



Hoofdlijnennotitie uitvoeringsregelgeving Omgevingswet

Datum	11 juli 2013
Status	Definitief



1	Inleiding—5
1.1	Doel—5
1.2	Kader voor deze hoofdlijnennotitie—5
1.3	Leeswijzer—5
2	Knelpunten, doelstellingen en uitgangspunten—7
2.1	Knelpunten huidig omgevingsrecht—7
2.2	Doelstellingen stelselherziening—7
2.3	Uitgangspunten uitvoeringsregelgeving—8
2.4	Betrokkenheid bestuurlijke partners en andere stakeholders—9
3	Eindbeeld uitvoeringsregelgeving—10
3.1	Schets omvang en complexiteit van de operatie—10
3.2	Clustering van algemene maatregelen van bestuur—10
3.3	Inhoud en reikwijdte per algemene maatregel van bestuur—12
3.4	Beschrijving belangrijkste onderwerpen in algemene maatregelen van bestuur onder het wetsvoorstel—14
4	Inhoudelijke bijdrage aan doelstellingen stelselherziening—18
4.1	Inleiding—18
4.2	A: Het vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht—19
4.3	B: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving—23
4.4	C: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving—25
4.5	D: Het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving—27
5	Uitwerking en invoering van het nieuwe stelsel van het Omgevingsrecht—32
5.1	Werkproces—32
5.2	Digitalisering—33
6	Slot—35
Bijlage A	Bestaande algemene maatregelen van bestuur in nieuwe structuur—36
Bijlage B	Overzicht onderwerpen in algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet—37



1 Inleiding

1.1 Doel

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet bevat diverse grondslagen voor uitwerking van onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. De uitvoeringsregelgeving is samen met de wet bepalend voor het behalen van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze notitie heeft tot doel om een doorkijk te geven op de totstandkoming en de inhoud van de uitvoeringsregelgeving. Dit beeld bestaat onder meer uit een uiteenzetting van de voorgenomen structuur van de uitvoeringsregelgeving en een schets van de onderwerpen die daarin een plaats krijgen. Daarnaast wordt aan de hand van een aantal voorbeelden geïllustreerd hoe de uitvoeringsregelgeving zal bijdragen aan de verbeterdoelen van de stelselherziening die met het wetsvoorstel is ingezet. Deze notitie wordt tegelijk met het wetsvoorstel Omgevingswet (verder: het wetsvoorstel) en de memorie van toelichting naar de Afdeling advisering van de Raad van State gestuurd.

1.2 Kader voor deze hoofdlijnennotitie

Deze notitie is de eerste, belangrijke stap in de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving op grond van het wetsvoorstel. De doelstelling van dat proces is om een stelsel van uitvoeringsregels vast te stellen waarmee het wetsvoorstel in werking kan treden en de doelstellingen van het wetsvoorstel worden gediend. Over de ambitie waarmee deze uitwerking plaatsvindt, moeten nog keuzes gemaakt worden. Deze hebben betrekking op de mate van beleidsmatige vernieuwing, de mate van integratie en de mate van vervanging van bestaande algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Deze notitie bevat de huidige stand van het denken over de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving op grond van het wetsvoorstel. Deze ideeën zullen waar nodig worden bijgesteld naar aanleiding van bijvoorbeeld de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, overleg met stakeholders en de beeldvorming rond de nadere uitwerking van de delegatiegrondslagen uit het wetsvoorstel. Over alle onderwerpen die in deze notitie aan bod komen zal nadere besluitvorming plaatsvinden.

Deze notitie is gericht op de uitvoeringsregelgeving op het niveau van algemene maatregelen van bestuur. Voornemens over de opzet en aanpak van de ministeriële regelingen in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht komen in een latere fase in een aparte notitie aan bod.

1.3 Leeswijzer

Deze notitie is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 2 bevat een schets van de knelpunten van het huidige omgevingsrecht, de doelstellingen van de stelselherziening van het omgevingsrecht en de uitgangspunten voor de uitvoeringsregelgeving.
- Hoofdstuk 3 beschrijft het voorgenomen eindbeeld van de structuur van de uitvoeringsregelgeving en bevat een beschrijving van een aantal belangrijke inhoudelijke onderwerpen die op het niveau van algemene maatregel van bestuur zullen worden uitgewerkt, inclusief een eerste inhoudelijke duiding.
- Hoofdstuk 4 geeft een illustratie van de wijze waarop de winsten van de stelselherziening behaald kunnen worden op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Hiertoe wordt een aantal in het oog springende onderwerpen nader van inhoud voorzien.



- Hoofdstuk 5 beschrijft het vervolg na deze hoofdlijnennotitie: de wijze van uitwerking van de uitvoeringsregelgeving.



2 Knelpunten, doelstellingen en uitgangspunten

2.1 Knelpunten huidig omgevingsrecht

De aanleiding voor de herziening van het wettelijk stelsel van het omgevingsrecht is de behoefte aan een stelsel dat optimaal inspeelt op:

- de groeiende samenhang tussen opgaven in de fysieke leefomgeving;
- de transitie naar een duurzame samenleving;
- de regionale verschillen die er zijn;
- de behoefte aan ruimte voor initiatieven uit de samenleving.

Daarnaast kent het huidige omgevingsrecht een aantal knelpunten:

- complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend, en die in de praktijk leidt tot gebrek aan overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang;
- onbalans tussen zekerheid en dynamiek, die leidt tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen en tot normen en voorschriften met weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie;
- bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering, die veelvuldig leidt tot onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde.

De nieuwe omgevingswetgeving is primair gericht op de eerste twee knelpunten. Die knelpunten doen zich niet alleen op het niveau van wetten voor, maar ook (en misschien nog wel meer) bij het stelsel van uitvoeringsregelgeving. Dat stelsel is in omvang vele malen groter dan het totaal aan regels in formele wetten.

De verbetering van de bestuurscultuur en de kwaliteit van de uitvoering worden meegenomen in het implementatietraject van het wetsvoorstel.

2.2 Doelstellingen stelselherziening

In artikel 1.3 van het wetsvoorstel zijn de maatschappelijke doelstellingen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet opgenomen:

De Omgevingswet is gericht op het, met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang:

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

Zowel het wetsvoorstel als de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zullen bijdragen aan deze maatschappelijke doelen.

Naast deze centrale, inhoudelijke doelstellingen worden met de stelselherziening ook de volgende vier verbeterdoelen nagestreefd:

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



In deze notitie wordt nader ingegaan op de bijdrage van de uitvoeringsregelgeving aan deze verbeterdoelen. Aan de maatschappelijke doelen zal niet afzonderlijk aandacht worden besteed.

2.3 **Uitgangspunten uitvoeringsregelgeving**

In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting zijn de uitgangspunten opgesomd, die gehanteerd zijn bij het opstellen van het wetsvoorstel. Van deze uitgangspunten zijn de volgende in het bijzonder van toepassing op de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving:

- Europees recht als vertrekpunt: In het wetsvoorstel wordt voor onderwerpen die door EU-richtlijnen bestreken worden niets anders of méér vastgelegd dan dat wat die richtlijnen voorschrijven, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is.
- Gelijkwaardig beschermingsniveau: Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het bestaande niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. De vormgeving hiervan kan wel worden aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel blijft in beginsel gehandhaafd.
- Aansluiting bij bestaande bestuurlijke verantwoordelijkheden.
- Vertrouwen: Meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven, betere betrokkenheid van de maatschappij bij besluitvormingsprocessen, minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden.

Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving worden aanvullend hierop de volgende principes gehanteerd:

- Doelgroepenbenadering: Bij het opstellen van de algemene maatregelen van bestuur ligt de nadruk op het ondersteunen van de gebruikers van regelgeving. Daarom worden regels die gericht zijn op dezelfde doelgroep zo veel mogelijk bij elkaar gebracht. De doelgroepen die worden onderscheiden zijn burgers, bedrijven en overheden/bestuursorganen. De doelgroepenbenadering is een belangrijk uitgangspunt voor het clusteren van de uitvoeringsregelgeving (zie hoofdstuk 3). Het zwaartepunt bij de herinrichting van het stelsel van uitvoeringsregelgeving ligt bij de doelgroepen burgers en bedrijven.
- Toepassing principe "bundeling, tenzij": Bij het uitwerken van algemene maatregelen van bestuur zal het principe "bundeling, tenzij" worden gehanteerd: regels worden in beginsel gebundeld in één algemene maatregel van bestuur, tenzij het omwille van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak voor de doelgroep effectiever is om de regels te verdelen over meerdere algemene maatregelen van bestuur. Door deze vergaande vorm van bundeling van regels zijn alle voorschriften die van toepassing zijn op een vraagstuk van een gebruiker straks veelal in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur te vinden.
- Minder en betere regels: Bij het opstellen van de algemene maatregelen van bestuur zal zeer terughoudend worden omgegaan met de facultatieve grondslagen ("kan-bepalingen"). Uitgangspunt is dat de ruimte die op wetsniveau is gecreëerd, bij het stellen van regels op het niveau van algemene maatregel van bestuur zo veel mogelijk behouden blijft. Het Integraal Afwegingskader (IAK) wordt ingezet om vast te stellen of nieuwe regels nodig zijn, en zo ja om te komen tot een keuze voor de meest eenvoudige en heldere en de minst belastende wijze van vormgeving van regels. Daarbij kan de omvang en diepgang van de toepassing van het IAK wel per onderwerp verschillen.



2.4 Betrokkenheid bestuurlijke partners en andere stakeholders

Bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel is – met het oog op een goede kwaliteit van beleid en wetgeving – de kennis en expertise van verschillende partijen betrokken. Zo hebben onder meer de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI), het Planbureau voor de leefomgeving (PBL), het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) en de daartoe ingestelde adviescommissies adviezen uitgebracht. Ook zijn gebruikers van het omgevingsrecht en maatschappelijke organisaties geconsulteerd. De inbreng van deze partijen zal ook een rol spelen bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving.

Met de bestuurlijke partners – Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen – is een aantal afsprakenkaders overeengekomen over de stelselherziening van het omgevingsrecht. Een aantal van deze afspraken is ook van belang voor de uitvoeringsregelgeving.

Het streven naar een bundeling, vereenvoudiging, harmonisering en modernisering van het omgevingsrecht wordt breed gesteund en zal daarom ook gelden als een belangrijk uitgangspunt bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving.

Ook de toedeling van taken en bevoegdheden aan gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk is een aandachtspunt bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving. Bij deze toedeling op basis van het wetsvoorstel zijn de bestaande bestuurlijke verhoudingen, de Bestuursafspraken 2011-2015, het Bestuursakkoord Water en het Bestuursakkoord Natuur het uitgangspunt.

Er bestaat een behoefte aan een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte. Deze vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal en bovenlokaal niveau kan worden gevonden in een andere wijze van normstelling. De normstelling wordt, conform de systematiek van het wetsvoorstel, opgenomen in de uitvoeringsregelgeving; deze zal zoveel mogelijk gelijk in werking treden met het wetsvoorstel. Er wordt gedacht aan een basisbeschermingsniveau met een bandbreedte voor een nadere afweging. De precieze vormgeving van de afwegingsruimte wordt per normenstelsel bekeken en kan worden afgestemd op de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving.

De bestuurlijke partners zullen, zoals ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, op hun verzoek nauw worden betrokken bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving. Datzelfde geldt voor de andere stakeholders en de speciaal voor de stelselherziening in het leven geroepen adviescommissies.



3 Eindbeeld uitvoeringsregelgeving

3.1 Schets omvang en complexiteit van de operatie

De uitvoeringsregelgeving bestaat uit een ingewikkeld, onderling verweven stelsel van zo'n 120 uiteenlopende en vaak sectoraal georiënteerde algemene maatregelen van bestuur, die gezamenlijk ca. 2.700-2.800 actieve bepalingen¹ bevatten. In de afgelopen jaren zijn verschillende verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn al diverse algemene maatregelen van bestuur op het gebied van milieu en water geïntegreerd (onder andere in het kader van het project Herijking en modernisering van de VROM-regelgeving² en het programma Minder lastig voor bedrijven³). Ondanks deze verbeteringen is de versnippering van regelgeving nog steeds een van de oorzaken van de ervaren complexiteit van het omgevingsrecht.

Er worden nieuwe algemene maatregelen van bestuur opgesteld en bestaande algemene maatregelen van bestuur worden aangepast om het wetsvoorstel in werking te kunnen laten treden. Aanpassing is vereist vanwege de inhoud en de structuur van de Omgevingswet. Zo worden diverse onderwerpen, die nu nog op wetsniveau zijn geregeld, met het oog op uniformiteit in het wetsvoorstel op het niveau van algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. Een voorbeeld hiervan is de regeling van luchtkwaliteitseisen in titel 5.2 van de Wet milieubeheer. Verder zijn in het wetsvoorstel systeemkeuzes gemaakt die doorwerken in de uitvoeringsregelgeving. Voorbeelden hiervan zijn beleidsdoorwerking via instructieregels, het loslaten van het begrip inrichting, het loslaten van onlosmakelijke samenhang bij omgevingsvergunningen en (op termijn) het gebruik van één omgevingsplan of verordening per decentraal bestuur.

3.2 Clustering van algemene maatregelen van bestuur

Het nieuwe stelsel van uitvoeringsregels wordt ingericht op basis van een logische, op de verschillende doelgroepen toegesneden clustering van regels. Elke clustering kan bestaan uit één of meer algemene maatregelen van bestuur. Op basis van het principe "bundeling, tenzij" is gekozen voor een onderverdeling in drie (groepen van) algemene maatregelen van bestuur:

Omgevingsbesluit. Het Omgevingsbesluit zal de algemene en procedurele bepalingen omvatten die voor iedereen van belang zijn (zowel burgers, bedrijven als bestuursorganen). Het besluit vervult een spilfunctie in het stelsel van uitvoeringsregels. Waar nodig wordt de gebruiker vanuit het Omgevingsbesluit de weg gewezen naar andere algemene maatregelen van bestuur. De verwachting is dat voor dit onderwerp kan worden volstaan met één algemene maatregel van bestuur.

Kwaliteit van de leefomgeving. Deze groep regels richt zich op bestuursorganen die de instrumenten van de Omgevingswet toepassen. Alle inhoudelijke normen en instructieregels voor bestuurlijk handelen zullen in principe gebundeld worden in één algemene maatregel van bestuur. Of dit lukt is nog niet met zekerheid te zeggen. In het vervolg van deze notitie wordt korthedshalve gesproken van het Besluit omgevingskwaliteit.

¹ Actieve bepalingen zijn bepalingen die materieel zijn uitgewerkt. Voorbeelden van materieel uitgewerkte artikelen zijn artikelen die overgangsrecht bevatten of andere algemene maatregelen van bestuur wijzigen.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr. 4.



