

Vergelijkend Rapport Omgevingswet

September 2016

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
2. Opbouw rapport	9
3. De kerninstrumenten	11
3.1 De omgevingsvisie	
3.2 Programma's	
3.3 Het omgevingsplan	
3.4 Algemene rijksregels	
3.5 De omgevingsvergunning	
3.6 Het projectbesluit	
4. Overige, ondersteunende instrumenten	73
4.1 De MER-procedure	
4.2 Instructies/instructieregels	
5. Aanvullingswet geluid	81
5.1 Inleiding	
5.2 Wet geluidhinder & introductie 'geluidplafonds'	
5.3 Beheer waterschapswegen & lokaal spoor	
5.4 Geluidsproductieplafonds	
5.5 uitvoeringsregeling bij de aanvullingswet geluid	
6. Aanvullingswet bodem	89
6.1 Aanleiding en achtergrond	
6.2 Doelstelling	
6.3 Beperkte omvang aanvullingswetvoorstel	
6.4 Algemene regels & meldingsplicht	
6.5 Integrale en meer gebiedsgerichte aanpak	
6.6 Bodemsanering	
6.7 De vervuiler betaalt	
6.8 Bevoegd gezag	
6.9 Verhouding kerninstrument omgevingswet	
6.10 Normering en waarden	
6.11 Adviescommissie en inspectie leefomgeving Transport	
6.12 Rechtsbescherming	
6.13 Overgangsrecht	
Bronnen	98
Bijlage	99
Colofon	123

Lijst met afkortingen:

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Afdeling	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
B&W	college van Burgemeester en Wethouders
Chw	Crisis en herstelwet
Ffw	Flora- en faunawet
GS	Gedeputeerde Staten
M.e.r.	Milieueffectrapportage
MER	Milieueffectrapport
MvT	Memorie van Toelichting
Nbw	Natuurbeschermingswet
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht
Ob	Omgevingsbesluit
OBM	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
Ow	Omgevingswet
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
Vvgb	verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingswet
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Voorwoord

Van omgevingsrecht naar omgevingswet, wat verandert er nu eigenlijk?

De Omgevingswet komt er aan. Na de transitie in het sociaal domein is dit een verandering in het fysieke domein; zelfs de grootste nieuwe verandering sinds de grondwet. De stelselherziening kenmerkt een enorme verlichting van de regeldruk, verbeterde samenwerking tussen de verschillende overheidslagen en ketenpartners, meer bestuurlijke afwegingsruimte en meer mogelijkheden voor maatwerk. De bescherming van ons cultureel erfgoed en de kwaliteit van de leefomgeving staan centraal.

Mooie doelstellingen, maar om dit echt te effectueren is niet alleen een juridische wijziging nodig, maar ook een omslag in de manier van werken en de besluitvorming.

De 26 wetten die door de Omgevingswet worden vervangen en de vele AMvB's en Ministeriële regelingen die worden aangepast, dienen als stimulans voor dit gedachtegoed of dwingen ons om de leefomgeving op een andere manier te ontwikkelen en te beschermen.

Voorafgaand aan de transitie zijn er in het hele land roadshows Omgevingswet georganiseerd. Daar kwam de behoefte aan het licht naar een 'was-wordt-lijst'. Hoe is de regelgeving binnen het fysiek domein nu geregeld, maar vooral, hoe zit dat straks? Niet alleen de Nederlandse bestuurders en ambtenaren worden in hun taken en bevoegdheden geraakt door de nieuwe wet, maar ook ketenpartners, inwoners en ondernemers. De meest gestelde vraag is dan ook: *"Wat verandert er nou precies voor mij als de Omgevingswet er is?"*

Naar het antwoord op deze vraag zijn wij in dit rapport op zoek gegaan. Omdat nog niet alle aanvullende wetten beschikbaar waren ten tijde van deze zoektocht, zal deze verkenning niet volledig zijn. Toch is geprobeerd om zo duidelijk en helder mogelijk het verschil weer te geven tussen het huidige omgevingsrecht en de nieuwe Omgevingswet. Het verhaal is opgebouwd vanuit de nieuwe instrumenten van de wet, deze bieden houvast en structuur aan de vergelijking. Er is aandacht geschonken aan de inhoudelijke veranderingen, proceswijzigingen en procedure aanpassingen. Daarnaast is aangegeven waar het één en ander te vinden is binnen het huidige recht en de aankomende wet.

Veel informatie hebben we mogen ontvangen via G32 en VNG. Zonder deze instanties was het opstellen van deze verkenning niet gelukt. De gemeente Haarlem heeft de stageplaatsten beschikbaar gesteld. Dank hiervoor.

Maar mijn grootste dank gaat uit naar Aaron Groeneveld, Lonia Loozeman en Kelly Gans. Afstuderende studenten Bestuursrecht aan de Universiteiten van Leiden en Amsterdam. Zij hebben geprobeerd voor u een zo leesbaar mogelijk en thematisch ingericht document op te stellen, dat als informierend naslagwerk gebruikt kan worden.

Omdat ik van mening ben dat kennis zoveel mogelijk gedeeld moet worden, wil ik dit naslagwerk graag aanbieden aan het landelijk programma Aan de slag met de Omgevingswet.

Ik wens u veel leesplezier, mede namens,

Jeroen van Spijk Wethouder Haarlem

Jop Fackeldey Wethouder Lelystad en voorzitter Fysieke Pijler G32

Dennis Straat Wethouder Zaanstad voorzitter themagroep Omgevingswet G32

Sarah Ros

Ir. S. Ros

Programmamanager Omgevingswet

Gemeente Haarlem & G32

1. Inleiding

De komst van de Omgevingswet (hierna: Ow) is een feit. Het wetsvoorstel Omgevingswet is op 1 juli 2015 door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer heeft hetzelfde gedaan in maart 2016. De Omgevingswet is vervolgens gepubliceerd in het Staatsblad.

De Omgevingswet is één van de grootste wetgevingsprojecten aller tijden. Met dit project wil de Rijksoverheid af van het huidige stelsel van het omgevingsrecht, waarin zelfs de jurist of een expert zijn weg niet meer kan vinden. Door de verbrokkeling van het huidige omgevingsrecht, dat verdeeld is over tientallen wetten, 117 algemene maatregelen van bestuur (hierna: amvb) en 120 ministeriële regelingen, ontstaan er problemen voor gebruikers op het gebied van afstemming en coördinatie. De Omgevingswet is dus nodig om twee redenen: de huidige wetgeving sluit niet meer goed aan op de huidige en toekomstige ontwikkelingen en ten tweede worstelen overheden en initiatiefnemers van activiteiten met veel verschillende wetten, procedures, planvormen en regels. Deze wet vervangt 26 wetten en bepaalde delen van onder andere de Monumentenwet 1998 en de Woningwet. Parallel aan de Omgevingswet lopen diverse wetgevingstrajecten, zoals de Wet Natuurbescherming, het wetsvoorstel Vergunning, Verlening en Handhaving (VTH) en de Wet private kwaliteitsborging. Deze wetten zullen uiteindelijk geheel of gedeeltelijk worden geïntegreerd in de Omgevingswet. De overheid hoopt met de overgang te komen tot beter integraal beleid, betere toegankelijkheid en een substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Lokale overheden zullen hiervan de grootste uitvoerders zijn.

Voor gemeenten ligt bij deze transitie een grote opgave. Zo zullen naar schatting landelijk 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen moeten worden omgezet in circa 400 omgevingsplannen. Daarnaast is een interne 'cultuuromslag' nodig. Om beter voorbereid te zijn op deze transitie, hebben drie student-stagiaires de opdracht gekregen om - aan de hand van de zes kerninstrumenten - het huidige omgevingsrecht te vergelijken met de wettelijke wijzigingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. Deze opdracht vormt een belangrijk onderdeel van het invoeringstraject van de Omgevingswet binnen gemeente Haarlem.

Het resultaat van de opdracht is een gedegen en gedetailleerd rapport waarin de vergelijking tussen het huidige omgevingsrecht en de Omgevingswet is weergegeven.

2. Opbouw rapport

De opbouw van dit rapport is gekoppeld aan de opbouw van de Omgevingswet; in het bijzonder aan de hand van de zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, de algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

De Omgevingswet wordt als het ware laag voor laag afgepeld.

Voor het rapport worden ook de aanhangende algemene maatregelen van bestuur (het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving) en de aanvullende wetten (bodem en geluid) vergeleken met het huidige omgevingsrecht.

Gedurende het opstellen van dit rapport bevinden sommige regelingen of wetten zich nog in de (pre)consultatiefase of is de benodigde regelgeving nog niet bekend. Om die reden kan nog niet alle materie en regelgeving worden meegenomen in het onderzoek en ontbreekt er informatie of kunnen delen nog niet worden ingevuld.

Er volgt een uiteenzetting per kerninstrument.

3. De kerninstrumenten

3.1 De omgevingsvisie

Wat houdt de verplichte omgevingsvisie in voor gemeenten? En welke veranderingen treden hiermee op in het huidige omgevingsrecht?

De Omgevingswet verplicht het Rijk en de provincies tot het vaststellen van een omgevingsvisie. Het vaststellen van een omgevingsvisie is, sinds het amendement (nr. 97) van Tweede Kamerleden Dik-Faber en de Vries, verplicht voor gemeenten (zie artikel 3.1 Ow). Een verplichte visie is per saldo geen extra last voor gemeenten. Deze sluit immers op grote lijnen aan bij de huidige verplichting voor gemeenten om één of meer structuurvisie(s) op te stellen. Tevens beschikt het merendeel van de gemeenten over vrijwillige strategische plannen met betrekking tot milieu, verkeer en vervoer, natuur en water. In grote lijnen blijft het huidige omgevingsrecht met betrekking tot het opstellen van een gebiedsdekkende visie in stand. De veranderingen met de komst van de Omgevingswet worden hieronder nader uiteengezet.

3.1.1 Inhoudelijke verschillen

Van structuurvisie naar één integrale visie

Met de omgevingsvisie wordt de vaststelling van een integraal kader beoogt, waarin ambities voor de toekomst, ten aanzien van het beleid voor de fysieke leefomgeving van de gemeente is weergegeven. Om één integraal kader vast te stellen wordt het beleid op alle relevante aspecten van de ruimtelijke omgeving samengebracht en verbonden. Veel van dit beleid is vaak al aanwezig, maar is nog niet gerubriceerd of afgestemd op het overige (ruimtelijke) beleid. Voor sommige aspecten dient daarnaast nog nieuw beleid te worden geformuleerd dat aansluit op de overige (nieuwe) aspecten die van belang zijn voor de omgevingsvisie. De Omgevingswet legt de bevoegdheid tot vaststelling bij de gemeenteraad.

Een omgevingsvisie bepaalt, als samenhangend en strategisch plan, de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving. Uitgangspunt is dat er één visie wordt vastgesteld voor het gehele grondgebied van de gemeente. In deze visie is het omgevingsbeleid voor de lange(re) termijn vastgelegd. Tot het grondgebied behoort ook het water, de onder- en bovengrond. De bestaande sectorale planfiguren op gemeentelijk niveau (structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoersplannen, het strategische gedeelte van het waterplan en milieubeleidsplannen) zullen opgaan in de omgevingsvisie.

Dit betekent dat er een omslag plaatsvindt van een sectorale naar een gebiedsgerichte en integrale benadering. Deze omslag is bevorderlijk voor een duurzame ontwikkeling van het fysieke domein. De integratie van de strategische plannen zal gepaard gaan met een afname van de bestuurslasten. Deze afname duidt op de samenvoeging en onderlinge

afstemming van bestaande plannen. Door de samenvoeging en onderlinge afstemming behoeven plannen niet meer per sector de hele plancyclus te doorlopen. Plannen ten aanzien van de fysieke leefomgeving worden als een compact geheel beschouwd en in zijn geheel in behandeling genomen.

Het integrale karakter van de omgevingsvisie vormt het grootste en meest ingrijpende verschil tussen de huidige structuurvisie(s) en de omgevingsvisie. Een structuurvisie is veelal ontwikkelingsgericht en bevat alleen een ruimtelijke component. In tegenstelling tot de huidige (gemeentelijke) structuurvisie(s) omvat de omgevingsvisie in de nieuwe situatie naast een ontwikkelcomponent ook een beheersopgave. En de omgevingsvisie bevat naast een brede ruimtelijke component, tevens een economische en sociale component (en de samenhang hiertussen). De reikwijdte van de visie is dus veel ruimer. Daarnaast brengt het integrale karakter van de omgevingsvisie nog een wijziging met zich mee ten opzichte van de huidige structuurvisie(s). Onder het huidige omgevingsrecht kan een gemeente één of meerdere structuurvisies hebben. En naast de algemene structuurvisie(s) kan een structuurvisie voor deelgebieden en/of sectorale aspecten worden vastgesteld. De omgevingsvisie daarentegen is één integrale visie voor het gehele grondgebied van de gemeente.

De omgevingsvisie is tevens bij uitstek het instrument binnen de Omgevingswet, waarmee invulling wordt gegeven aan het tweede lid van artikel 2.1 Ow: bij het vaststellen houdt het bestuursorgaan rekening met de samenhang van alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen.

3.1.2 Procedurele verschillen

Snellere en betere besluitvorming

De omgevingsvisie dient het ontwikkelingsbeleid voor de lange termijn vast te stellen. Een omgevingsvisie vergemakkelijkt het maken van keuzes voor de lange(re) termijn en voorkomt ad hoc beslissingen. Deze keuzes gaan over de gewenste ontwikkelingen binnen de gemeente en de gewenste omgevingskwaliteit binnen het gemeentelijk grondgebied.

Het is niet alleen een hulpmiddel voor gemeenten, de omgevingsvisie stelt initiatiefnemers op de hoogte van de gewenste ontwikkelingsrichting binnen de gemeente. Een initiatiefnemer kan in de visie zien hoe het bestuur haar bevoegdheden en wettelijke instrumenten wil inzetten.

Een belangrijke wijziging is de vastlegging van een gewenste ontwikkelrichting door de overheidsinstantie. In tegenstelling tot de huidige structuurvisie(s) wordt met de omgevingsvisie niet vooraf het eindbeeld vastgelegd door de overheidsinstantie, maar wordt dit gaandeweg in samenspraak met de inwoners van een gemeente gevormd. Burgerparticipatie is bij de vaststelling van de omgevingsvisie van essentieel belang. Het in de omgevingsvisie aangeven van een gewenste ontwikkelingsrichting daagt burgers en bedrijven uit de visie mede gestalte te geven. De gemeente kan in de omgevingsvisie wel randvoorwaarden en spelregels vastleggen. De omgevingsvisie is daarmee een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie.

Burgerparticipatie omgevingsvisie

De Omgevingswet benadrukt het belang van (vroegtijdige) participatie. Burgerparticipatie

heeft betrekking op maatschappelijke participatie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures voor belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. Door burgers en bedrijven vroegtijdig te laten participeren, in het beleidvormingsproces, kunnen gemeenten draagvlak krijgen bij besluitvorming. Bovendien worden alle belangen en relevante aspecten van betrokkenen vroegtijdig in kaart gebracht. Tevens kunnen eventuele problemen nu aan de voorkant van beleidscyclus worden verholpen.

De omgevingsvisie stelt bestuursorganen in de gelegenheid om ervaring op te doen met nieuwe vormen van burgerparticipatie. De Omgevingswet schrijft voor dat in omgevingsvisies wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken (zie artikel 16.88 Ow). Onder het huidige omgevingsrecht moet een bestuursorgaan door middel van een verantwoordingsplicht aangeven op welke manier burgerparticipatie heeft plaatsgevonden. De motiveringsplicht van artikel 16.88 Ow is in overeenstemming met de huidige verantwoordingsplicht.

Een motiveringsplicht stimuleert bestuursorganen om te zorgen voor vroegtijdige participatie van derden. Hiermee wordt bereikt dat het geen beleidsvisie wordt van het bestuur, maar van de burgers en de maatschappij. De regels worden niet vooraf van bovenaf opgelegd, maar worden onder sturing van gemeenten in samenspraak met alle belanghebbenden op hoofdlijnen vastgesteld.

Anders dan bij bijvoorbeeld het Projectbesluit kent de omgevingsvisie geen gedetailleerd en ingevuld proces van burgerparticipatie. Een vaste procedure kan onvoldoende worden toegespitst op de aard van de activiteit, de betrokken belangen en zelfs de samenstelling van de omgeving. Om die reden werkt een vaste procedure contraproductief. Bestuursorganen kunnen zelf invulling geven aan de manier waarop burgers en bedrijven vroegtijdig bij besluitvorming worden betrokken. Van bestuursorganen wordt verwacht dat zij op passende wijze invulling geven aan (vroegtijdige) participatie, waarbij ook wordt gelet op het betrekken van een breder publiek dan louter de actief (en hoog opgeleide) betrokkenen. De gemeenteraad moet toezien op de kwaliteit van besluitvorming en de invulling van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie. Als burgers en bedrijven onvoldoende worden betrokken bij het besluitvormingsproces dan kan de ABRvS het besluit vernietigen wegens onzorgvuldige besluitvorming.

Kortom, de Omgevingswet weegt een zwaarder belang toe aan participatie. Overheden moeten in een eerder stadium rekening houden met de reacties vanuit de samenleving, zodat eventuele conflicten in een vroegtijdig stadium kunnen worden verholpen. Tevens dient burgerparticipatie onder de Omgevingswet breder te zijn dan een reactie van actieve (en hoogopgeleide) burgers. Met de Omgevingswet wordt een omwenteling van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie gestimuleerd.

De omgevingsvisie als opstap naar de andere kerninstrumenten

De omgevingsvisie dient ter vastlegging van het strategisch omgevingsbeleid. Er worden verbanden gelegd op strategisch niveau en er wordt met de omgevingsvisie één overkoepelend en richtinggevend beeld voor de langere termijn geschetst dat moet leiden tot een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Daarmee vormt de omgevingsvisie de beleidsmatige grondslag voor een aantal andere kerninstrumenten. De omgevingsvisie kan worden gezien als het startpunt waarop andere kerninstrumenten voortborduren.

Zo is de omgevingsvisie de opstap naar een samenhangende inzet van programma's en besluiten. De programma's zijn er om de beleidsdoeleinden uit de omgevingsvisie uit te kunnen voeren.

De omgevingsvisie is als instrument ook de ideale voorbereiding op het vaststellen van een omgevingsplan. De visie kan dienen als een uitgangspuntennotitie waarin het samenhangende en strategische beleid van de gemeente wordt bepaald. Dit kan vervolgens nader worden uitgewerkt in het omgevingsplan. De huidige structuurvisies leveren eveneens belangrijke input voor de materiële inhoud van bestemmingen in een bestemmingsplan en voor het verlenen van ontheffingen.

De omgevingsvisie is, net als de huidige gemeentelijke structuurvisie(s), van grote betekenis voor het gemeentelijk grondbeleid, het gemeentelijk milieubeleid en de toepassing van het wettelijk gemeentelijk voorkeursrecht.

Kortom, met betrekking tot andere instrumenten is de omgevingsvisie het overkoepelend en richtinggevend document. De andere kerninstrumenten zijn een uitwerking van de omgevingsvisie.

Procedurele voorschriften

Met betrekking tot de procedurele voorschriften vertoont de Omgevingswet een groot aantal overeenkomsten met het huidige omgevingsrecht.

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om regels te stellen over procedurele- en vormvereisten. Maar de inzet is om, net als bij de huidige structuurvisie(s), zo min mogelijk gebruik te maken van deze mogelijkheid. Deze terughoudendheid van de wetgever is bedoeld om juridisering van het instrument te voorkomen. De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document waarin de hoofdlijnen van de fysieke leefomgeving worden beschreven.

Ten aanzien van de inhoud is enkel bepaald dat de omgevingsvisie een beschrijving is van de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken voor het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (zie artikel 3.2 Ow). Door een amendement van het Tweede Kamerlid Dik-Faber (nr. 19) moet de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op hoofdlijnen worden beschreven. Deze toevoeging garandeert dat omgevingsvisies nadrukkelijk rekening houden met de historie van een gebied en de aanwezige kwaliteiten.

Omgevingsvisies worden voorbereid met behulp van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (zie artikel 16.26 Ow). Deze aanpak verschilt met het huidige omgevingsrecht dat niet voorziet in wettelijke vereisten over de voorbereiding van een gemeentelijke structuurvisie. In een gemeentelijke verordening kan hieraan invulling worden gegeven. Tevens expliciteert de Omgevingswet dat een ieder (en niet alleen belanghebbenden) zienswijzen kenbaar kan maken tegen een ontwerp-omgevingsvisie kenbaar (zie artikel 16.23 Ow).

De wetgever hanteert het uitgangspunt dat de omgevingsvisie enkel bindend is voor het vaststellende bestuursorgaan. De wetgever heeft in de Omgevingswet, net als onder de huidige Wro, afgezien van een juridische doorwerking van omgevingsvisies naar visies van andere bestuursorganen. Dit hangt samen met het voor de Omgevingswet gehanteerde

uitgangspunt 'scheiding van normstelling en beleid'. Deze doorwerking verhoudt zich volgens de wetgever niet met het politiek beleidsmatige karakter van de omgevingsvisie. Ook beleidsregels in de zin van de Awb kunnen in een omgevingsvisie worden opgenomen (en ook deze binden immers alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf).

Dit betekent niet dat bestuursorganen zomaar voorbij kunnen gaan aan beleidsvisies van andere bestuursorganen. Het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel dwingen bestuursorganen rekening te houden met de van toepassing zijnde omgevingsvisie. In artikel 3.3 Ow staat welke beginselen in de Omgevingsvisie rekening moet worden gehouden. Net als bij de gemeentelijke structuurvisies, is de vaststelling van een omgevingsvisie uitgesloten van beroep.

Gezamenlijke visie

De Omgevingswet benadrukt de mogelijkheid om omgevingsvisies op regionaal niveau, in samenwerking met andere gemeenten, vast te stellen. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om in samenwerkingsverband een integrale omgevingsvisie vast te stellen die een groter grondgebied bestrijkt. In het huidige omgevingsrecht is de vaststelling van een structuurvisie in samenwerking met aangrenzende gemeenten eveneens mogelijk (zie artikel 2.1, vierde lid, Wro). Het aantal gezamenlijke omgevingsvisies zal, gelet op de doelstellingen van de Omgevingswet, stijgen ten aanzien van het huidige aantal intergemeentelijke structuurvisies.

In de gezamenlijke visies zullen gemeenschappelijke uitgangspunten worden gesteld, programma's zullen op voorhand op elkaar zijn afgestemd. Dit vergroot de inzichtelijkheid van het regionaal beleid voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden. Tevens richt het beleid zich op een breder toepassingsbereik, namelijk van enkel ruimtelijke relevante aspecten naar alle relevante aspecten voor de fysieke leefomgeving. De gevolgen van het gemeentelijk beleid reiken verder dan de grenzen van het gemeentelijk grondgebied. De veronderstelling is dat samenwerking tussen meerdere gemeenten ten goede kan komen aan de fysieke leefomgeving als geheel.

Doorwerking beginselen

Het artikel over de doorwerking van Europese beginselen, (artikel 3.3 Ow) is bij de tweede nota van wijzigingen toegevoegd aan de Omgevingswet. Daarin is vastgelegd dat bij de vaststelling van de omgevingsvisie rekening wordt gehouden met de volgende vier beginselen uit het Europese recht: het voorzorgbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Deze beginselen zorgen voor een inhoudelijke sturing op het beleid voor de fysieke leefomgeving. Door het in acht nemen van deze beginselen bij de vaststelling van omgevingsvisies, worden ze vroegtijdig meegenomen in het beleidsproces en uiteindelijk in de beleidsrealisering.

3.1.3 Samenvattend

De omgevingsvisie vertoont grote gelijkenissen met de huidige gemeentelijke structuurvisie(s), maar verschilt op een aantal punten. De omgevingsvisie is een integrale visie voor het gehele gemeentelijk grondgebied. Dat integrale karakter vormt de grootste uitdaging. De visie heeft een breder bereik en mag geen optelsom zijn van de verschillende

beleidsterreinen, maar moet een op elkaar afgestemd – gestructureerd- geheel zijn. Een omgevingsvisie bevat, in tegenstelling tot een structuurvisie, naast een ruimtelijke ontwikkelingscomponent eveneens een economische- en een sociale component (en de samenhang daartussen).

In het huidige omgevingsrecht bepaalt de overheid vooraf de gewenste ontwikkelingen en schetst ze vooraf het eindbeeld. De ratio van de Omgevingswet is erop gericht dit eindbeeld zoveel mogelijk open te laten, zodat burgers en bedrijven worden uitgedaagd om invulling te geven aan de door gemeenten vastgestelde ontwikkelingsrichting. Een omgevingsvisie is hierdoor bij uitstek het instrument om van toelatingsplanologie over te gaan naar uitnodigingsplanologie.

Tevens wordt in een vroegtijdig stadium een zwaarder belang toegekend aan participatie. Burgers en bedrijven dienen vroegtijdig betrokken te worden bij gemeentelijke beleidsvorming. De Omgevingswet streeft naar een reactie van een breder publiek.

Gelet op de doelstellingen van de Omgevingswet zal worden gestreefd naar gezamenlijke gemeentelijke omgevingsvisies, zodat een samenhangend en onderling op elkaar afgestemd beleid ontstaat, verspreid over meerdere gemeenten. Dit levert op dat initiatiefnemers meer inzicht hebben en er meer rechtszekerheid is. Dit kan een bevordering zijn voor de fysieke leefomgeving als samenhangend en op elkaar afgestemd geheel.

3.2 *Programma's*

Waar in de omgevingsvisie het politiek-strategisch beleid van een bestuursorgaan is opgenomen, is het programma bedoeld om de beleidsdoelstellingen te kunnen uitvoeren (zie artikel 3.4 Ow over deze bevoegdheid).

Het programma is bedoeld om met behulp van een pakket beleidsvoornemens en maatregelen binnen een bepaalde periode het vastgestelde (beleids)doel, dan wel de gewenste omgevingskwaliteit, te bereiken. Programma's worden vastgelegd in de omgevingsvisie, of vastgesteld in de vorm van omgevingswaarden in het omgevingsplan. Programma's kunnen ook naast de omgevingsvisie en het omgevingsplan worden vastgesteld. Het programma kan zich richten op één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving, op een bepaald gebied, of een kader stellen voor de uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het programma vaststelt. Er zijn verplichte en niet verplichte programma's.

3.2.1 **Inhoudelijke en procedurele verschillen**

Nieuw instrument?

Ondanks het feit dat het huidige omgevingsrecht bekend is met de vaststelling van programma's als instrument om de huidige structuurvisie(s) uit te voeren, introduceert de Omgevingswet programma's als een nieuw instrument. Op grote lijnen vertonen de huidige programma's veel overeenkomsten met de omgevingsprogramma's. Binnen de Omgevingswet wordt de huidige regelgeving op sommige onderdelen aangevuld en nader geconcretiseerd.

De concretisering van de huidige regelgeving wordt aan de hand van het volgende situatie

geïllustreerd: met de komst van de Omgevingswet is het mogelijk om een gebiedsgericht programma op te stellen. In geval van een gebiedsgerichte uitwerking van beleid bestaat er behoefte om voor een specifiek gebied beoogde veranderingen uit te werken door de overheid, bedrijven en burgers. Een gebiedsprogramma vervult dan dezelfde rol als de huidige structuurvisies voor deelgebieden. In het huidige omgevingsrecht voorziet de Wet Milieubeheer in een aantal algemene bepalingen over de vaststelling van structuurvisies. De Omgevingswet heeft dit nader geconcretiseerd door inhoudsvereisten en procedurele vereisten op te nemen.

In programma's worden naast de huidige structuurvisies voor deelgebieden ook beleidsvoornemens en maatregelen opgenomen zoals die nu staan vermeld in uitvoeringsparagrafen van strategische plannen, in structuurvisies voor aspecten en in plannen en programma's die volgen uit Europees recht.

De Omgevingswet onderscheidt verscheidene typen programma's, te weten: verplichte programma's, programma's met een programmatische aanpak en de facultatieve onverplichte programma's. Mede dankzij het succes met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) voorziet de Omgevingswet in een generieke bepaling voor de programmatische aanpak. De Omgevingswet kent ook een aantal inhoudelijke verschillen ten aanzien van het huidige stamien. Deze veranderingen worden hieronder belicht.

Bevoegdheid of verplichting?

In geval van een verplicht en een onverplicht programma kan, en onder omstandigheden moet, het programma worden vastgesteld door het college van B&W. Bij een programma met een programmatische aanpak wordt bij het omgevingsplan bepaald welk bestuursorgaan bevoegd is tot vaststelling van dit (afwijkende) programma.

Bestuursorganen hebben bij het vaststellen van een programma (volledige) vrijheid in de afbakening van de reikwijdte van een programma, uiteraard voor zover zij het betreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving tot hun taken en bevoegdheden mogen rekenen. Een bestuursorgaan kan meerdere programma's opstellen. Eveneens kunnen er programma's op meerdere bestuursniveaus worden vastgesteld, het zogenaamde co-acterschap.

Integratie

Anders dan bij de omgevingsvisie ligt bij programma's volledige integratie minder voor de hand. Er is niet altijd sprake van een samenhang tussen verschillende onderwerpen. Dit betekent niet dat multi-sectorale programma's per definitie onwenselijk zijn. Samenhangende programma's zijn bijvoorbeeld denkbaar op het gebied van geluid en geur, of op het gebied van water en natuur. Deze worden veelal in de vorm van een programma met een programmatische aanpak gegoten. Het programma met een programmatische aanpak zal later in dit hoofdstuk worden toegelicht.

Ondanks de uniforme benaming van programma's kan de inhoud ervan per bestuurslaag en per type programma zeer uiteenlopen.

3.2.2 Verschillende typen programma's

In de Omgevingswet worden twee typen programma's onderscheiden: de verplichte programma's en de onverplichte programma's.

Een bijzonder verplicht programma is het vaststellen van een programma indien één of meerdere omgevingswaarden uit het omgevingsplan (dreigen te) worden overschreden. Het programma is erop gericht om aan de vastgestelde omgevingswaarden uit het omgevingsplan te voldoen.

Daarnaast is de programmatische aanpak een specialis van het instrument 'programma'. De programmatische aanpak onderscheidt zich van de reguliere programma's doordat het – naast een uitwerking van het beleid en een maatregelenpakket – ook activiteiten bevat waarop met het programma regie wordt gevoerd.

Hieronder volgt een uiteenzetting van de verschillende typen programma's.

A. Verplichte programma's

De Omgevingswet somt een aantal programma's op die moeten worden vastgesteld door bestuursorganen. Dit zijn programma's die voor een groot deel op EU-niveau verplicht zijn gesteld, dan wel waarmee 'Europese eisen op adequate en effectieve wijze' worden geïmplementeerd. Op gemeentelijk niveau betekent dit voor het college van B&W het vaststellen van actieplannen geluid voor wegen en spoorwegen, luchthavens en omgevingslawaaï (zie artikel 3.6 Ow). De verplichte programma's wegens Europese regelgeving zijn niet nieuw en de huidige situatie blijft hiermee ongewijzigd.

(Dreigende) Overschrijding omgevingswaarden

Een bijzonder type verplicht programma, met verstreckende gevolgen voor gemeenten, is geregeld in artikel 3.10 Ow. Bij overschrijding of dreigende overschrijding van de omgevingswaarden uit het omgevingsplan moet er door de gemeente een programma worden vastgesteld. In beginsel wordt dit programma vastgesteld door het college van B&W, ongeacht of het om een (dreigende) overschrijding van rijksomgevingswaarden of provinciale omgevingswaarden gaat (zie artikel 3.10 lid 1 Ow). Worden de op provinciaal niveau gestelde omgevingswaarden voor geur niet gehaald, dan zullen de betreffende gemeenten daarvoor een programma moeten vaststellen.

Dit type programma vertoont overeenkomsten met het geluidreductieplan dat met de Chw in de Wet geluidhinder en Wabo is geïntroduceerd. Als een initiatief niet of nauwelijks tot een extra geluidbelasting leidt, maar er geen omgevingsvergunning kan worden verleend vanwege de overbelaste geluidssituatie, bestaat voor een gemeente de verplichting een zogeheten geluidreductieplan op te stellen en daarmee rekening te houden bij de toetsing aan de vergunningaanvraag.

De verplichting voor gemeenten tot het vaststellen van een programma kan verstrekken zijn. Deze verplichting is immers proactief, niet afhankelijk van enig initiatief, bestrijkt een breed palet aan omgevingswaarden en moet zich, tot slot (naast resultaatsverplichtingen), ook op inspanningsverplichtingen richten. In het uiterste geval zal op alle omgevingswaarden actief moeten worden gemonitord, programma's worden vastgesteld en maatregelen worden

genomen. Dit vergt een hoop inzet van gemeenten. Of dit daadwerkelijk zal gebeuren, hangt af van de uitvoeringsregelgeving. Er kan namelijk bij algemene maatregel van bestuur een ander bestuursorgaan worden aangewezen waarop de verplichting tot vaststelling van een programma zal rusten. Hierover volgt een nadere uiteenzetting verderop in dit hoofdstuk.

Monitoring

Op het moment dat de beleidsdoelstellingen – mits ze voldoende concreet en in objectieve termen te vatten zijn – worden vastgelegd in de vorm van omgevingswaarden in het omgevingsplan, volgt automatisch een monitoringsplicht. Iedere vastgestelde omgevingswaarde uit het omgevingsplan moet worden gemonitord om na te kunnen gaan of er aan de vastgestelde omgevingswaarden is voldaan. Deze algemene monitoringsplicht is opgenomen in artikel 20.1 Ow.

Als uit monitoring blijkt dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden moet er een programma worden vastgesteld. Dit programma zorgt voor de benodigde maatregelen, zodat binnen redelijke termijn alsnog wordt voldaan aan de gestelde omgevingswaarden. Er is sprake van een continu proces van monitoring. Het programma moet worden gewijzigd als uit de monitoring blijkt dat, ondanks het inzetten van het programma, niet aan de omgevingswaarden is voldaan. Het vaststellend bestuursorgaan is bevoegd tot het wijzigen van het programma (zie artikel 3.11 Ow). Als vaststellend bestuursorgaan, is dit in beginsel het college van B&W.

In beginsel is het bestuursorgaan dat daartoe wordt aangewezen in het besluit waarin de bijbehorende omgevingswaarden worden vastgesteld, belast met monitoring (zie artikel 20.2, eerste lid, Ow). Dit is niet altijd het geval. Soms kan er voor een (gemeentelijk) programma ook een landelijk monitoringsnetwerk zijn.

Vaststellend bestuursorgaan

Overigens zijn er ook situaties denkbaar waarbij het college niet primair verantwoordelijk is voor het vaststellen van een programma. Er kan een afspraak zijn over gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere bestuursorganen. Als een gemeente niet bij machte is maatregelen te nemen, zal samenwerking moeten worden gezocht met bestuursorganen die dat wel kunnen. Daarover kunnen zij bestuurlijke afspraken maken. In het programma kan worden opgenomen welke bestuursorganen voor welke maatregelen verantwoordelijk zijn. Eventueel kan het programma gezamenlijk worden vastgesteld. Overigens kan bij de vaststelling van een omgevingswaarde worden bepaald bij welk bestuursorgaan of welke bestuursorganen, de programmaplicht rust bij overschrijding van die waarde. Hierbij moeten de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel (zie artikel 2.3 Ow) in acht worden genomen. Dit houdt in dat hogere instanties niet mogen handelen als lagere instanties dit kunnen afhandelen (centraal wat moet, decentraal wat kan).

Kortom, bij het vaststellen van de omgevingswaarden wordt duidelijk of de programmaplicht bij de gemeente berust, of dat deze bij een ander bestuursorgaan wordt gelegd omdat het andere bestuursorgaan meer mogelijkheden heeft om te zorgen dat aan de omgevingswaarde(n) wordt voldaan. Eveneens zal bij de vaststelling van de omgevingswaarden duidelijk worden welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het monitoren van de omgevingswaarden waarvoor het programma is vastgesteld.

B. Onverplichte programma's

Naast de verplichte programma's staat het bestuursorganen vrij om naar behoefte programma's vast te stellen voor een onderdeel van de leefomgeving of voor een bepaald gebied. De Omgevingswet voorziet in een discretionaire bevoegdheid ('kan-bepaling'). Dit geeft bestuursorganen de mogelijkheid om – naast de gebiedsgerichte programma's – programma's vast te stellen met betrekking tot onderwerpen waarvoor geen nationale normering bestaat, zoals een lokaal doel als een gemeentelijk fietsactieplan, recreatie en natuur. Dit illustreert tegelijkertijd het gevaar en/of nadeel van het vaststellen van onverplichte programma's; ze dreigen een grote vergaarbak te worden en blijven afhankelijk van op uitvoering gerichte documenten die op enige wijze raakvlak hebben met de fysieke leefomgeving.

Gemeentelijk rioleringsprogramma

Verder geeft de Omgevingswet expliciet aan dat het college van B&W onverplicht een gemeentelijk rioleringsprogramma kan vaststellen (zie artikel 3.14 Ow). In tegenstelling tot het huidige omgevingsrecht (zie artikel 4.22 Wet milieubeheer) is het gemeentelijk rioleringsprogramma niet langer een verplicht vast te stellen programma.

Behalve dat er geen sprake meer is van een plicht tot vaststelling, is er ook sprake van bevoegdheidsoverheveling. In tegenstelling tot het huidige omgevingsrecht waarin de gemeenteraad het rioleringsprogramma vaststelt, wordt dit een bevoegdheid voor het college van B&W. Desondanks zal in de praktijk blijken dat gemeenten alsnog een gemeentelijk rioleringsprogramma zullen vaststellen.

Programmatische aanpak

Programma's met een programmatische aanpak vormen een specialis op het kerninstrument programma's en zijn niet voor ieder onderdeel/aspect van de fysieke leefomgeving inzetbaar.

De programmatische aanpak is bedoeld voor complexe gebieden waarin de omgevingswaarden onder druk staan, waardoor hier moeilijk nieuwe activiteiten kunnen worden ontplooid. Deze aanpak moet ervoor zorgen dat nieuwe (economische) activiteiten (weer) mogelijk worden. Er wordt weer 'lucht' gecreëerd voor projecten die een (verdere) overschrijding van de luchtkwaliteitseisen tot gevolg hebben. Tegelijkertijd vraagt de vaststelling van een programma met een programmatische aanpak een aanzienlijke inspanning van bestuursorganen. Om na te gaan of het inzetten van de programmatische aanpak nut heeft, moet dit steeds zorgvuldig worden afgewogen.

Het feit dat milieubelastende activiteiten ook bij een (dreigende) overschrijding nog kunnen worden toegestaan, is mogelijk zolang daartegenover in het plan of programma voldoende verbetermaatregelen worden opgenomen waarmee een bestuursorgaan aannemelijk kan maken dat de gewenste of vereiste milieudoelstelling tijdig zal worden bereikt. Wat wordt verstaan onder een passende termijn valt niet vooraf in te vullen. Dit hangt af van de omstandigheden per geval en van de omgevingswaarden waarop het programma is gericht. Een algemene termijn vaststellen is om die reden geen optie.

Verschil reguliere programma's

De programmatische aanpak onderscheidt zich van de reguliere programma's doordat het – naast een uitwerking van het beleid en een maatregelenpakket – ook activiteiten

bevat waarop met het programma de regie wordt gevoerd. Het juridische verschil is dat een programma met een programmatische aanpak uitdrukkelijk als toetsingskader fungeert voor de uitoefening van één of meer taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet, zoals het verlenen van omgevingsvergunningen, het nemen van projectbesluiten of het vaststellen van omgevingsplannen (zie artikel 3.15, tweede lid, Ow). Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de wijziging doorgevoerd dat niet het programma het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten vaststelt, maar dat het beoordelingskader voor een specifiek programma bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsplan wordt bepaald.

Verskil met de huidige programma's met een programmatische aanpak

Voorheen konden alleen programma's met een programmatische aanpak worden opgesteld voor de ruimtelijke aspecten, zoals lucht. Met de komst van de Omgevingswet is – mede wegens het succes van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) – voorzien in een generieke grondslag voor dit type programma. Het toepassingsbereik van het inzetten van een programma met een programmatische aanpak is hierdoor aanzienlijk verruimd. Het inzetten van een programmatische aanpak is nu mogelijk op alle bestuursniveaus – mits het bestuursorgaan de desbetreffende omgevingswaarde of doelstelling zelf heeft vastgesteld – en alle aspecten van de fysieke leefomgeving.

Andere mogelijke vormen van een programmatische aanpak zien toe op geur, geluid en externe veiligheid (op sectoraal niveau), of gaan over een haven- en industriegebied of de transformatie van een (verouderd) industriegebied (op gebiedsniveau). De schaal en het bestuursniveau waarop een programmatische aanpak wordt vastgesteld zal in belangrijke mate afhangen van de impact van de betrokken omgevingswaarde(n).

Van toepassing verklaren

Een programmatische aanpak moet – afhankelijk van het bestuursniveau waarop een omgevingswaarde of andere doelstelling wordt vastgesteld – van toepassing worden verklaard bij omgevingsplan, omgevingsverordening of bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal ook moeten worden bepaald welk bestuursorgaan een programma met een programmatische aanpak kan vaststellen. Als een omgevingswaarde op rijksniveau wordt vastgesteld, kunnen decentrale bestuursorganen niet zelfstandig beslissen tot het vast stellen van een programma met een programmatische aanpak om aan die omgevingswaarde te voldoen. Zij moeten daartoe uitdrukkelijk (bij AMvB) de bevoegdheid te krijgen.

In de regeling moet eveneens worden bepaald bij welke taken en/of bevoegdheden, en op welke wijze het programma moet worden betrokken.

Eventueel kan in die regeling ook worden bepaald dat bij het uitoefenen van die taken en bevoegdheden de daarvoor vastgestelde instructieregels en/of beoordelingsregels geheel of gedeeltelijk buiten de toepassing blijven.

Monitoring

In aanvulling op de algemene plicht tot monitoring uit artikel 20.1, eerste lid, Ow voorziet

het tweede lid van dit artikel in een specifieke aanvulling, gericht op de monitoring van programma's met een programmatische aanpak. In het tweede lid is opgenomen dat de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma met een programmatische aanpak wordt bewaakt door monitoring. Daarbij wordt specifieke aandacht geschonken aan de eisen die in artikel 3.17 Ow aan het programma worden gesteld. (Artikel 3.17 Ow betreft een opsomming met eisen waaraan het programma met een programmatische aanpak dient te voldoen).

In artikel 20.2, eerste lid, Ow wordt specifiek verwezen naar een programma als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid, Ow (hier doelt de Omgevingswet op een programma met een programmatische aanpak). Dit artikel regelt dat bij het omgevingsplan, of bij algemene maatregel van bestuur, wordt bepaald welke methode van monitoring moet worden toegepast en welk bestuursorgaan of andere instantie wordt belast met de monitoring. Tevens ziet het tweede lid van dit artikel op de frequentie van monitoring ten aanzien van de programmatische aanpak. Dit wordt eveneens bij het omgevingsplan of bij algemene maatregel van bestuur bepaald.

Blijkt uit de monitoring dat niet wordt voldaan aan de gestelde omgevingswaarde waarop het programma met een programmatische aanpak is gericht, dan moet het vaststellende orgaan het programma op dusdanige wijze aanpassen, dat het programma tijdig voorziet in de gewenste omgevingskwaliteit (zie artikel 3.19 Ow).

3.2.4 Samenvattend

Het huidige omgevingsrecht is bekend met structuurvisies, uitvoeringsparagrafen en programma's. De Omgevingswet maakt zaken concreter en zorgt voor aanvullingen op de huidige regelgeving bij programma's.

Het programma is als kerninstrument opgenomen ter uitwerking van beleidsdoelstellingen. Deze doelstellingen worden opgenomen in de omgevingsvisie of worden – als ze concreet genoeg zijn en in objectieve termen te vatten – in de vorm van omgevingswaarden opgenomen in het omgevingsplan. In combinatie met de omgevingsvisie vormen deze twee instrumenten de beleidsvormingsinstrumenten van de Omgevingswet.

Overeenkomstig het huidige recht kent het programma verscheidende vormen, te weten: verplichte programma's, onverplichte programma's en programma's met een programmatische aanpak. In de Omgevingswet worden de uiteenlopende types verankerd en op grote lijnen gereguleerd.

Er wordt een enkele verschuivingen doorgevoerd ten aanzien van het verplichte gemeentelijke rioleringsprogramma door de gemeenteraad, naar een onverplicht gemeentelijk rioleringsprogramma door het college van B&W. De verplichting neergelegd in artikel 3.10 Ow kan leiden tot een lastenverzwaring voor gemeenten. Deze bepaling ziet toe op de verplichting voor het college van B&W om een programma vast te stellen in geval van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, ongeacht het bestuursniveau waarop de omgevingswaarde is vastgesteld.

Onder het huidige omgevingsrecht is succesvol geëxperimenteerd met programma's met een programmatische aanpak, te weten: het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Dit succes heeft gezorgd voor het

opnemen van een generieke bepaling in de Omgevingswet, betreffende programma's met een programmatische aanpak. Naast het opnemen van een generieke bepaling zijn de mogelijkheden om dit (afwijkende) programma in te zetten aanzienlijk verruimd. Voorheen kon dit instrument louter worden ingezet ten aanzien van ruimtelijke aspecten. Bestuursorganen van alle bestuursniveaus kunnen, met de komst van de Omgevingswet, de programmatische aanpak inzetten op alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Daartegenover staan de grote inspanningen voor bestuursorganen en de beperking dat niet iedere situatie zich leent voor het inzetten van dit afwijkende programma.

Van cruciaal belang bij dit kerninstrument is monitoring. De Omgevingswet voorziet in een algemene plicht tot monitoring van iedere vastgestelde omgevingswaarde (zie artikel 20.1 Ow). Monitoring is een continu proces om te kunnen zien of het noodzakelijk is een programma vast te stellen, zodat wordt voldaan wordt aan de gestelde omgevingswaarden en/of beleidsdoelstellingen. Het programma moet gewijzigd worden als uit monitoring blijkt dat - ondanks het inzetten van een programma - niet wordt voldaan aan de gewenste omgevingskwaliteit. Het vaststellend orgaan is in beginsel verantwoordelijk voor de monitoring, bij een programma is dat het dagelijks bestuur.

Dit kerninstrument vertoont – procedureel gezien – weinig veranderingen ten opzichte van de huidige regelgeving van programma's. De rechtsbescherming en het volgen van (voorbereidingsprocedures) zijn nagenoeg in overeenstemming met het huidige omgevingsrecht.

3.3 *Het omgevingsplan*

Voor gemeenten is er een nieuw instrument dat regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengt in één gebiedsdekkende regeling; het omgevingsplan. Het omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan, de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening en sommige (delen van) gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Dit is bijvoorbeeld de gemeentelijke kapverordening, de ligplaatsverordening of delen van de APV. Er is een werkgroep samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie I&M, de VNG en het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNO-NCW, die gaat uitwerken welke gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan zullen worden ondergebracht (hierna: de werkgroep 'reikwijdte omgevingsplan').

De gemeenteraad is verplicht tot het vaststellen van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen (artikel 2.4 Ow). De eerdere versie van de Omgevingswet voorzag nog in de mogelijkheid om één of meerdere plannen vast te kunnen stellen, maar dit is bij amendement uit de Omgevingswet geschrapt (Toelichting Amendement lid Dik-Faber 33 962 nr. 20). De wetgever wilde juist voorkomen dat het systeem van 'postzegelplannen' bleef bestaan. Er dient dus één duidelijk plankader voor de fysieke leefomgeving binnen een gemeente te bestaan. In de praktijk betekent dit in absolute zin dat er één plan met een verordenend karakter voor de fysieke leefomgeving dient te zijn, maar dat binnen dit plan per gebied verschillen kunnen worden opgenomen. Zo gelden er bijvoorbeeld andere regels voor een havengebied dan voor een recreatieterrein.

Voor een duidelijk overzicht zal eerst het verschil in de inhoudelijke reikwijdte tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan worden besproken. Daarna wordt ingegaan op de procedurele verschillen.

3.3.1 Verschil inhoudelijke reikwijdte

Ruimtelijk relevant versus fysieke leefomgeving

Net als de omgevingsvisie, strekt het omgevingsplan zich uit tot de gehele fysieke leefomgeving. Regels over een goede ruimtelijke ordening (zoals bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen) worden geïntegreerd met regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand. Het omgevingsplan onder de Omgevingswet is daarom van groter belang dan het geldende bestemmingsplan. Het omgevingsplan bevat voor de burgers en bedrijven niet alleen bindende regels voor de fysieke leefomgeving (alleen de ruimtelijke ordening), maar daarnaast zal in de Invoeringswet Omgevingswet worden geregeld dat in het omgevingsplan een vergunningplicht wordt opgenomen voor bouwwerken die aan dat brede omgevingsplan worden getoetst.

Het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’, zoals dat nu nog expliciet in de Wet ruimtelijke ordening wordt genoemd, komt niet meer als zodanig in de Omgevingswet terug. Het is een aspect dat onderdeel uitmaakt van een ‘evenwichtige toedeling van functies. Gemeenten zijn dus bij het opstellen van een omgevingsplan meer in staat om een integraal omgevingsbeleid te realiseren, omdat dit plan zich niet beperkt tot enkel een goede ruimtelijke ordening. Men kan bijvoorbeeld de aanwijzing van gemeentelijke monumenten in het omgevingsplan regelen, door deze functie (voorheen een bestemming) toe te delen aan gebouwen, terreinen of locaties. Een apart aanwijzingsbesluit op grond van de Monumentenwet is dan niet meer nodig.

Regels dienen bij het opstellen van een bestemmingsplan ruimtelijk relevant te zijn. Uit de jurisprudentie blijkt dat niet elk onderdeel ruimtelijk relevant hoeft te zijn, maar evengoed van invloed kan zijn op de fysieke leefomgeving. Deze regels kunnen dus wel in het omgevingsplan worden opgenomen, omdat ze gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Echter is dit een beperkt rijtje, omdat tegenwoordig steeds meer onderwerpen als ruimtelijk relevant worden gezien. Een bekend voorbeeld volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 september 2014. In deze uitspraak werd aangenomen dat aspecten van volksgezondheid, zoals de mogelijke besmetting door dierziekten, een bij de vaststelling van een bestemmingsplan mee te wegen belang is. Dit aspect is ook teruggekomen bij de vaststelling van het omgevingsplan door het amendement van Tweede Kamer lid Smalling. Artikel 2.1, vierde lid, Ow stelt namelijk dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in elk geval rekening dient te worden gehouden met het belang van de gezondheid. Zo zijn er dus ook overeenkomsten in de reikwijdte te vinden. De bandbreedte van het bestemmingsplan blijft echter beperkt tot ruimtelijk relevante eisen en de bandbreedte van het omgevingsplan strekt zich uit tot de gehele fysieke leefomgeving.

Bestemmingen versus toedeling van functies aan locaties

Bij het bestemmingsplan is het criterium van een ‘goede ruimtelijke ordening’ het geraamte van het plan. Bij het omgevingsplan zal een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ in het kader van de fysieke leefomgeving de leidraad worden (zie artikel 4.2 Ow). In het bestemmingsplan worden aan gronden ‘bestemmingen’ gegeven. Dit systeem

¹ ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3335, r.o. 5.4.

komt in het omgevingsplan gedeeltelijk terug. De Omgevingswet gaat bij het omgevingsplan uit van de toedeling van 'functies' aan 'locaties'. Het begrip 'functie' is in dit geval breder dan een 'bestemming'.

Elke functietoekenning bestaat uit twee kenmerken: een functiekenmerk en een locatiekenmerk. Een functiekenmerk drukt een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid uit van het onderdeel van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld de functie bedrijventerrein. Maar ook voorbeelden zoals de functie hoofdweg, militair terrein en waterwingebied worden genoemd in de Memorie van Toelichting (p137). De functie stelt bijzondere eisen aan de directe omgeving of aan de activiteiten, die binnen dat onderdeel worden verricht. De term locatie is een ruimtelijk begrip en wijst een bepaalde plaats aan binnen de fysieke leefomgeving, waar de functie gelding heeft. De locatie omvat een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of een ander object. De term locatie wordt begrensd door een geometrische plaatsbepaling. Locaties kunnen driedimensionaal worden begrensd. Ze kunnen naast of boven elkaar liggen. Er kan bijvoorbeeld aan een bepaald niveau in de ondergrond de functie leiding-gas worden toegekend, aan de bovengrond de functie agrarisch en voor de lucht de functie laagvliegzone. Aan een locatie kunnen ook meerdere functies worden toegekend. De Memorie noemt als voorbeeld dat de functies wonen en waterwingebied beiden van toepassing kunnen zijn op een locatie. Maar niet elke functie is voor de fysieke leefomgeving relevant om gereguleerd te worden. Zo is de functie van de lucht om te kunnen ademen een gegeven.

