No.W14.13.0235/IV 's-Gravenhage, 13 januari 2014

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

**Inhoudsopgave**

Samenvatting hoofdpunten advies

Deel A

1. Inleiding
2. Beoordeling doelstellingen voorstel

Deel B

1. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten
2. Instrumenten
3. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen
4. Handhaving
5. Rechtsbescherming
6. Overige onderwerpen

Deel C

1. Wetstechnische opmerkingen

Redactionele bijlage

**Samenvatting hoofdpunten advies**

Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering voor een herziening van het omgevingsrecht[[1]](#footnote-1). Daarin is ingegaan op de aanpak van een dergelijk omvangrijk wetgevingsproject en de noodzaak van daaraan voorafgaande probleemanalyse en onderzoek. Kortheidshalve wordt naar de voorlichting verwezen.

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

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

De vaststelling bij wet van algemene uitgangspunten, zoals beginselen en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, geeft richting aan de uitleg en toepassing van regels door bestuursorganen en rechters. Het leidt tot harmonisering van beleid en uitvoering en draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Alleen al om die reden ligt verankering van deze uitgangspunten in de wet in formele zin in de rede.

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

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

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

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

Het voorstel biedt vooralsnog onvoldoende houvast voor de beoogde integrale afweging van belangen. Veelal is niet duidelijk wie waartoe bevoegd is en welke instrumenten onder welke voorwaarden wel of niet mogen worden ingezet. Pas in de uitvoeringsregelingen zal die duidelijkheid kunnen worden geboden. De vraag in hoeverre de voorgestelde regeling zal bijdragen aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelstelling en de verbeterdoelstellingen, kan nu dan ook nog niet worden beantwoord. De Afdeling onderkent dat een groot project als de Omgevingswet slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-amvb’s voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.

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

**Deel A**

**1. Inleiding**

1.1 Het voorstel

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

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

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

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

Het voorstel kent taken en bevoegdheden toe aan organen van de gemeenten, de provincies, de waterschappen en het Rijk, die zij kunnen en moeten uitoefenen met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet. Bestuursorganen dienen daarbij rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en met de rechtsreeks daarbij betrokken belangen.

De maatschappelijke doelstelling wordt door het Rijk, de provincies en de gemeenten onder meer uitgewerkt in omgevingswaarden. Het gaat om maatstaven voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving die primair zijn gericht tot de overheid.

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

1. *De omgevingsvisie*

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

1. *Het programma*

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

1. *Decentrale regelgeving*

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

1. *Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving*

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

1. *De omgevingsvergunning*

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

1. *Het projectbesluit*

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

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

1.2 Leeswijzer

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

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

**2. Beoordeling doelstellingen voorstel**

2.1 Inleiding

Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht.[[2]](#footnote-2) In het voorlichtingsverzoek stond centraal hoe tot een brede Omgevingswet zou kunnen worden gekomen. Voor haar opvatting hierover verwijst de Afdeling naar deze voorlichting.

Het voorstel strekt er, aldus de toelichting, toe om actuele knelpunten in het omgevingsrecht weg te nemen.[[3]](#footnote-3) De Afdeling stelt vast dat aan het voorstel vooral de wens ten grondslag ligt om tot een meer samenhangende wijze van besluitvorming in het omgevingsrecht te komen in plaats van de huidige gefragmenteerde benadering vanuit de verschillende sectorale (deel)belangen.

De regering kiest voor een volledige herziening van het gebiedsgerelateerde omgevingsrecht. Dit omgevingsrecht moet opgaan in één wettelijk stelsel. De toelichting geeft aan dat een verdergaande optimalisatie van het huidige stelsel geen werkbare aanpak is gegeven de ontwikkelingen in de samenleving en de knelpunten in het huidige omgevingsrecht. De maatschappij verwacht een samenhangende benadering van de opgaven en een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving.[[4]](#footnote-4)

Daarbij schetst de toelichting vier verbeterdoelstellingen:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.[[5]](#footnote-5)

In dit advies gaat de Afdeling uit van de keuze die de regering heeft gemaakt en de doelstellingen die haar voor ogen staan. Het stelsel van de nieuwe Omgevingswet vervangt enkele tientallen wetten, meer dan honderdtwintig amvb’s en enkele honderden ministeriële regelingen.[[6]](#footnote-6) Daarbij is de bedoeling dat ten aanzien van de belangen die thans door deze regelingen worden beschermd een beschermingsniveau komt te gelden dat gelijkwaardig is aan het huidige.[[7]](#footnote-7) De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak tot een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving. Zij onderkent eveneens de noodzaak om voor de betrokken belangen het thans geldende beschermingsniveau te continueren. Verdragen en EU-regels nopen daartoe, evenals de motieven die eerder aanleiding vormden om door middel van nationale regels bescherming te bieden aan specifieke belangen, zoals de (volks)gezondheid. Alle belangen die door het omgevingsrecht worden beschermd, hebben daarmee zelfstandige betekenis.

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

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

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

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

De Afdeling adviseert om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-amvb’s voor advies aan de Afdeling voor te leggen.

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

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

*2.2.1 Inleiding*

Het maatschappelijk doel van de wet is het ‘met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit ter vervulling van maatschappelijke functies.’[[8]](#footnote-8) Het voorstel draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in ons land, aldus de toelichting. Het beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen door enerzijds een meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren waar de kwaliteit tekort schiet.[[9]](#footnote-9)

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

*2.2.2 De reikwijdte van het voorstel*

Het voorstel kent geen definitie of afbakening van het begrip ‘de fysieke leefomgeving’, maar slechts een duiding daarvan.[[10]](#footnote-10) Daardoor is niet duidelijk tot waar de verplichtingen van burgers en bedrijven (kunnen) reiken en waartoe de algemene bevoegdheden van de overheid gehanteerd mogen worden; de rechten en plichten van burgers zijn niet goed kenbaar, wat ten koste gaat van de rechtszekerheid.

In dit verband wijst de Afdeling er in het bijzonder op dat het voorstel door middel van een zorgplicht voorschrijft dat eenieder zorg dient te dragen voor de fysieke leefomgeving.[[11]](#footnote-11) Het risico van zeer algemeen geformuleerde zorgplichten is dat deze afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Burgers en bedrijven zijn niet steeds zelf in staat adequate gedragsregels te formuleren. Bij het toezicht en de handhaving kan onenigheid ontstaan over de vraag of een handeling of juist het nalaten van een handeling een overtreding van de zorgplicht behelst en welke maatregelen al dan niet zouden moeten worden genomen om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met het recht. Daarom zou ten minste de reikwijdte van de zorgplicht, in het bijzonder de reikwijdte van het begrip ‘fysieke leefomgeving’, moeten worden afgebakend zodat daarover in ieder geval geen misverstand kan rijzen.

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

*2.2.3 De beleidscyclus*

Het doel van de wet is een balans te vinden tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving en de (economisch) noodzakelijke benutting daarvan. Deze balans dient te worden gevonden ‘met het oog op duurzame ontwikkeling’. Onder duurzame ontwikkeling verstaat het voorstel ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.[[12]](#footnote-12) De toelichting merkt op dat duurzame ontwikkeling vraagt om rekening te houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Hiervoor is het nodig om vooruit te denken, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en opgaven in samenhang te benaderen.[[13]](#footnote-13) Naar het oordeel van de Afdeling dient bij de uitvoering van de wet in nadere regelingen en besluiten dit oogmerk nadrukkelijk voor ogen te worden gehouden. Het omgevingsrecht dient het belang van duurzame ontwikkeling.[[14]](#footnote-14)

Dit maatschappelijk doel wordt, zo blijkt uit de toelichting, in belangrijke mate gewaarborgd door de in de toelichting omschreven beleidscyclus.[[15]](#footnote-15) Deze beleidscyclus is overgenomen uit EU-richtlijnen op het gebied van milieu en water en behelst een zich herhalend patroon van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. De cyclische aanpak is, aldus de toelichting, een uiting van een beweging van behoud en bescherming, naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.[[16]](#footnote-16)

Het voorstel voorziet erin dat de beleidscyclus van rechtswege werkt over alle onderwerpen waarvoor omgevingswaarden worden gesteld.[[17]](#footnote-17) Omgevingswaarden kunnen gezien worden als een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen van het voorstel.[[18]](#footnote-18) Na vaststelling van een omgevingswaarde moet via een systeem van monitoring worden bewaakt of aan de omgevingswaarde wordt voldaan.[[19]](#footnote-19) Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde dient een programma te worden vastgesteld gericht op het kunnen voldoen aan die omgevingswaarde.[[20]](#footnote-20)

De Afdeling wijst erop dat de beleidscyclus op zich geen garantie vormt voor duurzame ontwikkeling. Dat hangt af van de inhoud die de beleidscyclus krijgt. Vooralsnog voorziet het voorstel er niet in dat voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld.[[21]](#footnote-21) Het verplicht slechts tot het vaststellen van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid. Voor andere aspecten geldt geen verplichting. Hierdoor is onzeker in welke mate voor die aspecten de beleidscyclus functioneert en het maatschappelijk doel van de wet wordt gewaarborgd.