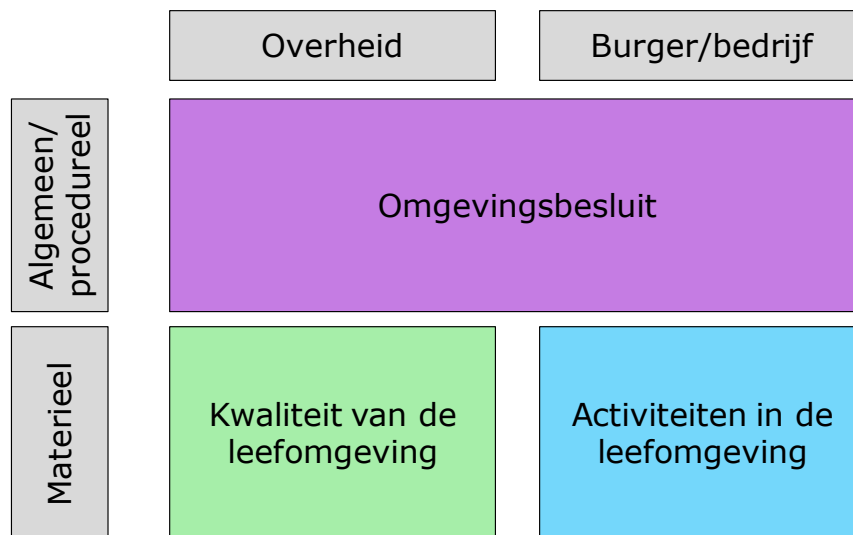
Activiteiten in de leefomgeving. De derde groep regels is gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Het bevat de algemene, rechtstreeks werkende regels die op rijksniveau op grond van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel gesteld zullen worden aan activiteiten in de fysieke leefomgeving, zoals het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012. Vanwege de omvang, de diversiteit aan onderwerpen en de te onderscheiden 'subdoelgroepen' zal naar verwachting een aantal algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld. Daarbij wordt gestreefd naar een indeling die het meest bijdraagt aan een inzichtelijk en gebruikersvriendelijk stelsel.

Indien regels met goede redenen in verschillende algemene maatregelen van bestuur geplaatst kunnen worden, wordt het zwaartepunt bij de doelgroep burgers en bedrijven gelegd. Deze doelgroepen worden zo het beste bediend. Voor de doelgroep bestuursorganen kan dit leiden tot een wat complexere regulering, maar van die doelgroep mag ook meer deskundigheid en inspanning verwacht worden bij het nagaan van de toepasselijke regels. De vindbaarheid van de toepasselijke regels zal bovendien worden vergroot door een logische (hoofdstuk)indeling, en kan daarnaast geholpen worden door digitalisering.

De clustering leidt ertoe dat het nieuwe stelsel (anders dan het huidige omgevingsrecht) in principe geen sectorale algemene maatregelen van bestuur kent. Bestaande sectorale algemene maatregelen van bestuur zullen worden herverdeeld.

De relatie tussen de doelgroepen van de uitvoeringsregelgeving en de inhoud van de clusters is weergegeven in onderstaand schema.

Clustering onderliggende regelgeving

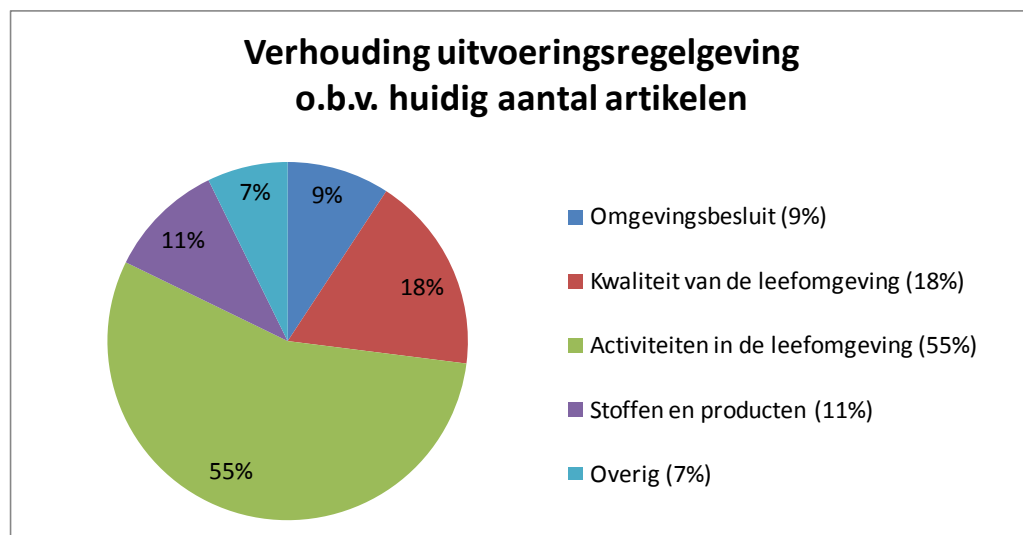


Bij de verdere aanbouw van onderwerpen aan de Omgevingswet kan de voorgestelde clustering worden aangevuld. Zo is het mogelijk dat de regelgeving over stoffen en producten wordt samengenomen. De doelgroep van deze regels is met name bedrijven. Daarnaast wordt bezien of algemene maatregelen van bestuur die de keten van begin (productie) tot eind (toepassing, verwerking) van bepaalde producten regelen, in de clustering kunnen worden ingepast.

In onderstaande figuur is aangegeven hoe de bepalingen van bestaande algemene



maatregelen van bestuur (ruim 2700 bepalingen) over de nieuwe uitvoeringsregelgeving zijn verdeeld. Onderwerpen in bestaande wetten die onder het nieuwe stelsel op het niveau van algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld, zijn niet in de inventarisatie van het aantal artikelen meegenomen. De figuur geeft daarom slechts een indicatie van de verhouding tussen de verschillende (groepen van) algemene maatregelen van bestuur.



In bijlage A is een overzicht opgenomen van de verdeling van bestaande algemene maatregelen van bestuur over het Omgevingsbesluit, het Besluit omgevingskwaliteit en Activiteiten in de leefomgeving.

3.3 Inhoud en reikwijdte per algemene maatregel van bestuur

Hierna wordt dieper ingegaan op de inhoud en reikwijdte van het Omgevingsbesluit, het Besluit omgevingskwaliteit en de algemene maatregelen van bestuur gericht op activiteiten in de leefomgeving.

a. Omgevingsbesluit

In het Omgevingsbesluit worden de algemene en procedurele bepalingen ter uitwerking van de verschillende instrumenten van de Omgevingswet geconcentreerd.

Burgers en bedrijven kunnen in het Omgevingsbesluit nagaan voor welke activiteiten in de fysieke leefomgeving een omgevingsvergunning is vereist. De algemene en procedurele bepalingen over de omgevingsvergunning (waaronder indieningsvereisten, voorbereidingsprocedures en advisering) zijn eveneens in het Omgevingsbesluit te vinden.

Voor overheidslichamen en bestuursorganen is het Omgevingsbesluit van groot belang vanwege de regeling van de volgende aspecten:

- De toedeling van beheer en bevoegdheden, voor zover dat volgens de hoofdstukken 2, 4 en 5 van de Omgevingswet (aanvullend) bij algemene maatregel van bestuur geschiedt. Voorbeelden hiervan zijn de toedeling van het beheer van watersystemen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu en de aanwijzing van het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen. De bevoegdheden die niet in de wet zelf aan overheden zijn toebedeeld, zijn te vinden in het Omgevingsbesluit. Ook de toedeling van advies- en



- instemmingsbevoegdheden wordt in het Omgevingsbesluit geregeld.
- Alle nadere procedurele bepalingen over door bestuursorganen te nemen besluiten. Dit zijn onder andere nadere bepalingen over de voorbereidingsprocedures voor programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en omgevingsvergunningen, alsmede procedurele kanten van de milieueffectrapportage en procedurele zaken bij grondexploitatie.
 - Bepalingen over bestuursrechtelijke handhaving. Handhaving heeft betrekking op verschillende instrumenten van de Omgevingswet en leent zich daarom goed voor een algemene regeling.

Het Omgevingsbesluit geeft geheel of gedeeltelijk uitwerking aan de volgende onderdelen van de Omgevingswet:

- hoofdstuk 1 Algemene bepalingen
- paragraaf 2.3.1 Taken van gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk
- paragraaf 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag
- hoofdstuk 12 Grondexploitatie
- hoofdstuk 13 Financiële bepalingen
- hoofdstuk 16 Procedures
- hoofdstuk 17 Adviesorganen en adviseurs
- hoofdstuk 18 Handhaving en uitvoering

b. Kwaliteit van de leefomgeving

De doelgroep van het Besluit omgevingskwaliteit wordt gevormd door bestuursorganen aan wie in het wetsvoorstel taken en bevoegdheden zijn toebedeeld. In dit besluit worden alle inhoudelijke normen voor bestuursorganen geconcentreerd. Bestuursorganen vinden de materiële normering van rijkswege van hun taken en bevoegdheden in het Besluit omgevingskwaliteit.

Het Besluit omgevingskwaliteit zal in ieder geval alle *omgevingswaarden*, *instructieregels* en *toetsingskaders* op grond van hoofdstuk 2 en 5 van het wetsvoorstel omvatten die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Omgevingswaarden zijn in meetbare of berekenbare eenheden dan wel anderszins in objectieve termen uitgedrukte maatstaven voor de gewenste staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving, de begrenzing van het draagvermogen daarvan of de begrenzing van een of meer gevolgen van activiteiten voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving. Als omgevingswaarden moeten worden betrokken bij de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel, dan kan het Rijk dit via instructieregels bewerkstelligen.

Instructieregels zorgen onder meer voor doorwerking van rijksbeleid naar besluiten van decentrale overheden. Instructieregels van het Rijk zijn bijvoorbeeld mogelijk over kerninstrumenten zoals programma's, omgevingsplannen, bepaalde omgevingsvergunningen en projectbesluiten, maar bijvoorbeeld ook over peilbesluiten.

De *toetsingskaders* gebaseerd op paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel omvatten de gronden voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Een voorbeeld hiervan is dat een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit moet worden geweigerd als uit de aanvraag blijkt dat de voor die activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken niet worden toegepast.

Het verzamelen en beheren van informatie over de fysieke leefomgeving, waaronder monitoring en registers, is geregeld in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel. Vanwege



de verwevenheid van deze informatie met programma's – al dan niet in het licht van omgevingswaarden – zal de regeling van monitoring en registers ook een plaats krijgen in het Besluit omgevingskwaliteit. Informatieverplichtingen voor *bedrijven* krijgen een plaats in de algemene rijksregels voor activiteiten.

c. Activiteiten in de leefomgeving

De algemene maatregelen van bestuur over activiteiten in de leefomgeving hebben de initiatiefnemers van activiteiten in de fysieke leefomgeving als doelgroep: burgers en bedrijven, maar ook overheidslichamen die zelf activiteiten ontplooiën. Zij omvatten alle algemene regels die gelden voor dergelijke activiteiten. De grondslag voor deze algemene maatregelen van bestuur is vooral hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Of een bepaalde activiteit onder algemene regels valt of vergunningplichtig is, vloeit voort uit het Omgevingsbesluit. In dat Omgevingsbesluit wordt de reikwijdte van de vergunningplicht vastgelegd.

Algemene rijksregels voor activiteiten vormen nu al het grootste deel van de regelgeving op het niveau van algemene maatregel van bestuur. In omvang zijn het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012 de grootste bronnen van regelgeving. Deze besluiten bevatten samen circa 60% van de algemene rijksregels. De stelselherziening biedt mogelijkheden om de bestaande algemene regels in opzet en instrumentarium beter op elkaar af te stemmen of te harmoniseren. Daarbij zijn verschillende inhoudelijke verbeteringen mogelijk, waarvan enkele nader worden toegelicht in hoofdstuk 4 van deze notitie.

3.4 Beschrijving belangrijkste onderwerpen in algemene maatregelen van bestuur onder het wetsvoorstel

Deze paragraaf bevat een korte schets van enkele belangrijke grondslagen uit het wetsvoorstel voor onderwerpen die in algemene maatregelen van bestuur worden geregeld en een eerste duiding van hetgeen geregeld zal worden. Een uitgebreid overzicht van alle grondslagen en de voorgenomen uitwerking daarvan is opgenomen in bijlage B bij deze notitie.

Omgevingswaarden en instructieregels

In het Besluit omgevingskwaliteit worden op grond van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel (Taken en bevoegdheden van bestuursorganen) twee onderwerpen uitgewerkt: omgevingswaarden en instructieregels.

Omgevingswaarden zijn waarden die worden vastgesteld met het oog op de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan of de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving. Omgevingswaarden gelden voor een bepaald gebied (dat, indien het Rijk de omgevingswaarde heeft vastgesteld, ook heel Nederland kan zijn) en zijn gebonden aan een termijn. Het wetsvoorstel geeft voor sommige onderwerpen al aan dat omgevingswaarden moeten worden vastgesteld. Als gevolg hiervan zullen in ieder geval omgevingswaarden worden gesteld voor luchtkwaliteit, de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen en waterveiligheid. Ook voor andere onderwerpen kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld. Indicatoren voor de inzet van omgevingswaarden op andere terreinen zijn onder meer de wens om andere overheden te kunnen binden, de doorwerking naar de programmasystematiek van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel en de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een onderling samenhangend, duidelijk herkenbaar instrumentenpakket te presenteren. Bij vaststelling van een omgevingswaarde wordt tegelijkertijd bepaald wat het karakter van die waarde is



(een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een ander soort verplichting), binnen welke termijn aan de verplichting moet zijn voldaan en voor welke locaties de omgevingswaarde geldt. Door middel van instructieregels wordt aangegeven of een vastgestelde omgevingswaarde beperkingen stelt aan concrete besluiten. Instructieregels hebben in algemene zin betrekking op de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. Ook wordt bij die regels, conform de afspraak met de VNG, waar nodig aangegeven wat het basisbeschermingsniveau is en welke eventuele mogelijkheden voor afwijking bestaan.

Instructieregels kunnen op het niveau van het Rijk uitsluitend worden gesteld als een regio-overstijgend belang of de doelmatige of doeltreffende uitoefening van die taak of bevoegdheid dat vergt of als de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting dat vraagt. Via instructieregels vindt bijvoorbeeld juridische doorwerking van beleidsdoelstellingen plaats op het terrein van milieu, water, natuur, landschap, energie en defensiedoeleinden. Onderwerpen waarover volgens het wetsvoorstel in ieder geval door het Rijk instructieregels worden gesteld, zijn luchthavens en cultureel erfgoed. Daarnaast kan gedacht worden aan onder andere de huidige regels van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Programma's: programmatische aanpak

De zogenoemde programmatische aanpak is er voor situaties waarbij maatregelen worden genomen die zijn gericht op het voldoen aan omgevingswaarden. Met de programmatische aanpak wordt, naast het nemen van maatregelen, regie gevoerd op de nog toe te laten activiteiten. Het toepassingsbereik van de programmatische aanpak op nationaal niveau wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. In het Besluit omgevingskwaliteit zullen in ieder geval de huidige regeling voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de in voorbereiding zijnde regeling voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) een plaats krijgen.

Algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

In de algemene maatregelen van bestuur over activiteiten in de fysieke leefomgeving worden, op grond van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel, regels opgenomen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels gaan onder meer over de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken, het gebruik van bouwwerken en het uitvoeren van bouw- en sloopactiviteiten, over locatiegebonden milieuactiviteiten, over wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot natte waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en over het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden.. De regels kunnen worden aangevuld met een mededelings- of een meldingsplicht, zodat het bevoegde bestuursorgaan op de hoogte is van het uitvoeren van de activiteit. Daarnaast kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening maatwerkregels of in individuele gevallen zogenoemde maatwerkvoorschriften kan stellen. Met deze maatwerkregels of maatwerkvoorschriften kan worden afgeweken van de algemene regel. Ook wordt geregeld dat een gelijkwaardige maatregel kan worden toegepast in plaats van de voorgeschreven maatregel.

