mededeling straks niet meer verplicht is, is dit aangepast.

Inhoud project-MER

Voor de bepalingen voor de inhoud van het project-MER is aangesloten bij de inhoud van bijlage IV bij de mer-richtlijn.

Oorspronkelijk was beoogd om aan te sluiten bij de opzet van artikel 5 van de mer-richtlijn, met een verwijzing naar de inhoud van bijlage IV bij de mer-richtlijn. Deze bijlage leek te uitgebreid om in zijn geheel op wetsniveau over te nemen.

Nu de inhoud van het project-MER op AMvB-niveau wordt uitgewerkt, is dat argument minder van belang. Ook zijn tijdens eerdere consultaties opmerkingen gemaakt over de gelaagdheid van de regelgeving: naast een artikel in de wet en het Omgevingsbesluit, zou dan ook de mer-richtlijn geraadpleegd moeten worden om een totaalbeeld van de inhoud van een project-MER te krijgen. In dit besluit is daarom de inhoud van het project-MER afgestemd op de bijlage IV. Om redenen van leesbaarheid is de tekst over drie artikelen verspreid, waarbij echter artikel 11.16 van het Omgevingsbesluit de essentie bevat en twee opvolgende artikelen een nadere invulling geven. De inhoud van artikel 11.16 is ook in grote mate gelijk aan de opbouw van het artikel van de plan-MER, waardoor de consistentie onderling is vergroot.

Inhoudelijk is er geen verandering ten opzichte van de verplichtingen uit de Wet milieubeheer. Het artikel moet niet gelezen worden als een verplichte volgorde voor een inhoudsopgave van een MER, alleen van belang is dat alle elementen zijn terug te vinden in een MER.

Ook geldt nog steeds dat de verschillende onderwerpen die worden genoemd, zoals klimaatverandering, geluid, biodiversiteit en risico's, alleen in een MER aan bod hoeven te komen als ze van belang zijn voor het project.

Monitoring project-mer

De mer-richtlijn bepaalt dat het bevoegd gezag zo nodig monitoringsmaatregelen voorschrijft aan de initiatiefnemer en daarbij ook de procedures voor de monitoring vaststelt. De initiatiefnemer moet de monitoring van de milieueffecten als gevolg van een project waarvoor een MER moet worden gemaakt, uitvoeren. Het gaat hierbij om monitoring van effecten van het project, inclusief eventueel bij het project getroffen maatregelen of kenmerken om de effecten te beperken. Met 'monitoringsmaatregelen' worden dus maatregelen bedoeld om deze effecten in de gaten te houden, bijvoorbeeld het plaatsen van snuffelpalen, geluidmeters of peilbuizen. De initiatiefnemer moet de monitoringgegevens verstrekken aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet aan de hand van de monitoringgegevens beoordelen of het nodig is om maatregelen te nemen.

Monitoring bij project-mer was een nieuw element in de mer-richtlijn, maar was ook voor de inwerkintreding van de herziene mer-richtlijn in 2017 al opgenomen in de Wet milieubeheer met een eigen, afwijkende, regeling. Bij de implementatie in de Wet milieubeheer zijn enkele aanvullende bepalingen ten opzichte van de mer-richtlijn blijven staan. Concreet gaat het dan om het opstellen van een verslag van de monitoring en de verplichting om dat verslag toe te zenden aan bestuursorganen en adviseurs en van het verslag kennis te geven. Deze aanvullende eisen uit de Wet milieubeheer zijn niet overgenomen in dit besluit.

5.6.3 Overige aanpassingen milieueffectrapportage

In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is ook een grondslag voor monitoring voor de plan-mer opgenomen. Dit onderwerp is op vergelijkbare wijze als de monitoring bij project-mer uitgewerkt.

Het bevoegd gezag monitort zelf de aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma en moet aan de hand van de monitoringgegevens beoordelen of het nodig is om maatregelen te nemen om eventuele onvoorziene nadelige milieueffecten zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Verder zijn enkele bepalingen zoals die in de Wet milieubeheer stonden komen te vervallen omdat dat geen verplichtingen zijn uit de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Concreet gaat het om het opstellen van een verslag van de monitoring en de verplichting om dat verslag toe te zenden aan bestuursorganen en adviseurs en van het verslag kennis te geven.

Daarnaast zijn enkele technische en verduidelijkende wijzigingen doorgevoerd, vooral in de paragraaf over grensoverschrijdende milieueffecten.

5.6.4 Wijzigingen

Ten opzichte van de regeling in de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage bevat dit besluit de volgende wijzigingen:

- De toezendregels voor de ontheffing aan de Europese Commissie en de initiatiefnemer komen niet terug.
- De aanvullende regels voor de formele mer-beoordeling vervallen: geen publicatie meer nodig in de Staatscourant en geen overleg meer als het bevoegd gezag ook de initiatiefnemer is.
- Het advies reikwijdte en detailniveau moet rekening houden met de informatie die e initiatiefnemer heeft verstrekt.
- De inhoud van het project-MER is volledig uitgeschreven, geen verwijzing meer naar de mer-richtlijn.
- Voor monitoring is de verplichting om een verslag te maken van de monitoringsresultaten vervallen. Ook de toezendverplichtingen en de bekendmakingsplicht van het verslag zijn vervallen.

5.6.5 Effecten

- Vermindering van de bestuurlijke lasten door wegvallen publicatie Staatscourant.
- Eenvoudiger inzicht in de verplichte inhoud van een project-MER.
- Vermindering bestuurlijke lasten door wegvallen opstellen verslag van de monitoringgegevens, zowel bij plan-mer als bij project-mer.

5.7 OCW-schadebeoordelingscommissie archeologische rijksmonumenten

5.7.1 Inleiding

Op grond van artikel 17.6 van de Omgevingswet (via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet) wordt via dit besluit geregeld dat de OCW-schadebeoordelingscommissie archeologische rijksmonumenten advies kan uitbrengen aan het bevoegd gezag over (een aanvraag om) schadevergoeding voor schade die voortvloeit uit een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument.

5.7.2 Werkzaamheden commissie

In artikel 12.6 van het Omgevingsbesluit wordt de commissie aangewezen en de taakomschrijving geregeld. Deze regeling vormt een continuering van de bestaande praktijk van de 'OCenW-schadebeoordelingscommissie monumenten'. De schadebeoordelingscommissie kan daarnaast ook in het kader van kostenverhaal gevraagd worden te adviseren over de hoogte van (de te verhalen kosten van) de schadevergoeding voor de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot archeologische monumenten.

De beslissing over de vergoeding van schade in het domein van de archeologische monumentenzorg en onder meer de relatie van het égalitébeginsel tot het beginsel dat 'de verstoorder betaalt' vergt specifieke expertise. Deze is aanwezig bij de OCW-schadebeoordelingscommissie. Omdat het aantal verzoeken om schadevergoeding beperkt is – gemiddeld één verzoek per twee jaar – en het onderhouden en uitbouwen van deze expertise en het ontstaan van een consistente wijze van het vergoeden van schade afhankelijk zijn van concrete gevallen, is het wenselijk dat alle verzoeken om schadevergoeding aan deze adviescommissie worden voorgelegd, wie het bevoegd gezag ook is.

In het stelsel van de Erfgoedwet en Monumentenwet 1988 beslist de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in alle gevallen op een aanvraag om een monumentenvergunning met betrekking tot een archeologisch rijksmonument. Bij een verzoek om schadevergoeding als gevolg van een beslissing op een vergunningaanvraag schakelt de minister op grond van artikel 22 en verder van de Monumentenwet 1988 de OCenW-schadebeoordelingscommissie monumenten in voor een onafhankelijk en deskundig advies over de redelijkheid van het verzoek.

In het stelsel van de Omgevingswet is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap niet langer in alle gevallen het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument. Voor enkelvoudige omgevingsvergunningaanvragen om een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bevoegd. Voor meervoudige omgevingsvergunningaanvragen waaronder een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument is daarentegen het college van burgemeester en wethouders in principe bevoegd. Het college is daarmee in dergelijke gevallen in beginsel ook bevoegd op een verzoek om schadevergoeding voor deze meervoudige aanvragen te beslissen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bepaalt bij dergelijke meervoudige aanvragen echter via een advies met instemmingsrecht de inhoud van de beslissing op de vergunningaanvraag voor zover die ziet op het archeologische rijksmonument. De minister blijft daarom ook het bestuursorgaan dat de redelijkheid van de daaruit voortvloeiende kosten voor de burger moet bewaken. De kosten van een schadevergoeding komen in beginsel voor rekening van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ook als hij niet het bevoegd gezag is.

Hetzelfde geldt voor de kosten van de inschakeling van de OCW-schadebeoordelingscommissie door het bevoegd gezag als dat niet de minister is. Het staat het bevoegd gezag dan vrij om, om welke reden dan ook, geen gebruik te maken van deze gelegenheid om de OCW-schadebeoordelingscommissie in te schakelen. Maar als het de kosten van de schadevergoeding vervolgens wel via kostenverhaal[97] naar de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wil doorleggen, zal deze om voornoemde redenen de commissie alsnog inschakelen voor een advies over de (redelijkheid van de) hoogte van de kosten van de schadevergoeding voor de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument.

[97] Artikel 13.3 van de Omgevingswet.

5.7.3 Wijzigingen

- Met de voorgestelde regeling kan de schadebeoordelingscommissie, in tegenstelling tot nu, ook adviseren aan een ander bevoegd gezag dan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zoals het college van burgemeester en wethouders.
- Het takenpakket van de schadebeoordelingscommissie is uitgebreid. De commissie kan ook in het kader van kostenverhaal gevraagd worden te adviseren over de hoogte van (de te verhalen kosten van) de schadevergoeding voor de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot archeologische monumenten.

5.7.4 Effecten

- Doordat de schadebeoordelingscommissie zowel de minister als andere bevoegde gezagen kan adviseren over de hoogte van de schadevergoeding wordt expertise op één plek gebundeld en kan een consistente lijn ontwikkeld worden. Dit komt de transparantie en voorspelbaarheid van de schadeprocedure ten goede.

5.8 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

5.8.1 Inleiding

Dit besluit werkt twee onderdelen uit, die met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet worden toegevoegd aan hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Het gaat om artikel 18.2, vierde lid, dat bepaalt dat voor een gedoogplicht uit hoofdstuk 10 van de Omgevingswet de bestuursrechtelijke handhavingstaak uitsluitend bij een bestuursorgaan berust voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald, en om afdeling 18.3. Afdeling 18.3 bevat bepalingen ter omzetting van paragraaf 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zoals deze is komen te luiden na inwerkingtreding van de Wijzigingswet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bij de uitwerking van laatstgenoemd onderdeel mag artikel 18.19, tweede lid, van de wet “De regels worden in ieder geval gesteld ter uitvoering van de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn.” niet uit het oog worden verloren. Onderdeel van de uitwerking van afdeling 18.3 zijn in ieder geval regels ter implementatie artikel 23 van de richtlijn industriële emissies en artikel 20 van de Seveso-richtlijn.

5.8.2 Bestuursrechtelijke handhaving van gedoogplichten

Bestuurlijke handhaving van gedoogplichten is niet voor het hele werkveld van de Omgevingswet even effectief. Daarom is in dit besluit per afzonderlijke gedoogplicht een keuze gemaakt of bestuurlijke handhaving nodig is op basis van een afweging van de voor- en nadelen van dit instrument in verhouding tot de specifieke kenmerken van het betrokken domein. Vanzelfsprekend is dit gebeurd in overleg met het bestuursorgaan dat een gedoogplicht oplegt of dat bij de uitvoering van werkzaamheden een gedoogplicht nodig heeft. Verwezen wordt verder naar de artikelsgewijze toelichting bij het desbetreffende artikel waarin de gemaakte keuze wordt onderbouwd (artikel 13.2 van het Omgevingsbesluit).

Bij gedoogplichten gericht op het opheffen van de belemmering om grond te mogen betreden is het wel effectief om zo nodig de ‘sterke arm’ in te kunnen roepen. Daarom is ervoor gekozen om overtreding van alle gedoogplichten strafbaar te stellen.

5.8.3 Omzetting Besluit verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving

Inleiding en achtergrond

Dit besluit bevat bepalingen ter omzetting van hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht, zoals dat is komen te luiden na inwerkingtreding van het Wijzigingsbesluit verbetering

vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het Wijzigingsbesluit verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving voorzag in instrumenten voor het oplossen van belangrijke problemen bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht.

Het belangrijkste probleem bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht was fragmentatie in combinatie met vrijblijvendheid in samenwerking tussen bestuursorganen[98]. Dit vormde een barrière voor het organiseren van voldoende menskracht en deskundigheid evenals voor het aanpakken van (boven)regionale handhavingsproblemen op een (boven)regionale schaal.

Samen met de Wijzigingswet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving geeft het Wijzigingsbesluit verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving handvaten om deze problemen aan te pakken. Met het Wijzigingsbesluit verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving werden onder andere geïntroduceerd:

- De verplichting voor gemeenten en provincies om een bepaald takenpakket (het zogenoemde basistakenpakket) uit te laten voeren door de omgevingsdienst.
- Procescriteria voor het verbeteren van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Bepalingen voor het waarborgen van een efficiënte wijze van informatiedeling (Inspectieview Milieu).

Deze elementen hebben eraan bijgedragen dat een uniform en beter functionerend VTH-stelsel is ontstaan.[99] Daarom is besloten hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht, zoals dat is komen te luiden na inwerkingtreding van het Wijzigingsbesluit verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, voor zover mogelijk zonder beleidsinhoudelijke wijzigingen over te nemen onder het stelsel van de Omgevingswet.

Vanwege bepaalde keuzes die zijn gemaakt onder het stelsel van de Omgevingswet is het niet mogelijk om hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht, volledig één op één over te nemen. Belangrijk daarbij is de gemaakte keuze om het begrip ‘milieubelastende activiteit’ als aangrijppunt te nemen voor het stellen van rijksregels en niet langer het begrip ‘inrichting’.

Basistakenpakket omgevingsdienst

In de Wijzigingswet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving is bepaald dat complexe milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, waarvoor het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerden staten het bevoegde gezag zijn, door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. In het Wijzigingsbesluit verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving was vervolgens bepaald wat complexe milieutaken (de zogenaamde basistaken) zijn. Een belangrijk aangrijpingspunt hierbij was het begrip ‘inrichting’. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het begrip ‘milieubelastende activiteit’ aangrijpingspunt voor het stellen van rijksregels. Bij de aanwijzing van de complexe milieutaken in het Omgevingsbesluit is aangesloten op de in het Besluit activiteiten leefomgeving in Hoofdstuk 3 aangewezen milieubelastende activiteiten.

In paragrafen 5.4 en 4.2.3 van de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving is uitgebreid ingegaan op de aanwijzing van activiteiten onder dat besluit en de verschillen met het begrip ‘inrichting’.

---

[98] De tijd is rijp, Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving, ISBN: 978-90-9023328-4 (juli 2008).
[99] Evaluatie Wijzigingswet VTH. Op weg naar een volwassen stelsel, bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 33872, E.

Voor de meeste activiteiten geldt dat met dit besluit basistakenpakket nagenoeg ongewijzigd wordt gecontinueerd.

Enige verschillen zijn:

- In afdeling 3.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving: onderdelen die nu wel tot de inrichting behoren maar in afdeling 3.2 niet tot de milieubelastende activiteit behoren. En ook niet elders is aangewezen. In afdeling 3.2 zijn milieubelastende activiteiten aangewezen die meestal geen zelfstandige bedrijven zijn, maar die worden uitgevoerd als onderdeel van bedrijven en soms ook binnen huishoudens. Het gaat onder meer om technische installaties zoals opslagtanks of koelinstallaties Bijvoorbeeld het kantoor met natte koeltoren. Alleen de natte koeltoren valt onder het basistakenpakket. Eventuele milieuregels voor het kantoor vallen niet onder basistakenpakket.
- In afdeling 3.3 en verder: onderdelen van de voormalige inrichting die nu wel tot de inrichting behoren maar niet functioneel verbonden zijn met de milieubelastende activiteit. Bijvoorbeeld een caravanstalling in de voormalige veestal bij een veehouderij die door de boer wordt verhuurd aan derden. Voorheen kon dit onderdeel zijn van de inrichting vanwege organisatorische bindingen (dezelfde eigenaar). Omdat de stalling geen functionele bindingen heeft met de veehouderij behoort het niet tot de milieubelastende activiteit.

De VTH-taken met betrekking tot complexe bedrijven blijven uiteraard ook vallen onder het basistakenpakket, waarvoor landelijke zes gespecificeerde diensten zijn aangewezen. Complexe bedrijven zijn bedrijfsmatige activiteiten met potentieel grote nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals omvangrijke activiteiten binnen de chemische industrie en de metaalindustrie. Voor deze bedrijven gelden Europese regels (met name de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn). In het Omgevingsbesluit is bepaald dat de provincie bevoegd gezag is voor alle omgevingsvergunningplichtige activiteiten (wateractiviteiten uitgezonderd) en voor de algemene rijksregels op de locatie van het complexe bedrijf. Hiertoe horen ook de bouw- en sloopactiviteiten van het Besluit bouwwerken leefomgeving op de locatie van het complexe bedrijf. Omdat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de omgevingsplanactiviteit, kunnen ze daarbij ook toezien op de regels in het omgevingsplan op de locatie van het complexe bedrijf, en bij het overtreden daarvan handhavend optreden. Hierdoor blijven ook VTH-taken als de provinciale Reclame-, Inrit en Kapvergunningen (onderdelen van de BRIKS-taken) onder het basistakenpakket vallen.

In het basistakenpakket onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht werd bij onder andere de bodemtaken het onderscheid gemaakt tussen bedrijfsmatige aanpak en de aanpak of het opdrachtgeverschap door particulieren. In de Omgevingswet wordt dit onderscheid niet gemaakt en daardoor vallen zowel bedrijfsmatige als niet-bedrijfsmatige taken onder het basistakenpakket onder de Omgevingswet. Argumenten die spreken voor deze aanpassing zijn:

- bij de milieubelastende activiteiten wordt dit onderscheid ook niet gemaakt;
- de benodigde expertise is hetzelfde en zit al bij de omgevingsdienst (voorkom versnippering van kennis en expertise, zorg voor betere afstemming);
- een groot aantal bestuursorganen heeft deze taak al als plustaak ondergebracht bij de omgevingsdiensten.

In de asbestregelgeving wordt het onderscheid tussen particulier (eenvoudig en kleinschalig) en bedrijfsmatig nog wel gemaakt en daarom zal deze tweedeling in het basistakenpakket vooralsnog in stand gehouden worden.

Procescriteria

De procescriteria zijn eisen die worden gesteld aan de beleidscyclus bij de VTH-taken. Door de criteria te volgen, wordt de cyclus, die begint bij het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten. De criteria geven de elementen aan die

minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria worden gebruikt bij het inrichten van de organisatie.
De volgende procescriteria worden onderscheiden: het uitvoeringbeleid en handhavingsbeleid, de uitvoeringsagenda, de uitvoeringsorganisatie, de borging van middelen en de rapportage.

Gegevensuitwisseling

Net als de twee voorgaande onderwerpen (basistakenpakket en de procescriteria) vindt ook gegevensuitwisseling zijn oorsprong in het Besluit omgevingsrecht en maakt het deel uit van het VTH-stelsel. Wanneer organisaties op grond van dit besluit verplicht worden tot het delen van informatie kan gebruik gemaakt worden van Inspectieview Milieu.

Inspectieview Milieu is een beveiligde website die vooral toezichthouders, maar ook vergunningverleners in staat stelt via een gestandaardiseerd format informatie over (toezicht)objecten te raadplegen die afkomstig is van de database van andere inspectie- en omgevingsdiensten. Het systeem voorziet in de mogelijkheid van enkelvoudige bevraging, maar ook in de mogelijkheid van bulkbevraging. In het eerste geval worden de inspectiegegevens van één enkel bedrijf door een inspecteur opgevraagd en bekeken. Dat kan zijn vanwege een vergunningaanvraag, een melding of het voorbereiden van een concrete toezichtactie. In het tweede geval wordt informatie door een informatieanalist opgevraagd, bijvoorbeeld over een groep bedrijven binnen een bepaalde branche of binnen een bepaalde regio, voor de analyse en selectie ten behoeve van de prioritering van inspecties.

Inspectieview Milieu wordt uitsluitend gebruikt voor het voor elkaar toegankelijk maken van gegevens uit bestaande databases; gegevens kunnen worden opgevraagd en ingezien. Het systeem is een ICT-tool en voorziet niet in de mogelijkheid om gegevens op te slaan of te bewaren (geen archieffunctie*)*.

5.8.4 Omzetting Seveso-richtlijn

De Seveso-richtlijn is ook deels geïmplementeerd in het onderhavige besluit. De Seveso-richtlijn is nu geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen 2015. In Nederland is de Seveso-richtlijn van toepassing op ongeveer 400 inrichtingen.

De Seveso-richtlijn beoogt het milieu en de gezondheid en veiligheid van werknemers en de bevolking te beschermen tegen rampen en zware ongevallen. Omdat zware ongevallen niet altijd zijn te voorkomen, bevat de Seveso-richtlijn ook bepalingen om de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet. De Seveso-richtlijn beoogt daarnaast dat lering wordt getrokken uit zware ongevallen en regelt de internationale uitwisseling van informatie over zware ongevallen die aanleiding kunnen geven tot verbeteringen van de uitvoering en eventueel tot aanpassing van de richtlijn. Vanwege de integrale benadering van de Seveso-richtlijn is dit besluit niet alleen gebaseerd op de wet, maar ook op de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet veiligheidsregio's.