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

*2.3.1 Inleiding*

Bij de uitvoering van de wet staan, aldus de toelichting, de gebruikers voorop. De Omgevingswet moet het voor de initiatiefnemer gemakkelijker maken om kennis te nemen van zijn rechtspositie. Het recht moet voor de gebruikers inzichtelijk en voorspelbaar zijn. Voor de meeste activiteiten volstaan algemene regels als kader voor het handelen. Waar wel vergunningen nodig zijn, geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken biedt het wetsvoorstel zes kerninstrumenten met elk een onderscheiden beleidsmatige of juridische functie.[[22]](#footnote-22)

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

*2.3.2 Materiële normen*

Het voorstel bevat slechts een beperkt aantal materiële normen. Zo is de maatschappelijke doelstelling van de wet in het voorstel vastgelegd[[23]](#footnote-23) en is een beperkt aantal richtinggevende uitgangspunten opgenomen bij de grondslagen voor de rijksregels voor bouwen, milieu en watersystemen.[[24]](#footnote-24) Regulering van het materiële omgevingsrecht vindt derhalve bijna volledig plaats in de uitvoeringsregelingen. Voor een aantal, nu op wetsniveau geregelde onderwerpen leidt dit tot een verschuiving in niveau.[[25]](#footnote-25) Dit betreft bijvoorbeeld de toetsingskaders voor vergunningverlening, zoals het limitatieve imperatieve stelsel van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.[[26]](#footnote-26)

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

De Afdeling meent dan ook dat bijvoorbeeld de thans in de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening in het voorstel zouden moeten worden opgenomen. Ook een aantal beginselen leent zich ervoor om in het voorstel te worden opgenomen. Dit betreft in het bijzonder de uit het EU-recht afkomstige milieubeginselen die het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven, zoals het voorzorgsbeginsel en het standstillbeginsel.[[27]](#footnote-27) Hoofdstuk 3 van het advies gaat hierop nader in. Tot slot lenen bepaalde omgevingswaarden zich ervoor om in het voorstel te worden opgenomen. Hoofdstuk 4 van het advies gaat hierop nader in.

Voor andere materiële normen, zoals grenswaarden, is niet in algemene zin aan te geven op welk niveau die moeten worden vastgesteld. Hiervoor is onder meer van belang hoe gedetailleerd zij zijn en of zij vaak worden gewijzigd. De normen die thans zijn te vinden in bijvoorbeeld de Wet geluidhinder en de Wet geurhinder en veehouderijen lenen zich mogelijk voor regulering in het voorstel.[[28]](#footnote-28)

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

*2.3.3 De (kern)instrumenten van het voorstel*

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

Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

*a. Onderlinge verhouding kerninstrumenten*

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

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Op grond van het voorstel is het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, tenzij het betreft een bij amvb aangewezen geval.[[29]](#footnote-29) Deze vergunning voor bouwen kan alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die bij amvb zijn gegeven.[[30]](#footnote-30) Bij amvb worden voorschriften gesteld over de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken.[[31]](#footnote-31) Bij deze regels kan worden aangegeven in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld.[[32]](#footnote-32) Ook kan worden bepaald dat maatwerkregels kunnen worden gesteld in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.[[33]](#footnote-33) Bij amvb en bij omgevingsverordening kunnen bovendien instructieregels gesteld worden over de inhoud van onder meer het omgevingsplan en de omgevingsverordening.[[34]](#footnote-34)

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

*b. Diversiteit kerninstrumenten*

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

*c. Noodzaak brede toepasbaarheid in omgevingsrecht*

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

Een voorbeeld kan dit illustreren. De meldingsplicht en maatwerkvoorschriften zijn afkomstig uit het milieurecht. De voorgestelde integratie maakt deze instrumenten ook toepasbaar in andere delen van het omgevingsrecht. De toelichting gaat niet in op de gevolgen van de verruiming van de toepassingsmogelijkheden van deze instrumenten. Zo is niet duidelijk welke functie maatwerkvoorschriften kunnen hebben voor bouwen en gebruik. Komen deze in de plaats van de huidige mogelijkheid om op grond van het bestemmingsplan nadere eisen te stellen?[[35]](#footnote-35) Onder welke omstandigheden kunnen deze maatwerkvoorschriften worden gehanteerd? Voorts wordt niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre de – met de keuze voor instrumenten als de mededelings- en meldingsplichten samenhangende – verschuiving van een preventieve naar een repressieve toetsing beoogd en gewenst is.

Zo ook roept de nieuwe algemene toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling, die tot nu toe wordt gehanteerd in het milieurecht en het bouwrecht, of de algemene toepasbaarheid van de instructieregel - die nu vooral in het ruimtelijk ordeningsrecht voorkomt - vragen op. Is het wel wenselijk dat burgers op elk deelterrein van de fysieke leefomgeving gelijkwaardige maar andere maatregelen kunnen nemen, dan die welke expliciet bij wettelijk voorschrift zijn voorgeschreven? Ontstaat daardoor niet een voortdurende discussie tussen burgers, derden en handhavende instanties of al dan niet aan het doel van het wettelijk voorschrift wordt voldaan? Is het wel wenselijk en noodzakelijk dat het Rijk door op allerlei terreinen instructieregels te stellen in vergaande mate invloed kan krijgen op de bevoegdheidsuitoefening van decentrale bestuursorganen?

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

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

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

*2.4.1 Inleiding*

Centraal in het voorstel staat, aldus de toelichting, een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. Door de instrumenten daar op in te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. Dit bevordert integrale oplossingen die bij een sectorale aanpak buiten beeld blijven. Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zoveel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving meegewogen worden. Tegelijkertijd wordt het uit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk geacht dat na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit.[[36]](#footnote-36) Daarom blijven er ook onder het voorstel besluiten voorkomen waarvoor een beperkt toetsingskader bestaat.

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

*2.4.2 De bestuurlijke taakverdeling*

Binnen het voorgestelde wettelijk stelsel worden de bestuursorganen van alle bestuurslagen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Er is daarbij - volgens de toelichting - niet zozeer sprake van exclusieve taakbehartiging, maar veel meer van complementaire taakbehartiging (co-actorschap).[[37]](#footnote-37) Om de samenhang in taakbehartiging tussen de verschillende bestuurslagen te bewerkstelligen, bepaalt het voorstel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen.[[38]](#footnote-38)

Het voorstel is, volgens de toelichting, gebaseerd op het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en –uitvoering geschiedt door het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte orgaan is in beginsel de gemeente waar het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en de schaal van de gemeente. Rijk en provincie respecteren dit door uit te gaan van het ordeningsbeginsel ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Dit betekent dat de gemeente als eerste ‘aan de lat staat’ bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen van het voorstel.[[39]](#footnote-39)

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

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

a. met het oog op een gemeenteoverstijgend belang of een regio-overstijgend belang, tenzij die taak of bevoegdheid met het oog op dat regio-overstijgend belang wordt uitgeoefend door een bestuursorgaan van het Rijk, of

b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (eerste lid).

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

a. met het oog op een regio-overstijgend belang, of

b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (tweede lid).[[40]](#footnote-40)

Naast de terreinen waar sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden vindt in het voorstel zelf ook een concrete toedeling van een aantal taken en bevoegdheden plaats aan de verschillende openbare lichamen (gemeente, waterschap, provincie en Rijk). In afdeling 2.3, paragraaf 2.3.1, deelt het voorstel enkele specifieke taken toe aan daarbij aangewezen bestuursorganen. Het betreft hier uitvoerings- en beheertaken waarvan de regering zeker wil stellen, dat hierover onder de nieuwe Omgevingswet geen onduidelijkheden over competenties en verantwoordelijkheden zouden ontstaan. Ook andere onderdelen van het voorstel delen taken toe aan bestuursorganen in de vorm van concrete opdrachten. Zo bepalen enkele artikelen van afdeling 2.2 dat het Rijk en de provincie bepaalde omgevingswaarden moeten vaststellen, dient het Rijk op basis van paragraaf 2.3 een aantal specifieke instructieregels te stellen en moet het Rijk ingevolge paragraaf 4.6.2 op een aantal onderwerpen regels voor activiteiten vastleggen.

Over deze taakverdeling maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

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

Belangrijk is in dit verband dat het voorstel aan provincie en gemeenten, anders dan aan het Rijk, geen algemene bevoegdheid toekent om regels te stellen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. De bevoegdheid van gemeenten om regels ten aanzien van burgers te stellen, is op grond van het voorstel beperkt tot de zogenoemde locatieontwikkelingsregels.[[41]](#footnote-41) Voor die onderdelen van het voorstel die buiten de specifieke bevoegdheidsgrondslagen van decentrale overheden vallen, is het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ niet gevolgd.

Wel biedt het voorstel, waar het Rijk bij amvb regels vaststelt, de mogelijkheid om te bepalen in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld.[[42]](#footnote-42) Daarmee lijkt het voorstel wat betreft de mogelijkheid om de burgers bindende voorschriften te stellen veeleer uit te gaan van het principe ‘*centraal* wat kan, decentraal wat moet’. In hoeverre decentrale overheden ook de bevoegdheid hebben de burgers bindende voorschriften vast te stellen is hier afhankelijk gesteld van de vraag of de regering dit noodzakelijk acht. Hierbij gaat de Afdeling er – gelet op artikel 124, eerste lid, van de Grondwet – overigens van uit dat niet is beoogd de uitoefening van de autonome regelgevende bevoegdheden door provincies en gemeenten onmogelijk te maken.

Het voorstel is met andere woorden gebaseerd op uiteenlopende en - zo lijkt het - deels tegengestelde uitgangspunten voor de taakverdeling over de verschillende bestuursniveaus. Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet, op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau. Mede als gevolg van deze wijze van reguleren is onduidelijk tot welke verdeling van bevoegdheden het voorstel uiteindelijk leidt. Het voorstel kan erin resulteren dat decentrale overheden ruime bevoegdheden hebben en nadrukkelijk zelf een beleid kunnen voeren met betrekking tot fysieke leefomgeving. De bevoegdheden van decentrale overheden kunnen echter ook in sterke mate worden beperkt, wat zou leiden tot een situatie van mechanisch medebewind. Hoe de verdeling van taken en bevoegdheden uitpakt, zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen die op grond van het voorstel worden vastgesteld. Eerst dan kan worden beoordeeld of de taak- en bevoegdheidstoedelingen van het voorstel en de uitvoeringsregelingen samen een logisch samenhangend geheel vormen.