Omgevingsvergunning

In het Omgevingsbesluit worden op grond van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel regels opgenomen over de omgevingsvergunning. Het gaat onder meer om de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten, om de gevallen waarin een ander bestuursorgaan dan burgemeester en wethouders bevoegd is te beslissen op de



aanvraag en om de gevallen waarin de aanvraag in het belang van een doelmatig waterbeheer los van de aanvraag om een vergunning voor andere activiteiten moet worden ingediend. Regels over het verbinden van voorschriften aan de vergunning, het actualiseren, wijzigen of intrekken van de vergunning worden, net als de toetsingskaders voor het beoordelen van een vergunningaanvraag, opgenomen in het Besluit omgevingskwaliteit.

Bevoegd gezag bij vergunningverlening

In het Omgevingsbesluit wordt op grond van artikel 5.10 en 5.11 van het wetsvoorstel het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen aangewezen. Hierbij wordt grotendeels aangesloten bij de huidige toedeling. Gestreefd wordt naar een zo sober mogelijk stelsel. Burgemeester en wethouders beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning, tenzij bij algemene maatregel van bestuur een ander bestuursorgaan (dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de minister) als bevoegd gezag wordt aangewezen. In lijn met de bestaande bevoegdheidsverdeling wordt het waterschap aangewezen als bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen voor activiteiten waarvoor het nu op grond van de Waterwet ook bevoegd is.

In diverse taakvelden - waaronder bijvoorbeeld milieu, vanwege de daarin vaak spelende grensoverschrijdende of diffuse effecten - is op dit moment een hoger bestuursorgaan (provincie of Rijk i.p.v. gemeente, waterschap of provincie) als bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving aangewezen. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel in het Omgevingsbesluit wordt een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders resp. het dagelijks bestuur van een waterschap aangewezen, indien dat in lijn met de criteria van artikel 2.3, tweede lid, van het wetsvoorstel - in het bijzonder het criterium "voor een doelmatige of doeltreffende taak- of bevoegdheidsuitoefening" - nodig is. In vergelijking met de huidige situatie kunnen zich drie gevallen voordoen:

1. Bij enkelvoudige taken die uitsluitend één bestuursorgaan raken kan de aanwijzing van het bevoegd gezag op basis van de taaktoedeling in paragraaf 2.3.1 van het wetsvoorstel plaatsvinden. De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel leidt er toe dat waar nu de gemeente of het waterschap bevoegd gezag is, zij dit blijft. Naar verwachting zal dit ten opzichte van nu niet of nauwelijks tot verschuiving in bevoegdheden leiden.
2. Bij enkelvoudige taken die een gemeente of waterschap raken, en die nu wegens schaalgrootte, deskundigheid of bestuurskracht zijn toebedeeld aan provincie of Rijk kan sprake zijn van een heroverweging van de aanwijzing van het bevoegd gezag op basis van de maatstaven van artikel 2.3. Bij de nadere uitwerking van de drie maatstaven van artikel 2.3, meer in het bijzonder de maatstaf 'doelmatige of doeltreffende taak- of bevoegdheidsuitoefening', wordt op dit moment gedacht aan de volgende vijf aspecten, die deels nog verder moeten worden uitgewerkt:
 1. schaalgrootte van de activiteit;
 2. zwaartepunt;
 3. belang ('wie gaat er over');
 4. bestuurskracht en
 5. schaalniveau van de mogelijke (negatieve) effecten.
3. Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een samenstel van handelingen/activiteiten waarvoor twee of meer bestuursorganen gelijktijdig bevoegd zijn ('samenloop') zijn in het wetsvoorstel verschillende regelingen opgenomen die de betrokkenheid vormgeven van de andere bestuursorganen dan



het bestuursorgaan dat als bevoegd gezag wordt aangewezen (de algemene bepaling over afstemming en samenwerking, de bevoegdheden voor advies, advies met instemming en de omgevingsvergunning voor watergerelateerde activiteiten). Bij samenloop zullen eveneens de maatstaven van artikel 2.3 worden toegepast met de vijf hierboven genoemde aspecten.

Projectbesluit

Het projectbesluit kan worden ingezet voor de aanleg van grote infrastructurele projecten, maar ook voor andere initiatieven in de fysieke leefomgeving. Het Omgevingsbesluit zal regels bevatten over enkele onderdelen van de projectprocedure, waaronder de uitvoerbaarheid van het projectbesluit.

Procedures

In het Omgevingsbesluit worden de procedurele en vormvereisten opgenomen voor de verschillende in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten. Het gaat om regels over totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging van die instrumenten. De betrokkenheid van andere bestuursorganen dan het bevoegd gezag bij besluitvorming wordt ook in het Omgevingsbesluit geregeld. Die betrokkenheid heeft in het wetsvoorstel de vorm gekregen van een advies of een advies met instemming.

Ook de procedure voor de milieueffectrapportage (mer) wordt verder uitgewerkt in het Omgevingsbesluit. Het gaat zowel om de mer voor omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen (plan-mer) als om de mer voor projecten. De uitwerking betreft onder meer de inhoudsvereisten van een mer en de aanwijzing van projecten en de daarbij horende besluiten waarvoor een mer-(beoordelings)plicht geldt.



4 Inhoudelijke bijdrage aan doelstellingen stelselherziening

4.1 Inleiding

Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht is gericht op de maatschappelijke doelen zoals aangegeven in het wetsvoorstel: het, met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang:

1. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
2. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Zoals in paragraaf 2.2 van deze notitie is aangegeven, worden met de stelselherziening ook vier verbeterdoelen nagestreefd. De uitvoeringsregelgeving richt zich uiteraard op de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel, maar zal ook een wezenlijke bijdrage leveren aan het realiseren van deze verbeterdoelen, aanvullend op de winsten van het wetsvoorstel zelf. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste verbetermogelijkheden behandeld, gerangschikt naar de verschillende verbeterdoelen. Dit hoofdstuk beschrijft de inzet. De realisatie is afhankelijk van verdere besluitvorming over de uitvoeringsregelgeving en van het te kiezen ambitieniveau. De onderwerpen bij de verbeterdoelen zijn:

A. Het vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

1. clustering, integratie en bundeling van regels
2. vergunningen vervangen door algemene regels
3. van inrichting naar activiteit
4. minder en duidelijkere regels over grondexploitatie

B. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

1. slimme doorwerking doelen leefomgeving
2. voorwaarden scheppen voor integraal omgevingsplan
3. minimale begrenzing inhoud omgevingsvisie en programma's

C. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

1. meer afwijkings- en maatwerkmogelijkheden in rijksregels
2. meer flexibiliteit door gelijkwaardigheid toe te staan
3. optimaal verdelen gebruiksruijme
4. programmatische aanpak verbreden
5. experimenteerbepaling

D. Het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

1. meer vergunningen via de korte reguliere procedure
2. vereenvoudiging mer
3. minder indieningsvereisten en onderzoeksverplichtingen

Hierna worden deze vijftien verbetermogelijkheden onder categorie A t/m D toegelicht. Daarnaast zijn er nog meer verbetermogelijkheden. Het in overleg met stakeholders verzamelen van ideeën is nog in volle gang. Recent is een onderzoek



naar potentiële verbeteringen op het niveau van algemene maatregelen van bestuur onder het wetsvoorstel afgerond.⁴ In de komende maanden worden deze uitgewerkt en vindt er besluitvorming plaats over eventuele toepassing. Ook is het belangrijk om te constateren dat veel winstmogelijkheden afhankelijk zijn van de wijze waarop het bestuursorgaan het beleid invult. Het stelsel biedt de instrumenten waarmee de verbeterdoelen bereikt kunnen worden, maar het is aan de bestuursorganen om daar door middel van beleid invulling aan te geven.

4.2 A: Het vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Het accent bij dit verbeterdoel ligt op het faciliteren van de gebruikers van regelgeving binnen en buiten de overheid.

A1. Clustering, integratie en bundeling van regels

De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de uitvoeringsregelgeving worden bevorderd door de in hoofdstuk 3 geschetste clustering en bundeling van samenhangende regels met het oog op de gebruikers van die regels. In lijn met de verregaande integratie op wetsniveau, wordt ook op het niveau van de uitvoeringsregelgeving gestreefd naar verregaande integratie. Tegenstrijdigheid van regels wordt hierdoor voorkomen. De clustering van regels, gefocust op de doelgroep, en de bundeling van regels in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur zorgt ervoor dat een gebruiker snel weet waar hij moet zijn en niet hoeft te zoeken in een veelheid van algemene maatregelen van bestuur. Zo zal het bundelen, stroomlijnen en op een centrale plaats regelen van de procedurele eisen in het Omgevingsbesluit het omgevingsrecht overzichtelijker maken. Ook het bundelen van omgevingswaarden, instructieregels en toetsingskaders in één besluit maakt het eenvoudiger om deze regels te uniformeren en op elkaar af te stemmen. Dit leidt tot een meer samenhangende benadering van de leefomgeving en integratie van tot op heden gescheiden beleidsterreinen. Bovendien worden de normen voor besluiten ten opzichte van het huidige stelsel meer op hetzelfde niveau vastgelegd.

Bij de vormgeving van de uitvoeringsregelgeving zal specifiek aandacht worden gegeven aan de toegankelijkheid van de algemene maatregelen van bestuur, bijvoorbeeld door een overzichtelijke hoofdstukindeling. Tevens wordt ingezet op eenduidige definities, eenvoudig taalgebruik en zo min mogelijk verwijzingen.

Door een goede ordening van regels is niet alleen verbetering van de samenhang en toegankelijkheid mogelijk, maar ook vergroting van de effectiviteit en efficiëntie van normen. In aanvulling daarop biedt oriëntatie op het beoogde doel achter bestaande regels de mogelijkheid om te bezien of dat doel op een gelijkwaardige (of betere) wijze met andere soorten van normstelling kan worden bereikt.

In het kader van de regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving zullen de algemene regels die het Rijk stelt aan activiteiten opnieuw tegen het licht worden gehouden. De afgelopen jaren zijn al de nodige vernieuwingen van de algemene rijksregels doorgevoerd, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012.⁵ Op dit moment zijn ruim tien algemene maatregelen van bestuur in beeld voor integratie in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Bij de

⁴ "Omgevingswet: Onderzoek naar winsten op AMvB-niveau", Oranjewoud, 31 mei 2013.

⁵ Het bedrijfsleven is niet alleen maar positief over bundeling van algemene regels, omdat dit in ten koste kan gaan van de kenbaarheid. Momenteel wordt het Activiteitenbesluit milieubeheer op deze zorgpunten geëvalueerd. De resultaten worden verwerkt in de uitvoeringsregelgeving. De evaluatie laat onverlet dat de stelselherziening van het omgevingsrecht met bundeling van deze en andere algemene regels nieuwe perspectieven biedt tot uniformering en vereenvoudiging.



bouwregelgeving wordt gedacht aan bundeling van voorschriften over slopen, waaronder asbestregels. Uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer blijkt dat een goede kenbaarheid voor de gebruiker een belangrijke randvoorwaarde is voor een geslaagde integratie. Hij moet na integratie makkelijk zijn weg kunnen vinden. Digitalisering en vragenbomen zijn hierbij belangrijke hulpmiddelen. De stelselherziening van het omgevingsrecht met bundeling van deze en andere algemene regels biedt nieuwe perspectieven tot uniformering en vereenvoudiging. Voor de overige (circa vijf) algemene maatregelen van bestuur met algemene regels wordt eveneens gezocht naar een bundeling met meerwaarde voor de gebruiker. Dit draagt bij aan de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

Voorbeelden van te integreren algemene maatregelen van bestuur:

- Besluit LPG-tankstations
- Besluit hefschroefvliegtuigen bij ziekenhuizen milieubeheer
- Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
- Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij
- Uitvoeringsbesluit EG-verordening PRTR en PRTR-protocol (over milieujaarverslagen voor bedrijven)
- Besluit energieprestatie gebouwen.

A2. Vergunningen vervangen door algemene regels

Het is de ambitie om de trend van de afgelopen jaren om het aantal activiteiten dat onder algemene regels valt te laten toenemen ten opzichte van de vergunningplicht, voort te zetten. Het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012 hebben bewezen, dat hiermee de voorspelbaarheid toeneemt en tijd en geld wordt bespaard. Vooraf is duidelijk welke regels gelden. Burgers en bedrijven kunnen volstaan met (hooguit) een melding of mededeling. Naar verwachting zijn de grote slagen de afgelopen jaren al gemaakt. Desalniettemin wordt de verhouding tussen vergunningplichten en algemene regels opnieuw tegen het licht gehouden met behulp van het Integrale Afwegingskader (IAK). Hierbij wordt een stapsgewijze werkwijze gevolgd met als doel om het meest eenvoudige en lastenarme instrument in te zetten voor de realisatie van een beleidsdoel. Die werkwijze loopt van een algemene of specifieke zorgplicht naar "kale" algemene regels (zoals de regels voor vergunningvrij bouwen), die zo nodig worden aangevuld met de mogelijkheid voor individueel of gebiedsgericht maatwerk. Voldoet een zorgplicht of algemene regel niet, dan komt pas een vergunningplicht in beeld. Eerst een vergunning met alleen een "technische" check (bv. met betrekking tot de constructieve veiligheid van bouwwerken) en pas in tweede instantie een toets vooraf (zoals de huidige omgevingvergunning beperkte milieutoets) of een vergunning met een beleidsafweging.

Het resultaat van het opnieuw structureel doordenken van de wenselijke verhouding tussen vergunningplichten en algemene regels zal de administratieve lasten en naleefkosten voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lasten voor overheden verder verminderen en de toegankelijkheid en uitvoerbaarheid van algemene regels verbeteren. Die toegankelijkheid en uitvoerbaarheid zijn zorgpunten van het bedrijfsleven en Actal. Opvallend in dit verband is dat, zoals Actal signaleert, er bij ondernemers soms een behoefte bestaat aan een vergunningplicht in plaats van algemene regels, om zo van het bevoegd gezag zekerheid te verkrijgen over de toelaatbaarheid van een activiteit. Bezien zal worden of er ervaring kan worden opgedaan met een soort "facultatieve vergunning". Dit kan ook helpen om de zorgen van bijvoorbeeld het IPO, de VNG en het PBL over een te vergaande verschuiving naar algemene regels, gelet op de rechtsbescherming voor derden en consequenties



voor handhaving, weg te nemen.

Voorbeelden van afwegingen die thans worden gemaakt:

- Met betrekking tot waterbeheer kunnen waarschijnlijk aanvullende activiteiten onder algemene regels worden gebracht, bijvoorbeeld het lozen van spoelwater uit de industrie.
- Voor het thema brandveiligheid wordt gedacht aan algemene regels voor tenten en zendmasten.

Bij de algemene regels wordt tevens bezien of een melding of mededeling van de activiteit noodzakelijk is. Bij veel vergunningvrije activiteiten is een melding vier weken voor aanvang van de activiteiten verplicht. De melding dient als signaal voor het bevoegd gezag om te bezien of maatwerkvoorschriften nodig zijn en als signaal voor toezichthouders. Bij veel activiteiten is maatwerk niet aan de orde, zodat de melding kan vervallen of worden vervangen door een eenvoudige mededeling met minder indieningsvereisten en een korte periode (bijvoorbeeld een aantal dagen) voor aanvang van de activiteit. Dit is voldoende signaal voor toezichthouders.