Integratie gemeentelijke verordeningen

Met het oog op de doelen van de Omgevingswet kunnen er dus regels in het omgevingsplan worden opgenomen die gevolgen hebben of kunnen hebben op de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 eerste lid 1 Ow). Artikel 2.7 Ow stelt dat bij AMvB gevallen kunnen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Er zijn regels die op dit moment in gemeentelijke verordeningen staan, die zich lenen voor integratie in het omgevingsplan. Echter geeft de regering in de Memorie van Toelichting geen eenduidig beeld welke regels dit kunnen of moeten zijn. Het motief van een regel moet mede betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, waarbij het motief nadrukkelijker betrekking heeft op de fysieke leefomgeving en niet op bijvoorbeeld de openbare orde. Het is niet de bedoeling dat de betrekkingen tussen mensen worden gereguleerd.

Nu is het onderscheid in het motief van regels vaak niet duidelijk te maken. Neem als voorbeeld de regels uit de APV. De regels in deze verordening worden gesteld in het belang van de openbare orde, maar hebben ook mede betrekking op de fysieke leefomgeving. Welke regels uit de APV lenen zich dan voor opname in het omgevingsplan? Artikel 2.7 Ow biedt grondslag voor het opstellen van een AMvB. Maar de AMvB's zijn nog niet volledig openbaar gemaakt (behoudens de ambtelijke stukken in consultatie, maar in deze stukken staat nog geen vermelding van dit artikel). Met de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit zal de invulling van dit artikel duidelijk worden. Dit artikel zal terechtkomen in het Omgevingsbesluit. Om al vooruit te kijken naar het antwoord op deze vraag, wordt gekeken naar enkele ambtelijke niet openbare stukken. Omwille van de geheimhouding, zullen de stukken niet bij naam genoemd worden.

Om uit te maken welke onderwerpen zich lenen voor opname in het omgevingsplan, heeft de werkgroep 'reikwijdte omgevingsplan' een driedeling ontwikkeld, waaruit moet blijken welke regels en/of verordeningen geïntegreerd moeten, kunnen of niet mogen worden in het omgevingsplan:

- Onderwerpen over de fysieke leefomgeving die plaatsgebonden activiteiten betreffen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen.
- Regels over onderwerpen die de fysieke leefomgeving betreffen, maar ook een ander motief hebben, kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar dat is niet verplicht en waar dit inbreuk zou maken op de taken en bevoegdheden van de burgemeester is dat zelfs niet toegestaan. Andere regels over de fysieke leefomgeving die geen plaatsgebonden karakter hebben of regels met een persoonsgebonden karakter worden evenmin verplicht geregeld in het omgevingsplan.
- Onderwerpen die niet de fysieke leefomgeving als motief hebben of onderwerpen waarbij de regelgevende bevoegdheid exclusief aan een ander bestuursorgaan toekomt dan het gemeentebestuur, zoals de noodverordeningbevoegdheid van de burgemeester, mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen.

Sommige gemeenten hebben al een inventarisatie gemaakt op basis van een vergelijkbaar stramien.

Zo hebben de gemeente Bussum (nu gemeente Gooise Meren) en de gemeente Alphen a/d Rijn een lijst van op te nemen of niet op te nemen gemeentelijke verordeningen opgesteld. Deze gemeenten hebben grotendeels bovenstaand stramien gebruikt, maar zijn tot andere conclusies gekomen welke verordeningen er in het omgevingsplan terecht moeten komen. De gemeente Bussum heeft duidelijk eenzelfde stramien gebruikt als de werkgroep 'reikwijdte omgevingsplan'. Zo heeft de gemeente Bussum besloten de volgende verordeningen op te nemen in het omgevingsplan: de Afvalstoffenverordening, deels de APV (bepalingen zoals de bescherming van milieu, het parkeren, standplaatsen en natuurschoon en uiterlijk aanzien van de gemeente), de Bomenverordening (kapverordening), de Bouwverordening, de Brandbeveiligingsverordening, de Erfgoedverordening, de Geurverordening, deels de Huisvestingsverordening (de regels die betrekking hebben op de woningsplitsing en -onttrekking), de Ligplaatsenverordening, de Milieuverordening, de Parkeerverordening, de Reclameverordening, de Rioleringsverordening, de Telecommunicatieverordening, de Terrasverordening, de Verordening kabels en leidingen, de Verordening Routing vervoer gevaarlijke stoffen over de weg en de Verordening Standplaatsen. Er zijn ook bepaalde verordeningen die eventueel opgenomen kunnen worden. Dit zijn: de Marktverordening, de Beheerverordening graafplaatsen, de Verordening naamplaatsen en nummering, de Verordening Dode gezelschapsdieren en de Wegsloopverordening. Ten slotte zijn er verordeningen, die vanwege hun hoofdmotief of vanwege de exclusieve bevoegdheid van bijvoorbeeld de burgemeester, zich niet lenen voor integratie in het omgevingsplan. Dit zijn: deels de APV (ten aanzien van persoonsgebonden regels om de openbare orde te handhaven zoals toezicht op openbare inrichtingen), de overige onderwerpen van de Huisvestingsverordeningen, de Speelautomatenverordening, de Verordening cameratoezicht, de Verordening Drank- en horecawet, de Verordening speelautomatenhallen en de Winkeltijdenverordening.

De gemeente Alphen a/d Rijn heeft ook al een inventarisatie gemaakt van het aantal verordeningen dat in het omgevingsplan kan of mag integreren. De gemeente heeft dit gedaan ter voorbereiding van het ontwerp omgevingsplan Rijnhaven Oost in Alphen a/d Rijn. De gemeente heeft een pilot uitgevoerd voor een specifiek gebied van de gemeente. Zij is hiertoe bevoegd op basis van de Crisis- en herstelwet. De gemeente Alphen a/d Rijn is gekomen tot de volgende inventarisatie. De volgende verordeningen zijn opgenomen: de Beheerverordening begraafplaatsen, de Verordening betreffende de bestrijding van ratten en muizen, de Marktverordening, de Rijnhavenverordening, de Monumentenverordening, de Bouwver-

ordering, deels de APV, de Brandbeveiligingsverordening, de Parkeerverordening, de Afvalstoffenverordening, de Destructieverordening, de Verordening geurhinder en veehouderij, Kwaliteitsplan paardenhouderij Alphen aan den Rijn, de Telecommunicatieverordening, de Verordening winkeltijden, de Aanwijzing collectieve festiviteiten en de Wegsleepregeling.

Opvallend is dat beide gemeenten bij de meeste verordeningen tot dezelfde conclusie zijn gekomen, zoals ten aanzien van de APV, de Afvalstoffenverordening of de Telecommunicatieverordening. Echter, het gaat om de exacte verschillen. De gemeente Bussum heeft ervoor gekozen om delen van de Huisvestingsverordening op te nemen in het omgevingsplan. De gemeente Alphen a/d Rijn heeft hier bewust niet voor gekozen. Daarentegen wordt de Marktverordening en de Beheerverordening graafplaatsen van de gemeente Alphen a/d Rijn wel geïntegreerd in het omgevingsplan, waarbij dezelfde verordeningen op de wachtlijst staan in de gemeente Bussum.

Het geraamte van de inhoudelijke reikwijdte van het omgevingsplan staat er grotendeels. Het is duidelijk dat deze inhoud veel ruimer zal zijn dan de inhoudelijke reikwijdte van de hedendaagse bestemmingplannen.

3.3.2 Procedurele en overige verschillen

Delegatie vaststelling delen omgevingsplan mogelijk

Zoals eerder vermeld, is de gemeenteraad verplicht tot het vaststellen van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente. Nieuw is, dat bij het vaststellen van het omgevingsplan de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van B&W (artikel 2.8 Ow). Dit geldt niet voor de gehele bevoegdheid, maar aan deze delegatie is geen nadrukkelijke begrenzing opgenomen in de Omgevingswet.

Voor het vaststellen van een bestemmingsplan is de gemeenteraad uitdrukkelijk bevoegd gemaakt (zie artikel 3.1, eerste lid, Wro). Op grond van de huidige jurisprudentie is het evenmin toegestaan om het college van B&W bij mandaat namens de gemeenteraad het bestemmingsplan te laten vaststellen.

Geen actualisatieplicht om de tien jaar

Een ander opvallend verschil is dat voor het omgevingsplan geen reguliere actualisatieverplichting, waarbij functies om de tien jaar geactualiseerd moeten worden, is opgenomen. Binnen de Wet ruimtelijke ordening moet het bestemmingsplan om de tien jaar opnieuw worden vastgesteld en actueel worden gemaakt (zie artikel 3.1, tweede lid, Wro). Op het nalaten van deze actualisatie staat een sanctie, namelijk het niet meer kunnen innen van leges (zie artikel 3.1, vierde lid, Wro). In de Omgevingswet is deze actualisatieplicht niet teruggekomen. Dit houdt dus in dat een omgevingsplan in beginsel voor onbepaalde tijd kan gelden. Er geldt in plaats hiervan een 'redelijke termijn' voor actualisatie. De gemeenteraad of bij delegatie het college van B&W, kan zelf invulling aan deze termijn geven. De wetgever is afgestapt van een wettelijke verplichting tot actualisatie, omdat dit een complexe boekhouding en daarmee een grote administratieve belasting voor gemeenten zou vergen. In plaats daarvan heeft de wetgever het vertrouwen dat gemeenten zelfstandig in staat zijn het omgevingsplan actueel te houden op onderdelen waar dat nodig is.

De Omgevingswet kent wel twee nieuwe specifieke actualisatieplichten. Ten eerste geldt een actualisatieplicht van een functie in het omgevingsplan, als een omgevingsvergunning

² ABRvS 15 oktober 2008, AB 2009/15, m.n.t. T.E.P.A. Lam.

is verleend voor een 'permanente' afwijkactiviteit. Een voorbeeld hiervan kan het bouwen van een gebouw zijn, maar het kappen van een boom valt niet onder dit begrip. Onder paragraaf 3.5.6.1 wordt uitgelegd wat onder een afwijkactiviteit moet worden verstaan. De activiteit moet gedurende een langere periode permanent aanwezig te zijn op de locatie. Zodra de omgevingsvergunning voor deze activiteit onherroepelijk is geworden, moet het omgevingsplan binnen een periode van vijf jaar in overeenstemming worden gebracht met de afwijkende functie van de activiteit (artikel 4.17 Ow). Dit type actualisatie gold voor de herziening van de Wro in 2008 ook voor bestemmingsplannen ten aanzien van een buitenplans verleend projectbesluit (niet te verwarren met het projectbesluit van de Omgevingswet). Deze actualisatieplicht was bij inwerkingtreding van de Crisis en herstelwet uit de Wro geschrapt. Onder de Omgevingswet komt deze vorm van actualisatie in meer of mindere mate in dezelfde vorm terug. Ten tweede moet het omgevingsplan geactualiseerd worden, als het Rijk of de provincie een instructieregel of een instructie opstelt die moet worden verwerkt in het omgevingsplan. Bij die instructieregel of instructie wordt een termijn gegeven waarbinnen deze in het omgevingsplan moet zijn ingepast (artikelen 2.23, vierde lid en 2.25 vierde lid van de Ow; artikelen 2.33 derde lid en 2.34 vierde lid van de Ow)

Totstandkomingsprocedure bestemmingsplan

Voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan moet het bevoegd gezag milieu gerelateerde onderzoeken laten uitvoeren. Dit kan bijvoorbeeld een plan-MER zijn. Voor het ter inzage leggen van het voorontwerp van het bestemmingsplan, dat overigens niet verplicht is, kan worden besloten om een fase voorafgaand aan het formele traject te volgen om burgers te laten participeren (ex artikel 1.3.1 Bro). Zie voor een uitwerking van deze fase het kopje 'Participatie burgers bij het omgevingsplan'. De gemeenteraad kan vervolgens besluiten om een voorbereidingsbesluit vast te stellen (zie artikel 3.7, eerste lid, Wro). Dit besluit wordt ingesteld om te voorkomen dat een bepaald gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een of meer bestemmingen. Tegen dit besluit is geen beroep mogelijk bij de bestuursrechter.

Het bestemmingsplan wordt voorbereid op basis van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, aldus artikel 3.8 Wro. Dit houdt in dat het college van B&W bevoegd is tot het voorbereiden van een (ontwerp)bestemmingsplan. De kennisgeving van de vaststelling moet worden gepubliceerd in de Staatscourant en toegezonden aan betrokkenen zoals het Rijk, de provincie, waterschaps- en gemeentebesturen van andere gemeenten. Een ieder mag zienswijzen indienen bij de gemeenteraad over het ontwerp. De gemeenteraad beslist binnen twaalf weken na de termijn van de terinzagelegging over de vaststelling van het bestemmingsplan (artikel 3.8, eerste lid, sub e, van de Wro).

Totstandkomingsprocedure omgevingsplan

Net als bij de procedure van het bestemmingsplan, kent ook het omgevingsplan het voorbereidingsbesluit (zie artikel 4.14 Ow). Om te voorkomen dat een locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel, kan bij het voorbereidingsbesluit worden bepaald dat het verboden is om werken of werkzaamheden uit te voeren. Daarnaast kan bepaald worden dat het verboden is om bouwwerken te slopen of het gebruik van bouwwerken en locaties te wijzigen. Het voorbereidingsbesluit kan voorzien in een aanhoudingsplicht voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (zie artikel 4.14, derde lid, Ow). Een dergelijke aanhoudingsplicht is in de huidige regelgeving terug te vinden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zie artikel 3.3, eerste lid, Wabo en artikel 3.7 Wro). Indien een aanvraag betrekking heeft op een onderwerp dat bij

het voorbereidingsbesluit is aangewezen, wordt de aanvraag dus aangehouden (zie artikel 16.58 Ow). Een verschil met de huidige regelgeving is dat het voorbereidingsbesluit onder de Omgevingswet anderhalf jaar mag gelden in plaats van één jaar (zie hiervoor de artikelen 4.14, vierde lid, Ow en 3.7, vijfde lid, Wro). Een andere noviteit is de mogelijkheid voor de gemeenteraad om de bevoegdheid tot het vaststellen van een voorbereidingsbesluit aan het college van B&W te kunnen delegeren (zie artikel 4.14, vijfde lid, Ow).

Afdeling 3.4 van de Awb is, net als bij de vaststelling van het bestemmingsplan, van toepassing op de vaststelling en wijziging van het omgevingsplan (zie artikel 16.30 Ow in samenhang met artikel 3.10 Awb). Na een eventueel voorbereidingsbesluit legt de gemeenteraad het ontwerp van het omgevingsplan ter inzage. Gedurende zes weken kan een ieder zienswijzen indienen (zie artikelen 3:11, vierde lid juncto 3:16, eerste lid, van de Awb en artikel 16.23, eerste lid, Ow). Dit geldt ook onder de huidige regelgeving (artikel 3.8, eerste lid, onder d, Wro). Een verschil is dat de zienswijzen geen betrekking kunnen hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (artikel 16.31 Ow). Dit laatste heeft te maken met de actualisatieplicht van een omgevingsplan bij een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (artikel 4.17 Ow). Hiermee wordt voorkomen dat een toegestane activiteit bij de omzetting in het omgevingsplan opnieuw ter discussie kan worden gesteld.

Vaststelling en inwerkingtreding bestemmingsplan

De bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan geschiedt binnen twee weken na de vaststelling. Dit gebeurt langs elektronische weg en dient tevens in de Staatscourant te worden geplaatst (zie artikel 3.8, derde lid, Wro). Er geldt een andere termijn, als Gedeputeerde Staten van de provincie of de betrokken minister een zienswijze hebben ingediend en deze niet volledig is overgenomen door de gemeenteraad. De termijn tot vaststelling is dan zes in plaats van twee weken. Daarnaast is deze termijn ook zes weken op het moment dat de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp. Dit geldt niet als dit gebeurt op grond van de zienswijzen van GS en/of de minister (artikel 3.8, vierde lid, Wro).

Gedurende zes weken na de bekendmaking staat beroep open voor belanghebbenden (in dit geval degenen die een zienswijze hebben ingediend) bij de ABRvS tegen het vaststellingsbesluit. Ook belanghebbenden die geen zienswijze naar voren hebben gebracht, maar die opkomen tegen de gewijzigde vaststelling van een bestemmingsplan, kunnen in beroep. De basis hiervoor ligt in artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht. De ABRvS beslist binnen twaalf maanden op het beroep tegen het vaststellingsbesluit. Daarnaast is het ook mogelijk om een voorlopige voorziening in te dienen tegen het vaststellingsbesluit (artikel 8.4 Wro). Als dit niet gebeurt of als afwijzend op het verzoek is beslist, treedt het bestemmingsplan in werking met ingang van de dag na de dag, waarop de beroepstermijn van zes weken is verstreken en er geen reactieve aanwijzing is ingediend. Als er wel een verzoek tot voorlopige voorziening is ingediend, heeft dat een automatische schorsende werking. Mits dit verzoek om voorlopige voorziening tijdens de beroepstermijn is ingediend. Zie artikel 8.4 van de Wet ruimtelijke ordening.

Vaststelling en inwerkingtreding omgevingsplan

De gemeenteraad geeft van zijn voornemen om een omgevingsplan vast te stellen kennis (artikel 16.29 Ow). Hierbij is artikel 3:12 van de Awb mede van toepassing. Binnen twaalf weken na de bekendmaking beslist de gemeenteraad tot vaststelling van het omgevings-

plan. Uiteindelijk stelt de gemeenteraad het omgevingsplan vast (zie artikel 2.4 Ow). De gemeenteraad kan dit delegeren aan het college van B&W, zoals eerder vermeld.

Het omgevingsplan treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken, sinds de dag waarop van het besluit tot vaststelling mededeling is gedaan (artikel 16.78 Ow). Tegen de vaststelling van het omgevingsplan kunnen belanghebbenden in beroep gaan. Dit kan gedurende zes weken na bekendmaking van de vaststelling van het omgevingsplan. Het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening heeft geen automatisch schorsende werking.

Participatie burgers bij het omgevingsplan

De wetgever geeft de voorkeur aan participatie van burgers aan de voorkant van de procedure de voorbereiding van beleids- en besluitvorming. Dit is nieuw ten opzichte van de huidige regelgeving. Als reden wordt genoemd dat dit zal leiden tot een afname van het aantal zienswijzen en bezwaar- en beroepsschriften. Dit participatieproces is niet in generieke zin in de Omgevingswet opgenomen. Door het amendement van Tweede Kamerleden Dik-Faber en Van Veldhoven moet er als gevolg van artikel 16.29 Ow kennis gegeven worden van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, waarbij artikel 3.12 Awb van toepassing is. Deze bepaling komt overeen met de bepaling uit artikel 1.3.1 Bro, waarin ook een kennisgeving van het voornemen om een bestemmingsplan vast te stellen is opgenomen. Deze bepalingen hebben als doel om een voorfase voorafgaand aan het opstellen van een ontwerpplan te realiseren. In deze voorfase zou burgerparticipatie kunnen plaatsvinden. De manier waarop een bestuursorgaan de fase voorafgaand aan de vaststelling van een omgevingsplan inricht, wordt niet wettelijk geregeld maar overgelaten aan de bestuursorganen. Het is wel van belang dat burgers kunnen participeren. Gemeenten hebben voor de betrokkenheid van burgers vaak al een inspraakverordening en/of een participatienota (artikel 150 Gemeentewet) opgesteld. Maar een geslaagd beroep tegen een vaststellingsbesluit op basis van een schending van de inspraakverplichting komt niet vaak voor. De ABRvS heeft ten aanzien van de bestemmingsplanprocedure bepaald dat het bieden van inspraak geen onderdeel uitmaakt van de in de Wro en het Bro geregelde bestemmingsplanprocedure, zodat het schenden van een inspraakverplichting geen gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan. Ten aanzien van het omgevingsplan kan dezelfde redenering worden gebruikt.

In een omgevingsplan moet gemotiveerd worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen (hierna: de stakeholders) vroegtijdig bij de voorbereiding zijn betrokken (zie artikel 16.88, tweede lid, onder d juncto artikel 8.5 van het Omgevingsbesluit). Elk besluit heeft een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb) ter onderbouwing. Daarnaast is het de taak van het bestuursorgaan (in dit geval de gemeenteraad of het college van B&W) bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren (artikel 3:2 Awb). Kijk je naar het participatieproces als een vorm van motiveren dan is dat onder andere toetsbaar bij de ABRvS. In de praktijk blijkt echter dat de ABRvS niet snel een besluit vernietigt op grond van enkel een gebrekkige motivering. Als de stakeholders niet benadeeld zijn, kan het gebrek namelijk worden gepasseerd (artikel 6:22 Awb) of kan de ABRvS uiteindelijk als tussenuitspraak (ex artikel 8:80a Awb) besluiten tot het nemen van een bestuurlijke lus (artikel 8:51a Awb). Dit biedt het bestuursorgaan de gelegenheid zijn gebreken in het besluit te herstellen.

Voor het projectbesluit is het participatieproces wel opgenomen in de wet. Dit is gedaan

vanwege de complexiteit en het grensoverstijgend schaalniveau van bepaalde projecten. Daarnaast zijn de gevolgen voor de fysieke leefomgeving bij dit soort projecten groter (zie paragraaf 3.6 van deze notitie over het projectbesluit). Gemeenten hebben niet de mogelijkheid tot het nemen van een projectbesluit, maar kunnen voor de realisatie van gemeentelijke projecten met een groot publiek belang, de projectprocedure volgen. De projectprocedure is de voorbereidingsprocedure die wordt toegepast bij het nemen van een projectbesluit. Daarbij moet een aantal stappen worden doorlopen als deze projecten worden gerealiseerd via aanpassing van het omgevingsplan (zie artikel 5.55 Ow). De fases van coördinatie (artikelen 5.45, eerste en derde lid Ow), voornemen (artikel 5.47 Ow), verkenning (artikel 5.48), voorkeur (artikel 5.49 Ow) en inhoud (artikel 5.51 Ow) zijn van overeenkomstige toepassing. Artikel 16.87 Ow is ook van overeenkomstige toepassing. Dit houdt in dat de rechterlijke beslistermijn (ABRVs) ten hoogste zes maanden bedraagt (door bijzondere omstandigheden is een verlenging mogelijk van ten hoogste drie maanden) (zie tweede lid, 16.87 Ow). Voor gemeentelijke projecten kan zo het voordeel van een versnelde behandeling van het beroep door de rechter ontstaan.

Deze versnelde behandeling wordt alleen gerechtvaardigd voor projecten van publiek belang, vergelijkbaar met projecten die ook door het Rijk of de provincie met een projectbesluit mogelijk kunnen worden gemaakt. Denk hierbij aan grootschalige of complexe projecten zoals de aanleg of reconstructie van een rondweg of een binnenstedelijke transitie. Het kan niet enkel gaan om de bouw van een woning of de vestiging of uitbreiding van een individueel bedrijf. Er moet sprake zijn van de aanleg of herinrichting van publieke voorzieningen in het publiek domein waarvoor een sneller en beter-voorbereiding meerwaarde oplevert. Zo kan het gaan om projecten die op initiatief van het gemeentebestuur of op basis van privaat initiatief worden genomen. Het publiek belang kan zijn opgenomen in een omgevingsvisie of in een programma, maar het kan ook op een andere wijze blijken.

Een voordeel van deze mogelijkheid is dat gekozen kan worden voor een gecoördineerde voorbereiding op basis van de toepassing van afdeling 3.5 van de Awb (zie artikelen 5.55 juncto artikel 5.45, eerste en derde lid Ow in samenhang met artikel 16.7 Ow). Er kunnen dan ook andere besluiten (zoals omgevingsvergunningen) bij de versnelde procedure van het omgevingsplan worden betrokken. In dat geval zal de rechtsgang van het omgevingsplan worden gevolgd. Beroep verloopt dan niet in twee instanties, zoals bij omgevingsvergunningen, maar vindt direct plaats bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit noemt men beroep in eerste en enige aanleg.

3.3.3 Omgevingswaarden

Nieuw in de Omgevingswet is het vaststellen van omgevingswaarden. Deze waarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving als beleidsdoel vastleggen. Ze worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (artikel 2.9 lid 3 Ow). Dit zijn ook normen die een begrenzing vastleggen van de depositie (immissie) van een bepaalde stof in de fysieke leefomgeving en normen die de belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten maximeren. Dergelijke normen worden in de huidige regelgeving uitgedrukt in wetten zoals de Wet milieubeheer (met daarbij het Activiteitenbesluit milieubeheer) en de Waterwet, bijvoorbeeld de grens-, richt- en streefwaarden uit de Wet milieubeheer. Deze systematiek wordt onder de Omgevingswet losgelaten om betere aansluiting te zoeken bij de Europese richtlijnen. Omgevingswaarden worden vastgesteld voor een concreet gebied of voor een algemene

kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving. Ze kunnen worden vastgesteld ten behoeve van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting van activiteiten of de toelaatbare concentratie van stoffen of de depositie van stoffen (zie artikel 2.9 Ow). Voor gemeenten bestaat de mogelijkheid om deze waarden te kunnen vaststellen bij het omgevingsplan (zie artikel 2.11 Ow). Dit impliceert dat een omgevingsplan ook vastgesteld kan worden zonder omgevingswaarden. Deze mogelijkheid is nieuw, maar is in zoverre niet verschillend van de huidige bestemmingsplannen, omdat ook in een bestemmingsplan in beperkte mate milieukwaliteitseisen kunnen worden opgenomen. Het voordeel van het opnemen van omgevingswaarden in een omgevingsplan, is dat daardoor de toedeling van functies aan locaties in dat gebied globaler kan zijn.

De bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden in een omgevingsplan kent echter een begrenzing, wanneer op provinciaal of rijksniveau omgevingswaarden zijn vastgesteld voor hetzelfde onderdeel van de fysieke leefomgeving. In het Besluit Kwaliteit leefomgeving staan typen omgevingswaarden opgesomd, die verplicht vastgesteld moeten worden door het Rijk (zie hoofdstuk 2 van de AMvB). De gemeente kan dan aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vaststellen, als dat bij de vaststelling van de omgevingswaarde bij omgevingsverordening of AMvB is bepaald. De waarde kan een hogere of lagere eenheid zijn dan de eenheid waarin de omgevingswaarde, gesteld door de provincie of het Rijk, is uitgedrukt. Ook kan het een zwaardere of lichtere kwalificatie in objectieve termen betreffen.

Bij een omgevingswaarde, opgenomen in een omgevingsplan, moet worden aangegeven of die bindend is voor de bevoegdheid van het college van B&W om het omgevingsplan te wijzigen, of voor het verlenen van omgevingsvergunningen waarbij van het omgevingsplan wordt afgeweken. Ook kunnen er in een omgevingsplan algemene regels worden opgenomen waarmee het bereiken van de omgevingswaarde wordt bevorderd. De omgevingswaarden werken dus langs twee sporen door naar activiteiten van burgers en bedrijven, te weten: langs de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en langs de algemene regels, inclusief eventuele maatwerkvoorschriften. Dergelijke omgevingswaarden moeten wel binnen het invloedgebied van het college van B&W liggen en moeten door het treffen van brongerichte of effectgerichte maatregelen te beheersen zijn. Een omgevingswaarde voor geluid in een omgevingsplan voor een weg is niet toelaatbaar als de gemeenteraad of het college van B&W niet zelf de mogelijkheid heeft om het gebruik en de gebruikers van die weg en, kortom de geluidsemisatie van die weg, te reguleren. Het opnemen van dergelijke omgevingswaarden is niet doelmatig en in beginsel niet passend in een omgevingsplan. De omgevingswaarden moeten aansluiten bij de functies van de fysieke leefomgeving die in dat plan zijn toegewezen.

De bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden voor een provincie geldt bij een omgevingsverordening (artikel 2.12 Ow). Daarnaast kunnen omgevingswaarden worden opgesteld door het Rijk bij algemene maatregel van bestuur (artikel 2.14 Ow) in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Rijk heeft hiertoe de verplichting ten aanzien van de kwaliteit van de buitenlucht (artikel 2.15 Ow). Deze waarden moeten worden vastgelegd op basis van Europese richtlijnen, zoals de richtlijn luchtkwaliteit.

Er zijn verschillende typen omgevingswaarden benoemd in de Ow: er zijn objectgerichte omgevingswaarden, omgevingswaarden voor het hele land of voor een bepaald gebied en in objectieve kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden voor objecten of ge-

bieden, in gevallen waarin niet zo gemakkelijk meetbare eenheden kunnen worden opgenomen, maar wel heldere maatstaven kunnen worden gehanteerd (p96/97 van de Memorie van Toelichting).

Handhaving omgevingswaarden

De waarden zijn een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen zoals die in artikel 1.3 van de Ow staan. De overheid heeft ten aanzien van de fysieke leefomgeving een zorgtaak (zie artikel 2.1 Ow). Als het aannemelijk is dat een omgevingswaarde niet is gerealiseerd of niet gerealiseerd gaat worden, dan heeft het college van B&W de plicht om een programma vast te stellen, behalve als het gaat om een watersysteem in beheer bij de Rijksoverheid of een waterschap (artikel 3.10, eerste lid Ow; behoudens de in het tweede lid aangewezen gevallen). Dat programma bevat een pakket met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Daarnaast geldt er ook een plicht tot monitoring (artikel 20.1 Ow). De omgevingswaarden kunnen ook worden bereikt door het vaststellen van algemene regels in het omgevingsplan.

De handhaving kan via een ander middel plaatsvinden, zoals subsidieverlening of voorlichtingscampagnes. Het moet duidelijk zijn of er een inspannings- of resultaatsverplichting geldt bij het vaststellen van omgevingswaarden (2.10, eerste lid, onder a van de Ow). Voor een burger is sprake van binding van een omgevingswaarde in de uitwerking van voorschriften van een omgevingsvergunning, het omgevingsplan, algemene regels of een maatwerkvoorschrift.

3.3.4. Samenvattend

De inhoudelijke reikwijdte van het bestemmingsplan blijft beperkt tot ruimtelijk relevante onderwerpen. Een bestemmingsplan heeft slechts betrekking op de ruimtelijke ordening. De reikwijdte van het omgevingsplan is breder. Het omgevingsplan beslaat alle onderwerpen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Dit zijn naast het huidige bestemmingsplan en de beheersverordening ook andere gemeentelijke verordeningen zoals de kapverordening, een ligplaatsverordening en sommige delen van de APV.

Binnen de Omgevingswet heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van B&W. Dit orgaan is ook bevoegd ten aanzien van de wijzigingen van de delen van het omgevingsplan. Dit is onder huidige regelgeving niet mogelijk.

De reguliere actualisatieplicht van tien jaar is niet meer teruggekomen in de Omgevingswet. In plaats hiervan geldt een 'redelijke termijn' voor actualisatie. Er is wel een actualisatieplicht als een omgevingsvergunning is verleend voor 'een afwijkactiviteit'. Binnen een periode van vijf jaar dient het omgevingsplan in overeenstemming te worden gebracht met de afwijkende functie van de activiteit. Daarnaast geldt een actualisatieplicht als het Rijk of de provincie een instructieregel of een instructie stelt die moet worden verwerkt in het omgevingsplan. Bij die instructieregel of instructie wordt een termijn gegeven waarbinnen deze in het omgevingsplan moet zijn ingepast.

Het omgevingsplan kent net als het bestemmingsplan ook de mogelijkheid tot het vaststellen van een voorbereidingsbesluit. Een verschil is echter dat het voorbereidingsbesluit onder de Omgevingswet anderhalf jaar mag gelden in plaats van één jaar. Daarnaast heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van een voorbe-

reidingsbesluit aan het college B&W te kunnen delegeren.

Afdeling 3.4 van de Awb is, net als bij de vaststelling van het bestemmingsplan, van toepassing op de vaststelling en wijziging van het omgevingsplan. Een verschil is dat het indienen van zienswijzen geen betrekking kan hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Het bestemmingsplan treedt zes weken na de bekendmaking in werking. Het omgevingsplan treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken, sinds de dag waarop van het besluit tot vaststelling mededeling is gedaan.

Voor de voorbereiding van het omgevingsplan is in de wet geen generieke participatieverlichting opgenomen. Door het amendement van Tweede Kamerleden Dik-Faber en Van Veldhoven moet er ingevolge artikel 16.29 Ow kennis gegeven worden van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, waarbij artikel 3.12 Awb van toepassing is. Deze bepaling heeft als doel om een fase voorafgaand aan het opstellen van een ontwerpplan te realiseren, waarin burgerparticipatie kan plaatsvinden. Daarnaast geldt er een motiveringsplicht hoe bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Dit is toetsbaar bij de ABRvS, omdat elk besluit zorgvuldig genomen moet worden en worden voorzien van een deugdelijke motivering (3:2 en 3:46 Awb).

Daarnaast is het mogelijk om via aanpassing van het omgevingsplan de projectprocedure te volgen voor de realisatie van gemeentelijke projecten met een groot publiek belang. Dit maakt een versnelde behandeling van het beroep bij de ABRvS mogelijk. Ook kan worden gekozen voor een gecoördineerde voorbereiding op basis van de toepassing van afdeling 3.5 van de Awb. Daarbij kunnen dan andere besluiten (zoals omgevingsvergunningen) bij de versnelde procedure van het omgevingsplan worden betrokken. Dit levert op de lange termijn tijdswinst op, omdat één procedure en één rechtsgang van het omgevingsplan gevolgd kan worden.

3.4 *Algemene rijksregels*

Een belangrijke categorie regels die overheden stellen om invulling te geven aan hun taken op het gebied van de fysieke leefomgeving, zijn de regels over activiteiten die door burgers en bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd.

Uitgangspunt van de Omgevingswet is het 'decentraal-tenzij'-principe. Dit houdt in dat lokale overheden, zoals gemeenten, in eerste instantie over de verantwoordelijkheid voor het reguleren van de fysieke leefomgeving beschikken. Het al dan niet vaststellen van regels is in beginsel een keuze van decentrale overheden.

De intentie van de Omgevingswet is het aantal regels beperken en meer verantwoordelijkheid te leggen bij de initiatiefnemers. Om die reden strekken de algemene rijksregels tot de meer relevante aspecten van veel voorkomende activiteiten die daadwerkelijk risico's voor de fysieke leefomgeving inhouden. De algemene rijksregels zijn niet locatie-specifiek (zoals het omgevingsplan, de omgevingsverordening, etc.), maar bieden een generiek beschermingsniveau voor het hele land.

3.4.1 Verplichting of bevoegdheid?

Verplichting Rijksniveau

In de Omgevingswet wordt limitatief bepaald voor welke activiteiten, die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht algemene regels worden opgesteld (zie artikel 4.3 lid 1 Ow). Denk aan bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in standhouden van bouwwerken.

Het huidige Bouwbesluit 2012 vormt de kern van de algemene rijksregels die onder deze categorie vallen.

Daarnaast is het verplicht om voor milieubelastende activiteiten algemene rijksregels vast te stellen. Het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer is de kern van de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten (MvT, p. 29).

Bevoegdheid Rijksniveau

De Omgevingswet bepaalt ook in welke gevallen rijksregels kunnen worden vastgesteld (zie artikel 4.3 lid 2 Ow). Dat zijn ontgrondingsactiviteiten, stortingsactiviteiten op zee en gebiedsactiviteiten op of rondom een luchthaven, een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg.

Beperking voor het Rijk

Voor activiteiten die niet zijn opgesomd kunnen geen rijksregels worden vastgesteld. Het doel hiervan is om onderwerpen waarvoor het Rijk aan de lat staat af te bakenen ten opzichte van de onderwerpen waarvoor uitsluitend decentrale overheden, binnen hun verordende bevoegdheid, regels voor activiteiten kunnen stellen (zie artikel 4.1 Ow).

Verplichting decentraal niveau

Voor een aantal onderwerpen acht de regering het vaststellen van algemene regels op decentraal niveau noodzakelijk. Dit geldt in het bijzonder voor de opdracht aan gemeenten om in het omgevingsplan functies aan locaties toe te delen en met het oog op die functies regels te stellen.

Voor andere onderwerpen is de opdracht om regels te stellen meer impliciet gegeven.

Ruimte voor aanvullende (of afwijkende) decentrale regelgeving is er bij de algemene rijksregels alleen op het moment dat dit expliciet is aangegeven in de algemene rijksregels. Ter illustratie: voor die onderwerpen waarvoor geen rijksregels in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) zijn gesteld krachtens de Omgevingswet, kunnen gemeenten wel eigen regels stellen. In het Bbl worden bijvoorbeeld geen regels gesteld voor de aansluiting van het gebouw op nutsvoorzieningen en brandweervoorzieningen buiten het gebouw. Gemeenten kunnen hiervoor eigen regels stellen. Als deze regels door een gemeente zijn opgenomen in het omgevingsplan, vormen zij de toetsingsgrond bij de vergunningverlening voor het bouwen.

Een ander onderwerp waarvoor gemeenten eigen regels kunnen stellen is het voorkomen van hinder voor de omgeving bij gebruik van gebouwen, terreinen en erven. Denk aan hinder door het gebruik van een open haard. Verder kan worden gedacht aan eigen regels ter voorkoming van overbewoning of onzindelijke staat van gebouwen, terreinen en erven.

Verhouding rijksregels en decentrale regels

De grondslag in de Omgevingswet (zie artikel 4.3 Ow) om voor activiteiten algemene rijksregels te stellen, betekent niet dat het Rijk voor alle activiteiten binnen een genoemde categorie (zoals milieubelastende activiteiten of beperkingen-gebiedactiviteiten met betrekking tot een weg) regels zal stellen en dat decentrale overheden van rechtswege hun verordenende bevoegdheid verliezen om algemene regels te stellen voor die categorie van activiteiten.

Voor zover activiteiten buiten het toepassingsbereik van de algemene maatregel van bestuur vallen waarmee de algemene rijksregels worden gesteld, hebben decentrale overheden een verordenende bevoegdheid.

Voor de activiteiten die binnen het toepassingsbereik vallen zijn de algemene rijksregels uitputtend. Zij kunnen desgewenst wel decentrale afwegingsruimte bieden, vooral door de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften.

Het subsidiariteitsbeginsel (zie artikel 2.3 Ow) speelt een grote rol bij het bepalen van het toepassingsbereik van de algemene rijksregels en de afwegingsruimte die daarbinnen kan worden geboden.

3.4.2 Huidig omgevingsrecht

Veel van deze activiteiten zijn in het huidige omgevingsrecht ook landelijk geregeld in de vorm van AmvB's, te weten in het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit 2012, Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. De grondslagen hiervan zijn te vinden in de artikelen 8.40 van de Wet milieubeheer, artikel 6.6 van de Waterwet en artikel 2 van de Woningwet.

Het huidige Activiteitenbesluit vormt de kern van de algemene rijksregels ten aanzien van milieubelastende activiteiten en het Bouwbesluit 2012 ten aanzien van bouw- en slooptactiviteiten en het gebruik en in standhouden van bouwwerken.

In het huidige omgevingsrecht is, omwille van het beperken van de administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar eenheid in regelgeving, de keuze gemaakt om voor veel soorten van activiteiten algemene rijksregels in te zetten. Dit heeft geleid tot meerdere AmvB's die algemene regels bevatten en waarbinnen een aantal onderwerpen uitputtend is geregeld. Ruimte voor aanvullende of afwijkende decentrale regelgeving bestaat alleen, wanneer dit expliciet in de regelingen is opgenomen.

3.4.3 Veranderingen met de komst van de Omgevingswet

In de Omgevingswet heeft het Rijk minder algemene rijksregels opgenomen en het opstellen van algemene regels beperkt tot limitatief aangewezen categorieën. Naast het verminderen van het aantal algemene regels voert de Omgevingswet nog een aantal wijzigingen door die hieronder worden toegelicht.

Verbrede meldingsplicht

Als geen voorafgaande toestemming nodig is, bieden algemene regels de mogelijkheid om activiteiten te reguleren, hetgeen onafhankelijk is van de melding. Op het moment dat gewenst is dat de activiteit bekend is bij het bevoegd gezag, bijvoorbeeld bij het informeren van de omgeving, voordat een activiteit begint, kan een voorafgaande melding worden vereist (zie artikel 4.4 Ow).

Ten aanzien van activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving aanzienlijk zijn, kan de vereiste meldingsplicht in de algemene regel worden opgenomen. Hiermee wordt bij algemene regels een verbod ingesteld om een activiteit te verrichten zonder dit te melden bij het, in die algemene regel aangewezen, bevoegd gezag.

Afhankelijk van de meldingstermijn beperkt dat de initiatiefnemer om de activiteit direct te starten, maar biedt het de initiatiefnemer wel duidelijkheid over de aanvaardbaarheid van de activiteit en de regels die daarvoor gelden.

Aan de meldingsplicht kan eventueel een publicatieplicht worden gekoppeld dat ook derden van de activiteit op de hoogte zijn. Dit is soms ook noodzakelijk, gelet op het EU-recht.

Uniformiteit binnen algemene regels

Het komt vaak voor dat een initiatiefnemer op meerdere niveaus met algemene regels wordt geconfronteerd. Zo kunnen op dit moment bij een activiteit naast het bestemmingsplan ook nog verschillende verordeningen (zoals een gemeentelijke kapverordening, een keur van een waterschap, een provinciale verordening) en meerdere rijksregels (bijvoorbeeld het Bouwbesluit 2012, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit bodemkwaliteit of bepalingen uit de Spoorwegwet) relevant zijn.

Naast het gegeven dat de initiatiefnemer soms vele verschillende documenten moet raadplegen zijn de regels momenteel ook slecht toegankelijk en moeilijk te begrijpen: de huidige algemene regels voor activiteiten bevatten veel begrippen die sterk op elkaar lijken, maar juridisch net iets anders betekenen. Soms worden dezelfde termen gebruikt die in de ene regeling een andere betekenis hebben dan in de andere regeling. Vaak hebben die verschillen te maken met de historische context waarin de regels tot stand zijn gekomen.

De Omgevingswet heeft als doel de toegankelijkheid van verschillende algemene regels te vergroten. Zo worden in een beperkt aantal regelingen de regels geïntegreerd. Dat leidt in beginsel tot één omgevingsplan, één omgevingsverordening en één waterschapsverordening en naar huidig inzicht twee algemene maatregelen van bestuur met algemene rijksregels voor activiteiten.

Daarnaast zal de Omgevingswet de instrumenten, termen en begrippen die in veel algemene regels terugkomen zoveel mogelijk uniformeren.

Flexibiliteit

In de afgelopen jaren zijn grote stappen gezet bij het vervangen van het vergunningstelsel voor algemene regels. Uitgangspunt hierbij is dat de overheid in generieke zin zoveel mogelijk duidelijkheid verschaft over de toelaatbaarheid van activiteiten.

Potentieel nadeel van algemene regels is dat bij vaststelling van de daarin opgenomen bepalingen in beginsel geen rekening kan worden gehouden met specifieke situaties. In bepaalde gevallen kan dan blijken dat algemene regels niet goed 'passen', wat tot onnodige beperkingen van de initiatiefnemer kan leiden, of tot onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving. Toch is er met de komst van de Omgevingswet meer mogelijk.

De Omgevingswet bevat een aantal instrumenten om de flexibiliteit van algemene regels te vergroten. Deze worden hieronder benoemd:

Gelijkwaardigheid

De Omgevingswet bevat een gelijkwaardigheidsbepaling (zie artikel 4.7 Ow). Dit houdt in dat indien een algemene rijksregel een maatregel voorschrijft de initiatiefnemer ook een andere maatregel kan treffen. De voorwaarde voor het toepassen van een gelijkwaardige maatregel is dat deze zelf gekozen maatregel dezelfde mate van bescherming van de fysieke leefomgeving biedt (gelijkwaardigheid).

Wel is in het derde lid een uitsluitingsmogelijkheid opgenomen. De toepassing van gelijkwaardige maatregelen kan worden uitgesloten bij algemene regels. De uitsluiting zal zeer terughoudend moeten worden toegepast om de rechtszekerheid en de werking van dit flexibiliteitsinstrument te waarborgen. Uitsluiting blijft echter in bepaalde situaties mogelijk. Soms is het bijvoorbeeld nodig om een maatregel dwingend voor te schrijven ter bescherming van de fysieke leefomgeving, of noopt de Europese regelgeving daartoe.

Maatwerkvoorschriften

Op grond van artikel 4.5 Ow kan het bevoegd gezag, indien en voor zover dat bij de rijksregels is toegestaan, maatwerkvoorschriften stellen voor in de rijksregels aan te geven gevallen.

Maatwerkvoorschriften bieden de mogelijkheid van individueel maatwerk. De memorie van toelichting noemt het voorbeeld van strengere eisen voor energiezuinigheid voor nieuw te bouwen gebouwen (MvT, p. 611). Als het wenselijk wordt gevonden om gemeenten de mogelijkheid te geven om per geval strengere eisen voor te schrijven voor nieuwbouwwoningen dan de algemene rijksregels op grond van artikel 4.21 Ow voorschrijven, dan biedt artikel 4.5 Ow daarvoor de grondslag.

De toepassing van maatwerkvoorschriften gebeurt in de vorm van een beschikking. Als voor de activiteit ook een omgevingsvergunning is vereist, kunnen de rijksregels bepalen dat maatwerkvoorschriften aan die vergunning worden verbonden. Artikel 4.5 Ow bouwt voort op de mogelijkheden die op dit moment al in verschillende wetten zijn opgenomen, zoals in de artikelen 8.42 en 8.42a Wet milieubeheer, artikel 6.6 lid 2 Waterwet en artikelen 7, 7a en 13 Woningwet. Maatwerkvoorschriften zijn niet per definitie aan de omgevingsvergunning verbonden, maar kunnen ook zelfstandig bestaan, zoals bij de huidige maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit en de toekomstige maatwerkvoorschriften op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving. Maatwerkvoorschriften zijn ook mogelijk bij niet-vergunningplichtige inrichtingen. Verder wordt de mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften sterk uitgebreid t.o.v. de huidige situatie (één algemene maatwerkmogelijkheid die voor alle activiteiten geldt).

Maatwerkregels

Tevens maakt de Omgevingswet het mogelijk voor een bepaald gebied een uitzondering te maken op de algemene rijksregels. Dit noemt de Omgevingswet maatwerkregels (artikel 4.6). Voor zover de rijksregels het toestaan, kan in het omgevingsplan worden bepaald dat voor een bepaalde locatie de rijksregels niet gelden of van de rijksregels mag worden afgeweken.

Thematische veranderingen

Het aantal rijksregels wordt met de komst van de Omgevingswet teruggedrongen. Bepaalde onderwerpen en/of thema's worden niet langer gereguleerd op rijksniveau. De op rijksniveau geregleerde onderwerpen zijn opgenomen in twee algemene maatregelen van bestuur, te weten: het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Er volgt een uiteenzetting van de thematische wijzigingen, verdeeld over de twee betreffende algemene maatregelen van bestuur.

Besluit activiteiten leefomgeving (versie: 01-07-2016)

Verhouding tot voorheen geldende regelgeving

Dit besluit bevat regels afkomstig uit circa 24 besluiten. Een groot deel daarvan wordt ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit vereenvoudigt de verhoudingen binnen het omgevingsrecht aanzienlijk.

Besluiten die geheel zijn overgegaan naar dit besluit zijn onder andere het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit lozen buiten inrichtingen.

Ook vanuit andere besluiten zijn delen overgegaan, bijvoorbeeld uit het Waterbesluit, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Tevens is een aantal bepalingen dat eerder op wetniveau was opgenomen, overgegaan naar dit besluit, zoals het verbod om buiten inrichtingen afvalstoffen te storten of te verbranden, afkomstig uit hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, of het verbod om een beschermd monument te beschadigen of te vernielen, afkomstig uit artikel 11 van de Monumentenwet 1988.

Beperkt toepassingsbereik

Bij het bepalen van het toepassingsbereik van dit besluit en de invulling van het uitgangspunt "decentraal, tenzij" is gekeken naar welke van de twee invalshoeken (de stand der techniek en de locatiekeuze) het zwaarst weegt. Waar de locatiekeuze de doorslag geeft en de best beschikbare technieken een beperkte rol spelen, is voor decentrale regels gekozen.

Waar de invulling van de best beschikbare technieken een belangrijke bijdrage levert aan de bescherming van de fysieke leefomgeving is veelal gekozen voor het stellen van rijksregels, waarbij afstemming op de lokale situatie via maatwerk kan plaatsvinden. Dit heeft geleid tot de in tabel aangegeven verdeling tussen het centraal of decentraal stellen van regels.

In de tabel op de volgende pagina is de verdeling op hoofdlijnen weergegeven.

Decentraal	Centraal
milieubelastende activiteiten	
alle niet door het Rijk gereuleerde milieubelastende activiteiten, waaronder: • hotels, pensions en conferentieoorden • restaurants, cafetaria's, snackbars en cateringbedrijven • cafés, discotheken, concertpodia, muziektheaters en evenementenhallen • verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportfaciliteiten • detailhandel en ambachten, supermarkten en bouwmarkten • gebouwen voor permanente of tijdelijke bewoning, onderwijs- en kantoorgebouwen, welzijnszorg • dierenpensions, dierenasiel, dierenklinieken, hondenfokkers of -trainers, hobbymatig houden van dieren en maneges	milieubelastende activiteiten in met name: • energieindustrie en nutssector • industriesector • afvalbeheerseector • agrarische sector • dienstverlening en zorg • transport of logistiek sector • mijnbouwsector • defensie en een aantal milieubelastende activiteiten die kunnen voorkomen bij vele bedrijven en soms ook huishoudens, zoals: • bodemenergiesystemen • windturbines • opslaan van gevaarlijk stoffen • natte koeltorens
lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam	
alle niet door het Rijk gereuleerde lozingsactiviteiten op regionale wateren	• lozingsactiviteiten op regionale wateren, die samenhangen met milieubelastende activiteiten waaraan rijksregels zijn gesteld • overige lozingsactiviteiten op rijkswateren (zie hoofdstukken 6 en 7 van dit besluit)

Milieubelastende activiteiten: Het toepassingsbereik van de rijksregels voor milieubelastende activiteiten is in het Bal beperkt. Die beperking heeft vooral betrekking op activiteiten zonder, integraal gezien, significante milieueffecten. Het zijn bijvoorbeeld activiteiten waarbij het risico door technologische ontwikkelingen is vervallen, zoals het ontwikkelen van foto's met een ontwikkelmachine.

Meldingsplichtige activiteiten: Activiteiten die in het Activiteitenbesluit milieubeheer niet meldingsplichtig waren, zijn niet meer aangewezen als een activiteit waarvoor algemene rijksregels zijn gesteld. Het gaat bijvoorbeeld om kantoren, scholen, theaters en sportcomplexen. Voor een aantal activiteiten geldt dat deze beter passen bij een ruimtelijke beoordeling op lokaal niveau, omdat het lokale aspect meer gewicht in de schaal legt dan de maatregelen die volgen uit de preventieve aanpak. Dit geldt bijvoorbeeld voor onder het activiteitenbesluit meldingsplichtige activiteiten, waarvan geluidhinder de voornaamste gereuleerde aanpak was. De gemeente kan op grond van lokale gevolgen bepalen of milieuregels nodig zijn. Er gelden ook nog specifieke rijksregels, bijvoorbeeld bij de opslag van gevaarlijke stoffen in een winkel.

Lozingen: Het toepassingsbereik van algemene rijksregels voor lozingen is beperkt ten opzichte van de voorafgaand aan dit besluit geldende regels. Onder de Waterwet werden alle lozingen van stoffen op een oppervlaktewaterlichaam door het Rijk gereuleerd, dus ook alle lozingen op regionale wateren (bijvoorbeeld van huishoudens en openbare ruimte). In dit besluit zijn regels voor lozingen beperkt tot lozingen die samenhangen met de aangewezen activiteiten, en lozingen op rijkswater. Het waterschap kan hiervoor dus regels ten aanzien van zowel kwaliteit als kwantiteit stellen in de waterschapsverordening. Dit brengt een verschuiving met zich mee met betrekking tot de regulering van het kwaliteitsaspect voor regionale wateren, van het Rijk naar het waterschap. Ten aanzien van het lozen van water (kwantiteit) verandert er niets, deze lozingen van water op regionale wateren vielen al niet onder de rijksregels.

Voor rijkswateren was het lozen van water en stoffen door het Rijk al volledig geregeld. Daaraan verandert niets. Wel worden de regels voor het lozen van water, stoffen en warmte bijeengebracht. In de voorafgaand aan dit besluit geldende regelgeving waren die regels nog verspreid over meerdere besluiten, te weten het Waterbesluit (lozen van water) en het Activiteitenbesluit milieubeheer, Besluit lozen buiten inrichtingen en Besluit lozing afvalwater huishoudens (stoffen en warmte).