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

*2.4.3 Integratie*

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

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

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

*a. Procedurele integratie*

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

Het voorstel gaat nadrukkelijk door op de weg van procedurele integratie die met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is ingezet. Dit komt vooral tot uitdrukking in de procedurele samenvoeging van verschillende besluiten die thans nog afzonderlijk worden genomen in de omgevingsvergunning. Het is niet duidelijk of dit ook voorziet in een in de praktijk levende behoefte. De praktijk onder de Wabo leert dat voor complexe activiteiten vaak nog steeds verschillende vergunningen gefaseerd worden aangevraagd. Ook het voorstel biedt aanvragers volledige keuzevrijheid om voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen of voor verschillende activiteiten samen.[[43]](#footnote-43)

*b. Materiële integratie*

Materiële integratie behelst het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit. Materiële integratie impliceert dat voor de bescherming van verschillende belangen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening, monumenten) of compartimenten (water, lucht, bodem) dezelfde (of uitwisselbare) toetsingscriteria moeten gaan gelden. Zolang immers de wettelijke criteria die gelden voor de verschillende belangen en compartimenten van elkaar verschillen, is het onmogelijk om – zonder buiten die criteria te treden - het ene belang (bijvoorbeeld bodembescherming) tegen het andere (bijvoorbeeld monumentenbescherming) af te wegen. Verschillende regels of toetsingskaders dienen derhalve te worden samengesmolten tot één.[[44]](#footnote-44) Dit is in feite alleen mogelijk als wordt uitgegaan van meer abstracte overkoepelende normen, zoals een ‘goede fysieke leefomgeving’.

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

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

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

Uit het voorstel blijkt niet in welke mate de regering naast procedurele integratie ook materiële integratie beoogt. Mede gelet op het de systematiek van het voorstel - het nog goeddeels ontbreken van materiële normen in de wet en de toedeling van ruime bevoegdheden tot regulering (in het bijzonder wat betreft het Rijk) - kan niet worden beoordeeld in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming – in het bijzonder die van decentrale bestuursorganen - verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen. Dit zal pas op grond van de uitvoeringsregelingen duidelijk worden.

Ook is niet duidelijk voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden. Het bestuursorgaan dient ingevolge het voorstel rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.[[45]](#footnote-45) Bij of krachtens amvb kunnen echter de onderdelen, aspecten of belangen die deel uitmaken van een (integrale) afweging worden uitgewerkt of begrensd met het oog op:

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

Volgens de toelichting zal deze grondslag worden benut voor de in de huidige wetgeving geregelde onderwerpen en doeleinden. Niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening is immers per definitie op alle onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving gericht. Met de regeling wordt, aldus de toelichting, continuïteit beoogd voor de bestaande bestuurlijke praktijk en rechtspraktijk.[[46]](#footnote-46) Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het limitatief-imperatieve stelsel van de verlening van een omgevingsvergunning van bouwen in de Wabo, dat uitgaande van de toelichting, zal worden gecontinueerd.

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

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

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

*2.5.1 Inleiding*

Uit het stelsel van Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet volgt, aldus de toelichting, dat, wanneer taken goed op decentraal niveau kunnen worden behartigd, deze ook aan dat niveau behoren te worden overgelaten. Meer beslisruimte geeft meer ruimte voor ontwikkeling van innovatieve en duurzame projecten die nu soms gehinderd worden door (verouderde) regels. Dit stelt hoge eisen aan de normstelling: die moet meer flexibiliteit bieden zonder aan kwaliteit in te boeten.[[47]](#footnote-47)

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

*2.5.2 Mogelijkheden tot flexibilisering*

Het streven naar flexibiliteit moet vorm krijgen door verschillende benaderingen:

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

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

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

* de mogelijkheid om van omgevingswaarden af te wijken;
* uitzonderingen in instructieregels;
* programmatische aanpak;
* saldering en compensatie;
* bij lagere regelgeving afwijken van hogere regelgeving;
* maatwerkregels en maatwerkvoorschriften;
* een generieke gelijkwaardigheidsbepaling;
* een experimenteerbepaling.[[48]](#footnote-48)

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

Het voorstel stelt bijvoorbeeld dat de gemeenteraad een omgevingsplan vaststelt waarin de bij of krachtens de wet van het gemeentebestuur gevorderde regels worden opgenomen.[[49]](#footnote-49) Het Rijk en de provincie kunnen instructieregels vaststellen over de inhoud van het omgevingsplan. Die regels kunnen inhouden dat in het omgevingsplan van die instructieregels kan worden afgeweken.[[50]](#footnote-50) Het Rijk en de provincie kunnen bovendien ook zelf regels stellen ten aanzien van activiteiten in de fysieke leefomgeving. In die regels kan worden bepaald dat bij omgevingsplan maatwerkregels kunnen worden gesteld. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de amvb’s en omgevingsverordening gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald.[[51]](#footnote-51) In het omgevingsplan kan worden opgenomen dat het verboden is om bepaalde activiteiten te verrichten, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.[[52]](#footnote-52) In het omgevingsplan kunnen ook onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan vaststellen. Deze kunnen afwijken van het omgevingsplan, als dat bij die regels is bepaald. Ook kan daarbij worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.[[53]](#footnote-53) In het omgevingsplan kan voorts worden bepaald dat in plaats van een daarbij gestelde plicht om een maatregel te treffen een andere maatregel kan worden getroffen, als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd. Ten slotte kan in het omgevingsplan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als de voorgenomen toepassing bij het bevoegd gezag is gemeld of het bevoegd gezag aan de hand van de overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.[[54]](#footnote-54)

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

In beginsel zijn al deze afwijkingsmogelijkheden afgeleid van de bestaande sectorale regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het gaat dus niet, of althans niet steeds, om nieuwe verschijnselen. Wel nieuw is dat het voorstel mogelijk maakt om de afwijkingsmogelijkheden op bredere schaal toe te passen. Bovendien zijn de afwijkingsmogelijkheden vaak ongeclausuleerd. De regeling met betrekking tot de programmatische aanpak geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om instructieregels en het toetsingskader voor omgevingsvergunningen buiten toepassing te laten.[[55]](#footnote-55) Daaraan worden in de wet geen grenzen gesteld, evenmin als aan de duur van de afwijking.[[56]](#footnote-56)

Een ander voorbeeld van flexibilisering betreft de experimenteerbepaling. Het voorstel maakt mogelijk dat bij amvb, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment kan worden afgeweken van het bepaalde in de Omgevingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en de Wet natuurbescherming. Een experiment wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover. Bij amvb wordt in ieder geval bepaald wat het doel is van het experiment, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, welke afwijkingen voor welke gevallen zijn toegestaan, voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang die afwijkingen zijn toegestaan met een maximum van tien jaar.[[57]](#footnote-57) Deze experimenteerbepaling maakt mogelijk dat voor lange tijd kan worden afgeweken van bepalingen die bij of krachtens de Omgevingswet en andere genoemde wetten zijn gesteld. Deze afwijkingen moeten de door het voorstel te beschermen belangen dienen. Daar ook hier de afweging plaatsvindt binnen de brede maatschappelijke doelstelling van de wet, is vooraf niet duidelijk welke sectorale belangen zouden worden gediend en ten koste van welke sectorale belangen dat gaat. De wet vereist enkel dat het doel, het bevoegde bestuursorgaan en de reikwijdte van het experiment worden aangeduid en dat internationaalrechtelijke verplichtingen in acht worden genomen. Het voorstel stelt geen procedurele waarborgen, noch voorwaarden die dienen te waarborgen dat het verloop van het experiment wordt bewaakt en het doel van het experiment wordt bereikt.[[58]](#footnote-58)

*2.5.3 Gevolgen en randvoorwaarden*

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

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

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

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

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

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

*2.6.1 Inleiding*

Het samenvoegen van sectorale besluitvormingsprocedures voorkomt, aldus de toelichting, dat voor één project in dezelfde fase meerdere besluiten nodig zijn. De aanvrager kan met zijn aanvragen voor vergunningen steeds bij één (elektronisch) loket terecht. Het wetsvoorstel verankert de ‘sneller en beter’-aanpak in het brede fysieke domein. De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar staat ten dienste van zorgvuldige besluitvorming. Daarom zullen enkele onderzoeksverplichtingen en adviesverplichtingen worden geschrapt.[[59]](#footnote-59)

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

*2.6.2 Verminderde toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure*

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

De hoofdregel van het voorstel is dat omgevingsvergunningen worden voorbereid met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure.[[60]](#footnote-60) Voor een aantal gevallen, beperkter dan onder de huidige wetgeving het geval is[[61]](#footnote-61), zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb gelden. Deze gevallen zullen bij amvb worden aangewezen.[[62]](#footnote-62) In hoofdzaak betreft het activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door een ieder. Dit geldt thans bijvoorbeeld voor de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten met aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Waar in plaats van de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure de reguliere voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd, zal de beslistermijn worden verkort van zes maanden naar acht weken, met een mogelijkheid van verlenging met zes weken.[[63]](#footnote-63) Hierover kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Gelet op het Verdrag van Aarhus[[64]](#footnote-64) dienen ten minste de vergunningplichtige activiteiten die worden aangewezen in bijlage I bij het Verdrag onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure te worden gebracht. De verplichting tot het garanderen van inspraak voor bepaalde projecten[[65]](#footnote-65) beperkt de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten afdeling 3.4 van de Awb niet van toepassing te verklaren.