A3. Van inrichting naar activiteit

In de hoofdstukken 4 en 5 van de Omgevingswet speelt het begrip "activiteit" een centrale rol. Het begrip "activiteit" wordt als juridisch aangrijppunt gehanteerd voor de vergunningplicht ter vervanging van het bestaande begrip "inrichting". Met het hanteren van het begrip inrichting wijkt Nederland af van de EU-regelgeving, waarin meerdere begrippen door elkaar worden gebruikt, zoals 'installation' en 'establishment'. Het begrip activiteit wordt gebruikt als overkoepelende term voor deze Europese begrippen. Het loslaten van het inrichtingenbegrip is in lijn met drie eerdere adviezen van de Raad van State.⁶ Over de implementatie van de IPPC-richtlijn en emissiehandel in Nederlandse regelgeving heeft de Raad onder meer aangegeven dat de inrichting "als centraal begrip in de Wet milieubeheer in toenemende mate leidt tot aanpassingsproblemen bij EU-richtlijnen die zijn gebaseerd op het installatiebegrip" en "dat het zoveel mogelijk volgen van de richtlijnterminologie en -systematiek als voordeel heeft dat de aansluiting met internationale regelgeving wordt vereenvoudigd en dat interpretatiegeschillen worden voorkomen".

De wijziging komt bovendien tegemoet aan de wens van het bedrijfsleven, voor wie het loslaten van het inrichtingenbegrip bijdraagt aan het vergroten van het gebruiksgemak.

Met het afschaffen van het inrichtingenbegrip maakt het straks niet meer uit of activiteiten binnen of buiten de inrichting worden verricht (want die bestaat niet meer als zodanig). Hierdoor kunnen diverse algemene regels, en daarmee een aantal algemene maatregelen van bestuur, in elkaar worden geschoven, bijvoorbeeld het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval. Dit zorgt voor een bundeling en vereenvoudiging van regels, maakt de regelgeving inzichtelijker voor de initiatiefnemer en daarmee het

⁶ Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat); TK 2003-2004, 29711; Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275) en de instelling van een emissieautoriteit (Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten); TK 2003-2004, 29565, nr 4, blz. 8; Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334); TK 2011-2012, 33197, nr 4 blz. 2.



gebruiksgemak groter. Een ander positief effect van het loslaten van het begrip inrichting is dat geen rekening meer hoeft te worden gehouden met ingewikkelde vragen over de begrenzing van de inrichting op basis van technische, organisatorische of functionele bindingen (het zogeheten "bindingencriterium"). Dit neemt, zowel bij initiatiefnemers als het bevoegd gezag, veel onduidelijkheid en vragen weg over "wat nu precies onder de inrichting hoort". Het zal flinke winst betekenen voor de uitvoeringspraktijk wanneer bijlage I bij het Besluit omgevingsrecht (Bor), die in de praktijk als niet-inzichtelijk en lastig hanteerbaar wordt ervaren, kan worden omgezet naar activiteiten, zonder relevante elementen los te laten.

De komende periode wordt geanalyseerd welke gevolgen de omzetting van het inrichtingenbegrip naar het activiteitenbegrip heeft. Twee vragen moeten hierbij worden beantwoord:

- Hoe kan worden omgegaan met cumulatie van milieubelastende activiteiten op een locatie? Wanneer bijvoorbeeld verschillende activiteiten op één locatie alle binnen de gestelde grenzen geluid produceren, maar die activiteiten tezamen de norm overschrijden, moeten deze activiteiten in samenhang worden beoordeeld. Mogelijke oplossingen hiervoor:
 - o EU-regelgeving gebruikt daartoe voor de opslag van gevaarlijke stoffen het inrichtingenbegrip in de Seveso II richtlijn;⁷
 - o cumulatie beoordelen via het toetsingskader voor individuele gevallen (omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift);
 - o het optimaliseren van gebruiksruimte in de omgevingsvisie, en cumulatie meenemen in het omgevingsplan en de daaraan gekoppelde milieueffectrapportage.⁸
- Een andere vraag is wat de gevolgen zijn voor het bevoegd gezag. Waar in de huidige regelgeving één bevoegd gezag voor een inrichting is aangewezen, kan het onder het wetsvoorstel zo zijn dat binnen wat voorheen een inrichting was, diverse activiteiten onder verschillende bevoegde bestuursorganen vallen. Als voor deze activiteiten vergunning wordt aangevraagd door één initiatiefnemer, kan de flexibiliteitsregeling van artikel 5.11 van het wetsvoorstel een oplossing bieden. Deze of mogelijk andere oplossingen worden in het Omgevingsbesluit verder uitgewerkt. De huidige verdeling is, conform het afsprakenkader met IPO, het uitgangspunt.

A4. Minder en duidelijkere regels over grondexploitatie

Het aantal gevallen waarin exploitatieregels aan de orde zijn zal worden verminderd. Dit gebeurt enerzijds door het aantal grondexploitatiekostensoorten die dwingen tot het opstellen van exploitatieregels te verminderen en anderzijds door de lijst van gevallen waarin van exploitatieregels kan worden afgezien te verruimen. Dit vermindert het aantal procedures en de administratieve lasten.

Ten behoeve van een grotere voorspelbaarheid wordt er naar gestreefd een forfaitaire regeling van enkele kostensoorten vast te stellen. Dit betreft de gemeentelijke apparaatskosten, kosten van begeleiding van ontwerpwedstrijden en kosten van enkele onderzoeken. Op dit moment wordt dit onderzocht voor de apparaatskosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering bij het bouw- en

⁷ Alleen de Seveso-II richtlijn (richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Pb EG 1997, L 10)), uitgewerkt in het Besluit risico's zware ongevallen en het Besluit externe veiligheid inrichtingen, kent het begrip inrichting. De Richtlijn industriële emissies (richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEG 2010, L 334)) gaat uit van het begrip installatie, dat beperkter is dan het inrichtingenbegrip.

⁸ Eventuele regels van het Rijk hierover zullen overigens worden opgenomen in het Besluit leefomgevingskwaliteit (instructieregels).



woonrijpmaken.

De inzichtelijkheid van de bepalingen over grondexploitatie wordt bevorderd door de kostensoorten beter te ordenen.

4.3 B: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

De ambitie is de samenhangende zorg voor de leefomgeving centraal te stellen in het omgevingsrecht. Door het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving daar op in te richten krijgt het omgevingsrecht een inhoudelijke impuls, gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. Het bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Ook bevordert het beleidsvernieuwing. In het huidige stelsel kan bijvoorbeeld een plan dat vernieuwd wordt, 'gevangen' zijn in uitspraken in plannen die op dat moment niet ter discussie staan. Minder plannen betekent minder bestuurlijke en ambtelijke drukte bij de beleidsvoorbereiding en -uitwerking.

B1. Slimme doorwerking doelen leefomgeving

Het formuleren en behalen van doelen staat in het omgevingsrecht centraal. Een deel daarvan is nu vertaald in instructies aan overheden (bijvoorbeeld een afstandsnorm: binnen x meter geen functies of bebouwing), een deel is vertaald in milieukwaliteitseisen (bijvoorbeeld voor lucht- en waterkwaliteit), een deel heeft de vorm van voorschriften voor burgers en bedrijven gekregen (bijvoorbeeld een verbod om afval te storten) en een deel is niet wettelijk verankerd (normen voor veel gevaarlijke stoffen staan bijvoorbeeld alleen in beleidsdocumenten). Ook combinaties zijn mogelijk.

Het samenbrengen van omgevingswaarden met bijbehorende instructieregels op rijksniveau in het Besluit leefomgevingskwaliteit en de instructieregels, die niet op een omgevingswaarde maar op een ander doel zijn gestoeld, zorgt er voor dat al deze normen voor overheden in onderlinge samenhang worden gezien. Tevens kunnen zo verschillen, dubbelingen en tegenstrijdigheden uit de bestaande wetgeving worden weggenomen. De bundeling bewerkstelligt een inhoudelijke samenhang en doorbreekt scheidingen tussen beleidsterreinen.

Hiermee zal de uitvoeringsregelgeving ook de doorwerking van doelen voor de fysieke leefomgeving in het omgevingsrecht vernieuwen. De beleidsvernieuwing bij geluid (Swung), geur (4e tranche Activiteitenbesluit milieubeheer) en bodemsanering zijn in dit kader goede voorbeelden. Deze trajecten creëren met behoud van het beschermingsniveau meer afwegingsruimte. De resultaten hiervan worden uiteraard betrokken bij het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving, maar deze trajecten zijn ook de leerschool om de doorwerking van doelen voor de leefomgeving in den brede slimmer te maken.

De beleidsvernieuwing in de uitvoeringsregelgeving op grond van het wetsvoorstel richt zich onder meer op externe veiligheid, met als inzet samenvoeging van de instructieregels van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het in procedure zijnde Besluit externe veiligheid transportroutes (dat de ruimtelijke aspecten van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen regelt) in het Besluit omgevingskwaliteit.

De herziening van het omgevingsrecht beoogt voor de fysieke leefomgeving antwoord te geven op de vraag welke verankering van doelen en welke wijze van doorwerking daarvan naar de uitoefening van taken en bevoegdheden van bestuursorganen het beste is. Dit moet de beredeneerde verwachting opleveren dat bepaalde beleidsdoelen kunnen worden bereikt en knelpunten en dilemma's kunnen



worden opgelost of verminderd. Naast een samenhangende normering levert dat tevens een doelmatige normstelling op. Op deze wijze is het ook mogelijk om andere doelstellingen, zoals beperking van de regeldruk of een werkbare normstelling, expliciet onderdeel te laten zijn van de aanpak van de uitvoeringsregelgeving. Bij het opnieuw doordenken van de meest handige instrumentatie van beleidsdoelen wordt het RIVM-rapport "Omgaan met normen in de Omgevingswet" betrokken.⁹

B2. Voorwaarden scheppen voor integraal omgevingsplan

De met het wetsvoorstel nagestreefde integraliteit kent drie dimensies:

1. projecten in een gebied samenhangend benaderen in plaats van individueel,
2. alle relevante gevolgen voor de fysieke leefomgeving bij besluitvorming meenemen, van bereikbaarheid tot luchtkwaliteit, van geluid tot natuur, etc. en
3. afwenteling van gevolgen voorkomen, zodat per saldo de fysieke leefomgeving verbetert.

Dat laatste wordt onder andere ook betoogd door Adviescommissie Verkeer en Vervoer met hun voorstel om overschrijdingen met onderschrijdingen te compenseren.

Het omgevingsplan is het instrument bij uitstek om integraliteit vorm te geven. Zo kunnen in het omgevingsplan door de gemeente vastgestelde omgevingswaarden en andere doelen worden verankerd en biedt het plan mogelijkheden voor een gebiedsgerichte aanpak.

In vergelijking met de eisen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) voor het bestemmingsplan, wordt er naar gestreefd in het Besluit omgevingskwaliteit minder eisen op te nemen met betrekking tot het omgevingsplan en zullen de eisen gescreend worden op eventuele beperkingen voor de gewenste integraliteit. Bij het vaststellen van de uitvoeringsregelgeving zal zorgvuldig worden bezien of de ruimte die deze regelgeving biedt aan burgers en bedrijven niet alsnog op decentraal niveau wordt beperkt of weggenomen.

De digitale standaarden zullen worden aangepast om een integrale benadering mogelijk te maken. Ontbrekende categorieën zullen worden toegevoegd.

Ter ondersteuning van de besluitvorming zal er in voorzien worden dat voor elk gewenst gebied op eenvoudige wijze de gewenste gegevens uit het omgevingsplan verbeeld kunnen worden op een kaart op maat. Er wordt voor gezorgd dat de hiervoor benodigde standaarden op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving gereed zijn.

B3. Minimale begrenzing inhoud omgevingsvisie en programma's

Bij algemene maatregel van bestuur zullen geen regels worden gesteld met betrekking tot de begrenzing van de inhoud van omgevingsvisies. In een gemeentelijke omgevingsvisie kan de gemeenteraad desgewenst ook elementen uit het sociale, welzijns- en onderwijshuisvestingsbeleid integreren.

In de uitwerking van de voorschriften die aan verplichte programma's gesteld worden, zal zo dicht mogelijk bij het EU-recht worden aangesloten.

Betere aansluiting op het EU-recht is bijvoorbeeld mogelijk bij de regels over het actieplan geluid. Daarbij kunnen procedurele eisen vervallen die niet voortvloeien uit de richtlijn omgevingslawaai,¹⁰ zoals de zienswijzeprocedure voor de gemeenteraad bij besluiten van burgemeester en wethouders.

Ook bij het gemeentelijk rioleringsplan zullen bestaande eisen worden geschrapt. Dit

⁹ Omgaan met normen in de Omgevingswet, RIVM, 2013

¹⁰ Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG L 189).



plan dient als vrijstelling voor de vergunningplicht voor lozen vanuit de gemeentelijke riolering op het oppervlaktewater. De huidige bepaling uit de Wet milieubeheer met inhoudelijke eisen aan het rioleringsplan (overzicht van aanwezige, aan te leggen, te vervangen en te beheren voorzieningen, de financiële gevolgen en de gevolgen voor het milieu van deze voorzieningen) zal met enkele technische aanpassingen worden overgenomen in de uitvoeringsregelgeving. Hiermee wordt geborgd dat het plan als vrijstelling van de vergunningplicht kan blijven dienen. De procedurele eisen (onder meer voorschriften over rekening houden met milieubeleidsplannen en het betrekken van belanghebbenden) en de regeling voor een wettelijke prestatievergelijking komen echter te vervallen.

4.4 **C: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving**

Met meer bestuurlijke afwegingsruimte kan bijvoorbeeld de gebruiksruijme in een gebied geoptimaliseerd worden. Gebruiksruijme is niet altijd direct inzetbaar, onder andere wanneer projecten die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op termijn verbeteren niet aansluiten bij andere projecten. Afwijkingsmogelijkheden kunnen dan worden ingezet om op een later moment aan omgevingswaarden, instructieregels of andere doelen te voldoen. Ook kunnen afwijkmogelijkheden worden gebruikt om strengere eisen aan bepaalde activiteiten te stellen om zo een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving te realiseren of nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. De stelselherziening gaat, mede ter uitvoering van de afsprakenkaders met VNG, IPO en UvW, bestuurders meer afwegingsruimte geven.¹¹ Zoals het PBL in zijn reactie op de toetsversie van het wetsvoorstel heeft aangegeven, vereist effectieve bestuurlijke afwegingsruimte balans tussen flexibiliteit en gewaarborgde verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Actal vraagt in zijn reactie aandacht voor risico's van grotere afwegingsruimte in de vorm van minder voorspelbare regels, meer regels en minder uniforme regels voor bedrijven. Flexibiliteit mag niet leiden tot rechtsongelijkheid of rechtsonzekerheid: als een bestuursorgaan beleidskeuzes heeft gemaakt en die in bindende regels heeft vertaald, moet de samenleving zo veel mogelijk houvast aan die regels kunnen ontlenen. Bestuurlijke afwegingsruimte 'aan de achterkant' moet dan ook vooral die situaties betreffen waarin die ruimte echt nodig is, bijvoorbeeld complexe gebiedsproblematiek.¹² Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving worden deze en andere reacties ter harte genomen. Mede op basis van overleg met de maatschappelijke actoren worden in ieder geval drie paden naar een grotere bestuurlijke afwegingsruimte uitgewerkt:

1. **Faciliteren gebruik bestaande flexibiliteit.** Bestaande afwegingsruimte wordt niet ten volle benut.¹³ Bij het maken van een omgevingsvisie, omgevingsplan of omgevingsvergunning is van alles te kiezen. Om gebruik van die afwegingsruimte te faciliteren, keren deze instrumenten ten opzichte van de voorgangers, geïntegreerd, geharmoniseerd en met zo min mogelijk inhoudelijke en procedurele eisen terug.
2. **Goede voorbeelden breder toepassen.** In het recente verleden zijn goede ervaringen opgedaan met het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte om knelpunten in de fysieke leefomgeving aan te pakken. Deze keren breder toepasbaar terug. Voorbeelden zijn de programmatische aanpak en de experimenteerbepaling.