De meeste bepalingen in de Seveso-richtlijn die zijn gericht tot degene die een Seveso-inrichting exploiteert zijn terug te vinden in het Besluit activiteiten leefomgeving. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is de aanwijzing van domino-inrichtingen opgenomen, in de vorm van een instructie aan het bevoegd gezag om een voorschrift te verbinden aan de omgevingsvergunning. De artikelen die zich richten tot de overheid zijn in het onderhavige besluit te vinden. De artikelen hebben onder andere betrekking op de wijze van toezicht en het informeren van het publiek over die inrichtingen. In het Besluit risico's zware ongevallen 2015 waren ook een aantal strafrechtelijke bepalingen gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet Veiligheidsregio's opgenomen. Deze bepalingen zijn ook weer opgenomen in het onderhavige besluit en worden daarmee ingevoegd in het Omgevingsbesluit.

5.8.5 Wijzigingen

De wijzigingen (geen beleidswijzigingen) zijn samengevat:

- Het aanwijzen van de basistaken geschiedt op een andere wijze (beter passend bij het stelsel).
- Niet alle zelfstandige activiteiten (die nu nog onderdeel uitmaken van een inrichting) vallen meer onder het basistakenpakket.
- Voor het basistakenpakket geldt dat geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen bedrijfsmatige aanpak en de aanpak of het opdrachtgeverschap door particulieren.
- In het nieuwe stelsel wordt de onderlinge integrale samenhang tussen activiteiten bereikt door de functioneel ondersteunende activiteiten ook weer onderdeel te laten uitmaken van het basistakenpakket

5.8.6 Effecten

- Het voorgestelde basistakenpakket is eenvoudiger en inzichtelijker dan het huidige basistakenpakket. Door de verwijzing naar Hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn toebedeelde taken makkelijker te vinden.
- In het basistakenpakket is geen onderscheid meer gemaakt tussen bedrijfsmatige activiteiten en activiteiten door particulieren. Dit bevordert een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Alle procescriteria voor Uitvoering en Handhaving krijgen een plek met dit Invoeringsbesluit in het Omgevingsbesluit. In de situatie voor de Omgevingswet stonden deze criteria in meerdere besluiten (onder andere het Besluit omgevingsrecht en het Besluit risico's zware ongevallen 2015) en ook nog in regelingen (onder andere de Regeling omgevingsrecht en de Regeling risico's zware ongevallen). Nu is alles samengevoegd waardoor het eenvoudiger en inzichtelijker is geworden.

5.9 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

5.9.1 Inleiding

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een geheel aan digitale voorzieningen dat bijdraagt aan een effectieve werking van de Omgevingswet. Het stelsel als geheel bestaat uit een landelijke voorziening en verbindingen met en tussen lokale voorzieningen, zoals eigen behandelsystemen voor het behandelen van vergunningen en meldingen van de aangesloten overheden. De wettelijk geregelde landelijke voorziening heeft twee functies:

a. het elektronisch ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving; en
b. het elektronisch kunnen indienen van een bericht. Onder een bericht wordt verstaan een aanvraag om een besluit, het doen van een melding, het voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding en het verzenden van een ander bericht op grond van de Omgevingswet.

De Omgevingswet voorziet in afdeling 20.5 in een juridische borging van het digitaal stelsel voor informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt afdeling 20.5 van de Omgevingswet verder uitgewerkt. In dit besluit worden de volgende grondslagen uit dit wetsvoorstel ingevuld:

- Op grond van artikel 20.26 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt de informatie aangewezen die beschikbaar wordt gesteld voor ontsluiting via de landelijke voorziening. Ook wordt bepaald door welk bestuursorgaan of rechtspersoon die informatie beschikbaar wordt gesteld.
- Op grond van artikel 16.1 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet worden de gevallen aangewezen, waarin initiatiefnemers voor het indienen van een bericht gebruik kunnen of moeten maken van de loketfunctie van de landelijke voorziening.

- Bij het gebruik van de landelijke voorziening worden gegevens verwerkt, waaronder persoonsgegevens. Daarom worden regels gesteld aan het beheer van deze gegevens op grond van de artikelen 20.24 en 20.25 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.
- Daarnaast worden regels gesteld over het formulier waarmee berichten worden ingediend via de landelijke voorziening, op grond van artikel 20.28, tweede lid, van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

De grondslagen worden in dit besluit uitgewerkt voor het goed functioneren van de landelijke voorziening op het basisniveau, dat interbestuurlijk met de betrokken overheden is vastgesteld. Dit is het niveau van dienstverlening dat noodzakelijk is om de Omgevingswet in werking te laten treden. Dit basisniveau zal voor de initiatiefnemers gelijkwaardig zijn aan het huidig niveau van dienstverlening van Ruimtelijkeplannen.nl, de Activiteiten Internet Module en het Omgevingsloket Online. Dit basisniveau zal op termijn stapsgewijs verder worden uitgebreid met onderdelen die de baten van het DSO en het gebruikersgemak verder vergroten, zoals is beschreven in de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van oktober 2017[100]. Bij de verdere doorontwikkeling zal steeds worden bezien of aanpassing of aanvulling van de regels uit dit besluit nodig is.

Onder de hiernavolgende kopjes en in de artikelsgewijze toelichting, wordt uitgebreider ingegaan op de wijze van uitwerking van deze grondslagen.

In de voorgenomen Invoeringsregeling Omgevingswet zal een aantal andere grondslagen uit het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet verder worden uitgewerkt. Zo zal de Invoeringsregeling bepalingen bevatten rond het gebruik van onder andere de standaarden voor toepasbare regels en de standaard voor aanvragen en meldingen. Bij ministeriële regeling zullen regels worden opgenomen rond het gebruik van een standaard voor officiële overheidspublicaties.

5.9.2 Ontsluiten van informatie

Een van de doelen van het digitaal stelsel is het beschikbaar stellen van informatie over de fysieke leefomgeving. In artikel 20.26 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is een grondslag opgenomen om informatie aan te wijzen die beschikbaar wordt gesteld voor ontsluiting via de landelijke voorziening. De landelijke voorziening van het DSO gaat verschillende soorten informatie ontsluiten, zoals informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet en andere informatie over de fysieke leefomgeving.

In dit besluit worden voor het eerdergenoemde basisniveau alleen regels opgenomen voor de ontsluiting van informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet. Dit wordt toegelicht in de paragraaf “Informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet”.

Andere informatie over de leefomgeving wordt vooralsnog niet aangewezen als beschikbaar te stellen informatie. Deze andere informatie betreft bijvoorbeeld informatie over de luchtkwaliteit, waterkwaliteit, archeologische verwachtingenkaarten en natuurwaardenkaarten. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet kan dergelijke informatie over de fysieke leefomgeving die elders al in bruikbare vorm digitaal beschikbaar is, wel via de landelijke voorziening vindbaar worden gemaakt door een technische koppeling (link) met de vindplaats. Dit kan worden gerealiseerd zonder dat hiervoor regels nodig zijn. De informatievoorziening over de fysieke leefomgeving zal onderdeel zijn van de doorontwikkeling van het DSO en de landelijke voorziening. Als het bij de doorontwikkeling wenselijk is om de grondslagen uit de Omgevingswet verder in te vullen, bijvoorbeeld door aanwijzing van andere informatie die in bepaalde gestandaardiseerde vorm beschikbaar moet worden gesteld, dan kan dat op dat moment via een wijziging van het Omgevingsbesluit plaatsvinden.

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

Het DSO is een belangrijk hulpmiddel voor de uitvoering van de Omgevingswet. Ook de ontsluiting van informatie via de landelijke voorziening is als hulpmiddel bedoeld en treedt niet in de plaats van geldende regels of van besluiten van het bevoegd gezag. Zo zal bijvoorbeeld de uitkomst van een vragenboom ter oriëntatie op vergunningplichten de geldende regelgeving als zodanig niet vervangen. Bij het presenteren van informatie via de landelijke voorziening zal de gebruiker uiteraard worden geïnformeerd over de rechten die aan de informatie kunnen worden ontleend.

Informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet

Voor een aantal ruimtelijke besluiten met geometrische informatie kent de Wet ruimtelijke ordening een specifiek publicatieregime. Dit zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen, omdat in beginsel alle besluiten en andere rechtsfiguren met geometrische informatie, via de daartoe aangepaste generieke infrastructuur voor officiële overheidspublicaties bekend kunnen worden gemaakt. Ten tijde van het opstellen van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit was de gedachte dat voor besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet nog een apart publicatieregime moest worden voorgeschreven, waartoe deze categorie als ‘omgevingsdocumenten’ werd benoemd. Daarom vervalt artikel 14.4 van het Omgevingsbesluit, zoals dat luidt in het Staatsblad.

De landelijke voorziening van het DSO biedt de mogelijkheid om de informatie uit een aantal specifieke besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet in combinatie met elkaar, en al dan niet in combinatie met andere informatie over de fysieke leefomgeving, objectgericht en op een gebruiksvriendelijke manier te raadplegen. De informatie wordt zodanig beschikbaar gesteld dat de geldende regels en het beleid per geometrisch begrensd object kunnen worden geraadpleegd. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet kan de landelijke voorziening informatie tonen uit:

- de Omgevingsregeling;
- het omgevingsplan (met inbegrip van specifieke wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan, namelijk het voorbereidingsbesluit en de reactieve interventie);
- het projectbesluit;
- de waterschapsverordening;
- de omgevingsverordening;
- de omgevingsvisie.

Eind 2018 wordt in interbestuurlijk overleg besloten of ook de kennisgevingen van de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden verleend, via de landelijke voorziening van het DSO worden ontsloten.

Informatie uit andere besluiten en rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet via de landelijke voorziening van het DSO worden ontsloten, maar deze besluiten en andere rechtsfiguren zullen wel als officiële overheidspublicaties via www.overheid.nl toegankelijk zijn op grond van de Bekendmakingswet. De informatievoorziening zal op termijn worden uitgebreid doordat meer besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet volgens daarvoor vast te stellen toepassingsprofielen zullen worden bekendgemaakt en ontsloten via de landelijke voorziening van het DSO.

Om ervoor te zorgen dat initiatiefnemers en andere betrokkenen rekening kunnen houden met beleidsvoornemens van overheden, worden ook ontwerpen van omgevingsplannen, projectbesluiten, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, omgevingsvisies en de Omgevingsregeling via de generieke publicatievoorziening voor officiële publicaties elektronisch beschikbaar gesteld en wordt de informatie hieruit via de landelijke voorziening van het DSO ontsloten. Hiertoe worden via dit besluit enkele artikelen toegevoegd aan hoofdstuk 10 van het Omgevingsbesluit, waarmee wordt bepaald dat het ontwerp op dezelfde wijze als het uiteindelijke besluit of andere rechtsfiguur elektronisch beschikbaar wordt gesteld. Bij ministeriële regeling

zullen vormeisen aan het ontwerp worden gesteld, zoals het moeten voldoen aan dezelfde standaard als het uiteindelijke besluit of rechtsfiguur.

Voor gebruikers van informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren die via de landelijke voorziening van het DSO zijn ontsloten, is het van belang om te weten wat de status is van het besluit of de andere rechtsfiguur die via de landelijke voorziening van het DSO is ontsloten. Zo willen gebruikers van de landelijke voorziening zien of een omgevingsplan onherroepelijk is, of dat het plan wel is vastgesteld, maar nog niet onherroepelijk is, bijvoorbeeld omdat er over (een deel van) het omgevingsplan nog een gerechtelijke procedure loopt. Om die reden is, evenals in het huidige Besluit ruimtelijke ordening, in dit besluit opgenomen dat statusinformatie beschikbaar moet worden gesteld, zodat de landelijke voorziening deze kan ontsluiten.

De taak om informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet beschikbaar te stellen voor ontsluiting via de landelijke voorziening van het DSO, wordt in dit ontwerpbesluit opgedragen aan het Kadaster, in aansluiting op al bestaande wettelijke taken van die organisatie op het gebied van geografische gegevensvoorziening.

Een specifieke vorm van verstrekking van informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet is de vorm van zogenoemde “toepasbare regels”, met name voor gebruik in de hierna te bespreken loketfunctie. Toepasbare regels zijn juridische regels die zijn omgezet in vragenbomen, waarmee op eenvoudige wijze bijvoorbeeld kan worden nagegaan of voor een voorgenomen activiteit een vergunningaanvraag of melding nodig is. Voor het beschikbaar stellen van toepasbare regels worden in dit besluit geen regels opgenomen, omdat die beschikbaarstelling niet verplicht wordt. De afweging of en welke toepasbare regels aan de gebruikers van de landelijke voorziening beschikbaar worden gesteld, is aan het bestuursorgaan dat de regels heeft vastgesteld. Wel zullen bij ministeriële regeling regels worden gegeven over onder andere het gebruik van een standaard voor het aanleveren van toepasbare regels aan de landelijke voorziening.

Via de toepasbare regels in de landelijke voorziening kunnen initiatiefnemers ook zien welke maatregelen moeten worden genomen om te voldoen aan een specifieke regel. Zo kan een initiatiefnemer in de landelijke voorziening opzoeken welke maatregelen op grond van de regelgeving onder de Omgevingswet moeten worden genomen voor de opslag van een specifieke vloeistof. De Activiteiten Internetmodule (AIM) biedt op dit moment ook een dergelijke voorziening.

5.9.3 Loketfunctie

Via de loketfunctie van de landelijke voorziening, het omgevingsloket, kunnen diverse soorten berichten, zoals genoemd in paragraaf 5.9.1, worden ingediend. Zo biedt de loketfunctie een initiatiefnemer de mogelijkheid om in een groot aantal gevallen in één keer voor zijn hele project de omgevingsvergunning aan te vragen. Door het bieden van één loket zullen naar verwachting de administratieve lasten voor de initiatiefnemer verminderen.

De landelijke voorziening biedt niet alleen de mogelijkheid om berichten in te dienen op grond van regels die zijn opgenomen in de Omgevingswet of de uitvoeringsregelgeving, maar ook op grond van regels van andere overheden in een omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening. Om die reden wordt via dit besluit in artikel 14.2 van het Omgevingsbesluit een bepaling opgenomen die het bevoegd gezag verplicht om in een dergelijke situatie de informatie die nodig is voor het samenstellen van het elektronisch formulier aan te leveren bij de beheerder van de landelijke voorziening. Bij ministeriële regeling kan op grond van artikel 20.28 van de wet een standaard worden voorgeschreven voor de wijze waarop de vragen en helpteksten voor het elektronisch formulier moeten worden aangeleverd. Deze standaard maakt het mogelijk dat het digitale loket van de landelijke voorziening op termijn bij elke combinatie van activiteiten en locatie die gegevens en bescheiden vraagt die nodig zijn voor het indienen van een bericht.

Berichten kunnen worden ingediend via de landelijke voorziening, al dan niet met gebruikmaking van systemen en applicaties van derden die naar die voorziening toegeleiden. In enkele bijzondere

gevallen blijft het mogelijk om informatie ook via andere kanalen dan de landelijke voorziening door te geven aan het bevoegd gezag. Dat zal bijvoorbeeld zo zijn voor het informeren van het bevoegde gezag over een ongewoon voorval zoals voorgeschreven in afdeling 2.7 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor het elektronisch informeren over een ongewoon voorval zullen voorlopig de bestaande communicatievoorzieningen van de omgevingsdiensten en gemeenten gebruikt kunnen worden. Maar bijvoorbeeld ook als sprake is van bestanden die te groot zijn voor indiening via de landelijke voorziening of als sprake is van staatsgeheime informatie.

In het Omgevingsbesluit blijft de bepaling uit het Besluit omgevingsrecht gehandhaafd dat ook op papier een vergunningaanvraag of een melding kan worden ingediend of gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag kunnen worden verstrekt. Dat geldt ook voor de verplichting voor bedrijven om een aanvraag digitaal in te dienen, die al was opgenomen in het Besluit omgevingsrecht en het Waterbesluit. Deze bepaling is nog niet in werking getreden. Ook bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het gebruik van de elektronische weg ook voor bedrijven nog niet meteen verplicht worden gesteld. Het gebruik zal eerst verder worden gestimuleerd.

Interactieve formulieren

In het digitale loket van de landelijke voorziening, zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van interactieve formulieren. In dit formulier zullen zoveel mogelijk gegevens, die met name uit de basisregistraties, al bekend zijn bij de overheid, vooraf worden ingevuld. Met interactieve formulieren wordt alleen die informatie gevraagd, die nodig is voor het behandelen van het bericht. Dit gebeurt zoveel mogelijk met gesloten vragen of meerkeuzevragen. Bij inwerkingtreding zullen interactieve formulieren in ieder geval beschikbaar zijn voor de topactiviteiten. Dat zijn de aanvragen en meldingen die het meest worden ingediend via de huidige voorzieningen Omgevingsloket Online en de Activiteiten Internet Module. Daarnaast zal via het interactieve formulier daar waar nodig gevraagd worden om bijlagen bij te voegen, zoals bouwtekeningen bij de aanvraag voor het oprichten van een bouwwerk. Op die manier kan het bevoegd gezag zorgen dat de initiatiefnemer alle informatie die nodig is voor het beoordelen van het bericht aanlevert via de landelijk voorziening.

Bij de doorontwikkeling van het DSO zal gekeken worden naar handige koppelingen tussen de verschillende gebruikerstoepassingen van de landelijke voorziening. Zo kan vanuit de functionaliteit vergunningcheck op termijn doorgegaan worden naar het elektronisch formulier voor het indienen van een bericht.

[PM[101] In het najaar van 2018 zal worden bezien hoe de vaststelling van het interactieve formulier moet worden vormgegeven. Een vastgesteld formulier helpt een initiatiefnemer bij het indienen van een bericht, doordat het invullen van het formulier en het toevoegen van de gevraagde bijlagen helpt om te voldaan aan de aanvraagvereisten. De vraag is hoe het interactieve formulier moet worden vastgesteld, omdat het voor een specifieke activiteit op een specifieke plek vragen vanuit meerdere bevoegd gezagen zou kunnen bevatten. De eerste gedachten gaan nu uit naar het vaststellen van pakketjes met elementen uit het formulier door het bevoegd gezag dat een vergunning-, meldings- of informatieverplichting voorschrijft of om een ander bericht vraagt. Daarnaast zal in het najaar van 2018 worden bezien hoe een formulier voor het op papier indienen van een bericht kan worden gegenereerd.]

[PM[102] Samenwerken

In het Omgevingsloket Online (Olo) kunnen bevoegde gezagen samenwerken aan de behandeling van een vergunningaanvraag of melding. Ook binnen de landelijke voorziening van het DSO zal een

[101] Dit onderwerp wordt nog verder uitgewerkt tijdens de consultatie.
[102] Dit onderwerp wordt nog verder uitgewerkt tijdens de consultatie.

dergelijke voorziening worden gerealiseerd. De Taskforce Complexiteitsreductie, die is ingesteld naar aanleiding van het advies van het bureau ICT-toetsing (BIT), heeft voorgesteld om “per 2021 via of door het DSO vijf basisfunctionaliteiten voor samenwerking aan te bieden en daarna verder uit te bouwen. Het gaat om: delen van informatie, autorisatie, afstemmen over het ketenproces, samenwerken aan resultaat en afstemmen over de besluitvorming. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze functionaliteiten uitsluitend gericht op het ondersteunen van samenwerken tussen bevoegd gezagen, dus nog niet op het ondersteunen van de samenwerking met en/of tussen initiatiefnemers.” In het bestuurlijk overleg van 8 maart is op basis van dit advies besloten om hier verder onderzoek naar te doen. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een door de VNG opgestelde business case. Deze business case is in september 2018 besproken in het interbestuurlijk overleg. De verwachting is dat in maart 2019 duidelijk wordt of en welke samenwerkfaciliteiten bij inwerkingtreding kunnen worden geboden en of en hoe deze faciliteiten daarna verder worden ontwikkeld. Dan zal ook gekeken worden naar de gevolgen van deze samenwerkfunctionaliteit voor de verwerking van persoonsgegevens door middel van het uitvoeren van een nieuwe gegevensbeschermingseffectbeoordeling (Privacy impact assessment, PIA). Als voor de samenwerkfaciliteiten aanvullende regelgeving nodig is, zal deze via een nadere wijziging van het Omgevingsbesluit in het stelsel worden opgenomen.]

5.9.4 De bescherming van persoons- en vertrouwelijke gegevens in de landelijke voorziening

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is beschreven, gelden voor de verwerking van persoonsgegevens in het DSO inclusief de landelijke voorziening de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Op grond van de AVG mogen persoonsgegevens worden verwerkt als dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of als dit noodzakelijk is voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verantwoordelijke is opgedragen. In onderstaande paragraaf wordt gemotiveerd waarom hier in de landelijke voorziening sprake van is. In het Invoeringsbesluit zijn in het kader van de bescherming van persoonsgegevens onder andere artikelen opgenomen over de verwerking van persoonsgegevens, inclusief het doel van deze gegevensverwerking en de aanwijzing van de verwerkings-verantwoordelijke.

Welke persoons- en vertrouwelijke gegevens worden verwerkt door de landelijke voorziening?

Elk bericht dat via de landelijke voorziening aan het bevoegd gezag wordt verzonden bevat persoonsgegevens. In ieder geval de contactgegevens van de initiatiefnemer en in sommige gevallen ook die van zijn gemachtigde of andere betrokkenen. Het bevoegd gezag heeft deze informatie nodig voor een goede communicatie met de initiatiefnemer en eventueel zijn gemachtigde. Omdat de aanvragen, meldingen, gegevens en bescheiden betrekking hebben op een activiteit in de leefomgeving en niet op een persoon, bevatten deze berichten vaak weinig andere persoonsgegevens. Bij het inloggen in de landelijke voorziening door een natuurlijk persoon, wordt het burgerservicenummer (BSN) van de initiatiefnemer en eventueel zijn gemachtigde verwerkt, zodat het bevoegd gezag de identiteit van de indiener kan controleren. Bij het inloggen door een niet-natuurlijk persoon, wordt een identificatienummer van de organisatie, zoals het Kamer van Koophandel-nummer of het Rechtspersonen Samenwerkingsverbanden Informatie Nummer verwerkt, zodat het bevoegd gezag het bestaan van de niet-natuurlijk persoon kan controleren.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in het advies bij de Invoeringswet Omgevingswet van 2 mei 2017 aangegeven dat ten aanzien van de verwerking van het BSN door de minister, als beheerder van de landelijke voorziening, niet evident is in het kader van welke publiekrechtelijke taak deze verwerking plaatsvindt. De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om dit te verduidelijken. De beheerder van de landelijke voorziening verwerkt het BSN in het kader van de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening. Deze publiekrechtelijke taak is vastgelegd in artikel 20.21, tweede lid, van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

Onderdeel van de werking van de landelijke voorziening is dat de berichten van initiatiefnemers via de integrale landelijke voorziening worden verstrekt aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag verwerkt in het kader van de uitvoering van de eigen taken het BSN, omdat het de aanvraag in behandeling neemt om op die aanvraag een beslissing te nemen. Voor de verwerking van het BSN moet worden voorzien in een expliciete wettelijke grondslag. In zo'n grondslag is al voorzien door artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Overheidsorganen kunnen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruik maken van het BSN. In dit besluit is opgenomen dat het BSN daartoe behoort in het geval dat wordt ingelogd in de landelijke voorziening met het oog op het doen van aanvragen en meldingen.