Beperkingengebiedenactiviteit:

- Het aanwijzen van vergunningplichten en het stellen van algemene regels door het Rijk voor beperkingengebiedactiviteiten in een beperkingengebied rond installaties in een waterstaatswerk, is nieuw.
- Voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een rijksweg zijn de algemene rijksregels een nieuw instrument. Met het onder de algemene rijksregels brengen van activiteiten met betrekking tot kabels en leidingen, vervalt naar schatting 80% van alle voorheen onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken verleende vergunningen. Het aantal voorafgaand aan dit besluit landelijk verleende vergunningen betrof ongeveer 1200 per jaar. Daarvoor in de plaats komen meldingen.

Cultureel erfgoed: De in het besluit opgenomen specifieke zorgplicht benadrukt dat naast de eigenaar of gebruiker van een (voorbeschermd) rijksmonument ook een ieder die een activiteit verricht, die zou kunnen leiden tot beschadigen of vernielen van (voorbeschermd) rijksmonumenten, verantwoordelijkheid heeft om dergelijke beschadiging of vernieling te voorkomen. Het besluit verruimt de reikwijdte van de zorgplicht.

Werelderfgoed: De algemene rijksregels ter bescherming van werelderfgoed in dit besluit zijn nieuw. Met de algemene rijksregels, en met name de specifieke zorgplicht gericht op een ieder, en de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels ter bescherming van het werelderfgoed te stellen, worden de regels ter bescherming van het werelderfgoed gecombineerd.

De algemene rijksregels over werelderfgoed dragen daarmee bij aan de bescherming van het werelderfgoed, en daarmee aan de implementatie van het werelderfgoedverdrag.

Algemene rijksregels en de omgevingsvergunning

Tussen de in artikel 4.3 van de wet opgenomen limitatieve lijst van algemene rijksregels en de in artikel 5.1 van de wet opgenomen vergunningplichten bestaat een samenhang. In lijn met het uitgangspunt dat algemene regels voorop staan, bevat artikel 4.3 van de wet voor de meeste activiteiten waarvoor het Rijk een vergunningplicht instelt een verplichting voor het Rijk om algemene rijksregels op te stellen. Bij inzet van de vergunningplicht wordt steeds bekeken wat de reikwijdte daarvan is. Waar mogelijk wordt niet de gehele activiteit vergunningplichtig gemaakt, maar slechts dat deel dat daadwerkelijk individuele benadering vergt.

Tevens bevat artikel 4.3 voor een aantal activiteiten, waarbij gelet op het karakter van de activiteit de vergunningplicht het voornaamste instrument is, geen verplichting maar de mogelijkheid om desgewenst algemene regels te stellen.

In de tabel is op hoofdlijnen aangegeven wat de verdeling is tussen activiteiten die uitsluitend onder algemene rijksregels vallen en activiteiten waarvoor (ook) een vergunningplicht geldt. Daarbij is aangegeven wat veranderd is ten opzichte van de voorafgaand aan dit besluit geldende rijksregels.

Categorieën van activiteiten	Verschuiving tussen algemene rijksregels en de vergunningplicht
<i>Artikel 4.3, eerste lid</i>	
milieubelastende activiteiten	algemene regels omvatten al meer dan 90% van de activiteiten, geen substantiële verschuivingen ten opzichte van voorheen geldend recht
lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk	beperkte uitbreiding toepassingsbereik algemene regels, vanwege omslag naar "algemene regels, tenzij"
wateronttrekkingsactiviteit	geen substantiële verschuivingen ten opzichte van voorheen geldend recht
mijnbouwactiviteit	algemene regels van beperkte betekenis, vergunningplicht hoofdzak, geen substantiële verschuivingen ten opzichte van voorheen geldend recht
beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg	algemene regels nieuw instrument, voorheen uitsluitend vergunningplicht
beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk	beperkte uitbreiding toepassingsbereik algemene regels, vanwege omslag naar "algemene regels, tenzij"
beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk	algemene regels van beperkte betekenis, vergunningplicht hoofdzak
bidden van gelegenheid tot zwemmen of baden	geen vergunningplicht, geen wijziging ten opzichte van voorheen geldend recht
activiteiten die cultureel erfgoed betreffen	algemene regels bieden bescherming tegen vernielen en beschadigen, naast vergunningplicht. Geen wijziging ten opzichte van voorheen geldend recht
activiteiten die werelderfgoed betreffen	uitsluitend algemene regels
<i>Artikel 4.3, tweede lid</i>	
ontgrondingsactiviteiten	algemene regels van beperkte betekenis, vergunningplicht

	hoofdzak
stortingsactiviteit op zee	algemene regels van beperkte betekenis, naast vergunningplicht. Geen wijziging ten opzichte van voorheen geldend recht
beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een spoorweg	verdeling algemene regels en vergunningen sluit aan op vernieuwingstraject spoorregelgeving.

Tussenconclusie wijzigingen Bal

Nagenoeg alle door het Rijk gestelde doelvoorschriften, middelvoorschriften en informatieverplichtingen worden bijeengebracht in twee besluiten – dit besluit en het Besluit bouwen leefomgeving.

Het Rijk regelt alleen die activiteiten, waar preventieve maatregelen en de best beschikbare technieken een substantiële rol spelen. Dat leidt tot veel minder rijksregels voor bedrij-

ven die vooral beperkte lokale effecten veroorzaken. Gemeenten en waterschappen kunnen voor die bedrijven regels stellen, die toegesneden zijn op de lokale problematiek.

Het besluit gaat uit van een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden:

- Het Rijk is primair aan zet voor het vaststellen van preventieve maatregelen en de best beschikbare technieken, die grotendeels locatieonafhankelijk zijn.
- De decentrale overheden, en met name de gemeenten, zijn primair aan zet bij keuzes over het gebruik van locaties en de daarmee samenhangende milieugebruiksruimte. Bij activiteiten die het besluit wel regelt, kunnen decentrale overheden via maatwerkregels milieugebruiksruimte reguleren. Dat geeft meer ruimte voor uitnodigingsplanologie en het globaler toekennen van functies aan locaties (en dus meer ruimte voor ontwikkeling), met behoud van beschermingsniveau.

De regeling van gelijkwaardige maatregelen, die al bekend was vanuit het milieurecht, wordt verplicht voor alle activiteiten waarvoor dit besluit tot het treffen van maatregelen verplicht.

De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen wordt ruim geboden, ook bij activiteiten waar deze mogelijkheid voorheen beperkt of afwezig was. Bij het gelegenheid bieden tot het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels wordt, anders dan in de huidige regelgeving, in beginsel geen nader onderscheid gemaakt naar activiteiten binnen een categorie, naar belangen waarvoor regels zijn gesteld of naar verschillende regels.

Tevens zijn de regels geordend vanuit het gezichtspunt van de initiatiefnemer. De voor zijn activiteit relevante regels worden expliciet 'aangezet', overige regels gelden niet. Door vertrouwen te hebben in de specifieke zorgplicht en het expliciet aanzetten van overige regels daalt het totaal aantal algemene milieuregels die voor een initiatiefnemer gelden substantieel. De algemene rijksregels zijn hiermee beperkt tot hoofdzaken. Doordat de zorgplicht geldt naast de vergunningplicht, kan ook de vergunning tot hoofdzaken worden beperkt. Dat betekent niet alleen minder regels in de vergunning, maar ook meer mogelijkheden om deze actueel te houden, zonder onnodige wijzigingsprocedures.

Besluit bouwwerken leefomgeving (versie: 01-07-2016)

Verhouding tot voorheen geldende regelgeving

Dit besluit bevat regels die afkomstig zijn uit de Woningwet, het Bouwbesluit 2012 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit energieprestatie gebouwen en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit mobiel breken bouwen sloopafval, het Asbestverwijderingsbesluit 2005 (voor zover het asbestverwijdering uit bouwwerken betreft), enkele regels uit het Besluit omgevingsrecht en enkele regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer met betrekking tot gebouwinstallaties en andere gebouwgebonden voorzieningen.

Structuur Bbl

De indeling van dit besluit wijkt op een aantal punten af van de indeling in het Bouwbesluit 2012. Zo zijn de inhoudelijke regels niet langer in hoofdstukken ingedeeld met de onder-

werpen veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en dergelijke. In plaats daarvan zijn de regels geclusterd rondom een bepaalde activiteit die te maken heeft met het bouwwerk, te weten: bestaande bouw, nieuwbouw, verbouw, gebruik en bouw- en sloopwerkzaamheden. Binnen deze hoofdstukken zijn de onderwerpen veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en de daarmee samenhangende regels die van toepassing zijn op die activiteit, terug te vinden. Het effect hiervan is dat de gebruiker veel sneller en eenvoudiger de regels kan vinden die op zijn situatie van toepassing zijn. Iemand die meer wil weten over bestaande bouw hoeft niet meer alle hoofdstukken na te lopen, maar gaat direct naar hoofdstuk 3 en kan daar zien welke onderwerpen geregeld zijn.

Daarnaast is de volgorde waarin de bestaande bouw en nieuwbouw aandacht krijgen, omgedraaid.

Artikel 1b Woningwet (handhaving Bouwbesluit) is niet overgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dat is niet nodig vanwege de directe werking van de bouwtechnische voorschriften, zoals blijkt uit de hoofdstukken 4 en 18 van de Omgevingswet.

Inhoudelijke wijzigingen

Bestaande bouw: geen opmerkelijke veranderingen.

Nieuwbouw: De regels over de bruikbaarheid van bouwwerken uit het Bouwbesluit 2012 zijn in dit besluit voor het grootste deel niet overgenomen. Deze deregulering resulteert in meer vrijheid voor de markt. Waar in het verleden landelijk uniforme eisen werden gesteld aan onderwerpen zoals buitenruimte, berging, plafondhoogte en toiletruimte, kunnen projectontwikkelaars nu met meer vrijheid invulling geven aan deze onderwerpen en inspelen op wat in een bepaald marktsegment of een specifieke regio gewenst is. Deze bruikbaarheidseisen waren al eerder buiten werking gesteld voor de particuliere eigenbouw. Onder dit besluit is deze deregulering van toepassing op alle nieuwbouw.

Een uitzondering op deze deregulering van de bruikbaarheidseisen zijn de eisen met het oog op de fysieke toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking. Zorg dragen voor fysieke toegankelijkheid van nieuw te bouwen bouwwerken is een landelijk maatschappelijk belang. De eisen die gesteld worden aan de weg naar de hoofdingang, en de toegankelijkheid voor rolstoelen, binnen een gebouw, zijn landelijk gelijk. Het belang om toegankelijke gebouwen te hebben in heel Nederland, en het feit dat de eisen landelijk hetzelfde zijn, rechtvaardigen het overnemen van de toegankelijkheidseisen in dit besluit.

Dit besluit biedt ook mogelijkheden voor decentraal maatwerk. Voor nieuwbouw geldt een landelijk vastgestelde energieprestatiecoëfficiënt en een milieuprestatie(waarde) (artikelen 4.155 en 4.165). Onder dit besluit krijgen gemeenten de mogelijkheid om lokale ambities op het terrein van energiezuinigheid en de milieuprestatie te realiseren door in een maatwerkregel in het omgevingsplan strengere eisen te stellen dan de landelijk geldende eisen.

Verbouw: Door in dit besluit aan de activiteit 'verbouw' een eigen hoofdstuk toe te kennen, is het aantal regels dat daarop van toepassing is overzichtelijker en eenvoudiger weergegeven dan voorheen. Dit verbetert de toegankelijkheid voor de gebruiker van dit besluit.

Gebruik bouwwerk: In vergelijking met het Bouwbesluit 2012 zijn regels over open erven en terreinen, kleinschalige hinder en overlast voor een groot deel gedereguleerd. Gemeenten

krijgen de mogelijkheid zelf regels op te nemen in het omgevingsplan, voor zover hierover landelijk geen regels zijn opgenomen. Daarmee ontstaat meer bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en meer invloed voor de burger om aan de voorkant van het beleidsproces te bepalen of regels nodig zijn over open erven en terreinen, kleinschalige hinder en overlast en het uiterlijk van bouwwerken.

Bouw- en sloopwerkzaamheden:

De regels voor het breken van sloopafval met behulp van een mobiele breker zijn in dit besluit terug te vinden in het hoofdstuk bouw- en sloopwerkzaamheden in plaats van in een separaat besluit. Zowel de regels rondom het breken van afval afkomstig van bouwwerken, als het breken van afval afkomstig van wegen, zijn in dit besluit overgenomen zodat de gebruiker van een mobiele breker te allen tijde dit besluit kan raadplegen en er geen kleine onbedoelde verschillen in de regels kunnen ontstaan.

Het effect van het opnemen van de regels rondom mobiele brekers in dit besluit is dat de regels die gelden tijdens sloopwerkzaamheden (bijvoorbeeld ten aanzien van geluid, trilling en dergelijke) nu altijd gelijk zijn, ongeacht of daar wel of geen mobiele breker bij wordt gebruikt. Hiermee wordt zowel voor gebruikers, handhavers, omwonenden en andere betrokkenen eenvoudig duidelijk wat de regels tijdens sloopwerkzaamheden zijn.

Tussenconclusie wijzigingen Bbl

Naast het wijzigen van de indeling en de structuur van dit besluit ten opzichte van het huidige Bouwbesluit 2012, worden er inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Zo zal deregulering plaatsvinden met betrekking tot nieuwbouw en het gebruik van bouwwerken. Tevens is een nieuw element toegevoegd aan de nieuwbouw, namelijk het zorgen voor de fysieke toegankelijkheid van nieuw te bouwen bouwwerken voor mensen met een functiebeperking. In het Besluit bouwwerken leefomgeving zal worden bepaald welke bouwwerken bouwtechnisch vergunningplichtig zijn (via de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit). Voor deze bouwwerken geldt een vergunningplicht in verband met de toetsing aan de bouwtechnische voorschriften uit het Besluit bouwwerken leefomgeving.

In vergelijking met het Bouwbesluit 2012 zijn regels over open erven en terreinen, kleinschalige hinder en overlast voor een groot deel gedereguleerd. Gemeenten krijgen de mogelijkheid zelf regels op te nemen in het omgevingsplan voor zover hierover landelijk geen regels zijn opgenomen. Er ontstaat meer bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en meer invloed voor de burger om aan de voorkant van het beleidsproces te bepalen of regels nodig zijn over open erven en terreinen, kleinschalige hinder en overlast en het uiterlijk van bouwwerken.

Een andere wijziging ten opzichte van het huidige omgevingsrecht is het gebruik maken van specifieke zorgplichten. Er zijn specifieke zorgplichten geformuleerd voor alle categorieën van activiteiten waaraan in dit besluit regels zijn gesteld, ook voor categorieën van activiteiten waar tot nu toe niet met specifieke zorgplichten is gewerkt. Deze zorgplichten maken het voor het bevoegd gezag mogelijk om zowel bestuurs- als strafrechtelijk te kunnen optreden als er een gevaarlijke situatie bestaat of dreigt te ontstaan, net zoals in het verleden mogelijk was. Tegelijkertijd maakt het opnemen van deze specifieke zorgplicht het mogelijk om enkele regels te schrappen die eerder waren opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Het gaat hier bijvoorbeeld om de zorgplicht brandveiligheid en het schrappen van de zogenoemde restrisico-artikelen zoals bijvoorbeeld artikel 7.16 van dat besluit

(restrisico veilig vluchten bij brand). Wanneer in de praktijk toch problemen ontstaan kan worden opgetreden op basis van de specifieke zorgplicht. Een ander voorbeeld van een specifieke zorgplicht is de veiligheid en gezondheid van de directe leefomgeving bij sloop- en bouwwerkzaamheden.

Tevens wordt de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen ruim geboden, ook bij activiteiten waar deze mogelijkheid voorheen beperkt of afwezig was.

3.4.4 Procedurele verschillen

Inhoud algemene rijksregels

De artikelen 4.20 tot en met 4.29 Ow bepalen, per categorie zoals genoemd in artikel 4.3 Ow, waarover en met welk doel de regels worden gesteld. Ten aanzien van de internationaalrechtelijke verplichting dient het bevoegde bestuursorgaan van het Rijk algemene regels op te nemen ten aanzien van een aantal richtlijnen, zoals de Seveso-richtlijn en de grondwater-richtlijn (artikel 4.20 Ow).

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

Bevoegd gezag

Tenzij op grond van de artikelen 4.10 tot en met 4.13 anders is bepaald, geldt ten aanzien van de algemene rijksregels de hoofdregel dat het college van B&W is aangewezen als het bevoegd gezag (zie artikel 4.3 Ow) waaraan een melding wordt gedaan (zie artikel 4.9 Ow, zie ook artikel 2.4 onder c Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 2.1 Besluit bouwwerken leefomgeving). Tevens is B&W het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen of dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel (artikel 4.9 Omgevingswet).

Op deze hoofdregel kent de Omgevingswet slechts een begreemd aantal specifieke uitzonderingen, die zijn opgenomen in een limitatieve lijst, waarin concreet aangeduide bevoegdheden worden benoemd die aan het waterschap, de provincie of het Rijk kunnen worden toegedeeld.

Dit sluit aan bij de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Verder voorziet de Omgevingswet in een grondslag voor de toedeling van het bevoegd gezag voor rijksregels, aan te sluiten bij de toedeling van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het gaat hier om gevallen waarin combinaties van activiteiten worden verricht, waarbij zowel rijksregels van toepassing zijn als een omgevingsvergunningplicht geldt.

De specifieke verdeling van de bevoegdheden staat vermeld in de artikelen 4.9-4.13 Ow.

Rechtsbescherming

De algemene rijksregels die voortvloeien uit de twee algemene maatregelen van bestuur zijn geen algemeen verbindende voorschriften en om die reden niet appellabel (artikel 8:3 lid 1 onder a Awb). Dit betekent dat er geen beroep kan worden ingesteld tegen de vaststelling van algemene rijksregels. Dit is geen verandering ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. Regels uit algemene maatregelen van bestuur – onder meer uit het Activitei-

tenbesluit milieubeheer – zijn niet appellabel, tenzij de regels hun uitwerking hebben in individuele besluiten. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels worden bij beschikking gesteld, zodat daartegen bezwaar en beroep open staat.

3.4.5 Samenvattend

De Omgevingswet beoogt – als onderdeel van de vernieuwing van het omgevingsrecht – de algemene maatregelen van bestuur verdergaand te bundelen. Daardoor kan het aantal algemene maatregelen van bestuur stapsgewijs worden teruggebracht naar vier. Door bundeling van de lagere regelgeving ter uitvoering van de wet, wordt de eenvoud en de toegankelijkheid voor burgers en bedrijven geoptimaliseerd en is de regelgeving gemakkelijker actueel te houden.

De Omgevingswet brengt verandering in het huidige omgevingsrecht door meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer te leggen, door te voldoen aan algemene regels in plaats van het aanvragen van een vergunning. Kortom, er vindt een verschuiving plaats van een vergunningstelsel naar een stelsel waarin zoveel mogelijk via algemene regels wordt gereguleerd. Een potentieel nadeel van deze verschuiving is dat met algemene regels geen rekening kan worden gehouden met specifieke situaties. In bepaalde gevallen kan dan blijken dat algemene regels niet goed ‘passen’, wat enerzijds tot onnodige beperkingen voor de initiatiefnemer kan leiden, of anderzijds tot onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving. Om de flexibiliteit te vergroten, voorziet de Omgevingswet in uitgebreidere mogelijkheden om te werken met: het gelijkwaardigheidsmaatregelen, maatwerkvoorschriften en maatwerkregels.

Een ander belangrijk aandachtspunt van de verschuiving van vergunningen naar algemene regels is dat er een verschuiving plaatsvindt van vooraf vergunningverlening naar toezicht achteraf. Hiermee neemt het belang van toezicht en handhaving toe.

De uitwerking van de algemene rijksregels vindt plaats in twee besluiten, te weten: het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit ter vervanging van een groot aantal besluiten, waaronder: het Bouwbesluit 2012, het Activiteitenbesluit, het Waterbesluit etc. De wijzigingen die de twee besluiten met zich meebrengen ten opzichte van de huidige regelgeving zijn op onderwerp en thema uiteengezet.

Met de komst van de Omgevingswet zal er procedureel gezien weinig veranderen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. De vaststelling van algemene regels is niet vatbaar voor beroep, het college van B&W is in beginsel het bevoegd gezag en het opstellen van regels in de vorm van doelvoorschriften heeft de voorkeur.

Voor het Rijk wordt het de kunst om niet teveel bevoegdheden naar zich toe te willen trekken en het gros over te laten aan decentrale overheden, zodat het subsidiariteitsbeginsel (opgenomen in artikel 2.3 Ow) zijn volle werking geniet en er lokaal maatwerk kan worden gevoerd.

3.5 De omgevingsvergunning

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

ningplicht kan ontstaan uit de Omgevingswet of op grond van een waterschapsverordening, een omgevingsverordening van de provincie of een omgevingsplan van de gemeente. De omgevingsvergunning is echter geen nieuw instrument in het omgevingsrecht. De vergunning heeft al zijn intrede gemaakt onder de Wabo, die op 1 oktober 2010 in werking is getreden. De Wabo is door de wetgever doelbewust als grondslag gebruikt voor de omgevingsvergunning in de Omgevingswet. Anders dan bij de Omgevingswet had de Wabo een formeel karakter met een systeem waarbij afzonderlijke inhoudelijke toetsingskaders voor de verschillende activiteiten blijven bestaan. Met de komst van de Omgevingswet zijn de inhoudelijke toetsingskaders zoveel mogelijk geïntegreerd. Toestemmingen zijn in één aanvraag gebundeld, onder dezelfde procedure en onder verantwoordelijkheid van één bevoegd gezag. Voor alle (typen) omgevingsvergunningen geldt dus eenzelfde procedure, ook al gaat de aanvraag over verschillende activiteiten.

In het huidige recht ligt de grondslag voor het verlenen van de omgevingsvergunning in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo. Onder de Omgevingswet zal dit in artikel 5.1 terug te vinden zijn. Dit artikel opent met het een verbod om zonder omgevingsvergunning bepaalde activiteiten te verrichten. Het uitgangspunt van de wetgever is echter om zoveel mogelijk te volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten, waardoor voor de initiatiefnemer van een activiteit geen voorafgaande toestemming is vereist. Door meer algemene regels te stellen zullen straks minder vergunningen nodig zijn, met als gevolg dat het aantal vergunningaanvragen zal afnemen.

Ten opzichte van de Wabo-omgevingsvergunning is er een aantal verschillen aan te merken. In dit rapport worden deze verschillen behandeld.

3.5.1. De aanvraag van de omgevingsvergunning

Aanvraag omgevingsvergunning onder de Wabo

De aanvrager/initiatiefnemer heeft onder de Wabo de volgende mogelijkheden:

1. Aanvraag omgevingsvergunning voor het gehele project.
2. Aanvraag omgevingsvergunning voor een deel van de activiteiten waaruit het project bestaat.
3. Omgevingsvergunningverlening in twee fasen (ook wel de gefaseerde vergunningverlening genoemd).

Uitgangspunt is dat een omgevingsvergunning voor een project als geheel wordt aangevraagd, inclusief alle verschillende activiteiten waaruit dat project bestaat.

De aanvrager kan zelf bepalen voor welke activiteiten hij een omgevingsvergunning aanvraagt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige en meervoudige vergunningen. De enkelvoudige omvat één vergunningplichtige activiteit, bijvoorbeeld het slopen van een schuur, terwijl een meervoudige activiteit twee of meer vergunningplichtige activiteiten kan omvatten. Denk hierbij aan het slopen van een monument (dit project omvat de activiteiten 'sloopwerkzaamheden' en 'wijzigen van een monument') Artikel 2.7 Wabo beperkt het opknippen: het is niet mogelijk een losse omgevingsvergunning aan te vragen voor een activiteit die onlosmakelijk verbonden is met een andere activiteit genoemd in artikel 2.1 en 2.2 Wabo. Het moet dan gaan om activiteiten die niet in fysieke zin te scheiden

zijn, zoals het slopen van een monumentaal pand. Tenzij één van die activiteiten in artikel 2.1, lid 1, sub c, Wabo staat, dan is het mogelijk om los en voorafgaand een omgevingsvergunning in te dienen.

Op verzoek van de aanvrager kan een gefaseerde vergunningverlening plaatsvinden (artikel 2.5 Wabo). Dit houdt in dat de aanvrager kan verzoeken de omgevingsvergunning in twee fasen te verlenen. De eis van de onlosmakelijke samenhang geldt hier niet. De aanvrager kan zelf bepalen welke activiteiten in de eerste fase worden beoordeeld en welke activiteiten in de tweede fase. Wel wordt in de eerste fase aangegeven uit welke activiteiten het gehele project bestaat. Ondanks dat de beoordeling van de aanvraag en de besluitvorming in twee fasen plaatsvindt, vormen beide beschikkingen tezamen de omgevingsvergunning. De activiteiten kunnen pas plaatsvinden als beide fase-besluiten zijn verkregen.

Aanvraag omgevingsvergunning onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet geldt het uitgangspunt dat de aanvrager zelf bepaalt wanneer en voor welke activiteiten hij een aanvraag doet. De aanvrager kan bepalen om voor meerdere vergunningplichtige activiteiten één aanvraag (voor meerdere omgevingsvergunningen) in te dienen. De aanvraag van activiteiten is in de Omgevingswet verdeeld in de aanvraag voor enkelvoudige activiteiten en voor meervoudige activiteiten (zie artikel 5.7, eerste lid, Ow). Dit onderscheid is nodig om te bepalen welk gezag bevoegd is om de aanvraag te mogen behandelen.

Nu in de Omgevingswet, ten opzichte van de Wabo, meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning zijn toegevoegd, wordt het aantal combinaties van activiteiten groter. In de Omgevingswet wordt het mogelijk om een aanvraag voor een aparte activiteit in te dienen. De aanvrager van de omgevingsvergunning heeft zelf de keuze om te bepalen wanneer en voor welke activiteiten hij een aanvraag doet. De Omgevingswet biedt de aanvrager in vergelijking met de Wabo dus meer ruimte om deelvergunningen aan te vragen.

De eis van onlosmakelijke verbondenheid is echter niet helemaal verlaten. De aanvraag van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuivering technisch werk, moet wel gelijktijdig worden aangevraagd als die activiteiten betrekking hebben op een IPPC-installatie of betrekking hebben op een Seveso-inrichting (zie artikel 5.7, derde lid, Ow). In dat geval zijn de activiteiten wel verbonden en dienen ze gelijktijdig te worden aangevraagd.

Het initiatief voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning en de verantwoordelijkheid van een juiste aanvraag liggen bij de aanvrager. Het bevoegd gezag heeft wel een inspanningsverplichting om de aanvrager van informatie te voorzien van eventuele andere op de aanvraag te nemen en vereiste besluiten (zie artikel 3:20 Awb). Deze eis is ook geldend in het huidige recht.

3.5.2. Het beoordelen van de aanvraag/het toetsingskader

Anders dan in de Wabo, staan de beoordelingscriteria voor het verlenen van een omgevingsvergunning niet in de Omgevingswet zelf. In de Omgevingswet worden wel enkele heel fundamentele regels opgenomen. Voorbeelden zijn te vinden in artikel 5.19 (bouwactivitei-

ten), artikel 5.23 (wateractiviteiten), artikel 5.25 (milieubelastende activiteiten) en artikel 5.26 (mijnbouwactiviteiten). De inhoudelijke criteria voor de beoordeling van vergunningaanvragen (voor bijvoorbeeld het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning) worden onder andere gebundeld in vier AMvB's, namelijk:

1. *Het Omgevingsbesluit.* Het Omgevingsbesluit werkt de instrumenten van de Omgevingswet uit in procedures en algemene bepalingen. Het besluit werkt uit welke voorbereidingsprocedure geldt voor welke omgevingsvergunning en wie daarbij het bevoegd gezag is. Van de huidige regelgeving gaan in elk geval 150 artikelen uit zeventien AMvB's (deels) op in het Omgevingsbesluit, waaronder het Besluit milieueffectrapportage, het Besluit ruimtelijke ordening en het Besluit omgevingsrecht.
2. *Het Besluit kwaliteit leefomgeving.* In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden alle beoordelingsregels op één plek bij elkaar gebracht en geharmoniseerd. Een groot deel betreft het stellen van instructieregels voor de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen.
3. *Het Besluit activiteiten leefomgeving.* Het Besluit activiteiten leefomgeving bundelt de (algemene, rechtstreeks werkende) regels voor activiteiten die in de regel door bedrijven worden verricht. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende en lozingsactiviteiten. Besluiten die geheel zijn overgegaan naar dit besluit zijn onder andere het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Ook vanuit andere besluiten zijn delen overgegaan, bijvoorbeeld het Waterbesluit, Besluit externe veiligheid buisleidingen, het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Tevens is een aantal bepalingen die eerder op wetsniveau waren overgenomen overgegaan naar dit besluit. Het Bal regelt ook de beperkingengebiedactiviteiten, zwemmen, cultureel en werelderfgoed, grondwateronttrekkingen en ontgroningen.
4. *Het Besluit bouwwerken leefomgeving.* Het Besluit bouwwerken leefomgeving vervangt het huidige Bouwbesluit. In deze AMvB komen (algemene, rechtstreeks werkende) regels samen voor activiteiten die veelal door bedrijven én burgers worden uitgevoerd, namelijk de regels over bouwwerken.

Ter illustratie: een initiatiefnemer moet het Omgevingsbesluit raadplegen om erachter te komen of voor zijn initiatief een omgevingsvergunning nodig is, dan wel algemene regels gelden. Is een omgevingsvergunning vereist omdat zijn initiatief bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten bevat, dan moet de initiatiefnemer het Besluit kwaliteit leefomgeving raadplegen om te weten welke beoordelingsregels gelden voor deze omgevingsvergunning. Ook dient de initiatiefnemer het Besluit activiteiten leefomgeving te raadplegen om te ontdekken of voor één of meer milieubelastende activiteiten algemene regels gelden. Omvat zijn initiatief ook bouwactiviteiten, dan zal de initiatiefnemer ook het Besluit bouwwerken leefomgevingen moeten raadplegen.

De bepalingen waarin staat aangegeven dat het bevoegd gezag het verlenen van een omgevingsvergunning in bepaalde gevallen kan weigeren, staan wel in de Omgevingswet opgenomen. Zo kan een bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een bij AMvB aangewezen milieubelastende activiteit weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen. Ook

kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Tevens wordt een omgevingsvergunning geweigerd voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van artikel 16.16 instemming nodig heeft van een ander bestuursorgaan, en die instemming is onthouden (zie de artikelen 5.31 t/m 5.33 Omgevingsvergunning).

3.5.3. Het bevoegd gezag voor het verlenen v/d omgevingsvergunning

Bevoegd gezag onder de Wabo

Hoofregel is dat het college van B&W van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, bevoegd zijn op de aanvraag voor een omgevingsvergunning te beslissen (art. 2.4 lid 1 Wabo). In uitzonderingsgevallen zijn Gedeputeerde Staten of de minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de minister die het aangaat, het bevoegd gezag (art. 2.4, leden 2-5, Wabo).

Het bevoegd gezag voor een eenmaal verleende omgevingsvergunning beslist op elke (vervolg)aanvraag die betrekking heeft op een project dat zal worden uitgevoerd op de plaats waarvoor die vergunning is verleend. Dit geldt echter niet voor het college B&W in het geval GS of de minister van I&M bevoegd gezag is, en ook niet voor GS indien de minister van I&M bevoegd gezag is (art. 2.5 lid 5 Wabo).

Voor ieder bestuursorgaan geldt een doorzendplicht (art. 2:3, lid 1, Awb).

Bevoegd gezag onder de Omgevingswet

De meeste vergunningaanvragen gaan over één activiteit. Het uitgangspunt is dat de huidige bevoegdheidsverdeling gelijk blijft. In het merendeel van de gevallen is en blijft de gemeente het bevoegd gezag (artikel 5.8 van de Ow), tenzij de wet deze taken en bevoegdheden neerlegt bij andere instanties van de overheid (artikel 2.3, eerste lid, Ow). De Omgevingswet kent een limitatieve lijst van gevallen waarin de bevoegdheden aan een waterschap, de provincie of het Rijk worden toebedeeld. Zo kan er sprake zijn van een ander bevoegd gezag op het moment dat provinciale of nationale belangen spelen, een doelmatiger eindresultaat bereikt kan worden of als sprake is van een specifieke taak van een bestuursorgaan op het gebied van de fysieke leefomgeving. De gemeente is dus het bevoegd gezag, tenzij anders is bepaald.

Een belangrijk verschil tussen de situatie onder de Wabo en onder de Omgevingswet is het feit dat bij een aanvraag voor meerdere activiteiten (bijvoorbeeld bouw, afwijking, Natura-2000 en flora- en fauna bij elkaar voor één project) waarvoor verschillende bestuursorganen als bevoegd gezag zijn aangewezen, onder de Wabo het hoogste bevoegde gezag “wint”. M.a.w.: dat hoogste bevoegd gezag is dan meteen bevoegd gezag voor de hele aanvraag. Onder de Omgevingswet is dat precies andersom. In zo’n geval is de gemeente altijd bevoegd gezag, behalve in enkele speciaal aangewezen gevallen (“magneetactiviteit”, “eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag regel”). Zie artikel 5.12 lid 2 Ow en afdeling 3.1 van het Omgevingsbesluit. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen hier echter uitzon-

deringen op worden gemaakt, maar deze uitzonderingen moeten matig worden toegepast. *Een aanvraag kan te allen tijde bij het college worden ingediend. Waar hun verantwoordelijkheden aan de orde zijn, zal een waterschap, de provincie of het Rijk bevoegd zijn (artikel 5.9 tot en met 5.11 Ow). In gevallen waarin het college niet zelf bevoegd is, geldt een doorzendplicht.*

In het huidige rechtssysteem kan de situatie zich voordoen dat voor verschillende 'type' (omgevings-)vergunningen een ander gezag bevoegd is. Zo kan voor de aanvraag van een lokale bouwactiviteit het bestuursorgaan van de gemeente bevoegd zijn. Als dit bouwproject aan of in een Natura 2000-gebied gevestigd is, dan zal er ook voor de inmenging in de natuur een vergunning aangevraagd moeten worden. Doorgaans ligt de bevoegdheid voor het verlenen van een dergelijke vergunning bij de provinciale bestuursorganen. De Omgevingswet probeert dit te vereenvoudigen, door bij wet zo veel mogelijk één gezag aan te wijzen. Omdat de Omgevingswet de uitoefening van taken en bevoegdheden neerlegt bij bestuursorganen van de gemeente (tenzij de wet deze taken en bevoegdheden neerlegt bij andere instanties van de overheid) zullen de bestuursorganen van de gemeente veelal het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een vergunning.

Als een bestuursorgaan toch niet het zwaarste belang blijkt te hebben als bevoegd gezag, is het mogelijk om op basis van delegatie - met wederzijdse instemming - de bevoegdheid om te oordelen over de aanvraag over te dragen aan een ander bestuursorgaan. Dit instrument heet de flexibiliteitsregeling (artikel 5.16 Ow). Het instrument is oorspronkelijk gebruikt in de Waterwet (artikel 6.17). Hiermee kan ongewenste versnippering van aanvragen worden voorkomen.

3.5.4. Onderlinge verhouding kerninstrumenten

De Omgevingswet kent aan bestuursorganen, in de vorm van bepaalde bevoegdheden, kerninstrumenten toe. In hoeverre een bestuursorgaan hiervan gebruik maakt of kan maken is mede afhankelijk van de mate waarin een ander bestuursorgaan van haar bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. In de Omgevingswet is niet op voorhand sprake van een kenbare verdeling en afbakening van bevoegdheden.

Ter illustratie: In de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, tenzij het betreft en bij AMvB aangewezen geval (artikel 5.1 Ow) betreft. Deze bouwvergunning kan alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die bij AMvB zijn gegeven. Bij AMvB worden voorschriften gesteld over de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken. Bij deze regels kan worden aangegeven in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld. Ook kan worden bepaald dat maatwerkregels kunnen worden gesteld in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Bij AMvB en bij omgevingsverordening kunnen bovendien instructieregels worden gesteld over de inhoud van onder meer het omgevingsplan en de omgevingsverordening.

Kortom, er zijn veel grondslagen die regulering van bouwactiviteiten mogelijk maken. De Omgevingswet biedt echter geen duidelijkheid over de onderlinge verhouding. Op basis van de Omgevingswet kan niet worden vastgesteld op welke gronden een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden verleend of geweigerd en of op decentraal niveau nog (technische) bouwvoorschriften kunnen worden gesteld. De toepassing van de kerninstrumenten en daarmee hun onderlinge verhouding krijgt grotendeels pas vorm bij vaststelling van de AMvB's.

3.5.5. Intreden begrip ‘activiteit’, verlaten begrip ‘inrichting’

Onder de Omgevingswet wordt het begrip ‘inrichting’ niet langer meer gehanteerd. Activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu zullen voortaan worden aangeduid als een ‘activiteit’. Onder de Wabo is een omgevingsvergunning vereist voor het oprichten, het veranderen, het veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting (zie artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo).

Het begrip ‘inrichting’ is beschreven in de Wet milieubeheer (Wm). Een inrichting is *‘een elke door de mens bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’* (artikel 1.1, derde lid, Wm). Vervolgens dient de inrichting ook te vallen onder een aangewezen categorie uit bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor) (zie artikel 1.1, vierde lid, Wm). Vanwege het feit dat onder de Omgevingswet meerdere milieubelastende activiteiten gereguleerd dienen te worden, heeft de wetgever ervoor gekozen om het begrip inrichting te verlaten en te kiezen voor de meer algemene term (milieubelastende) ‘activiteit’. Voor een deel van de ontheffingen of vergunningen, dat op basis van Europese regelgeving nodig is, is de procedure door deze wijziging vergemakkelijkt. De Europese regelgeving roept namelijk vaak een vergunningplicht in het leven voor ‘installaties’, wat beter aansluit bij het begrip ‘activiteit’.

Voor de meeste bedrijven werkt het opheffen van het inrichtingenbegrip goed uit. Voor een klein aantal complexe bedrijven vraagt dit extra aandacht. Dit zijn (grote) bedrijven die vallen onder de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn, zoals chemiebedrijven. Bij deze bedrijven moet op grond van het EU-recht een integrale beoordeling worden toegepast van alle samenhangende activiteiten. Daarom wordt in deze gevallen aangesloten op de voor de industrie beter hanteerbare Europese begrippen IPPC-installatie en Seveso-inrichting. Deze worden in het Omgevingsbesluit als één milieubelastende activiteit aangewezen. Voor deze activiteit is één bevoegd gezag aangewezen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, namelijk de provincie.

Een aantal activiteiten wordt in het Omgevingsbesluit aangewezen als een zogenaamde ‘magneetactiviteit’. Dat is een activiteit die, als deze onderdeel is van een meervoudige vergunningaanvraag, alle activiteiten naar zich toe trekt en belegt bij het bevoegd gezag van de magneetactiviteit. Een Seveso-inrichting is bijvoorbeeld een magneetactiviteit, waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Als een vergunning wordt aangevraagd voor het oprichten van een Seveso-inrichting met een bouwactiviteit, komt deze dus bij de provincie te liggen.

3.5.6. Type omgevingsvergunningen

In de Omgevingswet wordt een verschil gemaakt tussen vergunningvrije en vergunningplichtige (gevallen van) activiteiten. Op de aangewezen vergunningvrije gevallen van activiteiten zijn veelal de algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving of het Besluit bouwwerken leefomgeving van toepassing. Het type vergunningplichtige activiteiten staat beschreven in artikel 3.2 Omgevingsbesluit.

Vergunningplichtige activiteiten (artikel 3.2 Omgevingsbesluit)

- de bouwactiviteit

- de afwijkactiviteit
- de rijksmonumentenactiviteit
- de ontgrondingsactiviteit
- de stortingsactiviteit op zee
- de milieubelastende activiteit
- de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk
- de wateronttrekkingsactiviteit
- de mijnbouwactiviteit
- de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg, een waterstaatswerk, een luchthaven, een hoofdspoorweg of lokale spoorweg respectievelijk een installatie in een waterstaatswerk

Vergunningvrije activiteiten (artikel 3.1 Omgevingsbesluit)

- enkele onderdelen uit de bouwactiviteit
- enkele onderdelen uit de afwijkactiviteit
- enkele onderdelen uit de rijksmonumentenactiviteit
- enkele onderdelen uit de ontgrondingsactiviteit
- enkele onderdelen uit de stortingsactiviteit op zee

Een aantal vergunningstelsels dat voorheen buiten het bereik van de Wabo viel, is binnen de werkingssfeer van de Omgevingswet gebracht, zoals vergunningen voor ontgrondingen en beperkingengebiedactiviteiten bij wegen en spoorwegen. Hierdoor kan voor nagenoeg ieder initiatief met gevolgen voor de fysieke leefomgeving één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend door één bevoegd gezag, of kunnen gecoördineerde vergunningen door één coördinerend bestuursorgaan worden verleend.

De vergunningstelsels uit het natuurbeschermingsrecht voor activiteiten met betrekking tot Natura 2000-gebieden (Europeesrechtelijke beschermde gebieden) en flora- en fauna-bescherming gaan slechts in de omgevingsvergunning op voor zover het gaat om activiteiten die samenlopen met andere activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Een voorbeeld is bouwen in een Natura 2000-gebied. De Omgevingswet gaat daarbij wel uit van het aanhangige wetsvoorstel Wet natuurbescherming. Ontbreekt een dergelijke samenloop, dan geldt niet de verplichting om een omgevingsvergunning aan te vragen en is een afzonderlijke vergunning vereist op grond van de Wet natuurbescherming. Ook zal een aantal vergunningstelsels uit lokale verordeningen opgaan in de omgevingsvergunning, zoals het buiten inrichtingen verbranden van afvalstoffen, het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen, enzovoort.

De Omgevingswet bevat tevens activiteiten die vergunningvrij zijn. De aanwijzing van deze vergunningvrije gevallen vindt plaats bij AMvB. Dit geldt voor onderdelen uit de bouwactiviteit, afwijkactiviteit, rijksmonumentenactiviteit, ontgrondingsactiviteit en voor de stortingsactiviteit op zee.

In de Invoeringswet van de Omgevingswet wordt de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit gesplitst in twee vergunningen. Een bouwtechnische vergunningplicht voor bouwwerken in het Besluit bouwwerken leefomgeving en een vergunningplicht voor de toetsing aan het omgevingsplan in het omgevingsplan zelf.

3.5.6.1. Overeenkomstige omgevingsvergunningen

Omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten

Het is in beginsel verboden zonder een omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten (artikel 5.1, lid 1, sub a, Ow). Hierbij kan de vergelijking worden gemaakt met artikel 2.1 lid 1, onder a, van de Wabo. De bouwactiviteit lijkt in eerste opzicht hetzelfde als de regeling onder de Wabo, maar er zijn enkele verschillen in de beoordelingscriteria (zie artikel 5.20 Ow jo. artikel 8.2 Omgevingsbesluit in vergelijking met artikel 2.10 Wabo).

Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, lid 1, van de Ow, om de daarin genoemde activiteiten zonder omgevingsvergunning te verrichten, geldt niet voor een bouwactiviteit in de gevallen bedoeld in artikel 1 van bijlage III van het Omgevingsbesluit. Dit worden vergunningvrije activiteiten genoemd.

In de Invoeringswet Omgevingswet wordt de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit gesplitst in twee vergunningen. Een bouwtechnische vergunningplicht voor bouwwerken in het Besluit bouwwerken leefomgeving en een vergunningplicht voor de toetsing aan het omgevingsplan in het omgevingsplan zelf.

Omgevingsvergunning voor afwijkactiviteiten

Eén van de activiteiten die voortkomt uit de Wabo, maar in de Omgevingswet een groter bereik heeft, is de afwijkactiviteit (artikel 5.1, lid 1, onder b Ow). Deze activiteit komt voort uit het oude artikel 2.1, lid 1 onder c van de Wabo. In dit artikel staat aangegeven dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, beheersverordening of een exploitatieplan. Vanwege het ruimer bereik van een omgevingsplan ten opzichte van een bestemmingsplan is ook de vergunning voor een afwijkactiviteit ruimer. Deze vergunning ziet immers toe op de gehele fysieke leefomgeving en niet op *'het planologisch strijdig gebruik van gronden of bouwwerken'* zoals nu geldt.

De reikwijdte is daarnaast ook groter omdat de wetgever heeft willen afstappen van het stelsel van binnenplanse vergunningen en ontheffingsmogelijkheden in het omgevingsplan. Binnenplanse vergunningen en ontheffingsmogelijkheden worden, net als buitenplanse vergunningen, in de Omgevingswet gelijkgesteld onder de noemer van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Wel kunnen in het omgevingsplan regels worden gesteld, die ertoe dienen dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan. Met deze regels kan een vergelijkbaar resultaat worden bereikt als met binnenplanse vergunningenstelsels en ontheffingsmogelijkheden.

De afwijkactiviteit behelst in de nieuwe wet niet alleen de regulering van 'pure' afwijkactiviteiten. Het omvat ook de aanleg- en sloopactiviteiten en de vergunningplicht voor het slopen van een bouwwerk in een door het Rijk beschermd stads- of dorpsgezicht (artikel 2.1 lid 1 onder b, g en h van de Wabo). Deze activiteiten gaan op in de afwijkactiviteit van de Omgevingswet. Dit gaat ook gelden voor activiteiten, die nu nog gelden onder de noemer van artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo. Denk bijvoorbeeld aan de regulering voor het kappen van houtopstanden, het aanbrengen van reclameaanduidingen of de opslag van roerende zaken. De regulering van deze activiteiten zal voornamelijk plaatsvinden via het omgevingsplan. Wanneer dit niet in het omgevingsplan is opgenomen, moet worden 'afgeweken' van de toebedeelde functie en regels. Vandaar de opname van deze activiteiten in één omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Omgevingsvergunning voor beschermde monumenten

Een ander type omgevingsvergunning dat terugkomt in de Omgevingswet is de omgevingsvergunning voor het behouden van beschermde monumenten (zie artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo). Het enige verschil met de huidige situatie is dat de vergunning onder de Omgevingswet toeziet op een rijksmonumentenactiviteit (zie artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Ow). Anders dan in de Wabo vormen archeologische monumenten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988 niet langer meer als uitzondering. Voor het verrichten van activiteiten met betrekking tot deze monumenten is nu nog, afzonderlijk op grond van de Monumentenwet 1988, een vergunning vereist. De Omgevingswet is voornemens om deze vergunning ook te laten integreren in de omgevingsvergunning.

Omgevingsvergunning voor milieubelastende en mijnbouwactiviteiten

Onder de Wabo is het oprichten, wijzigen of het veranderen van de werking, of het in werking hebben van een inrichting of een mijnbouwwerk gereguleerd door een omgevingsvergunning (artikel 2.1, lid 1 onder e, van de Wabo). Omdat onder andere het begrip 'inrichting' grotendeels zal vervallen in de Omgevingswet (zie paragraaf 3.3.3), is dit type vergunningplichtige activiteit in een andere vorm terug te vinden, onder de noemer 'de milieubelastende activiteit' (artikel 5.1, lid 2, onder b, Ow). Dit is een vergunning voor de regulering van de plaatsing van mijnbouwwerken. Voor de milieubelastende gevolgen van een mijnbouwwerk is dus een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit vereist. In het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) worden milieubelastende activiteiten aangewezen. Daarnaast komt artikel 5.1, lid 2 onder b, Ow in de plaats van artikel 40 van de Mijnbouwwet, dat een vergelijkbare bepaling bevat voor mijnbouwwerken op zee. Deze bepaling is niet meer nodig, omdat op basis van artikel 1.5 van de Omgevingswet de werking van de omgevingsvergunning ook van toepassing zal zijn in de exclusieve economische zone.

Door het loslaten van het 'inrichtingen-begrip' kan een mijnbouwwerk ook onder het kopje 'milieubelastende activiteit' vallen. Niet elk mijnbouwwerk was immers aan te merken als een 'inrichting'. De gevallen van vergunningplichtige activiteiten worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.

Omgevingsvergunning beperkte milieutoets

Onder de Wabo hangt een restcategorie voor activiteiten die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen en van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (zie artikel 2.1, lid 1, onder i, van de Wabo). Activiteiten die vallen onder deze restcategorie zijn vergunningplichtig. Vaak vallen onder deze regeling activiteiten die milieubelastend zijn, maar niet te kwalificeren zijn als een 'inrichting' en een mijnbouwwerk. Het is een 'opvangnet' om ook 'lichte' milieubelastende activiteiten te kunnen reguleren. Onder deze restcategorie hoort ook de zogenaamde omgevingsvergunning beperkte milieutoets. De omgevingsvergunning beperkte milieutoets geldt bijna exclusief voor inrichtingen. Verder is het een instrument dat is bedoeld om bedrijven onder algemene regels te kunnen laten vallen met een voorafgaande toets waarvoor de korte procedure geldt. Dit in tegenstelling tot de gewone omgevingsvergunning milieu waarbij niet alle algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing zijn en de uitgebreide procedure geldt.

De wetgever heeft ervoor gekozen om deze bepaling niet terug te laten komen in de Omgevingswet.

Voor een aantal activiteiten uit het Activiteitenbesluit hebben bedrijven sinds 1 januari 2011 een toestemming van het bevoegd gezag nodig voordat ze kunnen starten met deze

activiteiten. Deze 'toestemming vooraf' wordt omgevingsvergunning beperkte milieutoets genoemd (hierna: OBM). De figuur van de OBM komt in de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving niet terug. De OBM wordt verleend of geweigerd. Aan dit besluit kunnen geen voorschriften worden verbonden. De reguliere procedure is hierop van toepassing. Als de vergunning kan worden verleend zijn op de activiteit de algemene regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing. In artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht zijn de activiteiten aangewezen waarvoor een OBM moet worden aangevraagd.

Met het verlaten van het inrichtingenbegrip en het verbinden van de vergunningplicht aan een activiteit, is de noodzaak van een afzonderlijke grondslag voor een beperkte toets verdwenen. De vergunning zal daarom geheel onder de grondslag van 'de milieubelastende activiteit' van artikel 5.1, tweede lid, onder b, Ow vallen.

3.5.7. Voorbereidingsprocedures

Voor omgevingsvergunningen kent het wetsvoorstel, net als de Wabo, de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure volgt uit hoofdstuk 4 Awb, aangevuld met de verplichtingen tot verzending van een ontvangstbevestiging met informatie over het vervolg van de procedure en publicatie van een kennisgeving van de aanvraag en bekendmaking van het besluit. De hoofdregel is dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast op de voorbereiding van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Straks worden vaker dan nu, aanvragen om een omgevingsvergunning voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure. Vergunningen die nu een uitgebreide procedure nodig hebben gaan namelijk over naar een reguliere procedure. Voor de activiteiten waarvoor nu de reguliere procedure geldt, betekent deze vereenvoudiging dat veel sneller duidelijk wordt of een vergunning al dan niet wordt verleend (van zes maanden naar acht weken, mits er geen bezwaren zijn).

Voorbereidingsprocedure onder de Wabo

Reguliere procedure

Wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet van toepassing is, geldt de reguliere voorbereidingsprocedure (zie artikel 3.7, eerste lid, Wabo).

Zodra een aanvraag bij het bevoegd gezag binnenkomt, publiceert het bevoegd gezag zo snel mogelijk een kennisgeving. Doorgaans duurt de beslistermijn bij het verlenen van een omgevingsvergunning met de reguliere procedure acht weken (zie artikel 3.9, eerste lid, Wabo). Deze termijn kan eenmalig met zes weken worden verlengd (zie artikel 3.9, tweede lid Wabo). Het bevoegd gezag maakt zijn besluit daartoe bekend binnen de eerstbedoelde termijn en doet daarvan tevens zo spoedig mogelijk mededeling op de wijze waarop het overeenkomstig artikel 3.8 van de Wabo kennis heeft gegeven van de aanvraag. Indien de termijn wordt overschreden, ontstaat van rechtswege een omgevingsvergunning.

Tegen de beslissing op de aanvraag staat bezwaar open, waarna tegen de beslissing op bezwaar beroep en hoger beroep kan worden ingesteld.

Uitgebreide procedure

Als de omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor bepaalde activiteiten, waarvan verwacht kan worden dat ze een groot effect op de omgeving zullen hebben, is de uitgebreide

voorbereidingsprocedure van toepassing. Welke activiteiten dit precies zijn, staat in afdeling 3.4 Awb en hoofdstuk 3 van de Wabo (zie artikel 3.10 Wabo).