Een vermindering van het gebruik van afdeling 3.4 van de Awb kan ten koste gaan van de zorgvuldigheid van besluitvorming. Voor veel eenvoudige vergunningen zal een termijn van acht weken voldoende zijn. Het is echter zeer de vraag of een termijn van acht weken respectievelijk veertien weken voldoende is voor complexere vergunningen, zoals die vergunningen waarbij afgeweken wordt van het reguliere toetsingskader (de omgevingsvergunning voor locatie-ontwikkelingsactiviteiten).[[66]](#footnote-66) Dit vereist dat bestuursorganen beschikken over voldoende capaciteit in de zin van menskracht en kennis om steeds op korte termijn over alle complexe vergunningaanvragen te beslissen.[[67]](#footnote-67) Burgers en bedrijven kunnen per saldo worden benadeeld door kortere en minder zorgvuldige procedures.[[68]](#footnote-68)

Een ander gevolg van een breder gebruik van de reguliere procedure is dat het bij veel meer categorieën vergunningaanvragen dan nu vergunningen van rechtswege zullen worden verleend (dit als gevolg van de zogeheten *lex silencio positivo*).[[69]](#footnote-69) De Afdeling acht dit niet wenselijk. Ten eerste wordt de rechtspraak nu al regelmatig geconfronteerd met rechtsvragen die betrekking hebben op het al dan niet verstreken zijn van de beslistermijn. Ten tweede kan uitbreiding van het toepassingsbereik van de vergunning van rechtswege over aanvragen die afwijken van het geldende toetsingskader (de omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit) ertoe leiden dat van rechtswege toestemming wordt verleend voor activiteiten die ingrijpende gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben. Ten derde kan vergunningverlening van rechtswege in sommige gevallen ook strategisch gedrag uitlokken waarbij het bestuur de beslistermijn bewust laat verstrijken. Het verdient aanbeveling deze invoering van de vergunning van rechtswege over vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht te heroverwegen.[[70]](#footnote-70)

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

2.7 Conclusies, slotbeschouwing en verbetermogelijkheden

*2.7.1 Conclusies*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*2.7.2 Slotbeschouwing*

*a. Flexibiliteit vóór rechtszekerheid*

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

Het toekomstig stelsel van het omgevingsrecht zal grotendeels worden vorm gegeven door middel van uitvoeringsregelingen die krachtens het voorstel worden vastgesteld. Pas dan zal blijken hoe de overheid ten aanzien van welke specifieke belangen zal interveniëren, welke mate van flexibiliteit wordt geboden en welke grenzen daarbij in acht worden genomen. Eerst dan ook zal blijken of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht tegemoet komt aan de verbeterdoelstellingen uit de toelichting. Op basis van het voorstel, zoals dat thans voorligt, kan dit niet worden beoordeeld.

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

*b. De medewetgevende taak van de Staten-Generaal*

Het voorstel doet op deze wijze onvoldoende recht aan de medewetgevende taak van de Staten-Generaal. Het vaststellen van algemene verbindende voorschriften door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, behoort tot een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland.[[71]](#footnote-71)

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

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

* de reikwijdte van de wet;
* de structurele elementen van wettelijke regeling;[[72]](#footnote-72)
* de voornaamste duurzame normen.[[73]](#footnote-73)

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

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

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

*c. De positie van de rechter*

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

*2.7.3 Verbetermogelijkheden*

Het voorstel kan aanmerkelijk worden verbeterd door daarin:

* het begrip ‘fysieke leefomgeving’ en daarmee de reikwijdte van het voorstel beter af te bakenen;[[74]](#footnote-74)
* uit het EU-recht afkomstige beginselen op te nemen, die het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven;
* toetsingskaders voor bepaalde soorten besluiten, zoals de verlening van omgevingsvergunningen, op te nemen, zoals dat is gedaan in de Wabo;
* meer materiële normen, zoals bepaalde omgevingswaarden en grenswaarden op te nemen;
* de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen, ook ten opzichte van elkaar;[[75]](#footnote-75)
* de mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften (flexibilisering) te begrenzen;
* meer voorschriften op te nemen over de rechtsbescherming en de handhaving.[[76]](#footnote-76)

In haar voorlichting over de herziening van het Omgevingsrecht gaf de Afdeling nadrukkelijk aan dat fasering van de herziening van het Omgevingsrecht niet zou mogen leiden tot een ‘lege’ kaderwet.[[77]](#footnote-77) In dit verband is van belang dat 2018 wordt genoemd als datum voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Als dit het beoogde tijdstip van inwerkingtreding is, staat niets eraan in de weg om de wet en de onderliggende regelgeving meer parallel en in nauwer onderling verband tot stand te brengen en voor advies voor te leggen aan de Afdeling. Daarmee kan worden bewerkstelligd dat de wet zelf meer materiële kaders bevat die op basis van geclausuleerde bevoegdheden nader kunnen worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Onverminderd de adviesopmerkingen die de Afdeling over het voorstel maakt, meent zij dat ook de invoeringswet nog zou kunnen worden benut om alsnog de noodzakelijke wijzigingen in de Omgevingswet aan te brengen.

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

**Deel B**

**3. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten**

3.1 Inleiding

Een aantal van de in het voorstel geïntegreerde beleidsterreinen en wetten wordt in meer of mindere mate beheerst door EU-regelgeving, zoals die inzake milieu, water, natuur, bouw, infrastructuur en cultureel erfgoed. Op deze terreinen gelden verdragen, EU-richtlijnen en -verordeningen. In de toelichting wordt gesteld dat deze EU- en internationale verplichtingen voor Nederland als uitgangspunt zijn genomen in het voorstel.[[78]](#footnote-78) Daarom is voor de opzet van het voorstel aangesloten bij de ordening die afgeleid kan worden uit de EU-richtlijnen op het gebied van onder meer milieu en water.[[79]](#footnote-79) Voorts wordt in de toelichting opgemerkt dat het uitgangspunt is dat niets anders of méér wordt vastgelegd dan hetgeen de EU-richtlijnen voorschrijven. Ten slotte vermeldt de toelichting dat de definities en rechtsfiguren uit de EU-wetgeving als uitgangspunt zijn genomen.[[80]](#footnote-80)

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

3.2 Implementeren van EU-richtlijnen

*3.2.1* *Inleiding*

Aan het voorstel liggen enkele tientallen EU-richtlijnen ten grondslag. Deze richtlijnen zijn reeds geïmplementeerd in de geldende wetgeving. Daar waar het voorstel voorziet in intrekking van deze wetgeving, zal het voorstel tevens moeten voorzien in een juiste en volledige implementatie van de toepasselijke richtlijnen dan wel in een voldoende grondslag daarvoor. Eerder in het advies is uitgebreid ingegaan op de keuze van de wetgever om de inhoudelijke normstelling niet in het voorliggende voorstel, maar bij of krachtens amvb te regelen.[[81]](#footnote-81) Vanwege die keuze voorziet het voorstel zelf nauwelijks in materiële bepalingen ter (her)implementatie van de EU-richtlijnen. Deze implementatie bij of krachtens amvb zal uiteraard moeten voldoen aan alle door de EU-wetgever en het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) gestelde vereisten. De Afdeling wijst in dit verband onder meer op de verdragsverplichtingen inzake vrij verkeer, mededinging en staatssteun en op de verplichting om nieuwe en aangepaste nationale technische voorschriften aan te melden bij de EU-Commissie.[[82]](#footnote-82) Tevens wijst de Afdeling op de verplichting om relevante EU-verordeningen uitvoerbaar te maken door bevoegde instanties aan te wijzen en sancties vast stellen. Voorts mag het voorstel en de daarop gebaseerde regelingen de uitvoering van deze EU-verordeningen niet in de weg staan.

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

*3.2.2 Rechtsgrondslagen*

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

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

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

Naar het oordeel van de Afdeling levert de facultatieve aard van de “kan-bepaling” onnodig risico’s op voor een juiste en volledige implementatie van de EU-richtlijnen. Mogelijk wordt op deze manier niet voldaan aan de vereiste specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid om ten volle te voldoen aan de door de EU-wetgever gestelde vereisten van rechtsduidelijkheid en rechtszekerheid.[[83]](#footnote-83)

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

*3.2.3 EU-milieubeginselen[[84]](#footnote-84)*

Aan het EU-milieurecht liggen algemene rechtsbeginselen ten grondslag, zoals het attributie-, het subsidiariteits- en het integratiebeginsel,[[85]](#footnote-85) maar ook meer specifieke milieubeginselen, zoals die genoemd in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).[[86]](#footnote-86) Voorts zijn beginselen vastgelegd in EU-richtlijnen. In het navolgende maakt de Afdeling opmerkingen over beide soorten beginselen.