Naast de persoonsgegevens die nodig zijn voor de identificatie van de initiatiefnemer kunnen in enkele gevallen diploma's of erkenningen van de vakbekwaamheid van degenen die de activiteit uitvoeren gevraagd worden, zodat het bevoegd gezag weet dat de uitvoering van activiteiten in deskundige handen is. Verder kunnen gegevens worden gevraagd over hoe de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de activiteiten is belegd bij de initiatiefnemer. Zo moet bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen de initiatiefnemer de namen invullen van degenen die verantwoordelijk zijn voor de activiteiten met de genetisch gemodificeerde organismen en voor de controle van de veiligheid daarvan. Ook kunnen financiële gegevens worden gevraagd. Zo kan bijvoorbeeld bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit worden gevraagd om een financiële zekerheidstelling. De bijlagen bij het bericht kunnen de namen bevatten van degenen die onderzoeken, tekeningen of berekeningen hebben opgesteld of gecontroleerd.

De verwerking van persoonsgegevens in de landelijke voorziening is beperkt tot alleen die gegevens die essentieel zijn om de landelijke voorziening in stand en betrouwbaar te kunnen houden, te beveiligen en te laten functioneren als digitaal loket voor berichten op grond van de Omgevingswet.

Naast persoonsgegevens kan bij het indienen van een bericht ook informatie worden verwerkt waarop intellectueel eigendom rust, zoals gegevens en bescheiden onderzoeken, tekeningen en rapporten. De ingezonden onderzoeken, tekeningen en rapporten zijn noodzakelijk om de gevolgen van activiteiten te kunnen beoordelen.

Ook kan het bij bepaalde aanvragen of meldingen nodig zijn bepaalde bedrijfs- en fabricagegegevens mee te sturen die nodig zijn voor het beoordelen van het bericht. Dan gaat het bijvoorbeeld om informatie over grondstoffen en tekeningen van installaties. Deze informatie kan bedrijfsgevoelig zijn, maar deze gegevens kunnen noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de veiligheidsrisico's van activiteiten. Daarnaast kunnen via de landelijke voorziening gegevens worden ingediend die nodig zijn voor het beoordelen van de gevolgen van activiteiten voor flora en fauna. Dergelijke informatie kan echter ook misbruikt worden voor terrorisme, sabotage of andere illegale activiteiten en vereist daarom een goede gegevensbeveiliging.

Om te voldoen aan de beginselen van minimale gegevensverwerking en opslag worden via dit besluit in de artikelen 14.9 tot en met 14.11 van het Omgevingsbesluit bewaartermijnen voor de verschillende gegevens vastgelegd. Deze bewaartermijnen worden in de artikelsgewijze toelichting onderbouwd en gekoppeld aan het doel van de verwerking. Hiermee is gewaarborgd dat gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is.

Aanwijzing verwerkingsverantwoordelijke

Voor de verwerking van persoonsgegevens in de landelijke voorziening moet op grond van artikel 20.25 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet de verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4 van de AVG worden aangewezen. Op deze verantwoordelijke rusten de verplichtingen op grond van de AVG, waaronder de technische beveiliging van het systeem en het

naleven van de rechten van betrokkenen, zoals het recht op inzage en het recht op rectificatie en aanvulling van persoonsgegevens.

De beheerder van de landelijke voorziening wordt aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke voor alle processen in de landelijke voorziening, dat wil zeggen vanaf het moment van het aanmaken van een aanvraag of melding die wordt ingediend of gedaan via de landelijke voorziening tot het moment dat het bevoegd gezag een ingediende aanvraag of melding ophaalt uit de landelijke voorziening. De beheerder kan via de gebruiksvoorwaarden eisen stellen aan de wijze waarop het bevoegd gezag omgaat met de informatie in de landelijke voorziening. De grens van de verantwoordelijkheid wordt op deze manier gelegd bij een systeemgrens tussen de landelijke voorziening en de eigen behandelsystemen van bevoegde overheden.

Het bevoegd gezag is verwerkingsverantwoordelijke bij de behandeling van het bericht in het eigen behandelsysteem. De verantwoordelijkheid gaat over op het ogenblik dat het bevoegd gezag het bericht inclusief eventuele bijlagen uit landelijke voorziening overzet naar het eigen behandelsysteem. Immers, vanaf dat ogenblik bepaalt het bevoegd gezag de middelen voor de verwerking van de persoonsgegevens.

Op grond van de AVG moet de verwerking van persoonsgegevens transparant zijn. Aan deze verplichting wordt voldaan door een privacyverklaring op de website van de landelijke voorziening te plaatsen, waarin onder andere staat wie de verantwoordelijke is voor de verwerking van persoonsgegevens en met welk doel de persoonsgegevens worden verwerkt. Op die manier weten betrokkenen tot wie zij zich moeten richten voor de bescherming van hun rechten en vragen over of verzoeken om onder andere inzage in of rectificatie van persoonsgegevens.

Doelen van de verwerking van persoonsgegevens

De beheerder van de landelijke voorziening verwerkt persoonsgegevens ten behoeve van een adequate werking en beveiliging van de voorziening en voor het verlenen van toegang tot de voorziening. Ook verwerkt de beheerder persoonsgegevens ten behoeve van het doorgeleiden van berichten van de initiatiefnemer naar het bevoegd gezag. De verwerking van persoonsgegevens voor al deze doelen is gegrond op artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG, in samenhang met de grondslagen in afdeling 20.5 van de Omgevingswet en de artikelen 14.8 tot en met 14.11 van het Omgevingsbesluit. Deze nationale regels vormen de lidstaatrechtelijke grondslag die artikel 6, derde lid, AVG vereist.

Het bevoegd gezag verwerkt persoonsgegevens ten behoeve van het afhandelen van berichten die zijn doorgeleid via de landelijke voorziening. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het afhandelen van een vergunningaanvraag of het beoordelen van gegevens en bescheiden die op grond van een informatieverplichting uit de Omgevingswet door een initiatiefnemer bij het bevoegd gezag moeten worden aangeleverd. Welke gegevens noodzakelijk zijn voor deze verwerkingen volgt uit de aanvraagvereisten, die zijn opgenomen in de ministeriële regeling en besluiten onder de Omgevingswet, zoals de waterschapsverordening, de provinciale verordening en/of het omgevingsplan.

Verantwoordelijkheid initiatiefnemer en bevoegd gezag

Dat er niet meer persoonsgegevens in de landelijke voorziening worden verwerkt dan noodzakelijk is voor een goede werking van het systeem is ook een eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer en het bevoegd gezag.

De beheerder van de landelijke voorziening draagt zorg voor de inrichting, werking, instandhouding en beveiliging van de landelijke voorziening op basis van interbestuurlijke financiering en kaderstelling. De beheerder geleidt via de landelijke voorzieningen berichten door waarin persoonsgegevens zijn opgenomen van de initiatiefnemer en zijn eventuele gemachtigde door naar het bevoegd gezag. De beheerder stelt de landelijke voorziening ter beschikking aan de

initiatiefnemer voor het indienen van berichten en aan het bevoegd gezag voor het ophalen van die aanvragen en meldingen. Het bevoegd gezag bepaalt welke gegevens via de landelijke voorziening moeten worden ingediend.

Initiatiefnemers of hun eventuele gemachtigden zijn op grond van de AVG verplicht om niet onnodig persoonsgegevens van derden te verstrekken bij het opstellen van een bericht. Zo moet een initiatiefnemer bij een beschrijving van de participatie door de omwonenden bijvoorbeeld namen of aanduidingen van personen die hebben deelgenomen aan die participatie weglaten. Ook moet de initiatiefnemer conceptaanvragen met persoonsgegevens uit de landelijke voorziening verwijderen voor projecten waarvan hij afziet of die voor langere tijd worden uitgesteld. Niet ingediende berichten worden een jaar na de laatste mutatie verwijderd door de beheerder van de landelijke voorziening.

De initiatiefnemer of zijn eventuele gemachtigde is daarnaast verantwoordelijk voor het in zijn bericht zorgvuldig markeren welke gegevens op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur door het bevoegd gezag vertrouwelijk behandeld moeten worden, bijvoorbeeld bedrijfsgevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens.

De landelijke voorziening biedt de initiatiefnemer de mogelijkheid om iemand te machtigen om namens hem een aanvraag in te dienen of een melding te doen. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een opdrachtgever zijn aannemer of architect machtigt om namens hem een omgevingsvergunning aan te vragen. Een aannemer kan bijvoorbeeld ook de andere deelnemers aan de aannemerscombinatie autoriseren een aanvraag in te zien. De initiatiefnemer moet nagaan of hij de juiste personen heeft gemachtigd of geautoriseerd om zijn conceptaanvraag in te zien.

Andere overheden kunnen in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening indieningsvereisten opnemen. Daarbij moet rekening gehouden worden met de in de AVG neergelegde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het bevoegd gezag mag dus niet om meer gegevens vragen dan strikt noodzakelijk is voor de behandeling van het bericht.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van (vragen voor) het digitaal formulier en voor duidelijke helpteksten bij dit formulier. Via het opstellen van het formulier en de helpteksten moet een bevoegd gezag zo veel mogelijk voorkomen dat initiatiefnemers bijlagen toevoegen die bijzondere categorieën van persoonsgegevens (zoals bijvoorbeeld medische informatie) bevatten. Bij de aanvraag van een mantelzorgwoning moet de initiatiefnemer bijvoorbeeld niet in de veronderstelling worden gelaten dat hij medische gegevens moet insturen, die de gemeente helemaal niet in haar afweging betrekt. Wanneer een bericht via de landelijke voorziening kan worden ingediend zal het vrijwel nooit nodig zijn om bijzondere persoonsgegevens toe te voegen. Mocht het voor de beoordeling van een bericht toch noodzakelijk zijn om bijzondere persoonsgegevens te overleggen, dan zal hiervoor door het bevoegd gezag een andere voorziening moeten worden aangeboden, omdat het beveiligingsniveau van de landelijke voorziening hiervoor niet geschikt is.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het onmiddellijk overzetten van een bericht in haar eigen behandelsysteem, zodra het een signaal van de landelijke voorziening heeft ontvangen dat er een bericht is ingediend.

Het bevoegd gezag moet onmiddellijk na het ophalen van het bericht en de eventuele bijlagen de gegevens wissen uit de landelijke voorziening. Dubbele opslag van de inhoud van berichten, én in het behandelsysteem van het bevoegd gezag én in de landelijke voorziening, is in strijd met de beginselen van minimale gegevensverwerking en opslagbeperking van de AVG. De enige reden dat het bevoegd gezag het bericht niet wist is als het bericht is geadresseerd aan het verkeerde bestuursorgaan en het bevoegd gezag het signaal van het ingediende bericht doorstuurt aan het ter zake bevoegde bestuursorgaan, die het bericht vervolgens uit de landelijke voorziening kan

ophalen. Als een bevoegd gezag de gegevens niet wist in de landelijke voorziening, zal de beheerder 3 maanden na indiending de gegevens uit de landelijke voorziening wissen.

Het bevoegd gezag bepaalt zelf wie toegang krijgt tot de persoonsgegevens binnen de grenzen van de AVG voor het afdoen van een aanvraag of melding in het eigen behandelsysteem. Het verstrekken van persoonsgegevens mag alleen als dat verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld en moet gebaseerd zijn op een van de gronden uit artikel 6 van de AVG.

[PM[103] Tijdens de consultatieperiode zal worden bekeken hoe de grondslag van artikel 20.23 jo. 20.26 lid 2 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, die ervoor moet zorgen dat bij de ter inzagelegging en publicatie van besluiten eventuele vertrouwelijke informatie uit de stukken niet wordt geopenbaard, in dit besluit wordt uitgewerkt. Daarbij is de gedachte dat dit deels kan worden ingevuld door het formuleren van aanvraagvereisten, waaraan de initiatiefnemer moet voldoen. Het bevoegd gezag houdt daarnaast ook een verantwoordelijkheid om bij ter inzagelegging en publicatie de stukken hierop te controleren. De grondslag ziet ook op het ontsluiten van informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren. Omdat voor de ontsluiting van deze informatie gebruik wordt gemaakt van al eerder openbaar gemaakte informatie, hoeft hiervoor in dit besluit de grondslag niet te worden uitgewerkt.]

Niveau van beveiliging

De beheerder van de landelijke voorziening moet zorgen dat de geboden gegevensbescherming past bij de gegevens die de landelijke voorziening passeren. In de paragraaf “Welke gegevens worden bij het indienen van een bericht verwerkt door de landelijke voorziening?”, is aangegeven welke gegevens dit zijn. Het blijkt dat in het grootste deel van de berichten geen bijzondere gegevens worden verwerkt. Daarom wordt gekozen voor het niveau van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR). Het is niet wenselijk om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard via de landelijke voorziening te verwerken. In uitzonderlijke gevallen kan het voorkomen dat informatie nodig is voor de beoordeling van een aanvraag of melding, die niet past bij dit beveiligingsniveau. Bijvoorbeeld als een bevoegd gezag voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld de bouw van een speelautomatenhal of horecabedrijf vraagt een Bibob-vragenformulier in te vullen. Of als voor het beoordelen van een specifieke vergunningaanvraag bijzondere categorieën van gegevens (bijvoorbeeld medische gegevens) nodig zijn. Het bevoegd gezag zal voor het indienen van dergelijke informatie een andere oplossing moeten vinden. De kosten om alle communicatie via het DSO-loket te laten voldoen aan een hoger beveiligingsniveau dan de BIR wegen niet op tegen het kleine aantal aanvragen waarvoor dit nodig is. Daarnaast heeft een hoger beveiligingsniveau consequenties voor de gebruiksvriendelijkheid van de landelijke voorziening en niet kan worden ingelogd met een component van de generieke digitale infrastructuur, zoals bijvoorbeeld DigiD of eHerkenning, zonder meertrapsauthenticatie.

Privacy Impact Assessment

Voor de totstandkoming van de regels over persoonsgegevens en de functionele ontwikkeling van het DSO wordt regelmatig een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (Privacy impact assessment, PIA) uitgevoerd, in overeenstemming met de AVG. Met een PIA wordt de noodzaak van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens onderzocht en worden op gestructureerde wijze de gevolgen en risico’s van het DSO in kaart gebracht.

In overeenstemming met de AVG is bij het ontwerp van het DSO en de totstandkoming van dit besluit rekening gehouden met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarop is ook getoetst in de Privacy Impact Assessment, die tussen juli en september 2018 is uitgevoerd. Deze

[103] Dit onderwerp wordt nog verder uitgewerkt tijdens de consultatie.

PIA heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het besluit. Zo is ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens in de landelijke voorziening volledig te beleggen bij de beheerder van de landelijke voorziening. Verder zijn regels opgenomen over het verwerken van persoonsgegevens voor logging en auditing. Onder logging wordt verstaan: het vastleggen van technische gebeurtenissen. Dit vindt plaats om fouten te kunnen opsporen en herstellen in het operationeel beheer van de landelijke voorziening. Auditing is het vastleggen van functionele gebeurtenissen en mutaties van gegevens, tot personen herleidbaar (wie heeft wat gedaan), bijvoorbeeld ten behoeve van onderzoek naar fraude. De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) verplicht tot het bewaren van gegevens voor logging en auditing. Om die reden zijn in dit besluit de doeleinden van logging en auditing en de te hanteren bewaartermijnen opgenomen.

Naar aanleiding van de PIA is ook de noodzaak van het gebruik van het BSN nogmaals tegen het licht gehouden. Besloten is de landelijke voorziening zo in te richten dat inloggen via DigiD pas een vereiste is bij het opstellen of indienen van een aanvraag of melding. Onrechtmatige verwerking van het BSN wordt hiermee voorkomen.

Het DSO is een open stelsel. Dat betekent dat het DSO de mogelijkheid biedt voor marktpartijen om toepassingen te ontwikkelen waarmee het mogelijk is om berichten in te dienen. Bij het indienen van een bericht is identificatie van de indiener noodzakelijk. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de ontwikkelaar te laten optreden als gemachtigde of de ontwikkelaar het BSN te laten verwerken en daartoe een wettelijke grondslag op te nemen. De gedachtenvorming over en ontwikkeling van het open stelsel is nog niet zover dat over dit onderwerp een keuze kan worden gemaakt. Voorgesteld wordt de aanbeveling uit de PIA te betrekken bij de verdere uitwerking van het open stelsel. In dit besluit zal daarom niet geregeld worden dat het BSN bij inwerkingtreding door marktpartijen mag worden gebruikt. Als bij de uitwerking van het open stelsel aanpassing van de regelgeving nodig blijkt, zal worden bezien hoe dit juridisch geregeld kan worden.

Ook in de toekomst zullen periodiek PIA's worden uitgevoerd, omdat het DSO nog volop in ontwikkeling is en risico's kunnen veranderen als gevolg van het verder bouwen aan en wijzigingen in onderdelen van de gegevensverwerking, nieuwe ICT-ontwikkelingen of veranderingen in de organisatie of samenleving.

5.9.5 Overgang van bestaande voorzieningen naar het DSO

Bij de ontmanteling van de ICT-voorzieningen van het Omgevingsloket Online (Olo), de website Ruimtelijkeplannen.nl, de Activiteiten Internet Module (AIM) en de eventuele andere ICT-voorzieningen die opgaan in de landelijke voorziening van het DSO worden de aanwezige persoonsgegevens in bijvoorbeeld autorisatietabellen zorgvuldig gewist. Daarnaast gelden voor de bestaande voorzieningen de volgende specifieke afspraken.

Omgevingsloket Online

In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is overgangsrecht opgenomen over aanvragen in de landelijke voorziening Omgevingsloket Online, bedoeld in artikel 7.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In artikel 4.23 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat Omgevingsloket Online tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in stand blijft, om de via dit loket ingediende aanvragen te kunnen afhandelen. Ook is in artikel 4.3 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet bepaald dat op aanvragen voor vergunningen die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog het oude recht van toepassing is. De aanvrager en zijn gemachtigden zullen dus de aanvragen die onder het overgangsrecht vallen via Omgevingsloket Online.nl kunnen inzien en wijzigen. Dat is bijvoorbeeld het geval als een bevoegd gezag of de rechter heeft geoordeeld dat aanvullend onderzoek nodig is.

Via invoeringsbegeleiding zal worden gezorgd dat de overgang voor zowel gebruikers als het bevoegd gezag soepel verloopt. Zo zal in ieder geval vanaf zes maanden voor inwerkingtreding van

de Omgevingswet een waarschuwing in het Omgevingswet Online worden opgenomen over de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet. Aanvragen die kort voor de inwerkingtreding worden ingediend, maar waar een aanzienlijke doorlooptijd te verwachten is, worden zo goed als mogelijk van tevoren geïdentificeerd. Met de indieners kunnen afspraken worden gemaakt om te voorkomen dat kort voor de inwerkingtreding van de wet nog langlopende aanvragen worden ingediend waardoor onderdelen van Omgevingsloket Online nog lang in bedrijf moeten blijven.

Zoals in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is aangegeven, zal bij koninklijk besluit nader worden bepaald tot wanneer het Omgevingsloket Online in stand blijft om de onder het oude recht ingediende aanvragen af te handelen. Naar verwachting zal dit maximaal zes maanden na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn.

Ruimtelijkeplannen.nl

De raadpleegfunctionaliteit van de huidige voorziening Ruimtelijkeplannen.nl zal overgenomen worden door de landelijke voorziening van het DSO. Voor het bekendmaken en beschikbaar stellen van besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet gebruik gemaakt van de landelijke voorziening voor officiële publicaties.

In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is het overgangsrecht voor Ruimtelijkeplannen.nl geregeld. De ontsluiting van bestemmingplannen die onderdeel zijn van het omgevingsplan van rechtswege en andere ruimtelijke plannen die nu zijn opgenomen in Ruimtelijkeplannen.nl zal gebeuren via een overbruggingsfunctie. Via deze overbruggingsfunctie wordt de informatie uit deze plannen, zoals opgenomen op Ruimtelijkeplannen.nl, getoond in de landelijke voorziening. Beoogd is met de overbruggingsfunctie na inwerkingtreding een geïntegreerd beeld te geven van omgevingsplannen van rechtswege en nieuwe omgevingsplannen. Uitgangspunt is hierbij dat tot 1 januari 2021 het huidig ruimtelijkeplannen.nl de wettelijke voorziening op basis van de Wro blijft. Daarna neemt de landelijke voorziening van het DSO de huidige raadpleegfunctionaliteit van Ruimtelijkeplannen.nl over. Deze transitie zal stapsgewijs plaatsvinden:

- tot 1 januari 2021: bronhouders kunnen nieuwe ruimtelijke plannen op grond van de Wro aanleveren en brengen de planvoorraad op orde;
- 1 januari 2021: de Omgevingswet treedt in werking en de Wet ruimtelijke ordening wordt ingetrokken. Het is vanaf dit moment alleen nog mogelijk plannen aan te leveren aan Ruimtelijkeplannen.nl als deze de uitkomst zijn van een lopende procedure op grond van de Wro.
- 2025: het laatste mutatiemoment voor plannen die vóór 2021 in procedure zijn gegaan. Vanaf dit moment is het voor bronhouders niet langer mogelijk wijzingen in ruimtelijke plannen aan te brengen. Beoogd is vanaf dit moment de transitie van Ruimtelijkeplannen.nl af te ronden;
- Op een bij Koninklijk Besluit te bepalen datum, vermoedelijk 1 januari 2029: alle bestemmingsplannen moeten zijn vervangen door omgevingsplannen waarmee de transitie van ruimtelijkeplannen.nl is afgerond.