Het bevoegd gezag is verplicht een ontwerpbesluit gedurende zes weken ter inzage te leggen. Tijdens die periode kan iedereen zienswijzen indienen. In het geval van een uitgebreide procedure geldt een beslistermijn van 26 weken (zes maanden). Deze termijn kan eenmalig met maximaal zes weken worden verlengd. Onder welke voorwaarde verlenging mogelijk is, wordt niet in de wet genoemd. Bij deze procedure wordt een publicatie geplaatst bij de kennisgeving van de ontwerpbeslissing. Indien de termijn wordt overschreden ontstaat niet van rechtswege een omgevingsvergunning.

Belanghebbenden kunnen tegen het definitieve besluit in beroep bij de rechtbank en eventueel in hoger beroep bij de Raad van State. Lees meer over rechtsbescherming in paragraaf 3.5.10 van dit rapport.

Vorbereidingsprocedure onder de Omgevingswet

Reguliere procedure

De Omgevingswet gaat uit van de hoofdregel dat het aanvragen van een omgevingsvergunning wordt voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure van acht weken (artikel 16.64, eerste lid, Ow). Het bevoegd gezag geeft bij de toepassing van titel 4.1 van de Awb 'onverwijld' kennis van de aanvraag voor een omgevingsvergunning (artikel 16.63 Ow).

Het bevoegd gezag kan de beslistermijn eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen (artikel 16.64, lid 2, Ow). Dit besluit wordt bekendgemaakt binnen de beslistermijn. Tegelijkertijd met, of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking deelt het bevoegd gezag dat besluit mee op dezelfde wijze als het heeft kennisgegeven van de aanvraag.

Uitgebreide procedure

In het Omgevingsbesluit zal worden aangegeven wanneer de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is (artikel 8.20 Omgevingsbesluit). Aangewezen activiteiten zijn onder andere de rijksmonumentenactiviteit voor zover voor die activiteit krachtens artikel 16.15 Ow een adviseur is aangewezen (*een bestuursorgaan of andere instantie wordt bijvoorbeeld als adviseur aangewezen indien dat wenselijk is vanwege de deskundigheid van het bestuursorgaan of de instantie*), de milieubelastende activiteit voor het exploiteren van een IPPC-installatie en een Seveso-inrichting, de milieubelastende activiteit voor afvalbeheer en de milieubelastende vergunningplichtige activiteit voor installaties voor vergassing en vloeibaarmaking in de energie-industrie.

De beslistermijn start, op de dag na de dag waarop het bevoegd gezag de aanvraag heeft ontvangen (artikel 16.66 lid 3 Ow). Het is mogelijk om bij complexe aanvragen de beslistermijn met maximaal zes weken eenmalig te verlengen (artikel 16.66, lid 4, Awb). Onder welke voorwaarden dit kan, wordt echter niet genoemd.

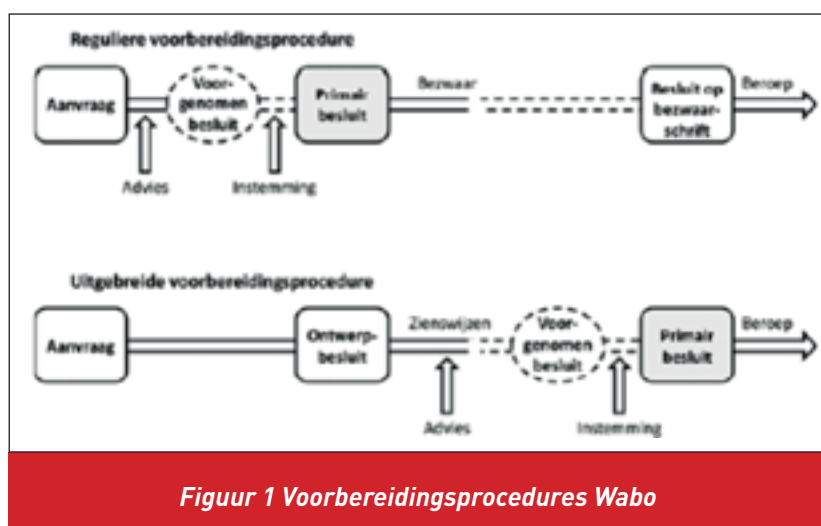
Het voornemen is om bij de Invoeringswet artikel 16.65 Ow aan te vullen met een artikellid waarbij het bevoegd gezag op verzoek van de aanvrager afdeling 3.4 van de Awb (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) toepast. Daarnaast wordt een artikellid overwogen dat de wettelijke basis biedt om categorieën van gevallen aan te wijzen waarbij het bevoegd gezag kan bepalen dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is op de voorbereiding van de be-

slissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Dit is op dit moment echter nog in de onderzoeksfase.

Het artikellid zal in ieder geval milieubelastende activiteiten betreffen die een 'aanzienlijk milieueffect kunnen hebben'. Mocht dit terugkomen in de daadwerkelijke systematiek, dan zijn dit nieuwe aanvullingen ten opzichte van de huidige regelgeving.

De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (huidig artikel 2.1, onder c, Wabo) zal met de reguliere procedure worden voorbereid. Deze trend is al ingezet per 1 november 2014, toen de reikwijdte van de zogeheten 'kruimelgevallen'-lijst in het Bor (artikel 2.12 lid 1, onder a, sub 2, van de Wabo jo. artikel 2.7 Bor jo. artikel 4 van bijlage II) werd uitgebreid en daarbij sindsdien voor die gevallen ook de reguliere procedure van toepassing is.

Nieuw onder de Omgevingswet is dat voor grotere afwijkactiviteiten ook de reguliere procedure van toepassing zal zijn. Dit zijn activiteiten waarvoor een goede ruimtelijke onderbouwing is vereist en een verklaring van geen bedenkingen moet worden afgegeven door de gemeenteraad (zie artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3, Wabo). In het huidige systeem is bij dergelijke activiteiten de uitgebreide procedure van toepassing (zie artikel 3.10, lid, onder a, Wabo). Mogelijk is ook hier een advies met instemming vereist door een ander bestuursorgaan (zie paragraaf 3.5.7. van deze notitie).



Figuur 1 Voorbereidingsprocedures Wabo

Geen vergunning van rechtswege bij reguliere procedure

Een omgevingsvergunning die wordt voorbereid met de reguliere procedure, wordt in de Omgevingswet niet van rechtswege verleend als de beslistermijn al is verstreken. Deze positieve beschikking, ook wel *lex silencio positivo* (hierna: lsp) genoemd, is vanwege het versnellen van het besluitproces ingevoerd in de Awb (par. 4.1.3.3. Awb) en later van toepassing verklaard op de omgevingsvergunning in de Wabo (artikel 3.9, derde lid, Wabo). De wetgever heeft echter besloten om de lsp niet over te nemen in de Omgevingswet (zie artikel 16.64, derde lid Ow). De reden hiervoor is dat het besluitproces ingewikkelder is geworden. Er zijn meer toestemmingen en/of activiteiten geïntegreerd in de omgevingsvergunning. De lsp past dus niet meer goed bij de ruimere afwegingsruimte die aan de bestuursorganen voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunningen zal worden gegeven. Voor zowel de uitgebreide als de reguliere procedure kan men wel terugvallen op de regeling van de dwangsom bij niet tijdig beslissen uit paragraaf 4.1.3.2 van de Awb.

3.5.8. Inwerkingtreding omgevingsvergunning

Inwerkingtreding onder de Wabo

In beginsel treedt de omgevingsvergunning in werking met ingang van de dag na haar bekendmaking (artikel 6.1 lid 1 Wabo).

De omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (artikel 2.1, lid 1 sub a Wabo) treedt in werking met ingang van *de dag na haar bekendmaking* (artikel 6.1, eerste lid, Wabo). De bekendmaking gebeurt door het toezenden daarvan aan de aanvrager. Het indienen van een voorlopige voorziening tegen dit besluit heeft geen automatische schorsende werking.

De omgevingsvergunning milieu/inrichting (artikel 2.1, lid 1 sub e Wabo) en 'grote' afwijkvergunningen (artikel 2.1, lid 1 sub c jo. artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3 van de Wabo) treden in werking met ingang van de dag na afloop van de termijn voor het indienen van het beroepschrift, zoals bedoeld in artikel 6:7 van de Awb. Dit geldt voor de gevallen voor de omgevingsvergunning die zijn voorbereid op basis van afdeling 3.4 van de Awb (zie hiervoor artikel 3.10 Wabo). Het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening heeft een automatische schorsende werking (artikel 6.1, lid 3, van de Wabo).

De omgevingsvergunning voor de andere activiteiten zoals het uitvoeren van werken of werkzaamheden, geen bouwwerken zijnde, het slopen van (en/of wijzigen van) bouwwerken ((beschermd) monumenten/in een beschermd stads- of dorpsgezicht) en kappen, treden in werking, met ingang van de dag na afloop van de bezwaarschrifttermijn van zes weken zoals bedoeld in artikel 6:7 Awb (zie artikel 6.1, lid 2, onder a, Wabo). Het indienen van een voorlopige voorziening heeft ook automatische werking.

De omgevingsvergunning voor activiteiten die zijn voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure treden in werking nadat de beroepstermijn van zes weken is verstreken, of, indien een voorlopige voorziening is gevraagd, daarop is beslist.

Inwerkingtreding onder de Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet worden de verschillende termijnen van inwerkingtreding geüniformeerd.

De omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit is bekendgemaakt of als van het besluit, na de bekendmaking daarvan, mededeling moet worden gedaan: van het besluit mededeling is gedaan (artikel 16:79, eerste lid, Ow). Deze termijn geldt voor alle type omgevingsvergunningen, zoals bedoeld in artikel 5.1 Ow. Onder de Ow zijn de termijnen dus uniform. Het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening heeft automatische schorsende werking.

3.5.9. Advies & verklaring van geen bedenkingen

Adviesrecht onder de Wabo

In sommige gevallen hebben bestuursorganen die niet bevoegd zijn op de aanvraag van

een omgevingsvergunning te beslissen, een adviesrecht over de bij de beslissing te betrekken gegevens en de aan de vergunning te verbinden voorschriften over de activiteiten. Onderscheid moet worden gemaakt tussen de gevallen waarin het bevoegd gezag advies kan vragen alvorens het een besluit neemt (art. 2.26 lid 4 Wabo) en de gevallen waarin het verplicht is advies in te winnen (art. 2.26, leden 1 en 3, Wabo).

De adviesgerechtigde bestuursorganen staan in artikel 2.26, lid 1 Wabo en artikel 2.26, lid 3 jo. par. 6.1 Bor. Het bevoegd gezag kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht alleen gemotiveerd van het advies afwijken.

Adviesrecht onder de Omgevingswet

Ook onder de Omgevingswet geldt een advies met en zonder instemmingsrecht. Als sprake is van advies, is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning verplicht dit te vragen, maar mag het gemotiveerd afwijken van het advies. Als sprake is van advies met instemming mag de omgevingsvergunning niet worden verleend voordat het betrokken bestuursorgaan met de desbetreffende onderdelen daarvan heeft ingestemd.

Voor adviesorganen blijven de huidige adviesrechten voor omgevingsvergunningen in stand, zoals de veiligheidsregio in gevallen met een verhoogd groepsrisico, zoals bij chemische installaties. Ook bestuursorganen die in de huidige wetgeving een adviesrecht hebben, behouden deze in het nieuwe stelsel.

Bij advies met instemming (artikel 16.16 Ow) heeft het betrokken bestuursorgaan in geval van afwijking van zijn advies de mogelijkheid om instemming te onthouden en op die manier de afwijking van zijn advies te sanctioneren.

Onder de Wabo kon of moest advies worden gevraagd voor uitzonderlijke gevallen of activiteiten. Onder de Omgevingswet is dat anders geregeld. Het college van B&W geeft bijvoorbeeld een advies met betrekking tot een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (artikel 16.15, eerste lid jo 3.8, eerste lid aanhef en onder a, Omgevingsbesluit). Dit komt in de plaats van het generieke adviesrecht van het college van B&W op omgevingsvergunningen zoals dit stond in het Bor (zie artikel 6.1 van het Bor). Dit is gerechtvaardigd vanuit de bijzondere deskundigheid van het college ten aanzien van bouwactiviteiten en hun rol als bevoegd gezag voor enkelvoudige activiteiten.

Verklaring van geen bedenkingen onder de Wabo

In sommige gevallen mag een omgevingsvergunning pas verleend worden nadat een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag schriftelijk heeft verklaard daartegen geen bezwaar te hebben (art. 2.27, lid 1, Wabo). Zo'n verklaring heet een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb). De gevallen waarin een bestuursorgaan een vvgb af moet geven, staan in de artikelen 6.5-6.10 van de Bor.

Verklaring van geen bedenkingen onder de Omgevingswet

Het principe van de verklaring van geen bedenkingen komt te vervallen. Het advies met instemming (artikel 16.16 Ow) komt daarvoor in de plaats. Het adviesorgaan is alleen verplicht om zijn instemming al dan niet te verlenen, dat wil zeggen dat het adviesorgaan niet

verplicht is om alle vergunningvoorschriften op te schrijven. Desgewenst kan het adviesorgaan er voor kiezen zijn advies in de vorm van een kant en klaar pakket vergunningvoorschriften aan te leveren en de instemming te weigeren als die niet worden overgenomen.

Een algemene trend voor het adviesrecht met instemming is dat alle bevoegde bestuursorganen voor enkelvoudige activiteiten een adviesrecht met instemming hebben op een vergunning voor een meervoudige activiteit. Dit is in het geval waar de enkelvoudige activiteit waarvoor zij bevoegd gezag van zijn, deel uitmaakt van de meervoudige activiteit, waarvoor zij niet zelf bevoegd gezag zijn voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Als bijvoorbeeld een vergunning wordt aangevraagd voor een natuuractiviteit en een bouwactiviteit, wordt de vergunning door de gemeente verleend en heeft de provincie of de minister adviesrecht met instemming. Specifiek staan deze gevallen in artikel 16.16, eerste lid jo artikel 3.8, tweede lid en de artikelen 3.8d –3.8i van het Omgevingsbesluit. Er zijn echter twee verschillen aan te merken ten opzichte van de oude situatie.

Ten eerste is de vvgb van de gemeenteraad voor afwijkactiviteiten niet omgezet in een advies met instemming voor de gemeenteraad, maar in een advies met instemming voor het college van B&W, tenzij het een afwijkactiviteit betreft van provinciaal of nationaal belang (artikel 3.8, tweede lid, Omgevingsbesluit). In de praktijk bleek het vaak onmogelijk voor gemeenteraden om tijdig een verklaring van geen bedenkingen te geven, omdat zij vaak maar één keer per maand besluitvormend vergaderen. Bovendien gaat het vaak om relatief kleinschalige activiteiten, als gevolg waarvan veel gemeenteraden het verlenen van vvgb's goeddeels aan het college van B&W hadden gemandateerd. De gemeenteraad krijgt in plaats daarvan adviesrecht op de door het college van B&W verleende adviezen met instemming. Het college van B&W heeft een advies en instemmingsrecht, op het moment dat een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is. De gemeenteraad behoudt dus een adviesmogelijkheid vergelijkbaar aan de voorhangprocedure ex artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Zij is aangewezen als adviseur voor zover het een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit betreft, die niet kan worden verleend met toepassing van in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels en voor zover deze behoort tot de door de gemeenteraad aangewezen gevallen die zijn aangegeven in een openbaar gemaakt document (zie artikel 3.8a Omgevingsbesluit). De gemeenteraad is ook bevoegd advies te geven als het college B&W zelf adviseur is. Het college dient in dat geval haar advies af te stemmen op dat van de gemeenteraad. Hetzelfde geldt voor de instemmingsmogelijkheid van het college (zie artikel 3.8a, leden twee en drie, Omgevingsbesluit). De adviesbevoegdheid voor de gemeenteraad geldt voor de zogenaamde 'buitenplanse' afwijkingen van het omgevingsplan. De bevoegdheid is dus minder vergaand dan de vvgb. De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen in de omgevingsvisie. De raad kan het ook nalaten om dit te doen. In dat geval is er geen advies mogelijk. In deze visie kan een richting worden aangegeven, maar ook kunnen 'alle' afwijkactiviteiten worden aangewezen in de omgevingsvisie.

Het tweede verschil, dat niet als een vvgb voorkwam in de Wabo, komt terug in de vorm van een aantal nieuwe adviezen met instemming.. Het betreft in dit geval vergunningplichtige activiteiten, die nog niet onder het kader van de Wabo vielen. Denk aan activiteiten zoals de beperkingengebiedactiviteiten rond wegen, spoorwegen en luchthavens en rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot archeologische rijksmonumenten. In deze gevallen komt het advies met instemming in plaats van de zelfstandige omgevingsvergunning als een meervoudige aanvraag wordt ingediend.

3.5.10. Rechtsbescherming

Rechtsbescherming onder de Wabo

Is de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd? Dan moet, binnen zes weken na bekendmaking van het besluit, eerst bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat de vergunning heeft verleend. Daarna kan in beroep worden gegaan bij de rechtbank, of in hoger beroep bij de Raad van State.

Is de uitgebreide procedure gevolgd? Dan kan geen bezwaar worden gemaakt. Dit is omdat al tijdens de procedure de mogelijkheid wordt gegeven om zienswijzen in te dienen. Er kan direct in beroep worden gegaan bij de rechtbank en vervolgens in hoger beroep bij de Raad van State.

Rechtsbescherming onder de Omgevingswet

De rechtsbescherming bij omgevingsvergunningen is onder de Omgevingswet vergroot door te bepalen dat als een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, de werking van het besluit van rechtswege wordt opgeschort totdat op het verzoek is beslist. Om maatwerk mogelijk te maken en onnodige belemmeringen te voorkomen, kunnen belanghebbenden de rechter verzoeken om de schorsing op te heffen of te wijzigen.

Ondertussen wordt het belanghebbendenbegrip voor omwonenden onder de Omgevingswet niet verruimd, waardoor vele omwonenden die net iets verder weg wonen maar toch nadeel ondervinden, nog steeds geen rechtsbescherming genieten. En wie wel belanghebbende is moet haast maken: nu de reguliere procedure onder de Omgevingswet hoofdregel wordt, kunnen zij pas formeel bezwaar maken als de omgevingsvergunning is gepubliceerd.

Met de introductie van de Omgevingswet zal echter een aantal bepalingen in de Awb worden gewijzigd. Deze wijzigingen worden in de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen. Voor zover de Omgevingswet wijzigingen in de rechtsbescherming beoogt, zal dat dus worden geregeld in de nog te publiceren Invoeringswet.

De omgevingswet sluit aan op het uitgangspunt van beroep in twee instanties. Dat betekent een uitbreiding van beroepsmogelijkheden voor die toestemmingen waarvoor nu nog slechts beroep in één instantie geldt: de Wm-ontheffingen, de Nbw 1999-vergunning en de Ffw-ontheffing voor het verbod in art. 75 a Ffw. De Omgevingswet leidt daarmee tot een verruiming van de rechtsbescherming voor deze toestemmingen.

3.6 *Het projectbesluit*

In de Omgevingswet wordt het projectbesluit ingezet als instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Voorbeelden hiervan zijn: de aanleg of uitbreiding van een auto(snel)weg of versterking van een primaire waterkering (een dijk die beschermt tegen het buitenwater) of de aanleg van een windmolenpark.

De gemeente kan geen gebruik maken van het projectbesluit. Als het Rijk of een provincie van oordeel is dat een bepaald project wenselijk is, kunnen zij een projectbesluit nemen

(of een omgevingsvergunning verlenen om af te wijken van het omgevingsplan) en op die wijze voorzien in de voor het project noodzakelijke toestemmingen.

Het projectbesluit is gebaseerd op de ‘sneller en beter’- aanpak, met een verkenning van alternatieven, vroegtijdige participatie en zo nodig het nemen van een voorkeursbeslissing (afdeling 5.2 Omgevingswet). Het projectbesluit vervangt vijf sectorale besluiten, namelijk; het tracébesluit uit de Tracéwet (voormalig hoofdstuk III van de Tracéwet), het projectplan uit de Waterwet, het inpassingsplan Wet ruimtelijke ordening, de coördinatieprocedure uit de Wet ruimtelijke ordening en de coördinatieprocedure uit de Ontgrondingenwet. De vraag of de Tracéwet- of de Wro/Wabo-procedure moet worden gevolgd, is derhalve niet meer van belang.

Het samenvoegen van al deze ook naar hun aard verschillende instrumenten met verschillende functionaliteiten tot één nieuw projectbesluit heeft tot gevolg dat de specifieke regels die gelden voor een projectplan op basis van de Waterwet, voor inpassingsplannen op grond van de Wet ruimtelijke ordening of voor tracébesluiten op grond van de Tracéwet, in beginsel ook gaan gelden voor de andere typen besluiten, zonder dat duidelijk wordt of die regels wel van toepassing kunnen of moeten zijn. Zo lijkt het ook mogelijk te worden dat het projectplan op grond van de Waterwet als projectbesluit in de Omgevingswet het omgevingsplan automatisch wijzigt voor zover die regels met elkaar in strijd zijn, terwijl op grond van de Waterwet dat projectplan geen ruimtelijke doorwerking heeft.

Het rechtskarakter van het projectbesluit is een besluit en kan worden gezien als een partiële wijziging. Ook kan het projectbesluit gelden als een omgevingsvergunning voor een normaliter nog aan te vragen uitvoeringsvergunning. Het projectbesluit heeft de mogelijkheid in zich dat met één besluit alle toestemmingen voor het project worden verleend (en daarmee direct alle toestemmingen en vergunningen bevatten die worden benoemd). Met de komst van het projectbesluit zullen meer vergunningen direct worden meegenomen in het projectbesluit, wat de procedures en de bestuurlijke lasten van vergunningverlening door gemeenten beperkt.

Het projectbesluit onder de Omgevingswet draagt dezelfde naam als het projectbesluit dat in de Wet ruimtelijke ordening was opgenomen. In de Omgevingswet gaat het echter om een ander besluit. Het projectbesluit onder de Omgevingswet heeft een vergelijkbare functionaliteit als het inpassingsplan van de Wet ruimtelijke ordening (artikelen 3.26 en 3.28).

3.6.1 Inpassingsplan versus projectbesluit

Inpassingsplan

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening is de gemeenteraad verplicht om één of meer bestemmingsplannen vast te stellen voor het gehele grondgebied van de gemeente (artikel 3.1 Wro). Aan de hand van bestemmingsplannen wordt duidelijk waar bebouwingsmogelijkheden bestaan en welke regels gelden voor het bouwen en het gebruik van gronden binnen een bestemmingsplangebied. Niet alleen gemeenten kunnen vastleggen op welke wijze de ruimte stedenbouwkundig moet worden ingevuld. Indien sprake is van provinciale, respectievelijk nationale belangen kan door Provinciale Staten, respectievelijk de minister een inpassingsplan worden vastgesteld.

Een inpassingsplan is niets anders dan een bestemmingsplan op rijks- of provinciaal

niveau. Het is een instrument voor het Rijk en de provincies om projecten van nationaal belang of provinciaal belang te realiseren. Het huidige inpassingsplan wijzigt strikt genomen niet het bestemmingsplan maar wordt geacht onderdeel uit te maken van het bestemmingsplan. Uit het inpassingsplan en het bestemmingsplan kan vervolgens worden opgemaakt wat de nieuwe planologische regeling voor het desbetreffende gebied is. Ten aanzien van de inhoud en totstandkoming van inpassingsplannen, gelden dezelfde regels als die gelden voor bestemmingsplannen.

Een verschil is dat met het projectbesluit ook direct het omgevingsplan wordt gewijzigd, terwijl met het inpassingsplan strikt genomen geen wijziging in het bestemmingsplan wordt aangebracht. Het huidige inpassingsplan wordt immers geacht onderdeel uit te maken van het bestemmingsplan.

Projectbesluit

Het projectbesluit onder de Omgevingswet heeft een vergelijkbare functionaliteit als het inpassingsplan van de Wet ruimtelijke ordening (artikelen 3.26 en 3.28).

Als de uitvoering van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd door regelgeving of een programma op gemeentelijk of provinciaal niveau, kan die regelgeving of dat programma buiten toepassing worden gelaten bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van dat projectbesluit. Er is geen verplichting meer voor de gemeenteraad om het omgevingsplan aan te passen aan het projectbesluit, zoals thans in artikel 13 lid 10 Tracéwet ten aanzien van het bestemmingsplan is verwoord. Als het projectbesluit niet binnen de regels van het gemeentelijk omgevingsplan past, wijzigt het projectbesluit die regels (artikel 5.52, lid 1, Omgevingswet), zodat een project direct in dat plan wordt ingepast (zoals ook bij het inpassingsplan het geval was). Deze regeling tot directe wijziging van het omgevingsplan is opgenomen ter voorkoming van extra lasten bij gemeenten die anders na vaststelling van het projectbesluit het omgevingsplan zouden moeten wijzigen in verband met het projectbesluit.

De wijziging van het omgevingsplan ziet alleen toe op de uitvoering en instandhouding van het project. Het kan daarbij gaan om regels die voorzien in het toelaten van bouw- en gebruiksmogelijkheden voor het project, zoals het realiseren van hoogspanningsmasten, een autoweg of natuur. Ook kan het gaan om het beperken van bouw mogelijkheden, of om het beperken of uitsluiten van voorheen toegelaten functies, zoals een agrarische functie in geval van bijvoorbeeld de vestiging van een energiecentrale.

3.6.2 Bevoegd gezag projectbesluit

Het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van Infrastructuur en Milieu of een andere Minister die het aangaat (in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu), kunnen een projectbesluit vaststellen ter uitvoering van een project en het in werking hebben of het in stand houden daarvan. De vraag of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang, is bepalend voor wie het bevoegd gezag voor het projectbesluit is.

Gedeputeerde staten kunnen een projectbesluit alleen vaststellen als er sprake is van een provinciaal belang. In artikel 5.44, tweede lid. Omgevingswet staat dat de grenzen van artikel 2.3 Ow hierbij in acht moeten worden genomen. In artikel 2.3 lid 2, aanhef en onder a,

staat dat een provinciaal bestuursorgaan alleen een bevoegdheid uitoefenen als dat nodig is uit een provinciaal belang.

De Minister van Infrastructuur en Milieu kan een projectbesluit vaststellen als sprake is van een nationaal belang. Of er sprake is van provinciaal of nationaal belang kan blijken uit het voornemen tot uit te voeren projecten die zijn aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie, of plan of programma. Er zijn ook andere manieren waaruit blijkt of het gaat om een provinciaal of nationaal belang. Deze zijn echter niet nader ingevuld in de Omgevingswet.

Ook een andere minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, een projectbesluit vaststellen. Deze situatie zal zich met name voordoen als het een projectbesluit is dat gezien de aard van het project, ook het beleidsterrein van deze andere minister raakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor energieprojecten die ook de Minister van Economische Zaken raken.

Als een waterschap een projectbesluit vaststelt, moet er sprake zijn van het beheer van watersystemen, of onderdelen daarvan, dat bij omgevingsverordening aan het waterschap is toegedeeld. Een projectbesluit van een waterschap, in overeenstemming met de huidige regeling van de Waterwet, heeft altijd de goedkeuring van gedeputeerde staten nodig.

3.6.3 Procedure projectbesluit

Bij het projectbesluit gaat het om het behartigen van publieke belangen. Daarom wordt een procedure gevolgd waarbij het publieke belang een rol speelt en waarin in participatie is voorzien.

De Omgevingswet bevat een niet-limitatieve afbakening van projecten waarvoor de projectbesluitprocedure wordt gevolgd (projecten waarop nu de Tracéwet van toepassing is of waarvoor een projectplan op grond van het projectplan van de Waterwet vereist is). Ook in andere wetten kan de projectprocedure worden voorgeschreven (dit zal gebeuren voor bepaalde energieprojecten, waarvoor nu de rijkscoördinatieregeling van de Wro van toepassing is).

De procedure van het projectbesluit omvat zes stappen:

1. **Voornemen:** In deze fase vindt allereerst een openbare kennisgeving plaats van het voornemen een projectbesluit te nemen, met of zonder een voorafgaande voorkeursbeslissing (artikel 5.47 Omgevingswet). In het voornemen wordt onder andere de probleemanalyse, de opgave of doelstelling en de inrichting van het participatieproces vermeld. Het bevoegd gezag kan het voornemen hebben om voorafgaand aan het vaststellen van het projectbesluit een voorkeursbeslissing te nemen, maar het kan ook het voornemen hebben om een projectbesluit vast te stellen zonder een daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing. In sommige gevallen heeft het bevoegd gezag niet de vrijheid om te kiezen voor het al dan niet nemen van een voorkeursbeslissing. Zo wordt bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag bepaald wanneer in ieder geval een voorkeursbeslissing wordt genomen.

De voorkeursbeslissing komt overeen met de structuurvisie en de voorkeursbeslissing van de artikelen 4 en 5 van de Tracéwet. De voorkeursbeslissing is een politiek-bestuurlijk besluit en om die reden staat er geen beroep tegen open.

2. **Verkenning:** Bij het projectbesluit vormt de verkenningfase, zoals die ook in artikel 2 en artikel 3 van de Tracéwet is opgenomen, een belangrijk onderdeel (artikel 5.48 Omgevingswet). In de verkenningfase wordt participatie ingezet met burgers, bedrijven, (maatschappelijke) organisaties en betrokken bestuursorganen. Op die manier kan al in een vroeg stadium bij het ontwerp van het project rekening worden gehouden met de belangen en omstandigheden die spelen in de omgeving. Voor grote, complexe projecten zal een verkenning omvangrijker zijn dan voor een kleiner project.

Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over: de aard van de opgave, de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en de mogelijke oplossingen voor die opgave. Tevens wordt de reikwijdte bepaald van het onderzoek naar mogelijke gevolgen van het project.

3. **Voorkeursbeslissing:** In deze fase wordt (alleen in die gevallen waarbij dit door het bevoegd gezag van te voren was voorgenomen of in de wet stond) een voorkeursbeslissing genomen. Bij de voorkeursbeslissing gaat het om het uitspreken van een voorkeur door het bestuur (politiek-bestuurlijk domein). Uitkomst van een voorkeursbeslissing kan zijn dat het project niet, wel, of gewijzigd wordt uitgevoerd (artikel 5.49 Omgevingswet).

Als een voorkeursbeslissing niet verplicht is, bepaalt het bevoegd gezag voor het projectbesluit of een voorkeursbeslissing voorafgaand aan een projectbesluit gewenst is, gelet op de kenmerken van het project. Als eenmaal een voorkeursbeslissing is genomen, wordt die keuze verder uitgewerkt in een projectbesluit. Als het projectbesluit afwijkt van de voorkeursbeslissing, motiveert het bestuursorgaan in het projectbesluit waarom deze afwijking noodzakelijk is.

Een voorkeursbeslissing zal in het algemeen wenselijker zijn naarmate een project meer misverstanden oproept in de omgeving, meer gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving en/of bestuurlijk gevoelig ligt.

4. **Ontwerp-projectbesluit:** Na het doorlopen van de eerste drie stappen wordt een ontwerp-projectbesluit gemaakt. Het ontwerp-projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb.
5. **Projectbesluit:** Daarna wordt het projectbesluit vastgesteld door het bevoegd gezag. Dit kunnen zijn: het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten, of de minister. Na de vaststelling van het projectbesluit, volgt bekendmaking van het besluit en de mogelijkheid tot beroep. Het projectbesluit bevat alle voor de fysieke leefomgeving relevante bepalingen en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het project. Dit betreft, afhankelijk van de vraag of er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot fasering, een nauwkeurige beschrijving van het werk of de werken die met het project worden gerealiseerd en de maatregelen die noodzakelijk zijn om het project te realiseren.
6. **Mogelijk later te verlenen vergunningen:** Als uitgangspunt geldt dat in het projectbesluit alle relevante aspecten van het project zijn afgewogen en dat het project kan worden uitgevoerd. Dit betekent dat de afzonderlijke toestemmingen om het project te kunnen uitvoeren in het projectbesluit zijn opgenomen en er nadien geen ver-

gunningen meer nodig zijn ter uitvoering van het project. Het is mogelijk dat een aantal activiteiten die onderdeel zijn van het project niet in de afweging van het projectbesluit zijn betrokken (dit zal vaak het geval zijn bij complexe, langlopende projecten). Aspecten die niet van invloed zijn op het oordeel over de aanvaardbaarheid van het project als geheel kunnen in aanmerking komen voor 'doorschuiven' naar de vergunningenfase.

3.6.4 Participatie bij het projectbesluit

In het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding (en dus in een vroeg stadium) zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning (artikel 5.51 Ow); de zogenaamde verkenningsfase. Deze participatie is verplicht. Die brede verkenning moet er voor zorgen dat de noodzaak van het project wordt vastgesteld en dat niet meteen een kant en klare oplossing op tafel wordt gelegd. Investeren in het begin van het proces verdient zich later terug. Afhankelijk van de omvang en aard van het project kan daarvoor een voorkeursbeslissing worden genomen of kunnen de resultaten in het (ontwerp)projectbesluit worden opgenomen. Wordt de noodzaak van het project vastgesteld, dan kan het projectbesluit op basis van die verkenning verder worden uitgewerkt. Met het breed verkennen en het niet al te vroeg concentreren op oplossingen wordt voorkomen dat in een te vroeg stadium een oplossing wordt gepresenteerd.

Deze verkenningsfase is over komen waaien uit het huidige Tracébesluit (zie artikel 10, vierde lid juncto artikel 3 van de Tracéwet). Deze participatieregeling is echter nieuw in de Omgevingswet ten opzichte van het provinciaal- of Rijksinpassingsplan uit de Wro en de coördinatieprocedures uit de Waterwet en de Ontgrondingenwet. De wetgever heeft deze regeling opgenomen in het kader van de 'sneller en beter'-aanpak.

In de verkenningsfase dient het bevoegd gezag kennis te geven van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar mogelijk bestaande of toekomstige opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarnaast dient het bevoegd gezag, bij aanvang van de verkenning, kennis te geven van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken (zie artikel 5.47, vierde lid, Ow). Het bevoegd gezag dient in ieder geval in te gaan op de vragen; we zijn erbij betrokken, waarover gaat het en wanneer en waar is contact geweest (artikel 5.47, vijfde lid, Ow juncto artikel 4.2 van het Omgevingsbesluit). Daarnaast dient ook duidelijk te zijn wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van de partijen. Het bevoegd gezag bepaalt zelf hoe kennis kan worden gegeven, mits deze kennisgeving het relevante publiek zo goed mogelijk bereikt (artikel 4.2, tweede lid, Omgevingsbesluit).

3.6.4 Het projectbesluit als omgevingsvergunning

Huidige regelgeving (Tracéwet)

In de Tracéwet staat het tracébesluit, dat wordt genomen door de minister van Infrastructuur en Milieu, centraal. Dit besluit bindt de gemeente rechtstreeks in die zin, dat het – uiteraard voor zover het bestemmingsplan zich verzet tegen het tracébesluit – geldt als (van rijkswege verleende) omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan (artikel 15 lid 6 Tracéwet). Kortom, als het tracébesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit als omgevingsvergunning,

waarbij ten behoeve van een project van nationaal belang van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Het tracébesluit wordt hiermee gezien als een grote omgevingsvergunning.

Nieuwe regelgeving (Omgevingswet)

Het projectbesluit kan gelden als vergunning als dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is aangegeven. Doordat het projectbesluit geldt als de betreffende vergunning is een aparte vergunning niet meer vereist. Het projectbesluit is daarmee zelf geen vergunning, maar vervangt als het ware de betreffende vergunning. Denk bijvoorbeeld aan het projectbesluit dat geldt als een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, of een omgevingsvergunning die betrekking heeft op natuurwaarden.

Het uitgangspunt is dat in het projectbesluit alle relevante aspecten van het project zijn afgewogen en dat het project kan worden uitgevoerd. Afzonderlijke toestemmingen om het project te kunnen uitvoeren zijn in het projectbesluit opgenomen waardoor nadien geen omgevingsvergunningen meer nodig zijn om het project te kunnen uitvoeren. Dat hoeft echter niet altijd zo te zijn. Het is ook mogelijk om bepaalde toestemmingen buiten het projectbesluit te laten vallen. Het kan bijvoorbeeld handig zijn om de omgevingsvergunning (voor bouwen) later aan te vragen omdat de technische details op het moment van het nemen van het projectbesluit nog niet zijn uitgewerkt.

In de Omgevingswet (artikel 5.44 lid 1) gaat het echter niet alleen om de uitvoering van het project, maar ook om het in werking zetten of in stand houden van het project. Het projectbesluit is daarmee niet langer alleen een uitvoeringsbesluit, maar wordt ook gezien als milieuvergunning.

Projectbesluit versus omgevingsvergunning

Zowel met het projectbesluit als met de omgevingsvergunning kan toestemming worden verleend voor een samenstel van activiteiten. De instrumenten kunnen afzonderlijk van elkaar worden ingezet, maar ook samen tot één activiteit behoren en zelfs in elkaar opgaan. De tabel op de volgende pagina illustreert de belangrijkste verschillen *(zo verschilt een projectbesluit onder andere van de omgevingsvergunning omdat het projectbesluit een ambtshalve door de overheid te nemen besluit is ter behartiging van het publiek belang, en met de omgevingsvergunning wordt toestemming verleend op aanvraag van een initiatiefnemer)*.

Het uitgangspunt is dat in het projectbesluit alle relevante aspecten van het project zijn afgewogen en dat het project kan worden uitgevoerd. Dit betekent dat de afzonderlijke toestemmingen om het project te kunnen uitvoeren in het projectbesluit zijn opgenomen en er nadien geen omgevingsvergunningen meer nodig zijn (artikel 5.52 Omgevingswet). Het projectbesluit neemt daarmee de plaats in van de omgevingsvergunning voor de activiteiten die onderdeel uitmaken van het project en van andere toestemmingen die nodig zijn. Daarmee zijn voor de toetsing van de activiteiten die deel uitmaken van het projectbesluit de toetsingskaders van de omgevingsvergunning van toepassing. De omgevingsvergunning en het projectbesluit zijn dus nauw met elkaar verweven.

Voor zover het projectbesluit geldt als vergunning, zullen aan het projectbesluit ook dezelfde voorschriften verbonden kunnen worden als aan de betreffende vergunning (artikel 5.53, tweede lid, Omgevingswet).

Projectbesluit	Omgevingsvergunning
Projecten met een publiek belang én een provinciaal of nationaal belang	Alle activiteiten, met uitzondering van enkele typen projecten die altijd via een projectbesluit verlopen
Ambtshalve besluit na openbare voorbereiding	Altijd op aanvraag
Directe wijziging omgevingsplan	Afwijking omgevingsplan, dat binnen 5 jaar na vergunningverlening in overeenstemming wordt gebracht
Bevoegd gezag is Rijk, provincie of waterschap	Bevoegd gezag is gemeente, tenzij...
<u>Rijk en provincie kunnen andere bestuursorganen overrulen door zelf uitvoeringsbesluiten te nemen of voorbij te gaan aan decentrale regelgeving</u>	Bestuursorganen zijn gelijkwaardig
<u>Beroep in één instantie</u>	Beroep in twee instanties

Figuur 2 Vergelijking projectbesluit & omgevingsvergunning

Bijvoorbeeld: gedeputeerde staten en de betreffende minister hebben de bevoegdheid om voor de uitvoering, het in werking hebben en de instandhouding van een project een projectbesluit te nemen waarmee het gemeentelijke omgevingsplan kan worden gewijzigd. Ook kan worden bepaald dat de gemeenteraad dit projectbesluit moet nemen. Het projectbesluit verhoudt zich tot de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan als een omgevingsvergunning tot een locatieontwikkelingsactiviteit.

Daarnaast geldt een projectbesluit als omgevingsvergunning voor de activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit, voor zover dit in het projectbesluit is bepaald. Een projectbesluit heeft daarmee een bredere reikwijdte dan de bevoegdheid van artikel 3.1 en artikel 3.2 Besluit omgevingsrecht (op grond waarvan respectievelijk GS en de minister in bepaalde gevallen bevoegd zijn te beslissen op de aanvraag voor een omgevingsvergunning) en zou ook als vervanger voor het gebruik van deze bevoegdheden kunnen dienen. De bepalingen over onder meer de beoordeling van de aanvraag en over de inhoud en werking van de omgevingsvergunning zijn van overeenkomstige toepassing en tegenover 'provinciaal- of rijksbelang' staat nu ingevolge artikel 2.3 het gemeente-overstijgend of regio-overstijgend belang en/of het belang van een doelmatige en doeltreffende overheidszorg. De procedure van het projectbesluit is een geheel andere, waarbij een brede verkenning en vroegtijdige participatie sleutelwoorden zijn. Deze procedure staat bekend als de 'sneller en beter'-aanpak (zogenoemde 'Elverding-methode').

3.6.7 Rechtsbescherming en handhaving

Rechtsbescherming

Het (ontwerp)projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare

voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb). Met het toepassen van afdeling 3.4 Awb vervalt de bestaande bezwaarfase. Er kan dus meteen beroep worden ingesteld. Dit in tegenstelling tot de reguliere procedure waarbij men eerst individueel bezwaar moet maken voordat beroep kan worden ingesteld. Er staat, net als het Tracébesluit, het inpassingsplan of het projectplan van de Water- of Ontgrondingenwet, beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. *De besluiten tot kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren en de voorkeursbeslissing zijn niet appellabel.*

Voor het projectbesluit is voorzien in beroep in één instantie omdat vertraging moet worden voorkomen, gelet op de omvang, het maatschappelijk belang van het project en de rechtszekerheid bij het nemen van vervolgbesluiten ter uitvoering van het projectbesluit. Het is mogelijk dat een aantal activiteiten dat onderdeel is van het project niet in de afweging van het projectbesluit is betrokken. Bij complexe en langlopende projecten zal dit vaak aan de orde zijn. De initiatiefnemer kan er voor kiezen om, in overleg met het bevoegd gezag, bij het bepalen van de reikwijdte van het onderzoek, voor onderdelen na het vaststellen van het projectbesluit separate vergunningen aan te vragen.

Handhaving

Het bevoegd gezag voor het projectbesluit draagt zorg voor de correcte uitvoering van wat in het projectbesluit is opgenomen. Voor zover het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor de in het projectbesluit aangegeven activiteiten, is het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft genomen, ook bevoegd gezag voor toezicht op en handhaving van de daaraan verbonden voorschriften. De gemeente is bevoegd gezag voor toezicht en handhaving van de regels van het omgevingsplan en daarmee ook bevoegd gezag voor toezicht op de naleving van de regels in het omgevingsplan die zijn gewijzigd door het projectbesluit. Deze situatie is vergelijkbaar met het huidige inpassingsplan op grond van de Wro, dat deel uitmaakt van het bestemmingsplan. Als een omgevingsvergunning is verleend ter uitvoering van het projectbesluit, is de reguliere regeling voor de toedeling van het bevoegd gezag van toepassing.

Voorbeeld: De Minister van Infrastructuur en Milieu neemt een projectbesluit voor het bouwen van een aquaduct over een kanaal dat bij een waterschap in beheer is. Hij integreert de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit in het projectbesluit en moet dus zelf toezien op de voorschriften op watergebied. De omgevingsvergunning voor het bouwen van het aquaduct wordt pas later aangevraagd en de gemeente is belast met toezicht en handhaving hierop.

4. Overige, ondersteunende instrumenten

4.1 *De m.e.r.-procedure*

De m.e.r.-procedure staat op dit moment in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, in samenhang met het Besluit-m.e.r. (op basis van artikel 7.2 Wm). Deze procedure wordt ook in de Omgevingswet geïntegreerd. Om meer specifiek te zijn in afdeling 16.4 van de wet. Het Besluit-m.e.r. komt terug in hoofdstuk 9 van het Omgevingsbesluit. Eerst wordt ingegaan op de huidige systematiek van de m.e.r., daarna wordt op de nieuwe situatie ingegaan.

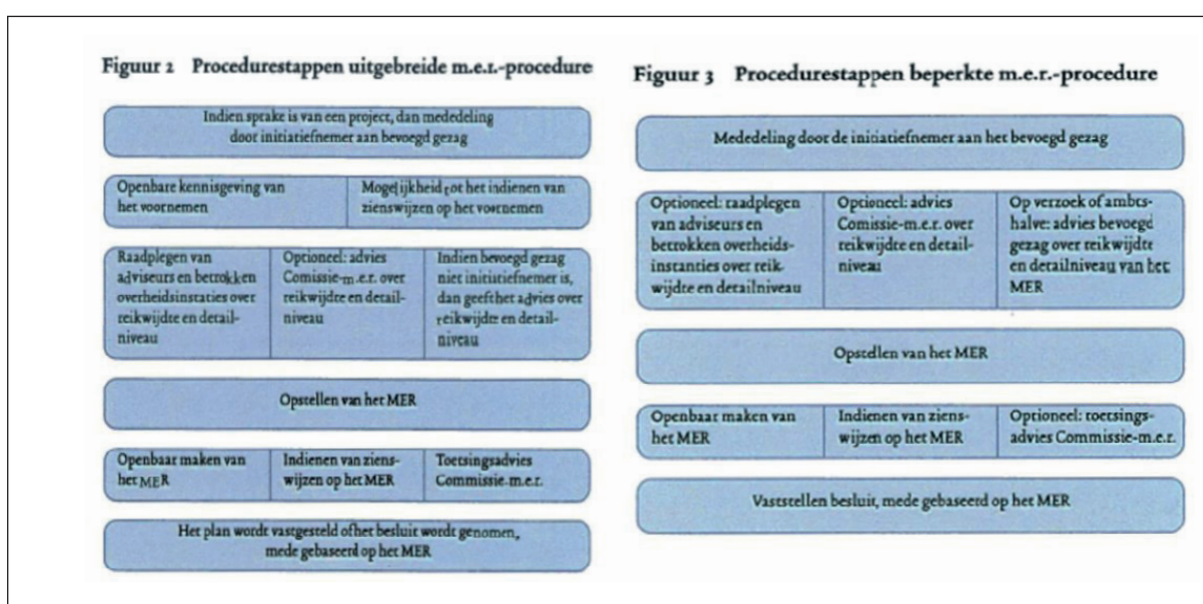
4.1.1 **De milieueffectrapportage in het huidige Nederlandse rechtssysteem**

De milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) behelst de procedure om tot een milieueffectrapport (MER) te komen. Deze procedure wordt beschreven in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. De nadere invulling is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, genaamd het Besluit-m.e.r. (op basis van artikel 7.2 Wm). Er is een onderscheid tussen een plan-MER, ook wel de strategische milieubeoordeling en het project-MER. Deze plicht volgt uit de Europese Strategische m.e.r.-beoordelingsrichtlijn (SMB-richtlijn). Een plan-MER moet worden gemaakt voor een kader stellend plan voor een bepaalde activiteit en als er een passende beoordeling, in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998, moet worden gemaakt (zie artikel 7.2, tweede lid 7.2a Wm). Daarnaast kent men ook het project-MER, ook wel het besluit-m.e.r. genoemd (niet te verwarren met de AMvB). Het besluit-m.e.r. betreft besluiten waarvoor het bevoegd gezag moet beoordelen of de activiteiten nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Als dat het geval is, geldt een m.e.r.-plicht (art. 7.2 lid 4 Wm jo. artikel 7.16 e.v. Wm).

Er is een onderscheid in een project-m.e.r.-plicht en project-m.e.r.-beoordelingsplicht. Bij de laatste moet het bevoegd gezag onderzoeken en beoordelen of voor de activiteit een MER moet worden gemaakt (dit is de categorieën-lijst, onderdeel D van de bijlage bij het Besluit-m.e.r.). Bij de project-m.e.r.-plicht geldt een directe plicht om een MER te maken. In onderdeel C van de bijlage staat wanneer het gaat om een project-m.e.r.-plicht of een plan-m.e.r.-plicht. In dit onderdeel is, net als in onderdeel D, een limitatieve lijst categorieën opgenomen. Elk onderdeel bestaat uit vier kolommen, waarin in de eerste kolom staat voor welke activiteit een MER dient te worden gemaakt. De tweede kolom geeft informatie over de activiteit en vermeldt de drempelwaarden. Een m.e.r.-plicht heeft een hogere drempelwaarde dan een m.e.r.-beoordelingsplicht. In kolom drie staan de plannen waarvoor een MER moet worden gemaakt, indien het plan het kader vormt voor de verlening van de in kolom vier genoemde besluiten (bijvoorbeeld een structuurvisie of een bestemmingsplan). In kolom vier staan de besluiten waarvoor een MER moet worden gemaakt (onderdeel C) of dat een project-m.e.r.-beoordelingsplicht geldt (onderdeel D). Denk aan bestemmingsplannen, maar ook aan een omgevingsvergunning voor een afwijkende bestemming of voor een inrichting.

Als de drempelwaarden in onderdeel D worden overschreden, geldt een m.e.r.-beoordelingsplicht (op basis van artikel 2, lid 5, onder a, van het Besluit-m.e.r.). Als dit niet gebeurt, moet het bevoegd gezag evengoed nog onderzoeken of een m.e.r.-beoordeling moet worden gevolgd. Het bevoegd gezag loopt in dat geval de criteria uit bijlage III van de m.e.r.-richtlijn na. Dit zijn: de cumulatie van effecten, de plaats van de activiteit ten opzichte van de kwetsbare gebieden en kenmerken van mogelijke effecten (bereik en complexiteit). Dit dient te gebeuren op basis van artikel 2, lid 5 onder b, van het Besluit-m.e.r., ook wel de vormvrije m.e.r. genoemd.

De inhoudelijke eisen voor m.e.r.-plichtige plannen staan in artikel 7.7 Wm en artikel 7.23 Wm voor m.e.r.-plichtige besluiten. De verantwoordelijkheid voor het maken van een m.e.r.-plichtig plan ligt bij het bevoegd gezag (dit is het bestuursorgaan dat het betreffende plan vaststelt of voorbereidt), maar de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van een m.e.r.-plichtig besluit (zie artikel 7.22 Wm).



Figuur 3 Procedures MER, bron Boom Basics

De m.e.r. kent twee procedures: de uitgebreide (par. 7.4 & 7.8 Wm) en de beperkte procedure (par. 7.9 Wm).

De uitgebreide procedure wordt gevolgd bij de vaststelling van ruimtelijke plannen en bij complexe projecten. Denk bij complexe projecten aan vergunningplichtige activiteiten waarvoor een passende beoordeling in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998 dient te worden gemaakt. De uitkomst van een uitgebreide procedure kan een plan-MER of een project-MER zijn. Dergelijke projecten hebben potentieel grootschalige milieueffecten. De beperkte procedure is van toepassing voor de verlening van vergunningen die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb of afdeling 13.2 Wm, tenzij een passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig is (artikel 7.24 lid 1 Wm). Dit zijn onder meer vergunningen die worden verleend op grond van de Wabo, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. De uitkomst van een beperkte procedure is altijd een project-MER. Voor het opstellen van een plan-MER dient dus de uitgebreide procedure te worden gevolgd.

4.1.2 De milieueffectrapportage in de Omgevingswet

De wetgever wil de milieueffectrapportage onder de Omgevingswet te vereenvoudigen, zodat besluitvorming nog beter kan plaatsvinden en de onderzoekskosten worden verminderd. Op dit moment is een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer, voor wijziging van onder andere de Wet milieubeheer ter implementatie van de m.e.r.-richtlijn. Deze wijziging zal via de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit ingevoegd worden in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. De systematiek van de MER wordt dus na het intreden van de Omgevingswet nog aangepast ten aanzien van de regelgeving voor een project-MER.

Plan-MER in de Omgevingswet

De wetgever gaat onder de Omgevingswet niet meer uit van een lijst met plannen en programma's waarvoor een MER moet worden opgesteld (zie onderdeel C oude kolom drie in de bijlage van het Besluit-m.e.r.). De plannen worden dus niet meer aangewezen in de zin van artikel 7.2 Wm. Nu staan de criteria vastgelegd in de wet zelf (zie artikel 16.34 in samenhang met 16.36, eerste lid juncto 16.43, eerste lid, van de Ow). De wetgever heeft met deze regeling betere aansluiting willen zoeken bij de Europese richtlijnen betreffende de programma's en plannen (de artikelen 2 en 3 van de SMB-richtlijn). Door deze systematiek wordt voorkomen dat de situatie zich kan voordoen dat een plan of programma, waarvoor een plan-MER gemaakt moet worden, ten onrechte niet op de limitatieve lijst is opgenomen. Een plan-MER moet worden opgesteld als de vaststelling van een plan of programma gebaseerd is op wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en het kader vormt voor besluiten voor m.e.r.-plichtige projecten of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten ex artikel 16.43, eerste lid, Ow. Onder een plan of programma wordt in ieder geval een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing verstaan (artikel 16.34, tweede lid, Ow). Daarnaast is er ook een plan-m.e.r.-plicht als voor plannen of programma's op basis van artikel 2.8 van de Natuurbeschermingswet een passende beoordeling moet worden gemaakt (ex artikel 16.36, tweede lid, Ow).