*a. Milieubeginselen ex artikel 191 VWEU*

Artikel 191 van het VWEU bepaalt dat de EU in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie.[[87]](#footnote-87) Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.[[88]](#footnote-88) Dientengevolge zijn deze beginselen richtinggevend voor het door de EU – en daarmee ook door de lidstaten – te voeren milieubeleid en wetgeving. De EU-wetgever moet bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid de doelstellingen, beginselen en criteria die genoemd zijn in artikel 191 van het VWEU respecteren.[[89]](#footnote-89) De nationale wetgever is verplicht om deze beginselen in acht te nemen wanneer het uitvoering geeft aan de EU-wetgeving.[[90]](#footnote-90) Nationale rechters dienen de eerbiediging van de beginselen te verzekeren.[[91]](#footnote-91)

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

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

*b. Beginselen in EU-richtlijnen*

Vrijwel alle EU-richtlijnen die in het voorstel moeten worden geïmplementeerd zijn gebaseerd op artikel 192 van het VWEU en zij dienen derhalve de doelstellingen en beginselen van artikel 191 te verwezenlijken.[[92]](#footnote-92) Ter uitvoering hiervan kennen veel richtlijnen eigen, meer specifieke beginselen, zoals het beginsel van de beste beschikbare technieken (hierna: BBT) in de richtlijn industriële emissies.[[93]](#footnote-93) Deze meer specifieke beginselen of uitgangspunten in de EU-richtlijnen zijn thans in het Nederlandse stelsel verspreid te vinden in wettelijke bepalingen of in beleidsdocumenten. Zo is het genoemde BBT-beginsel neergelegd in artikel 2.14, lid 1, onderdeel c, van de Wabo. Een nadere uitwerking is te vinden in de uitvoeringsregelingen.[[94]](#footnote-94) Verder is het standstill-beginsel uit de kaderrichtlijn water geïmplementeerd in artikel 5.2, derde lid, van de Wm waarin is voorzien in regels voor het omgaan met het uitgangspunt dat geen sprake mag zijn van achteruitgang.[[95]](#footnote-95) Deze regels zijn uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

De toelichting stelt dat deze specifieke milieubeginselen niet breed op het gehele omgevingsrecht kunnen worden toegepast en om die reden niet allemaal zijn opgenomen in het voorstel.[[96]](#footnote-96) Voor zover ze van belang zijn voor concrete besluiten, zoals omgevingsvergunningen, vormen ze onderdeel van de actualiseringplicht en het in een amvb vast te leggen toetsingskader. Voor het overige werken ze langs beleidsmatige weg door, aldus de toelichting.

Geconstateerd kan worden dat het voorstel voorziet in de doorwerking van het BBT-beginsel via de actualiseringsplicht en het toetsingskader in een amvb.[[97]](#footnote-97) De doorwerking van het, thans wettelijk verankerde, standstillbeginsel is echter niet gegarandeerd in het voorstel. Het argument dat dit beginsel niet van toepassing is op de gehele fysieke leefomgeving overtuigt niet. Niet alleen geldt ditzelfde argument voor het BBT-beginsel, ook kan – evenals bij het BBT-beginsel – aansluiting worden gezocht bij de bevoegdheid om rijksregels te stellen voor milieu en watersystemen. Gelet op de consistentie, ligt (her)codificatie van het standstillbeginsel in het voorstel in de rede.

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

*3.2.4 Niveau van regelgeving*

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

*a. Inhoud van het milieueffectrapport*

Het voorstel voorziet in een regeling van een aantal verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen inzake de milieubeoordeling van plannen en projecten. Voor de overige EU-verplichtingen ingevolge deze richtlijnen is gekozen voor regeling bij amvb. De gedeeltelijke verschuiving naar amvb-niveau van de thans op wetsniveau geregelde materie lijkt arbitrair.[[98]](#footnote-98) Het gevolg is evenwel dat bijvoorbeeld nog niet kan worden beoordeeld of het voorstel een voldoende basis biedt voor een juiste en volledige implementatie van de verplichtingen inzake de inhoud van het milieueffectrapport voor plannen en programma’s, zoals voorgeschreven in artikel 5, eerste en tweede lid, van de smb-richtlijn. Volgens de transponeringstabel worden deze verplichtingen geïmplementeerd in artikel 16.41 van het voorstel, maar deze bepaling betreft slechts het gebruik van de andere plan-MER-en en niet de inhoud van een plan of programma als zodanig. Weliswaar biedt artikel 16.81 van het voorstel een zeer algemene basis voor uitvoeringsmaatregelen, maar deze zijn, volgens de toelichting, niet bedoeld om eisen te stellen aan de inhoud.[[99]](#footnote-99)

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

*b. Monitoringsverplichting Verdrag van Aarhus*

Richtlijn 2003/4 verplicht lidstaten de nodige maatregelen te nemen om milieu-informatie - waaronder risicobeoordelingen - actief en systematisch te verspreiden onder het publiek.[[100]](#footnote-100) Artikel 20.5 van het voorstel bepaalt dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of bij amvb regels worden gesteld voor het actief verstrekken van gegevens die zijn verkregen uit de monitoring over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving aan het publiek. Bij ministeriële regeling kunnen op grond van het tweede lid voor rijksomgevingswaarden nadere regels worden gesteld. Volgens de toelichting gaat het daarbij voornamelijk om regels van technische aard. De uitzonderingsgronden en beperkingen van deze verplichting zijn opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur. Gelet op de rechtszekerheid en kenbaarheid voor de burger, is het onwenselijk om de hoofdregel te formuleren bij of krachtens amvb, terwijl de uitzonderingen in een (andere) wet in formele zin zijn opgenomen.

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

*3.2.5 Terminologie*

Het uitgangspunt van de wetgever is zoveel mogelijk – dus ook wat de begrippen betreft – aan te sluiten bij het EU-recht.[[101]](#footnote-101) De toelichting geeft een aantal voorbeelden. Zo is in de definitie van “project” en “bevoegde instantie” aangesloten bij de mer-richtlijn.[[102]](#footnote-102) Het zoveel mogelijk volgen van de richtlijnterminologie en –systematiek heeft als voordeel dat de aansluiting met nationale regelgeving wordt vereenvoudigd en dat interpretatieverschillen worden voorkomen. De Afdeling heeft om die reden eerder geadviseerd de terminologie van EU-richtlijn als uitgangspunt te nemen en slechts om klemmende redenen hiervan af te wijken.[[103]](#footnote-103)

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

In het navolgende gaat de Afdeling in op de begrippen ‘inrichting’, ‘bevoegde instantie’ en ‘milieu-informatie’.

*a. Het begrip inrichting*

Het voorstel voorziet niet meer – zoals thans het geval is in de Wm en Wabo[[104]](#footnote-104) – in het begrip ‘inrichting’ als aangrijppunt voor het stellen van algemeen geldende regels en de vergunningplicht voor milieuactiviteiten. In plaats daarvan hanteert het voorstel uitsluitend het begrip ‘milieuactiviteit’. Ingevolge het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, onder b, van het voorstel is het verboden om zonder vergunning een activiteit, zijnde een milieuactiviteit, te verrichten, voor zover het een bij amvb aangewezen geval betreft. Ingevolge artikel 4.25 van het voorstel worden rijksregels gesteld voor locatiegebonden milieuactiviteiten. De bijlage van het voorstel omschrijft ‘milieuactiviteit’ als activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een wateractiviteit. Volgens de toelichting gaat het om activiteiten die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of andere bij amvb aangewezen activiteiten.

Afschaffing van het begrip ‘inrichting’ betreft een fundamentele wijziging ten opzichte van de geldende systematiek in de Wm en de Wabo, waarvoor dragende argumenten mogen worden verwacht. In de toelichting bij het voorstel wordt ter motivering van de vervanging van het begrip ’inrichting’ gesteld dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de wens van het bedrijfsleven om de milieunormen meer te richten op handelen.[[105]](#footnote-105) Nader onderzoek leidt echter tot de conclusie dat in de toelichting een eenzijdig beeld wordt gegeven van de in de praktijk levende wensen van het bedrijfsleven. Niet alleen zijn de onderzoeksresultaten van de Structurele Evaluatie Milieuwetgeving[[106]](#footnote-106) genuanceerder dan in de toelichting wordt weergeven, ook geeft een aantal inspraakreacties over de consultatieversie en reacties uit de praktijk aanleiding tot de conclusie dat de wens om het inrichtingenbegrip niet langer te hanteren slechts wordt geuit door een selecte groep bedrijven.[[107]](#footnote-107)

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

Sinds de introductie van het begrip ‘inrichting’ op het terrein van het milieurecht is echter veel onderzoek gedaan naar en jurisprudentie ontwikkeld over het begrip ‘inrichting’. Het bevat een aantal ordenende elementen die in de loop der tijd zijn uitgekristalliseerd en in de Wm zijn gecodificeerd. Op grond van deze ordenende elementen kan thans worden vastgesteld of een bepaalde activiteit onder de milieuregels valt en hoe deze activiteit, al dan niet in samenhang met andere activiteiten, beoordeeld dient te worden. Verder biedt het begrip een duidelijk aanknopingspunt voor de normadressaat: degene die de inrichting drijft. De vraag is of met het introduceren van een ander begrip, waarin deze ordenende elementen ontbreken, de problemen met het geldende begrip worden opgelost. Ook bij het hanteren van het begrip ‘milieuactiviteit’ is het onvermijdelijk dat een zekere ordening plaatsvindt en keuzes moeten worden gemaakt over hetgeen als een samenhangend geheel moet worden gezien. Niet op voorhand is in te zien dat het begrip ‘milieuactiviteit’ wel tegemoet komt aan de wensen van bedrijven en een probleem oplost zonder een nieuw probleem te creëren. Nieuwe terminologie leidt doorgaans tot nieuwe jurisprudentie om de precieze betekenis vast te stellen.[[108]](#footnote-108)

Vervolgens merkt de Afdeling op dat het voorstel weliswaar voorziet in een verbod voor een ieder die bepaalde activiteiten wil verrichten zonder vergunning en in de mogelijkheid dat een aanvrager naar keuze voor een of meer activiteiten een vergunning kan aanvragen,[[109]](#footnote-109) maar het is de vraag in hoeverre een aanvrager zich verantwoordelijk acht voor (bepaalde gevolgen van) samenhangende activiteiten. De toelichting gaat hierop niet in.