Omdat de transitie van Ruimtelijkeplannen.nl zich over een lange periode zal uitstrekken is structureel beheer randvoorwaardelijk. Dit wordt duurzaam vormgegeven onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en wordt belegd bij het Kadaster.

Door deze stapsgewijze overgang blijven de consequenties voor de informatiepositie van burgers en bedrijven beperkt. Via de landelijke voorziening van het DSO zal het gedurende de

overgangsfase mogelijk zijn om inzicht te krijgen in de samenhang van regels in het nieuw vastgestelde omgevingsplan én het omgevingsplan dat van rechtswege tot stand komt.[104]

Activiteiten Internet Module

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de Activiteiten Internet Module (AIM) uitgeschakeld. In deze module kan de gebruiker met een meldingencheck nagaan of hij een melding moet doen op grond van het Activiteitenbesluit. Ook kan met de Activiteiten Internet Module die melding worden gedaan. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn beide functionaliteiten opgenomen in de loketfunctie van de landelijke voorziening. Met de Activiteiten Internet Module kunnen dan geen meldingen meer worden gedaan.

Overbruggingsfunctie

Het Kadaster krijgt volgens dit besluit de taak om de in Ruimtelijkeplannen.nl opgenomen plannen beschikbaar te stellen voor ontsluiting via de landelijke voorziening, in zodanige vorm dat de inhoud ervan begrijpelijk en in combinatie met de nieuwe besluiten raadpleegbaar is; de zogenoemde ‘overbruggingsfunctie’. Zeker zolang gemeenten voor hun grondgebied nog geen omgevingsplan op grond van de Omgevingswet hebben vastgesteld en het planologische regime dus in belangrijke mate wordt bepaald door bestaande bestemmingsplannen op grond van de Wro, is het van belang dat met deze combinatie van ‘oud’ en ‘nieuw’ inzicht kan worden geboden in de op een bepaalde locatie geldende regels.

5.9.6 Wijzigingen

- Er komt één landelijke voorziening die voorziet in het elektronisch ontsluiten van de informatie en het elektronisch kunnen indienen van een aanvraag, het doen van een melding, het verstrekken van gegevens en bescheiden.
- Na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden omgevingsplannen, projectbesluiten, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen, de Omgevingsregeling en omgevingsvisies en informatie daaruit via de landelijke voorziening getoond, inclusief hun status.
- Elk bevoegd gezag kan in de landelijke voorziening toepasbare regels ter beschikking stellen op basis van de direct werkende regels uit de eigen besluiten en rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet.
- De huidige afzonderlijke regelingen van Ruimtelijkeplannen.nl en Omgevingsloket Online worden vervangen door één integrale regeling van het DSO.
- Via dit besluit worden eisen gesteld aan de gegevensverwerking in de landelijke voorziening van het DSO.

5.9.7 Effecten

- De landelijke voorziening maakt de regels die op een bepaalde plek gelden inzichtelijker. Ook wordt inzichtelijker welke vergunningplichten gelden en/of welke meldingen moeten worden gedaan als een initiatiefnemer een bepaalde activiteit wil ontplooien. De informatie in de landelijke voorziening zal stapsgewijs worden ontwikkeld, te beginnen met een basisniveau bij inwerkingtreding.
- Door het gebruik van de standaard voor toepasbare regels wordt het mogelijk om vragenbomen en interactieve formulieren op te stellen, die rekening houden met de relevante

[104] Zie voor een verdere toelichting over het van rechtswege totstandkomen van het omgevingsplan paragraaf 7.3 van deze toelichting.

regels van verschillende overheden. Dit vergroot het gebruiksgemak voor de initiatiefnemer voor het indienen van een aanvraag of het nagaan welke regels er gelden.
- Door het bieden van één loket zullen naar verwachting de administratieve lasten voor de initiatiefnemer verminderen.
- Door gebruik van interactieve formulieren hoeft de initiatiefnemer alleen die informatie te verstrekken die niet al bekend is bij de overheid, zoals bijvoorbeeld gegevens uit de basisregistraties. Dit voorkomt onnodige lasten.

6 Hoofdlijnen van het overgangsrecht

6.1 Inleiding

Het Invoerings*besluit* Omgevingswet (dit besluit) voorziet in overgangsrecht in verband met de in dit besluit te wijzigen en in te trekken besluiten en in overgangsrecht voor de Omgevingswet, voor zover dat niet al in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is opgenomen. Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevings*wet* voorziet onder meer in het overgangsrecht voor de Omgevingswet en vult in hoofdstuk 1 de Omgevingswet aan.

Daarnaast voorziet dit besluit in een beperkt aantal aanvullingen van het overgangsrecht in AMvB's van de wet. Deze staan niet in hoofdstuk 8 van dit besluit, maar in de hoofdstukken 1 tot en met 4. In dit hoofdstuk wordt alleen het overgangsrecht beschreven, zoals dit in hoofdstuk 8 van het Invoeringsbesluit is opgenomen.

Verder voorziet dit besluit in recht voor de overgangsfase, de zogeheten bruidsschat: een set regels over onderwerpen die onder de Omgevingswet overgaan van het Rijk naar decentrale overheden. De regels van de bruidsschat worden ingevoegd in de regelgeving van gemeenten en waterschappen. Met de bruidsschat wordt een rechtsvacuüm voorkomen en krijgen gemeenten en waterschappen de tijd zelf een afweging te maken over deze onderwerpen (zie meer hierover in hoofdstuk 7 van deze toelichting). Aan het slot van dit hoofdstuk wordt nog de verhouding beschreven tussen het reguliere overgangsrecht en die bruidsschat.

Het Invoeringsbesluit Omgevingswet regelt niet het overgangsrecht voor de aanvullingen van de Omgevingswet door de vier aanvullingswetten en –besluiten; die wetten en besluiten zullen elk voorzien in eigen overgangsrechtelijke bepalingen.

6.2 Uitgangspunten overgangsrecht

Het overgangsrecht regelt de overgang van de 'oude' wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Het maakt voor burgers, bedrijven en bestuursorganen duidelijk wat de status is van onder het – dan – oude recht genomen besluiten als de wet en de vier AMvB's in werking treden. Zonder overgangsrecht zouden vragen kunnen rijzen over de rechtsgeldigheid van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of gedane meldingen. Ook regelt het overgangsrecht hoe procedures die onder het oude recht zijn gestart moeten worden afgehandeld, nadat de wet en de vier AMvB's in werking zijn getreden. Dit overgangsrecht krijgt voor het grootste deel zijn beslag in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en voor een kleiner deel in dit besluit.

Het overgangsrecht kent twee soorten regels. Ten eerste omvat het regels die alleen werken op het 'omklapmoment', het moment dat de oude wetten en besluiten vervallen en de wet en de vier AMvB's in werking treden. Een voorbeeld is de regel dat meldingen die onder het oude recht zijn gedaan, gelden als meldingen voor een activiteit op grond van de Omgevingswet. Dit type regels is op het moment van inwerkingtreding van de wet en de vier AMvB's onmiddellijk uitgewerkt. Ten tweede omvat het regels voor de overgangsfase die intreedt nadat de wet en de vier AMvB's in werking zijn getreden. Deze blijven nog geruime tijd van belang. Een voorbeeld is de regel dat lopende procedures nog volgens het oude recht worden afgewikkeld.

Bij het ontwerpen van het overgangsrecht voor dit besluit heeft de regering dezelfde zes uitgangspunten gehanteerd als bij het overgangsrecht in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet:

1°. Politiek-bestuurlijk draagvlak
Een belangrijk uitgangspunt is politiek-bestuurlijk draagvlak. De voorstellen voor het overgangsrecht zijn daarom in samenwerking met andere overheden voorbereid en uitgewerkt. Voorafgaand aan de consultatiefase zijn de concept-bepalingen al in informele overleggen

besproken met vertegenwoordigers van de gemeenten, waterschappen en provincies. Tijdens de consultatiefase worden onder meer het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven op de voorstellen. Daarnaast wordt door de internetconsultatie iedereen in de gelegenheid gesteld te reageren.

2°. Rechtszekerheid
Het overgangsrecht moet de rechtszekerheid borgen en voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke van de bestaande regels straks – na inwerkingtreding van de wet en de vier AMvB's – nog gelden. Enerzijds mag er geen rechtsvacuüm ontstaan tussen de huidige en de nieuwe regelgeving en anderzijds mogen er geen dubbelingen in rechtsregimes voorkomen. Dit uitgangspunt voorkomt dat bestaande rechten van burgers en bedrijven worden aangetast. Zo worden – om hun geldigheid te laten behouden – meldingen of kennisgevingen waarop een verbodsbepaling van toepassing is, van rechtswege aangemerkt als een melding van die activiteit onder de Omgevingswet. Daarnaast voorziet dit besluit in recht voor de overgangsfase, de zogeheten bruidsschat: een set regels over onderwerpen die onder de Omgevingswet overgaan van het Rijk naar decentrale overheden. Met de bruidsschat wordt een rechtsvacuüm voorkomen, wat de rechtszekerheid ten goede komt (zie meer hierover in hoofdstuk 7 van deze toelichting).

3°. Uitvoerbaarheid
Het overgangsrecht moet uitvoerbaar zijn voor bestuursorganen, burgers en bedrijven en ook voor de rechterlijke macht. Het mag niet tot onevenredig hoge bestuurslasten of veel juridische procedures leiden. Ook mag het geen onevenredige hoeveelheid administratieve lasten voor burgers en bedrijven opleveren.

4°. Eenvoudig
Het overgangsrecht mag niet onnodig complex of onduidelijk zijn. Het moet zo min mogelijk rechtsvragen oproepen voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en de rechterlijke macht.

5°. Uniform, tenzij
Het overgangsrecht is uniform ingericht, tenzij er goede redenen waren om te kiezen voor differentiatie per bestuursorgaan of per rechtsfiguur. Aspecten als complexiteit of omvang van een instrument kunnen aanleiding zijn voor differentiatie.

6°. Snelle invoering
Het overgangsrecht moet een snelle invoering van de wet bevorderen. Hiermee wordt bedoeld dat de nieuwe instrumenten zo snel als de uitvoeringspraktijk dat toestaat, daadwerkelijk gebruikt worden.

Deze zes uitgangspunten zijn niet altijd met elkaar te verenigen. Bij de keuze voor een bepaalde vorm van overgangsrecht worden de uitgangspunten daarom tegen elkaar afgewogen. Een voorbeeld van deze afweging is de hiervoor genoemde bruidsschat. Omdat gemeenten en waterschappen een set regels over onderwerpen die worden gedecentraliseerd bij de inwerkingtreding van de wet nog niet hebben kunnen opnemen in hun omgevingsplan of hun waterschapsverordening, wordt die set regels door het Rijk ingevoegd in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Gemeenten en waterschappen krijgen vervolgens na inwerkingtreding van de wet de tijd om deze regels aan te passen of te schrappen. Het belang van rechtszekerheid (uitgangspunt 2) prevaleert hier boven het belang van een snelle invoering (uitgangspunt 6).

6.3 Opbouw en indeling regels overgangsrecht

In hoofdstuk 8 van dit besluit is het overgangsrecht opgenomen dat – in aanvulling op het overgangsrecht in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet - nodig is voor de inwerkingtreding van de wet en de vier AMvB's.

In afdeling 8.1 is het overgangsrecht opgenomen voor enkele onderwerpen die in het huidige recht voornamelijk op het niveau van een AMvB zijn geregeld, zoals meldingen, kennisgevingen, gelijkwaardige maatregelen en maatwerkvoorschriften. Voor bundeling van het overgangsrecht

over deze onderwerpen is gekozen, omdat de overgangsbepalingen zien op rechtsfiguren uit verschillende AMvB's. Bundeling maakt afzonderlijk overgangsrecht per in te trekken besluit voor deze rechtsfiguren overbodig, bewerkstelligt eenheid in het overgangsrecht voor die rechtsfiguren en maakt het overgangsrecht beter toegankelijk.

Afdeling 8.2 bevat in aanvulling op afdeling 8.1 overgangsbepalingen voor de overgang van de in te trekken of te wijzigen besluiten naar de vier AMvB's van de wet, voor zover daar in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet al niet in wordt voorzien.

Afdeling 8.3 bevat overgangsrecht voor wettelijke bepalingen, waarvoor op grond van artikel 5.1, eerste lid, van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, overgangsbepalingen opgenomen mogen worden op het niveau van een AMvB.

Daarnaast is voor een groot aantal in te trekken AMvB's aan het slot van deze toelichting een transponeringstabel opgenomen. In de transponeringstabel is steeds op artikelniveau aangegeven waar de bepalingen uit zo'n besluit al dan niet terugkeren, hetzij in de Omgevingswet, hetzij in een of meer van de vier AMvB's, hetzij in de Omgevingsregeling. Als overgangsrecht nodig werd geacht, is ook kort aangegeven waar dat overgangsrecht dan is geregeld.

Het overgangsrecht in de afdelingen 8.1 tot en met 8.3 ziet vooral op het 'omklapmoment' van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. In overgangsrecht dat ook na dat omklapmoment nog geldt, is voorzien in de vier AMvB's, te weten het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.

6.4 Verhouding regulier overgangsrecht tot de bruidsschat

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding tussen enerzijds het regulier, *voorgestelde* overgangsrecht, zoals opgenomen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en hoofdstuk 8 van dit besluit, en anderzijds de rijksregels die worden opgenomen in de bruidsschat. Voor de verhouding tussen *bestaand* overgangsrecht en de bruidsschat wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van deze toelichting.

De verhouding tussen het regulier, voorgestelde overgangsrecht in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en dit besluit en de bruidsschat wordt geschetst aan de hand van drie concrete voorbeelden; het eerste voorbeeld gaat over een aanvraag om een omgevingsvergunning, het tweede voorbeeld gaat over een bestuurlijke sanctie en het laatste voorbeeld gaat over maatwerkvoorschriften.

Voorbeeld 1: overgangsrecht aanvraag omgevingsvergunning
Als in de week voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet en de vier AMvB's een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend, voor een activiteit die is opgenomen in de Waterwet of het Besluit omgevingsrecht, dan regelt afdeling 4.1 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet hiervoor het overgangsrecht. Dit overgangsrecht bestaat eruit dat de besluitvorming die vóór de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet voor de afhandeling van de aanvraag in gang is gezet en waarvan de besluitvorming – inclusief een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure tegen dat besluit – op die datum nog niet is afgerond, wordt afgewikkeld volgens het oude recht.

Dit overgangsrecht van afdeling 4.1 is ook van toepassing als de activiteit niet meer door het Rijk is aangewezen als vergunningplichtig, maar wordt gedecentraliseerd. Via de bruidsschat is de vergunningplicht bij inwerkingtreding aangewezen in de waterschapsverordenjng of het omgevingsplan. Ook dan geldt dat de aanvraag wordt afgewikkeld volgens het oude recht. De plaats waar de vergunningplicht dus terecht komt, kortweg in het Besluit activiteiten leefomgeving of in de bruidsschat, heeft dus geen invloed op de regeling van het overgangsrecht voor de aanvraag om een omgevingsvergunning.

Voorbeeld 2: overgangsrecht bestuurlijke sanctie
Als in de week voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet en de vier AMvB's een overtreding wordt begaan van een regel, die is opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarvoor een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd dan regelen de artikelen 4.21 en 4.22 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet hiervoor het overgangsrecht. Dit overgangsrecht bestaat eruit dat als voor de inwerkingtreding van afdeling 18.1 van de wet een overtreding heeft plaatsgevonden, een overtreding is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde en daarvoor een bestuurlijke sanctie is opgelegd, het oude recht op grond van de artikelen 4.21 en 4.22 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet op die bestuurlijke sanctie van toepassing blijft tot het tijdstip waarop de beschikking onherroepelijk is geworden, volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd. Op grond van artikel 4.21, onder 1, onderdeel 9°, van dat wetsvoorstel, geldt dit ook voor de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wet milieubeheer, waartoe ook het Activiteitenbesluit milieubeheer behoort. Met andere woorden de afwikkeling van de oplegging van een bestuurlijke sanctie op grond van een overtreding van een regel uit het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt afgehandeld onder het oude recht.

Dit overgangsrecht van de artikelen 4.21 en 4.22 is van toepassing ongeacht de vraag waar de regel uit het Activiteitenbesluit milieubeheer die overtreden wordt, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, terechtkomt: hetzij in het Besluit activiteiten leefomgeving, hetzij via dit besluit in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. De plaats waar de overtreden regel terecht komt, heeft dus geen invloed op de regeling van het overgangsrecht van de bestuurlijke sanctie.

Voorbeeld 3: overgangsrecht maatwerkvoorschrift
Als in de week voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet en de vier AMvB's een ontwerp van een besluit tot het stellen van een maatwerkvoorschrift ter inzage is gelegd voor een activiteit die is opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer, dan regelt artikel 8.1.5, eerste lid, onder a, en tweede lid, van dit ontwerpbesluit hiervoor het overgangsrecht. Dit overgangsrecht bestaat eruit dat de besluitvorming die vóór de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet voor de afhandeling van dat ontwerp in gang is gezet en waarvan de besluitvorming op die datum nog niet is afgerond, wordt afgewikkeld volgens het oude recht.

Dit overgangsrecht van artikel 8.1.5 is van toepassing ongeacht de vraag waar de regel uit het Activiteitenbesluit milieubeheer waarop het maatwerkvoorschrift wordt gebaseerd, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, terechtkomt: hetzij in het Besluit activiteiten leefomgeving, hetzij via dit besluit in het omgevingsplan. De plaats waar die regel terecht komt, heeft dus geen invloed op de regeling van het overgangsrecht van het besluit tot het stellen van een maatwerkvoorschrift.

Uit de beschrijving van bovenstaande situaties blijkt dat er in dit besluit geen aanvullend of andersoortig overgangsrecht nodig is om de verhouding tussen het reguliere overgangsrecht en de bruidsschat te reguleren. Dit neemt niet weg dat als na de inwerkingtreding van de wet, tijdens de overgangsfase, door een gemeente of een waterschap besloten wordt om de vergunningplicht of een bepaalde regel uit een omgevingsplan of waterschapsverordening te schrappen of te wijzigen, op dat moment opnieuw in overgangsrecht zal moeten worden voorzien door de gemeente of het waterschap zelf.

7 De bruidsschat

7.1 Inleiding

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (algemeen deel, paragraaf 5.2.5) zijn de verschillende mogelijkheden geschetst voor overgangsrecht voor rijksregels die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen. Er is gekozen voor de optie waarbij die regels van rechtswege worden ingevoegd in de decentrale regelgeving. Deze verzameling van regels wordt de bruidsschat genoemd. Deze vorm van overgangsrecht is vooral noodzakelijk om te voorkomen dat er een juridisch gat ontstaat voor onderwerpen of specifieke regels die tot het moment van inwerkingtreding landelijk geregeld werden, maar na inwerkingtreding gedecentraliseerd zijn, terwijl het Rijk niet van gemeenten en waterschappen verwacht om een omgevingsplan of waterschapsverordening (waar deze onderwerpen voortaan in geregeld worden) direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet vast te stellen.

Decentrale overheden kunnen de regels, die via de bruidsschat in hun omgevingsplan of waterschapsverordening zijn ingevoegd, op ieder gewenst moment vanaf inwerkingtreding aanpassen (rekening houdend met de instructieregels van het Rijk of de provincie). Gemeente en waterschap hebben immers naast de mogelijkheid om in het omgevingsplan en de waterschapsverordening regels voor het hele grondgebied te stellen, ook de mogelijkheid om regels direct op die locaties toe te spitsen. Daardoor wordt die regel niet alleen korter, maar ook duidelijker. Ook kan de gemeente of het waterschap, voor zover instructieregels daaraan niet in de weg staan, bepalen wanneer bepaalde regels geschrapt kunnen worden, omdat de specifieke zorgplicht in de bruidsschat volstaat. De voortzetting van de rijksregels in de vorm van een bruidsschat biedt zo de meeste ruimte voor decentrale overheden om de regels om te zetten op een wijze die past bij de concrete lokale situatie. En doordat de regels steeds in de decentrale regelgeving te vinden zijn, biedt dit ook de grootste duidelijkheid voor burgers en bedrijven.

Voorbeeld 1: de huidige geluidregels in het Activiteitenbesluit milieubeheer kunnen alleen in algemene bewoordingen rekening houden met de verschillende lokale situaties die zich kunnen voordoen. De gemeente kent deze lokale situatie en kan daardoor een regel ter beperking van geluidhinder direct aan een locatie koppelen en toespitsen op de onderdelen van de leefomgeving die bescherming behoeven en andere activiteiten die ook geluid produceren.
Voorbeeld 2: in het buitengebied is een afgelegen kleinschalige manege en er zijn geen geurgevoelige objecten in de omgeving. De gemeente kan besluiten om de bruidsschatregels met betrekking tot geur op deze locatie te schrappen en te volstaan met de specifieke zorgplicht.
Voorbeeld 3: voor het omgaan met regenwater kan de gemeente de bruidsschatregel over het lozen van huishoudelijk afvalwater in overleg met het waterschap gebiedsgericht of zelfs per locatie concreet uitwerken.