¹¹ Zie par 1.5 MvT algemeen

¹² Zie ook paragraaf 5.4 van het algemeen deel van de Memorie van Toelichting over flexibiliteit.

¹³ Bijvoorbeeld Stichting Natuur en Milieu in "De kunst van het wikken en wegen. Bestuurlijke afwegingsruimte in een optimale omgevingskwaliteit", Utrecht: januari 2012.



3. **Doelen slimmer formuleren en slimmer koppelen aan instrumenten.** Een aantal beleidsvelden wordt momenteel vernieuwd met als doel meer afwegingsruimte te creëren met behoud van het beschermingsniveau (bijvoorbeeld geluid en bodemsanering). Er wordt gekeken of dit nog kan worden uitgebreid.

C1. Meer afwijkings- en maatwerkmogelijkheden in rijksregels

Het creëren van mogelijkheden in algemene maatregelen van bestuur om bij omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening gebiedsgericht af te kunnen wijken van de algemene rijksregels vergroot de bestuurlijke afwegingsruimte. Afwijkmogelijkheden zullen bijvoorbeeld worden verruimd in gebieden waar de gebruikruimte geoptimaliseerd moet worden vanwege nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of vanwege dreigende overschrijding van omgevingswaarden.

Dit zal nader worden gezien, ook in samenhang met de andere flexibiliteitsmogelijkheden die in de uitvoeringsregelgeving worden geboden. Het behoud van het huidige beschermingsniveau voor gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit blijft uiteraard het uitgangspunt.

C2. Meer flexibiliteit door vaker gelijkwaardigheid toe te staan

Het toepassen van gelijkwaardige maatregelen moet mogelijk zijn. Met de gelijkwaardige maatregel moet wel hetzelfde doel worden bereikt als met de in algemene rijksregels voorgeschreven maatregel. Dit uitgangspunt van het wetsvoorstel (artikel 4.22) wordt doorgevoerd in de uitvoeringsregelgeving. Er is meer ruimte voor toepassing van gelijkwaardige maatregelen dan in het huidige stelsel. Anders dan in de huidige regelgeving wordt de mogelijkheid om een gelijkwaardige maatregel toe te passen – in lijn met het uitgangspunt “minder regels” – namelijk slechts beperkt indien dit bijvoorbeeld door internationaal recht wordt uitgesloten. In de uitvoeringsregelgeving zal worden aangegeven wanneer voorafgaande toetsing van gelijkwaardigheid door het bevoegd gezag noodzakelijk is. Dit laatste speelt onder meer als er potentieel gevaar is bij het nemen van verkeerde maatregelen of als er sprake is van onomkeerbare gevolgen. De reikwijdte van de gelijkwaardigheidsbepaling neemt hierdoor sterk toe, en dat biedt meer flexibiliteit voor bedrijven.

C3. Optimaal verdelen gebruikruimte

De recent verbeterde mogelijkheden om ontwikkelruimte te creëren door op initiatief van het bevoegd gezag vergunningen te actualiseren en niet benutte gebruikruimte actief in te trekken, keren terug. Deze bevoegdheid zet het bevoegd gezag, geïnspireerd op de Europese richtlijn industriële emissies, in om omgevingsvergunningen aan te passen aan technische ontwikkelingen. Daardoor belasten bedrijven hun omgeving minder. Dit komt ten goede aan een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving en creëert ruimte voor nieuwe economische en ruimtelijke ontwikkelingen. Deze bevoegdheid wordt ook gebruikt om verleende vergunningen of onderdelen daarvan die niet worden gebruikt voor andere activiteiten in te zetten. Als een bedrijf een deel van zijn installaties bijvoorbeeld niet (meer) gebruikt, vervalt de vergunning en kan de gebruikruimte voor andere activiteiten worden ingezet. Naar aanleiding van goede ervaringen in de Crisis- en herstelwet worden de hier geboden mogelijkheden voor het toekennen en (her)verdelen van gebruikruimte in de uitvoeringsregelgeving voortgezet. Daarmee krijgt deze bevoegdheid een grotere reikwijdte.



C4. Programmatische aanpak verbreden

Dankzij een programmatische aanpak worden de ontwikkelmogelijkheden per locatie vergroot. Deze aanpak heeft als sterk punt het vaststellen van een pakket van effectieve maatregelen voor grotere of kleinere gebieden. Hierdoor kunnen projecten worden uitgevoerd na toetsing aan de ruimte die het programma biedt, in plaats van een toets per project aan omgevingswaarden wanneer de manoeuvreerruimte inmiddels te beperkt is. Er wordt naar gestreefd om in de uitvoeringsregelgeving deze aanpak te verbreden. Naar aanleiding van onder meer signalen van het PBL wordt in de uitvoeringsregelgeving bezien hoe het doelbereik van programma's kan worden geborgd. In wezen is de programmatische aanpak op zich al een 'stok achter de deur' om doelen te halen. Dit instrument, waarvoor de benodigde inspanningen niet onderschat moeten worden, is verplicht zodra een omgevingswaarde dreigt te worden overschreden.

C5. Experimenteerbepaling

Aan de in het wetsontwerp opgenomen experimenteerbepaling wordt uitvoering gegeven bij algemene maatregel van bestuur. Voor de experimenteerbepaling worden de lessen uit de Crisis- en herstelwet verwerkt tot een evenwichtig instrument met ruimte voor innovatie en borging van het beschermingsniveau. De bepaling is bedoeld voor projecten die niet zijn voorzien en door regelgeving worden belemmerd, maar potentieel aan een betere leefomgevingskwaliteit bijdragen of deze met minder maatschappelijke kosten kunnen realiseren. Criterium is onder meer een transparante afweging van voordelen (bijvoorbeeld kostenbesparing) en nadelen (bijvoorbeeld tijdelijke extra risico's voor de gezondheid). De voorwaarden voor experimenten worden, mede naar aanleiding van de door het PBL geuite zorgen, opgenomen in de uitvoeringsregelgeving.

4.5 D: Het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Het samenvoegen van sectorale besluitvormingsprocedures voorkomt dat voor één project in dezelfde fase meerdere besluiten nodig zijn. De uitvoeringsregelgeving werkt keuzes in het wetsvoorstel op dit punt uit. Daarnaast voorziet de uitvoeringsregelgeving in het verkorten van procedures en faciliteert het doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming.

D1. Meer vergunningen via de korte reguliere procedure

De kortere reguliere procedure voor de voorbereiding van vergunningen wordt in meer gevallen van toepassing verklaard dan in het huidige recht. Dat wordt geregeld per algemene maatregel van bestuur. In de huidige situatie wordt in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Waterwet, de Ontgrondingenwet en de Natuurbeschermingswet 1998 op bepaalde vergunningen de (uitgebreide) uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van Awb van toepassing verklaard. Zonder beroep kan deze uitgebreide procedure tot zes maanden duren tegenover acht weken (exclusief bezwaar en beroep) voor de reguliere procedure.

Met het wetsvoorstel gaat voor omgevingsvergunningen de reguliere voorbereidingsprocedure als uitgangspunt gelden. Het vaker toepassen van de reguliere procedure draagt bij aan versnelling van besluitvormingsprocessen: de beslistermijn bij de reguliere procedure is in beginsel 18 weken korter. Het betreft naar verwachting enkele duizenden aanvragen per jaar.

In het Omgevingsbesluit worden de uitzonderingen op de hoofdregel nader uitgewerkt. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt in omgevingsvergunningen



voor milieuactiviteiten en andere omgevingsvergunningen.

Bij de andere omgevingsvergunningen dan die voor milieuactiviteiten wordt ingezet op het in beginsel gebruiken van de reguliere procedure bij omgevingsvergunningen voor activiteiten die in strijd zijn met de locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan en vergunningen voor brandveilige gebruiksactiviteiten. Als het bevoegd gezag advies of instemming van een ander bestuursorgaan moet verkrijgen, wordt dat niet langer aangemerkt als voldoende reden om te kiezen voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Ook bij zulke gevallen kan de reguliere procedure worden toegepast, aangevuld met een opschortingstermijn van twee weken in verband met de extra tijd die het adviserende bestuursorgaan nodig zou kunnen hebben. Bij de andere omgevingsvergunningen dan die voor milieuactiviteiten blijven er enkele uitzonderingen op de reguliere procedure over:

- ingrijpende activiteiten voor rijksmonumenten en nog nader te bepalen andere ingrijpende projecten;
- aanvragen, die vanwege inhoudelijke complexiteit of benodigde procedurele waarborgen niet goed inpasbaar zijn in de reguliere procedure.

Voor de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten (inclusief water, ontgrondingen en natuur) wordt ten behoeve van het Omgevingsbesluit een check op de Aarhus-criteria gedaan. Hiervoor wordt bekeken in hoeverre het Verdrag van Aarhus en relevante EU-richtlijnen ruimte laten voor de reguliere procedure. De vraag is vooral of duidelijke categorieën kunnen worden gedefinieerd waarvoor de uitgebreide procedure geldt en dit niet steeds van geval tot geval hoeft te worden beoordeeld. Met dat laatste wordt immers noch de uitvoeringspraktijk, noch "het publiek" geholpen, omdat dit onduidelijkheid schept.

Verdrag van Aarhus in relatie tot milieuvergunningen

De uitgebreide voorbereidingsprocedure zal in ieder geval van toepassing zijn wanneer dat nodig is op basis van het Verdrag van Aarhus¹⁴ en de omzetting daarvan in relevante EU-richtlijnen.¹⁵ Volgens deze richtlijnen waarborgen de Lidstaten de rechten op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag. In dit geval is met name artikel 6 van het Verdrag van Aarhus van belang. Dit artikel gaat over inspraak in besluiten over specifieke activiteiten. De reikwijdte van dit artikel is breder dan het milieubegrip zoals we dat in Nederland meestal hanteren. In bijlage I bij het verdrag worden specifieke activiteiten genoemd waarvoor de inspraak moet gelden. Daarnaast vallen ook "andere voorgestelde activiteiten die aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben" onder de bepalingen van artikel 6. Dit zijn onder meer activiteiten met effecten op de menselijke gezondheid en welzijn en op cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voor zover deze kunnen worden aangetast door de elementen van het milieu. In Nederland wordt daarvoor tot nu toe zekerheidshalve ofwel een uitgebreide procedure gehanteerd ofwel een geval-tot-geval benadering gekozen.

Voor de kwaliteit van de besluitvorming heeft de verschuiving verder geen gevolgen, temeer omdat het instellen van bezwaar en beroep na de reguliere procedure mogelijk is en een stok achter de deur vormt voor zorgvuldige besluiten. In overleg

¹⁴ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Trb. 1998, 289.

¹⁵ Te weten richtlijn nr. 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26), richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEU 2001, L 197), richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Pb EG 1997, L 10), richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEG 2010, L 334), richtlijn nr. 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën (PbEU L 102).



met een aanvrager kan ook tijdens het vooroverleg een ontwerp-aanvraag ter inzage worden gelegd, op basis waarvan inspraak mogelijk is.

D2 Vereenvoudiging milieueffectrapportage

De uitwerking in de uitvoeringsregelgeving van de milieueffectrapportage (mer) en de mer-beoordeling in het Omgevingsbesluit biedt mogelijkheden voor het optimaliseren van de inzet en het toepassingsbereik van beide instrumenten. De grondslagen in het wetsvoorstel bieden veel ruimte om zowel de procedure voor de totstandkoming als de inhoud van het milieueffectrapport (MER) te stroomlijnen en te uniformeren met de kerninstrumenten. Daarbij worden de essentiële onderdelen (alternatievenonderzoek, maatschappelijke participatie en onafhankelijke kwaliteitstoets) vereenvoudigd, maar ze blijven wel behouden. Zo kan tegemoet worden gekomen aan zorgen van het PBL op dit punt.

Op wetsniveau is het afzonderlijke besluit na de mer-beoordeling geschrapt. In het wetsvoorstel wordt gekozen voor één soort mer-beoordeling bij de project-mer die weinig vormvereisten kent. Ten opzichte van de huidige regeling worden de formele mer-beoordeling en de vormvrije mer-beoordeling geïntegreerd en wordt qua procedure zo veel mogelijk aangesloten bij de vormvrije mer-beoordeling. Deze procedure is eenvoudiger en korter dan de huidige formele mer-beoordeling.

In de uitvoeringsregelgeving worden de volgende verbeteringen aangebracht:

- De procedure voor de mer-beoordeling wordt eenvoudiger. In principe wordt de mer-beoordeling gemeld bij de vergunningaanvraag. Mocht een initiatiefnemer vooraf zekerheid willen hebben over het niet hoeven doorlopen van een mer, dan kan hij bij de bevoegde instantie een aparte melding over het starten van een mer-beoordeling doen en vragen om beoordeling voordat de vergunning wordt aangevraagd. Deze werkwijze biedt enerzijds gebruiksgemak, maar biedt anderzijds voorspelbaarheid voor de gevallen waarin dat nodig is.
- In het Omgevingsbesluit wordt zoveel mogelijk toegewerkt naar één mer die geldt voor alle plannen en alle besluiten. Daarbij wordt de procedure van de Crisis- en herstelwet als uitgangspunt genomen. Dat betekent een verplichte betrokkenheid van de Commissie voor de milieueffectrapportage in de plan-mer en een facultatieve betrokkenheid in de project-mer. Dit bevordert de flexibiliteit en kan een procedureversnelling betekenen (een beperkt aantal stappen voor de totstandkoming van het MER).

D3. Minder indieningsvereisten en onderzoeksverplichtingen

In de uitvoeringsregelgeving worden de indienings- en onderzoeksvereisten vastgelegd voor de in het wetsvoorstel opgenomen vergunningaanvragen en een aantal andere besluiten. Vaak is onderzoek nodig om tot een goed besluit te kunnen komen. Maar onderzoek kan vaak geen zekerheid bieden. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft aandacht besteed aan dit dilemma.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de onderzoeksplicht:

"De onderzoeksplicht moet inderdaad niet verworden tot de onmogelijke eis zekerheid te bieden over onzekere gevaren: een onderzoeksplicht vanuit de illusie dat alle onzekerheden geëlimineerd moeten zijn voorafgaand aan de besluitvorming is contraproductief. De onderzoeksplicht zou gericht moeten zijn op het identificeren van kennisproblemen: welke kwade kansen zijn mogelijk in het geding en behoren in de politieke afweging te worden betrokken? Het doel van onderzoek is dan om de onzekere bedreigingen van de fysieke veiligheid zo goed mogelijk en steeds beter te begrijpen, zodat 1) de goede en kwade kansen symmetrisch in de politieke afweging kunnen worden betrokken; en 2) de verantwoordelijkheid voor de kwade kansen kan worden georganiseerd en toebedeeld. De onderzoeksplicht zou dus



veel meer in het teken moeten staan van het verkennen van onzekerheid. Dan is de onderzoeksplicht niet langer een eenmalige uitputtende verplichting in het kader van besluitvorming en vergunningverlening, maar betreft het voor risiconemende partijen een structurele opdracht. Bedrijven hebben dan ook de taak de overheid (en de maatschappij in brede zin) te informeren over de voortschrijdende inzichten over mogelijke gevaren. Op basis daarvan kan de politiek eventueel tot nieuwe afwegingen komen."¹⁶

Een van de terugkomende klachten over het omgevingsrecht betreft het moeten verrichten van onderzoek in gevallen waarin dat niet bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming.¹⁷ Vaak genoemde voorbeelden zijn onderzoeken naar vleermuizen of bodemonderzoek als het bouwplan een uitbreiding van een bestaande woning betreft. Bij de omgevingsvergunningen zal kritisch bezien worden of de standaard indieningsvereisten en onderzoeksverplichtingen verminderd kunnen worden. Uitgangspunt is in elke fase alleen onderzoek te doen wanneer dat bijdraagt aan de besluitvorming, waarbij het onderzoek wordt afgestemd op de aard van het project. Er wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om bij afdoende gebiedsgericht onderzoek, onderzoek op perceelsniveau achterwege te kunnen laten. Naar analogie met het luchtdossier zouden bij sommige onderwerpen alleen onderzoekverplichtingen kunnen gelden als de activiteit in betekenende mate bijdraagt aan de belasting van de fysieke leefomgeving. Ook het op voorhand hanteren van een bandbreedte of onderzoeksmarge draagt bij aan het niet tot in ultieme zekerheid door hoeven gaan met onderzoeken. Tevens wordt bezien of onderzoeken doorgeschoven kunnen worden naar een latere fase van het ontwikkelingsproces, wanneer het initiatief concreter is, en het onderzoek gericht kan worden uitgevoerd.