In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat ‘het in de sfeer van de uitvoeringsregelgeving, met name vanwege EU-verplichtingen, zoals de Seveso-III richtlijn,[[110]](#footnote-110) nodig zal zijn om het begrip, of een daarmee vergelijkbaar begrip waarmee samenhang in activiteiten wordt uitgedrukt, op sommige plaatsen toch te hanteren’. De toelichting vervolgt dat het begrip in de uitvoeringsregelgeving een beperktere context zal hebben dan nu in de Wm en de Wabo het geval is.

Wanneer het jarenlang gebruikte begrip terugkeert in de uitvoeringsregelgeving, ligt het voor de hand dat zal worden uitgegaan van het begrip zoals dat nu wordt gehanteerd en zoals dat is verduidelijkt in de jurisprudentie. Wanneer een andere inhoud aan hetzelfde begrip wordt toegekend, zal dit leiden tot verwarring. Beperking van de context van het begrip ‘inrichting’ in de uitvoeringsregelingen zal in dit geval onwenselijk zijn uit het oogpunt van inzichtelijkheid, integratie, vereenvoudiging en rechtszekerheid. Dit staat op gespannen voet met de aan het voorstel ten grondslag liggende verbeterdoelstellingen. Het voorgaande geldt ook voor het gebruik van verschillende begrippen in de diverse amvb’s voor locatiegebonden bedrijfsmatige handelingen.

De mogelijkheid om een eigen, nationale invulling te geven en een andere definitie te kiezen is beperkt door de van toepassing zijnde EU-verplichtingen, als de richtlijn industriële emissies, de Seveso-III-richtlijn en de PRTR-verordening.[[111]](#footnote-111) In deze richtlijnen en verordening worden de begrippen ‘installatie’ of ‘inrichting’ gehanteerd als aangrijpingspunt van regulering van milieubelastende activiteiten. Vanwege de rechtstreekse werking van verordeningen is het van belang dat de nationale uitvoeringsregelgeving geen tegenstrijdigheden met de begripsomschrijving van de toepasselijke verordeningen bevat. Tegelijkertijd moet wordt aangesloten bij de richtlijnbegrippen, die ook onderling verschillen. Dit is een lastige opgave, nu het EU-recht zelf op dit punt niet eenduidig is.

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

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

*b. Bevoegde instantie*

Hoofdstuk 16 van het voorstel voorziet in een nieuw begrip ‘bevoegde instantie’, in navolging van de mer-richtlijn, aldus de toelichting. Het is de vraag in hoeverre het overnemen van dit EU-begrip functioneel is. De mer-richtlijn – net als veel andere richtlijnen – bepaalt dat de lidstaten een bevoegde instantie moeten aanwijzen om de taken uit te voeren die voortvloeien uit de richtlijn.[[112]](#footnote-112) Dit betreft in Nederland bestuursorganen van verschillende bestuurslagen, die doorgaans in de Nederlandse wetgeving worden aangeduid als ‘bevoegd gezag’. Het hiervoor genoemde begrip ‘bevoegde instantie’ uit de mer-richtlijn leent zich derhalve minder goed voor toepassing in het voorstel.

In de toelichting staat dat geen inhoudelijke wijziging is beoogd ten opzichte van de in de Wm gehanteerde term ‘bevoegd gezag’.[[113]](#footnote-113) Tevens vermeldt de toelichting het volgende: “Ook wordt daarmee beter tot uitdrukking gebracht dat niet alleen het bevoegd gezag voor het vaststellen van een besluit de bevoegde instantie kan zijn, maar ook de instantie die bevoegd is voor de voorbereiding van het besluit.” Aldus lijkt toch een van het begrip bevoegd gezag afwijkende inhoud te worden gegeven aan het begrip ‘bevoegde instantie’. Doordat in het voorstel - en ook in dezelfde afdeling waarin dit begrip wordt gehanteerd - eveneens het begrip ‘bevoegd gezag’ wordt gebruikt, leidt de nieuwe, niet gedefinieerde term ‘bevoegde instantie’ eerder tot verwarring dan tot vereenvoudiging.[[114]](#footnote-114)

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

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

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig in het voorstel te voorzien in een begripsbepaling en – omschrijving van het begrip ‘milieu-informatie’.

*3.2.6 Niet-sectorale EU-richtlijnen*

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

Dientengevolge ligt het naar het oordeel van de Afdeling in de rede om de essentiële onderdelen uit een aantal niet-sectorspecifieke richtlijnen op het terrein van de fysieke leefomgeving op te nemen in het voorstel. Zo bevatten de op het Verdrag van Aarhus gebaseerde richtlijnen[[115]](#footnote-115) en de richtlijnen inzake de milieubeoordeling voor plannen, programma’s en projecten[[116]](#footnote-116) voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden bij het gebruik van bevoegdheden door de overheid. Het gaat dan om bijvoorbeeld voorschriften die verplichten tot het vragen van advies aan bepaalde instanties of het horen van belanghebbenden dan wel een recht op inzage van bepaalde stukken bieden. Dergelijke wezenlijke voorschriften worden zoveel mogelijk in de wet in formele zin opgenomen.[[117]](#footnote-117)

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

3.3 Overige opmerkingen

*3.3.1 Minimumharmonisatie*

Zoals gezegd, zijn vrijwel alle EU-richtlijnen, die in het voorstel dienen te worden geïmplementeerd, gebaseerd op artikel 192 van het VWEU.[[118]](#footnote-118) De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van deze bepaling, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen treft en handhaaft.[[119]](#footnote-119) Gelet op de voor Nederland specifieke economische, geografische en ecologische omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat er goede redenen bestaan voor Nederland om verdergaande milieubeschermingsmaatregelen te nemen. Nederland maakte in het verleden gebruik van deze mogelijkheid, maar veel nationale verdergaande beschermingsmaatregelen zijn bij eerdere wetswijzigingen komen te vervallen.

In de toelichting wordt geconstateerd dat verdergaande maatregelen mogelijk zijn. Niet is aangegeven of daarvan nog sprake is in het geldende Nederlandse omgevingsrecht en of en in hoeverre deze verdergaande maatregelen zijn overgenomen in het voorstel. Deze informatie wordt gemist, nu in de toelichting het uitgangspunt is gekozen dat niets anders of meer wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is.[[120]](#footnote-120) De Afdeling merkt dit op, nu eveneens als uitgangspunt van de regering geldt dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit in het voorstel gelijk blijft aan het huidige niveau.[[121]](#footnote-121) Naar de Afdeling aanneemt is het geldende beschermingsniveau een reden om – in afwijking van het uitgangspunt niet meer te regelen dan de EU-richtlijn voorschrijft – te voorzien in een verdergaande nationale beschermingsmaatregel.

Wanneer de wetgever kiest voor verdergaande milieubeschermingsmaatregelen, vormen de algemene bepalingen van het EU-recht inzake vrij verkeer en mededinging het kader waarbinnen deze extra nationale beschermende maatregelen moeten worden vastgesteld. In die gevallen waarin de overheid ondernemingen aanmoedigt om investeringen te doen die het milieubeschermingsniveau verhogen of wanneer zij daarvoor worden gecompenseerd, is mogelijk sprake van staatssteun. De artikelen 107 en 108 van het VWEU zijn daarop van toepassing. In de toelichting wordt op dit punt slechts verwezen naar de kaderwetten subsidies, maar deze volstaan niet om te voldoen aan de EU-verplichtingen op dit punt.[[122]](#footnote-122) De Afdeling wijst hierbij op de EU-richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming alsmede op de algemene groepsvrijstellingsverordening.[[123]](#footnote-123)

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

*3.3.2 Verordeningen*

De toelichting gaat in paragraaf 2.3 en in hoofdstuk 8 slechts beperkt in op de verhouding tussen het voorstel en het EU-recht. Er wordt verwezen naar de implementatie van EU-richtlijnen, maar aan de uitvoering van relevante EU-verordeningen wordt geen aandacht besteed. Ondanks het gegeven dat EU-verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn en derhalve in beginsel niet in nationale regelgeving omgezet mogen worden, kunnen zich situaties voordoen waarin de nationale wetgever genoodzaakt is nadere regels te geven, met name voor strafbaarstelling, handhaving en de aanwijzing van uitvoeringsautoriteiten.

Aan het geldende milieurecht ligt een aanzienlijk aantal verordeningen ten grondslag. Een deel van deze verordeningen betreft onderwerpen waarop het voorstel (nog) niet ziet, zoals stoffen, producten en afvalstoffen. Deze blijven vooralsnog geregeld in de Wm. Voor andere verordeningen geldt wel dat zij een rol spelen in het voorstel. Het voorstel mag de doorwerking van deze verordeningen niet belemmeren.[[124]](#footnote-124)

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

*3.3.3 Nieuwe internationale verplichtingen*

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

*a. Dynamische verwijzing*

De Afdeling gaat er van uit dat met deze bepaling bedoeld is te verwijzen naar EU-bepalingen inclusief de toekomstige wijzigingen of aanvulling daarvan, oftewel een dynamische verwijzing. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie is tot op heden niet gebleken dat tegen dynamische verwijzing als implementatiemethode principiële bezwaren bestaan. Aandachtspunten zijn wel de EU-eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid.[[125]](#footnote-125)

Met een dynamische verwijzing is minder kenbaar wat het geldend nationaal recht is. De materiële inhoud van de EU-voorschriften is immers niet terug te vinden in de nationale regeling. Om toch aan de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid te kunnen voldoen, is de modelbepaling in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.) dan ook toegeschreven op een individuele bepaling van de EU-regelgeving en een specifieke nationale bepaling of regeling.[[126]](#footnote-126)

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

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

De Afdeling adviseert artikel 23.2 te schrappen.