Dit besluit bevat een bruidsschat voor gemeenten en een voor waterschappen. Voor provincies is geen bruidsschat nodig, omdat de provincies (zoals afgesproken met het IPO) hun omgevingsverordeningen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen vaststellen. Zij kunnen daarbij dus gelijk voorzien in de gewenste opvolging van de rijksregels die vervallen over onderwerpen die onder de taken van de provincie vallen of die de provincie zich aantrekt. Dit is overigens een beperkte set regels; het gaat bijvoorbeeld om de specifieke regels die in de Activiteitenregeling milieubeheer zijn opgenomen over opslagtanks in grondwaterbeschermingsgebieden en om de aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen voor het veranderen van provinciale monumenten, die in de Regeling omgevingsrecht staan. Ook regels ter opvolging van de gedecentraliseerde Wet ammoniak en veehouderij (met daarin de bevoegdheid tot aanwijzing van voor verzuring gevoelige gebieden en beoordelingsregels voor vergunningen voor veehouderijen) kunnen, waar nodig, in de omgevingsverordening worden opgenomen.

7.2 Welke rijksregels vervallen?

Het grootste deel van de bruidsschat voor gemeenten bestaat allereerst uit algemene rijksregels over activiteiten die niet terugkeren in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving omdat vooral de locatie bepalend is welke regels voor deze activiteiten moeten gelden. Dit zijn bijvoorbeeld de algemene milieuregels over activiteiten zoals kleinschalige voedselbereiding, horeca, dierenpensions, dagrecreatie en supermarkten. Daarnaast bevat de bruidsschat regels over aspecten van activiteiten die beter lokaal kunnen worden geregeld, zoals de aansluiting van gebouwen op nutsvoorzieningen en regels over open erven en terreinen bij bouwwerken. Bij de algemene regels over milieuaspecten kan gedacht worden aan regels over immissie van geluid en geur van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer, maar ook aan regels over regenwater van daken en verhardingen, over grondwater bij ontwatering en over huishoudelijk afvalwater die in het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens staan.

De bruidsschat voor waterschappen bestaat voor het grootste gedeelte uit algemene rijksregels over lozingen op een oppervlaktewaterlichaam, die niet terugkeren in het Besluit activiteiten leefomgeving. Naast de al genoemde lozingen van huishoudelijk afvalwater, afstromend regenwater en grondwater betreft dit bijvoorbeeld ook de regels over lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels en lozingen die optreden bij het reinigen of conserveren van bouwwerken in de nabijheid van een oppervlaktewaterlichaam.

Er zijn echter ook andere regels dan algemene rijksregels over activiteiten waarvoor de bruidsschat het overgangsrecht vormt. Zo zijn onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen op rijksniveau geregeld, ook als de vergunningplicht op decentraal niveau is ingesteld. Deze aanvraagvereisten keren niet allemaal terug in de Omgevingsregeling. De aanvraagvereisten die gaan vervallen zijn daarom opgenomen in de bruidsschat. Ook keert een aantal vergunningplichten voor Wet milieubeheer-inrichtingen, die zijn opgenomen in artikel 2.2a of bijlage I bij het Besluit omgevingsrecht, niet terug in het Besluit activiteiten leefomgeving. Voorbeeld is de vergunningplicht voor bepaalde gesloten bodemenergiesystemen. Deze vergunningplichten zijn geschrapt omdat deze vooral benut wordt voor ruimtelijke inpassingsvragen, wat bij uitstek een onderwerp is voor het omgevingsplan. Zo lang de gemeente deze afweging nog niet heeft gemaakt, voorziet de bruidsschat in het voortbestaan van deze vergunningplichten. Voor deze vergunningplichten worden in de bruidsschat ook de aanvraagvereisten bij de aanvraag van de vergunning en de beoordelingsregels voor de vergunning geregeld.

Verder wordt het deel van de in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht opgenomen vergunningplicht voor de bouwactiviteit, waar het de toets aan het bestemmingsplan (en andere ruimtelijke regels) betreft, op rijksniveau geschrapt. Deze wordt vervangen door een in de bruidsschat voor het omgevingsplan opgenomen vergunningplicht. Naast de in het omgevingsplan opgenomen regels voor bouwwerken, regelt de bruidsschat daarbij ook dat in het kader van het verlenen van een vergunning getoetst kan worden aan redelijke eisen van welstand. Gemeenten kunnen vervolgens zelf bepalen of zij de met de bruidsschat opgenomen vergunningplicht in het omgevingsplan verder terugbrengen. Op de ‘knip’’ van de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten is uitgebreid ingegaan in paragraaf 3.2.2 van deze toelichting.

Voor de waterschappen bevat de bruidsschat, naast algemene regels over lozingsactiviteiten, ook de meldingsplicht voor vergunningvrije grondwateronttrekkingen (nu nog geregeld in het Waterbesluit en de Waterregeling), de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten die niet door het Rijk zijn ingesteld (afkomstig uit de Waterwet) en de aanvraagvereisten voor dergelijke vergunningen (nu opgenomen in de Waterregeling).

Zoals uit deze voorbeelden blijkt, bevat de bruidsschat niet alleen regels van algemene maatregelen van bestuur die komen te vervallen. Ook regels die nu nog in wetten of ministeriële

regelingen zijn opgenomen, maken onderdeel uit van de bruidsschat in dit besluit. Hierdoor konden alle regels in samenhang worden beschouwd en in één integrale bruidsschat worden vormgegeven. Voor de onderwerpen die via de aanvullingssporen aan de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving worden toegevoegd, was dit helaas nog niet mogelijk. Het is nog niet precies duidelijk welke regels over die onderwerpen tot de bruidsschat zullen behoren, maar het zal in ieder geval enkele regels over bodembeheer betreffen die vanuit de huidige wetgeving niet worden overgenomen met het Aanvullingsbesluit bodem. De bruidsschat, zoals opgenomen in dit besluit, zal daarom zo nodig via de aanvullingsbesluiten worden aangevuld.

Onderstaande tabellen met de inhoudsopgave van de bruidsschat voor de gemeenten en de waterschappen geven een goed overzicht van de complete inhoud van de bruidsschat, die in dit besluit wordt opgenomen (dus exclusief de aanvullingsbesluiten).

Tabel 7.1 Inhoudsopgave van de bruidsschat voor gemeenten

Inhoudsopgave bruidsschat omgevingsplan
HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN: begripsbepalingen
HOOFDSTUK 2 ACTIVITEITEN
AFDELING 2.1 ALGEMEEN: algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunningen
AFDELING 2.2 ACTIVITEITEN MET BETREKKING TOT BOUWWERKEN, OPEN ERVEN EN TERREINEN
§ 2.2.1 Algemeen: maatwerkvoorschriften
§ 2.2.2 Algemene regels over het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden: onder andere specifieke zorgplicht
§ 2.2.3 Algemene regels over het bouwen en in stand houden van bouwwerken: onder andere aansluiting op nutsvoorzieningen
§ 2.2.4 Algemene regels over het gebruik van bouwwerken: onder andere specifieke zorgplicht
§ 2.2.5 Algemene regels over het in stand houden en gebruiken van open erven en terreinen: onder andere specifieke zorgplicht
§ 2.2.6 Cultureel erfgoed: uitzondering verrichten archeologisch onderzoek
§ 2.2.7 Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwwerken: aanwijzing vergunningplicht en vergunningvrije gevallen
AFDELING 2.3 MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN
§ 2.3.1 Algemene bepalingen: onder andere specifieke zorgplicht, maatwerkvoorschriften, algemene gegevens, ongewone voorvallen
§ 2.3.2 Energiebesparing: geldt alleen voor activiteiten die niet onder het Besluit activiteiten leefomgeving vallen
§ 2.3.3 Zwerfafval
§ 2.3.4 Geluidhinder
§ 2.3.5 Trillinghinder
§ 2.3.6 Geur
§ 2.3.6.1 Geur door het houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's die gehouden worden voor het berijden, in een dierenverblijf
§ 2.3.6.2 Geur door overige agrarische activiteiten
§ 2.3.6.3 Geur door het exploiteren van zuiveringtechnische werken
§ 2.3.7 Afvalwaterbeheer
§ 2.3.7.1 Lozen van grondwater
§ 2.3.7.2 Lozen van afvloeiend hemelwater
§ 2.3.7.3 Lozen van huishoudelijk afvalwater
§ 2.3.7.4 Lozen van koelwater
§ 2.3.7.5 Lozen bij werkzaamheden aan vaste objecten
§ 2.3.7.6 Lozen bij opslaan en overslaan van goederen
§ 2.3.7.7 Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen

Inhoudsopgave bruidsschat omgevingsplan
§ 2.3.7.8 Lozen bij calamiteitenoefeningen
§ 2.3.8 In werking hebben van een windturbine
§ 2.3.9 In werking hebben van een installatie voor het doorvoeren, bufferen of keren van rioolwater
§ 2.3.10 In werking hebben van een acculader
§ 2.3.11 Bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage
§ 2.3.12 Telen en kweken van gewassen
§ 2.3.13 Bereiden van voedingsmiddelen
§ 2.3.14 Traditioneel schieten
§ 2.3.15 Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht
§ 2.3.16 Recreatieve visvijvers
§ 2.3.17 Lozen bij maken van betonmortel
§ 2.3.18 Uitwassen van beton
§ 2.3.19 Ontwikkelen of afdrukken van fotografisch materiaal
§ 2.3.20 Wassen van motorvoertuigen
§ 2.3.21 Opslaan van vaste mest
§ 2.3.22 Opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen
§ 2.3.23 Het fokken, houden of trainen van vogels of zoogdieren
§ 2.3.24 Slachten van dieren, uitsnijden van vlees of vis of bewerken van dierlijke bijproducten
§ 2.3.25 Voedingsmiddelenindustrie
§ 2.3.26 Vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten: onder andere omgevingsvergunningen beperkte milieutoets
§ 2.3.27 Aanvraagvereisten milieubelastende activiteiten
§ 2.3.28 Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning milieubelastende activiteit
AFDELING 2.4 OVERIGE ACTIVITEITEN
§ 2.4.1 Aanvraagvereisten: diverse activiteiten die onder art. 2.1 en 2.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vallen
§ 2.4.2 Beoordelingsregels
§ 2.4.3 Voorschriften

Tabel 7.2 Inhoudsopgave van de bruidsschat voor de waterschappen

INHOUDSOPGAVE BRUIDSSCHAT WATERSCHAPSVERORDENING
HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN
§ 1.1 Begripsomschrijvingen
§ 1.2 Algemene bepalingen omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten: algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunningen en algemene beoordelingsregel
HOOFDSTUK 2 LOZINGSACTIVITEITEN OP EEN OPPERVLAKTEWATERLICHAAM OF EEN ZUIVERINGTECHNISCH WERK
§ 2.1 Algemeen: onder andere specifieke zorgplicht, maatwerkvoorschriften, algemene gegevens, ongewone voorvallen
§ 2.2 Lozen van grondwater
§ 2.3 Lozen van afvloeiend hemelwater
§ 2.4 Lozen van huishoudelijk afvalwater
§ 2.5 Lozen van koelwater
§ 2.6 Lozen bij werkzaamheden aan bouwwerken
§ 2.7 Lozen bij overslaan van inerte goederen
§ 2.8 Lozen bij overslaan van andere dan inerte goederen
§ 2.9 Lozen uit gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater

INHOUDSOPGAVE BRUIDSSCHAT WATERSCHAPSVERORDENING
§ 2.10 Lozen bij handelingen in een oppervlaktewaterlichaam
§ 2.11 11 Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen
§ 2.12 Lozen bij calamiteitenoefeningen
§ 2.13 Lozen bij agrarische activiteiten
§ 2.14 Lozen bij maken van betonmortel en uitwassen van beton
§ 2.15 Lozen bij voedselbereiding
§ 2.16 Lozen van spuiwater uit recreatieve visvijvers
§ 2.17 Gewasbeschermingsmiddelen bij sport- en recreatieterreinen
§ 2.18 Lozen vanaf vaartuigen
§ 2.19 Asverstrooiing
§ 2.20 Andere lozingen: vergunningplicht voor overige lozingen
HOOFDSTUK 3 WATERONTTREKKINGSACTIVITEITEN
§ 3.1 Onttrekken van grondwater en infiltreren van water: aanvraagvereisten, informatieplicht en meetverplichting
§ 3.2 Onttrekken van oppervlaktewater: aanvraagvereisten
HOOFDSTUK 4 BEPERKINGENGEBIEDACTIVITEITEN MET BETREKKING TOT EEN WATERSTAATSWERK
§ 4.1 Aanvraagvereisten omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteiten

7.3 Nieuw deel en tijdelijk deel

Paragraaf 4.2.1 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en hoofdstuk 22 van de Omgevingswet regelen dat elke gemeente bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt over een omgevingsplan. Dit omgevingsplan komt van rechtswege tot stand. Het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat, bestaat direct bij aanvang uit een tijdelijk deel en een nieuw deel. Het tijdelijk deel is beschreven in artikel 22.1 van de Omgevingswet en wordt gevormd door de bestaande planologische regels, zoals bestemmingsplannen, bepaalde regels uit de erfgoedverordening en de verordening over hemelwater en grondwater als bedoeld in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer.

Het tijdelijke deel van het omgevingsplan is, zoals de naam al aangeeft, tijdelijk van aard. In artikel 22.5 van de wet is bepaald dat dit tijdelijke deel tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip niet hoeft te voldoen aan het vereiste van artikel 4.2 van de wet (een evenwichtige toedeling van functies aan locaties). Uit artikel 22.5 van de wet vloeit de eis voort dat gemeenten vóór het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip de regels uit het tijdelijke deel overhevelen naar het nieuwe deel. Met onder meer de VNG is afgesproken dat de overgangsfase zal lopen tot 1 januari 2029. Het voornemen is om deze datum bij het genoemde koninklijk besluit vast te stellen.

De regels van de bruidsschat voor het omgevingsplan zouden zowel in het nieuwe deel als in het tijdelijke deel kunnen worden geplaatst. Op verzoek van de VNG worden alle regels van de gemeentelijke bruidsschat in het tijdelijke deel van het omgevingsplan geplaatst. Dit wordt door de VNG overzichtelijker geacht dan een situatie waarin alleen het deel van de regels in het tijdelijke deel worden geplaatst die nog niet voor het gehele grondgebied van de gemeente per definitie voldoen aan de bij of krachtens de Omgevingswet gestelde vereisten, zoals de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De regels in het tijdelijk deel moeten in de overgangsperiode bij appellabel besluit tot wijziging van het omgevingsplan, al dan niet in een gewijzigde vorm, in het nieuwe deel worden geplaatst. Een andere keuze is om die regels, voor zover instructieregels daaraan niet in de weg staan, bij een besluit tot wijziging van het omgevingsplan te laten vervallen. De noodzaak om alle regels van het tijdelijk deel van de bruidsschat expliciet bij appellabel besluit te moeten heroverwegen, was voor

de VNG ook een aanleiding om geen regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan te plaatsen. Op deze wijze ontstaat een extra waarborg dat de regels van de bruidsschat geen geïsoleerd onderdeel blijven binnen de overige regels van het omgevingsplan. De noodzaak van een expliciete heroverweging, die er bij de bruidsschatregels in het nieuwe deel niet is, vormt een prikkel om de bruidsschatregels zo nodig te laten vervallen of aan te passen aan de locatiespecifieke omstandigheden en in te passen in de overige daar geldende regels.

Ook de waterschapsverordening die bij inwerkingtreding van rechtswege ontstaat kan een tijdelijk deel en een nieuw deel bevatten (artikel 22.14 Omgevingswet). In overleg met de UvW is ervoor gekozen de regels van de bruidsschat voor de waterschappen allemaal in het nieuwe deel te plaatsen. Deze regels voldoen veelal aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Unie van Waterschappen ziet daarom geen reden om ze in het tijdelijke deel te plaatsen.

7.4 Gelijkwaardige regels

De rijksregels komen niet allemaal in identieke bewoordingen terug in de bruidsschat voor het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Dat kan alleen al niet vanwege de begrippen uit het oude recht die in die regels voorkomen. Ook de vorm van de regels kan veranderen; zo kunnen dwingende beoordelingsregels ook als algemene regel worden geformuleerd. Daarom bepalen de artikelen 22.2 en 22.14 van de Omgevingswet dat de bruidsschat bestaat uit rijksregels of daaraan gelijkwaardige regels.

In overleg met de VNG en UvW is op de volgende wijze invulling gegeven aan het opstellen van gelijkwaardige regels. In de regels van de bruidsschat wordt aangesloten bij de terminologie en instrumentkeuze van het nieuwe stelsel. Dat betekent dat bijvoorbeeld het begrip milieubelastende activiteit wordt gehanteerd, en niet het begrip inrichting. De meldplichten van de oude regels komen in de bruidsschat terug als informatieplichten. Een melding in de zin van de Omgevingswet heeft immers een verbod om te starten in zich, dat in de meldplichten van de oude milieuregels ontbrak. Het hanteren van meldingen in de bruidsschat zou een verzwaring betekenen ten opzichte van de oude regels, en dat past niet bij de opdracht in de wet om gelijkwaardige regels te stellen.

In aansluiting op de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving zijn de regels van de bruidsschat steeds voorzien van een oogmerk. Het noemen van het oogmerk van de regel helpt bij de beoordeling van een verzoek om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen en bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsplanactiviteit waarmee wordt afgeweken van de regel. De oogmerken worden per regel of per paragraaf of afdeling aangegeven. In het oude recht waren oogmerken niet altijd duidelijk benoemd.

Voor de specifieke zorgplichten en maatwerk in de bruidsschat is aangesloten bij de keuzes van de stelselherziening. De specifieke zorgplichten die in de bruidsschat zijn opgenomen, blijven gelden naast de algemene regels van de bruidsschat en ook naast de vergunningplichten die in de bruidsschat zijn opgenomen. Deze bredere werking van de specifieke zorgplichten vormt echter geen verzwaring van de regels voor initiatiefnemers; in algemene zin is het naleven van de specifiekere algemene regels of vergunningvoorschriften voldoende om ook aan de specifieke zorgplicht te voldoen. Door de brede werking van de specifieke zorgplicht is het wel mogelijk om regels die voor zich spreken, zoals good housekeeping maatregelen, in de bruidsschat achterwege te laten. Het nemen van die maatregelen is met de specifieke zorgplichten voldoende afgedekt.

De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten is in de bruidsschat – net als in het Besluit activiteiten leefomgeving – ruim opengesteld. De gedetailleerde afbakening van maatwerkmogelijkheden in bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit milieubeheer is dus niet in de regels van de bruidsschat overgenomen. Ook dit betekent echter niet dat de regels van de bruidsschat niet gelijkwaardig zijn aan die oude regels. Het bevoegd gezag beslist immers zelf of het wel of niet gebruik maakt van de maatwerkbevoegdheid en het zal dat alleen doen als er een goede reden voor is. De ruime

maatwerkbevoegdheid maakt het juist mogelijk om in individuele gevallen, waarin de bruidsschatregels onbedoeld knellen, snel in een oplossing te voorzien.

De mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is ook breed opengesteld voor het onderwerp bouwen in de bruidsschat. Omdat alle onderwerpen in de betreffende afdeling van rijksregelgeving zijn overgeheveld naar de gemeente is het onnodig om de maatwerkmogelijkheid te clausuleren, in tegenstelling tot het Besluit bouwwerken leefomgeving, waar maatwerk wel geclausuleerd is om de landelijke uniformiteit van die regels te bewaren.
Overigens bevatte een aantal regels uit het Bouwbesluit 2012 ook al mogelijkheden voor het bevoegd gezag om op onderdelen af te wijken. Binnen de systematiek van de bruidsschat en met het maatwerkartikel in de afdeling bouwen, kan het bevoegd gezag deze eerdere afwijkmogelijkheden nu invullen met een maatwerkvoorschrift.

7.5 Verhouding bruidsschat en algemene maatregelen van bestuur

De regels die het Rijk over activiteiten heeft gesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn in principe uitputtend voor de onderwerpen die onder het toepassingsbereik en onder de oogmerken van die besluite vallen. Hierdoor bestaat er voor zo'n onderwerp geen ruimte voor een andere overheid om daarnaast ook algemene regels te stellen met hetzelfde oogmerk. Maatwerk is alleen mogelijk als dit bij de algemene regels is opengesteld. Wanneer het Rijk (of de provincie) een onderwerp niet geregeld heeft, bestaat op grond van het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' van de Omgevingswet automatisch ruimte voor de gemeente en het waterschap om hier algemene regels over te stellen.

In het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn op grond van de artikelen 4.3 en 4.21 van de Omgevingswet regels gesteld die betrekken hebben op het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken. Uit het toepassingsbereik behorende bij deze regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving blijkt met welk oogmerk het Rijk deze regels stelt. Zo zijn de onderwerpen constructieve veiligheid, energiezuinigheid en bruikbaarheid van gebouwen uitputtend geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Er zijn echter ook onderwerpen die niet meer door het Rijk worden geregeld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het onderwerp open erven en terreinen, hier zegt het Besluit bouwwerken leefomgeving in tegenstelling tot eerder het Bouwbesluit 2012 niets over. Hierdoor is het een onderwerp waar de gemeente regels over kan opnemen in het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor deelaspecten van het gebruik van bouwwerken. Het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt alleen de deelaspecten brandveilig gebruik, en enkele aspecten van gezondheid en energiezuinigheid in relatie tot het gebruik. Dit is expliciet gemaakt in het toepassingsbereik van het betreffende hoofdstuk van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Andere deelaspecten van gebruik kunnen in het omgevingsplan geregeld worden, zoals een regel over overbewoning.

Regels uit het Bouwbesluit 2012 die niet meer onder het toepassingsbereik van het Besluit bouwwerken leefomgeving passen, zijn opgenomen in de bruidsschat. Deze regels kunnen een startpunt vormen voor de gemeente om onderwerpen zoals open erven en terreinen, kleinschalige hinder en overlast en deelaspecten van gebruik van bouwwerken lokaal specifiek te gaan invullen in het omgevingsplan. Zowel het omgevingsplan als het Besluit bouwwerken leefomgeving bevatten dus regels over bouwwerken, maar er is verschil in de geregelde onderwerpen, aspecten en oogmerken.