Nader bezien wordt hoe de vermindering van onderzoeksverplichtingen vormgegeven kan worden. In recent onderzoek is aanbevolen om het initiatief of de ontwikkeling centraal te stellen, bij de noodzaak van onderzoeksverplichtingen uit te gaan van de zorgplicht, en uit te gaan van gebiedspecifiek onderzoek op basis van een vaste gebiedstypologie.¹⁸ Hierdoor kan voor bepaalde activiteiten direct worden aangegeven welk onderzoek niet nodig is. Deze aanbevelingen worden bezien op bruikbaarheid bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving. Een ander belangrijk element is een betere vindbaarheid, beschikbaarheid en herbruikbaarheid van bestaande gegevens. Het hanteren van digitaal herkenbare geostandaarden zorgt voor een brede inzichtelijkheid en toegankelijkheid van gegevens voor gebieden en/of specifieke locaties. Voor dit onderwerp geeft Actal een aantal interessante adviezen (zie kader), die geanalyseerd zullen worden bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving. De daaruit voortkomende opties zullen in overleg met stakeholders beschouwd worden op hun bruikbaarheid en uitvoerbaarheid.

Actal over doelmatig onderzoek¹⁹:

- Specificeer onderzoeksverplichtingen naar type activiteit (maar ook type gebied: zie rapport BRO) en maak vooraf duidelijk wanneer aan de verplichting is voldaan;
- Sluit reguliere activiteiten (veel voorkomende activiteiten) met beperkt effect op de fysieke leefomgeving uit van onderzoeksverplichtingen;
- Voer onderzoek uit op planniveau, zodat aanvullend onderzoek op projectniveau niet nodig is of zeer beperkt/gericht kan worden uitgevoerd;
- Maak het mogelijk onderzoeksgegevens te kunnen hergebruiken;

¹⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Evenwichtskunst, 2011, p. 46.

¹⁷ Zie ook knelpunt 12 in Oranjewoud, "Omgevingswet: onderzoek naar winsten op amvb-niveau", 31 mei 2013.

¹⁸ Bro, "Vermindering van onderzoekslasten in de ruimtelijke ordening", 22 mei 2013.

¹⁹ Brief van Actal aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, Ex-ante toets voorstel Omgevingswet, 21 mei 2013.



- Ontsluit onderzoeksgegevens op planniveau (o.a. monitoringsgegevens);
- Vervang onderzoeksverplichtingen door 'professional judgement';
- Laat onderzoeksgegevens die actueel zijn bij de indiening ook geldig zijn ten tijde van de besluitvorming. Houdbaarheidstermijnen van bepaalde onderzoeken (bijv. archeologisch onderzoek) kunnen geschrapt worden.



5 Uitwerking en invoering van het nieuwe stelsel van het Omgevingsrecht

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het proces van totstandkoming van de algemene maatregelen van bestuur, de invloed van de uitbreiding van de omgevingswetgeving op de uitvoeringsregelgeving en de digitale aspecten van het nieuwe stelsel.

5.1 Werkproces

Deze hoofdlijnennotitie is het startpunt voor de uitwerking van de algemene maatregelen van bestuur op grond van het wetsvoorstel. De totstandkoming van deze uitvoeringsregelgeving is een wetgevingsoperatie zonder precedent. Niet eerder zijn zoveel bestaande algemene maatregelen van bestuur tegelijkertijd vernieuwd, geharmoniseerd of op elkaar afgestemd.

Werken in modules

Net als bij het wetsvoorstel, zal de uitvoeringsregelgeving in modules worden gerealiseerd. De eerste module – de algemene maatregelen van bestuur die tegelijk met het wetsvoorstel in werking treden – vormt een grote stap in het proces naar het nieuwe stelsel. Het doel is om in deze stap een stelsel van uitvoeringsregels vast te stellen waarmee het wetsvoorstel in werking kan treden en de doelstellingen van het wetsvoorstel worden gediend.

Uitbreiding van de omgevingswetgeving

De Omgevingswet zal, zoals beschreven in de memorie van toelichting, op een later moment worden aangevuld met de inhoud van een aantal andere wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Vanzelfsprekend heeft dit ook gevolgen voor de uitvoeringsregelgeving.

Naarmate de Omgevingswet wordt uitgebreid worden ook de hier voorgestelde besluiten aangevuld:

- Regels voor bestuursorganen met betrekking tot onderwerpen als geluid, natuur en wegbeheer zullen in het Besluit omgevingskwaliteit worden opgenomen.
- Regels voor burgers en bedrijven met betrekking tot bijvoorbeeld bodem of natuur komen in de besluiten over activiteiten in de leefomgeving. De niet-gebiedsgerichte regels, die nu voornamelijk bij of krachtens de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming gesteld worden, kunnen worden gegroepeerd in een of meer algemene maatregelen van bestuur over stoffen en producten, naast de eerder beschreven clustering.

In de uitvoeringsregelgeving zal – in lijn met de keuze op wetsniveau – ruimte worden gereserveerd voor deze aanvullingen.

Het toevoegen van nieuwe onderwerpen aan de uitvoeringsregelgeving versterkt de integratie van het omgevingsrecht nog verder. Ruimte voor het bereiken van de doelstellingen van de stelselherziening bestaat daarnaast bij onderwerpen waar beleidsvernieuwing aan de orde is, met name bodem, geluid en wegbeheer. Ook ziet het kabinet ruimte voor vernieuwing bij de integratie van de besluiten op grond van de Wet milieubeheer. Bij andere onderwerpen, zoals natuur, vindt de beleidsvernieuwing in een lopend proces plaats en zal integratie in beginsel beleidsneutraal verlopen.



Invoeringsbesluit

Naast de genoemde algemene maatregelen van bestuur zal ook een invoeringsbesluit worden vastgesteld, parallel aan de invoeringwet die naast het wetsvoorstel zal worden opgesteld. In dit invoeringsbesluit wordt de wijziging of intrekking van bestaande algemene maatregelen van bestuur geregeld in verband met het wetsvoorstel, aangevuld met het daarvoor benodigde overgangsrecht.

Planning

De planning van de totstandkoming van de algemene maatregelen van bestuur is direct verweven met het proces dat het wetsvoorstel doorloopt. Het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur kan niet eerder voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd, dan nadat het wetsvoorstel waarop de maatregel wordt gebaseerd door de Tweede Kamer is aanvaard. De voorbereiding van het Omgevingsbesluit en de andere algemene maatregelen van bestuur zal het proces van het wetsvoorstel dus nauw volgen.

Voor het eind van dit jaar zal een aantal stappen worden gezet, waarbij de uitvoeringspraktijk steeds wordt betrokken. Het ambitieniveau voor de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving zal worden vastgesteld en worden vertaald in plannen van aanpak voor de verschillende algemene maatregelen van bestuur. Daarnaast wordt – in samenwerking met stakeholders – een sturend kader ontwikkeld, dat de richtlijn voor de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving in de komende jaren vormt. Voor de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving zijn meerdere jaren nodig.

Betrokkenheid stakeholders

Verschiedende koepelorganisaties, adviescommissies en belangengroepen hebben naar aanleiding van de consultatie op het wetsvoorstel aangegeven dat inzicht in de vast te stellen algemene maatregelen van bestuur onontbeerlijk is voor een goed begrip van de werking van het wetsvoorstel. Diverse organisaties hebben ook verzocht om betrokken te worden bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving. De betrokkenheid van de doelgroepen van de uitvoeringsregelgeving – overheden, het bedrijfsleven en burgers, maar ook belangenorganisaties – bij de totstandkoming ervan is voorwaardelijk voor de kwaliteit van die regelgeving. Net als bij het wetsvoorstel zullen de stakeholders structureel en op verschillende wijzen worden betrokken. Bewezen instrumenten zoals botsproeven kunnen goede dienst bewijzen bij de vormgeving ervan. Met de bestuurlijke partners zijn hierover al afspraken gemaakt in de afsprakenkaders met het ministerie van IenM. Ook de bestaande adviescommissies, die hebben geadviseerd over het wetsvoorstel, zullen betrokken worden bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving.

5.2 Digitalisering

Een van de middelen die wordt ingezet om de verbeterdoelen van de stelselherziening te bereiken is digitalisering. Verruiming en verbetering van digitale hulpmiddelen vindt parallel aan de ontwikkeling van de regelgeving plaats. Digitalisering kan bijvoorbeeld bijdragen aan het gebruiksgemak in de uitvoering van de wet door, vooruitlopend op de in de Visiebrief digitale overheid 2017 aangekondigde wijziging van de Algemene wet bestuursrecht,²⁰ het elektronisch verkeer tussen bestuursorganen en burgers aan te moedigen.

Om minimaal aan het huidige niveau van digitalisering te kunnen voldoen zijn in het wetsvoorstel voorwaarden geschapen voor:

- het digitaal indienen van een aanvraag en melding (verplicht voor bedrijven);

²⁰ Kamerstukken II 2012–2013, 26 643, nr. 280, p. 3.



- het digitaal ontsluiten van plannen en visies;
- het elektronisch bekendmaken van ingediende aanvragen en projectbesluiten.

In de uitvoeringsregelgeving onder het wetsvoorstel worden regels gesteld over de ontsluiting van gegevens, over welke meldingen digitaal via het loket plaatsvinden, benodigde digitale standaarden voor onder meer het ontsluiten van digitale plannen en de eisen omtrent het verplicht gebruik van het elektronisch aanvraagformulier en de digitale indiening van gegevens en bescheiden (bestandsformaten etc).

Bouwstenen

Om tot een digitaal stelsel te komen dat het wetsvoorstel ondersteunt, wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van generieke bouwstenen die ontwikkeld worden door het nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening e-overheid (i-NUP). Deze bouwstenen bevatten zowel een stelsel van basisregistraties als voorzieningen voor digitale dienstverlening. Daarnaast zijn er bestaande voorzieningen waarlangs momenteel de elektronische vergunningaanvraag of melding plaatsvindt en een landelijke voorziening voor het elektronisch ontsluiten van ruimtelijke plannen. De functionaliteiten van Omgevingsloket online, ruimtelijkeplannen.nl en de Activiteiten Internet Module moeten aangepast worden aan de Omgevingswet.

Met andere overheden wordt verkend of andere informatiefuncties digitale ondersteuning behoeven.

Gegevensontsluiting

Tot slot worden relevante uitkomsten van het verkennend onderzoek van het RIVM²¹ geïmplementeerd om de bestendigheid en bruikbaarheid van gegevensbestanden te verbeteren. Voor alle sectorale thema's binnen het wetsvoorstel (geluid, externe veiligheid, bodem, water, lucht, natuur, archeologie, etc.) bestaan databanken. Uit het verkennend onderzoek blijkt dat deze databanken qua beschikbaarheid (zijn de data vindbaar), bruikbaarheid (zijn ze geschikt voor besluitvorming) en bestendigheid (houden ze stand bij de rechter) op verschillend niveau zitten. De dekkinggraad, actualiteit en kwaliteit zijn niet in alle gevallen voldoende om hierop besluitvorming te kunnen baseren zonder daarnaast ook nader onderzoek uit te voeren.

Het RIVM werkt momenteel aan een vervolgonderzoek, waarbij vanuit de informatiebehoefte van praktijkgebruikers wordt gezocht naar de grootste knelpunten en kansrijke verbeteropties. Op basis van de uitkomsten zal worden bekeken welke verbeteringen mogelijk zijn en bij wie de verantwoordelijkheid hiertoe ligt. De resultaten kunnen aanleiding geven om in de uitvoeringsregelgeving nadere voorschriften op te nemen voor de vindbaarheid of kwaliteit van gegevens.

²¹ Nadere uitwerking door RIVM nav Gegevensverkenning Omgevingswet, RIVM briefrapport 680160001/2012.



6 Slot

De uitvoeringsregelgeving op grond van het wetsvoorstel Omgevingswet is voor de werking van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht van groot belang. Uit de reacties op de consultatie van het wetsvoorstel en de afsprakenkaders met de bestuurlijke partners blijkt grote belangstelling van stakeholders voor de uitvoeringsregelgeving. Er is een brede wens om bij de totstandkoming van deze regelgeving betrokken te worden. Het kabinet waardeert dit en zal er gevolg aan geven.

Gezien de fase waarin de gedachtevorming over de uitvoeringsregelgeving zich momenteel bevindt, is deze hoofdlijnennotitie een eerste aanzet in een intensief proces. Gelet hierop behoudt het kabinet zich de ruimte voor om bij de uitwerking aanpassingen aan te brengen in de in deze notitie voorgestelde structuur of inhoud van de uitvoeringsregelgeving, als blijkt dat op die wijze beter recht kan worden gedaan aan de doelstellingen van de stelselherziening. Dit geldt onder meer voor de vraag naar de meest optimale wijze van bundeling van onderwerpen.