*b. Voorziene wijzigingen EU-richtlijnen*

Onverminderd het voorgaande, merkt de Afdeling op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag wat moet gebeuren met richtlijnen die worden gewijzigd en moeten worden geïmplementeerd *voordat* het voorstel in werking is getreden.[[127]](#footnote-127) Vanuit het oogpunt van bestendige wetgeving verdient het de voorkeur om in de toelichting in te gaan op deze voorziene wijzigingen en aan te geven in hoeverre het voorstel reeds voldoet aan de zojuist aangeduide verplichtingen dan wel wetswijziging noodzakelijk zal zijn in afwachting van de inwerkingtreding van het voorstel.

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

*3.3.4 Transponeringstabel*

Bij elke fase van omzetting van EU-richtlijnen moet duidelijk zijn waar de verschillende onderdelen in de wetgeving worden omgezet. Daarvoor is het dienstig te werken met een transponeringstabel die bij iedere stap in het regelgevingsproces wordt aangebouwd. Aldus blijft er overzicht en kunnen onbedoelde omissies in de implementatie worden voorkomen. In de toelichting is een transponeringstabel opgenomen die niet voorziet in deze mogelijkheid, zodat niet is te voorzien in hoeverre kan worden voldaan aan de richtlijnverplichtingen.[[128]](#footnote-128)

De Afdeling adviseert de transponeringstabel aan te passen.

*3.3.5 Limitatieve aanwijzing plannen en programma’s*

Kaderstellende plannen of programma’s kunnen op basis van EU-richtlijnen plan-mer-plichtig zijn. Het kan hierbij gaan om plannen en programma’s die in verschillende bepalingen in het voorstel worden geïntroduceerd. Aangezien het aantal wettelijke figuren voor kaderstellende plannen of programma’s door de integratie van meerdere wetten in het voorstel afneemt, acht de wetgever het niet meer nodig om de plannen of programma’s waarvoor een mer-plicht geldt expliciet aan te wijzen. Doorslaggevend is of het plan voldoet aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 16.40 van het voorstel.[[129]](#footnote-129) Daarmee komen de thans geldende limitatieve lijsten van plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer te vervallen.[[130]](#footnote-130) Deze wijziging verdient geen aanbeveling, vanwege de rechtsonzekerheid die dit met zich brengt.[[131]](#footnote-131) De voorgestelde systematiek sluit weliswaar aan bij de systematiek van de richtlijn, maar betekent ten opzichte van de geldende systematiek een achteruitgang van de inzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger. In de toelichting wordt aandacht besteed aan de voorgestelde wijziging, maar niet uitputtend ingegaan op de gevolgen ervan voor de burger.

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

*3.3.6 Artikel 20.9*

Op grond van artikel 20.9 van het voorstel worden regels gesteld ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4. In de toelichting bij dit artikel worden deze verplichtingen echter niet genoemd.[[132]](#footnote-132) In de transponeringstabel wordt wel veelvuldig naar dit artikel verwezen ter implementatie van het genoemde verdrag en de richtlijn.

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

**4. Instrumenten**

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

4.1 Omgevingswaarden

*4.1.1 Karakter omgevingswaarde*

Een omgevingswaarde richt zich volgens de toelichting[[133]](#footnote-133) tot de overheid, meer precies tot het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld; voor dat bestuursorgaan is het een juridisch bindend beleidsdoel.[[134]](#footnote-134) Het betreffende bestuursorgaan is in beginsel vrij in de keuze van maatregelen en instrumenten teneinde te voldoen aan de omgevingswaarde. Nadere regelstelling is nodig voor doorwerking naar andere overheden (instructieregels) en naar burgers en bedrijven (algemene regels/concrete besluiten, bijvoorbeeld omgevingsvergunningen). De toelichting ziet de omgevingswaarde als een voor de overheid, die de omgevingswaarde heeft vastgesteld, bindend beleidsdoel. Ook wordt daarin het onderscheid toegelicht tussen omgevingswaarde en eventuele regelstelling ter uitwerking daarvan. De Afdeling adviseert deze duiding en dit onderscheid in het wetsvoorstel zelf duidelijker tot uitdrukking te brengen.

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

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

*4.1.2 Doorwerking omgevingswaarden*

Voor de werking in de praktijk is van groot belang op welke wijze de omgevingswaarden doorwerken naar besluitvorming, in het bijzonder bij de beoordeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Die doorwerking kan plaatsvinden via de toetsingskaders. Voor omgevingsvergunningen worden deze toetsingskaders ingevolge artikel 5.13, eerste lid, onder a, en artikel 5.14 bij amvb en wat de ‘decentrale’ vergunningplichten betreft bij omgevingsplan, gemeentelijke verordening, omgevingsverordening of waterschapsverordening vastgesteld. Ook instructieregels ten aanzien van de toetsingskaders voor omgevingsvergunningen en projectbesluiten[[135]](#footnote-135) kunnen de doorwerking van omgevingswaarden beïnvloeden. Zo zal door middel van instructieregels worden geregeld op welke wijze de omgevingswaarden moeten worden betrokken bij de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van het voorstel. De doorwerking zal verschillen afhankelijk van de kwalificatie van de omgevingswaarde (inspannings-, resultaats- of andere verplichting) en van de termijn waarbinnen aan die verplichting moet worden voldaan. De wijze waarop deze doorwerking gestalte krijgt, met inbegrip van eventuele mogelijkheden tot het afwijken van omgevingswaarden, is van belang voor zowel de bescherming die van die waarden uitgaat als voor de taken en bevoegdheden waarbij de omgevingswaarden betrokken moeten worden. Het is wenselijk dat hierin meer inzicht wordt gegeven. Worden bijvoorbeeld algemene criteria geformuleerd voor de wijze waarop in een toetsingskader of instructieregel vorm dient te worden gegeven aan de mogelijkheden tot afwijking van een omgevingswaarde?

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

*4.1.3 Aanvullende bevoegdheid tot vaststelling omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau*

Zowel op gemeentelijk, provinciaal als rijksniveau kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld. Indien op ‘hoger’ niveau een omgevingswaarde is vastgesteld, kan dit echter gevolgen hebben voor de mogelijkheid om op ‘lager’ niveau omgevingswaarden vast te stellen. Op grond van het voorstel kan bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau worden bepaald in hoeverre bij omgevingsplan andere of aanvullende omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.[[136]](#footnote-136) Artikel 2.9, derde lid, regelt op soortgelijke wijze de mogelijkheid om op gemeentelijk of provinciaal niveau omgevingswaarden vast te stellen indien op rijksniveau een omgevingswaarde is vastgesteld.[[137]](#footnote-137)

Onduidelijk is of het mogelijk is om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald. Volgens de toelichting ontbreekt die mogelijkheid in dat geval: tenzij bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau anders is bepaald, kunnen op lager niveau geen andere of aanvullende omgevingswaarden worden vastgesteld. Dit is, aldus de toelichting, in de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid, buiten twijfel gesteld.[[138]](#footnote-138) De Afdeling merkt op dat deze artikelleden ruimte laten voor verschillende interpretaties. Bijvoorbeeld dat, indien er bij de vaststelling van een omgevingswaarde op hoger niveau niets is bepaald over het vaststellen van aanvullende omgevingswaarden op lager niveau op andere wijze zal moeten worden beoordeeld of en in hoeverre er ruimte is voor andere of aanvullende omgevingswaarden. De toelichting biedt een aanknopingspunt voor deze interpretatie: gesteld wordt dat de bevoegdheid tot het stellen van gemeentelijke omgevingswaarden geldt voor zover op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld die blijkens hun inhoud, strekking of geschiedenis van de totstandkoming uitputtend zijn.[[139]](#footnote-139) Op dit punt is verduidelijking van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid, gewenst.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.[[140]](#footnote-140)

4.2 Programma’s

* + 1. *Begrenzing en doorwerking*

*4.2.1.1 Inleiding*

In programma’s werken gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uit. Een programma is uitvoeringsgericht, de nadruk ligt op doelbereiking binnen een beheersbare termijn voor het betrokken aspect van de fysieke leefomgeving.[[141]](#footnote-141) Het voorstel voorziet in diverse soorten programma’s: onverplichte programma’s, verplichte programma’s en programma’s met een programmatische aanpak.