Verschillende regels van de bruidsschat voor het omgevingsplan over milieubelastende activiteiten en voor de waterschapsverordening over lozingsactiviteiten gelden zowel voor activiteiten die in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn geregeld als voor activiteiten die buiten het toepassingsbereik van dat besluit vallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor regels over kleinschalige voedselbereiding of voor het lozen van huishoudelijk afvalwater. Het geldt ook voor de regels over milieuaspecten die "gedecentraliseerd" zijn, zoals geur en geluid. Dergelijke onderwerpen en milieuaspecten vallen wel onder het toepassingsbereik van het Besluit activiteiten leefomgeving, zodat de specifieke

zorgplicht voor milieubelastende activiteiten van dat besluit hierop van toepassing is. Voor zover een milieubelastende activiteit onder het Besluit activiteiten leefomgeving valt, zijn de bruidsschatregels over deze onderwerpen en milieuaspecten maatwerkregels als bedoeld in artikel 2.12 van het Besluit activiteiten leefomgeving ter invulling van de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten.

Waar nodig is in een afbakening tussen de bruidsschatregels en de amvb's voorzien. Zo gelden bepaalde regels van de bruidsschat over milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam alleen voor activiteiten die niet onder hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving vallen. Een voorbeeld daarvan is de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten. Daarbij moet wel worden aangetekend dat die specifieke zorgplicht in de bruidsschat een iets bredere reikwijdte heeft. Het oogmerk "verkeer van en naar een activiteit" geldt daarom bijvoorbeeld wel voor de in hoofdstuk 2 van het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen milieubelastende activiteiten, omdat dat oogmerk buiten het toepassingsbereik van dat besluit valt. Andere regels van de bruidsschat gelden juist alleen voor specifieke milieubelastende activiteiten die in het Besluit activiteiten leefomgeving geregeld zijn (zoals de regels over geur bij zuiveringtechnische werken als bedoeld in paragraaf 3.5.7 van dat besluit) of alleen voor milieubelastende activiteiten die niet vergunningplichtig zijn. Als een afbakening nodig is, is deze opgenomen in het toepassingsbereik van een paragraaf van de bruidsschat. Als er geen afbakening is opgenomen, gelden de bruidsschatregels in alle gevallen (of de activiteit nu wel of niet in het Besluit activiteiten leefomgeving is geregeld).

Er is geen afbakening nodig tussen de bruidsschatregels en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Er zijn wel raakvlakken tussen de bruidsschat en het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn immers instructieregels opgenomen voor het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Sommige regels in de bruidsschat vormen een goede invulling van deze instructieregels, en kunnen dus zonder meer blijven voortbestaan als decentrale regel. Dat geldt echter niet voor de gedecentraliseerde onderwerpen geur, geluid en trillingen. Hoewel de instructieregels een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden ten opzichte van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij, zijn in die regels diverse harmoniseringen doorgevoerd. Ook zijn er wijzigingen die voortvloeien uit de keuze om de algemene regels en beoordelingsregels om te zetten naar instructieregels voor het omgevingsplan. In de toelichting op de artikelen van de bruidsschat wordt nader ingegaan op de verschillen. Om te voldoen aan deze instructieregels zullen gemeenten voor het einde van de overgangsfase nieuwe regels moeten vaststellen. Daarbij kunnen uiteraard delen uit de bruidsschat die passen in het lokale beleid en voldoen aan de instructieregels worden overgenomen.

De bruidsschat bevat een verbod om een ruimtelijke bouwactiviteit te verrichten. Hiermee wordt het verbod uit artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht overgenomen in het omgevingsplan, voor zover dit een ruimtelijke bouwactiviteit betreft. De landelijke uitwerking van de vergunningplicht voor zover het de technische bouwactiviteit betreft in het Besluit bouwwerken leefomgeving is in afdeling 3.2 van deze nota van toelichting beschreven.

Een belangrijk uitgangspunt is dat bij de uitwerking van de bruidsschat in aanvang sprake moet zijn van een 'gelijkwaardig beschermingsniveau'. Concreet betekent dit voor de vergunningplicht voor de ruimtelijke bouwactiviteit dat in beginsel vergunningvrij blijft wat nu op grond van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht ook vergunningvrij is. Het Rijk zorgt voor een goede overgang naar het nieuwe stelsel en zorgt, binnen het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau, dat er ruimte is voor beleidsvernieuwing op onderdelen waar dat wenselijk is. Bij de VNG bestaat draagvlak voor voortzetting van een landelijk uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen in het Besluit bouwwerken leefomgeving waarmee de huidige regeling uit artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht vrijwel ongewijzigd kan worden overgeheveld.

De beleidsvernieuwing betreft met name de introductie van bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten bij de afbakening van het ruimtelijk vergunningvrij bouwen. Gemeenten krijgen de ruimte om in het omgevingsplan bovenop de landelijke categorie ruimtelijk vergunningvrije activiteiten nog meer ruimtelijk vergunningvrij te maken. Welke bouwwerken dat betreft, wordt door de gemeente zelf bepaald. Een voorbeeld daarvan zou kunnen zijn de plaatsing van een dakkapel aan de voorkant van een gebouw. Zo'n dakkapel aan de voorkant staat niet op de landelijke lijst van ruimtelijk vergunningvrije bouwwerken, maar de gemeente kan er in het omgevingsplan (desgewenst gebiedsgedifferentieerd) voor kiezen om de vergunningplicht te laten vervallen, eventueel in combinatie met de introductie van een meldingsplicht of informatieplicht.

Hiervoor is het noodzakelijk dat de vergunningplicht uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in eerste instantie op een gelijkwaardige manier via de bruidsschat in het omgevingsplan wordt geplaatst. De uitzonderingen op de huidige vergunningplicht in artikel 3 van bijlage 2 bij het Besluit omgevingsrecht lenen zich vanwege de brede reikwijdte van het omgevingsplan niet voor voortzetting in de landelijke regelgeving en zijn daarom in de bruidsschat opgenomen om een gelijkwaardige startpositie te garanderen. De uitzonderingen op deze vergunningvrije categorie, zoals de uitzonderingen met betrekking tot monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten, zullen worden voortgezet (waar nodig met beleidsvernieuwing).

7.6 Relatie bruidsschat en ander overgangsrecht

De bruidsschat is een onderdeel van een groter geheel van overgangsrecht, dat in samenhang leidt tot een soepele overgang naar het nieuwe stelsel. In paragraaf 6.4 van deze toelichting zijn al voorbeelden gegeven van de verhouding tussen regulier voorgesteld overgangsrecht en de bruidsschat. In aanvulling daarop kunnen de volgende relaties tussen de bruidsschat en ander bestaand overgangsrecht worden genoemd:

- Bestaande vergunningen worden op grond van artikel 4.13 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet gelijkgesteld met een omgevingsvergunning als bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet. Het komt voor dat de voorschriften van dergelijke vergunningen betrekking hebben op een onderwerp of milieuaspect dat in de bruidsschat is geregeld. Waar dat aan de orde is, is in de bruidsschatregels zelf bepaalt dat die vergunningvoorschriften boven de bruidsschatregels gaan.
- De huidige rijksregels maken het soms mogelijk om bij verordening af te wijken van die rijksregels. Dergelijke verordeningen blijven van kracht op grond van artikel 22.4 van de Invoeringswet Omgevingswet. In de regels over de betreffende onderwerpen in de bruidsschat is bepaald dat de regels in die verordeningen voorrang hebben boven de regels van de bruidsschat. Uiteindelijk worden deze verordeningen wel in het omgevingsplan opgenomen.
- In de huidige rijksregels staat ook bestaand overgangsrecht, afkomstig van eerdere wijzigingen van rijksregelgeving, bijvoorbeeld over het kunnen blijven toepassen van oudere technieken of voorzieningen. Als dergelijk overgangsrecht voortduurt tot na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, is dat overgangsrecht in de bruidsschat overgenomen.

7.7 Wijzigingen

De regels die met de bruidsschat in het omgevingsplan en de waterschapsverordening worden ingevoegd, zijn niet identiek aan de voormalige rijksregels, maar wel gelijkwaardig. Het spreekt dus voor zich dat de bruidsschat geen wezenlijke wijzigingen bevat ten opzichte van het huidige recht. De wijzigingen zijn beperkt tot een goede inpassing van de regels in het nieuwe stelsel:

- De specifieke zorgplichten in de bruidsschat blijven gelden naast de meer uitgewerkte algemene regels en naast de vergunningplichten. Dit zorgt voor een eenduidige werking van de specifieke zorgplichten.
- Algemene regels zijn steeds voorzien van een oogmerk, zodat duidelijk is welk doel met de regel is beoogd.

- De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is ruim opengezet. Dit sluit aan bij de stelselkeuzes over maatwerk en zorgt voor flexibiliteit.
- Begrippen in de bruidsschat sluiten aan bij de begrippen in de Omgevingswet en AMvB's. Dit bevordert de eenduidigheid en het gebruiksgemak van het nieuwe stelsel.

7.8 Effecten

- De aanpassing van regels in de bruidsschat aan de terminologie van de Omgevingswet en de inpassing in de stelselkeuzes over de specifieke zorgplicht en maatwerk zorgt voor eenduidigheid in het nieuwe stelsel, wat bevorderlijk is voor een soepele invoering.
- Door de bruidsschat voor gemeenten (op verzoek van de VNG) in het tijdelijke deel van het omgevingsplan te plaatsen, moeten gemeenten die regels expliciet heroverwegen. Dit stimuleert gemeenten om de bruidsschatregels zo nodig te laten vervallen of aan te passen aan de locatiespecifieke omstandigheden en in te passen in de overige regels voor die locatie.

8 Effecten

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal een overzicht geven van de effecten die de nieuwe elementen van de AMvB's, die met dit voorstel worden ingevoegd, naar verwachting op de Nederlandse samenleving zal hebben.

Tijdens de consultatiefase zal het Invoeringsbesluit getoetst worden door verschillende instanties. Daarvoor zijn de volgende toetsingsinstanties benaderd:

1. Raad voor de Rechtspraak;
2. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
3. Adviescollege toetsing regeldruk;[105]
4. Integrale Adviescommissie Omgevingswet;
5. Autoriteit Persoonsgegevens;
6. Inspectie Leefomgeving en Transport;
7. Kadaster;
8. Prorail.

Milieueffecten

Voor de Omgevingswet is door het Planbureau voor de Leefomgeving een onderzoek gedaan naar de milieueffecten. Voor het Invoeringsbesluit heeft geen onderzoek naar de effecten op het milieu plaatsgevonden. De reden is dat het Invoeringsbesluit geen extra of andere milieueffecten met zich meebrengt dan die het Planbureau voor de Leefomgeving eerder in haar onderzoek naar de effecten van de Omgevingswet heeft aangegeven. Het Invoeringsbesluit bevat namelijk allereerst overgangsrecht en wijzigingen van andere AmvB's. Dit zijn wijzigingen die verband houden met een soepele overgang van het oude naar het nieuwe stelsel. Daarnaast wijzigt het Invoeringsbesluit de vier AMvBs van de wet of vult deze aan. Dit betreft allereerst inbouw van wijzigingen van bestaande regelgeving. Deze inbouw brengt ten opzichte van de wijzigingen van het bestaand recht geen relevante milieueffecten met zich mee. De andere wijzigingen van de AMvB's bouwen voort op de gemaakte stelselkeuzes en hebben eveneens geen extra of andere milieueffecten dan die het Planbureau voor de Leefomgeving eerder in haar onderzoek naar de effecten van de Omgevingswet onderkende.

[105] De financiële effecten van het Invoeringsbesluit worden op dit moment nog onderzocht. Ongeveer vier weken voor de sluiting van de consultatie zullen de conclusies van het onderzoek over de regeldruk beschikbaar komen.

9 Totstandkoming besluit en consultatie

9.1 Totstandkoming besluit

Bij de totstandkoming van besluit is een veelheid aan organisaties en partijen betrokken. In dit hoofdstuk wordt de belangrijkste inbreng beschreven.

In de fase voorafgaand aan de formele consultatie heeft een informele consultatie plaatsgevonden.

In artikel 23.5 van de wet is de betrokkenheid van het parlement voor dit besluit via de voorhangprocedure geregeld. Dit zal plaatsvinden na de formele consultatie. De uitkomsten van de consultatie en de voorhangprocedure zullen later aan dit hoofdstuk worden toegevoegd.

Informele consultatie

Bij de totstandkoming van dit besluit is een zorgvuldig en uitgebreid proces doorlopen. Voor een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit zijn kennis en ervaringen uit de praktijk op veel manieren betrokken bij de ontwikkeling van deze consultatieversie van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Bij de start van de schrijffase zijn er diverse startbijeenkomsten gehouden. Daarna heeft er maandelijks informeel overleg plaatsgevonden met de koepels VNG, IPO en UvW.

Er heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met de medeoverheden, het bedrijfsleven en belangenorganisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, cultureel erfgoed en landbouw. In zogenoemde ‘botsproeven’ werden de belangrijkste onderdelen van dit besluit nadrukkelijk getest met praktijkcasussen. Hierbij was een brede vertegenwoordiging vanuit die praktijk betrokken.

Voor het opstellen van de regels van de zogenoemde bruidsschat (zie hoofdstuk 7 van deze toelichting) is er een expertsessie geweest in het najaar van 2017 en hebben diverse botsproeven plaatsgevonden in het voorjaar van 2018.

Dit gehele proces heeft veel verbetervoorstellen opgeleverd. Dit besluit is tussentijds regelmatig aangescherpt met resultaten van deze overleggen, botsproeven en commentaarrondes.

9.2 Consultatie

9.3 Parlementaire behandeling

10 Invoering

Voor de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn implementatieprogramma's opgezet. Voor het interbestuurlijke deel van de implementatie wordt dit opgepakt in het programma Aan de slag met de Omgevingswet, waarin de bestuurlijke koepels VNG, IPO en UvW en het Rijk samenwerken.[106]

Ook voeren alle koepels (VNG, IPO, UvW en het Rijk) zelf een implementatieprogramma ter ondersteuning van de veranderopgave van hun achterbannen.

De digitale ondersteuning van de Omgevingswet wordt vormgegeven in het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Het doel van deze programma's is om de uitvoeringspraktijk in staat te stellen om de wet op goede wijze toe te passen. Ook het overgangsrecht is daarbij van belang. Daarnaast maakt ook de implementatie van het DSO-LV (DSO Landelijke voorziening) en de aansluiting op deze landelijke voorziening onderdeel uit van deze programma's. De programma's zetten niet alleen in op overdracht van kennis over de nieuwe regelgeving, maar ook op het vermogen om deze te kunnen toepassen in de geest van de stelselherziening. Het gaat daarbij dus nadrukkelijk ook om kunde, houding en gedrag. Daarnaast wordt ingezet op het ondersteunen van een soepele overgang van de huidige digitale systemen naar het nieuwe digitale stelsel.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de wet. Er moet een geordend en verbonden geheel van gegevensverzamelingen, afspraken en ICT-voorzieningen komen. Als onderdeel van de implementatie wordt door het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet een landelijke voorziening gerealiseerd. Andere delen van het open stelsel worden gerealiseerd door koepels en door andere ICT-leveranciers. De ingang is een centrale gebruikersvoorziening die toegang geeft tot de beschikbare informatie, onder meer via een verbeelding op de kaart en gerichte vragen. Gezamenlijk met alle programma's wordt de invoering hiervan voorbereid.

In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en dit besluit is een aantal wijzigingen opgenomen die het DSO-LV een volledige juridische basis geven.

Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 5.9 van deze toelichting waarin uitgebreid wordt ingegaan op de inhoud en functies van het DSO-LV.

Ondersteuning van overheden en professionals

Bij de invoering van de Omgevingswet zijn overheden, burgers en bedrijven intensief betrokken. Om de doelen van de wet te realiseren is een verandering nodig in beleidsvorming, werkprocessen, informatiesystemen, (bestuurs)cultuur bij overheden en de wijze van samenwerking tussen overheden, kortom een grote transitieopgave. Bovendien zullen initiatiefnemers en belanghebbenden hun werkwijze moeten aanpassen om conform de bedoelingen van de wet te werken. Dit vraagt om aandacht van het bevoegd gezag, zij zullen hen gaan informeren over de nieuwe werkwijze.

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet en de programma's van de koepels dragen zorg voor de overdracht van kennis over de wet en onderliggende regelgeving en het DSO-LV en beogen

[106] Het implementatieprogramma is te vinden op https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/. Meer informatie over de invoering van het stelsel is ook te vinden in het hoofdstuk 'Invoering' van de nota van toelichting van de vier AMvB's van de wet.

een impuls te geven aan het anders werken dat hoort bij de Omgevingswet. Zij stimuleren bevoegd gezag om tijdig met de ontwikkeling van de kerninstrumenten van de wet aan de slag te gaan en met het voorbereiden van de aansluiting op het DSO LV. Dat gebeurt via bijeenkomsten, pilots en praktijkproeven, kennisproducten, en inzet van deskundigen. Onderdeel van de invoeringsondersteuning is ook het Informatiepunt waar via de website kennis wordt gedeeld en overheden en professionals vragen kunnen stellen.

Goede voorbeelden worden gedeeld via de websites van de programma's. Er wordt ook gebruik gemaakt van netwerken, die essentieel zijn voor de overdracht van informatie, kennis en ervaring tussen betrokkenen en daarmee voor de brede verandering van werkwijze.

11 Implementatietabellen

Een groot deel van het Nederlandse omgevingsrecht bestaat uit de implementatie van Europese en internationale regelgeving. Ook met dit besluit zijn 15 richtlijnen, verordeningen en verdragen en protocollen (opnieuw) gedeeltelijk geïmplementeerd of omgezet.

Voor het merendeel van deze Europese en internationale regelgeving geldt dat in de implementatietabellen bij de vier AMvB's van de wet al is aangegeven welke bepalingen in de nieuwe regelgeving dienen ter implementatie van de verschillende bepalingen uit het Europees en internationaal recht. In die tabellen is niet alleen ingegaan op de implementatie in de AMvB's zelf, maar is ook inzichtelijk gemaakt wanneer onderdelen van de Europese en internationale regelgeving worden geïmplementeerd door de Omgevingswet, het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, dit besluit of de ministeriële regeling. Ook is in de tabellen aangegeven wanneer implementatie verloopt via de aanvullingssporen grondeigendom, natuur, geluid of bodem. Het is van belang om te benadrukken dat voor een volledige herimplementatie al deze sporen nodig zijn.

Alleen voor één richtlijn is de implementatietabel nog niet eerder opgenomen, te weten de richtlijn milieustrafrecht, voor een aantal andere richtlijnen is door de wijzigingen een nieuwe tabel nodig geacht. Bij het laatste gaat het om de volgende richtlijnen:

- grondwaterrichtlijn;
- kaderrichtlijn water;
- nec-richtlijn;
- richtlijn prioritaire stoffen;
- richtlijn storten afvalstoffen;
- richtlijn winningsafval.

In de tabellen worden de volgende afkortingen gebruikt:

- Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- Bal: Besluit activiteiten leefomgeving;
- Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving;
- Bkl: Besluit kwaliteit leefomgeving;
- BRZO: Besluit risico's zware ongevallen 2015;
- Ffw: Flora- en faunawet;
- Ib: Invoeringsbesluit Omgevingswet;
- Ir: Invoeringsregeling Omgevingswet;
- Iw: Invoeringswet Omgevingswet;
- mr: ministeriële regeling;
- Ob: Omgevingsbesluit;
- Ow: Omgevingswet.
- Wed: Wet op de economische delicten;
- Wm: Wet milieubeheer;
- Wnb: Wet natuurbescherming.