Nieuw in de Omgevingswet, is de mogelijkheid voor een plan-m.e.r.-beoordeling (artikel 16.36 leden 3 en 4, Ow). Dit is nieuw ten opzichte van de Wet milieubeheer, waarin een plan-MER altijd m.e.r.-plichtig was. Onder de Omgevingswet kunnen zich nu twee situaties voordoen. De eerste situatie betreft plannen of programma's, die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau, of kleine wijzigingen van die plannen, maar die evengoed aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De tweede situatie betreft plannen of programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en die wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven zijn, maar niet onder het eerste of tweede lid van artikel 16.36 Ow vallen. Kortom het gaat om plannen of programma's die het kader vormen voor projecten, die niet zijn opgenomen in de Omgevingswet, maar wel aanzienlijke effecten kunnen hebben voor het milieu. Het kan dus zo zijn dat een niet als m.e.r.-plichtig aangewezen project, evengoed aanzienlijke milieueffecten kan hebben en dat daardoor een kaderstellend plan of programma plan-m.e.r.-plichtig wordt.

Op basis van het vijfde lid van het genoemde artikel (16.36), dient het bevoegd gezag zijn beoordeling te maken op basis van bijlage II van de SMB-richtlijn. Deze regeling is afgeleid van artikel 3, leden 3 tot en met 5, van deze richtlijn. In bijlage II staan de criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten.

Ook is er onder een Omgevingswet een regeling opgenomen om overlapping van milieuef-

⁴ De huidige SMB-richtlijn voor 'plan- m.e.r.' (2001/42/EG).

fectenrapportages voor plannen te voorkomen (zie artikel 16.37 Ow). Het bevoegd gezag dient het MER op detailniveau af te stemmen, in het bijzonder de mate van gedetailleerdheid van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces van het plan en de rangorde die het plan of programma inneemt (zie artikel 16.37, onder a, Ow). Daarnaast is een expliciete mogelijkheid opgenomen in de Ow, waardoor het bevoegd gezag gebruik kan maken van andere milieueffectrapportages, mits deze voldoen aan de in de wet gestelde eisen (zie artikel 16.37, onder b, Ow). Deze regelingen komen voort uit artikel 7.7, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Procedure plan-MER

Afdeling 3.4 van de Awb is van toepassing op de voorbereiding van een plan-m.e.r.-plichtig plan of programma. Ook onder de Omgevingswet moet een plan-MER ter inzage worden gelegd. Een milieurapport dat is opgenomen in een plan of programma moet als zodanig herkenbaar worden weergegeven (artikel 16.40, tweede lid, Ow).

Onder de Wet milieubeheer was het bevoegd gezag verplicht tot de kennisgeving van het doen van een milieueffectrapportage, wanneer het voornemens was om een plan voor te bereiden (zie artikel 7.9 Wm). Men werd de gelegenheid geboden om zienswijzen in te dienen over het ontwerp van de rapportage. Deze aparte kennisgeving van het voornemen een MER op te stellen en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen zijn niet opgenomen in de wet. Wel blijft in de Omgevingswet de mogelijkheid open staan om zienswijzen in te dienen op het kaderstellend plan of het programma zelf, waarvan de MER onderdeel is geworden. De mogelijkheid van inspraak voor het plan of programma geldt dus ook automatisch voor het MER. Over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie in het MER dient het bevoegd gezag wel bepaalde bestuursorganen en instanties te raadplegen, zoals de minister (zie artikel 16.38, eerste lid juncto artikel 16.36, vijfde lid, onder a en b, Ow). De regels rondom deze procedure staan beschreven in het Omgevingsbesluit (artikel 16.38, tweede lid, Ow).

Ten aanzien van de inhoud van het plan-MER bevat de Omgevingswet geen vergelijkbare regeling zoals artikel 7.7 van de Wet milieubeheer. Artikel 16.42 Ow stelt wel dat bij AMvB regels worden gesteld over de inhoud van het milieueffectrapport. Dit is geregeld in artikel 9.3 van het Omgevingsbesluit. Deze inhoudseisen sluiten nauw bij de SMB-richtlijn, zie Bijlage I en relevante delen van artikel 5.

Project-MER in de Omgevingswet

De m.e.r.- (beoordelings-)plicht van projecten is nog wel onder Omgevingswet in een limitatieve lijst terug te vinden. Op basis van artikel 16.43, eerste lid, van de Ow worden bij AMvB projecten aangewezen, die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt of waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Deze lijst is terug te vinden in het Omgevingsbesluit (artikel 9.5 en artikel 9.5 juncto bijlage V). In kolom 1 staan de categorieën (projecten) benoemd. In kolom 2 zijn de projecten terug te vinden die m.e.r.-plichtig zijn (het oude onderdeel C) en kolom 3 staan de projecten die m.e.r.-beoordelings-plichtig zijn.

Ten aanzien van de m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten verandert er wel wat in de Omgevingswet. De wetgever heeft het onderscheid tussen de verplichte m.e.r.-beoordeling en

de vormvrije m.e.r.-beoordeling opgeheven. Zoals al onder paragraaf 4.1.1. van deze notitie is vermeld, moet op basis van de jurisprudentie, het bevoegd gezag een vormvrij m.e.r.-beoordeling uitvoeren, als het project onder de drempelwaarden van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit-m.e.r. valt. In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit zijn geen drempelwaarden meer opgenomen voor de projecten. Om beter aan te sluiten bij de Europese richtlijnen, is gekozen voor een vereenvoudigd systeem van de m.e.r.-beoordeling. Degene die voornemens is een besluit, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, Ow aan te vragen, deelt dat voornemen zo spoedig mee aan het bevoegd gezag (artikel 16.45 Ow). Dit is ontleend aan de artikelen 7.24, eerste lid, en 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Ook bij een project-MER is de mogelijkheid voor het indienen van zienswijzen vervallen. Op de voorbereiding van een project-MER is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, ex afdeling 3.4 Awb van toepassing (16.50, eerste lid, Ow). Onder de Wet milieubeheer ging men nog uit van twee procedures voor de voorbereiding van een project-MER: de beperkte (par. 7.8 Wm) en de uitgebreide procedure (par. 7.9 Wm). In de Omgevingswet is gekozen voor één procedure voor de voorbereiding van een project-MER, namelijk de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Gebruik maken van een andere plan-MER of project-MER

In de Omgevingswet is het mogelijk om bij het vaststellen van een plan-MER gebruik te maken van andere milieueffectrapporten, mits die voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde eisen (artikel 16.37 onder b Ow). Bij een project-MER is dit ook mogelijk, mits de milieueffectrapporten voldoen aan de bij de wet gestelde eisen en het project in dat milieueffectrapport is beschreven (artikel 16.48 Ow). Onder Wet milieubeheer is de mogelijkheid om gebruik te maken van andere milieueffectrapporten (ter voorkoming van overlapping) alleen wettelijk opgenomen ten aanzien van milieueffectrapporten die betrekking hebben op een plan. Voor projecten was dit ook de gangbare praktijk. Artikel 16.37 is ontleend aan artikel 7.7 lid 3 Ow. Artikel 16.48 is ontleend aan artikel 7.16 van de Wet milieubeheer zoals dat luidde voor 1 juli 2010. In de Omgevingswet heeft deze mogelijkheid dus een wettelijke basis gekregen.

Advisering Commissie-m.e.r.

De Commissie-m.e.r. blijft actief adviseren binnen de Omgevingswet. Voor een plan-MER is advisering door deze commissie verplicht (zie artikel 16.39, eerste lid, Ow), maar voor een project-MER is de advisering facultatief (zie artikel 16.47, eerste lid, Ow). Dit is nieuw ten opzichte van het huidige systeem, waarin het vragen van een toetsingsadvies nog verplicht is bij een uitgebreide procedure voor een project-MER.

4.2 Instructies/instructieregels

Het Rijk, maar ook de provincie, kan instructieregels vaststellen. Dit zijn regels die alleen bestuursorganen binden. Dit zijn algemeen verbindende voorschriften en daarom niet appellabel voor burgers (belanghebbenden). Instructies en/of instructieregels kunnen worden opgelegd vanuit een specifieke taak die aan de provincie of het Rijk is toegekend, zoals de behartiging van het algemeen belang (een provinciaal of nationaal belang) of internationale (Europese) verplichtingen. Deze regels mogen echter niet verder gaan dan wat voor het verwezenlijken van het doel nodig is (artikel 2.3, tweede en derde lid, Ow).

Instructieregels zijn afgeleid uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna:

het Barro) (zie grondslag artikelen 4.1 en 4.3 Wro) en uit de Waterwet (zie artikel 3.11). De regels worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen (zie afdeling 2.5 van de Omgevingswet). Ze worden bij omgevingsverordening vastgesteld om te voldoen aan de vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving (artikel 2.22 Ow). Instructieregels kunnen ook bij algemene maatregel van bestuur worden gegeven (artikel 2.24 Ow). De bevoegdheid tot het opnemen van instructieregels is toepasbaar voor alle beleidssectoren binnen de reikwijdte van de Omgevingswet.

De instructie (artikel 2.33 Ow) vervangt de proactieve aanwijzing door de provincie. De reactieve aanwijzing wordt vervangen door de interventiebevoegdheid voor de provincie (artikel 16.21 Ow). Met deze laatste bevoegdheid kan de provincie een onderdeel van het omgevingsplan schrappen als dit strijdig is met het provinciaal belang. Het gemeentebestuur kan tegen beide besluiten beroep instellen. De rechter zal dit marginaal toetsen.

Ontheffing van instructieregels

Onder de Wro is het mogelijk om een ontheffing te verlenen op algemene regels als bedoeld in artikel 4.1 respectievelijk 4.3 van de Wro (zie artikelen 4.1a Wro en 4.3a Wro). Ook de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om ontheffing te verlenen op de instructieregels (artikel 2.32 Ow).

Onder de Wro kan alleen een ontheffing worden verleend, als de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de desbetreffende provinciale belangen (artikel 4.1a Wro). Onder de Omgevingswet kan een ontheffing worden verleend 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 regels waarvan ontheffing is gevraagd (artikel 2.32 lid 4 Ow). Daarvan kan sprake zijn als ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving redelijkerwijs niet waren te voorzien. Anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening is deze ontheffingsmogelijkheid ook bedoeld voor ontheffingsverlening in gevallen die in het algemeen te voorzien zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet, aldus de Memorie van Toelichting. Als niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, moet de aanvraag voor de ontheffing worden afgewezen. Andersom betekent het niet dat de ontheffing direct verleend moet worden. Het bestuursorgaan (GS of de minister) heeft namelijk beoordelingsvrijheid op het gebied van het verlenen van de ontheffing.

Het criterium 'bijzondere omstandigheden' is geschrapt in de Omgevingswet. Dit biedt een ruimer toepassingsbereik om van de ontheffingsbevoegdheid gebruik te kunnen maken dan onder de Wro het geval was. Hiermee wordt meer flexibiliteit beoogd.

Op basis van artikel 4.1a Wro kan alleen het college van B&W een ontheffing aanvragen. Volgens artikel 2.32 lid 1 Ow kan een ontheffing worden aangevraagd door een bestuursorgaan van de gemeente. Dit kan dus anders dan onder de Wro ook de gemeenteraad zijn. Naar het huidige recht moet er eerst afstemming plaatsvinden tussen het college van B&W en de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan waarvoor een ontheffing is vereist. Immers de gemeenteraad is het bevoegde bestuursorgaan om een bestemmingsplan vast te stellen (artikel 3.1 Wro). Deze afstemming is onder de Omgevingswet niet meer nodig. Dit maakt het vragen van een ontheffing gemakkelijker.

Onder de Wro kunnen aan de ontheffing voorschriften worden verbonden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken (artikel 4.1a lid 1 Wro). Het verbinden van voorschriften aan de ontheffing is dus gekoppeld aan de aanwezigheid van provinciale of nationale belangen. Onder de Omgevingswet is deze koppeling los gelaten. Er is enkel in het vijfde lid van artikel 2.32 Ow bepaald, dat er voorschriften aan de ontheffing kunnen worden verbonden. In de Omgevingswet geldt wel een algemeen subsidiariteitsbeginsel, dat stelt dat een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk zijn taak of bevoegdheid slechts uitoefent als dat nodig is met het oog op het provinciale of nationaal belang (artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow). Hierdoor is het verbinden van voorschriften aan de ontheffing toch gekoppeld aan de aanwezigheid van provinciale of nationale belangen.

Een andere noviteit is het feit dat onder de Ow een mogelijkheid is opgenomen om voor een bepaalde tijd een ontheffing te verlenen (artikel 2.32 lid 5 Ow). Dit is onder de vigour van de Wro niet mogelijk.

5. Aanvullingswet geluid

5.1 Inleiding

De Aanvullingswet geluid voorziet dat onderwerpen die nu geregeld zijn in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder, een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet. De regelgeving voor geluid wordt daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van de Omgevingswet. De reden voor de aanvullingswet is dat geluidsregels voor de geluidproductie en geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen, nog niet afdoende in het voorstel voor de Omgevingswet zijn opgenomen. De geluidsregels ten aanzien van de luchtvaart zijn niet geïntegreerd in deze aanvullingswet. Die regels zullen onderdeel blijven van de Wet luchtvaart. Daarnaast valt geluid van overige bedrijfsactiviteiten niet onder de Aanvullingswet geluid. Dit is nu geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer en is onder de Omgevingswet teruggekomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De aanvullingswet gaat over een aantal typen geluidbronnen, zoals rijkswegen of hoofdspoorwegen. Het is de bedoeling dat deze aanvullingswet tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking treedt en er onderdeel van wordt.

De regels betreffende de actieplannen en geluidbelastingkaarten die moeten worden opgesteld op grond van de Europese richtlijn omgevingslawaaï, zijn direct opgenomen in de Omgevingswet (de artikelen 3.6, 3.8, 3.9 en 20.17).

Door de Aanvullingswet geluid wordt een nieuw instrument toegevoegd aan de bestaande zes instrumenten: het geluidproductieplafond.

5.2 *Wet geluidhinder & introductie ‘geluidproductieplafonds’*

Sinds de Wet geluidhinder in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw in werking is getreden, heeft de sterke groei van vooral het wegverkeer in de loop van tijd geleid tot een onvoorziene toename van geluid op geluidgevoelige objecten. Daardoor is een groot verschil ontstaan tussen de ooit beoogde en de nu heersende geluidbelastingen. Bij het spoorwegverkeer doet zich een soortgelijke problematiek voor, zij het in mindere mate. De regels van de Wet geluidhinder gelden namelijk niet permanent, maar worden alleen toegepast bij bepaalde ontwikkelingen of veranderingen aan bijvoorbeeld een weg of spoorweg.

Onder de noemer Swung 1 is per 1 juli 2012 een systeem van geluidproductieplafonds geïntroduceerd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. In het kort wil dit zeggen dat er aan weerskanten van deze geluidbronnen een keten van denkbeeldige punten (referentiepunten) is geprojecteerd waarop een maximale geluidproductie (geluidproductieplafond) geldt.

Deze geluidproductieplafonds moeten door de beheerder van de infrastructuur permanent worden nageleefd. De geluidproductie van de betrokken bron mag de geluidproductieplafonds dus niet overschrijden. Bij een dreigende overschrijding moeten maatregelen worden getroffen door de beheerder of moet het geluidproductieplafond worden verhoogd.

Door de aanvullingswet wordt het systeem van geluidproductieplafonds geïntegreerd in het stelsel van de Omgevingswet, waardoor het ook van toepassing wordt voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen. Dit noemt men Swung 2.

Er komt ook een uitvoeringsregeling, te weten het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet waarmee de geluidregels worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving, en in één of meer onderliggende ministeriële regelingen.

De beheersing van geluidbelasting wordt onder de Omgevingswet op verschillende manieren gereguleerd. Enerzijds worden regels gesteld aan de geluidproductie van de belangrijkste geluidbronnen, zijnde wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Anderzijds worden regels gesteld aan geluidgevoelige objecten in de omgeving van die geluidbronnen, zoals woningen, scholen, kinderdagverblijven en bepaalde medische instellingen.

De Omgevingswet regelt tevens instrumenten die mede kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluidbelasting, zoals het omgevingsplan en programma's. Dit wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan met het specifieke instrument 'geluidproductieplafonds' en daarnaast onder meer regels over taken van overheden en regels over monitoring en verslaggeving.

Welke instantie beheerder is van een geluidbron, wordt in dit wetsvoorstel niet veranderd, omdat dit vooral geldt voor infrastructuur uit andere wet- en regelgeving. Uitzondering is het beheer van industrieterreinen. In het Aanvullingsbesluit wordt voor het beheer van een industrieterrein het gemeentebestuur als beheerder aangewezen.

5.3 *Beheer waterschapswegen & lokaal spoor*

De regering heeft er voor gekozen om het beheer en de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen geluidbelasting afkomstig van waterschapswegen op te dragen aan provincies. Voor gemeentelijke wegen geldt niet het systeem van geluidproductieplafonds, maar het gemeentebestuur kan desgewenst besluiten de al geldende geluidproductieplafonds voor de voormalige waterschapswegen (of gedeelten daarvan) te handhaven.

Het beheer van lokale spoorwegen is als gevolg van de Wet lokaal spoor opgedragen aan gedeputeerde staten, met uitzondering van de lokale spoorwegen die onder het beheer vallen van de twee vervoerregio's – Amsterdam en Rotterdam/Den Haag – die op grond van de Wet personenvervoer 2000 zijn ingesteld. Alle nu aangewezen lokale spoorwegen bevinden zich binnen deze twee vervoerregio's met uitzondering van de sneltram Utrecht – Nieuwegein/IJsselstein in de provincie Utrecht. Omdat de lokale spoorwegen sterk verweven zijn met de gemeentelijk weginfrastructuur, heeft de regering ervoor gekozen om de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van alle lokale spoorwegen op te dragen aan de gemeenten. Het beheer van de lokale spoorwegen blijft wel bij de bijhorende vervoerregio's, respectievelijk de provincie Utrecht. De VNG is kri-

tisch over deze gedachtegang van de overheid. Er is veel onduidelijk over wat onder 'lokaal spoor' valt.

5.4 *Geluidproductieplafonds*

Met hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is de figuur 'geluidproductieplafond' geïntroduceerd als instrument om de geluidproductie afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen te begrenzen.

Er is niet voor gekozen om deze figuur vorm te geven als een omgevingswaarde. Dat is omdat een omgevingswaarde een besluit van algemene strekking is en moet worden gezien als een immissienorm die in beginsel niet voor één of meer bepaalbare personen geldt en die betrekking heeft op een bepaald object of gebied. Daarentegen moet het geluidproductieplafond in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gezien worden als een beschikking, die zich richt tot één of meer bepaalbare personen (de beheerder van een rijksweg of hoofdspoorweg) en gekoppeld is aan een concreet aangewezen deel van een object (de rijksweg of hoofdspoorweg). Tot slot biedt hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer inspraak en rechtsbescherming bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond. Een besluit tot vaststelling van een omgevingswaarde in de Omgevingswet kent deze mogelijkheden niet (tenzij de omgevingswaarde wordt opgenomen in een omgevingsplan).

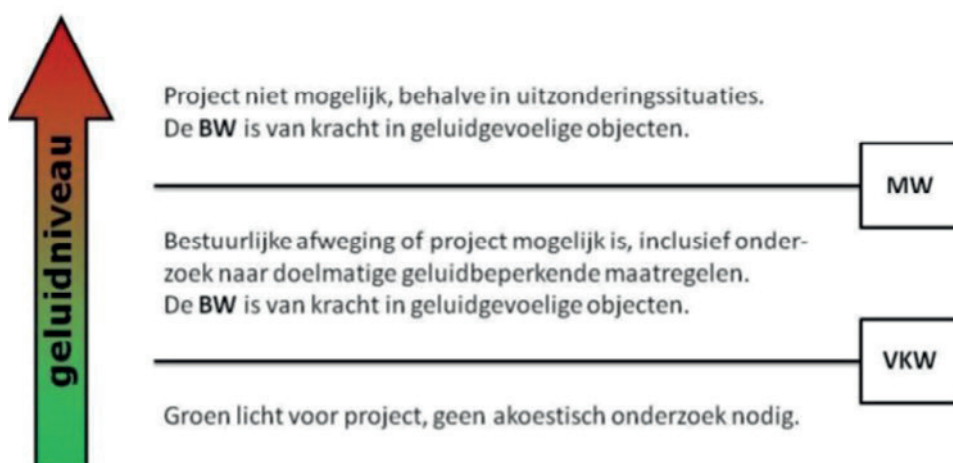
Geluidproductieplafonds zijn niet voor alle geluidbronnen geïntroduceerd (bijvoorbeeld niet voor geluidbronnen die nu vanuit de Wet geluidhinder worden gereguleerd). Het is echter gebleken dat het vaststellen van geluidproductieplafonds voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen onevenredig complex zou worden. Het openbare net van wegen in beheer bij gemeenten en lokale spoorwegen is zo fijnmazig en zo verweven met de bebouwde omgeving dat het beschreven stelsel van geluidproductieplafonds daarvoor niet goed bruikbaar is. De integratie van de geluidproductieplafonds voor alle geluidbronnen waarvoor wel een plafond geldt, dus voor rijkswegen, hoofdspoorwegen, provinciale wegen, waterschapswegen en industrieterreinen, vindt plaats in artikel 2.43 Ow. Het tweede lid van dit artikel creëert de mogelijkheid voor de gemeenteraad om zelf gemeentelijke wegen, lokale spoorwegen en andere (bedrijven)terreinen (niet zijnde industrieterreinen) aan te wijzen waarop het stelsel van geluidproductieplafonds eveneens van toepassing wordt. Er dus geen sprake van een verplichting. Vanwege een geringe mogelijkheid om in beroep te kunnen gaan tegen omgevingswaarden en de procedurele bezwaren (een omgevingswaarde is als instrument te statisch), is er voor gekozen om geluidproductieplafonds als instrument te gebruiken.

Voor het vaststellen van geluidproductieplafonds voor waterschapswegen en provinciale wegen wordt gedeputeerde staten het bevoegd gezag. Voor industrieterreinen de gemeenteraad. In lijn met de wijze van besluitvorming over omgevingsplannen kan de bevoegdheid worden gedelegeerd aan het college van B&W (artikel 2.43, lid 5 Ow).

5.5 Uitvoeringsregeling bij de Aanvullingswet geluid

Geluidwaarden

De nieuwe geluidsregels omvatten een normenkader als handvat voor de beoordeling van het aspect 'geluid' binnen een integrale bestuurlijke afweging, bijvoorbeeld in het kader van een omgevingsplan of projectbesluit. Dat normenkader zal gevormd worden door drie typen landelijke waarden: een voorkeurswaarde, een maximale waarde en een binnenwaarde (zie figuur 6). Deze waarden zullen worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid. De voorkeurswaarde (VKW), die wordt toegepast aan de buitenzijde (op de gevel) van een geluidgevoelig object, vormt de ondergrens van het systeem. Onder deze waarde kan nog altijd sprake zijn van hinder, maar is de situatie gezondheidskundig toereikend. Daarom is onder de voorkeurswaarde geen nader akoestisch onderzoek nodig. Omdat de voorkeurswaarde niet steeds haalbaar is, heeft het bevoegd gezag de ruimte om bij de geluidsniveaus boven de voorkeurswaarde een gemotiveerde afweging te maken tussen de verschillende betrokken belangen waaronder gezondheid, maar ook economie, woningbouw en mobiliteit, waarbij tevens in ogenschouw wordt genomen of maatregelen ter beperking van de geluidbelasting op de gevel mogelijk en doelmatig zijn. Om gezondheidseffecten te voorkomen geldt in situaties dat de voorkeurswaarde wordt overschreden aanvullend de binnenwaarde (BW), die wordt toegepast binnen een geluidgevoelig object. Dit geldt als een extra waarborg om ervoor te zorgen dat bewoners ook bij hogere geluidsniveaus buiten de woning, onder acceptabele omstandigheden in hun woning kunnen slapen en leven. Deze afwegingsruimte wordt aan de bovenkant begrensd door een landelijk geldende maximale waarde. Deze werkwijze komt overeen met de werkwijze uit de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer, zij het dat het aantal normen en regels uit de Wet geluidhinder sterk wordt verminderd en gestroomlijnd. *Dit biedt meer afwegingsruimte dan de reguliere normering.*



Figuur 4 Bestuurlijke afwegingsruimte geluid

In onderstaande tabellen is een deel van deze geluidwaarden opgenomen. Vanwege de complexiteit en het aantal verschillende geluidwaarden in de Wet geluidhinder is besloten om hiervan geen tabel op te nemen.

Geluidbron	Voorkeurswaarde	Maximale waarde	Binnenwaarde A	Binnenwaarde B
Rijkswegen	50	65	36	41
Hoofdspoorwegen	55	70	36	41

Figuur 4 geluidswaarden Wet milieubeheer hoofdstuk 11 (artikel 11.2 Wm)

In het Aanvullingsbesluit geluid zal limitatief worden bepaald wat geluidgevoelige objecten zijn. Net als in de Wet geluidhinder zal het hierbij gaan om woningen (inclusief woonwagens en woonschepen), onderwijsinstellingen, bepaalde medische instellingen en kinderdagverblijven.

Geluidbron	Voorkeurswaarde (in dB)	Maximale waarde (in dB)		Binnenwaarde* (in dB)
		Nieuwe geluidgevoelige objecten	Aanleg/aanpassing geluidbron, vaststelling gpp's	
Industrieterreinen**	50	55	60	33, 36 of 41
Rijkswegen + provinciale, waterschaps- en gemeentelijke wegen buiten de bebouwde kom	50	60	65	
Provinciale, waterschaps- en gemeentelijke wegen binnen de bebouwde kom	53	70	70	
Vrijliggende spoorwegen	55	65	70	

* Hierbij geldt 33 dB voor de realisatie van nieuwe woningen. Bij realisatie of aanpassing van een geluidbron bij bestaande woningen geldt 36 dB voor situaties die zijn ontstaan onder de werking van de Wet geluidhinder. 41 dB geldt voor situaties van vóór de Wet geluidhinder.

** Specifiek voor industrielawaai zal de dosismaat L_{den} worden gecombineerd met een aanvullende nachtnormering (L_{night}) waarmee in voorkomende gevallen het (slaap)verstorende effect van volcontinu bedrijven kan worden ondervangen. Deze normen voor de nachtperiode liggen 10 dB lager dan de normen in L_{den} voor industrieterreinen.

Figuur 6 Geluidswaarden Aanvullingswet Geluid

Het systeem van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen, opgenomen in hoofdstuk 11 Wet milieubeheer, wordt door de Aanvullingswet geluid opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Wel wordt bij de uitwerking ervan het stelsel aangepast aan de systematiek en opbouw van de Omgevingswet.

Monitoring en preventieve toetsing

Het uitgangspunt is dat voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld. Hiervoor zal met een ander systeem van toetsing en monitoring worden gewerkt. Dit systeem zal zijn uitwerking krijgen in het Aanvullingsbesluit geluid. De gemeente stelt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een basiskaart van de geluidemissie van de gemeentelijke wegen en de lokale spoorwegen vast in het referentiejaar. Dit is een nader te bepalen jaar waarin de heersende geluidproductie wordt vastgelegd. Dit wordt vermeerderd met een zogenaamde 'werkruimte' van 1,5 dB om fluctuaties te kunnen opvangen. Rustige wegen en lokale spoorwegen kunnen hierbij achterwege worden gelaten. Het zwaartepunt van deze systematiek komt te liggen bij een vijfjaarlijkse monitoring van de feitelijke geluidontwikkeling op de gemeentelijke infrastructuur. Het voorkomen van ernstige geluidbelasting van grootschalige ontwikkelingen aan de 'voorkant', zoals een besluit tot realisering van een nieuwe woonwijk, zal naast de monitoring plaatsvinden. Om te voorkomen dat nieuwe knelpunten ontstaan, zullen dergelijke ontwikkelingen vooraf worden beoordeeld op hun directe dan wel indirecte effecten voor de geluidbelasting. De gemeente kan kiezen om voor bepaalde gemeentelijke wegen of lokale spoorwegen wel geluidproductieplafonds vast te stellen.

De 'hogere waarde'-procedure

De 'hogere waarde'-procedure, die ingevolge de Wet geluidhinder moet worden gevolgd als het bevoegd gezag het voornemen heeft een geluidbelasting te hanteren die boven de voorkeurswaarde ligt, zal door middel van het Aanvullingsbesluit geluid worden geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of het geluidproductieplafond-besluit.

Reconstructieregeling

De Wet geluidhinder kent een regeling waarbij ten aanzien van wijzigingen aan wegen geluidseisen kunnen worden gesteld (afdeling 4 Wgh). Dit noemt men de reconstructieregeling. Dit is een beschermingsinstrument om negatieve gevolgen van aanpassingen aan gemeentelijke wegen te kunnen reguleren. De reconstructieregeling komt niet meer terug in de Omgevingswet, omdat de regeling niet is opgenomen in de Aanvullingswet geluid. Gemeenten hebben in de Omgevingswet de mogelijkheid om een geluidproductieplafond vast te stellen voor gemeentelijke wegen. Zoals eerder vermeld is echter het uitgangspunt dat er voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen geen geluidproductieplafond wordt vastgesteld. De regering voorziet in plaats hiervan in een systematiek van preventieve toetsing en periodieke monitoring. Bij algemene maatregel van bestuur, - het Aanvullingsbesluit geluid- zal een parameter worden aangewezen voor de monitoring van de geluidproductie van de gemeentelijke infrastructuur. De monitoring zal om de vijf jaar plaatsvinden om in beeld te brengen waar geluidknelpunten aanwezig zijn of dreigen aanwezig te zijn, zodat het gemeentebestuur zo nodig maatregelen kan treffen. Daarnaast wordt een preventieve toetsing opgenomen van grootschalige ontwikkelingen aan de 'voorkant'. Deze ontwikkelingen worden op hun directe dan wel indirecte effecten aan de voorkant voor de geluidbelasting beoordeeld.

Sanering te hoge geluidbelasting

Ten aanzien van sanering van te hoge geluidbelastingen kent de Aanvullingswet geluid ook een regeling zoals in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. De saneringsbepalingen in de Aanvullingswet geluid hebben geen betrekking op industrieterreinen, maar alleen op infrastructuur (zowel rijks- als lokale infrastructuur). Zodoende wordt de saneringsopgave voor rijkswegen en hoofdspoorwegen geactualiseerd en worden lopen-

de saneringen uit de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voortgezet (behalve voor industrieterreinen). Voor provinciale, waterschaps- en gemeentewegen wordt op vergelijkbare wijze de saneringsopgave vastgesteld en geactualiseerd. Om de sanering van geluidgevoelige objecten met een te hoge geluidbelasting vorm te geven, wordt in dit wetsvoorstel gebruik gemaakt van het programma. Vanwege de nauwe samenhang met de verplichte programma's op grond van de EU-richtlijn omgevingslawaaai (artikelen 3.6, 3.8 lid 1 en 3.9 lid 1 van de Ow) wordt aangesloten bij deze systematiek en een actieplan vastgesteld. Het actieplan zal ook maatregelen moeten bevatten die zijn gericht op sanering van nader te bepalen geluidgevoelige objecten (wordt bepaald in het Aanvullingsbesluit geluid). Het actieplan biedt daarnaast ook de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om eigen beleid te kunnen voeren.

6. Aanvullingswet bodem

De bescherming van de bodem is nu nog belegd in diverse regelingen, zoals de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de mestregelgeving, Activiteitenbesluit en Besluit bodemkwaliteit. Met de komst van de Omgevingswet zal de huidige bodemregelgeving (Wet bodembescherming, hoofdstuk 11a Wet milieubeheer en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving) opgaan in de Omgevingswet. De herziening van de Wet bodembescherming is nodig om gebiedsgericht bodembeheer te vergemakkelijken, zoals ook is afgesproken in de bodemconvenanten. Delen van de Wet bodembescherming zullen terugkomen (zoals bijvoorbeeld het zorgplichtartikel genoemd in artikel 13 Wet bodembescherming). Belangrijke delen van de regels voor de bodem staan straks niet meer in de wet, maar in de AMvB's die de uitvoering regelen van de Omgevingswet.

De integratie van de wetten zal plaatsvinden in de bestaande hoofdstukken van de Omgevingswet. De taken voor provincies en gemeenten en daarbij behorende interbestuurlijke instructieregels en instructies zijn opgenomen in afdeling 2.5 van de Omgevingswet. Algemene regels over plaatsgebonden activiteiten vinden hun grondslag in afdeling 4.1 van de Omgevingswet. De ontheffingen van algemene regels uit de Wet bodembescherming zijn geïntegreerd in de omgevingsvergunning van afdeling 5.1.

De terminologie die met de komst van de Omgevingswet wordt gebruikt, wijkt af van de tot nu toe gebruikte termen in de bodemregelgeving. Er is gekozen om aan te sluiten bij de termen van het domein geluid om zo tot eenduidigheid in de terminologie te komen. Termen als streefwaarde en spoedgrens worden vervangen door respectievelijk voorkeurswaarde en maximale waarde. De achtergrondwaarde, het maximaal toelaatbare risico en het ernstig risico (ecologie) blijven een basis voor de nominale waarde van de voorkeurswaarde en maximale waarde.

6.1 Aanleiding en achtergrond

De Wet bodembescherming, onder meer ontstaan naar aanleiding van een aantal gifschandalen eind jaren zeventig, kent een te zwaar instrumentarium om de resterende verontreinigingen kosteneffectief te beheren. Daarnaast is door het sectorale karakter van de Wet bodembescherming de aansluiting tussen ruimtelijke ordening en waterbeleid enerzijds, en de omgang met historische verontreinigingen anderzijds, onvoldoende gewaarborgd binnen de huidige kaders van de Omgevingswet. Met de komst van de Aanvullingswet bodem, in combinatie met de Omgevingswet, wordt het mogelijk om de overstap te maken naar een andere systematiek van beheer en omgang met de overgebleven verontreinigingen in de bodem en in het grondwater en daarmee naar een duurzaam gebruik en beheer van de bodem.

6.2 Doelstelling

De huidige doelstelling (onder de Wet bodembescherming) is tweeledig en bestaat uit:

- *het voorkomen en beperken van bodemverontreiniging (preventief bodembeleid)*
- *en het ongedaan maken van reeds ontstane bodemverontreiniging (curatief bodembeleid).*

De Omgevingswet kent een aangepaste doelstelling, namelijk: het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem & het faciliteren van het duurzaam gebruik van functionele eigenschappen van de bodem, door het in onderlinge samenhang:

- *voorkomen van nieuwe verontreinigingen en aantastingen (preventief bodembeleid);*
- *evenwichtig toedelen van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteit van de bodem (toedeling van functies);*
- *duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen en – aantastingen (beheer historische verontreinigingen).*

6.3 Beperkte omvang aanvullingswetsvoorstel

Het toepassingsgebied, het instrumentenpakket, het belangenkader en de delegatiegrondslagen van de Omgevingswet zijn in de meeste gevallen breed genoeg om het onderwerp bodem daarin te betrekken. Om een voorbeeld te noemen: de Omgevingswet is van toepassing op de fysieke leefomgeving en op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In artikel 1.2 van de Omgevingswet wordt bodem expliciet genoemd als onderdeel van de fysieke leefomgeving.

De in de Omgevingswet opgenomen grondslagen voor het stellen van instructieregels door het Rijk (hoofdstuk 2) zijn tevens voldoende ruim om ook vanwege het beschermen van de bodem regels te kunnen stellen over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. Omwille van de duidelijkheid wordt

6.4 Algemene regels & meldingsplicht

Als bij bodemonderzoek of luchtmetingen blijkt dat de concentraties van schadelijke stoffen in de bodem hoger zijn dan toegestaan, kan dit gevolgen hebben voor mens, dier en plant. Er wordt dan een vervolgonderzoek uitgevoerd om te bepalen of snel ingrijpen noodzakelijk is. Als dat zo is vormt bodemverontreiniging een risico en spreekt men van een spoedlocatie. In recent afgesproken bodemconvenanten (Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties, het Convenant bodem en ondergrond 2016-2020 en het Convenant Bodem en Bedrijfsleven 2015) worden de zogenaamde spoedlocaties aangepakt. De uitvoering van de Convenantafspraken gebeurt onder de Wet bodembescherming, waarbij de bestaande regels via het overgangsrecht in het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem voor lopende gevallen blijven gelden.

Rond 2020 zijn alle bekende historische bodemverontreinigingen met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (voorheen: humane risico's) en alle bekende locaties met risico's op verspreiding en ecologische risico's (spoedlocaties) gesaneerd of beheerst. Dat betekent dat na invoering van de convenanten nog de lichtere verontreinigingen overblijven, die geen

risico hebben op verspreiding naar gevoelige gebieden en die geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid vormen (niet-spoedeisende verontreinigingen). Deze verontreinigingen bevinden zich in de bodem en zijn daardoor niet zichtbaar.

Dit maakt het mogelijk om voor het merendeel van de gevallen de overstap te maken naar algemene regels. Hierbij wordt voortgebouwd op de huidige praktijk voor eenvoudige saneringen. Deze aanpak wordt onder de Aanvullingswet bodem verder verbreed. Nu een groter aantal activiteiten onder de algemene regels zal gaan vallen, zal het aantal meldingen toenemen en het aantal vergunningen afnemen. Hierdoor nemen de uitvoeringslasten van gemeenten af. In uitzonderingsgevallen zal behoefte blijven bestaan aan een vergunning, bijvoorbeeld als toch nog nieuwe, zwaardere historische verontreinigingen worden ontdekt of als innovatieve technieken worden gebruikt, die niet door algemene regels worden gedekt. Bij de uitwerking van deze aanvullingswet in het aanvullingsbesluit bodem zal duidelijk worden welk deel van de vergunningen wordt omgezet in een melding. Deze meldingsplicht wordt gebruikt als tussenvorm om zo zekerheid aan de burger te bieden. Met de komst van de Omgevingswet zal de meldingsplicht verruimen doordat meer gebruik wordt gemaakt van algemene regels.

6.5 *Integrale en meer gebiedsgerichte aanpak*

Met de afronding van de aanpak van spoedlocaties wordt het tijd om de overstap te maken naar een integrale, meer gebiedsgerichte systematiek van omgaan met de overgebleven verontreiniging in de bodem. Het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem beschouwt een vervuilde locatie niet meer per 'geval van verontreiniging', maar gaat uit van de benodigde bodemkwaliteit op de locatie in relatie tot het (gewenste) gebruik. Alleen als onverhoopt onaanvaardbare risico's zichtbaar worden, kan en moet actief worden opgetreden, zodat blootstelling aan deze risico's wordt beperkt.

Dit bouwt voort op de keuze die al onder de Wet bodembescherming is gemaakt, om de niet-spoedeisende gevallen pas aan te pakken als sprake is van een activiteit op die locatie. Het aanvullingswetsvoorstel zet daarin een volgende stap door een vervuilde locatie niet meer per 'geval van verontreiniging' te beschouwen, maar uit te gaan van de benodigde bodemkwaliteit op de locatie in relatie tot het gewenste gebruik. Zo kan de aanpak integreren met de ruimtelijke ontwikkelingen en het beheer van een gebied. Waar de verontreiniging een belemmering vormt voor het gebruik van de bodem, wordt deze op een natuurlijk moment in het proces aangepakt. Hiermee vindt een verschuiving plaats van sanering van het geval (een aanpak die is gerelateerd aan een verontreinigingsbron) naar gebiedsaanpak en regulering van activiteiten (de aanpak van alle verontreinigingen in een gebied binnen één plan).

6.6 **Bodemsanering**

Door het nieuwe systeem waarbij niet wordt uitgegaan van een aanpak per geval, maar van de benodigde bodemkwaliteit op de locatie, in relatie tot het gewenste gebruik (activiteitgerichte aanpak), zal niet meer in alle gevallen bodemsanering nodig zijn. Gemeenten kunnen de afweging maken om een initiatiefnemer geen bodemsanering te laten uitvoeren, als bij een activiteit geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor de menselijke gezond-

heid. Dit wordt verder uitgewerkt in het aanvullingsbesluit. Bij het aanvullingsbesluit zal een inschatting worden gemaakt welk deel van de bodemsaneringen zou kunnen vervallen. Uit onderzoek van het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem is gebleken dat gemeenten er, ter voorkoming van eventuele ongewenste situaties in de toekomst, toch de voorkeur aan geven om te saneren. De afname van het aantal saneringen zal daarom, als gevolg van de beleidsvrijheid van gemeenten, naar verwachting beperkt zijn.

6.7 *‘De vervuiler betaalt’*

Verontreinigingen en aantasting van de bodem hebben langdurige effecten en kunnen tot hoge kosten leiden wanneer het gebruik van een locatie verandert. Daarom is het belangrijk om nieuwe bodemverontreinigingen en -aantastingen te voorkomen en deze zoveel mogelijk ongedaan te maken als ze zich toch voordoen. Het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ is hierbij leidend. De regelgeving in de Wet bodembescherming gaat uit van de regel dat de kosten die zijn verbonden aan het beperken van milieuschade, worden gedragen door hen die er verantwoordelijk voor zijn.

Onder de Omgevingswet lijkt de verantwoordelijkheid voor de bodemkwaliteit niet neergelegd te worden bij de vervuiler, maar bij de eigenaar of erfpachter van een perceel. Hiermee lijkt een verschuiving plaats te vinden van ‘de vervuiler betaalt’ naar ‘de eigenaar betaalt’.

6.8 *Bevoegd gezag*

Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zijn alle belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Onder de Omgevingswet liggen de taken voor de fysieke leefomgeving in beginsel bij de gemeenten en waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen, tenzij er dragende argumenten zijn om die taken op een hoger niveau te beleggen (‘decentraal, tenzij’).

De taken liggen in beginsel bij de gemeenten omdat zij de overheidslaag vormen die het dichtst bij de burger staat. De gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving en is het eerste aanspreekpunt als het gaat om voorzieningen voor de burger. Zij brengt samenhang in de lokale context tussen de verschillende beleidsterreinen.

De decentralisatiegedachte van de Omgevingswet sluit aan bij de beoogde verdeling van de publieke bodemtaken over de bestuurslagen. De bestuursorganen dienen hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet op een doelmatige en doeltreffende wijze uit te oefenen en daarbij rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden, waarbij zo nodig afstemming plaatsvindt met andere bestuursorganen. De Omgevingswet bevat, in tegenstelling tot de Wet bodembescherming, geen verplichte specifieke afstemmingsbepalingen tussen overheden. Overheden kunnen de onderlinge afstemming op verschillende manieren vormgeven.

De overgang naar eenvoudiger (niet-spoedeisende) gevallen en algemene regels maakt het mogelijk om het bevoegd gezag te beleggen bij alle gemeenten. Onder de Wet bodembescherming zijn dat nog provincies en een aantal grote (29) gemeenten. Bodemsane-

ring in de kleinere gemeenten wordt onder de Wet bodembescherming door of onder het gezag van de provincie uitgevoerd. De reden voor deze situatie is de noodzakelijk mate van deskundigheid die moet worden opgebouwd voor het goed kunnen laten uitvoeren van een bodemsanering. Met de komst van de Omgevingswet blijft het de taak van de provincie om de grondwaterkwaliteit in den brede te beschermen.

De uitvoeringslasten van gemeenten zullen afnemen, doordat een groter aantal activiteiten onder algemene regels zal gaan vallen. In uitzonderingsgevallen zal behoefte blijven bestaan aan een vergunning, bijvoorbeeld als toch nieuwe, zwaardere historische verontreinigingen worden ontdekt. Uiteraard vraagt dit om goede samenwerking tussen een provincie die bevoegd gezag is onder de Wet bodembescherming en de betreffende gemeente die onder de Omgevingswet verantwoordelijk wordt. Omdat het voorstelbaar is dat de provincie deze taak op een gegeven moment wil beëindigen, is het aan de gemeente die taak te delegeren. Immers op basis van de Provinciewet (artikel 107, eerste lid) kunnen provinciale bevoegdheden worden gedelegeerd voor zover de aard en de schaal van die bevoegdheden zich daartoe lenen. In het uitvoeringsprogramma van het bodemconvenant tussen overheden worden nadere afspraken gemaakt om de delegatie praktisch in te vullen.

6.9 *Verhouding kerninstrumenten Omgevingswet*

Naast de zes kerninstrumenten; de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels (het gemeentelijk omgevingsplan, provinciale verordening, waterschapsverordening), algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit, biedt de Omgevingswet ondersteunende instrumenten, zoals gedoogplichten, regels over grondexploitatie, financiële instrumenten, advisering, bevoegdheden in bijzondere omstandigheden en regels over informatievoorziening. De zes kerninstrumenten kunnen als volgt worden ingezet voor het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem en het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem:

6.9.1 *Via de omgevingsvisie*

Ambities voor bodem worden onder andere in de omgevingsvisie vastgelegd. In een omgevingsvisie kan een bestuursorgaan bijvoorbeeld de strategische doelen voor klimaat, waterregulatie, biodiversiteit, natuurwaarden en ontwikkelingen van de stad op lange termijn koppelen aan haar ambitie ten aanzien van de kwaliteiten van de bodem.

Gemeenten: in de omgevingsvisie maakt de gemeente een brede afweging van belangen en kunnen tevens de ambities voor bodem worden vastgelegd.

Provincies: ook provincies stellen een omgevingsvisie vast. De provincie kan in haar visie rekening houden met de kwaliteit van de bodem bij het bepalen van de ambities voor de uitvoering van de taken die aan de provincies zijn toebedeeld, bijvoorbeeld voor kwetsbare gebieden zoals natuurgebieden.

Waterschappen: de verplichting om een omgevingsvisie op te stellen geldt niet voor wa-

terschappen. Waterschappen kunnen wel worden betrokken bij omgevingsvisies die door andere bestuursorganen worden opgesteld.

Het Rijk: het Rijk stelt de nationale omgevingsvisie vast en betreft daarbij zijn beleidsvoor-nemens voor de ondergrond. Hierbij wordt gekeken naar de kwaliteiten van de bodem.

6.9.2 Via het omgevingsplan

In het omgevingsplan worden functies aan locaties toebedeeld en wordt aangegeven op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden ge-realiseerd en uitgeoefend. De kwaliteit van de bodem is een van de belangen die bij het toedelen van functies wordt meegewogen. Bepaalde nieuwe industriële activiteiten kunnen bijvoorbeeld beter niet op of in de buurt van kwetsbare bodemgebieden worden gesitueerd, of bij de toedeling van functies dient rekening te worden gehouden met de fysische kwali-teit van de bodem. Daarnaast bevat het omgevingsplan de vertaling van de instructieregels die het rijk en de provincie hebben gesteld, inclusief de invulling van de beleidsruimte die de algemene rijksregels geven, in de vorm van de mogelijkheid van maatwerkregels.

Gemeenten worden verplicht in het omgevingsplan aandachtsgebieden aan te wijzen waar een gerede kans bestaat dat de voorgenomen functie kan leiden tot risico's voor de gezond-heid en waar daarom een bodemonderzoek aan de orde is. Een initiatiefnemer (burger of bedrijf) zal daarom, als hij een activiteit op of in de bodem wil uitvoeren, eerst het omge-vingsplan moeten raadplegen om te zien welke eisen er gesteld zijn en of een onderzoek noodzakelijk is. Als een onderzoek nodig is en als daaruit blijkt dat een bepaalde norm wordt overschreden, zal de initiatiefnemer maatregelen moeten nemen om de risico's te beperken.

6.9.3 Via de omgevingsvergunning

Het beschermen van de bodem is één van de belangen die wordt betrokken bij het beoor-delen van aanvragen om een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een milieubelastende activiteit. Hetzelfde geldt bij het opstellen van direct werkende rijksregels over milieube-lastende activiteiten. Het huidige toetsingskader uit de Nederlandse Richtlijn Bodem (NRB) zal de basis vormen voor de uitwerking van het toetsingskader in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Aan de omgevingsvergunning kan een gemeente maatwerk voor de initiatiefnemer of aanvullende eisen (maatwerkvoorschriften) koppelen, die bijvoorbeeld van toepassing zijn op specifieke (bouw)activiteiten. Maatwerkvoorschriften zijn niet per definitie aan de omgevingsvergunning verbonden, maar kunnen ook zelfstandig bestaan, zoals bij de huidige maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit en de toekomstige maatwerkvoorschriften op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving. Maatwerkvoorschriften zijn ook mogelijk bij niet-vergunningplichtige inrichtingen. Verder wordt de mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften sterk uitgebreid t.o.v. de huidige situatie (één algemene maatwerkmogelijkheid die voor alle activiteiten geldt).

De verwachting is dat burgers en bedrijven meer vrijheid zullen ervaren als gevolg van de ontstane mogelijkheid om maatregelen in te passen in de eigen processen.

6.9.4 Via het programma

Er zijn verplichte en onverplichte programma's in de Omgevingswet opgenomen. Een

verplicht programma op grond van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn is het provinciale regionaal waterprogramma en het waterbeheerprogramma van de waterschappen. Deze waterprogramma's, nu vooral gericht op de kwantiteitsaspecten van een grondwaterlichaam, zullen met de intrekking van de specifieke regeling in de Wet bodembescherming ook aandacht gaan besteden aan kwaliteitsaspecten. De kwaliteit van het grondwater in een grondwaterlichaam, waarop een historische verontreiniging van invloed kan zijn, zal een volwaardig onderdeel worden van het beheer van het watersysteem. Waar nodig zullen deze programma's straks maatregelen bevatten die op deze situaties zijn gericht, met als doel het verminderen van verontreiniging.

Daarnaast kunnen vrijwillige programma's uitvoering geven aan doelen en ambities op kleinere schaal, gesteld in de omgevingsvisie. Bijvoorbeeld ter bescherming van een waterwinning of voor de ontwikkeling van een andere gewenste gebiedskwaliteit. Ook nieuwe verontreinigingen kunnen aan de orde komen. Daarop zullen weliswaar andere regels worden toegepast, zoals de specifieke zorgplicht bodem, maar het is niet uitgesloten dat in samenhang daarmee ook door de beheerder van het grondwater maatregelen worden getroffen.

De gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater blijft mogelijk, nu in de vorm van een programma. De eerder aan de gebiedsgerichte aanpak verbonden beperkingen, zoals die voortkwamen uit de bevoegdheidsverdeling en de reikwijdte van de Wet bodembescherming, komen daardoor te vervallen, wat de inzet van dit volwaardiger instrument zal bevorderen. In de Wet bodembescherming was het bijvoorbeeld niet mogelijk om een integrale afweging in het gebied te maken. Daarnaast kon alleen -met medewerking van- het bevoegd gezag een gebiedsgerichte benadering van het diepere grondwater worden gerealiseerd.

6.9.5 Algemene rijksregels

Voor het beschermen van de bodem zullen, voor bodemrelevante activiteiten, direct werkende rijksregels worden gesteld. Deze regels zien er op toe dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Tevens zullen deze rijksregels eisen gaan stellen aan activiteiten als een (vermoeden van een) historische bodemverontreiniging aan de orde is. Deze regels kunnen betrekking hebben op de normering, de onderzoeksverplichtingen, de uniforme aanpak en ze kunnen worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving, zoals het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze regels zullen optimale ruimte bieden voor lokaal maatwerk.

6.10 Normering en waarden

De normering van de Wet bodembescherming is solide en zal in de Aanvullingswet worden gehandhaafd. Het voornemen is om de normeringssystematiek van het bouwen van woningen meer te baseren op het gebruik van de bodem en de risico's voor de mens. Bij het opstellen van de uitvoeringsbesluiten zal hieraan nadere aandacht worden besteed. Naar analogie van geluid zijn ook bij bodemkwaliteit twee waarden van belang: de maximale waarde (MW) en de voorkeurswaarde (VKW). De voorkeurswaarde geeft de waarde aan waarbij de kwaliteit duurzaam geschikt is voor de functie. De maximale waarde geeft aan waar de risico's onaanvaardbaar zijn in relatie tot de gebruiksfunctie. De maximale

waarde is gelijk aan het huidige criterium voor spoedeisende saneringen. Bij bouwen op een bodemkwaliteit boven deze maximumwaarde moeten maatregelen worden genomen die blootstelling aan onaanvaardbare humane gezondheidsrisico's voorkomen. Onder de voorkeurswaarde is ieder bodemgebruik mogelijk. Tussen deze twee waarden krijgt de gemeente de beleidsvrijheid om gebiedsgericht af te wegen welke eisen zij stelt aan de bodemkwaliteit voor ontwikkelingen, zo nodig onder (gebruiks)voorwaarden. Hierbij wegen overwegingen mee als het voorgenomen type bodemgebruik en de gewenste gebiedskwaliteit.