Bijlage A Bestaande algemene maatregelen van bestuur in nieuwe structuur

Omgevingsbesluit	<ul style="list-style-type: none"> Besluit luchtkussenvoertuigen 100% Wet geluidhinder 25% Besluit risico's zware ongevallen 1999 10% Vuurwerkbesluit 10% 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit aanwijzing bevoegd-gezaggemeenten Wbb 100% Besluit milieueffectrapportage 100% Besluit omgevingsrecht 60% Besluit ontgrondingen in rijkswateren 50% Besluit ruimtelijke ordening 55% Waterbesluit 35% 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit leges Wet beheer rijkswaterstaatswerken 100% Besluit spoorweginfrastructuur 10% Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterrein Zuid-Limburg 20% Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en 20% Besluit lokaal spoor (in voorbereiding) PM 						
	Mijnbouwbesluit 5%								
Besluit omgevingskwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Besluit bodemkwaliteit 10% Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen) 100% Besluit externe veiligheid buisleidingen 40% Besluit externe veiligheid inrichtingen 100% Besluit geluidhinder 90% Besluit gevoelige bestemmingen 100% Besluit hygiene en veiligheid badinrichtingen en zwembaden 10% Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv 100% Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 100% Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 100% 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit maatregelen richtwaarden 100% Besluit niet in betekende mate bijdragen 100% Besluit risico's zware ongevallen 1999 5% Besluit saneringsmaatregelen industrieterreinen 1994 100% Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds 100% Besluit vaststelling geluidzone Tweede Stortbesluit bodembescherming 95% Vuurwerkbesluit 5% Besluit militaire luchthavens 45% 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit algemene regels ruimtelijke ordening 100% Besluit omgevingsrecht 30% Besluit ruimtelijke ordening 25% Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet 100% Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen 95% Waterbesluit 50% Besluit Burgerluchthavens 90% Besluit spoorweginfrastructuur 30% Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterrein Zuid-Limburg 80% Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en Luchthavenindelingbesluit Schiphol 100% 						
Activiteiten in de leefomgeving	<ul style="list-style-type: none"> Activiteitenbesluit milieubeheer 100% Administratiebesluit milieugevaarlijke stoffen en Asbestverwijderingsbesluit 2005 100% Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij 50% Besluit asbestwegen milieubeheer 100% Besluit beheer winningsafvalstoffen 10% Besluit bodemkwaliteit 70% Besluit externe veiligheid buisleidingen 60% Besluit hefschroefvliegtuigen bij ziekenhuizen milieubeheer 100% 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit hygiene en veiligheid badinrichtingen en zwembaden 90% Besluit kleiduivenschieten milieubeheer 100% Besluit lozen buiten inrichtingen 100% Besluit lozing afvalwater huishoudens 100% Besluit LPG-tankstations milieubeheer 100% Besluit risico's zware ongevallen 1999 70% Uitvoeringsbesluit EG-verordening PRTR en PRTR-Vuurwerkbesluit 40% 35% Besluit algemene regels milieu mijnbouw 100% 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit omgevingsrecht 10% Besluit ontgrondingen in rijkswateren 50% Besluit overige niet-meldingsplichtige gevallen bodemsaneering 100% Besluit uniforme saneringen 100% Waterbesluit 15% Besluit Energieprestatie Gebouwen 100% Besluit informatie inzake rampen en crises 20% Bouwbesluit 2012 100% Besluit militaire luchthavens 5% 						
Overig	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoeringsbesluit EG-verordening PRTR en PRTR-Besluit kostenverevening reductie CO2-emissies 60% 100% Stortbesluit bodembescherming 5% Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterrein Zuid-Limburg 20% Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en 20% 								
LEGENDA: <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Milieu</td> <td>EZ</td> </tr> <tr> <td>Ruimte en Water</td> <td>BZK</td> </tr> <tr> <td>Bereikbaarheid</td> <td>Defensie</td> </tr> </tbody> </table>				Milieu	EZ	Ruimte en Water	BZK	Bereikbaarheid	Defensie
Milieu	EZ								
Ruimte en Water	BZK								
Bereikbaarheid	Defensie								



Bijlage B Overzicht onderwerpen in algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen	
Toepassingsgebied: exclusieve economische zone	Hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel bepaalt dat uitvoeringsregelgeving die van toepassing is in de exclusieve economische zone van Nederland, de EEZ, positief wordt benoemd. Bepalingen in algemene maatregelen van bestuur zijn dus van toepassing in de EEZ als dat uitdrukkelijk bij die maatregel is bepaald (artikel 1.5 van het wetsvoorstel). Dit is van belang voor diverse activiteiten op zee, zoals ontgronden, het storten van afvalstoffen en het plaatsen van mijnbouwinstallaties (zie artikel 5.1 van het wetsvoorstel).
Hoofdstuk 2 Taken en bevoegdheden	
Omgevingswaarden Rijk	<p>Afdeling 2.2 van het wetsvoorstel bevat de grondslag voor het vaststellen van omgevingswaarden. Dit zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan vastleggen. Daarnaast kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld met het oog op de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het wetsvoorstel geeft voor sommige onderwerpen al aan dat omgevingswaarden moeten worden vastgesteld. Dit geldt onder meer voor luchtkwaliteit, de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en waterveiligheid. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in objectieve termen.</p> <p>Indicatoren voor de inzet van omgevingswaarden op andere terreinen zijn onder meer de wens om andere overheden te kunnen binden, de doorwerking naar de programmasystematiek van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel, en de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een onderling samenhangend, duidelijk herkenbaar instrumentenpakket te presenteren.</p> <p>Als een omgevingswaarde wordt vastgesteld, wordt ook bepaald wat het karakter van die waarde is: brengt de omgevingswaarde een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een ander soort verplichting met zich, binnen welke termijn moet aan de verplichting zijn voldaan en voor welke locaties geldt de omgevingswaarde? Via instructieregels wordt geregeld hoe de omgevingswaarde moet worden betrokken bij de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel. Bij deze juridische kwalificatie van de omgevingswaarde kan in zijn algemeenheid worden aangegeven wat de mogelijkheden tot afweging (zowel in zichzelf als ten opzichte van andere waarden) zijn alsmede de mogelijkheden voor afwijking of uitstel (bijvoorbeeld in het kader van Europeesrechtelijke derogatie).</p> <p>Voor het vaststellen van omgevingswaarden op het niveau van het Rijk gelden de criteria van artikel 2.3, tweede lid, van het</p>



	<p>wetsvoorstel. Er moet sprake zijn van een regio-overstijgend belang of het belang van een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taak of bevoegdheid krachtens de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting maakt ingrijpen van het Rijk nodig. Het wetsvoorstel bevat ook een (nader geclausuleerde) mogelijkheid voor provincies en gemeenten om omgevingswaarden vast te stellen. Voor een omgevingswaarde die op rijksniveau in het Besluit omgevingskwaliteit is vastgesteld, kan de provincie of gemeente geen afwijkende of aanvullende waarde vaststellen, tenzij bij de vaststelling van de omgevingswaarde anders wordt bepaald.</p>
Instructieregels Rijk	<p>Voor de doorwerking van rijksbeleid kunnen bij algemene maatregel van bestuur zogenoemde instructieregels worden gesteld (paragraaf 2.3.2 van het wetsvoorstel). Dit zijn regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te kunnen voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De regels kunnen betrekking hebben op de inhoud, toelichting of motivering van in het wetsvoorstel opgenomen <i>instrumenten</i>, zoals programma's van een gemeente, waterschap of provincie, omgevingsplannen en projectbesluiten. De reikwijdte is beperkt tot in het wetsvoorstel aangewezen instrumenten en onderwerpen. Instructieregels kunnen bijvoorbeeld worden toegepast voor de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen rond de hoofdinfrastructuur. Instructieregels kunnen ook betrekking hebben op de uitoefening van <i>taken</i> door gemeenten, waterschappen en provincies. Ook provinciale staten kunnen instructieregels vaststellen.</p> <p>Instructieregels kunnen op het niveau van het Rijk uitsluitend worden gesteld als is voldaan aan de criteria van artikel 2.3, tweede lid, die hiervoor reeds zijn genoemd. Onderwerpen waarover volgens het wetsvoorstel in ieder geval instructieregels worden gesteld, zijn luchthavens en cultureel erfgoed. Zo zullen in het Besluit omgevingskwaliteit bijvoorbeeld beperkingen worden gesteld aan de toedeling van maatschappelijke functies aan gronden in een beperkingengebied met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Hierbij wordt continuïteit beoogd ten opzichte van de regels die thans bij of krachtens de Wet luchtvaart zijn gesteld.</p>
Hoofdstuk 3 Omgevingsvisies en programma's	
Programmatische aanpak	<p>De zogenoemde programmatische aanpak is er voor bijzondere situaties, waarbij maatregelen worden genomen die zijn gericht op het voldoen aan omgevingswaarden en waarmee tegelijk regie wordt gevoerd op de nog toe te laten activiteiten. Het toepassingsbereik van de programmatische aanpak op nationaal niveau wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van paragraaf 3.2.4 van het wetsvoorstel. De programmatische aanpak kan in principe worden toegepast op alle programma's uit hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. In het Besluit omgevingskwaliteit zal in ieder geval de huidige regeling voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) een</p>



	<p>plaats krijgen, zodat dit programma kan blijven voortbestaan. In de toekomst kan ook voor andere onderwerpen een programmatische aanpak worden ingesteld. Op dit moment kan nog niet concreet worden aangegeven welke onderwerpen zich daarvoor lenen. Een programmatische aanpak kan in algemene zin worden toegepast als een balans kan worden gevonden tussen voorziene activiteiten met (potentieel) nadelige effecten enerzijds en maatregelen met positieve effecten anderzijds. Of deze balans kan worden gevonden, is een beleidsinhoudelijke vraag, die sterk afhangt van de betrokken thematiek of omgevingswaarde. Verder moet het schaalniveau (onder andere in geografische zin) van een programmatische aanpak passen bij het schaalniveau van de problematiek.</p>
Hoofdstuk 4 Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving	
Algemene rijksregels	<p>Het wetsvoorstel bevat een algemene grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (afdeling 4.6). De regels worden zoveel mogelijk in de vorm van doelvoorschriften gesteld. In ieder geval worden regels gesteld ter uitvoering van een aantal richtlijnen, waaronder de grondwaterrichtlijn en de kaderrichtlijn water. Daarnaast worden ook regels gesteld over de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken, het gebruik van bouwwerken en het uitvoeren van bouw- en sloopactiviteiten, over locatiegebonden milieuactiviteiten, over wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot natte waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en over het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden.</p>
Melding / mededeling	<p>Algemene regels op grond van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel kunnen worden aangevuld met een mededelingsplicht of een verbod om zonder voorafgaande melding een activiteit te verrichten, zodat het bevoegde bestuursorgaan op de hoogte is van het uitvoeren van de activiteit. Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat een melding of mededeling slecht bij één instantie hoeft te geschieden, doorgaans het bevoegd gezag.</p>
Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften	<p>Het wetsvoorstel bevat een aantal instrumenten om de flexibiliteit van een algemene regel te vergroten. Zo kunnen op grond van artikel 4.18 onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening regels kan stellen of in individuele gevallen zogenoemde maatwerkvoorschriften kan stellen. Met deze maatwerkregels of maatwerkvoorschriften kan worden afgeweken van de algemene regel als dat bij die algemene regel is bepaald. Het Activiteitenbesluit milieubeheer kent al diverse mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften, bijvoorbeeld om de eisen aan lozingen van koelwater aan te scherpen of juist te verruimen.</p>
Gelijkwaardigheid	<p>Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om een gelijkwaardige maatregel toe te passen in plaats van de op grond van artikel</p>



	4.18 voorgeschreven maatregel. De toepassing hiervan kan worden beperkt of uitgesloten, maar dat zal alleen in strikt noodzakelijke gevallen worden gedaan.
Hoofdstuk 5 De omgevingsvergunning en het projectbesluit	
Omgevingsvergunningplicht	In artikel 5.1 van het wetsvoorstel zijn de door het Rijk ingestelde vergunningsplichten opgenomen. De vergunningplichten en de uitzonderingen daarop worden voor een belangrijk deel in het Omgevingsbesluit nader afgebakend. Het Omgevingsbesluit speelt hiermee een belangrijke rol in de afbakening tussen vergunningplichtige activiteiten en activiteiten die vallen onder algemene regels op grond van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.
Aanvraag omgevingsvergunning	Voor vergunningplichtige activiteiten komen in het Omgevingsbesluit regels over een aantal onderwerpen, zoals de reikwijdte van de aanvraag om een omgevingsvergunning. Ook wordt daar geregeld in welke gevallen de vergunningaanvraag in het belang van een doelmatig waterbeheer los van de vergunningaanvraag voor andere activiteiten moet worden ingediend. Dit is een uitzondering op de hoofdregel dat de aanvrager zelf de reikwijdte van zijn aanvraag mag bepalen.
Bevoegd gezag omgevingsvergunning	Het Omgevingsbesluit gaat ook regelen wanneer een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders bevoegd is te beslissen op de aanvraag op een omgevingsvergunning. Dat andere bestuursorgaan kan het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of een minister zijn.
Persoonsgebonden omgevingsvergunning	Op grond van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel kan ook worden bepaald in welke gevallen een omgevingvergunning, in afwijking van de hoofdregel, slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend.
Toetsingskaders omgevingsvergunning	In het Besluit omgevingskwaliteit zal per activiteit een op die activiteit toegesneden toetsingskader voor het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning worden opgenomen (zie artikel 5.13 van het wetsvoorstel). Afhankelijk van de aard van de activiteit kent het toetsingskader een ruimere dan wel een meer beperkte reikwijdte. Zo ligt het voor de hand dat voor een bouwactiviteit met slechts een beperkte impact op de fysieke leefomgeving kan worden volstaan met een beperkt toetsingskader, terwijl bij een activiteit met een substantiële belasting voor het milieu een uitgebreider en meer genuanceerd toetsingskader noodzakelijk is. Ook worden regels gesteld over de toetsing van een aanvraag in geval van een programmatische aanpak en over de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
Voorschriften omgevingsvergunning	Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel regelt ook het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning (artikel 5.17). Aanvullend op de in het wetsvoorstel genoemde gronden, zullen ook andere gronden worden aangegeven met het oog waarop



	<p>voorschriften kunnen worden gesteld, zoals het belang van de archeologische monumentenzorg bij een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Dit is een verduidelijking ten opzichte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In het Besluit omgevingskwaliteit komen regels over de toepassing van andere technieken dan die waarover bij de aanvraag gegevens zijn verstrekt en over voorschriften die niet aan de vergunning mogen worden verbonden. Een voorbeeld van dat laatste is het verbod om voorschriften over de emissie van broeikasgassen te verbinden aan een omgevingsvergunning voor een installatie die valt onder het Europese emissiehandelssysteem. In het Besluit omgevingskwaliteit worden ook milieuactiviteiten aangewezen waarvoor geldt dat er geen voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. Dit is een voortzetting van artikel 5.13a van het huidige Besluit omgevingsrecht.</p>
Actualiseren, wijzigen en intrekken omgevingsvergunning	<p>Ook over het actualiseren, wijzigen en intrekken van een omgevingsvergunning worden regels gesteld (paragraaf 5.1.5 van het wetsvoorstel). Een aantal thans op wetsniveau (paragraaf 2.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) opgenomen bepalingen over die onderwerpen wordt in de nieuwe situatie in het Besluit omgevingskwaliteit verwerkt.</p>
Projectprocedure	<p>Het wetsvoorstel regelt de projectprocedure in afdeling 5.2. Deze procedure kent een aantal stappen, waaronder een openbare kennisgeving van het voornemen een projectbesluit te nemen, een voorkeursbeslissing en het projectbesluit zelf. Een voorkeursbeslissing is niet verplicht, maar het Omgevingsbesluit zal gevallen aanwijzen waarin in ieder geval wel een voorkeursbeslissing wordt genomen. Op grond van de artikelen 16.79 en 16.80 van het wetsvoorstel kunnen ook regels worden gesteld over de inhoud en de uitvoerbaarheid van een projectbesluit.</p>
Hoofdstuk 10 Gedoogplichten	
Gedoogplichten	<p>Dit hoofdstuk bevat alleen een delegatiegrondslag voor regels bij ministeriële regeling, en blijft daarom in dit overzicht buiten beschouwing.</p>
Hoofdstuk 12 Grondexploitatie	
Reikwijdte grond-exploitatie	<p>Op grond van hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel moet bij algemene maatregel van bestuur een aantal onderwerpen met betrekking tot grondexploitatie worden uitgewerkt. Dit geldt om te beginnen voor de reikwijdte van hoofdstuk 12. In het Omgevingsbesluit zullen voorgenomen bouwactiviteiten worden aangewezen waarvoor ofwel exploitatieregels ofwel exploitatievoorschriften moeten, en in sommige gevallen kunnen, worden vastgesteld (artikel 12.1), zoals nieuwbouw of uitbreiding van bestaande gebouwen (het huidige artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening). In het Omgevingsbesluit worden ook mogelijke uitzonderingen op de plicht om exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast te stellen, aangegeven. Er wordt</p>