Grondwaterrichtlijn

Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006, L 372)

Bepaling EU-regeling (grondwaterrichtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		Doel richtlijn
Artikel 2, eerste, tweede, en vijfde lid	Artikel 2.14, eerste lid, onder a, Bkl		
Artikel 2, derde en zesde lid	Artikel 4.17, eerste lid, Bkl		
Artikel 2, vierde lid	Artikelen 4.3, onder b, 4.4, derde lid, onder b, en 4.10, derde lid, onder b, Bkl		
Artikel 3, eerste lid	Artikel 2.14, eerste lid, onder a, Bkl, en artikelen 10.14a, onder b, en 10.14b, tweede lid, onder b, Ib		
Artikel 3, tweede lid	Artikelen 2.13, derde lid, en 2.14, vierde lid, Bkl		
Artikel 3, derde lid	Artikel 10.16 Ob		
Artikel 3, vierde lid	Behoeft geen implementatie		Nederland grenst alleen aan lidstaten
Artikel 3, vijfde en zesde lid	Artikel 4.6, onder a, Bkl		
Artikel 3, zevende lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese commissie
Artikel 4, eerste en tweede lid	Artikel 2.14 Bkl en artikel 10.14b, tweede lid, onder a, Ib		
Artikel 4, derde lid	Artikel 10.14c, tweede lid, onder a, Ib		
Artikel 4, vierde lid	Artikel 4.6, onder a, Bkl		
Artikel 4, vijfde lid	Artikelen 2.14, eerste lid, onder b, 4.3, onder b, 4.4, derde lid, onder b, en 4.10, derde lid, onder b, Bkl		
Artikel 5, eerste lid	Artikel 4.17, eerste lid, Bkl, en artikelen 10.14a, onder d, 10.14b, tweede lid, onder b, en 10.14c, derde lid, onder c, Ib		
Artikel 5, tweede lid	Artikelen 4.17, eerste en tweede lid, en 4.18 Bkl		

Bepaling EU-regeling (grondwaterrichtlijn)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 5, derde lid	Artikelen 4.17, derde lid, en 4.18 Bkl		
Artikel 5, vierde en vijfde lid	Artikel 4.6, onder a, Bkl		
Artikel 6	Artikelen 4.3, onder b, 4.4, derde lid, onder b, 4.10, derde lid, onder b, en 4.12 Bkl		
Artikel 7	Behoeft geen implementatie		Verlopen overgangsregeling
Artikelen 8 en 9	Behoeven geen implementatie		Procedurebepaling
Artikelen 10 en 11	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 12	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 13	Behoeft geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 14	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I en bijlage II, deel A en deel B	Artikel 2.14, eerste lid, onder a, Bkl, en artikel 10.14b, eerste lid, onder a, Ib		
Bijlage II, deel C	Artikel 4.6, onder a, Bkl		
Bijlagen III en IV	Artikelen 10.14b, tweede lid, onder a, en 10.14c, derde lid, onder c, Ib		

Kaderrichtlijn water

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327)

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn water)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		Doel richtlijn
Artikel 2, onder 1	Bijlage I (krw-oppervlaktewater) Bkl		
Artikel 2, onder 2	Bijlage (grondwater) Ow		
Artikel 2, onder 3, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39 en 41	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 2, onder 8	Bijlage I (kunstmatig krw-oppervlaktewater-lichaam) Bkl		
Artikel 2, onder 9	Bijlage I (sterk veranderd krw-oppervlaktewater-lichaam) Bkl		
Artikel 2, onder 10	Bijlage I (krw-oppervlaktewater-lichaam) Bkl		
Artikel 2, onder 12	Bijlage (grondwater-lichaam) Ow		
Artikel 2, onder 15	Bijlage (stroom-gebiedsdistrict) Ow		
Artikel 2, onder 22	Bijlage I (goede ecologische toestand) Bkl		
Artikel 2, onder 23	Bijlage I (goed ecologisch potentieel) Bkl		
Artikel 2, onder 24	Artikel 2.10, Bkl		
Artikel 2, onder 28	Bijlage I (goede kwantitatieve toestand) Bkl		
Artikel 2, onder 37	Bijlage I (voor menselijke consumptie bestemd water) Bkl		
Artikel 2, onder 40	Bijlage I (emissiegrenswaarde) Bkl		
Artikel 3, eerste lid	Ir		
Artikel 3, tweede lid	Artikelen 3.7, 3.8, tweede lid, 3.9, tweede lid, en 20.17, eerste lid, onder c, Ow		
Artikel 3, derde en vierde lid	Artikel 10.16 Ob		

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn water)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 3, vijfde lid	Behoeft geen implementatie		Nederland grenst alleen aan lidstaten.
Artikel 3, zesde lid		Mogelijkheid om nationale of internationale organisatie als bevoegde autoriteit aan te wijzen	Zowel nationaal als internationaal zijn er verschillende samenwerkingsverbanden opgericht. Er is daarom geen behoefte om daar een autoriteit aan toe te voegen.
Artikel 3, zevende lid	Behoeft geen implementatie		Verplichting ligt in het verleden, moest aan voldaan zijn per 22 december 2003. Zie voor de aanwijzing van de bevoegde autoriteit de implementatie van artikel 3, tweede lid, van de kaderrichtlijn water
Artikel 3, achtste lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijk handelen
Artikel 3, negende lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 4, eerste lid, onder a, onder i	Artikelen 4.15 en 4.16 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder a, onder ii	Artikelen 2.10, 2.11, 2.12 en 4.13 en paragraaf 2.2.2.4 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder a, onder iii	Artikelen 2,10, 2.12, tweede lid, en 4.13, eerste lid, en paragraaf 2.2.2.4 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder a, onder iv	Artikelen 6.2, 7.12, 8.83, eerste lid, onder c, 8.84, en 8.85 Bkl en H2, H3, H4, H5, H6 en H7 Bal		
Artikel 4, eerste lid, onder b, onder i	Artikelen 4.15 en 4.16 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder b, onder ii	Artikelen 2.13, 2.14, 4.14 en paragraaf 2.2.2.4 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder b, onder iii	Artikelen 4.17 en 4.18 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder c	Artikelen 2.15 en 4.20 Bkl		
Artikel 4, tweede lid	Artikel 2.16 Bkl		
Artikel 4, derde lid	Artikelen 2.12, 4.4, tweede lid, onder a, en 4.10, tweede lid, onder a, Bkl		
Artikel 4, vierde lid	Artikel 2.18 Bkl		
Artikel 4, vijfde lid	Artikel 2.17, eerste, tweede en vijfde lid, Bkl		
Artikel 4, zesde lid	Artikel 4.16, eerste en		

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn water)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
	tweede lid, Bkl		
Artikel 4, zevende lid	Artikelen 2.17, vierde lid, onder b, en vijfde lid, en 4.16, eerste en derde lid, Bkl		
Artikel 4, achtste lid	Artikelen 2.12, 2.17, tweede lid, onder b en c, 2.18, eerste lid, onder b, en 4.16, tweede lid, onder b, en derde lid, onder b, Bkl		
Artikel 4, negende lid	Arttikel 4.19 Bkl		
Artikel 5	Artikel 10.15b Ib en artikel 10.33b Ib Ob		
Artikel 6	Artikelen 10.14a, onder g en 10.14b, tweede lid, onder b, Ib en artikel 10.34 Ob		
Artikel 7, eerste lid	Artikelen 4.4, tweede lid, onder c, en 4.10, tweede lid, onder b, Bkl, en artikelen 10.14a, onder c, en 10.14b, tweede lid, Ib		
Artikel 7, tweede lid	Artikel 2.15, eerste en tweede lid, en artikel 4.20 Bkl		
Artikel 7, derde lid	Artikel 4.21, eerste en tweede lid, Bkl		
Artikel 8	§ 10.2.2.1 Ib		
Artikel 9	Artikel 4.6 Bkl		
Artikel 10	Artikel 6.1 Bkl		
Artikel 11	Artikelen 4.3, onder a en b, 4.4, derde lid, onder a en b, 4.10, derde lid, onder a en b, 4.12, eerste lid, onder a, en 6.1 Bkl en artikel 10.16, tweede en derde lid, Ob		
Artikel 12, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 12, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese commissie
Artikel 13, eerste lid	Artikel 3.9, tweede lid, onder a, Ow, artikel 4.6 Bkl en Ir		
Artikel 13, tweede lid	Artikel 3.9, tweede lid, onder a, Ow en artikel 10.11, eerste lid, Ob		
Artikel 13, derde lid	Behoeft geen		Nederland grenst alleen aan

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn water)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
	implementatie		lidstaten
Artikel 13, vierde lid	Artikel 4.6 Bkl		
Artikel 13, vijfde lid	Artikel 3.9, tweede lid, onder a, Ow		
Artikel 13, zesde en zevende lid	Artikel 3.9, tweede lid, onder a, Ow en artikel 10.11, tweede lid, Ob		
Artikel 14, eerste en tweede lid	Artikelen 16.23, eerste lid, 16.27 in samenhang met afdeling 3.4 Awb, en artikel 16.28 Ow		
Artikel 14, derde lid	Artikel 16.24 Ow		
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 16	Behoeft geen implementatie		Gericht tot het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie
Artikel 17	Behoeft geen implementatie		Gericht tot het Europees Parlement, Raad en de Europese Commissie
Artikelen 18 en 19	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikelen 20 en 21	Behoeven geen implementatie		Procedurebepaling
Artikel 22	Behoeft geen implementatie		Intrekkingen zijn al uitgevoerd. Overgangsrecht is verlopen.
Artikel 23	Behoeft geen implementatie	Geen specifieke sancties opgenomen, maar waar nodig via al bestaande sancties in bestuursrecht en strafrecht	Bepaling over sancties
Artikel 24	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 25	Behoeft geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 26	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Bijlage II	Bijlage I (type natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam) Bkl		
Bijlage III	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn water)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Bijlage IV	Artikelen 10.15 en 10.18 Bkl		
Bijlage V	Artikelen 2.13, eerste lid, 2.14, eerste lid, onder a, 4.4a, tweede lid en 4.10a, tweede lid, Bkl en artikel 10.14c, eerste lid, onder b en bijlage IIIa Ib		
Bijlage VI	Artikelen 4.3, onder a, 4.4, derde lid, onder a, 4.10, derde lid, onder a, en 6.1 Bkl		
Bijlage VII	Artikel 3.9, tweede lid, onder a, Ow en artikel 4.6, onder a, Bkl		
Bijlage VIII	Bijlage I (krw-verontreinigde stof) en bijlage XIX Bkl		
Bijlage IX	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Bijlage X	Bijlage III Bkl		
Bijlage XI	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting

nec-richtlijn

Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van de Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PbEU L 344)

Bepaling EU-regeling (nec-richtlijn)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 1 en 2	Behoeven geen implementatie		Doel richtlijn en toepassingsbereik
Artikel 3, eerste tot en met vierde lid	Behoeven geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 3, vijfde lid	Artikel 2.8a, tweede lid, Bkl		
Artikel 3, zesde, zevende en achtste lid	Bijlage I Bkl (stikstofoxiden, vluchtige organische stof, $PM_{2,5}$)		
Artikel 3, negende lid	Behoeft geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 3, tiende lid	behoeft geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 3, elfde en twaalfde lid	Artikel 10.11b, vierde lid, Bkl		
Artikel 3, dertiende lid	Behoeft geen implementatie		Er is geen zone met verontreinigingsbeheersing vastgesteld, valt samen met de EEZ
Artikel 3, veertiende lid	Behoeft geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 4, eerste lid	Artikel 2.8a Bkl		
Artikel 4, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 4, derde lid	Artikel 10.11b, derde lid, Bkl		
Artikel 5, eerste lid	Behoeft geen implementatie	Aangepaste emissie-inventarissen mogelijk	Gericht tot de lidstaat
Artikel 5, tweede lid	Artikel 2.8b, tweede lid, onder a, Bkl	Op afwijkende wijze te voldoen aan reductieverbintenissen	

Bepaling EU-regeling (nec-richtlijn)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 5, derde lid	Artikel 2.8b, tweede lid, onder b, Bkl	Op afwijkende wijze te voldoen aan reductieverbintenissen	
Artikel 5, vierde lid	Artikel 2.8b, tweede lid, onder c, Bkl	Op afwijkende wijze te voldoen aan reductieverbintenissen	
Artikel 5, vijfde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de lidstaat
Artikel 5, zesde tot en met achtste lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 6, eerste en tweede lid	Artikel 3.9, eerste lid, onder a, Ow en artikel 4.2a Bkl		
Artikel 6, derde lid	Artikel 10.10a Ob		
Artikel 6, vierde lid	Artikel 10.10a Ob		
Artikel 6, vijfde lid	Artikel 16.27, eerste lid, Ow		
Artikel 6, zesde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 6, zevende tot en met tiende lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 7	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 8, eerste en tweede lid	Artikel 10.11b, eerste lid, Bkl		
Artikel 8, derde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 8, vierde lid	Behoeft geen implementatie	Aangepaste emissie-inventarissen mogelijk	Gericht tot de lidstaat
Artikel 8, vijfde lid	Artikel 10.11b, tweede lid, Bkl		
Artikel 8, zesde en zevende lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 9, eerste lid	Paragraaf 10.2.1 Bkl	Facultatieve indicatoren voor monitoring	
Artikel 9, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 9, derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie

Bepaling EU-regeling (nec-richtlijn)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 10, eerste en tweede lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de lidstaat en feitelijke verplichting
Artikel 10, derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 10, vierde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikelen 11 tot en met 13	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 14, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 14, tweede en derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 16	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 17	Behoeft geen implementatie		Procedurele bepaling
Artikel 18	Behoeft geen implementatie	Geen specifieke sancties opgenomen, maar waar nodig via reeds bestaande sancties in bestuursrecht en strafrecht	Bepaling over sancties
Artikel 19	Behoeft geen implementatie		Wijziging andere richtlijn
Artikel 20	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 21	Behoeft geen implementatie		Intrekking en overgang
Artikel 22	Behoeft geen implementatie		Inwerkingtredingsbepaling
Artikel 23	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I	Behoeft geen implementatie		Zie implementatie van artikel 8 van deze richtlijn
Bijlage II	Artikel 2.8a Bkl		
Bijlage III	Artikel 4.2a Bkl		
Bijlage IV	Artikel 10.11b, eerste lid, Bkl		
Bijlage V	Behoeft geen verdere	Facultatieve	Zie implementatie van artikel 9,

Bepaling EU-regeling **(nec-richtlijn)**	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
	implementatie	indicatoren voor monitoring	eerste lid, van deze richtlijn
Bijlage VI	Behoeft geen implementatie		Concordantietabel

Richtlijn milieustrafrecht

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

Bepaling EU-regeling (Richtlijn milieustrafrecht)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		Betreft omschrijving onderwerp richtlijn.
Artikel 2	Behoeft geen implementatie		Betreft definities. Vergt geen afzonderlijke implementatie.
Artikel 3, aanhef en onder a	Artikelen 161quater, 161quinquies, 173a, 173b, 307 en 308 Wetboek van Strafrecht Artikelen 15 en 29, eerste lid, Kernenergiewet juncto artikel 1a Wed; artikel 80 Kernenergiewet Artikelen 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, en 4.3, eerste lid, aanhef en onder c, Ow juncto artikel 1a Wed Artikelen 19, 20 en 22 Wet gewasbeschermings-middelen en biociden juncto artikel 1a Wed Artikelen 7, 19, 20, eerste lid, 22, derde lid, en 26, zesde lid, Meststoffenwet juncto artikel 1a Wed Artikel 4.3 Omgevingswet en Bal juncto artikel 1a Wed Artikel 1.7a Omgevingswet en artikel		Betreft lozing enzovoort van materie of ioniserende straling in lucht, grond of water waardoor dood van of ernstig lichamelijk letsel aan personen, dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt.

Bepaling EU-regeling (Richtlijn milieustrafrecht)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
	1.3 Omgevingsbesluit juncto artikel 1a Wed Artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, Ow en Bal juncto artikel 1a Wed		
Artikel 3, aanhef en onder b	Artikelen 8.49, 10.1, 10.2, 10.30, 10.37, 10.45, 10.54 en 10.55 Wm, artikelen 4, 5, 10, 11, 21, 24, 27, 29, 31, 33, 47 en 48, tweede lid, Wet vervoer gevaarlijke stoffen en artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, Ow juncto artikel 1a Wed		Betreft inzamelen etc. van afvalstoffen waardoor dood van of ernstig lichamelijk letsel aan personen, dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt.
Artikel 3, aanhef en onder c	Artikel 10.60 Wm juncto artikel 1a Wed		Betreft overbrengen van afvalstoffen in niet verwaarloosbare hoeveelheden binnen het toepassingsgebied van artikel 2, punt 35, van Verordening (EG) nr. 103/2006.
Artikel 3, aanhef en onder d	Artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, en 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, Omgevingswet, artikel 9.2.2.1 Wm en BRZO juncto artikel 1a Wed		Betreft exploiteren van bedrijf waar gevaarlijke activiteit wordt verricht of waar gevaarlijke stoffen of preparaten worden opgeslagen of gebruikt waardoor dood van of ernstig lichamelijk letsel aan personen, dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt
Artikel 3, aanhef en onder e	Artikelen 15 en 29, eerste lid, Kernenergiewet juncto artikel 1a Wed; artikel 80 Kernenergiewet		Betreft produceren etc. van kernmateriaal of andere gevaarlijke radioactieve stoffen waardoor dood van of ernstig lichamelijk letsel aan personen, dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten

Bepaling EU-regeling (Richtlijn milieustrafrecht)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
			wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt.
Artikel 3, aanhef en onder f	**Was in 2010:** Artikelen 8, 9, 13 en 14 Ffw juncto artikel 1a Wed **Is inmiddels vervangen door:**[107] Artikel 3.5, vijfde lid, Wnb juncto artikel 1a Wed (*artikel 8)* Artikelen 3.1, eerste lid, 3.5, eerste lid, en 3.10, eerste lid, Wnb juncto artikel 1a Wed *(artikel 9)* Artikelen 3.2, eerste en zesde lid, 3.6 en 3.34 t/m 3.36 Wnb juncto artikel 1a Wed (*artikel 13, eerste lid)* Artikelen 3.3, derde lid, 3.8, derde lid, en 3.34 t/m 3.36 Wnb juncto artikel 1a Wed (*artikel 13, vierde lid)* Artikelen 3.32, eerste, tweede en vijfde lid, en 3.37 Wnb juncto artikel 1a Wed *(artikel 14)* **Wordt via Aanvullingswet natuur Omgevingswet**[108] **of Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet vervangen door:** Artikel 5.1, tweede lid, onder g, Ow en Bal juncto artikel 1a Wed		Betreft doden etc. van specimens van beschermde in het wild levende dier- en plantensoorten of delen of afgeleide producten tenzij sprake is van verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens of te verwaarlozen invloed op instandhouding van soort.

[107] Zie de transponeringstabel in de memorie van toelichting bij de Wet natuurbescherming, Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 306.
[108] Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 2.

Bepaling EU-regeling (Richtlijn milieustrafrecht)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
	(artikel 3.5, vijfde lid, Wnb) Artikel 5.1, tweede lid, onder g, Ow en Bal juncto artikel 1a Wed *(artikelen 3.1, eerste lid, 3.5, eerste lid, en 3.10, eerste lid, Wnb)* Artikelen 4.3 en 5.1, tweede lid, onder g, Ow en Bal juncto artikel 1a Wed *(artikelen 3.2, eerste en zesde lid, 3.6 en 3.34 t/m 3.36 Wnb)* *Artikel 5.1, tweede lid, onder g, Ow, Bal en Ob* *(Artikelen 3.3, derde lid, 3.8, derde lid, en 3.34 t/m 3.36 Wnb)* Artikelen 4.3 en 5.1 Ow en Bal en Bkl in verbinding met artikel 1a Wed *(Artikelen 3.32, eerste, tweede en vijfde lid, en 3.37 Wnb)*		

Bepaling EU-regeling (Richtlijn milieustrafrecht)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 3, aanhef en onder g	**Was in 2010:** Artikel 13 Ffw juncto artikel 1a Wed **Is inmiddels vervangen door:**[109] Artikelen 3.2, eerste en zesde lid, 3.6 en 3.34 t/m 3.36 Wnb juncto artikel 1a Wed (*artikel 13, eerste lid)* Artikelen 3.3, derde lid, 3.8, derde lid, en 3.34 t/m 3.36 Wnb juncto artikel 1a Wed *(artikel 13, vierde lid)* **Wordt via Aanvullingswet natuur Omgevingswet[110] en Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet vervangen door:** Artikelen 4.3 en 5.1, tweede lid, onder g, Ow en Bal juncto artikel 1a Wed *(Artikelen 3.2, eerste en zesde lid, 3.6 en 3.34 t/m 3.36 Wnb)* Artikel 5.1, tweede lid, onder g, Ow, Bal en Ob *(Artikelen 3.3, derde lid, 3.8, derde lid, en 3.34 t/m 3.36 Wnb)*		Betreft verhandelen van specimens van beschermde in het wild levende dier- en plantensoorten of delen of afgeleide producten tenzij sprake is van verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens of te verwaarlozen invloed op instandhouding van soort.
Artikel 3, aanhef en onder h	**Was in 2010:** Artikelen 19c en 19d Natuurbeschermingswet 1998 juncto artikel 1a Wed		Betreft aanzienlijke schade aan beschermde habitat.

[109] Zie de transponeringstabel in de memorie van toelichting bij de Wet natuurbescherming, Kamerstukken 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 306.
[110] Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 2.

Bepaling EU-regeling (Richtlijn milieustrafrecht)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
	Is inmiddels vervangen door:[111] Artikel 2.4, eerste t/m vierde lid, Wnb (*artikel 19c*) Artikelen 2.7, tweede, derde en vijfde lid, 2.9, eerste en tweede lid, en 1.3, vijfde lid, Wnb, juncto artikel 1a Wed *(artikel 19d)* **Wordt via Aanvullingswet natuur Omgevingswet**[112] **en Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet vervangen door:** Bal juncto artikel 1a Wed *(Artikel 2.4, eerste t/m vierde lid, Wnb)* Artikel 5.1, eerste lid, onder f, Ow, Ob, artikelen 5.18 en 5.29 Ow, Bkl, Bal en Ob juncto artikel 1a Wed (*Artikelen 2.7, tweede, derde en vijfde lid, 2.9, eerste en tweede lid, en 1.3, vijfde lid, Wnb)*		
Artikel 3, aanhef en onder i	Artikel 9.2.2.1 Wm juncto artikel 3 Besluit ozonlaagafbrekende stoffen milieubeheer juncto artikel 1a Wed		Betreft produceren etc. van ozonafbrekende stoffen
4.3rtikel 4	Artikelen 47 en 48 Wetboek van Strafrecht en artikel 3 Wed		Betreft uitlokking en medeplichtigheid.

[111] Zie transponeringstabel in memorie van toelichting bij de Wet natuurbescherming, Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 302-303.
[112] Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 2.

Bepaling EU-regeling (Richtlijn milieustrafrecht)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 5	Artikelen 161quater, 161quinquies, 173a en 173b Wetboek van Strafrecht en artikelen 2 juncto 5, 6 en 7 Wed		Betreft straffen.
Artikel 6	Artikel 51 Wetboek van Strafrecht		Betreft aansprakelijkheid van rechtspersonen.
Artikel 7	Artikel 51 Wetboek van Strafrecht juncto voornoemde strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 2 juncto artikelen 5, 6 en 7 Wed		Betreft sancties tegen rechtspersonen.
Artikel 8	Behoeft geen implementatie		Betreft omzetting.