6.11 *Adviescommissie en Inspectie Leefomgeving en Transport*

De rol van de Technische Commissie Bodem (TCB) als vaste adviescommissie komt te vervallen. De werkzaamheden van een sectorale commissie passen niet goed meer in de brede context en integrale benadering van de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet. Om te voldoen aan de behoefte naar multidisciplinaire kennis van de overheid, wordt overgestapt van een permanente commissie naar het gebruik van een flexibel netwerk van wetenschappers. Deze kunnen afhankelijk van de maatschappelijke opgave, om advies worden gevraagd.

Op dit moment houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toezicht bij bodemintermediairs en certificerende instellingen. In overleg met het bedrijfsleven wordt gekeken of het mogelijk is om op termijn te komen tot vereenvoudiging van het publieke toezicht. Teneinde het publieke en private toezicht zo effectief mogelijk te laten functioneren is het noodzakelijk om een heldere scheiding aan te brengen tussen beide vormen van toezicht. Om te komen tot deze vereenvoudiging van het publieke toezicht worden momenteel in de normdocumenten die passages aangewezen die vanuit beleidsmatig oogpunt essentieel zijn voor het toezicht op bodemintermediairs en certificerende instellingen. De ILT zal na vaststelling van deze essentiële eisen, haar toezicht bij bodemintermediairs en certificerende instellingen richten op het erkenningstelsel en op de essentiële eisen.

6.12 *Rechtsbescherming*

De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. Daarom geldt als uitgangspunt dat het beschermingsniveau van de rechtsbescherming, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, tenminste gelijk moet blijven.

Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is, aansluitend op het stelsel van de Awb (Algemene wet bestuursrecht), de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Dit houdt in dat eerst de bezwaarschriftenprocedure van hoofdstuk 7 van de Awb open staat en dat daarna beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit is onder meer van belang vanuit het oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak, maar ook wegens decentralisatie van rechtsbescherming.

6.13 Overgangsrecht

Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat op saneringen die zijn gestart vóór de inwerkingtreding van deze wet en op de beschikte spoedlocaties, het huidige recht (de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde regelgeving) van toepassing blijft. De aanvulwetswet heeft voor deze locaties geen gevolgen. Voor deze locaties heeft dit wetsvoorstel dus ook geen financiële of maatschappelijke effecten.

Bronnen

- A.G.A. Nijmeijer, 'De ontheffing van instructieregels in de Omgevingswet', TBR 2016/81, nr. 6, p. 523-528.
- J.R. van Angeren, 'Rechtsbescherming tegen omgevingsplannen onder de Omgevingswet', TO 2016/3.4, nr. 3, p. 66-70.
- H.W. van Sandick, 'Het omgevingsplan: het 'Zwitsers zakmes' in de Omgevingswet', TBR 2016/49, nr. 4, p. 325-333.
- H. Nijman, 'Rechtsbescherming onder de Omgevingswet: op een gelijkwaardig niveau?', TO 2016/1.3, nr. 1/2, p. 27-44.
- J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', TO 2016/1.2, nr. 1/2, p. 4-26.
- C.G.J.M. Termaat, 'Uniformiteit in termijnen? Sneller en beter?', TO 2015, nr. 1, p. 3-7.
- A.G.A. Nijmeijer, 'Het omgevingsplan. Een stap verder?', M en R 2014/121.
- M.C. Brans, 'Over(heid) tot actie: programma's in de Omgevingswet', TBR 2014/166, nr. 10.
- M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen kwaliteit?', TO 2014, nr.03/04.
- F.A.G. Groothuijse, 'Omgevingswaarden: waardevol?', TO 2016, nr. 04.
- J.W. van Zundert, 'De structuurvisie in de Wro verplicht beleidsdocument voor strategisch omgevingsbeleid', BR 2008/101, p. 470-476.
- A.G.A. Nijmeijer, 'Omgevingswet: maak de ambities waar, maar maak het niet ingewikkelder dan het al is', TO 2016/03, nr. 1/2.
- J.R. van Angeren, e.a., 'Op weg naar de Omgevingswet', Stibbe bundel 2015, p. 10-122.

Bijlagen

Omgevingsvisie

Hoewel gemeenten bekend zijn met de huidige structuurvisies, introduceert de Omgevingswet een wettelijke plicht tot het vaststellen van één omgevingsvisie voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Het principe blijft hetzelfde als onder het huidige omgevingsrecht, namelijk de vaststelling van een visie voor de lange termijn. Het grootste en meest complexe verschil ten opzichte van het huidige omgevingsrecht is het integrale karakter van de visie. Met 'integraal' doelt de wetgever op een samenhangend en onderling afgestemd geheel, in plaats van de vaststelling van meerdere (kleinere) visies die niet op elkaar aansluiten en niet onderling zijn afgestemd. Door de vaststelling van een integrale visie ontstaat er inzichtelijkheid voor initiatiefnemers en is de omgevingsvisie bij uitstek het instrument dat toeziet op de overgang van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. De 'nee, tenzij...' wordt met de komst van de Omgevingswet en de omgevingsvisie vervangen door: 'ja, dat kan, mits...' Tevens vormt de omgevingsvisie een opstap/het beginpunt voor de andere kerninstrumenten en zal het aantal gezamenlijke omgevingsvisies vastgesteld door binnen een bepaalde regio samenwerkende gemeenten stijgen.

	Huidig omgevingsrecht	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)
Instrument	Wro: Structuurvisie voor ruimtelijke ordening, Wm: het waterplan, het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoerplan en Wet natuurbescherming: de ruimtelijke aspecten van de natuurvisie.	Ja	Eén integrale Omgevingsvisie.	Samenvoeging structuurvisie(s) en strategische plannen tot één integrale visie. De omgevingsvisie vormt de beleidsmatige grondslag voor een samenhangende inzet van programma's en besluiten.	art. 2.1 Wro etc.	art. 3.1 Ow
Omschrijving	Niet-bindend beleidsdocument met een beleidsnota-achtig karakter en een indicatieve betekenis waarin de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gebied en het te voeren ruimtelijk beleid wordt vastgelegd. De structuurvisie geeft het beleid weer voor de lange termijn.	Ja	De omgevingsvisie is eveneens een niet-bindend beleidsdocument dat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en hoofdzaken van het te voeren beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving bevat. De omgevingsvisie dient, net als onder het huidige omgevingsrecht, het beleid voor de lange termijn vast te stellen.	1) In tegenstelling tot de huidige structuurvisie is de omgevingsvisie geen optelsom van de verschillende beleidsterreinen, maar een integraal samenhangend document. Integraal op het feit dat alle componenten onderling op elkaar moeten worden afgestemd, zodat er één allesomvattende visie ontstaat voor de fysieke leefomgeving als geheel. Onder het huidige omgevingsrecht is er voor iedere component apart beleid vastgesteld, wat naast elkaar wordt gelegd en onderling niet op elkaar aansluit. Onderlinge afstemming vergroot de inzichtelijkheid voor initiatiefnemers en nodigt initiatiefnemers uit nieuwe initiatieven in te brengen. 2) De omgevingsvisie heeft een breder bereik. Waar de structuurvisies louter toezien op 'ruimtelijk relevante' aspecten, is de omgevingsvisie een integrale visie op noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen ten aanzien van de gehele fysieke leefomgeving. Alle aspecten van de fysieke leefomgeving worden met de omgevingsvisie in beeld gebracht, zodat in één oogopslag inzichtelijk is waar individuele projecten rekening mee dienen te houden.	Hfdst. 2 Wro	Hfdst. 3 Ow
Verplichting?	Verplicht: één of meer gebiedsdekkende structuurvisies. Vrijwillig: strategische plannen en aanzien van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water.	Ja	Ja, het vaststellen van één integrale visie voor het gehele grondgebied met betrekking tot de fysieke leefomgeving is verplicht voor gemeenten.	Door een aangenomen amendement van de Tweede Kamer is het vaststellen van een omgevingsvisie behalve voor het Rijk en provincies ook verplicht gesteld voor gemeenten. Toelichting: de visie waarborgt de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving en een gemeente geeft in de omgevingsvisie haar prioriteiten weer.	art. 2.1 Wro	Amendement Nr. 97, Art. 3.1 Ow
Essentie instrument	Toelatingsplanologie. Onder het huidige omgevingsrecht geldt over het algemeen: 'nee, tenzij...'.	Ja	De omslag van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie kenmerkt de omgevingsvisie. Van gemeenten wordt een open houding verwacht: 'ja, mits...'.	De huidige structuurvisies vormen een soort blauwdruk voor de gewenste ontwikkelingen. Gemeenten moeten dit loslaten. Door het weergeven van de gewenste ontwikkelrichting worden burgers en bedrijven uitgedaagd de omgevingsvisie mede vorm te geven. Kenmerkend: uitnodigend en flexibel karakter.		
Bevoegd gezag	Gemeenteraad	Nee	Gemeenteraad	De Omgevingswet legt de bevoegdheid tot het vaststellen van de omgevingsvisie neer bij de gemeenteraad. Dit is ook het geval bij de vaststelling van de huidige structuurvisies.	art. 2.1 Wro	art. 3.1 lid 1 Ow
Beleidsvorming	De huidige beleidsvorming is een optelsom van beleidsvisies vanuit diverse domeinen en aspecten ten aanzien van de ruimtelijke ordening.	Ja	Beleidsvorming onder de Omgevingswet wordt op basis van analyse en afweging van alle bij de fysieke leefomgeving betrokken aspecten ondergebracht in een onderling op elkaar afgestemde integrale visie. De manier waarop een gemeente haar beleid vormt verandert zodanig, dat samenwerking tussen de verschillende domeinen noodzakelijk zal zijn wil het beleid goed op elkaar kunnen aansluiten en gericht zijn op de fysieke leefomgeving als geheel.	Een samenwerkend apparaat is nodig om tot integraal afgestemd beleid te komen. Uiteindelijk worden de bestuurslasten verminderd door het integrale beleid en kunnen beleidsdoelen effectiever worden ingevuld. Tevens dient er bij de vorming van beleid bijzondere aandacht geschonken te worden aan de (Europese) beginselen opgenomen in artikel 3.3 Ow.		art. 3.3 Ow
Grensoverschrijdende samenwerking?	Samenwerking tussen gemeenten is mogelijk, zodat een gezamenlijke visievorming op de ruimtelijke ontwikkeling van het stedelijk netwerk en van de andere gebieden tot stand komt. Het is niet verplicht gesteld.	Gedeeltelijk	Het vaststellen van een gezamenlijke omgevingsvisie door samenwerkende gemeenten binnen een bepaalde regio is mogelijk (niet verplicht). Hierdoor ontstaat een gezamenlijke integrale omgevingsvisie voor een groter grondgebied.	Gelet op de doelstellingen van de Ow, worden gezamenlijke omgevingsvisies wenselijk geacht. De fysieke leefomgeving houdt niet op bij de gemeentelijke grenzen. Door gezamenlijk de gewenste ontwikkelrichting vast te leggen kunnen er gemeenschappelijke uitgangspunten worden gesteld, programma's op voorhand op elkaar worden afgestemd en kan de inzichtelijkheid van het regionaal beleid voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden worden vergroot.	art. 2.1 lid 4 Wro	

Omgevingsvisie – vervolg

	Huidig omgevingsrecht	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)
Participatie	Onder het huidige omgevingsrecht geldt een verantwoordingsplicht . Dit impliceert weliswaar dat burgers en maatschappelijke organisaties betrokken worden bij de totstandkoming, maar het Bro laat in het midden hoe dit moet worden ingevuld. Er geldt een algemene inspraakregeling op gemeentelijk niveau.	Gedeeltelijk	De Omgevingswet benadrukt de noodzaak van participatie vanuit de samenleving. Er geldt een motivatieplicht ; op welke wijze zijn belanghebbenden betrokken bij de besluitvorming. Tevens dient de samenleving in een vroeg stadium betrokken te worden in het besluitvormingsproces. Bestuursorganen moeten een breder publiek betrekken bij de besluitvorming en de diversiteit in inbreng vanuit de samenleving waarborgen.	Door participatie te vervroegen worden discussies al aan de voorkant van de beleidscyclus beslecht. Hoewel de MvT het belang van participatie benadrukt, worden Bo's (niet als onder het huidige omgevingsrecht) vrij gelaten bij de invulling van de participatieplicht. Indien burgers onvoldoende worden betrokken bij de besluitvorming is (niet als onder het huidige omgevingsrecht) vernietiging van het besluit door de rechter mogelijk op grond van onzorgvuldige besluitvorming.	art. 1.3.1 en 2.1.1 Bro en art. 150 Gemev.	art. 16.88 lid 2 sub d Ow en art. 8.8 Ob
Binding bestuursorganen	Zelfbinding vaststellend orgaan	Nee	Zelfbinding vaststellend orgaan	Doorwerking verhoudt zich volgens de wetgever niet met het karakter van een politiek-bestuurlijk instrument. Uitgangspunt Ow: 'scheiding normstelling en beleid'.		
Vormvereisten	Er worden geen concrete vormvereisten gesteld aan de vaststelling van de structuurvisie. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld (zie art. 2.1.2 Bro).	Nee	De Omgevingswet wil zo min mogelijk invulling geven aan vormvereisten ten aanzien van het vaststellen van de omgevingsvisie.	De Omgevingswet stelt één belangrijke voorwaarde, namelijk dat de omgevingsvisie integraal moet zijn. Dit is meteen de belangrijkste wijziging ten opzichte van de huidige situatie.	art. 2.4 Wro, art. 2.1.1 en 2.1.2 Bro	art. 3.2 Ow, 16. 3 en 16.86 sub b Ow
Vorbereidingsprocedure	Er is geen wettelijke voorbereidingsprocedure voorgeschreven. De gemeentelijke verordeningen kunnen hieraan invulling geven.	Gedeeltelijk	De uniforme openbare voorbereidingsprocedure afkomstig uit de Awb is van toepassing op het vaststellen van de omgevingsvisie.	Een ieder (en dus niet alleen belanghebbenden) kan tegen een ontwerp-omgevingsvisie zienswijzen kenbaar maken.	art. 2.4 Wro en art. 1.3.1 Bro	Afd. 3.4 Awb, art. 16.22 en 16.25 Ow
Rechtsbescherming	Niet appellabel. Beroep instellen tegen de vaststelling van een omgevingsvisie is niet mogelijk.	Nee	Niet appellabel. Beroep instellen tegen de vaststelling van een omgevingsvisie is niet mogelijk.	Dit verhoudt zich, net als bij de doorwerking, niet met het karakter van een politiek-bestuurlijk instrument.	art. 1. Billage 2 Awb	
Awb = Algemene wet bestuursrecht Bo = Bestuursorgaan Bro = Besluit ruimtelijke ordening MvT = Memorie van Toelichting Ow = Omgevingswet Wro = Wet ruimtelijke ordening						

Programma's

Het programma is bedoeld om met behulp van een pakket beleidsvoornemens en maatregelen binnen een bepaalde periode het vastgestelde doel voor het desbetreffende aspect van de fysieke leefomgeving te bereiken. Het programma kan zich daarbij richten op één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving, een bepaald gebied of een kader stellen voor de uitvoering van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het programma vaststelt. De uitvoering van het programma is in handen van de overheid. Het programma is een nieuw instrument voor gemeenten. Hoewel gemeenten reeds bekend zijn met het principe van het vaststellen van een programma, is het opstellen van een programma met de komst van de Omgevingswet wettelijk verankerd en vindt er verplichte monitoring plaats. De omgevingswaarden bepalen wanneer het vaststellen van programma's wenselijk/noodzakelijk is en welke vorm het programma moet aannemen. Kortom, dit kerninstrument is grotendeels afhankelijk van de regulering en uitvoering in de praktijk.

De Omgevingswet onderscheidt drie vormen programma's, te weten: de verplichte programma's, de programmatische aanpak en de (facultatieve) onverplichte programma's.				
Instrument	Verplicht programma	Programmatische aanpak	Overplicht programma (facultatief)	Opmerkingen m.b.t. programma's in het algemeen
Omschrijving	In bepaalde gevallen moeten programma's verplicht worden vastgesteld. De verplichting is afkomstig van:	De programmatische aanpak is een bijzondere variant van het instrument 'programma' en is bedoeld voor gebieden waarin de omgevingswaarden onder druk staan, waardoor er moeilijk nieuwe activiteiten kunnen worden ontwikkeld. De programmatische aanpak moet ervoor zorgen dat nieuwe (economische) activiteiten (weer) mogelijk worden.	Het staat het bestuursorgaan vrij om naar behoefte programma's op te stellen voor aspecten of deelgebieden. Er is sprake van een discretionaire bevoegdheid ('kan-bepaling'). Op gemeentelijk niveau kan gedacht worden aan facultatieve programma's voor onderwerpen waarvoor geen normering bestaat, zoals lokale doelen. Voorts geeft de Ow expliciet aan dat B&W een programma kunnen opstellen dat toeziet op een gemeentelijk rolringsprogramma.	Tier vervanging van: de huidige structuurvisie(s) voor (een) deelgebied(en) en de verplichte uitvoeringsparagraaf zijn de instrumenten omgevingsvisie en programma opgenomen in de Ow. Wijziging ten opzichte van huidige omgevingsrecht: een programma is (in tegenstelling tot een strategisch gerichte omgevingsvisie) uitvoeringsgericht, het sluit aan op de beoogde beleidsdynamiek en er is sprake van een breder toepassingsbereik.
	(i) een achterliggende EU-richtlijn, zoals de richtlijn omgevingslawaai. Dit betreft op gemeentelijk niveau het vaststellen van actieplannen geluid voor wegen en spoorwegen, luchthavens en omgevingslawaai (zie art. 3.6 Ow). of (ii) ontstaan door een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Bij (dreigende) overschrijding moet een programma worden vastgesteld, ongeacht of het om gemeentelijke, provinciale of rijksongevingswaarden gaat. Bijvoorbeeld bij overschrijding van de waarde van lucht. Als de provincie zich daar niet aan houdt, moeten gemeenten een programma opstellen zodat wel (weer) aan de waarden wordt voldaan.	Kenmerkend: in tegenstelling tot andere programma's fungeert het programma als toetsingskader voor activiteiten. Tevens moet door het bestuursorgaan, dat de betrokken omgevingswaarden of doelstelling heeft vastgesteld, van toepassing worden verklaard bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of bij AMvB. Essentie: Zonder programmatische aanpak zou er geen (extra) ontwikkelingsruimte ontstaan en gaat een gebied 'op slot', zodra omgevingswaarden zijn overschreden of dreigen te worden overschreden.	Essentie: Slagkracht en effectiviteit van beleid, operationalisering beleid geformuleerd in de omgevingsvisie. Ruimte voor maatwerk.	Essentie: Ter operationalisering van de beleidsdoelstellingen uit de omgevingsvisie. De omgevingsvisie en de programma's zijn grotendeels in overeenstemming met de huidige structuurvisie met uitvoeringsparagraaf. De Omgevingswet gaat alleen een stapje verder, bevat meer aspecten en moet worden gecontroleerd door de gemeenteraad, waar dit voorheen niet hoefde.
Verplichting?	Ja, op grond van EU-verplichtingen.	Nee, er bestaat geen verplichting. Bovendien leent niet iedere situatie zich voor het inzetten van deze aanpak.	Nee, facultatief. Ruimte voor maatwerk voor gemeenten en het gemeentelijk beleid naar behoefte lokaal af te stemmen.	Geen opmerking(en).
	Huidige verplichting: een of meer gebiedsdekkende structuurvisies. Huidige bevoegdheid: strategische plannen op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water. Overeenkomst: geluidsreductieplan (Chw) opstellen en een programma opstellen bij overschrijding omgevingswaarde. Echter: verstrekkender voor gemeenten, hier is namelijk proactief handelen vereist bij overschrijding van een omgevingswaarde (monitoring, programma vaststellen en beheeren).	Wijzigingen ten opzichte van huidige omgevingsrecht: wegens het succes met de PAS en NSI, is er in de Ow een generieke grondslag opgenomen. Tevens is er in tegenstelling tot het bestemmingsplan-plus (uit de Chw) geen tijdelijke overschrijding of afwijking van de omgevingswaarden mogelijk.	Wijziging t.o.v. huidige omgevingsrecht: het opstellen van een gemeentelijk rolringsprogramma is niet langer een verplichting voor de gemeenteraad, maar een bevoegdheid van het college.	Geen opmerking(en).
Bevoegd gezag	College van B&W (zie art. 3.6 en 3.10 lid 1 Ow)	Bij omgevingsplan of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welk bestuursorgaan een programma kan vaststellen (Zie artikel 3.15 lid 3 Ow).	College van B&W (zie art. 3.4 Ow)	Overigens zijn er situaties denkbaar waarin het college niet primair verantwoordelijk is voor de vaststelling, hierover kunnen bestuurlijke afspraken worden gemaakt met andere bestuursorganen.
	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.	
Voorbeeld programma's	Actieplan geluid of bijvoorbeeld bij (dreigende) overschrijding van de geluidswaarden.	Naast lucht en stikstof kan een programma met een programmatische aanpak eveneens op andere omgevingswaarden worden ingezet, te weten: geur, externe veiligheid (op sectoraal niveau), een haven- en industriegebied of de transformatie van een (verouderd) industriegebied (op gebiedsniveau).	Gemeentelijk rolringsplan, recreatie, natuur en andere lokale doelen. Afhankelijk van de doelstellingen in de omgevingsvisie kunnen gemeenten zelf bepalen voor welke onderwerpen een (facultatief) programma wordt vastgesteld, zodat de doelstellingen uit de omgevingsvisie worden bereikt.	Geen opmerking(en).
	Voorheen: gemeentelijk rolringsplan door gemeenteraad (+ de reeds bestaande verplichting van actieplan geluid.)	Voorheen: NSI, (nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit) en PAS (programmatische aanpak stikstof).	Voorheen: Gemeentelijk fietsactieplan.	Geen opmerking(en).
Vormvereisten	De inhoudelijke en procedurele eisen die vanuit de EU-richtlijnen worden gesteld aan programma's, worden bij AMvB geïmplementeerd.	Vanwege het specifieke rechtsgevolg worden er specifieke kwaliteitseisen gesteld. (Zie art. 3.17 Ow minimumvereisten inhoud)	Er wordt grote terughoudendheid in acht genomen bij het stellen van eisen aan programma's (zie art. 3.5 Ow).	*Art. 8.9 Omgevingsbesluit stelt een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie vanuit de samenleving.
	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.		Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.	
Samenwerking	Bij AMvB kunnen bestuursorganen worden verplicht om verplicht gestelde programma's gezamenlijk vast te stellen (zie art. 3.13 Ow).	Bij een programma met een programmatische aanpak moeten die bestuursorganen samenwerken die zijn benoemd bij de vaststelling van dit programma.	Samenwerking is mogelijk, maar niet verplicht.	Met gezamenlijke programma's is het beleid, dat over verschillende gemeenten is verdeeld, beter op elkaar afgestemd en dit komt ten goede aan de fysieke leefomgeving als geheel.
			Wijziging ten opzichte van het huidige omgevingsrecht: gelet op de doelstellingen van de Ow zal er een toename zijn van vaststelling van gezamenlijke programma's.	Geen opmerking(en).

Programma's - vervolg

Instrument	Verplicht programma	Programmatische aanpak	Overplicht programma (facultatief)	Opmerkingen m.b.t. programma's in het algemeen
Monitoring verplicht?	Ja, monitoring is verplicht om te kunnen bezien in hoeverre de omgevingswaarden - waarop het programma is gericht - zijn behaald (art. 20.1 Ow). Als uit monitoring blijkt dat niet is voldaan aan de doelstelling/omgevingswaarde dan moet het vaststellende orgaan het programma wijzigen (zie art. 3.11 Ow).	Ja, de uitvoering en doelbereik van het programma moeten door monitoring worden bewaakt (art. 20.1 lid 2 Ow).	Ja, monitoring is verplicht. De algemene plicht tot monitoring is opgenomen in de Ow (zie art. 20.1 lid 1 Ow).	Monitoring is van groot belang (en om die reden verplicht), omdat het gaat om omgevingswaarden die de fysieke leefomgeving moeten beschermen tegen overschrijdingen. Met programma's kunnen allerlei ontwikkelingen worden doorgevoerd en kunnen de vastgestelde omgevingswaarden worden bereikt. Toesicht of dit daadwerkelijk gebeurt, is hierbij noodzakelijk.
Bevoegd gezag monitoring	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. Onder het huidige omgevingsrecht is monitoring eveneens van groot belang. Het vaststellende orgaan van de betreffende omgevingswaarden waarop het programma is gebaseerd zal de monitoring uitvoeren (art. 20.2 lid 1 Ow). Hoofdregeel: gemeenteraad, delegatie mogelijk aan het college door de algemene delegatiegrondslag (art. 2.8 Ow).	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.	Geen opmerking(en).
Bevoegd gezag monitoring	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. Behalve de algemene delegatiegrondslag; deze is nieuw.	Bij aanwijzing van een programmatische aanpak worden de methode van monitoring en het bestuursorgaan of een andere instantie die met de uitvoering is belast, aangewezen (art. 20.2 lid 1 Ow).	Hoofdregeel: de gemeenteraad als bevoegd orgaan tot de vaststelling van omgevingswaarden in het omgevingsplan. De vaststelling van het omgevingsplan kan voor delen gedelegeerd worden aan het college.	Belanghebbenden kunnen het desbetreffende bestuursorgaan vragen om uitvoering of wijziging van het programma of de kwestie aankaarten bij het vertegenwoordigende orgaan. De praktijk moet uitwijzen welke en hoeveel bevoegdheden de raad zal delegeren aan het college op grond van de algemene delegatiegrondslag (art. 2.18 Ow).
Frequentie monitoring	Bij de vaststelling van omgevingswaarden wordt in het omgevingsplan bepaald op welke termijn de monitoring van de waarden (waarop het programma is gericht) dient te worden verricht (zie art. 20.2 lid 1 Ow).	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.	Geen opmerking(en).
Uitvoering & Binding bestuursorganen	Wijziging? Overeenkomstig het huidige omgevingsrecht is er geen algemene bepaling opgenomen in de Ow met betrekking tot de frequentie waarop de monitoring dient plaats te vinden. Hoofdregeel: zelfbinding vaststellend orgaan. Om de uitvoering van programma's te bevorderen kan op grond van art. 3.12 Ow bij AMvB een uitvoeringsplicht voor de daarin opgenomen maatregelen worden ingesteld. Onder het huidige omgevingsrecht is er eveneens sprake van zelfbinding van het vaststellend bestuursorgaan.	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. Hoofdregeel: zelfbinding vaststellend orgaan. De daarvoor in het programma aangewezen bestuursorganen zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn (zie artikel 3.18 Ow).	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. In het omgevingsplan, AMvB's of de omgevingsverordening op welke termijn de monitoring van de waarden waarop het programma is gericht dient te worden verricht (zie art. 20.2 lid 1 Ow).	De frequentie van monitoring zal in de praktijk moeten blijken (bij de vaststelling van het omgevingsplan door de raad of ten dele door het college). Uit het oogpunt van behoorlijk bestuur dienen bestuursorganen wel rekening te houden met elkaars beleid, taken en bevoegdheden.
Rechtsbescherming	Niet appellabel. Tegen de vaststelling van een programma kan geen beroep worden ingesteld bij de rechter. Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. Niet appellabel. Tegen de vaststelling van een programma kan geen beroep worden ingesteld bij de rechter.	Geen wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. Niet appellabel. Tegen de vaststelling van een programma kan geen beroep worden ingesteld bij de rechter.	Vanwege het zelfbindende karakter van de programma's staat er geen beroep open tegen de vaststelling van programma's.
Bron huidige recht	Paragraaf 11.2.3 Wm = actieplannen geluid	art. 5.12, 5.13 en 5.16 Wm	art. 4.22 en 4.23 Wm	
Bron Omgevingswet	art. 8.10 Ob = actualisatie actieplan geluid. Art. 4.15 a, d en f Bkl m.b.t. actieplan geluid. Art. 4.26 Bkl, art. 3.6 Ow, 3.10 t/m 3.13 Ow en art. 16.88 Ow.	art. 3.15 t/m 3.19 Ow	art. 3.14 Ow	
AMvB = Algemene Maatregel van Bestuur Awb = Algemene wet bestuursrecht Bkl = Besluit kwaliteit leefomgeving Ob = Omgevingsbesluit Ow = Omgevingswet Wm = Wet milieubeheer	Gedeeltelijk = op sommige onderdelen wijzigt de huidige situatie. Ja = er treedt verandering op t.o.v. het huidige omgevingsrecht. Nee = de situatie blijft zoals deze nu in het huidige omgevingsrecht is.			

Omgevingsplan

Het omgevingsplan zal in de Omgevingswet het bestemmingsplan, de beheersverordening en andere gemeentelijke verordeningen zoals de APV (ex artikelen 108 en 147 Gemeentewet) vervangen. Het omgevingsplan kent een grotere reikwijdte dan het bestemmingsplan, omdat het niet beperkt is tot ruimtelijk relevante onderwerpen. Het omgevingsplan heeft betrekking op de fysieke leefomgeving, wat onder andere bouwwerken, water (systemen), bodem, lucht, landschappen, cultureel- en werelderfgoed inhoudt. Een omgevingsplan is verplicht in elke gemeente. In plaats van het maken van meerdere 'postzegelplannen' dient er één omgevingsplan te worden gemaakt voor het gehele gemeentelijk grondgebied. Dit houdt in dat het omgevingsplan een integraal afgewogen plan is, waar een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet plaatsvinden. Dit laatste komt neer op rekening houden met een 'goede ruimtelijke ordening' bij het bestemmen van het gebruik van gronden en gebouwen in een gemeente, zij het dat de reikwijdte van het 'toedelen van functies aan locaties' breder is.

	Huidige situatie (Wro)	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMvB (huidig)	AMvB (nieuw)
Instrument	Bestemmingsplan, beheersverordening en andere gemeentelijke verordening (APV, kapverordening, monumentenverordening en reclameverordening)	Ja	Omgevingsplan	Bestemmingsplannen, beheersverordeningen en alle verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving worden geïntegreerd in het omgevingsplan. APV grensgeval (geen openbare-orde-aangelegenheden, zoals baldigheid en wildplassen, etc.) Leegstandsverordening en huisvestingsverordening ondergrens (MvT stelt niet van opname, sommige auteurs wel).	art. 3.1 Wro en 3.38 Wro.	art. 2.4 Ow en 4.1 Ow	art. 3.1.1-3.5.1 Bro	AMvB (nieuw) art. 2.7 Ow stelt dat bij AMvB gevallen kunnen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit is echter nog niet in een AMvB opgenomen.
Juridisch kader	Een ruimtelijke ordening (ruimtelijke relevante eisen)	Ja	Fysieke leefomgeving (in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, cultureel erfgoed en werelderfgoed)	De reikwijdte van de fysieke leefomgeving in een omgevingsplan is breder dan de ruimtelijke ordening in een bestemmingsplan. Er kunnen alleen ruimtelijke relevante onderwerpen opgenomen worden in een bestemmingsplan.	art. 3.1 Wro	art. 1.2 Ow en 2.4 Ow	Een nadere omschrijving of invulling over de ruimtelijke ordening wordt niet in het Bro gegeven.	Niet vermeld in een AMvB
Omschrijving	Een goede ruimtelijke ordening door de bestemmingspraktijk. Vaststelling van meerdere bestemmingsplannen en beheersverordeningen mogelijk.	Ja	Evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Eén consistent en samenhangend omgevingsplan waarin regels over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente in staan.	In een bestemmingsplan worden ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening op een plankaart bestemmingen gegeven aan gronden. Het bestemmingsplan geeft met het oog op de bestemming regels voor het bebouwen en het gebruik van die gronden. Een bestemming bevat een doeleindsomschrijving, een verbeelding (plankaart) en een toelichting over de in het plan gemaakte keuzes en inzichten omtrent de uitvoerbaarheid van het plan. In een omgevingsplan kunnen functies (voorheen bestemmingen) worden gegeven aan locaties (voorheen gronden). De reikwijdte van het toedelen van functies aan locaties is breder dan het toekennen van bestemmingen aan gronden. Deze toedeling dient evenwichtig plaats te vinden. Dit criterium vervangt 'een goede ruimtelijke ordening' uit de Wro.	art. 3.1 Wro	art. 2.4 Ow en 4.1 Ow	3.1.4 en 3.1.6 Bro	Inhoudelijke vereisten over een omgevingsplan niet in een AMvB
Bevoegdheid	Gemeenteraad	Ja	Gemeenteraad; voor delen van het omgevingsplan het college van B&W	Delegatie mogelijk voor het vaststellen van delen van het omgevingsplan. Welke delen is niet duidelijk. Alleen delegatie van de gehele bevoegdheid is niet mogelijk. Kan dus ook 99% van het omgevingsplan zijn.	art. 3.1 Wro	art. 2.8 Ow	Niet vermeld in het Bro	Niet vermeld in een AMvB
Actualisatieplicht	Om de tien jaar	Ja	Geen verplichting, alleen bij langdurige afwijkactiviteit na vijf jaar. Het wordt primair aan het gemeentebestuur overgelaten om op een geschikt en doelmatig moment verleende omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten in te passen in het omgevingsplan. Er is een ruime tijd geschonken van maximaal vijf jaar na het otnierroepelijk worden van de omgevingsvergunning waarbinnen de inpassing in het omgevingsplan moet zijn vastgesteld.	Geen actualisatieverplichting voor functies aan locaties, omdat dit een complexe boekhouding en daarmee een grote administratieve belasting voor gemeenten zou vragen. Er geldt wel een actualisatieverplichting als er een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit wordt verleend. Deze vergunning moet een permanent karakter hebben en een blijvende inbreuk maken in een omgevingsplan. Een voorbeeld is het bouwen van een burgerwoning op een grondgebied met een agrarische functie. De omgevingsvergunning wordt door het gemeentebestuur ingepast in het omgevingsplan. Het hangt af van een eventuele delegatie aan het college van B&W of de gemeenteraad het plan moet wijzigen. Ten tweede dient het omgevingsplan geactualiseerd te worden, wanneer het Rijk of de provincie een instructieregel of een instructie stelt die moet worden verwerkt in het omgevingsplan. Bij die instructieregel of instructie wordt een termijn gegeven waarbinnen deze in het omgevingsplan moet zijn ingepast.	art. 3.1 lid 2 Wro	art. 4.17 Ow, 2.23 lid 4 en 2.25 lid 4 Ow; 2.33 lid 3 en 2.34 lid 4 Ow.	Niet vermeld in het Bro	Niet vermeld in een AMvB
Voorbereidingsbesluit	Ja, 1 jaar	Gedeeltelijk	Ja, 1,5 jaar	Onder de Ow is delegatie aan het college B&W van het vaststellen van het voorbereidingsbesluit mogelijk. Dit is niet mogelijk onder de Wro.	art. 3.7 Wro	art. 4.14 Ow	Inhoudelijke vereisten zoals de vormgeving in par. 1.2 Bro	Niet vermeld in een AMvB
Aanhoudingsplicht	Ja	Nee	Ja	Aanhoudingsplicht voor een aanvraag voor een bouwactiviteit als een voorbereidingsbesluit van toepassing is.	art. 3.3 Wabo	art. 4.14 lid 3 en 16.58 Ow	Niet vermeld in het Bro	Niet vermeld in een AMvB

Omgevingsplan - vervolg

	Huidige situatie (Wro)	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMvB (huidig)	AMvB (nieuw)
Vorbereidings-procedure	Uniforme openbare voorberedingsprocedure (uov) afdeling 3.4 Awb	Nee	U.o.v. afdeling 3.4 Awb	Procedure grotendeels hetzelfde. Onder de Ow mogen zienswijzen hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Er is geen generieke participatieverplichting bij de voorbereidings-procedure bij een omgevingsplan. Wel een motiveringsplicht in een omgevingsplan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.	art. 3.8 Wro	art. 16.30, 16.31, 16.32 Ow en 16.88 lid 2 onder d Ow	Inhoudelijke vereisten over o.a. wijze van beschikbaarstelling en bekendmaking, par. 1.2 en 1.3 Bro	art. 8.1 Ob
Burgerparticipatie	Burgerparticipatie moet worden toegepast als er een inspraakverordening van toepassing is binnen een gemeente. Daar naast moet in de toelichting van het bestemmingsplan zijn beschreven hoe burgers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij de voorbereiding van een bestemmingsplan.	Gedeeltelijk	Het participatieproces is niet in generieke zin voor het omgevingsplan in de Ow opgenomen. Er moet wel, ingevolge artikel 16.29 Ow, kennis worden gegeven van het voornemen een omgevingsplan vast te stellen, waarbij artikel 3.12 Awb van toepassing is. Deze bepalingen hebben als doel om een voorfase voorafgaand aan het opstellen van een ontwerp-plan vast te leggen, waarin burgerparticipatie kan plaatsvinden. De manier waarop een bestuursorgaan de fase voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan inricht wordt niet wettelijk geregeld, maar overgelaten aan de bestuursorganen. Ondanks dat deze regeling dus niet in generieke zin is opgenomen in de Ow geldt er bij de voorbereiding van het omgevingsplan een motiveringsplicht over hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen erbij zijn betrokken. Er geldt wel een verplichte participatieprocedure voor de realisatie van gemeentelijke projecten met een publiek belang in een omgevingsplan. Zie hiervoor de kolom 'Rechterlijke beslistermijn'.	Proceduuregels, instructies & de interventiebevoegdheid GS	art. 150 Gemeentewet en 3.1.6 lid 1 onder e Bro.	art. 16, 29 Ow en 16.88 lid 2 onder d Ow	1.3.1 Bro	art. 8.1 Ob
Bijzondere betrokkenheid andere bestuursorganen	Proactieve en reactieve aanwijzingsbevoegdheid door de minister of GS	Ja	Instructieregels, instructies & de interventiebevoegdheid GS	De proactieve aanwijzing komt in de Omgevingswet min of meer terug in de vorm van een instructie. De reactieve aanwijzing is alleen nog mogelijk voor GS in de vorm van een interventiebevoegdheid. Wijzigingen in het omgevingsplan zullen voor het Rijk met een projectbesluit moeten plaatsvinden. Bij het gebruik maken van de interventiebevoegdheid moet GS eerst overleggen met de gemeenteraad.	art. 3.8 lid 6 Wro en 4.2 lid 1 en 4.4 lid 1 onder a Wro	art. 2.33, lid 2 sub a Ow, 2.34, lid 2 onder d Ow, 16.21 Ow, 16.88 lid 1 Ow	Niet vermeld in het Bro	art. 8.2 Ob & Hootdskuk 5 Bkl (instructieregels voor omgevingsplannen)
Rechtsbescherming	Gedurende zes weken na bekendmaking van de vaststelling van het bestemmingsplan kan men in beroep gaan bij de ABRvS. Het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening heeft geen automatisch schorsende werking. De beslistermijn is twaalf maanden, mits geen projectprocedure is gevolgd.	Gedeeltelijk	Gedurende zes weken na bekendmaking van de vaststelling van het omgevingsplan kan men in beroep gaan bij de ABRvS. Het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening heeft geen automatisch schorsende werking. De beslistermijn is twaalf maanden, mits geen projectprocedure is gevolgd.	Onder de Ow is het mogelijk een procedureverkortng te krijgen voor gemeentelijke projecten met een publiek belang. Bij aanpassing van het omgevingsplan wordt de projectprocedure dan gevolgd. Deze verktng vindt plaats in een versnelde behandeling van 6 maanden bij ABRvS.	art. 8.2, 8.4 Wro en 6.7 Awb	art. 6.7 Awb, 5.55 en 16.87 Ow	Niet vermeld in het Bro	Niet vermeld in een AMvB
Termijn tot vaststelling	Zes weken voor het indienen van zienswijzen bij de terinzagelegging van het ontwerp omgevingsplan. Er is geen beslistermijn voor ambthav vaststelling omgevingsplan. Er is alleen een beslistermijn van zes maanden bij besluten op aanvraag.	Ja	Zes weken voor het indienen van zienswijzen bij de terinzagelegging van het ontwerp omgevingsplan. Er is geen beslistermijn voor ambthav vaststelling omgevingsplan. Er is alleen een beslistermijn van zes maanden bij besluten op aanvraag.	De Ow voorziet niet in een soortgelijke procedurele bepaling als art. 3.8 Wro, waarin is voorgeschreven dat de gemeenteraad binnen twaalf weken na afloop van de termijn van terinzagelegging moet beslissen over de vaststelling van het bestemmingsplan. Bij ambthav vaststelling omgevingsplan geldt er dus geen beslistermijn. Alleen bij besluten op aanvraag.	art. 3.8, lid 1 onder d en e en lid 3 Wro en 3.11 lid 4 en 3.16 lid 1 Awb	art. 16.30 lid 1 Ow en 3.11 lid 4 en 3.16 lid 1 Awb	Niet vermeld in het Bro	Niet vermeld in een AMvB
Termijn inwerkingtreding	Het bestemmingsplan treedt in werking met ingang van de dag na de dag, waarop de beroepstermijn van zes weken is verstreken en er geen reactieve aanwijzing is ingediend.	Ja	Met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken, sinds de dag waarop van het besluit tot vaststelling mededeling is gedaan.	Het omgevingsplan treedt dus eerder in werking. Opvallend is dat de beroepstermijn nog twee weken loopt, nadat het plan al inwerking is getreden.	art. 3.8 leden 5 en 6 Wro en 6.7 Awb	art. 16.78 Ow	Niet vermeld in het Bro	Niet vermeld in een AMvB

Omgevingsplan - vervolg

Rechterlijk bestelstermijn	Huidige situatie (Wro)	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMvB (huidig)	AMvB (nieuw)
	De ABnV's beslist binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn over de vaststelling van een bestemmingsplan. Automatisch schorsende werking door verzoek om een voorlopige voorziening.	Ja	De ABnV's beslist binnen twaalf maanden, tenzij er sprake is van de realisering van een gemeentelijk project met een publiek belang. Het gemeentebestuur heeft dan de mogelijkheid om een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure te volgen. De bestelmijn bedraagt in dat geval zes maanden en in bijzondere gevallen negen maanden. Geen automatisch schorsende werking door verzoek om een voorlopige voorziening.	De participatieprocedure is van toepassing op het realiseren van een gemeentelijk project van publiek belang in een omgevingsplan. Dit houdt in dat de fases van over het voornemen, de verkenning en de voorkeursbeslissing van de projectprocedure van overeenkomstige toepassing zijn. Hierdoor kan er bij de afdeling een procedureel voordeel ontstaan van een versnelde behandeling van zes maanden. Bij een project van publiek belang moet worden gedacht aan de aanleg of reconstructie van een rondweg of de herinrichting van een winkelgebied.	art. 8.2 lid 2 onder a Wro	art. 5.55 en 16.87 Ow	N.v.t.	N.v.t.
Ow = Omgevingswet Ob = Omgevingsbesluit Bkl = Besluit kwaliteit leefomgeving Awb = Algemene wet bestuursrecht Wro = Wet ruimtelijke ordening Bro = Besluit ruimtelijke ordening AMvB = Algemene maatregel van bestuur ABnV's = Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State GS = Gedeputeerde Staten College van B&W = College van burgemeester & wethouders APV = Algemene plaatselijke verordening MvT = Memorie van Toelichting			In het omgevingsplan kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1 lid 1 Ow). Dit kunnen ook gemeentelijke verordeningen zijn die op basis van artikel 108 of 147 van de Gemeentewet tot stand zijn gekomen. De regels in deze verordeningen dienen wel betrekking te hebben op de fysieke leefomgeving. Het kan zijn dat bepaalde verordeningen meerdere motieven hebben, zoals de APV. Deze leefomgeving heeft zowel betrekking op de openbare orde als op de fysieke leefomgeving. De leidraad is dus dat deze regels de fysieke leefomgeving als hoofdmoot moeten hebben, wat inhoudt dat ze overwegend moeten gaan over de fysieke leefomgeving. Artikel 2.7 Ow stelt dat bij AMvB gevallen kunnen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. De uitwerking van dit artikel is echter nog niet bekend, omdat de AMvB niet openbaar is gemaakt. Door het analyseren van een aantal ambtelijke documenten kan er wel een inschatting worden gemaakt wat voor type regels er in het omgevingsplan opgenomen mogen worden en wat voor type regels niet. Een werkgroep bestaande uit stakeholders, genaamd de werkgroep 'Reikwijdte omgevingsplan', heeft een drielandig omgevingsplan ¹ , heeft een drielandig omgevingsplan opgesteld. Deze deling is als volgt: 1. Onderwerpen die de fysieke leefomgeving betreffen en een plaatsgebonden karakter hebben, moeten worden geïntegreerd in het omgevingsplan. 2. Regels over onderwerpen die de fysieke leefomgeving betreffen, maar ook een ander motief hebben, kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar dat is niet verplicht en waar dit inbreuk zou maken op de taken en bevoegdheden van de burgemeester is dat zelfs niet toegestaan. 3. Onderwerpen die niet de fysieke leefomgeving als motief hebben of onderwerpen waarbij de regelgevende bevoegdheid exclusief aan een ander bestuursorgaan toekomt dan het gemeentebestuur, zoals de noodverordeningbevoegdheid van de burgemeester, mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen.					

Algemene rijksregels

De Algemene rijksregels worden gesteld voor activiteiten die niet op decentraal niveau geregeld kunnen worden. Het uitgangspunt is dan ook 'decentraal, tenzij'. De grootste verandering met de komst van de Omgevingswet is het terugdringen van het aantal AMvB's en verdere stappen te zetten door het huidige vergunningstelsel te vervangen door algemene regels. Voor een aantal activiteiten en/of onderwerpen is het stellen van rijksregels verplicht en voor andere onderwerpen staat de mogelijkheid daartoe open. Dit is geen verandering ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. De Ow regelt wanneer deze mogelijkheid openstaat. Tevens worden er thematische wijzigingen doorgevoerd met de komst van de Omgevingswet. Bepaalde onderwerpen worden niet langer op rijksniveau gereguleerd, zodat gemeenten en provincies regels kunnen stellen en lokaal maatwerk kunnen leveren. De algemene rijksregels komen in twee AMvB's terecht, te weten: Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwenwerken in de leefomgeving. Aan de hand van deze twee besluiten worden de verschillen in thema's/onderwerpen schematisch weergegeven.

	Huidig Omgevingsrecht	Gewijzigd	Omgevingswet	Relevante artikelen Ow	Opmerking
Algemene wijzigingen ten aanzien van de algemene rijksregels:					
Omschrijving	In het huidige omgevingsrecht is omwille van het beperken van de administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar eenheid in regelgeving gekozen om voor veel soorten van activiteiten algemene rijksregels in te zetten. Dit heeft geleid tot meerdere AMvB's die elk algemene regels bevatten en waarbinnen een aantal onderwerpen uitputtend is geregeld.	Ja	De algemene rijksregels zijn beperkt tot de meer relevante aspecten van veel voorkomende activiteiten, die daadwerkelijk risico's voor de fysieke leefomgeving inhouden. De Omgevingswet heeft de intentie om het aantal regels te beperken (het aantal AMvB's wordt teruggebracht naar vier) en om meer verantwoordelijkheid te leggen bij de initiatienemers. Deze algemene regels zijn niet locatie-specifiek (zoals het omgevingsplan, de omgevingsverordening, etc.), maar bieden een generiek beschermingsniveau voor het hele land.	Hfst. 4 Ow.	Beperking: het opstellen van algemene rijksregels is vanwege het subsidiariteitsbeginsel niet altijd mogelijk. Ingevolge artikel 4.3 lid 4 Ow (ex artikel 2.3 lid 3 Ow) houdt dit in dat een bestuursorgaan van het Rijk (lees: minister) alleen zijn taak of bevoegdheid mag uitoefenen met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden benaangd.
Instrument	AMvB's, te weten: Bouwbesluit 2012, Activiteitenbesluit milieubeheer, Besluit omgevingsrecht, Asbestverwijderingsbesluit, etc.	Ja	De algemene rijksregels komen in de twee AMvB's over activiteiten in de fysieke leefomgeving, te weten: Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwenwerken in de leefomgeving (Bbl).	AMvB's: Bal & Bbl.	Veel bestaande regelgeving gaat op in de twee AmvB's. Daarnaast zal sommige bestaande regelgeving worden geschrapt en/of worden toegevoegd met de komst van de Ow.
Verplichting Rijk?	Het huidige omgevingsrecht verplicht tot het vaststellen van algemene rijksregels waarvan de kern wordt gevormd door het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit milieubeheer.	Nee	Limitatief bepaald voor welke activiteiten verplicht algemene regels worden opgesteld. Dit betreft onder andere: bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in standhouden van bouwwerken. Daarnaast is het verplicht om voor milieubelastende activiteiten algemene rijksregels op te stellen.	art. 4.3 lid 1 Ow	Tevens bepaalt de Ow in welke gevallen rijksregels kunnen worden opgesteld (zie artikel 4.3 lid 2 Ow). Het betreft: ontgrondingsactiviteiten, stortingsactiviteiten op zee en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een luchthaven, een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg.
Bevoegd gezag	Het college van B&W	Nee	Het college van B&W (is het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan, dat een besluit mag nemen over een gelijkwaardige maatregel en over maatwerk).	art. 4.8 en 4.9 Ow	Op deze hoofdregel kent de Omgevingswet slechts een begrensd aantal specifieke uitzonderingen, die zijn opgenomen in een limitatieve lijst, waarin concreet aangeduide bevoegdheden worden benoemd die aan het waterschap, de provincie of het Rijk kunnen worden toebedeeld (zie artikelen 4.10-4.13 Ow).
Flexibiliteit	Er is nadeel onderhouden dat algemene regels in beginsel geen rekening kunnen houden met specifieke situaties, 'niet passend'. Dit kan tot onnodige beperkingen van de initiatienemer leiden, of tot onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving.	Ja	Om de nadelige gevolgen (die in het huidige omgevingsrecht zijn onderhouden) te verminderen, introduceert de Omgevingswet een aantal flexibiliteitsinstrumenten: Gelijkwaardigheidsmaatregel, Maatwerkvoorschrift en Maatwerkregel.	art. 4.5, 4.6 & 4.7 Ow	Gelijkwaardigheidsbeginsel: als in de algemene rijksregels een maatregel is voorgeschreven kan de initiatienemer ook een andere maatregel treffen, mits deze dezelfde mate van bescherming van de fysieke leefomgeving garandeert. Maatwerkvoorschrift/regel: voor zover rijksregels dit toestaan is er individueel maatwerk mogelijk. Bijvoorbeeld strenge eisen stellen. Dit gebeurt in de vorm van een beschikking. Verschil tussen beide: een voorschrift is bedoeld voor een bepaalde situatie en een regel maakt een uitzondering op rijksregels voor een bepaald gebied mogelijk.
Rechtsbescherming	Tegen de vaststelling van algemene rijksregels staat geen beroep open.	Nee	Tegen de vaststelling van algemene rijksregels staat geen beroep open. Maatwerkvoorschriften worden bij beschikking gesteld, zodat daartegen wel bezwaar en beroep open staat.	art. 8:3 lid 1 onder a Awb	De algemene rijksregels die voortvloeien uit de twee AMvB's zijn geen algemeen bindende voorschriften en om die reden niet appellabel.
Thematische wijzigingen Bal:					
Milieubelastende activiteiten	Veel huidige wetten met betrekking tot het omgevingsrecht reguleren de milieubelastende activiteiten die volledig opgaan in de Ow (art. 8.40 Wm, 10.32 Wm en art. 6 f/m 12a Wbb).	Ja	Het toepassingsbereik van de rijksregels voor milieubelastende activiteiten is in het Bal beperkt. Die beperking heeft vooral betrekking op activiteiten met integraal bezien geen significante milieueffecten. Het zijn bijvoorbeeld activiteiten waar bij het risico door technologische ontwikkeling is vervallen, zoals het ontwikkelen van foto's met een ontwikkelmachine.	art. 4.22 Ow	Tevens zijn er activiteiten die in het Activiteitenbesluit milieubeheer niet meldingsplichtig waren (scholen, kantoren, theaters en sportcomplexen). Zij zijn niet meer aangewezen als een activiteit waarvoor algemene rijksregels zijn gesteld.
Lozingen op een oppervlaktewaterlichaam	Onder de Waterwet werden alle lozingen van stoffen op een oppervlaktewaterlichaam door het Rijk gereguleerd, dus ook alle lozingen op regionale wateren (ook van bijvoorbeeld huishoudens en openbare ruimte).	Ja	Toepassingsbereik van rijksregels voor lozingen is beperkt tot lozingen die samenhangen met de aangewezen activiteiten, en lozingen op rijkswater. De overige lozingen kunnen decentraal worden geregeld. Voor rijkswateren was al het lozen van water en stoffen door het Rijk volledig geregeld, daaraan verandert niets. Wel worden de regels voor lozen van water, stoffen en warmte bijeengebracht.	art. 4.23 Ow	Het waterschap kan hiervoor dus regels ten aanzien van zowel kwaliteit als kwantiteit stellen in de waterschapsverordening. Dit zorgt voor een verschuiving met betrekking tot de regulering van het kwaliteitsaspect van regionale wateren van het Rijk naar het waterschap.
Cultureel erfgoed	Algemene regels bieden bescherming tegen vernielen en beschadigen, naast vergunningplicht. Dit wordt omgewijzigd overgenomen in de Ow. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de monumentenzorg al zoveel mogelijk gedecentraliseerd en is de regelgeving zoveel mogelijk vereenvoudigd.	Gedeeltelijk	Benadrukking dat naast de eigenaar of gebruiker van een (voorbeschermd) rijksmonument ook een ieder die een activiteit verricht die zou kunnen leiden tot beschadigen of vernielen van (voorbeschermde) rijksmonumenten verantwoordelijk heeft om dergelijke beschadiging of vernieling te voorkomen. Tevens kunnen de instrumenten maatwerkregels en maatwerkvoorschriften de algemene regels concretiseren.	art. 4.3 lid 1 sub h en art. 4.28 Ow	De in het besluit opgenomen specifieke zorgplicht breidt het toepassingsbereik uit. Voor een rijksmonumentenactiviteit of een andere activiteit die rijksmonumenten of voorbeschermde monumenten betreft, is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen (art. 11.3 Bal).
Werelderfgoed	Er zijn geen algemene rijksregels gesteld ter bescherming van het werelderfgoed.	Ja	Nieuw: door het stellen van algemene rijksregels ter bescherming van het werelderfgoed wordt voldaan aan de internationale verplichting voortvloeiend uit het werelderfgoedverdrag.	art. 4.3 lid 1 sub i en art. 4.29 Ow.	Het kabinet bepaalt welke erfgoederen Nederland voordraagt voor de Werelderfgoedlijst. Die erfgoederen komen eerst op een Voorlopige Lijst. Voor erfgoederen op de Voorlopige Lijst gelden deze algemene regels nog niet. Wanneer UNESCO dergelijke erfgoederen als werelderfgoed aanwijst, komen ze daarmee automatisch ook onder deze algemene rijksregels te vallen.
Beperkingengebieden wegen	Voorheen waren activiteiten met betrekking tot labels en leidingen onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken vergunningplichtig.	Ja	Voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot rijkswegen zijn de algemene rijksregels een nieuw instrument. Waar deze activiteiten voorheen vergunningplichtig waren, worden deze met de Ow meldingsplichtig.	art. 4.25 Ow	Met het onder de algemene rijksregels brengen van activiteiten met betrekking tot labels en leidingen, vervalt naar schatting 80% van alle voorheen onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken verleende vergunningen.