	<p>hiervoor aangesloten bij het toepassingsbereik van de afdeling grondexploitatie uit de huidige Wet ruimtelijke ordening, maar gezien wordt of de lijst met kruimelgevallen waarvoor van de verplichting tot kostenverhaal kan worden afgezien (het huidige artikel 6.2.1a van het Besluit ruimtelijke ordening), kan worden uitgebreid met andere kruimelgevallen.</p>
Inhoud exploitatieregels, exploitatieopzet, kostenverhaal	<p>Uit het wetsvoorstel (artikel 12.3) volgt dat bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels worden gesteld over de inhoud van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften en de uitvoerbaarheid van die regels en voorschriften. Daarbij wordt het mogelijk gemaakt dat de gemeenteraad kan volstaan met een globale raming van de inbrengwaarde, indien de regels in het omgevingsplan nog niet de verlening van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit mogelijk maken.</p> <p>De exploitatieregels of exploitatievoorschriften moeten een exploitatieopzet bevatten. De uitwerking daarvan in de uitvoeringsregelgeving (op grond van artikel 12.4) heeft betrekking op de kostensoortenlijst en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet. In het Omgevingsbesluit zullen de huidige, op grond van de Wet ruimtelijke ordening gestelde, regels die hierop betrekking hebben, worden opgenomen. Ter vergroting van de rechtszekerheid worden in de jurisprudentie ontwikkelde regels over de exploitatieopzet gecodificeerd. Een essentieel onderdeel van de grondexploitatie-regeling is het kostenverhaal. De regels (op grond van artikel 12.6) over het bepalen en verhalen van kosten zullen betrekking hebben op, onder meer, de maximering van het totale kostenverhaal en bepaalde kostensoorten, en de wijze van berekening van de exploitatiebijdrage per eenheid van elk onderscheiden type bouwactiviteit. Na uitvoering van de werken die in de exploitatieregels zijn voorzien, vindt een afrekening plaats. Er komen regels over herberekening van de betaalde exploitatiebijdragen, ter uitwerking van artikel 12.7 van het wetsvoorstel.</p>
Hoofdstuk 13 Financiële bepalingen	
Financiële zekerheid	<p>Hoofdstuk 13 van het wetsvoorstel bevat een aantal bevoegdheden met een overwegend financieel karakter. Het gaat in het wetsvoorstel om instrumenten ter ondersteuning van andere bevoegdheden. Een voorbeeld van deze categorie is het opnemen van financiële voorschriften in vergunningen, in de vorm van het bieden van financiële zekerheid voor het nakomen van in de omgevingsvergunning opgenomen verplichtingen of voor de dekking van aansprakelijkheid uit schade die voortvloeit uit de betrokken activiteit. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen de categorieën van gevallen worden aangewezen waarvoor deze zekerheidsstelling gaat gelden. Bij de aanwijzing wordt uitgegaan van continuering van de reikwijdte van het huidige artikel 4.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.</p>



Hoofdstuk 16 Procedures	
Elektronisch verkeer	<p>Hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over elektronisch verkeer (paragraaf 16.1.1). Omgevingsvisies en bijvoorbeeld ook omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en projectbesluiten worden na vaststelling elektronisch vastgelegd. De regeling van elektronische vastlegging kan bij algemene maatregel van bestuur worden verbreed tot andere besluiten of rechtsfiguren. De mogelijkheden hiertoe worden nog nader onderzocht. Daarbij zal een kosten-batenafweging worden gemaakt tussen de kosten van vastlegging in elektronische vorm en in het verlengde daarvan de elektronische beschikbaarstelling en de winst in het uitvoeringsproces van die vorm van vastlegging en beschikbaarstelling. Ook zal hierbij meewegen de mate waarin de digitale informatievoorziening bijdraagt aan verbeterdoelen van de stelselherziening.</p>
Betrokkenheid andere bestuursorganen (advies of advies met instemming)	<p>De betrokkenheid van andere bestuursorganen dan het bevoegd gezag bij de besluitvorming (paragraaf 16.1.6) kan de vorm krijgen van een advies of een advies met instemming op de aanvraag of op het ontwerpbesluit. De betreffende gevallen worden in het Omgevingsbesluit aangewezen. Redenen om dit te doen, kunnen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">- de (bijzondere) deskundigheid van het betrokken bestuursorgaan;- de door dat bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving. <p>Een voorbeeld hiervan is dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een archeologisch rijksmonument (artikel 5.1, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel) als advies- en instemmingsorgaan zal optreden.</p>
Vorbereidingsprocedure omgevingsvergunning	<p>Hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel biedt de grondslag om enkele procedurele aspecten van de omgevingsvergunning te regelen in het Omgevingsbesluit. Voor de voorbereiding van een omgevingsvergunning geeft het wetsvoorstel als hoofdregel dat deze wordt voorbereid met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) is van toepassing als de aanvraag om een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit die in het Omgevingsbesluit wordt aangewezen. Het gaat daarbij onder meer om activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.</p>
Milieueffectrapportage	<p>Hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel regelt ook de milieueffectrapportage (mer) voor omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen (paragraaf 16.2.6) alsmede de milieueffectrapportage voor projecten (afdeling 16.5). De inhoudsvereisten van een plan-MER zullen in het Omgevingsbesluit worden geregeld (op grond van artikel 16.80). Inhoudelijk zal op dit punt geen wezenlijke verandering optreden;</p>



	<p>de eisen volgen uit het Europese recht. Ook komen er regels over de inhoud van een project-MER.</p> <p>In het Omgevingsbesluit worden de projecten en de daarbij behorende besluiten aangewezen waarvoor een mer-(beoordelings)plicht geldt. De bevoegde instantie kan op verzoek van de initiatiefnemer ontheffing verlenen van deze plicht als het algemeen belang het onverwijld uitvoeren van het project noodzakelijk maakt.</p>
Procedurele en vormvereisten	<p>Op grond van de algemene delegatiegrondslag van artikel 16.79 van het wetsvoorstel kunnen procedurele en vormvereisten worden vastgesteld voor de verschillende in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten. Het gaat om regels over totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging van die instrumenten. Voor de meeste instrumenten uit het wetsvoorstel zullen procedurele eisen worden gesteld; de mate waarin dit gebeurt en het detailniveau van deze eisen verschillen echter per geval. Zo zullen bijvoorbeeld voor de omgevingsvergunning uit de aard van de zaak meer procedurele aspecten moeten worden geregeld voor de totstandkoming van een programma.</p>
Hoofdstuk 17 Adviesorganen en adviseurs	
Adviesorganen op rijksniveau	<p>Hoofdstuk 17 van het wetsvoorstel bevat een algemene grondslag om bij algemene maatregel van bestuur organen met een adviserende taak op het terrein van de fysieke leefomgeving in te stellen (artikel 17.6). Hun precieze taak wordt in het Omgevingsbesluit omschreven. In aanvulling op de regeling in de Kaderwet adviescolleges kunnen over de samenstelling, inrichting en werkwijze van een op rijksniveau ingesteld adviesorgaan nadere regels worden gesteld.</p>
Stichting Advisering Bestuursrechtspraak	<p>Op grond van artikel 17.10 van het wetsvoorstel kunnen de taken van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, geregeld in de Wet milieubeheer, bij algemene maatregel van bestuur worden uitgebreid tot andere onderdelen van het omgevingsrecht dan die wet. Het voornemen is voornamelijk om de taken van deze stichting beleidsneutraal om te zetten naar de situatie onder het wetsvoorstel en geen gebruik te maken van deze mogelijkheid tot taakuitbreiding.</p>
Hoofdstuk 18 Handhaving en uitvoering	
Bevoegdheid handhaving	<p>De bestuursrechtelijke handhaving is geregeld in hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel. In algemene zin wordt de taak om het wetsvoorstel te handhaven neergelegd bij het bevoegd gezag voor het besluit, de mededeling of melding. Veelal is dit het college van burgemeester en wethouders. Bij algemene maatregel van bestuur worden gevallen aangewezen waarin de bestuursrechtelijke handhavingstaak is toegedeeld aan een bestuursorgaan van een waterschap, provincie of het Rijk. In het Omgevingsbesluit wordt bijvoorbeeld de handhaving van de algemene regels die gelden voor rijkswateren neergelegd bij de Minister van Infrastructuur en Milieu.</p>



	<p>Een bestuursorgaan met een instemmingsbevoegdheid bij de vergunningverlening, kan ook de bevoegdheid krijgen om zelfstandig handhavend op te treden. Naar verwachting zal het Omgevingsbesluit in ieder geval gedeputeerde staten (natuurbescherming) en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (monumentenzorg) als zodanig aanwijzen.</p>
Bestuurlijke boete	<p>Nieuw ten opzichte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is de introductie van de bestuurlijke boete als bestraffende sanctie (artikel 18.10 van het wetsvoorstel). Daarmee ontstaat een gevarieerder handhavingsinstrumentarium waarmee beter kan worden opgetreden tegen overtredingen. Het toepassingsbereik van dit instrument wordt geregeld in het Omgevingsbesluit. Het gaat daarbij om de aanduiding van de overtredingen en de maximale hoogte van de boete.</p>
Doelmatige handhaving	<p>Bij of krachtens het Omgevingsbesluit worden ook regels gesteld in het belang van een doelmatige handhaving. Er komen regels over een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhaving. Ook kunnen regels worden gesteld over de afstemming tussen bestuursorganen. Vooralsnog wordt de regeling van de huidige paragraaf 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voortgezet.</p>
Hoofdstuk 19 Bijzondere omstandigheden	
Alarmeringswaarden	<p>In het Besluit omgevingskwaliteit worden alarmeringswaarden vastgesteld voor bijzondere omstandigheden waardoor de kwaliteit of staat van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan zodanig is of dreigt te worden aangetast dat de bevolking moet worden geïnformeerd. De bestaande alarmerings- en informatiedrempels uit bijlage 2 van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteit) en de veiligheidsnormen voor waterkeringen (alarmeringspeilen) uit bijlage II van de Waterwet worden in ieder geval opnieuw vastgesteld.</p>
Informatieplicht	<p>In het Omgevingsbesluit worden de bestuursorganen of instanties aangewezen die tot taak hebben om de bevolking te informeren en te waarschuwen bij een (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden.</p>
Maatregelen	<p>Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald wie maatregelen moet treffen ter bescherming van de fysieke leefomgeving. De huidige regeling dat de commissaris van de koning maatregelen kan nemen bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtverontreiniging wordt gecontinueerd. Ook de bestaande bevoegdheids- en taakverdeling voor alarmeringswaarden voor hoogwaterstanden (alarmeringspeilen) wordt voortgezet.</p>



Calamiteitenplan	Voor het beteugelen van gevaar voor natte waterstaatswerken (oppervlaktewaterlichamen, bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunend kunstwerk) bevat artikel 19.14 van het wetsvoorstel een verplichting voor de beheerder om een calamiteitenplan op te stellen. In het Besluit omgevingskwaliteit wordt bepaald aan welke eisen dit plan moet voldoen.
Hoofdstuk 20 Monitoring en informatie	
Monitoring	Monitoring biedt inzicht in de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving. Een aantal Europese richtlijnen, zoals de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de (kader)richtlijn luchtkwaliteit en de nec-richtlijn, ²² bevat een verplichting tot monitoring. Daarnaast geldt voor elke vastgestelde omgevingswaarde een plicht om op basis van een systeem van monitoring bij te houden en te beoordelen of aan de waarde wordt voldaan. De aanpak van de monitoring van omgevingswaarden van het Rijk en het verantwoordelijke bestuursorgaan worden vastgelegd in het Besluit omgevingskwaliteit. In dat besluit kunnen ook andere waarden dan omgevingswaarden of andere parameters voor de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring moeten worden bijgehouden en beoordeeld. Dit is vooral wenselijk voor waarden en parameters waarvoor geen omgevingswaarde geldt, maar die wel van belang zijn voor beleidsmatige doeleinden (zoals ozonvormende stoffen). Bij het vaststellen van de omgevingswaarden in het Besluit omgevingskwaliteit worden ook regels gesteld over het actief aan het publiek verstrekken van uit de monitoring verkregen gegevens over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en over de wijze van verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of dreigt niet te worden voldaan aan een omgevingswaarde of een andere parameter. Ook over het verzamelen en verstrekken van andere gegevens kunnen regels worden opgenomen in het Besluit omgevingskwaliteit. Het gaat daarbij in het algemeen om gegevens over activiteiten en de gevolgen van activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn de informatie die wordt opgevraagd in het verband met de PRTR-verordening en het register externe veiligheid.
Verslaglegging en registers	Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over verslaglegging en beoordeling van gegevens en over de openbaarmaking en toezending van een verslag aan een minister of van een rapport aan de Europese Commissie. Beoogd wordt de bestaande regels voort te zetten. Er worden in ieder geval regels gesteld als de verplichting tot openbaarmaking en toezending voortvloeit uit internationaalrechtelijke verplichtingen. Het gaat in ieder geval om de onderwerpen waarvoor

²² richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327); richtlijn nr. 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU L 372); richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEG L 152); richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG L 309).



	<p>rijksomgevingswaarden worden vastgesteld.</p> <p>Resultaten van monitoring kunnen – als dit bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald – ook worden opgenomen in een register. Registers die in ieder geval worden geregeld, zijn een landelijk register met gegevens over de uitstoot en overbrengingen van verontreinigende stoffen (PRTR), een landelijk register dat gegevens bevat over externe veiligheid, een of meer registers over beschermende gebieden als bedoeld in de kaderrichtlijn water en een provinciaal register over zwemwaterlocaties.</p>
Elektronische beschikbaarheid	<p>Op het terrein van de ruimtelijke ordening bestaat al een landelijke voorziening waarmee beleidsplannen en locatiegebonden regels elektronisch beschikbaar zijn: het RO-online. Deze voorziening blijft (onder een nieuwe naam) behouden en de reikwijdte ervan wordt verbreed. Bij algemene maatregel van bestuur kan wel worden bepaald dat de elektronische beschikbaarstelling slechts geldt voor aspecten of elementen daarvan, bijvoorbeeld vanwege vertrouwelijkheid van gegevens.</p>
Kaarten	<p>Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een bestuursorgaan digitale verbeeldingen van digitaal vastgestelde informatie met geografische coördinaten in de vorm van kaarten vaststelt en bijhoudt voor bij die maatregel aan te wijzen gebieden, infrastructuur of andere onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij om kaarten zonder (zelfstandig) rechtsgevolg.</p>
Hoofdstuk 23 Overige en slotbepalingen	
Experimenteerbepaling	<p>Hoofdstuk 23 van het wetsvoorstel bevat een experimenteerbepaling (artikel 23.3). Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van de daar genoemde wetten (waaronder de Omgevingswet zelf, de Warmtewet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder en de Wet natuurbescherming). De experimenteerbepaling is bedoeld om extra ruimte te bieden voor afwijking. De achterliggende gedachte is dat het proces van wetgeving vaak achterloopt op de praktijk, bijvoorbeeld bij de toepassing van duurzame technieken. De experimenteerbepaling is bedoeld voor situaties waarin andere mogelijkheden uit het wetsvoorstel ontoereikend zijn. Deze bepaling zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om ervaring op te doen met nieuwe systemen van private borging in het omgevingsrecht. Als de experimenteerbepaling wordt toegepast, moet in de betrokken algemene maatregel van bestuur onder andere worden bepaald welke afwijkingen zijn toegestaan en wat de maximale duur van die afwijkingen is (met een maximum van 10 jaar voor zover het omgevingswaarden betreft).</p>