Richtlijn prioritaire stoffen

Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG (PbEU 2008, L 348)

Bepaling EU-regeling (richtlijn prioritaire stoffen)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		Doel richtlijn
Artikel 2, aanhef	Voor de implementatie van artikel 2 van de kaderrichtlijn water, zie implementatietabel van die richtlijn.		
Artikel 2, onder 1 en 2	Bijlage III Bkl		
Artikel 3, eerste lid, en lid 1 bis, onder i en onder ii	Artikelen 2.10, eerste, tweede en derde lid, en 4.13 en bijlage III Bkl		
Artikel 3, lid 1 bis, laatste alinea, in samenhang met artikel 4, vierde tot en met negende lid, van de kaderrichtlijn water	Artikelen 2.16, 2.18 en 4.16 Bkl		
Artikel 3, tweede lid	Artikel 2.10, eerste, tweede en derde lid, 4.13 en bijlage III Bkl		
Artikel 3, derde lid, lid 3bis, lid 3ter, en vierde lid	Bijlage III Bkl en artikelen 10.14a, onder b, en 10.14b, onder a, Ib	De lidstaten kunnen ervoor kiezen om ten aanzien van een of meer categorieën oppervlaktewateren een milieukwaliteitsnorm toe te passen voor een andere matrix dan die vermeld in het tweede lid of wanneer relevant, voor een andere biotataxon dan die vermeld in deel A van bijlage I.	Gebruik van gemaakt, zie met name bijlage III en de voetnoten daarbij.
Artikel 3, vijfde lid	Artikel 4.6, onder b, Bkl		
Artikel 3, lid 5bis	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 3, zesde lid	Artikelen 10.14a, onder b en 10.14b, tweede lid, Ib en Ir		
Artikel 3, zevende tot en met achtste (ter) lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 4	Bijlage XVIII, onder B	De lidstaten kunnen aan	Via het Handboek

Bepaling EU-regeling (richtlijn prioritaire stoffen)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
	(Handboek Immissietoets) Bkl	lozingspunten grenzende mengzones aanwijzen.	Immissietoets kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt
Artikel 5	Artikel 4.6, onder b, Bkl		
Artikel 6	Artikel 2.17 Bkl		
Artikelen 7 tot en met 8	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 8 bis	Artikel 4.6 Bkl	De lidstaten kunnen in de stroomgebiedbeheerplannen aanvullende kaarten opnemen waarin de informatie over de chemische toestand van bepaalde stoffen afzonderlijk van informatie van andere stoffen wordt weergegeven	Via artikel 4.6 en het Ib en de Ir kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt.
Artikel 8 ter	Artikelen 10.14a, onder b, en 10.14b, tweede lid, Ib		
Artikel 8 quater	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikelen 9 en 9bis	Behoeft geen implementatie		Procedurele bepaling
Artikel 10	Zie implementatietabel van de kaderrichtlijn water		
Artikelen 11 en 12	Behoeft geen implementatie		Wijzigingen en intrekking zijn al uitgevoerd
Artikel 13	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 14	Behoeft geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I, deel a en b (milieukwaliteitsnormen)	Bijlage III Bkl		

Richtlijn storten afvalstoffen

Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1991, L 182)

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		Doel richtlijn
Artikel 2, aanhef en onder a	Artikel 1.1, eerste lid, Wm en bijlage, onder A (afvalstoffen) Ow		
Artikel 2, aanhef en onder b	Artikel 1.1, eerste lid, Wm		
Artikel 2, aanhef en onder c	Artikel 1.1, eerste lid, Wm en bijlage I, onder A (gevaarlijke afvalstof) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder d	Artikel 1.1, eerste lid, Wm		
Artikel 2, aanhef en onder e	Artikel 11a Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder f	Artikel 11a (ondergrondse stortplaats) Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder g	Artikel 8.47, eerste lid, onder a, en bijlage, onder A (stortplaats) Ow		
Artikel 2, aanhef en onder h	Artikel 11a Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder i	Bijlage I, onder A (percolaat) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder j	Artikel 8.53 Bkl en mr		
Artikel 2, aanhef en onder k	Behoeft geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 2, aanhef en onder l	Behoeft geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 2, aanhef en onder m	Artikel 11a Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder n tot en met p	Behoeven geen implementatie		Begripsbepalingen
Artikel 2, aanhef	Artikel 1, eerste lid, Besluit stortplaatsen en stortverboden		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
en onder q	afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder r	Behoeft geen implementatie		Geen gebruik van gemaakt
Artikel 3, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Ruim toepassingsbereik; geïmplementeerd via implementatie van de betreffende artikelen
Artikel 3, tweede lid, eerste, tweede en derde streepje	Artikel 1.4 Ow		
Artikel 3, tweede lid, vierde streepje	Artikel 10.2 Wm		
Artikel 3, derde lid	Behoeft geen implementatie	Uitzonderingsmogelijkheid voor ongevaarlijke afvalstoffen, die afkomstig zijn van de prospectie en de winning, de behandeling en de opslag van mineralen of van de exploitatie van steengroeven en zodanig gestort worden dat milieuverontreiniging en schade aan de menselijke gezondheid worden voorkomen.	Niet van toepassing, Nederland heeft geen winningsafvalvoorzieningen
Artikel 3, vierde lid	Behoeft geen implementatie	Uitzonderingsmogelijkheden voor bepaalde stortplaatsen op eilanden of in afgelegen woongebieden.	Geen gebruik van gemaakt
Artikel 3, vijfde lid	Artikel 8.50 Bkl	Vrijstellingsmogelijkheid voor ondergrondse opslagen.	Wel gebruik van gemaakt; zie betreffende artikelen
Artikel 4	Artikel 11c, eerste lid, onder a, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, eerste lid	Artikel 1, eerste lid, onder 18, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, tweede lid	Artikel 1, eerste lid, onder 18, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, derde lid, aanhef en onder a	Artikel 1, eerste lid, onder 1, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, derde lid, aanhef en	Artikel 1, eerste lid, onder 3, Besluit stortplaatsen en		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
onder b	stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, derde lid, aanhef en onder c	Artikel 1, eerste lid, onder 2 en 4, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, derde lid, aanhef en onder d	Artikel 1, eerste lid, onder 14, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, derde lid, aanhef en onder e	Artikel 11f Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, vierde lid	Artikel 8 Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 6	Artikel 11f Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en artikel 8.25a en 8.62a Bkl		
Artikel 7, aanhef en onder a tot en met f	Mr		
Artikel 7, aanhef en onder g	Artikelen 8.47, derde lid, en 8.49, derde lid, Wm en mr		
Artikel 7, aanhef en onder h	Artikel 16.49 Ow		
Artikel 7aanhef en onder i	Mr		
Artikel 7, slot	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 8, aanhef en onder a, onder i	Zie in deze implementatietabel bij artikel 3, derde en vierde lid, van de richtlijn storten afvalstoffen		
Artikel 8, aanhef en onder a, onder ii	Artikel 8.46 en 8.62b Bkl		
Artikel 8, aanhef en onder a, onder iii	Artikel 8.9, eerste lid, onder g, Bkl		
Artikel 8, aanhef en onder a, onder iv	Artikel 13.5 Ow en artikel 8.6 Ob		
Artikel 8, aanhef en onder b	Artikelen 10.3 en 10.14 Wm		
Artikel 8, aanhef en onder c	Artikel 8.59 en 8.62j Bkl		
Artikel 9, aanhef en onder a	Artikel 11c, eerste lid, onder a, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
	mr		
Artikel 9, aanhef en onder b	Artikel 11c, eerste lid, onder b, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en artikel 8.25a en 8.62f, tweede lid, Bkl		
Artikel 9, aanhef en onder c	Paragraaf 8.2 Wm, artikel 11c Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en artikelen 8.57, 8.58 en 8.59 Bkl		
Artikel 9, aanhef en onder d	Artikel 11c, derde lid Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en artikel 8.57 en 8.62n, tweede lid, Bkl		
Artikel 10	Artikel 8.43 Wm en artikel 8.39 Bkl		
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder a	Artikel 11f, eerste lid, onder b, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, eerste en tweede streepje	Artikel 11g Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, derde streepje	Artikelen 10.41 en 10.43 Wm		
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder c	Artikel 11i Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder d	Artikel 11f, vierde lid, onder b, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 11, tweede lid	Zie in deze implementatietabel bij artikel 3, vierde en vijfde lid, van de richtlijn storten afvalstoffen		
Artikel 12, aanhef en onder a	Artikelen 8.59, 8.59a, 8.60, 8.62g, 8.62h en 8.62i Bkl en mr		
Artikel 12, aanhef en onder b	Artikelen 8.58, 8.59, 8.59a, 8.62k, 8.62l, 8.62m en 8.62n Bkl		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 12, aanhef en onder c	Artikelen 8.57, 8.58, 8.59 en 8.62o Bkl en mr		
Artikel 13, aanhef en onder a en b	Artikel 8.47 Wm		
Artikel 13, aanhef en onder c	Artikel 8.49 Wm en artikel 32 Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land		
Artikel 13, aanhef en onder d	Artikelen 8.49 en 8.50 Wm, artikel 32 Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land en hoofdstuk 6 Uitvoeringsregeling stortbesluit bodembescherming		
Artikel 14	Artikel VI Besluit van 5 juli 2001 tot wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en enige andere besluiten ter uitvoering van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG L 182) (Stb. 2001, 336)		
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 16	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 17	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 18	Behoeven geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 19	Behoeven geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 20	Behoeven geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I, onder 1	Behoeft geen implementatie		Betreft aspecten die zijn beoordeeld bij de locatiekeuze
Bijlage I, onder 2	Artikelen 8.47, 8.48, 8.49, 8.50, 8.56, 8.62c, 8.62d en 8.62e Bkl en mr		
Bijlage I, onder 3	Artikelen 8.25a, 8.47, 8.48, 8.49, 8.62c, 8.62d en 8.62e Bkl en mr		
Bijlage I, onder 4	Artikel 8.53 Bkl en mr		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Bijlage I, onder 5	Artikel 11c, eerste lid, onder d Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Bijlage I, onder 6	Artikel 8.48, 8.62f en 8.62n, tweede lid, Bkl en mr		
Bijlage I, onder 7	Artikel 11c, tweede lid, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Bijlage I, onder 8	Artikel 11f, zevende lid, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en hoofdstuk 3a Regeling acceptatie afvalstoffen op stortplaatsen		
Bijlage II, onder 1	Behoeft geen implementatie		
Bijlage II, onder 2, 3 en 4	Artikelen 11d en 11f Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Bijlage II, onder 5	Behoeft geen implementatie		Implementatieplicht volgt uit vaststellingsbesluit EU-norm
Bijlage II, onder 6	Artikel 11f, zevende lid, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Bijlage III, onder 1	Behoeft geen implementatie		Doelstelling
Bijlage III, onder 2	Behoeft geen implementatie		In Nederland wordt geen gebruik gemaakt van ‘waterbalansen’ als bedoeld in bijlage III van de richtlijn storten afvalstoffen
Bijlage III, onder 3	Artikel 32 Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land, hoofdstuk 6 Uitvoeringsregeling stortbesluit bodembescherming, artikelen 8.53, 8.56, 8.57, 8.59 en 8.62h Bkl en mr		
Bijlage III, onder 4, onder A	Artikel 32 Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land, hoofdstuk 6 Uitvoeringsregeling stortbesluit bodembescherming, artikelen 8.47, 8.55, 8.57, 8.58, 8.59 en 8.62i Bkl en mr		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Bijlage III, onder 4, onder B	Artikel 32 Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land, artikelen 8.57, 8.58 en 8.62 Bkl en mr		
Bijlage III, onder 4, onder C	Artikelen 8.57, 8.57a, 8.57b, 8.58, 8.59a, 8.62l en 8.62m Bkl en mr		
Bijlage III, onder 5	Artikelen 8.57 en 8.62n Bkl en mr		
Bijlage III, onder 6	Artikel 11f, zevende lid, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		

Richtlijn winningsafval

Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn nr. 2004/35/EG (PbEU 2006, L 102)

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		Doel richtlijn
Artikel 2, eerste en tweede lid	Artikel 8.63, eerste lid, en bijlage I, onder A (winningsafvalstof, winningsafvalvoorziening en winningsafvalvoorziening categorie A) Bkl		
Artikel 2, derde lid, eerste zin	Artikel 8.63, tweede lid, Bkl		
Artikel 2, derde lid, tweede zin	Artikel 8.63, tweede lid, Bkl	De bevoegde autoriteit kan de voorschriften, voor het storten van niet-gevaarlijk afval uit de prospectie van mineralen, uitgezonderd aardolie en andere evaporieten dan gips en anhydriet, alsmede voor het storten van niet-verontreinigde grond en afval uit de winning, de behandeling en de opslag van turf, versoepelen of daarvan ontheffing verlenen, mits aan artikel 4 is voldaan.	Omgezet zonder beleidsinhoudelijke wijziging.
Artikel 2, derde lid, derde zin	Artikel 8.63, tweede lid, Bkl	De lidstaten kunnen de voorschriften van artikel 11, lid 3, artikel 12, leden 5 en 6, artikel 13, lid 6, en de artikelen 14 en 16 versoepelen of daarvan ontheffing verlenen voor niet-gevaarlijk niet-inert afval, tenzij dit wordt gestort in een afvalvoorziening van categorie A.	Omgezet zonder beleidsinhoudelijke wijziging.
Artikel 2, vierde lid	Artikel 1.1, eerste lid, Wm, bijlage, onder A (stortplaats) Ow		
Artikel 3, aanhef en	Artikel 1.1 (afvalstoffen)		

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
onder 1	Wm		
Artikel 3, aanhef en onder 2	Artikel 1.1 (gevaarlijke afvalstof) Wm en bijlage, onder A (gevaarlijke afvalstof) Ow		
Artikel 3, aanhef en onder 3	Bijlage I, onder A (inerte winningsafvalstoffen) Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder 4	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijving; voor handelingen met verontreinigde grond gelden specifieke eisen
Artikel 3, aanhef en onder 5 tot en met 14	Behoeven geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 3, aanhef en onder 15	Artikel 8.63 en bijlage I, onder A (winningsafval-voorziening) Bkl		De begripsomschrijving in artikel 3, vijftiende lid, van de richtlijn winningsafval bevat naast een inhoudelijke omschrijving ook termijnen. Die termijnafbakening is niet overgenomen. Op grond van de nationale regelgeving is dus ook bij tijdelijke opslag sprake van een afvalvoorziening en wordt geen onderscheid gemaakt tussen een «afvalvoorziening» en een «voorziening voor (een nader gespecificeerde categorie) afval». Zie voor een toelichting hierop: Stb. 2008, 182, blz. 32 en 33.
Artikel 3, aanhef en onder 16	Bijlage, onder A (ongewoon voorval) Ow		
Artikel 3, aanhef en onder 17	Behoeven geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 3, aanhef en onder 18	Bijlage, onder A (beste beschikbare technieken) Ow		
Artikel 3, aanhef en onder 19 tot en met 29	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijvingen

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 4, eerste lid, eerste zin	Artikelen 1.6 tot en met 1.8 Ow en artikel 2.10 Bal		
Artikel 4, eerste lid, tweede zin	Artikelen 10.1 en 10.2 Wm en artikel 2.10 Bal		
Artikel 4, tweede lid	Paragraaf 8.2 en titel 17.1A Wm		
Artikel 4, derde lid	Titel 17.1A Wm en artikel 8.9, eerste lid, onder d, Bkl		
Artikel 5, eerste lid	Artikel 8.64 Bkl en mr		
Artikel 5, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Doelstelling afvalbeheersplan
Artikel 5, derde lid	Mr		
Artikel 5, vierde lid	Artikel 8.64 Bkl		
Artikel 5, vijfde lid	Mr		
Artikel 5, zesde lid	Afd. 4.1 en 10.6 Ob		
Artikel 6, eerste lid, eerste deel zin	Artikel 8.70 Bkl		
Artikel 6, eerste lid, tweede deel zin	Behoeft geen implementatie		Zie voor een toelichting: Stb. 2008, 182, pagina 17 en 18
Artikel 6, tweede lid	Titel 8.3 Wm (nazorg), artikel 8.70 Bkl en mr (voor zover het gaat om de vastlegging van het preventiebeleid)		
Artikel 6, derde lid	Artikel 8.70 Bkl en mr		
Artikel 6, vierde lid, aanhef en onder a, b, c en d	Artikelen 6.1.3 en 6.3.1 Besluit veiligheidsregio's		
Artikel 6, vierde lid, slot	Artikel 17.5a Wm		
Artikel 6, vijfde lid	Afdeling 3.4 Awb en artikelen 6.1.4 en 6.3.3 Besluit veiligheidsregio's		
Artikel 6, zesde lid	Artikel 6a Besluit informatie inzake rampen en crises		
Artikel 7, eerste lid	Artikel 5.1 Ow en artikel 3.85 Bal		
Artikel 7, tweede lid	Mr		
Artikel 7, derde lid	Artikel 8.9, tweede lid en paragraaf 8.5.2.7 Bkl		

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 7, vierde lid	Paragraaf 5.1.1 Ow en afdeling 8.10 Bkl		
Artikel 7, vijfde lid	Artikel 33 Wet op het Centraal bureau voor de statistiek en artikel 2 Besluit gegevensverwerving CBS		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a	Artikelen 3:11, 3:12 en 3:42 Awb en artikel 10.24, eerste lid, onder e, Ob		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b	Artikel 10.22, derde lid Ob		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c	Artikel 3:12 Awb		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d	Artikelen 3:11 en 3:12 Awb		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder e	Paragraaf 5.1.5 Ow, afdeling 3.4 Awb, artikel 10.24, eerste lid, onder e, Ob en afdeling 8.10 Bkl		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder f	Artikel 3:12 Awb		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder g	Afdeling 3.4 Awb, Wet openbaarheid bestuur en artikel en 10.24 Ob		
Artikel 8, tweede lid, aanhef en onder a	Artikelen 3:11 en 3:12 Awb		
Artikel 8, tweede lid, aanhef en onder b	Artikel 3:14 Awb		
Artikel 8, derde lid	Paragraaf 5.1.5 Ow, artikel 10.24, eerste lid, onder e, Ob en afdeling 8.10 Bkl		
Artikel 8, vierde lid	Artikel 3:15 Awb		
Artikel 8, vijfde lid	Afdelingen 3.2 en 3.7 Awb		
Artikel 8, zesde lid, onder a	Artikel 3:44 Awb		
Artikel 8, zesde lid, onder b	Artikelen 3:46 en 3:47 Awb		
Artikel 8, zevende lid,	Awb, Wet openbaarheid bestuur en artikelen 10.24 en 10.25 Ob		
Artikel 9	Artikel 1.1 Wm en bijlage I, onder A		

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
	(winningsafvalvoorziening categorie A) Bkl		
Artikel 10, eerste lid	Artikel 8.51 Bkl		
Artikel 10, tweede lid	Bijlage I, onder A (winningsafvalvoorziening en winningsafvalvoorziening categorie A) en artikel 8.51 Bkl		
Artikel 11, eerste lid	Artikel 8.65 Bkl		
Artikel 11 tweede lid, aanhef en onder a	Artikel 8.67, eerste lid, aanhef en onder b en c, Bkl en mr		
Artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b	Artikelen 8.66, eerste lid, aanhef en onder a		
Artikel 11, tweede lid, aanhef en onder c	Artikel 8.67, eerste lid, aanhef en onder d en e, Bkl		
Artikel 11, tweede lid, aanhef en onder d en e	Mr		
Artikel 11, tweede lid, slot	Artikel 8.67, tweede lid, Bkl		
Artikel 11, derde lid, eerste, tweede en derde zin	Artikelen 17.5a, 17.5b en 17.5c Wm		
Artikel 11, derde lid, vierde zin	Artikel 8.68, eerste lid, aanhef en onder a en onder b, Bkl		
Artikel 11, derde lid, vijfde zin	Artikel 8.68, tweede en derde lid, Bkl		
Artikel 12, eerste lid, in samenhang met het tweede en derde lid	Artikelen 8.47, derde lid, en 8.48, tweede lid, Wm		
Artikel 12, eerste lid, in samenhang met het vierde lid	Artikelen 8.48, tweede lid, 8.49 en 8.50 Wm		
Artikel 12, eerste lid, in samenhang met het vijfde lid	Artikelen 8.48, tweede lid, en 8.49 Wm		
Artikel 12, eerste lid, in samenhang met het zesde lid	Artikel 17.5d Wm		
Artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a	Artikel 8.69, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1° en 2°, Bkl		

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 13, eerste lid, aanhef en onder b	Artikel 8.69, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, Bkl		
Artikel 13, eerste lid, aanhef en onder c	Artikel 8.69, eerste lid, aanhef en onder a, onder 4°, Bkl		
Artikel 13, tweede lid	Artikel 8.69, eerste lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 13, derde lid,	Artikel 8.69, tweede lid, Bkl	Onder omstandigheden kan bevoegd gezag besluiten de voorschriften, bedoeld in artikel 13, eerste lid, aanhef en onder b en c, af te zwakken of te laten vervallen	Deze bevoegdheid is geïmplementeerd, zodat het bevoegd gezag deze beleidsvrijheid in het concrete geval kan toepassen
Artikel 13, vierde lid	Artikel 8.69, derde lid, Bkl		
Artikel 13, vijfde lid	Artikel 8.69, eerste lid, aanhef en onder c, en derde lid, Bkl		
Artikel 13, zesde lid	Behoeft geen implementatie		Cyanide wordt gebruikt bij de winning van edelmetalen, met name goud. Omdat dergelijke edelmetalen in de Nederlandse bodem niet voorkomen, zal de opslag van bij winningsactiviteiten vrijgekomen cyanidehoudend afval niet kunnen voorkomen.
Artikel 14	Artikel 13.5 Ow en artikel 8.6 Ob		
Artikel 15	Artikel 17.6, derde lid, Wm		
Artikel 16, eerste lid	Artikel 10.22, eerste lid, Ob		
Artikel 16, tweede lid	Artikel 10.22, derde lid, Ob		
Artikel 16, derde lid	Artikel 17.5a Wm en artikel 14 Besluit informatie inzake rampen en crises		
Artikel 17, eerste lid	Artikelen 8.66, eerste lid, 8.67, eerste lid en 8.68, eerste lid, Bkl		

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	**Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting**
Artikel 17, tweede lid	Artikel 8.67, tweede lid, Bkl		
Artikel 18	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 19	Artikel 1a van de Wed		
Artikel 20	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 21, eerste en derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 21, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikelen 22 en 23	Behoeft geen implementatie		Procedurele bepalingen
Artikel 24	Behoeft geen implementatie		Bepaling is uitgewerkt (overgangsbepaling)
Artikel 25	Behoeft geen implementatie		Uitvoeringsbepaling
Artikel 26	Behoeft geen implementatie		Inwerkingtredingbepaling
Artikel 27	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I, onderdeel 1	Artikel 8.70 Bkl en mr		
Bijlage I, onderdeel 2	Artikel 6a Besluit informatie inzake rampen en crises		
Bijlage II	Mr		
Bijlage III	Artikel 1.1 Wm en bijlage I, onder A (winningsafvalvoorziening categorie A) Bkl		