Algemene rijksregels - vervolg				
Huidig Omgevingsrecht	Gewijzigd	Omgevingswet	Relevante artikelen Ow	Opmerking
Thematische wijzigingen Bbi:				
Bestaande bouw				
Het bouwbesluit 2012 is van toepassing. Dit ziet toe op het in stand houden van bouwwerken. Hierin worden regels gegeven met het oog op veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid.	Nee	Geen opmerkelijke wijzigingen. Louter wijzigingen met betrekking tot de indeling/leeswijze van de regels.	Hfdst. 3 Bbi	
Nieuwbouw				
Voorheen werden er landelijk uniforme eisen gesteld aan onderwerpen zoals buitenruimte, berging, plafondhoogte en toiletruimte. Deze bruikbaarheidseisen waren al eerder buiten werking gesteld voor de particuliere eigenbouw. Onder dit besluit is deze deregulering van toepassing op alle nieuwbouw.	Ja	De regels over de bruikbaarheid van bouwwerken uit het Bouwbesluit 2012, zijn in dit besluit voor het grootste deel niet overgenomen. Deze deregulering resulteert in meer vrijheid voor de markt. Uitzondering deregulering: eisen met betrekking tot de fysieke toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking. Zorg dragen voor fysieke toegankelijkheid van nieuw te bouwen bouwwerken is een landelijk maatschappelijk belang.	Hfdst. 4 Bbi	Landelijk gelden er minimumeisen, gemeenten mogen daar geen aanvullende eisen aan stellen, tenzij dit wordt doorgevoerd door het toepassen van maatwerk; gemeenten krijgen de mogelijkheid om lokale ambities op het terrein van energiezuinigheid en de milieuprestatie te realiseren door in een maatwerkregel in het omgevingsplan strengere eisen te stellen dan de landelijke geldende eisen.
Verbouw				
	Gedeeltelijk	Toevoeging eigen hoofdstuk. Dit zorgt voor inzichtelijkheid voor initiatiefnemers.	Hfdst. 5 Bbi	
Gebruik bouwwerk				
Art. 2 Woningwet + Bouwbesluit 2012, regelt in de huidige situatie de staat en het gebruik van open erven en terreinen op rijksniveau. Dit zijn regels met het oog op het waarborgen van de brandveiligheid en het waarborgen van de duurzaamheid.	Ja	In vergelijking met het Bouwbesluit 2012 zijn regels over open erven en terreinen, kleinschalige hinder en overlast voor een groot deel gedereguleerd. Gemeenten krijgen de mogelijkheid zelf regels op te nemen in het omgevingsplan voorzover hier landelijk geen regels over zijn opgenomen.	Hfdst. 6 Bbi en art. 4.21 Ow	Er ontstaat daarmee meer bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en meer invloed voor de burger om aan de voorkant van het beleidsproces te bepalen of regels nodig zijn over open erven en terreinen, kleinschalige hinder en overlast.
Bouw- en sloopwerkzaamheden				
De regels voor het breken van sloopafval met behulp van een mobiele breker zijn in dit besluit geregeld in een separaat besluit. Het is op dit moment niet altijd duidelijk wanneer de regels wel of niet van toepassing zijn. Het Bbi zal uiteindelijk deze regels in een hoofdstuk bouw- en sloopwerkzaamheden opnemen.	Gedeeltelijk	De regels die gelden tijdens sloopwerkzaamheden (bijvoorbeeld ten aanzien van geluid, trilling en dergelijke) zullen door het opnemen van de regels in het Bbi nu altijd gelijk zijn, ongeacht of daar wel of geen mobiele breker bij wordt gebruikt.	Hfdst. 7 Bbi	Hiermee wordt zowel voor gebruikers, handhavers, omwonenden en andere betrokkenen eenvoudig duidelijk wat de regels tijdens sloopwerkzaamheden zijn.
Wijzigingen ten aanzien van het gemeentelijk welstandsbeleid:				
Welstandsbeleid/ omgevingskwaliteit				
Voorheen werden de regels met betrekking tot het uiterlijk van bouwwerken opgenomen in de gemeentelijke welstandsnota (opgesteld door de gemeenteraad).	Ja	De regels met betrekking tot het uiterlijk van bouwwerken/welstand worden geregeld in het omgevingsplan. Minder regels en meer verantwoordelijkheid voor de burgers, is de drijfveer. Ook is er de hoop op snellere bouwprocedures.	art. 17.9 Ow	Daarbij past overigens wel de kanttekening dat de Omgevingswet ervan uitgaat dat de in het omgevingsplan opgenomen welstandsregels worden uitgewerkt in beleidsregels, die in feite (zouden kunnen) neerkomen op de huidige welstandsnota's.
Welstands-/Adviescommissie				
Het college kon bij de besluitvorming op een omgevingsvergunning het initiatief voorleggen aan de onafhankelijke welstandscommissie. De verplichte welstandscommissie komt te vervallen (art. 15 Monumentenwet 1988).	Ja	Wel is een gemeentelijke adviescommissie verplicht, die terminste advies uitbrengt over wijzigingen aan rijksmonumenten, maar die door gemeenten ook ingezet kan worden als het bestuur behoefte heeft aan adviezen over (aspecten van) de omgevingskwaliteit, zoals het uiterlijk van bouwwerken.	art. 17.9 Ow	Voor de borging van ruimtelijke kwaliteit bevat de Omgevingswet een bedreiging- de zaak wordt nog facultatiever dan hij al was. Tegelijk zijn er veel meer mogelijkheden voor gemeenten om omgevingskwaliteit zowel in het beleid, als in het activeren van de maatschappij centraal te stellen, op de manier die het beste bij de lokale gemeenschap past.
Stadium uitbrengen advies				
Voorheen bracht de welstandscommissie in een laat stadium een advies uit in de vorm van een beoordeling of is voldaan aan de welstandseisen of niet. Hierop volgend werd er vaak een negatief advies uitgebracht, waardoor er opnieuw om een beoordeling moest worden gevraagd.	Ja	Anders dan voorheen, dient de commissie in een vroeg stadium advies te geven. De adviezen zijn ondersteunend en dagen gemeenten en initiatiefnemers uit in tegenstelling tot een enkele beoordeling met daarin het uitbrengen van een (negatief) advies. De adviezen van de commissie zijn deugdelijk gemotiveerd en worden schriftelijk openbaar gemaakt.	art. 17.9 Ow	De commissie zendt de gemeenteraad elk jaar een verslag over de door haar verrichte werkzaamheden.
Excessenregeling				
Op dit moment is er in de Wabo een excessenregeling opgenomen. Op grond van dat artikel kunnen niet alleen welstandsovertredingen (te felle kleuren, belabberd materiaalgebruik of storende bouwwormen) bestreden worden op vergunningvrije gebouwen of bij bestaande bouw, maar ook verlodering die het gevolg is van verwaarlozing.	Ja	In de Ow vervalt het huidige verbod op wanstaltige gebouwen. Gemeenten dienen stuk voor stuk regels met betrekking tot excessen op te nemen in het omgevingsplan. Door gemeenten zelf te laten beslissen over het instellen van een excessenregeling ontstaat er ruimte voor bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk.		
Bal = Besluit activiteiten leefomgeving Bbi = Besluit bouwwerken in de leefomgeving B&W = college van Burgemeester en Wethouders Ow = Omgevingswet				

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning bouwt voort op en is een verdere uitbouw van de omgevingsvergunning uit de huidige Wabo. Het begrip 'inrichting' wordt echter niet met de komst van de Omgevingswet losgelaten als aangrijppunt voor de vergunningplicht. In de Omgevingswet vloeit de vergunningplicht voortaan voort uit de 'milieubelastende activiteit'. De verschillende typen activiteiten waarvoor de initiatiefnemer een omgevingsvergunning dient aan te vragen blijven bestaan met de komst van de Omgevingswet. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen eenvoudige en meervoudige activiteiten. Voor de omgevingsvergunning kan de initiatiefnemer volstaan met één aanvraag bij één loket en toestemming van één bevoegd gezag. De hoofdregel uit de wet is dat de bestuursorganen van gemeentes en waterschappen bevoegd gezag zijn om op aanvragen van een omgevingsvergunning te beslissen. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. De vergunningplichtige activiteiten worden aangegeven in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bli), de inhoudelijke beoordelingsregels staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het bevoegd gezag en de procedurele aspecten van de omgevingsvergunning, zoals de voorbereidingsprocedure en eventuele milieueffectrapportage zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit (Ob).							
	Huidige omgevingsrecht (Wabo en Wm)	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMvB (nieuw)
Instrument	Omgevingsvergunning (Wabo). De Wabo integreert een groot aantal vergunningen, ontheffingen en meldingen tot één omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning leidt tot de invoering van één loket, één (digitaal) aanvraagformulier, één bevoegd gezag, één uniforme en in het algemeen ook kortere procedure, één procedure voor bezwaar en beroep en één handhaving bestuursoorgaan.	Ja	Omgevingsvergunning (Ow). Met de komst van de Ow kan de aanvrager via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren. Zo is voor iedere aanvraag van een omgevingsvergunning op voorhand duidelijk welk bestuursorgaan bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen. De omgevingsvergunning onder de Ow leidt tot een verdere vermindering van het aantal toestemmingen.	De Ow integreert een aantal vergunningstelsels die nu nog in de Wabo zijn opgenomen. Hierdoor kan met de komst van de Ow voor nagenoeg ieder initiatief één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend met één bevoegd gezag. Omdat diverse bestaande vergunningstelsels (die nu nog in aparte besluiten worden geregeld zijn) onder de Ow worden gebracht, wordt de lijst met vergunningplichtige activiteiten onder art. 5.1 Ow wel langer dan die van de Wabo (denk hierbij aan een flora- en fauna-activiteit of een ontgronding/nactiviteit) - met de kanttekening dat een aantal omgevingsvergunningplichtige activiteiten uit de Wabo niet terugkeert in de Ow.	Art. 2.1 en 2.2 Wabo	Art. 5.1 Ow	Omgevingsbesluit Besluit kwaliteit leefomgeving Besluit activiteiten leefomgeving Besluit bouwwerken leefomgeving
Algemene regels vs. vergunningplicht	De omgevingsvergunning leidt tot een omvangrijke vermindering van het aantal toestemmingen en een daarmee overeenkomende vermindering van administratieve lasten omdat onder de Wabo voor bepaalde activiteiten het vergunningvereiste wordt afgeschaft en/of wordt vervangen door algemene regels.	Ja	Under de Ow wordt nog meer volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten, waardoor de initiatiefnemer geen voorafgaande toestemming nodig heeft. Dit leidt derhalve tot een verdere vermindering van het aantal toestemmingen. Als regulering van activiteiten noodzakelijk is, wordt alleen een vergunningplicht ingesteld als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet deelsmatig met algemene regels kan worden behandeld.	Voor het bevoegd gezag betekent het (meer) inzetten van algemene regels dat de bestuurslasten van omgevingsvergunningen nog meer zullen dalen. Daarnaast zal meer nadruk komen te liggen op handhaving en toezicht op basis van de algemene regels in plaats van vergunningvoorschriften. Zo nodig kunnen maatwerkvoorschriften worden ingezet om de regels af te stemmen op het specifieke geval.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Van 'inrichting' naar '(milieubelastende) activiteit'	De Wabo hanteert, net zoals de Wet milieubeheer, het begrip 'inrichting'. Onder inrichting wordt verstaan 'een elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'. Dit brengt niet zich mee dat kortdurende activiteiten, mobiele activiteiten en activiteiten die niet in een bedrijfsmatige omvang worden verricht geen inrichting zijn. Daarnaast vormen activiteiten, bedrijven of onderdelen één inrichting als zij in elkaars onmiddellijke nabijheid liggen en als daartussen technische, organisatorische of functionele bindingen bestaan.	Ja	Under de Omgevingswet vloeit de vergunningplicht niet meer voort uit het begrip 'inrichting' maar vloeit de vergunningplicht voort uit het begrip (milieubelastende) 'activiteit'. Het begrip (milieubelastende) 'activiteit' is niet gedefinieerd in de Omgevingswet. Een omschrijving in een AMvB zal steeds bepaald zijn voor het antwoord op de vraag of de milieubelastende activiteit wordt gereguleerd, en zo ja, op welke wijze (door middel van een AMvB of vergunning)	Met de komst van de Ow komt het begrip 'inrichting' te vervallen. Aan de hand van een omschrijving in de AMvB kan worden vastgesteld of een activiteit vergunningplichtig is of niet. Er hoeft niet meer als eerst te worden vastgesteld of een activiteit onder een algemene definitie valt, zoals bij het begrip 'inrichting'. Dit betekent dat ook de activiteiten die trans buiten de regulering vallen, omdat zij niet als inrichting te kwalificeren zijn (zoals o.a. kortdurende activiteiten en mobiele activiteiten), onder de regulering van de Omgevingswet kunnen vallen (mits de activiteiten als milieubelastende activiteit in een AMvB zijn aangeduid).	Art. 2.1, lid 1, onder e, Wabo & art. 1.1, lid 4, Wm	Bijv art. 4.3, lid 1, sub b Ow	H-2 Bal
Bevoegd gezag enkelvoudige activiteit	Bij een enkelvoudige activiteit gaat de aanvraag over één vergunningplichtige activiteit. In beginsel is bij enkelvoudige activiteiten het college van B&W het bevoegd gezag, tenzij er sprake is van een uitzondering. Als het gaat om een uitzondering is de GS of minister I&M (in combinatie met de minister die het aangaat) bevoegd. Bijvoorbeeld de GS is bevoegd op de aanvraag te beslissen ten aanzien van projecten die van provinciaal belang zijn.	Nee	De gemeente (het college van B&W) is het bevoegd gezag, tenzij anders is bepaald. Bijvoorbeeld de GS (en niet de gemeente) is bevoegd op een aanvraag te beslissen in geval van afwijkactiviteiten van provinciaal belang of wanneer sprake is van Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna- activiteiten.	De uitvoering van taken en bevoegdheden wordt onder de Omgevingswet, net als onder de Wabo, neergelegd bij bestuursorganen van de gemeente, tenzij de wet deze taken en bevoegdheden neerlegt bij andere instanties van de overheid.	Art. 2.4, lid 1, Wabo & H-3 Bor	Art. 5.8 Ow	Art. 3.1 - 3.7 Ob
Bevoegd gezag meervoudige activiteiten	Bij een meervoudige activiteit gaat de aanvraag over verschillende vergunningplichtige activiteiten. Het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn te beslissen op de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het betrokken project, is bevoegd om op een meervoudige activiteit te beslissen.	Nee	Bestuursorgaan dat op grond van art. 5.8, 5.9, 5.10 of 5.11 voor ten minste een van die activiteiten bevoegd zou zijn op een aanvraag te beslissen, is bevoegd om op een meervoudige activiteit te beslissen.	Onder de Omgevingswet is het bevoegd gezag met betrekking tot meervoudige activiteiten altijd één van de bevoegde gezagsinstanties die aan zet zouden zijn als voor de desbetreffende activiteiten afzonderlijke vergunningaanvragen zouden zijn ingediend. Dit is niet anders onder de huidige regelgeving.	Art. 2.5 Wabo	Art. 5.12 Ow	Art. 3.1 - 3.7 Ob
Toezicht en handhaving	De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de vergunningverlening en de handhaving liggen bij de bestuurders. Naast de rol van de gemeenten en provincies als bestuurlijk bevoegd gezag is het Openbaar Ministerie het strafrechtelijk bevoegde gezag.	Ja	De hoofdregel uit de Omgevingswet is dat het bevoegd gezag voor respectievelijk de algemene regels, omgevingsvergunning of projectbesluit eveneens bevoegd is om handhaving op te treden. In andere gevallen rust die taak in beginsel bij het college van B&W. In het omgevingsbesluit wordt bepaald in welke gevallen van de hoofdregel wordt afgeweken en of de handhavingstaak bij een ander bestuursorgaan wordt neergelegd. Dit betreft onder andere activiteiten waarvoor algemene regels zijn gesteld, maar waarvoor geen meldingsplicht geldt of geen mogelijkheid bestaat om maatwerkvoorschriften te stellen of toestemming op aanvraag te verlenen voor een gelijkwaardige maatregel. Ook valt de algemene zorgplichtbepaling onder deze categorie. Zo zal bijvoorbeeld voor zover de zorgplicht betrekking heeft op water, de handhavingstaak worden belegd bij de waterbeheerder.	Door vermindering van eisen aan de voorbereidingskant komt er inhoudelijk meer druk op toezicht en handhaving ('waterbedeffect': de verlichting aan de ene kant geeft een verzwaring aan de andere kant).	Art. 18.2, lid 2, Ow	Art. 18.2, lid 2, Ow	n.v.t.

Omgevingsvergunning - vervolg

	Huidige omgevingsrecht (Wabo en Wm)	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMvE (nieuw)
Overeenkomstige omgevingsvergunningen	Een initiatiefnemer dient voor een in de wet opgesomd aantal activiteiten een omgevingsvergunning aan te vragen. De volgende activiteiten zijn vergunningplichtig: bouwen, afwijking van het bestemmingsplan, beschermde monumenten, milieu.	Nee	Het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de uitvoering van een aantal wettelijk opgesomde activiteiten blijft bestaan. Het enige verschil is dat men nu een omgevingsvergunning aanvraagt voor een 'bouwactiviteit', 'afwijkingactiviteit', 'rijksmonumentenactiviteit', en 'milieubelastende en mijnbouwactiviteiten'.	De Ow introduceert geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten ten opzichte van de huidige wetgeving. Wel wordt gewerkt met nieuwe terminologie en aanduidingen.	Art. 2.1, lid 1, Wabo	Art. 5.1, lid 1, onder a, b en c Ow & Art. 5.1, lid 2, onder b en e, Ow	Afdeling 3.2 Ob & H-8 Bkl
Vergunningplichtige activiteiten	Vergunningplichtige activiteiten uit de domeinen bouw, milieu, cultureel erfgoed en ruimtelijke ordening met de watervergunning uit de Waterwet, de ongrondslagenvergunning uit de Ontgrondingenwet, de vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Spoorwegwet (artikel 19), de Wet lokaal spoor (artikel 12), de Wet luchtvaart (artikel 8.12) de vergunning voor archeologische rijksmonumenten uit de Monumentenwet 1988 (artikel 11).	Ja	De bouwactiviteit: De afwijkingactiviteit: De rijksmonumentenactiviteit: De ontgrondingsactiviteit: De stortingsactiviteit op zee: De milieubelastende activiteit: De lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam: De zuiveringstechnisch werk wateronttrekkingactiviteit: De mijnbouwactiviteit: De beperkingsgebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven, een hoofdspoorweg of lokale spoorweg respectievelijk een installatie in een waterstaatswerk.	Een aantal vergunningstelsels dat voorheen buiten het bereik van de Wabo viel, is binnen de werkingssfeer van de Omgevingswet gebracht, zoals vergunningen voor ontgrondingen en beperkingengebiedactiviteiten bij wegen en spoorwegen. Hierdoor kan voor nagenoeg ieder initiatief met gevolgen voor de fysieke leefomgeving één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend door maar één bevoegd gezag, of kunnen gecoördineerde vergunningen door één coördinerend bestuursorgaan worden verleend.	n.v.t.	n.v.t.	Art. 3.2 en bijlage II Ob
Afwijkingactiviteit	Een afwijkingactiviteit is een omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan of andere planologische regels.	Gedeeltelijk	De afwijkingactiviteit onder de Omgevingswet betreft een activiteit waarvoor van het omgevingsplan moet worden afgeweken. De regels die een gemeente in het omgevingsplan stelt, werken door via de omgevingsvergunning voor de afwijkingactiviteit.	De afwijkingactiviteit is een nieuwe naam voor wat onder de Wabo de omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan of andere planologische regels wordt genoemd. De afwijkingactiviteit is echter ruimer in omvang dan de omgevingsvergunning voor een afwijking onder de Wabo. Dit heeft te maken met het feit dat het omgevingsplan een grotere reikwijdte heeft dan het bestemmingsplan en dus meer onderwerpen reguleert op het gebied van de fysieke leefomgeving.	Art. 2.1, lid 1, sub c, Wabo	Art. 5.1, lid 1, sub b Ow	Art. 5.1, lid 1, sub b Ow
Vergunningvrije activiteiten	Bij AMvB kan worden bepaald dat voor sommige activiteiten geen omgevingsvergunning nodig is. Er is bijvoorbeeld geen omgevingsvergunning vereist voor het slopen van seizoensgebonden bouwwerken.	Nee	De Omgevingswet bevat activiteiten die vergunningvrij zijn. De aanwijzing van deze vergunningvrije gevallen vindt plaats bij AMvB. Dit geldt voor: de bouwactiviteit, de afwijkingactiviteit, de rijksmonumentenactiviteit, de ontgrondingsactiviteit, de stortingsactiviteit op zee.	De systematiek onder de Omgevingswet is vergelijkbaar met de systematiek zoals gehanteerd onder de Wabo en het Besluit omgevingsrecht.	Art. 2.1, lid 3 Wabo & art. 2.3 t/m 2.6 en Bijlage II Bor	Art. 5.1 Ow	Art. 3.1 Ob
Gefaseerde omgevingsvergunning	Tot de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 voorzag artikel 56a Woningwet (oud) in een gefaseerde bouwvergunning. Men kon een aanvraag voor een reguliere bouwvergunning gefaseerd indienen. Artikel 56a Woningwet kwam met de inwerkingtreding van de Wabo te vervallen. De Wabo voorziet niet artikel 2.5 Wabo ook in een faseringsregeling. Op verzoek van de aanvrager kan volgens dit artikel de omgevingsvergunning in twee fasen worden verleend. Het bevoegd gezag moet aan dit verzoek tegemoetkomen en kan deze niet weigeren. De aanvrager kan zelf kiezen waarover hij eerst een oordeel wil ontvangen.	Ja	Via de invoeringswet wil de Minister de vergunning voor de bouwactiviteit splitsen in een vergunning met het oog op: 1. de technische regels voor een bouwwerk (komen te staan in BbI) én 2. de regels van het omgevingsplan.	De gefaseerde vergunningverlening voor bouwen wordt geïntroduceerd. De initiatiefnemer kan door deze fasering zelf bepalen wanneer hij een omgevingsvergunning aanvraagt voor de beoordeling van een bouwactiviteit aan het omgevingsplan en wanneer voor een beoordeling aan de regels voor de technische bouwkeuze. Dat kan gelijkijdig, maar dat hoeft niet.	Art. 2.5 Wabo & Art. 4.5 Bor	n.v.t.	n.v.t.
Onlosmakelijke samenhang	Het huidige omgevingsrecht hanteert het criterium van de 'onlosmakelijke samenhang'. Hiermee doelt men op meerdere vergunningplichtige activiteiten die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Voor deze onlosmakelijke activiteiten moet de initiatiefnemer tegelijkertijd een omgevingsvergunning aanvragen. Het criterium van de onlosmakelijke verbandenheid geldt volgens artikel 2.5 lid 7 Wabo niet voor de gefaseerde omgevingsvergunning.	Ja	Het vereiste van 'onlosmakelijke samenhang' komt te vervallen. De initiatiefnemer dient hiermee zelf rekening te houden bij de aanvraag van de omgevingsvergunning. De onlosmakelijke samenhang blijft overigens wel van toepassing bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuivering technisch werk.	Onder de Omgevingswet bepaakt de aanvrager zelf wanneer en voor welke activiteiten hij een aanvraag doet. Dit is dus een afwijking van de hoofdregel onder artikel 2.7 Wabo waarin staat dat onlosmakelijke activiteiten niet gescheiden van elkaar mogen worden aangevraagd in deelvergunningen.	Art. 2.7 Wabo	Art. 5.7 lid 1 Ow	
Voorbereidingsprocedure	Wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet van toepassing is, geldt de reguliere voorbereidingsprocedure.	Gedeeltelijk	Reguliere & uitgebreide procedure. Daar waar de reguliere procedure geldt, kan het bevoegd gezag snel besluiten op een aanvraag, wat zorgt voor een groter gebruiksgemak en voorspelbaarheid van het omgevingsrecht. De uitgebreide procedure geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om een bredere belangenafweging te maken en deze ook voor te leggen aan het publiek in een zienswijzeprocedure. Hiermee worden bezwaren eerder kenbaar en kunnen deze worden meegewogen in de besluitvorming.	Onder de Omgevingswet geldt de reguliere procedure als hoofdregel. De uitgebreide procedure wordt alleen gevolgd als er sprake is van een internationaalrechtelijke verplichting, waarbij het verdrag van Aarhus een grote rol speelt, of enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden.	Art. 3.7 lid 1 & 3.10 Wabo	Art. 16.62 lid 1 & 16.65, Ow	Art. 3.12 Ob
Beslistermijn	Reguliere procedure: acht weken + zes weken verlenging Uitgebreide procedure: zes maanden + zes weken verlenging.	Gedeeltelijk	Reguliere procedure: acht weken + zes weken verlenging Uitgebreide procedure: zes maanden + zes weken verlenging.	Met de komst van de Omgevingswet zal vaker dan nu de reguliere procedure van toepassing zijn. Voor activiteiten waarvoor dat geldt, betekent dat veel sneller duidelijk wordt of een vergunning al dan niet wordt verleend (van zes maanden naar acht weken).	Art. 3.9 lid 1 & 3.9 lid 2 Wabo	Art. 16.64 & 16.66, Ow	
Vergunning van rechtswege (lex silencio positivo)	Een omgevingsvergunning die wordt voorbereid met de reguliere procedure wordt van rechtswege verleend indien de beslistermijn is verstreken. Op een omgevingsvergunning voor activiteiten waarvoor de uitgebreide omgevingsvergunning geldt, is de lex silencio positivo niet van toepassing.	Ja	Er wordt geen vergunning van rechtswege meer verleend als de beslistermijn is verstreken. De reden hiervoor is dat het besluitproces met de komst van de Ow ingewikkelder is geworden. Er zijn meer toestemmingen en/of activiteiten geïntegreerd in de omgevingsvergunning. De vergunning van rechtswege past dus niet meer goed bij de ruimere afwegingsruimte, die aan de bestuursorganen voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunningen zal worden gegeven.	In de Ow zal niet langer worden voorzien in de mogelijkheid van een positieve beschikking bij niet tijdig beslissen.	Art. 3.9 lid 3 Wabo	n.v.t.	

Omgevingsvergunning - vervolg

	Huidige omgevingsrecht (Wabo en Wm)	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMvB (nieuw)
Inwerkingtreding	De omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag na de bekendmaking. In uitzonderingsgevallen treedt de vergunning de dag na afloop van bezwaarprocedure/indienen van beroepschrift in werking.	Ja	Een omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit is bekendgemaakt, of als van het besluit na de bekendmaking ervan mededeling moet worden gedaan/yaan het besluit mededeling is gedaan.	Onder de Ow zijn de termijnen geïnformeerd. Deze termijn geldt voor alle type omgevingsvergunningen zoals bedoeld in art. 5.1 Ow. Het indienen van een vovo-verzoek heeft automatisch schorsende werking.	Art. 6.1 Wabo	Art. 16:79 Ow	
Onomkeerbare activiteiten	Er geldt een termijn van zes weken met betrekking tot de inwerkingtreding van onomkeerbare activiteiten, zoals het kappen van bomen, het slopen van bouwwerken of het veranderen van monumenten.	Ja	In het bijzonder geldt voor omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten een termijn van inwerkingtreding van vier weken.	Mit een motie heeft de Senaat vastgelegd dat omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten niet na twee weken (zoals in het wetsvoorstel werd voorgesteld), maar na vier weken in werking mogen treden. De termijn van inwerkingtreding wordt ingekort van zes (huidige situatie) naar vier weken (met de komst van de Omgevingswet). Aan deze motie zal gevolg worden gegeven door een wijziging van de Omgevingswet via de Invoeringswet.	Art. 6.1, lid 2, sub a, Wabo	Invoeringswet	
Bezwaar- en beroepsperiode	Reguliere procedure: zowel bezwaar (binnen zes weken na bekendmaking) als beroep (dag na bekendmaking besluit) Uitgebreide procedure: alleen beroep (dag na bekendmaking besluit)	Nee	Dit blijft hetzelfde met de komst van de Omgevingswet. De rechtsbescherming mag met de komst van de Ow niet minder worden. Geleijkwaardige rechtsbescherming is een uitgangspunt.	De mogelijkheden voor rechtsbescherming wijzigen niet of nauwelijks. Er zijn enkele verschuivingen in de regulering van activiteiten, waarbij activiteiten die voorheen onder een vergunningplicht vielen, nu via algemene regels worden gereguleerd en dat heeft gevolgen voor de rechtsbescherming.	Art. 6:8 Awb	Art. 6:8 Awb	n.v.t.
Voorlopige voorzieningen	Het indienen van een voorlopige voorziening tegen een besluit met betrekking tot een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, heeft geen automatische schorsende werking. Voor het overige heeft het indienen van een voorlopige voorziening wel automatische schorsende werking.	Ja	Het indienen van een voorlopige voorziening heeft automatische schorsende werking. Als binnen twee weken bezwaar of beroep wordt ingesteld en een verzoek om een voorlopige voorziening wordt ingediend, wordt die vergunning geschorst totdat de rechter een besluit genomen heeft.	Die termijn van twee weken (voor het verlenen van een vergunning) geldt dus niet meer en wordt als het ware verworpen. Ook na die termijn van twee weken kan nog een voorlopige voorziening gevraagd worden. De rechter moet dan beslissen of de vergunning alsnog wordt geschorst.	Art. 6.1, lid 3, Wabo	Art. 16:79, lid 2, Ow	n.v.t.
Hoger beroep	Binnen zes weken na bekendmaking uitspraak rechtbank.	Nee	Binnen zes weken na bekendmaking uitspraak rechtbank.	Er verandert niets ten opzichte van de huidige situatie.	Art. 6:12 Awb	Art. 16:87 Ow	n.v.t.
Advies	De betrokkenheid van bestuursorganen die niet zelf het bevoegd gezag zijn, kan vorm krijgen door een recht op advies of een recht op advies met instemming. De huidige situatie kent dus het advies met en zonder instemmingsrecht.	Nee	Ook onder de Omgevingswet geldt een advies met en zonder instemmingsrecht. Als sprake is van advies, is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning verplicht dit te vragen, maar mag het gemotiveerd afwijzen van het advies. Als sprake is van advies met instemming mag de omgevingsvergunning niet worden verleend voordat het betrokken bestuursorgaan met de desbetreffende onderdelen daarvan heeft ingestemd.	Met de komst van de Ow blijft de betrokkenheid van andere bestuursorganen dus geborgd via een adviesbevoegdheid, al dan niet met een instemmingsrecht. Zo krijgt de gemeenteraad adviesrecht op de door het college van B&W verleende adviezen met instemming. Het college van B&W heeft een advies en instemmingsrecht, op het moment dat een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is. De gemeenteraad is ook bevoegd advies te geven als het college van B&W zelf adviseur is. Een advies met instemming komt in de plaats van de verlaring van geen bedenkingen in de Wabo.	Art. 2:26 Wabo	Art. 16:15 & 16:16 Ow	Afdeling 3.2 Ob
Revisievergunning	Wanneer een aanvraag wordt gedaan voor het veranderen van (de werking van) een vergunningplichtige inrichting kan het bevoegd gezag, uit eigen beweging of op verzoek (ook van vergunninghouder), bepalen dat een zogeheten revisievergunning wordt aangevraagd. De Wabo kent dus het figuur van de revisievergunning op aanvraag en een ambtshalve revisievergunning.	Ja	Met de komst van de Omgevingswet blijft alleen nog de ambtshalve revisievergunning bestaan. De bevoegdheid van een ambtshalve revisievergunning kan worden toegepast als stapeling van vergunningen ontstaat door in de tijd wisselende en veranderende activiteiten en wijziging van voorschriften door voortschrijdende bescherming van de fysieke leefomgeving.	De Ow zal niet meer de revisievergunning op aanvraag kennen. De ambtshalve revisievergunning blijft wel bestaan.	Art. 2:6 Wabo	Art. 5:41 Ow	
Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)	De OBM is een soort 'voortoets' waarbij het bevoegd gezag, vóór het verlenen van een activiteit op een specifieke locatie, toestemming geeft op grond van een beperkt aantal toetsingscriteria. Dit is een eenvoudige vergunning, waaraan geen voorschriften verbonden kunnen worden, die wordt voorbereid met de reguliere procedure.	Ja	In de Omgevingswet is ervoor gekozen om geen afzonderlijke grondslag en afzonderlijk beoordelingskader voor een OBM vast te stellen. Het bevoegd gezag dient de aanvraag voor voormalige OBM-activiteiten, voor zover deze als vergunningplichtig zijn aangewezen, te beoordelen aan de hand van de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit. De bevoegd gezagregeling voor de milieubelastende activiteiten, die oorspronkelijk in het Bor was opgenomen, is nu opgenomen in afdeling 3.1.2 van het Ob.	OBM verdwijnt. Ook de constructie waarbij aan de vergunning geen voorschriften kunnen worden verbonden, maar via een omweg van maatwerk uiteindelijk toch gesteld kunnen worden, draagt niet bij aan de eenvoud van het stelsel, en komt niet terug. Er is een motie aangenomen om: de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen in de uitvoeringsregeling zoveel mogelijk ongewijzigd over te nemen uit de huidige wet- en regelgeving ervoor te zorgen dat eventuele herformulering niet tot verslechtering van het beschermingsniveau leidt. De regels over het verlenen en weigeren van omgevingsvergunningen (beoordelingsregels) zullen niet langer op wettelijk niveau zijn geregeld. Artikel 4.13 voorziet in een grondslag om voor het bevoegd gezag voor rijksregels aan te kunnen sluiten bij het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, indien zowel rijksregels van toepassing zijn als een omgevingsvergunningplicht geldt. Hiermee wordt voorkomen dat onnodige verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zouden zijn voor gecombineerd verrichte activiteiten.	Art. 2:2a & 5:13b Bor	n.v.t.	n.v.t.
Maatwerkvoorschriften	Voor veel vergunningplichtige inrichtingen kan het bevoegd gezag afwijken van de voorschriften van het Activiteitenbesluit of de regeling. Die komen in een apart maatwerfbesluit dat naast de omgevingsvergunning milieu geldt. Alle maatwerkmogelijkheden in het Activiteitenbesluit staan in een overzicht.	Ja	In bepaalde gevallen kan behoefte bestaan aan het stellen van maatwerkvoorschriften, zo nodig in afwijking van de toepasselijke algemene regels. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om in de rijksregels te bepalen dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.			Art. 4:5 & art. 4:13 Ow	

Ow = Omgevingswet
Vovo = Voorlopige voorziening
OBM = Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
Ob = Omgevingsbesluit
Bkl = Besluit kwaliteit leefomgeving
Bbl = Besluit bouwwerken leefomgeving
Bor = Besluit omgevingsrecht
GS = Gedeputeerde Staten

Projectbesluit

In de Omgevingswet wordt het projectbesluit ingezet als instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. De gemeente kan geen gebruik maken van het projectbesluit. Gemeenten kunnen projecten wel mogelijk maken door het wijzigen van hun omgevingsplan. Met het projectbesluit wordt beoogd een slagvaardige procedure te bieden voor projecten waarbij een overheidsoverheid heeft, zoals weginfrastructuur en waterveiligheid, maar ook voor private initiatieven waarbij privaatrechtelijke initiatieven en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samen vallen. Voorbeelden zijn de aanleg of uitbreiding van een autosnelweg of versterking van een primaire waterkering (een dijk die bescherming tegen het buitenwater) of de aanleg van een windmolenpark. Het projectbesluit vervangt vijf sectorale besluiten: het tracébesluit uit de Tracéwet (voormalig hoofdstuk III van de Tracéwet), het inpassingsplan Waterwet, het inpassingsplan Wet ruimtelijke ordening, de coördinatieprocedure uit de Wro en de coördinatieprocedure uit de Ontgrondingenwet.

Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen er wel voor kiezen gebruik te maken van een deel van de bepalingen. Het gaat dan om projecten met een publiek belang die door aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Als gemeenten ervoor kiezen de projectprocedure voor het opstellen van een omgevingsplan in te zetten, is artikel 5.5.1 van de wet van toepassing. Dit artikel bevoordt dat participatie voor deze besluiten in een vroegtijdig stadium plaatsvindt.

	Huidige omgevingsrecht	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMVB (nieuw)
Instrument	Onder het huidige omgevingsrecht worden verschillende instrumenten toegepast, te weten: het tracébesluit uit de Tracéwet, het projectplan op grond van de Waterwet, het inpassingsplan en de daarmee samenhangende coördinatieprocedure van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.	Ja	Het projectbesluit komt in de plaats van de hiernaast (links) genoemde sectorale besluiten en is te vergelijken met het huidige tracébesluit. Het is een instrument voor het Rijk, de provincies en de waterschappen voor (complexe) projecten met een publiek belang. Het projectbesluit is alleen van toepassing op projecten waarmee een bovengemeentelijk, bovenregionaal of waterstaatsbelang gemoeid is.	Zelfde naam, ander instrument. Onder het huidige omgevingsrecht moeten verschillende instrumenten worden toegepast waardoor de expertise versnipperd is. Onder de Omgevingswet is het projectbesluit één heider instrument (voor het Rijk, de provincies en de waterschappen). De expertise kan op deze manier bij de uitvoeringsorganisaties worden gebundeld.	H-3 Tracéwet,	Afdeling 5.2 Ow	Ob : voor het projectbesluit komen de procedurele vereisten rondom de projectprocedure in het Ob en kunnen ook besluiten op grond van andere wetten in de procedure worden opgenomen. Bk1: bevat instructierregels over projectbesluiten (worden nog verder uitgewerkt)
Sneller en beter-aanpak	De wens tot versnelling van de besluitvormingsprocedure, speelde bij de totstandkoming van de Tracéwet een belangrijke rol, maar ook bij tal van wijzigingen van de wet en andere wetten die bepalingen bevatten over de besluitvormingsprocedure, zoals de Crisis- en herstelwet. Na onderzoek blijkt echter dat de wetgeving toentertijd niet heeft geleid tot versnelling van de besluitvormingsprocedure.	Ja	Ingevolge de memorie van toelichting van de Omgevingswet draagt de procedure van het projectbesluit wel bij aan een snellere en betere besluitvorming omdat in een vroege fase van de besluitvorming participatie zoveel mogelijk wordt gestimuleerd. Hierdoor komen alle belangen vroeg in het proces in beeld en kunnen deze volwaardig worden afgewogen. De besluitvorming is sneller omdat het projectbesluit de besluitvorming integreert en coördineert, waardoor veel minder toestemmingen nodig zijn voor de uitvoering van het project.	Met de komst van de Omgevingswet wordt beloofd meer te participeren ten opzichte van de huidige procedure. Het projectbesluit is gebaseerd op de 'sneller en beter'-aanpak, met een verkenning van alternatieven, vroegtijdige participatie en zo nodig het nemen van een voorkeursbeslissing.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Wijziging omgevingsplan (partiele wijziging)	Het inpassingsplan is een instrument voor het Rijk en de provincies om projecten van nationaal belang of provinciaal belang te realiseren (door middel van een inpassingsplan dat geacht wordt deel uit te maken van het bestemmingsplan). Het is een soort bestemmingsplan, niet gemaakt door de gemeente, maar van hogerhand ingepast. Het huidige inpassingsplan wijzigd strikt genomen niet het bestemmingsplan maar wordt geacht onderdeel uit te maken van het bestemmingsplan. Uit het inpassingsplan en het bestemmingsplan kan vervolgens worden opgemaakt wat de nieuwe planologische regeling voor het desbetreffende gebied is.	Ja	En project dat mogelijk wordt gemaakt met een projectbesluit zal in veel gevallen niet in het gemeentelijke omgevingsplan passen. Het projectbesluit zet dit omgevingsplan opzij en werkt rechtstreeks door in dit plan. Het projectbesluit wijzigd dus direct de regels van het omgevingsplan, maar uitsluitend voor zover het gaat om de verwezenlijking en instandhouding van het project.	En verschil met het inpassingsplan is dat het projectbesluit direct het omgevingsplan wijzigd, terwijl met het inpassingsplan strikt genomen geen wijziging in het bestemmingsplan wordt aangebracht. Directe wijziging van het omgevingsplan zorgt voor vermindering van bestuurlijke lasten bij gemeenten. Bovendien is daardoor direct inzichtelijk welke regels gelden in het omgevingsplan.	Art. 3.26 & art. 3.28 Wro	Art. 5.52 Ow	
Omgevingsvergunning	Voor zover het tracébesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit als omgevingsvergunning, waarbij ten behoeve van een project van nationaal belang van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Het tracébesluit wordt gezien als een grote bouwvergunning. Doel van de tracéwetprocedure is om de minister tiel te verschaffen om de maatregelen te kunnen uitvoeren.	Gedeeltelijk	Het projectbesluit kan gelden als vergunning als dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is aangegeven. Doordat het projectbesluit geldt als de betreffende vergunning is een aparte vergunning niet meer vereist. Het projectbesluit is daarmee zelf geen vergunning, maar vervangt als het ware de betreffende vergunning. Het uitgangspunt is dat in het projectbesluit alle relevante aspecten van het project zijn afgewogen en dat het project kan worden uitgevoerd. Afzonderlijke toestemmingen om het project te kunnen uitvoeren zijn in het projectbesluit opgenomen waardoor er nadien geen omgevingsvergunningen meer nodig zijn om het project uit te voeren. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Het is ook mogelijk om bepaalde toestemmingen buiten het projectbesluit te laten vallen. Het kan bijvoorbeeld handig zijn om de omgevingsvergunning (voor bouwen) later aan te vragen omdat de technische details op het moment van het nemen van het projectbesluit nog niet zijn uitgewerkt.	In de Omgevingswet (artikel 5.44 lid 1) gaat het niet alleen om de uitvoering van het project (zoals onder de Tracéwet), maar ook om het in werking hebben of in stand houden van het project. Het projectbesluit is daarmee niet langer alleen een uitvoeringsbesluit, maar wordt ook gezien als milieuvergunning.	Art. 13 lid 4 Tracéwet	Art. 5.52, lid 2, onder a, Ow	
Bevoegd gezag	De Minister van Infrastructuur en Milieu (of een andere minister) en Provinciale staten hebben de bevoegdheid een inpassingsplan vast te stellen.	Gedeeltelijk	Het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van Infrastructuur en Milieu of een andere Minister die het aangaat (in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu), kunnen een projectbesluit vaststellen ter uitvoering van een project en het in werking hebben of het in stand houden daarvan. Bepalend voor wie het bevoegd gezag voor het projectbesluit is, is de vraag of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang.	Op grond van artikel 5.44, tweede lid, Omgevingswet kunnen gedeputeerde staten een projectbesluit alleen vaststellen als er sprake is van een provinciaal belang. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan een projectbesluit vaststellen als er sprake is van een nationaal belang. Of er sprake is van provinciaal of nationaal belang kan blijken uit het voornemen tot uit te voeren projecten die zijn aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie, of plan of programma. Ook op andere wijzen kan een provinciaal of nationaal belang blijken. Dit is echter niet nader ingevuld in de Omgevingswet.	Art. 3.26 & art. 3.28 Wro	Art. 5.44 Ow	

Projectbesluit - vervolg						
	Huidige omgevingsrecht	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)
PROCEDURE PROJECTBESLUIT						
Projectprocedure stap 1 (voornemen)	Er is een niet limitatieve afbakening waarin staat in welke gevallen er sprake is van een nationaal belang of een provinciaal belang en wanneer een inpassingsplan verplicht is.	Nee	De Omgevingswet voorziet in een, niet limitatieve, afbakening van projecten waarvoor de projectprocedure wordt gevolgd. Dit geldt zowel voor besluiten die op eigen initiatief worden genomen, als voor private initiatieven. Voor gevallen waarvoor niet is aangewezen dat de projectprocedure moet worden gevolgd en de procedure voor het projectbesluit te zwaar wordt gevonden, kan het reguliere instrument van de omgevingsvergunning worden gevolgd. Hierbij sluit de Omgevingswet aan bij de huidige systematiek van inpassingsplannen.	De Omgevingswet sluit aan bij de huidige systematiek van inpassingsplannen, waarbij eveneens niet uitputtend is geregeld in welke gevallen er sprake is van een nationaal belang of een provinciaal belang en wanneer een inpassingsplan verplicht is.	Afdeling 3.5 Wro	Afdeling 5.2 Ow
Procedure: stap 1 (voornemen)	Onder de Tracéwet is sprake van een startbeslissing. In de startbeslissing wordt onderzocht of er sprake is van een mogelijk bestaand of toekomstig probleem. In de startbeslissing wordt aangegeven of er een structuurvisie wordt opgesteld in de verkenningfase. De inhoud van de startbeslissing wordt gepubliceerd in de Staatscourant.	Nee	In deze fase vindt allereerst een openbare kennisgeving plaats van het voornemen een projectbesluit te nemen, met of zonder een voorafgaande voorkeursbeslissing (artikel 5.47 Omgevingswet). Het bevoegd gezag kan het voornemen hebben om voorafgaand aan het vaststellen van het projectbesluit een voorkeursbeslissing te nemen, maar het kan ook het voornemen hebben om een projectbesluit vast te stellen zonder een daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing. In sommige gevallen heeft het bevoegd gezag niet de vrijheid om te kiezen voor het al dan niet nemen van een voorkeursbeslissing. Zo wordt bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag bepaald wanneer een voorkeursbeslissing in ieder geval wordt genomen.	De startbeslissing wordt omgedoopt in het voornemen en in de AWWB zal worden opgenomen in welke gevallen een projectbesluit in ieder geval voorafgegaan wordt door een voorkeursbeslissing (dit wordt nu bepaald in artikel 2 lid 4 Tracéwet).	Art. 2.5 Tracéwet	Art. 5.47 Ow
Procedure: stap 2 (verkenning)	Onder de Tracéwet is sprake van een verkenningfase. In deze fase wordt informatie verzameld over het gebied, de aard van het probleem, relevante ruimtelijke ontwikkelingen en mogelijke oplossingen. Bij de verkenning worden het publiek, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken via bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten.	Nee	Bij het projectbesluit vormt de verkenningfase, zoals die ook in artikel 2 en artikel 3 van de Tracéwet is opgenomen, een belangrijk onderdeel (artikel 5.48 Omgevingswet). De verkenningfase vindt plaats met participatie van burgers, bedrijven (maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen). Op die manier kan al in een vroeg stadium bij het ontwerp van het project rekening worden gehouden met de belangen en omstandigheden die spelen in de omgeving. Voor grote, complexe projecten als oplossing voor de opgave zal een verkenning omvangrijker zijn dan voor een kleiner project.	De verkenningfase keert terug in de Omgevingswet.	Art. 2-3 Tracéwet	Art. 5.48 Ow
Procedure: stap 3 (voorkeursbeslissing)	De structuurvisie en de daarin begrepen voorkeursbeslissing staan opgenomen in artikel 6 en 7 van de Tracéwet. De resultaten van de verkenning, inclusief de manier waarop onder andere het publiek is betrokken, krijgen een plek in de structuurvisie. Ook wordt ingegaan op de voorkeur van de minister van Infrastructuur en Milieu voor de oplossing van het probleem (voorkeursbeslissing). De resultaten van de verkenning inclusief de voorkeursbeslissing krijgen een plek in de belichting bij het ontwerptractbesluit.	Nee	In deze fase wordt (alleen in die gevallen waarbij dit door het bevoegd gezag van te voren was voorgenomen of in de wet stond) een voorkeursbeslissing genomen. Bij de voorkeursbeslissing gaat het om het uitspreken van een voorkeur door het bestuur (politiek-bestuurlijk domein). Uitkomst van een voorkeursbeslissing kan zijn dat het project niet, wel, of gewijzigd wordt uitgevoerd (artikel 5.49 Omgevingswet).	De voorkeursbeslissing keert terug in de Omgevingswet.	Art. 6 & art. 7 Tracéwet	Art. 5.49 Ow
Procedure: stap 4 (ontwerp-projectbesluit)	De voorkeursbeslissing wordt verder uitgewerkt in het ontwerptractbesluit. Afhankelijk van onder meer de omvang van het project wordt er ook een milieueffectrapport opgesteld. Is er een milieueffectrapport opgesteld dan wordt een advies gevraagd van de Commissie m.e.r. tenzij het project is opgenomen in de Crisis- en herstelwet.	Nee	Na het doorlopen van de eerste drie stappen wordt een ontwerp-projectbesluit gemaakt. Het ontwerp-projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidings-procedure van afdeling 3.4 Awb.	Het ontwerpbesluit keert terug in de Omgevingswet.	n.v.t.	n.v.t.
Procedure: stap 5 (projectbesluit)	Nadat de reacties zijn verwerkt neemt de minister van Infrastructuur en Milieu het definitieve tractbesluit. Belangen die hebben gereageerd kunnen tegen dit besluit in beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Is het tractbesluit eenmaal onherroepelijk, dan moeten de betrokken provincie en gemeentes ervoor zorgen dat de gekozen oplossing in het gebied wordt ingepast. Dit doet zij door het bestemmingsplan aan te passen en bijvoorbeeld de benodigde vergunningen te verlenen.	Nee	In deze fase wordt het projectbesluit vastgesteld door het bevoegd gezag. Dit kunnen zijn: het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten, of de minister. Na de vaststelling van het projectbesluit, volgt bekendmaking van het besluit en de mogelijkheid tot beroep. Het projectbesluit bevat alle voor de fysieke leefomgeving relevante bepalingen en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het project. Dit betreft, afhankelijk van de vraag of er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot fasering, een nauwkeurige beschrijving van het werk of de werken die met het project worden gerealiseerd en de maatregelen die noodzakelijk zijn om het project te realiseren.	Het tractbesluit keert terug in de Omgevingswet. Het is hetzelfde instrument, onder een andere naam.	Paragraaf 5.2.3 Ow	

Projectbesluit - vervolg

[illegible]

MER

Het opstellen van een milieueffectrapport is Europees gereguleerd in twee richtlijnen: de SMB-richtlijn en de m.e.r.-richtlijn. De Europese regelgeving is geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Om een m.e.r.-plichtig-plan of een m.e.r.-plichtig-project te moeten realiseren, is er sprake van een aangewezen categorie uit de bijlage van het huidige Besluit m.e.r. In de onderdelen C en D staan zowel de m.e.r.-plichtige als de m.e.r.-beoordelingsplichtige plannen of projecten aangewezen. In deze bijlage werkt men met lijsten van drempelwaarden. Wanneer een drempelwaarde in onderdeel C niet gehaald wordt, moet worden gekeken of er mogelijk sprake is van de drempelwaarde uit onderdeel D. Als de drempelwaarde wordt gehaald, moet een MER worden uitgevoerd. Als de drempelwaarde van onderdeel D wordt gehaald, moet worden beoordeeld of er een MER moet worden uitgevoerd. In de Omgevingswet verdwijnen deze drempelwaarden en is er alleen nog een lijst van categorieën opgenomen ten aanzien van het project-MER in het Omgevingsbesluit. Hierdoor verdwijnt ook het onderscheid tussen de zogeheten project-m.e.r.-beoordeling en de vormvrije m.e.r. Daarentegen komt in de Omgevingswet wel de plan-m.e.r.-beoordeling terecht in de systematiek. Deze bestaat op dit moment niet in de Wet milieubeheer, omdat elk plan m.e.r.-plichtig is (als wordt voldaan aan een drempelwaarde en er is sprake van een categorie uit één van de lijsten).

Instrument	Hoofdstuk 7 Wm	Omgevingswet	Gewijzigd	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMvB(huidig)	AMvB (nieuw)
	Milieueffectrapportage	Milieueffectrapportage	Gedeeltelijk	Onder de Omgevingswet is gezocht naar een betere aansluiting bij Europese richtlijnen	Hfdst. 7 Wm	Afd. 16.4 Ow	Besluit-m.e.r.	AMvB (nieuw)
Plan-m.e.r.-plicht	Een plan-m.e.r.-plicht moet worden gemaakt voor een kaderstellend plan bij een bepaalde activiteit en wanneer er een passende beoordeling, in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998, gemaakt moet worden. Daarnaast moet er sprake zijn van een activiteit vanuit onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r.	Een plan-m.e.r.-plicht moet worden opgesteld als de vaststelling van een plan of programma is gebaseerd op wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en het kader vormt voor besluiten voor m.e.r.-plichtige projecten of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten. Plannen zijn in ieder geval een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing. Daarnaast geldt ook een plan-m.e.r.-plicht als voor plannen of programma's op basis van artikel 2.8 van de Natuurbeschermingswet een passende beoordeling gemaakt moet worden.	Ja	Geen limitatieve lijst met plannen en programma's waarvoor een MER moet worden opgesteld onder de Omgevingswet. Hiermee wordt voorkomen dat de situatie zich kan voordoen dat een plan of programma waarvoor een plan-MER gemaakt moeten worden, ten onrechte niet op de limitatieve lijst is opgenomen. Hierdoor is de reikwijdte van een plan-MER breder geworden en kunnen meerdere plannen als plan-m.e.r.-plichtig worden aangemerkt dan voorheen het geval was. In de huidige systematiek is men immers afhankelijk van de aangewezen categorieën in de limitatieve lijsten van de bijlage van het Besluit m.e.r.	art. 7.2, lid 2 jo. 7.2a Wm	art. 16.34 jo. 16.36 leden 1 en 2 jo. 16.43, lid 1 Ow	art. 2 jo. onderdeel C bijlage Besluit-m.e.r.	N.v.t.
Plan-m.e.r.-beoordeling	Geen beoordeling mogelijk. Een plan-MER is altijd m.e.r.-plichtig.	Plan-m.e.r.-beoordeling mogelijk in twee situaties: de eerste situatie betreft plannen die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau of het gaat over kleine wijzigingen van die plannen, die evengoed aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De tweede situatie betreft plannen die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en die wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven zijn, maar niet onder het eerste of tweede lid van artikel 16.36 Ow vallen.	Ja	Het bevoegd gezag dient zijn beoordeling te maken op basis van bijlage II van de SMB-richtlijn. Hierin staan de criteria opgenoemd voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten. De plan-m.e.r.-beoordeling is een uitbreiding van de m.e.r.-plicht ten opzichte van de huidige situatie, waar niet is voorzien in een beoordeling voor de plan-MER. Onder de huidige m.e.r.-regeling wordt een eventuele m.e.r.-plicht bepaald op basis van de bijlage bij het Besluit m.e.r., waarin de aangewezen categorieën, drempelwaarden, etc. in staan. In de Ow wordt nu een mogelijkheid opgenomen dat wanneer een als niet m.e.r.-plichtig-project toch dusdanige milieueffecten kan hebben, een kaderstellend plan of programma plan-m.e.r.-plichtig wordt. Door het opnemen van een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht kunnen er dus meer plannen m.e.r.-plichtig worden dan voorheen het geval was.	N.v.t.	art. 16.36 leden 3, 4 en 5 Ow	N.v.t.	art. 9.1 Ob
Project-MER*	Een project-MER moet worden opgesteld als sprake is van een activiteit genoemd in onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. en de daarbij aangewezen drempelwaarden worden gehaald.	Een project-MER moet worden opgesteld als het aanzienlijke milieueffecten kan hebben en het project wordt aangewezen als categorie in het Ob.	Ja	In het Ob staan geen drempelwaarden opgenomen. Er is voor een project-MER nog wel een limitatieve lijst met activiteiten opgenomen. Deze is niet opgenomen voor het plan-MER.	art. 7.2 lid 3 Wm	art. 16.43 lid 1 onder a Ow	2 leden 4 en 5 jo. onderdeel C kolom 3 van de bijlage Besluit-m.e.r.	art. 9.5 lid 1 jo. bijlage V kolom 2 Ob
Project-m.e.r.-beoordeling	Een project-m.e.r.-beoordeling moet worden opgesteld als sprake is van een activiteit genoemd in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. en de daarbij aangewezen drempelwaarden worden gehaald.	Een project-m.e.r.-beoordeling moet worden opgesteld als het project aanzienlijke milieueffecten kan hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.	Ja	Hierdoor verdwijnt het onderscheid tussen een project-m.e.r.-beoordeling en een vormvrije m.e.r. De criteria van de vormvrije m.e.r. moeten in acht worden genomen bij de project-m.e.r.-beoordeling.	art. 7.2 lid 1 onder b jo. 7.2 lid 4 Wm; 7.16 tot en met 7.19 Wm	art. 16.43 lid 1 onder b Ow	art. 2 leden 4 en 5, tweede volzin jo. onderdeel D van het Besluit-m.e.r.	art. 9.5 lid 2 jo. bijlage V kolom 3 Ob
Vormvrije m.e.r.	Wanneer de drempelwaarden van onderdeel D niet overschreden worden en een project toch aanzienlijke milieueffecten kan hebben, dient er een vormvrije m.e.r. te worden gemaakt. Het bevoegd gezag dient dan evengoed nog te onderzoeken of er een m.e.r.-beoordelingsplicht dient te gelden.	Door het vervallen van de drempelwaarden in het Ob is het onderscheid tussen de verplichte m.e.r.-beoordeling en de vormvrije m.e.r.-beoordeling opgeheven. De beoordeling vindt nu al bij de m.e.r.-beoordeling plaats door het bevoegd gezag. De uitkomst van deze beoordeling komt terecht in de besluitvorming.	Ja	De criteria uit bijlage III van de m.e.r.-richtlijn moet worden nagelopen. Dit zijn: de cumulatieve effecten, de plaats van de activiteit ten opzichte van de kwetsbare gebieden en kenmerken van mogelijke effecten (bereik en complexiteit). Deze criteria moeten onder de Omgevingswet in acht worden genomen bij de project-m.e.r.-beoordeling.	N.v.t.	N.v.t.	art. 2 lid 5, onder b Besluit-m.e.r.	art. 9.5 lid 2 jo. bijlage V kolom 3 Ob
Voorbereidingsprocedure plan-MER	Uitgebreide procedure	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure	Ja	Onder de Wm is het bevoegd gezag, bij het voornemen een plan voor te bereiden, verplicht tot het melden van het maken van een milieueffectrapportage. Er werd de gelegenheid geboden om zienswijzen in te dienen over het ontwerp van de rapportage. Dit is niet opgenomen in de Omgevingswet. Zienswijzen over het ontwerp kunnen worden ingediend bij het kaderstellend plan, bijvoorbeeld het omgevingsplan. Er hoeft dus niet meer voorafgaand aan het maken van een kaderstellend plan (bijvoorbeeld omgevingsplan) een zienswijzeprocedure voor een plan-MER doorlopen te worden. Deze zienswijzen kunnen tegelijkertijd worden ingediend bij de ter inzage legging van het ontwerp omgevingsplan. De termijn waarbinnen de gelegenheid wordt geboden om zienswijzen in te dienen op het ontwerp m.e.r. is in de Omgevingswet dus niet meer van kracht. Dit maakt de procedure korter en simpeler dan in de huidige situatie.	Par. 7.4 Wm	art. 16.40 lid 1 Ow	N.v.t.	N.v.t.

*Door een wijziging van de m.e.r.-richtlijn (2014/52/EU) wordt er nog een wijziging in de regelgeving over een project-MER doorgevoerd. Deze richtlijn is echter nog niet geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Vandaar dat deze wijziging ook niet in de Omgevingswet is opgenomen. De regelgeving over een project-MER in de Omgevingswet is dus nog gebaseerd op de oude richtlijn.

MER - vervolg

	Hoofdstuk 7 Wm	Omgevingswet	Gewijzigd	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMvB (huidig)	AMvB (nieuw)
Voorbereidingsprocedure project-MER	Beperkte en uitgebreide procedure	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure	Ja	Onder de Omgevingswet is gekozen voor één voorbereidingsprocedure voor een project-MER. Onder de Wm is het nog mogelijk om een voornemen tot het doen van een project-MER ter inzage te leggen. Gedurende een bepaalde periode kon een ieder zienswijzen indienen. Deze procedure is niet teruggelaten in de Omgevingswet.	Par. 7.8 en 7.9 Wm	art. 16.50 Ow	N.v.t.	N.v.t.
Gebruik maken van een andere plan-MER of project-MER	Alleen wettelijk opgenomen ten aanzien van een milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan.	Onder de Omgevingswet is het mogelijk om bij het vaststellen van een plan-MER gebruik te maken van andere milieueffectrapporten, mits die MER is dit ook mogelijk, mits de milieueffectrapporten voldoen aan de bij de wet gestelde eisen en het project dat in dat milieueffectrapport is beschreven.	Ja	Onder de Wet milieubeheer is de mogelijkheid om gebruik te maken van andere milieueffectrapporten (ter voorkoming van overlapping) niet wettelijk opgenomen. Dit was echter wel de gangbare praktijk. In de Omgevingswet heeft deze mogelijkheid dus een wettelijke basis gekregen.	art. 7.7 lid 3 Wm	art. 16.37 onder b Ow & 16.48 Ow	N.v.t.	N.v.t.
Inhoud plan-MER	Onderdeel van de inhoud van een plan-MER zijn onder andere: een beschrijving van de voorgenomen activiteit en redelijke alternatieven daarvoor, beschrijving van de eerdere (vastgestelde) plannen en een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen hiervoor. Ook dient er een beschrijving van mitigerende of compenserende maatregelen in het plan te komen, een beschrijving van welke maatregelen er genomen worden om de gevolgen te beperken. Ten slotte dienen de leemten in de kennis en een samenvatting in het plan-MER terecht te komen.	Het plan-MER bevat een vaststelling, beschrijving en beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van zowel de uitvoering van het plan of programma, als van de redelijke alternatieven. Daarnaast bevat het informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden. In ieder geval bevat het een schets van de inhoud en belangrijkste doelstellingen, de relevante aspecten van de bestaande staat en kwaliteit van het milieu, de milieukennissen van gebieden, alle bestaande relevante milieuproblemen, de mogelijke aanzienlijke milieueffecten en een motivering van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de milieubeoordeling is uitgevoerd.	Gedeelteilijk	De inhoudseisen van het plan-MER zijn overgenomen uit Bijlage I van de smb-richtlijn, aangevuld met relevante delen van artikel 5.	7.7 Wm	16.42 Ow	N.v.t.	9.3 Ob
Inhoud project-MER	Onderdeel van de inhoud van een project-MER zijn onder andere: een beschrijving van de voorgenomen activiteit en redelijke alternatieven daarvoor, beschrijving van de eerdere (vastgestelde) plannen en een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen hiervoor. Ook moet er een beschrijving van mitigerende of compenserende maatregelen in het project-MER komen, een beschrijving van welke maatregelen er genomen worden om de gevolgen te beperken. Ten slotte dienen de leemten in de kennis en een samenvatting in het project-MER terecht te komen.	Het milieueffectrapport bevat in ieder geval: een beschrijving van het project, een beschrijving van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten, een beschrijving van de kenmerken van het project, en voor zover van toepassing, de mitigerende of compenserende maatregelen, beschrijving van de redelijke alternatieven en een samenvatting.	Gedeelteilijk	Voor de bepalingen voor de inhoud van het project-MER is aangesloten bij de opzet in de m.e.r.-richtlijn: het artikel van dit besluit bevat op hoofdlijnen de inhoud van een MER, en verwijst voor de nadere invulling ervan naar Bijlage IV van de m.e.r.-richtlijn. Bijlage IV van de m.e.r.-richtlijn bevat de uitgebreide inhoudseisen van een MER voor projecten.	art. 7.23 Wm	art. 16.52 Ow	N.v.t.	art. 9.13 Ob
Advisering Commissie-m.e.r.	Toetsingsadvies verplicht bij opstellen van een plan-MER. Ook verplicht bij de uitgebreide procedure project-MER. Bij een beperkte procedure is de advisering facultatief.	Toetsingsadvies Commissie-m.e.r. blijft verplicht bij het opstellen van een plan-MER. Echter, de advisering is facultatief voor het opstellen van een project-MER.	Ja	Doordat er één voorbereidingsprocedure gaat gelden voor een project-MER, is het facultatieve toetsingsadvies van de Commissie-m.e.r. uit de beperkte procedure overgenomen. Het bevoegd gezag kan verzoeken om een advies. De meerwaarde van advisering door de Commissie-m.e.r. is geringer bij het opstellen van een project-MER.	art. 2.17 Wm, 7.12 Wm, 7.32 lid 5 Wm	art. 16.39 lid 1 en 16.47 lid 1 en 17.5 en 17.6 Ow	N.v.t.	art. 9.2 jo. Afd. 10.1 Ob

MER = milieueffectrapport
m.e.r. = milieueffectrapportage
Besluit-m.e.r. = Besluit milieueffectrapportage
Wm = Wet milieubeheer
Smb-richtlijn = richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (2001/42/EG)
m.e.r.-richtlijn = richtlijn betreffende milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (2011/92/EU)
Ow = Omgevingswet
Ob = Omgevingsbesluit
AMvB = Algemene maatregel van bestuur

Aanvullingswet geluid

De Aanvullingswet geluid wordt geïntegreerd in de huidige Omgevingswet en vervangt de Wet milieubeheer. De aanvullingswet zet de systematiek van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. De aanvullingswet zet de systematiek van hoofdstuk 11 voort, de zogeheten Swung-1 en breidt deze systematiek uit in de Omgevingswet. Dit bestaat onder andere uit de introductie van geluidproductieplafonds. Het geluidproductieplafond is een apart zelfstandig instrument dat wordt toegevoegd aan de Omgevingswet. De reikwijdte van dit instrument wordt door deze aanvullingswet, decreterende in de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag besluiten om ter beheersing van het geluidbelasting geluidproductieplafonds vast te stellen. Dit kan ten aanzien van bepaalde geluidbronsoorten, namelijk de rijkswegen en hoofdspoorwegen (op nationaal niveau). Andere geluidbronsoorten zoals industrieterreinen, decentrale infrastructuur en lokale spoorwegen worden gereguleerd op basis van de Wet geluidhinder. Op basis van deze wet kan het bevoegd gezag bepalen een geluidzone in een bestemmingsplan vast te stellen waarin aan bepaalde geluidwaarden moet worden gehouden. De systematiek uit de Wet geluidhinder werd als te statisch ervaren, omdat toenemende geluidbelasting niet in de geluidzone kon worden meegenomen. De systematiek van geluidproductieplafonds kon hierin wel voorzien. Om deze reden is onder de noemer Swung-2 besloten om de reikwijdte van de geluidproductieplafonds uit te breiden. Rndom industrieterreinen, wegen in beheer van de provincie of het waterschap, rijkswegen en hoofdspoorwegen is het bevoegd gezag verplicht om (zo nodig) geluidproductieplafonds vast te stellen. Ten aanzien van lokale infrastructuur en lokale spoorwegen is het echter vrijblijvend om een geluidproductieplafond vast te stellen. Wanneer daar niet toe besloten wordt, geldt er een systeem van preventieve toetsing en vijfjaarlijkse monitoring. De uitvoeringsregeling komt terug in het Aanvullingsbesluit geluid, wat grotendeels het Besluit geluidhinder vervangt, en zal worden geïntegreerd in het Besluit-kwaliteit leefomgeving (dit is één van de nieuwe vier AMvB's bij de Omgevingswet).

	Wet geluidhinder	Wet milieubeheer (hoofdstuk 11)	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (Wet Geluidhinder)	Bron (Wm hoofdstuk 11)	Bron (Ow)	AMvB (huidig)	AMvB (nieuw)*
Instrument regulering geluidbelasting	Bij het vaststellen van een bestemmingsplan kunnen er geluidzones rondom industrieterreinen, langs wegen en spoorwegen worden opgenomen, als aan de gronden en zodanige bestemming wordt gegeven dat een industrieterrein, een weg of een spoorweg mogelijk wordt gemaakt.	Geluidproductieplafonds voor wegen en hoofdwegen (sinds 2012). Dit is een afzonderlijk instrument waardoor geluidbelasting kan worden beheerst.	Ja	Geluidproductieplafonds (door aanvullingswet Geluid). Dit is een afzonderlijk instrument waardoor geluidbelasting kan worden beheerst.	De gemeenteraad is verplicht om geluidproductieplafonds vast te stellen rondom industrieterreinen. Dit is facultatief voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen. De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van geluidproductieplafonds delegeren. GS is verplicht om deze geluidproductieplafonds op te stellen rondom wegen in beheer van de provincie of het waterschap. De Minister heeft deze verplichting ten aanzien van rijkswegen en hoofdspoorwegen. Deze laatste verplichting komt voort uit hoofdstuk 11 Wm, waar eenzelfde plicht was opgenomen.	Afd. 4 Wgh	Hdst. 11 Wm	art. 2.43 Ow	Hfdst. 2 tot en met 4 Bgh	De gemeenteraad stelt geluidproductieplafonds vast rondom industrieterreinen waar bij AMvB aangewezen activiteiten kunnen worden verricht, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. Dergelijke aangewezen activiteiten staan nog niet in het BI of het Ob. In de Aanvullingsbesluiten bij de uiteindelijke aanvullingswetten worden deze bepalingen geïntegreerd in de AMvB's.
Regels	Regels voor decentrale infrastructuur, industrieterreinen en voor geluidgevoelige objecten.	Regels voor Rijks infrastructuur en hoofdspoorwegen	Ja	Integratie van regels voor decentrale- en Rijks infrastructuur, industrieterreinen en andere geluidgevoelige objecten.	Voor waterschapswegen, provinciale wegen en industrieterreinen wordt het stelsel van geluidproductieplafonds voor het eerst ingevoerd. Het uitgangspunt is dat voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld.	Hfdst. V, VI en VII Wgh	Hfdst. 11 Wm	art. 2.43 Ow	Hfdst. 2 tot en met 4 Bgh	Nog niet bekend in de huidige consultatieversies van de AMvB's. In de Aanvullingsbesluiten bij de uiteindelijke aanvullingswetten worden deze bepalingen geïntegreerd in de AMvB's.
Geluidbronsoort	Industrieterreinen, decentrale wegen en lokale spoorwegen	Rijkswegen en hoofdspoorwegen	Ja	Industrieterreinen, lokale spoorwegen, andere terreinen dan industrieterreinen, wegen in beheer van waterschap of provincie, Rijks infrastructuur en hoofdspoorwegen	Er vindt een integratie plaats van de geluidbronsoorten vanuit zowel de Wet geluidhinder als hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.	Hfdst. V, VI en VII Wgh	Hfdst. 11 Wm	art. 2.43 Ow	Hfdst. 2 tot en met 4 Bgh	Nog niet bekend in de huidige consultatieversies van de AMvB's. In de Aanvullingsbesluiten bij de uiteindelijke aanvullingswetten worden deze bepalingen geïntegreerd in de AMvB's.
Bevoegdheid	Gemeenteraad	Minister van I&M	Ja	De gemeenteraad: verplichte geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen. Facultatieve geluidproductieplafonds langs 'gemeentelijke' wegen, lokale spoorwegen en rondom andere terreinen dan industrieterreinen. GS: verplichte geluidproductieplafonds rondom wegen in beheer van de provincie of waterschap. Minister van I&M: verplichte geluidproductieplafonds rondom rijkswegen en hoofdspoorwegen.	Order de Wet geluidhinder is de gemeenteraad bevoegd tot het vaststellen van zones rondom industrieterreinen en wegen, voor zover de bestemmingsplanprocedure daarbij gevolgd wordt. Voor geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is de Minister van I&M bevoegd. Op basis van de Aanvullingswet geluid is de gemeenteraad bevoegd tot het vaststellen van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen en langs wegen en lokale spoorwegen. Bij de laatste is de bevoegdheid facultatief. Als er voor de gemeentelijke infrastructuur en lokale spoorwegen geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld, vindt er monitoring plaats. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting van lokale spoorwegen. Het beheer van deze spoorwegen ligt echter in handen van vervoerregio's op grond van de Wet Lokalaanspoor. GS is bevoegd voor geluidproductieplafonds rondom wegen in beheer bij de provincie of het waterschap. De bevoegdheid voor het verplicht vaststellen van geluidproductieplafonds rondom rijkswegen en hoofdspoorwegen is hetzelfde gebleven. De Minister van I&M is hiervoor het aangewezen bestuursorgaan.	Hfdst. V, VI en VII Wgh	Titel 11.3 Wm	art. 2.43 Ow	Hfdst. 2, 3 en 4 Bgh	Nog niet bekend in de huidige consultatieversies van de AMvB's. In de Aanvullingsbesluiten bij de uiteindelijke aanvullingswetten worden deze bepalingen geïntegreerd in de AMvB's.
Totstandkomingsprocedure	Voor zones rondom industrieterreinen en wegen is de voorbereidingsprocedure gekoppeld aan de van het bestemmingsplan. Zones rondom spoorwegen worden bij AMvB vastgesteld.	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 Awb	Gedeeltelijk	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) afdeling 3.4 Awb	In principe geldt voor de voorbereidingsprocedure van het bestemmingsplan ook de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure, maar voor de mogelijkheid tot het vaststellen van geluidproductieplafonds is expliciet de uov van toepassing verklaard. Dit is dus zonder koppeling aan de bestemmingsplanprocedure.	art. 40, 41 lid 1, 76 en 107 Wgh	art. 11.32 Wm	art. 16.25a Ow	N.v.t.	Nog niet bekend in de huidige consultatieversies van de AMvB's. In de Aanvullingsbesluiten bij de uiteindelijke aanvullingswetten worden deze bepalingen geïntegreerd in de AMvB's.

Aanvullingswet geluid - vervolg

	Wet geluidhinder	Wet milieubeheer (hoofdstuk 11)	Gewijzigd	Omgevingswet	Opmerkingen	Bron (Wet Geluidhinder)	Bron (Wm hoofdstuk 11)	Bron (Ow)	AMvB (huidig)	AMvB (nieuw)*
Geluidswaarden (VKW, MW & BW)	De geluidswaarden verschillen per geluidbronsoort ten aanzien van het geluidsoverleg object zoals een ziekenhuis. Daarnaast verschillen de waarden als er sprake is van de aanleg van een geluidbron (zoals een weg), de aanpassing van een geluidbron of op het moment dat er een geluidsoverleg wordt gebouwd naast of langs een geluidbron.	Rijkswegen: 50 dB VKW, 65 dB MW, 36 & 41 dB BW. Hoofdspoorwegen: 55 dB VKW, 70 dB MW, 36 en 41 dB BW.	Ja	Industrierelinen: 50 dB VKW, 55 & 60 dB MW. Rijkswegen, provinciale, waterschaps- en gemeentelijke wegen buiten de bebouwde kom: 50 dB VKW, 60 & 65 dB MW. Provinciale, waterschaps- en gemeentelijke wegen binnen de bebouwde kom: 53 dB, 70 & 70 MW. Vrij liggende spoorwegen: 55 dB VKW, 65 & 70 dB MW. Voor alle geluidbronnen gelden de volgende binnenwaarden: 33, 36 of 41 dB.		Hfdst. V, VI en VII Wgh	art. 11.2 Wm	Nog niet bekend	Hfdst. 2 tot en met 4 Bgh	Nog niet bekend per 1 juli 2016
Hogere waarde-procedure	Een hogere waarde-procedure wordt ingezet als het bevoegd gezag een hogere geluidsbelasting wil toestaan dan de voorkeurswaarde.	N.v.t.	Ja	De hogere waarde-procedure is vervallen in de Aanvullingswet geluid.		art. 1.10a Wgh e.v.	N.v.t.	Nog niet bekend	Hfdst. 5 Bgh	Nog niet bekend per 22 juli 2016
Sanering te hoge geluid-belasting	GS stellen uitsluitend ten aanzien van de woningen die op grond van artikel 62 lid 1, zoals dat luidde voor 1 januari 2007 aan GS zijn gemiddeld, (...), een programma op van maatregelen die naar hun oordeel in aanmerking komen om de geluidsbelasting, vanwege het industrieterrein, van de gevels van de in het eerste lid bedoelde woningen te beperken tot 55 dB(A) en te voldoen aan artikel 111b, eerste lid, onder a.	De beheerder van een weg of spoorweg waarvoor de geluidproductieplatforms tot stand zijn gekomen moet uiterlijk 31 december 2020 een verzoek aan Onze Minister doen om een saneringsplan vast te stellen. De Minister beslist omtrent het saneringsplan.	Ja	Bepalingen omtrent sanering hebben alleen betrekking op infrastructuur. Het college van B&W stelt een programma vast op het voorkomen of beperken van geluidhinder afkomstig van wegen in beheer bij de gemeente en van lokale spoorwegen. GS stellen een programma vast gericht op het voorkomen of beperken van geluidhinder afkomstig van wegen in beheer bij een waterschap en wegen in beheer bij de provincie.	De lopende sanering van geluidsoverleg objecten op grond van de Wgh is nog niet afgerond. De saneringsopgave is met de invoering van de geluidproductieplatforms voor rijkswegen en hoofdspoorwegen geactualiseerd. Onder het stelsel van de Ow worden de lopende saneringen uit de Wgh en hoofdstuk 11 van de Wm voortgezet. Deze saneringen hebben echter geen betrekking op industrieterreinen, maar alleen op infrastructuur. De sanering van geluidsoverleg objecten die een te hoge geluidbelasting ondervinden van infrastructuur wordt vorm gegeven via het actieplan van de richtlijn omgevingswaaier. Dit actieplan is echter niet verplicht voor alle typen infrastructuur: het heeft slechts betrekking op achtereenopvolgende wegen en spoorwegen in agglomeratiegebieden, de drukke provinciale wegen en de rijkswegen en hoofdspoorwegen.	art. 62 e.v. Wgh	art. 11.56 e.v. Wm	art. 2.22 lid 1 Ow	Par. 2.2, 3.1.3 en 4.2.3 Bgh	Nog niet bekend
Reconstructie-regeling	Mogelijk voor wegen	Niet van toepassing op rijkswegen of hoofdspoorwegen	Ja	De reconstructie-regeling komt niet meer terug in de Omgevingswet. In de plaats van deze regeling kent de Omgevingswet bij de wijziging van lokale wegen een systeem van preventieve toetsing en een vijfjaarlijkse monitoring achteraf.	De Wgh kent een regeling waarbij ten aanzien van wijzigingen aan wegen geluidseisen kunnen worden gesteld. Dit noemt men de reconstructie-regeling. Deze regeling komt niet meer terug in de Ow. Men valt volledig terug op het systeem van 'geluidproductieplatforms'. Bij wijziging van lokale wegen valt men terug op een systeem van preventieve toetsing aan de voorkant en een vijfjaarlijkse monitoring achteraf.	art. 98 e.v. Wgh	N.v.t.	Niet opgenomen	Par. 3.1.2. Bgh	Niet opgenomen

*Er komt een Aanvullingsbesluit geluid waarin de uitvoeringsregeling wordt opgenomen vergelijkbaar aan het Bgh. Het Aanvullingsbesluit gaat uiteindelijk op in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Ow = Omgevingswet
Wgh = Wet geluidhinder
Bgh = besluit geluidhinder
Wm = Wet milieubeheer
Awb = Algemene wet bestuursrecht
VKW = Voorkeurswaarde
MW = Maximaal belastbare waarde
BW = Binnenwaarde
dB = Decibel
AMvB = Algemene maatregel van bestuur
GS = Gedeputeerde Staten

Aanvullingswet bodem Omgevingswet

Met de komst van de Aanwullingswet bodem, in combinatie met de Omgevingswet, wordt het mogelijk om de overstap te maken naar een andere systematiek van beheer en omgaan met de overgebleven verontreinigingen in de bodem en in het grondwater en daarmee naar een duurzaam gebruik en beheer van de bodem. De Aanwullingswet bodem Omgevingswet gaat nader in op de herziening van het bodembeleid en de bijbehorende instrumenten die de Omgevingswet biedt. De Wet bodembescherming (Wvb) en de bijbehorende AWWB's en ministeriële regelingen worden ingetrokken. De Aanwullingswet wijzigt tevens een aantal artikelen van de Omgevingswet en voegt enkele artikelen toe. In de Aanwullingswet wordt ook het omgevingsrecht geregeld om de overgang tussen de huidige en nieuwe wet- en regelgeving soepel te laten verlopen. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten activiteiten uitvoeren in het kader van de Aanwullingswet. Initiatiefnemers (burgers/bedrijven) moeten rekening houden met normen uit deze wet. Uiteindelijk wordt elke burger door deze wet beschermd tegen de gevolgen van bodemvervuiling.

Omschrijving	Huidige bodemregelgeving	Gewijzigd	Nieuwe bodemregelgeving	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMvB (nieuw)
	De bescherming van de bodem is neergelegd in diverse regelingen, zoals de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de mestregeling, de Activiteitenbesluit en Besluit bodemkwaliteit. Ook is de bescherming van de bodem neergelegd in de Wet bodembescherming (Wbb). Deze wet is op 1 januari 1987 inwerking getreden.	Ja	De nieuwe regels van de Aanvullingswet bodem komen in de plaats van de huidige regels voor het beheer van de bodemkwaliteit, zoals de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de mestregeling. Activiteitenbesluit en Besluit bodemkwaliteit.	De Aanvullingswet beoogt de regelingen van de Wet bodembescherming te vervangen. Delen van de Wet bodembescherming zullen echter wel terugkomen, dit geldt bijvoorbeeld voor wat bekend is geworden als het zorgplichtartikel genoemd in art. 13 Wet bodembescherming. Omdat de Omgevingswet voldoende ruimte biedt om het onderwerp bodem goed aan te pakken, is de Aanvullingswet beperkt van omvang. Het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem zal verder worden uitgewerkt in de uitvoeringsregeling.	n.v.t.	n.v.t.	Bal: bundelt de regels over activiteiten die in de regel door bedrijven worden verricht op het gebied van onder andere de bodem.
Doelstelling	De doelstelling onder de huidige regelgeving (Wbb) is tweeledig: 1) het voorkomen en beperken van bodemverontreiniging (preventief bodembeleid); 2) het opgedaan maken van reeds ontstane bodemverontreiniging (herstel/sanering) (curatief bodembeleid).	Ja	De algemene doelstelling onder de Aanvullingswet: het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem en het faciliteren van het duurzaam gebruik van functionele eigenschappen van de bodem door het in onderlinge samenhang: 1) voorkomen van nieuwe verontreinigingen en aantastingen (preventief bodembeleid); 2) evenwichtig toedelen van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteit van de bodem (toedeling van functies); 3) duurzaam en doelmatig behouden van de resterende historische verontreinigingen en -aantastingen (beheer historische verontreinigingen).	Elke doelstelling onder de Aanvullingswet kent zijn eigen instrumenten die ontleend worden aan de Omgevingswet: Ad 1. Nieuwe verontreinigingen en aantastingen voorkomen door gebruik van de zorgplicht en algemene regels voor burgers en bedrijven. Ad 2. De gemeente is primair aan zet om functies toe te delen aan locaties, rekening houdend met onder meer de kwaliteit van de bodem. De materiële integratie van alle aspecten van de fysieke leefomgeving krijgt vorm in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Ad 3. De bescherming van de gezondheid van mensen, planten en dieren vraagt om een verstandige omgang met resterende historische verontreinigingen. Onder de Wet bodembescherming was de beschikking het belangrijkste instrument bij het omgaan met historische verontreinigingen. Alleen in bepaalde gevallen werd gewerkt met algemene regels, zoals het Besluit uniforme saneringen. De nieuwe wet draait dit om.	Art. 13 Wbb (preventief bodembeleid)	De algemene doelstelling voor de bodem wordt niet in de Ow opgenomen; de Ow brengt de sectorale doelstellingen samen in art. 1.3 Ow.	
Aanpak	Saneren per geval van verontreiniging (gevalsgerichte aanpak). Voort een geval van verontreiniging van bodem en/of grondwater 'een ernstige en urgent geval' (spoedlocatie), dan zal dat gesaneerd moeten worden. Spoedlocatie: als bij bodemonderzoek of luchtmetingen blijkt dat de concentraties van schadelijke stoffen in de bodem hoger zijn dan toegestaan, kan dit gevolgen hebben voor mens, dier en plant. Er wordt daaropvolgend een vervolgonderzoek uitgevoerd om te bepalen of snel ingrijpen noodzakelijk is. Als dat zo is vormt bodemverontreiniging een risico en spreekt men van een spoedlocatie.	Ja	Met de komst van de Aanvullingswet staat niet meer de gevalsgerichte aanpak centraal, maar wordt er naar de kwaliteit van de bodem gekeken wanneer daar een natuurlijke aanleiding voor is (bijv. in geval van voorgenomen activiteiten in de fysieke leefomgeving). In het systeem onder de Aanvullingswet bepaalt de activiteit de benodigde bodemkwaliteit en het gebied dat moet worden onderzocht. Wordt ergens geen activiteit beoogd, bijvoorbeeld omdat bodem en grondwater te fors verontreinigd zijn om die activiteit redelijk te kunnen uitvoeren, dan wordt er niet gesaneerd.	Met de komst van de Aanvullingswet wordt niet meer uitgegaan van de gevalsgerichte aanpak, maar van de benodigde bodemkwaliteit op de locatie in relatie tot het gewenste gebruik (activiteitsgerichte aanpak). Op deze manier kan de aanpak integreren met de ruimtelijke ontwikkelingen en het beheer van een gebied. Tevens komt de focus meer te liggen op de niet-spoedeisende verontreinigingen in de bodem: Rond 2020 zijn alle bekende historische bodemverontreinigingen met onaantalbare risico's voor de gezondheid (voorheen: humane risico's) en alle bekende locaties met risico's op verspreiding en ecologische risico's gesaneerd of beheerst. Wat overblijft zijn de verontreinigingen die kleiner van omvang zijn, die geen risico hebben op verspreiding naar gevoelige gebieden en die geen onaantalbare risico's voor de gezondheid vormen (niet-spoedeisende verontreinigingen).	n.v.t.	n.v.t.	
Soorten spoedlocaties	Er zijn 3 soorten spoedlocaties: 1) Spoedlocaties met een humaan risico: vervuiling die kan leiden tot risico's voor de volksgezondheid 2) Spoedlocaties met een ecologisch risico: risico voor plant en dier 3) Spoedlocaties met een verspreidingsrisico: vervuiling via de grond of het grondwater met als gevolg dat deze vervuiling onaantalbare gevaren oplevert voor kwetsbare objecten	Gedeeltelijk	Ook onder de Omgevingswet zijn er 3 soorten spoedlocaties. Deze komen overeen met de soorten spoedlocaties onder de huidige bodemregelgeving. 1) Spoedlocaties met een onaantalbaar risico: vervuiling die kan leiden tot risico's voor de volksgezondheid 2) Spoedlocaties met een ecologisch risico: risico voor plant en dier 3) Spoedlocaties met een verspreidingsrisico: vervuiling via de grond of het grondwater met als gevolg dat deze vervuiling onaantalbare gevaren oplevert voor kwetsbare objecten	De soorten spoedlocaties blijven hetzelfde. Wel wordt gebruik gemaakt van nieuwe terminologie. Er vindt namelijk een verschuiving plaats van 'humaan' naar 'onaantalbaar' risico. De terminologie die met de komst van de Omgevingswet wordt gebruikt, wijkt af van de tot nu toe gebruikte termen in de bodemregelgeving. Er is gekozen om aan te sluiten bij de termen van het domein geluid om zo tot eenduidigheid in de terminologie te komen. Ook de termen 'streefwaarde' en 'spoedgrens' worden vervangen door respectievelijk 'voorkeurswaarde' en 'maximale waarde'. De 'achtergrondwaarde', het 'maximaal toelaatbaar risico' en het 'ernstig risico' (ecologie) blijven een basis voor de nominale waarde van de voorkeurswaarde en maximale waarde.	n.v.t.	n.v.t.	
Meldingsplicht	Voor activiteiten die vallen onder de uitzondering van de vergoedingplicht kan een meldingsplicht gelden. Deze meldingsplicht houdt in dat burgers ernstige bodemverontreiniging en plannen voor bodemsanering dienen te melden. Deze meldingsplicht staat op niet in dezelfde wet als waarin de vergoedingplicht staat. Voor bijvoorbeeld brandveiligheid geldt de meldingsplicht onder de huidige regelgeving in het Bouwbesluit 2012.	Ja	Omdat met de komst van de Ow en de Aanvullingswet bodem meer gebruik wordt gemaakt van algemene regels, neemt het aantal meldingen toe en neemt het aantal vergunningen af.	Er vindt een vermindering plaats van de meldingsplicht door dat meer gebruik wordt gemaakt van algemene regels. Doordat een groter aantal activiteiten onder de algemene regels zal gaan vallen, nemen de uitvoeringsplannen van gemeenten af. In uitzonderingsgevallen zal behoefte blijven bestaan aan een vergunning, bijvoorbeeld als toch nog nieuwe, zwaardere historische verontreinigingen worden ontdekt.	Art. 6 V/m 12a, art. 28 & art. 39 Wbb	Art. 4.4, 16.81 & 19.1 Ow	Deze regels worden opgenomen in de uitvoeringsregeling, zoals het Bal.

Aanvullingswet bodem Omgevingswet - vervolg

	Huidige bodemregelgeving	Gewijzigd	Nieuwe bodemregelgeving	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMVB (nieuw)
Verantwoor- ding toevalvonden	De verantwoordelijkheid voor de sanering van toevalvonden wordt neergelegd bij de veroorzaker. Er bestaat een regeling over archeo- logische toevalvonden die bepaakt dat de vondst van een zaak waarvan de vinder weet of redelijkerwijs zou moeten weten, dat het een monument betreft, zo spoedig mogelijk gemeld moet worden bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.	Ja	De verantwoordelijkheid voor de sanering van toevalvonden wordt neergelegd bij de eigenaar en niet langer bij de veroorzaker. Als de aanpak/sanering van de toevalvondst zo lang op zich laat wachten dat in de tussentijd sprake zou kunnen zijn van niet-acceptabele blootstel- lingsrisico's, kan de overheid besluiten om tijdelijke beveiligingsmaat- regelen te treffen.		Art. 53, lid 1, Monumentenwet 1988	Art. 19 9a Aanvul- lingswet bodem	
'De vervuiler betaalt' beginsel	De kosten die verbonden zijn aan het beperken van milieuschade worden gedragen door hen die er verantwoordelijk voor zijn.	Ja	Ondanks dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' leidend is onder de Omgevingswet, wordt de verantwoordelijkheid voor de bodemkwaliteit niet bij de vervuiler neergelegd, maar bij de eigenaar of erfpachter van een perceel.		Art. 13 Wbb	Art. 3.3 & art. 23.6 Ow	
Beschermings- niveau	De huidige regelgeving richt zich met name op risico's voor mens, plant en dier (Wbb).	Ja	De regelgeving onder de Aanvullingswet richt zich met name op risico's voor de gezondheid (en is daarom gericht op risico's voor de mens).		n.v.t.	n.v.t.	
Bodem- informatie en bodemonder- zoek	Om te bepalen of op een bepaalde locatie sprake is van een bodemverontreiniging die risico's oplevert, is bodeminformatie en bodemonderzoek nodig. In de huidige regelgeving is dit vastgelegd in de bouwverordening en de landelijke bodemregelgeving.	Ja	Onder de Aanvullingswet wordt het aantal bodemonderzoeken verminderd. Gemeenten worden via een instructieregel verplicht in het omgevingsplan aandachtsgebieden aan te wijzen waar een gede- rte bestaat dat de voorgenomen functie kan leiden tot risico's voor de gezondheid en waar daarom een bodemonderzoek aan de orde is. Om gemeenten te stimuleren het aantal verplichte bodemonderzoeken terug te dringen, zal gemeenten worden voorgeschreven gebieden aan te wijzen waar bodemonderzoek nodig is. De gemeente zal zelf vooraf per gebied de afweging moeten maken of de beschikbare bodeminfor- matie, of juist de afwezigheid daarvan, een verplicht bodemonderzoek rechtvaardigt.	Het aantal bodemonderzoeken wordt ten opzichte van de huidige situatie vermindert. Op basis van de onderzoeken uit het verleden is bekend waar mogelijk sprake is van bodemverontreinigingen. Daarom kan gericht worden aangegeven waar de kans op een nog niet ontdekte bodemverontreiniging dusdanig groot is dat het gerechtvaardigd is dat de gemeente een initiatiefnemer verplicht een bodemonderzoek te doen. Door deze meer gerichte benadering wordt het aantal onder- zoeken beperkt.	Vastgelegd in de bouwverordening en in landelijke bodemregelgeving	Via een instructie- regel, op te nemen in de uitvoerings- regelge-ving onder de Ow	
Aanpak bodem- sanering	Aanpak sanering op basis van een beschikking. Zodra op basis van de risicobeoordeling is aangegeven dat de sanering met spoed moet worden uitgevoerd geeft het bevoegd gezag in de beschikking het tijdstip aan waarop met de sanering dient te worden begonnen. In de beschikking op het saneringsplan kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen aan de sanering.	Ja	Onder de Omgevingswet worden zoveel mogelijk algemene regels ingezet in plaats van beschikkingen.	Onder de Wet bodembescherming was de beschikking het belang- rijkst instrument bij het omgaan met historische verontreinigingen. Alleen in bepaalde gevallen werd gewerkt met algemene regels (bij- voorbeeld het Besluit uniforme saneringen). Onder de Omgevingswet wordt dit omgedraaid en zullen in eerste instantie vooral algemene regels van toepassing zijn.	n.v.t.	n.v.t.	
Zorgplicht	Op basis van de Wbb is - kortweg - de veroorzaker van iedere nieuwe verontreiniging ontstaan na 1 januari 1987 gehouden om deze verontreiniging zo spoedig mogelijk en zo volledig mogelijk op te ruimen als redelijkerwijs uitvoerbaar is. Ook wel de (algemene) zorgplicht genoemd.	Ja	In artikel 4.3 Ow ligt de zogeheten 'specifieke zorgplicht' besloten. De specifieke zorgplicht (en tevens de herstelplicht) beperkt zich tot de op basis van de Omgevingswet gereuleerde activiteiten. De zorgplicht heeft daarom een minder ruime reikwijdte als de zorgplicht in de Wet bodembescherming omdat de zorgplicht niet van toepassing is op alle mogelijke bodemverontreinigende situaties.	Wat nu als 'algemene zorgplicht' wordt gezien, zal straks een 'speci- fieke zorgplicht worden'.	Art. 13 Wbb jo. Artt. 6 t/m 11 Wbb jo. Art. 27 Wbb	Art. 4.3 Ow	
Ongewoon vooral	Een ongewoon vooral betreft een actuele gebeurtenis die noopt tot snel ingrijpen, zonder eerst de verschillende fasen te doorlopen, die normaal aan het tegengaan van verontreinigingen voorafgaan.	Ja	Onder de Aanvullingswet is een duidelijke verwantschap met 'ongewoon vooral', maar er zijn ook wezenlijke verschillen. In beide situaties (huidig en nieuw) is sprake van een plotselinge, onverwachte of pas ontdekte situatie die spoedig optreden vraagt. Anders dan bij 'ongewoon vooral', is er onder de Omgevingswet geen sprake van een gebeurtenis die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een calamiteit.	Door op korte termijn maatregelen te nemen, kan worden voorko- men dat de dreigende verontreiniging daadwerkelijk plaatsvindt of dat de al optredende verontreiniging ernstige vormen aanneemt.	Wbb en Wm	Afdeling 19.1 Ow	
(Kern)- instrumenten	N.v.t.	Ja	De kerninstrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisie, program- ma, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning, projectbesluit) worden ingezet voor het waarborgen van de gebruiks- waarde van de bodem en het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem. Daarnaast worden ook ondersteunende instrumenten ingezet zoals: gedoogplichten, regels over grondexplooi- tatie, financiële instrumenten, advisering, bevoegdheden in bijzondere omstandigheden en regels over informatievoorziening.	N.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
Omgevings- visie	N.v.t.	Ja	In de omgevingsvisie maakt de gemeente een brede afweging van belangen en kunnen tevens de ambities voor bodem worden vastgelegd. Ook provincies stellen een omgevingsvisie vast. De provincie kan in haar visie rekening houden met de kwal- iteiten van de bodem bij het bepalen van de ambities voor de uitvoering van de taken die aan de provincies zijn toebedeeld, bijvoorbeeld voor kwetsbare gebieden zoals natuurgebieden. De verplichting om een omgevingsvisie op te stellen geldt niet voor waterschappen. Waterschappen kunnen wel betrokken worden bij omgevingsvisies die door andere bestuursorganen worden opgesteld. Het Rijk stelt de nationale omgevingsvisie vast en betreft daarbij zijn beleidsvoorname voor de ondergrond. Hierbij wordt gekeken naar de kwaliteiten van de bodem.	Een bestuursorgaan kan in een omgevingsvisie bijvoorbeeld de strategische doelen voor klimaat, waterregulatie, biodiversiteit, natuurwaarden en ontwikkelingen van de stad op lange termijn kop- pelen aan haar ambitie en aanzien van de kwaliteiten van de bodem. De toemende drukte in de ondergrond en het bodengebieden bovengronds gebruik maken een goede afweging van alle kwaliteiten en belangen noodzakelijk.	n.v.t.	H-3 Ow	

	Huidige bodemregelgeving	Gewijzigd	Nieuwe bodemregelgeving	Opmerkingen	Bron (huidig)	Bron (nieuw)	AMVB (nieuw)
Omgevingsplan	N.v.t.	Ja	In het omgevingsplan vindt de daadwerkelijke toedeling van functies aan locaties plaats en stelt de gemeente overige regels die daarvoor nodig zijn. Zo krijgen gemeenten de mogelijkheid om in hun omgevingsplan per gebied de grens vast te stellen waarboven niet kan worden gebouwd zonder dat de initiatiefnemer aanvullende maatregelen neemt. Deze grens moet wel beneden de door het Rijk vastgestelde maximale waarde liggen.	Over de inhoud van het omgevingsplan worden in de uitvoeringsreggeving onder de Omgevingswet instructieregels opgesteld met het oog op de bescherming van de bodem of ter voorkoming van ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid vanwege het gebruik van de bodem.	n.v.t.	Afdeling 2.2 Ow	
Omgevingsvergunning	N.v.t.	Ja	Het beschermen van de bodem is één van de belangen die wordt betrokken bij het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning, voor bijvoorbeeld een milieubelastende activiteit. Gemeente, provincie, waterschap en de rijksoverheid kunnen bevoegd gezag zijn voor een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld milieubelastende- en/of lozingsactiviteiten.	In de bij AMVB uit te werken beoordelingsregels voor die omgevingsvergunningen zullen ook de gevolgen voor de bodem worden meegenomen. Een omgevingsvergunningsplicht kan ontstaan uit de Ow zelf of op grond van een waterschapsverordening, een omgevingsverordening van de provincie of een omgevingsplan van de gemeente.	n.v.t.	Afdeling 2.2 Ow	
Projectbesluit	N.v.t.	Ja	Een groot project van bovengemeentelijk of nationaal belang kan worden uitgevoerd met een projectbesluit, dat diverse aspecten van de leefomgeving raakt. Bij een projectbesluit kan regelgeving of besluitvorming op het gebied van bodem of grondwater(kwaliteit) in het spel zijn.	Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan bepalen dat de met het project geassocieerde uitvoeringsbesluiten geïntegreerd worden voorbereid. Het kan bijvoorbeeld gaan om een omgevingsvergunning voor bodemaspecten.	n.v.t.	Art. 5.45 Ow	
Bevoegd gezag	Onder de huidige regelgeving ligt het bevoegd gezag bij twaalf provincies en 29 grotere gemeenten. Bodemsanering in de kleinere gemeenten wordt in de huidige regelgeving door of onder het gezag van de provincie uitgevoerd.	Ja	Deze bevoegdheid gaat over naar alle gemeenten. Voor met name kleinere gemeenten vraagt dit om de opbouw van meer kennis en kunde rondom sanering en bodembeheer. Voor driekwart van alle Nederlandse gemeenten betekent dit dat zij nieuwe taken krijgen.	Het blijft echter de taak van de provincie om de grondwaterkwaliteit in den brede te beschermen. Dit vraagt om afstemming tussen betrokken overheden, waarbij ook de rol van de waterschappen en gemeenten van belang is. Overgangsrecht: de bevoegde overheden kennen de locaties die moeten worden aangepakt en zijn daar nu ook al mee bezig. Het is daarom het meest praktisch dat de betreffende bestuursorganen de begeleiding van de gehele sanering afronden. Ook dit vraagt goede samenwerking tussen een provincie die bevoegd gezag is onder de Wbb en de betreffende gemeente die onder de Ow verantwoordelijk wordt.	Art. 13, art. 30 en art. 88 Wbb		
Vaste adviescommissie	Onder de huidige regelgeving is sprake van een Technische Commissie Bodembeweging (TCB). Deze (vaste) commissie is een onafhankelijke commissie die adviseert over het verband tussen opsporing, winning van delfstoffen en bodembeweging.	Ja	De rol van de TCB als vaste adviescommissie komt te vervallen.	De werkzaamheden van een sectorale commissie passen niet goed meer in de brede context en integrale benadering van de fysieke leefomgeving onder de Ow.	H-2 Wbb	H-17 Ow	
Waarden	Streefwaarde en spoedgrens.	Gedeeltelijk	Voorkeurswaarde (VKW): geeft de waarde aan waarbij de kwaliteit duurzaam geschikt is voor de functie. Maximale waarde (MW): geeft aan waar de risico's onaanvaardbaar zijn in relatie tot de gebruiksfunctie.	Nieuwe terminologie: van streefwaarde naar voorkeurswaarde & van spoedgrens naar maximale waarde. Bouwen op een bodemkwaliteit boven de maximale waarde is alleen mogelijk nadat maatregelen zijn genomen om blootstelling aan onaanvaardbare risico's voor de gezondheid te voorkomen. Onder de voorkeurswaarde is ieder bodemgebruik mogelijk. Beide grenzen worden door het Rijk vastgesteld.			
Beroep	Beroep is mogelijk in twee instanties. Er kan dus beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.	Nee	Ook onder de Aanvullingswet bodem is beroep in twee instanties mogelijk. Er kan dus beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.	Beroep in twee instanties is van belang vanuit oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak, maar ook wegens decentralisatie van rechtsbescherming.			

Ow = Omgevingswet
Wbb = Wet bodembescherming
Vovo = Voorlopige voorziening
OBM = Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
Ob = Omgevingsbesluit
Bkl = Besluit kwaliteit leefomgeving
Bal = Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl = Besluit bouwwerken leefomgeving
Bor = Besluit omgevingsrecht
GS = Gedeputeerde Staten

Colofon

Het Vergelijkend Rapport Omgevingswet werd in opdracht van en door de gemeente Haarlem opgesteld, en in samenwerking met het G32-stedennetwerk.

Aan dit rapport hebben gewerkt:

Auteurs:	Lonia Loozeman Kelly Gans Aaron Groeneveld Sarah Ros
-----------------	---

Bestuurlijk opdrachtgevers:	Jeroen van Spijk Jop Fackeldey Dennis Straat
------------------------------------	--

Ambtelijk Opdrachtgevers:	Sarah Ros
----------------------------------	-----------