*4.2.1.2 Doorwerking*

Het uitgangspunt is dat programma’s alleen het vaststellend bestuursorgaan binden. Daarop zijn enkele uitzonderingen. Voor de programma’s met een programmatische aanpak is in artikel 3.16 een uitvoeringsplicht opgenomen voor bestuursorganen die met het opnemen van de maatregelen in het programma hebben ingestemd.[[142]](#footnote-142) De instemmingseis geldt op grond van het tweede lid niet voor zover de uitvoeringsplicht volgt uit instructieregels. Voor de verplichte en de onverplichte programma’s is in het voorstel niet opgenomen welke mate van binding geldt. Artikel 3.6 geeft een mogelijkheid om bij amvb nadere regels over de binding in het kader van de uitvoering bij specifieke plannen te geven. Gelet op de plaats van deze bepaling in het voorstel, ziet zij zowel op de onverplichte als de verplichte programma’s. Uit de toelichting blijkt echter dat beoogd is de nadere binding alleen ten aanzien van de verplichte programma’s op te nemen.[[143]](#footnote-143)

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

*4.2.2 Programmatische aanpak*

Een programma met een programmatische aanpak is een programma dat een specifieke manier biedt om omgevingswaarden te bereiken. Het stuurt op het beheer van gebruiksruimte in bepaald gebied en dient bovendien als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten.[[144]](#footnote-144) Als voorbeelden van programmatische aanpak worden genoemd het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).[[145]](#footnote-145) Het gaat hier volgens de toelichting om nationale programma’s, maar ook op regionaal of lokaal niveau is een programmatische aanpak denkbaar, zolang er maar sprake is van beheerbare gebruiksruimte, uitgedrukt in een bepaalde waarde die voor een bepaald aspect de kwaliteit van de fysieke leefomgeving uitdrukt.[[146]](#footnote-146) Voorbeelden hiervan zijn programmatische aanpakken van geur, geluid en externe veiligheid.  
  
Met betrekking tot deze programma’s wordt in het voorstel voorgesteld[[147]](#footnote-147) dat kan worden aangegeven welke instructieregels van provincie en Rijk[[148]](#footnote-148) dan wel welk toetsingskader voor de omgevingsvergunning,[[149]](#footnote-149) geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven. Het programma hoeft volgens het voorstel noch een concrete eindterm te bevatten, noch kent het een begrenzing in de normen waarvan kan worden afgeweken. Weliswaar verplicht het voorstel ten aanzien van de programmatische aanpak tot het vaststellen van een periode, doelbereik en een omgevingswaarde waarop het programma betrekking heeft,[[150]](#footnote-150) maar daaraan zijn geen grenzen gesteld. Op grond van het voorstel kan bijvoorbeeld permanent worden afgeweken, terwijl thans voor het ontwikkelingsplan een afwijkingsperiode van tien jaar geldt en voor het NSL een periode van vijf jaar. Daarbij veronderstelt de Afdeling dat het programma zelf het kader voor de afwijking vaststelt.[[151]](#footnote-151) In dat geval kan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet worden gemist.[[152]](#footnote-152)

De Afdeling adviseert in het voorstel de afwijkingsmogelijkheden te begrenzen en te preciseren naar tijd.

*4.2.3 Programma bij omgevingswaarde met inspanningsverplichting?*

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

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

*4.2.4 Verplichting gemeentelijk rioleringsprogramma*

Het gemeentelijk rioleringsprogramma was op grond van de Wm[[153]](#footnote-153) verplicht en wordt op grond van het voorstel een onverplicht programma.[[154]](#footnote-154)   
In de toelichting is vermeld[[155]](#footnote-155) dat verplichtstelling wringt met de ontwerp-eis van de Omgevingswet om niet meer planverplichtingen op te nemen dan Europa vraagt. Om daarnaast ook te voldoen aan de wens in diverse consultatiereacties[[156]](#footnote-156), is ervoor gekozen om bij de invoeringswet een overgangsregeling te introduceren die de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma tot 2020 in stand laat. Daarna wordt het programma facultatief.[[157]](#footnote-157) Deze motivering overtuigt niet. Zoals ook in de toelichting staat vermeld, is dit instrument van belang omdat het gemeenten in staat stelt het beleid en de maatregelen die worden opgesteld om de taken ten aanzien van stedelijk afvalwater (volgens de richtlijn stedelijk afvalwater), afvloeiend hemelwater en voor het treffen van grondwatermaatregelen na te komen en in samenhang te beschrijven. Verder stimuleert het gemeenten het rioolstelsel op orde te houden, bevordert het de goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen en maakt het de besteding van de rioolheffing transparant.[[158]](#footnote-158) Daarbij komt het belang van de volksgezondheid in Nederland, dat met rioleringsbeheer wordt gediend. De toelichting gaat niet in op de tegenover deze belangrijke voordelen van het programma eventueel staande voordelen van het niet voorschrijven van het rioleringsprogramma als verplicht programma. De enkele omstandigheid dat EU-regelgeving niet tot rioleringsprogramma’s verplicht, volstaat daartoe niet.

De Afdeling adviseert om het gemeentelijk rioleringsprogramma verplicht te stellen.

4.3 Algemene regels

*4.3.1 Delegatie van de vaststellingsbevoegdheid van omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening*

Over decentrale regelgeving merkt de Afdeling op dat in het voorstel de delegatiebepaling voor de vaststelling van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening niet geclausuleerd is.[[159]](#footnote-159) Hierdoor wordt het mogelijk dat de volksvertegenwoordigingen van de drie decentrale overheidslagen hun wetgevende bevoegdheden volledig kunnen overdragen. De Afdeling acht deze delegatiemogelijkheid te vergaand. Het algemeen verbindende karakter van deze plannen en verordeningen, en de centrale positie die zij in het stelsel innemen, vergen een sterke democratische legitimatie van de vaststelling van deze besluiten door middel van bespreking en vaststelling door de volksvertegenwoordiging.[[160]](#footnote-160)

Het volledig kunnen overdragen van de vaststellingsbevoegdheid acht de Afdeling niet in overeenstemming met dit uitgangspunt.   
Uit het vorenstaande volgt tevens dat de ruime delegatiemogelijkheden van de met het oog op deze besluiten te nemen voorbereidingsbesluiten[[161]](#footnote-161) een nadere clausulering behoeven.

De Afdeling adviseert de delegatiebepalingen te begrenzen.

*4.3.2 Verruiming toepassingsmogelijkheden instrumenten*

Zoals eerder opgemerkt,[[162]](#footnote-162) is onvoldoende inzichtelijk wat de gevolgen zijn van de toepasbaarheid van de diverse thans in de afzonderlijke delen van het omgevingsrecht voorkomende instrumenten in delen van het omgevingsrecht waar ze nu niet worden gebruikt.

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

Wat betreft de gelijkwaardigheidsbepaling is tevens van belang dat het voorstel aan het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft om te bepalen dat toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling bij hem dient te worden gemeld dan wel dat door hem instemming moet worden gegeven. In de toelichting wordt gesteld dat aangezien de aard van de voorgeschreven maatregel bepalend is voor de vraag of een voorafgaande meldplicht of instemmende beschikking noodzakelijk is, wordt voorgesteld de decentrale overheden de vrijheid te bieden hierover te beslissen.[[163]](#footnote-163) Niet wordt toegelicht in welke situaties toetsing van de gelijkwaardigheid gemist kan worden.[[164]](#footnote-164) Daarbij is van belang dat door het ontbreken van een toetsmoment evenmin sprake is van kenbaarheid voor derden ten aanzien van de toepassing van een - volgens de uitvoerder - gelijkwaardige maatregel.

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

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

*4.3.3 Voorbereidingsbescherming*

In het voorstel is voor de werking van een voorbereidingsbesluit met het oog op het vaststellen van een omgevingsplan,[[165]](#footnote-165) omgevingsverordening,[[166]](#footnote-166) instructie of projectbesluit[[167]](#footnote-167) een termijn van maximaal twee jaar opgenomen.   
De thans in de Wro opgenomen werkingstermijn voor een voorbereidingsbesluit met het oog op een bestemmingsplan, een inpassingsplan, een provinciale verordening of algemene rijksregel, is één jaar.[[168]](#footnote-168)

De toelichting vermeldt dat naar aanleiding van de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit is verlengd tot twee jaar. Hiermee ontstaat een ruimere termijn voor de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan in omstandigheden waarbij bijvoorbeeld een milieueffectrapport moet worden opgesteld.[[169]](#footnote-169)  
De Afdeling acht evenwel onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de thans in de Wro gehanteerde termijn van een voorbereidingsbesluit van één jaar daarvoor ontoereikend is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de toelichting tevens staat vermeld dat gelet op de voorgeschreven voorbereidingsprocedure van het omgevingsplan een wijziging van een omgevingsplan circa zes maanden in beslag neemt.[[170]](#footnote-170) Daarbij is van belang dat binnen deze periode de bestaande situatie ‘bevroren’ wordt, zodat gedurende die periode diverse ontwikkelingen stil kunnen komen te liggen. Dit sluit niet aan bij het voor het voorstel gestelde verbeterdoel van het versnellen van besluitvorming over projecten.  
Verder ziet de in de toelichting opgenomen passage alleen op de voorbereidingsbescherming bij het omgevingsplan. Daarmee ontbreekt de motivering voor het opnemen van deze termijn bij de omgevingsverordening, de instructie en het projectbesluit.

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

*4.3.4 Locatieontwikkelingsregels*

*4.3.4.1 Inleiding*

In het omgevingsplan worden locatieontwikkelingsregels opgenomen. Volgens de begripsbepaling zijn locatieontwikkelingsregels: regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten.[[171]](#footnote-171)

Volgens de toelichting behoren tot locatieontwikkelingsregels naast regels waarmee functies aan locaties worden toebedeeld, ook de regels die met het oog op de functie zijn gesteld en die ‘locatiespecifiek’ zijn. Locatiespecifiek zijn regels die alleen voor bepaalde locaties gelden en niet voor het gehele beheergebied van het bestuursorgaan, met uitzondering van decentraal gestelde bouwregels (bijvoorbeeld goothoogte, dakhelling of oppervlakte van een woning).[[172]](#footnote-172)

*4.3.4.2 Afbakening*Op grond van de definitie en de toelichting wordt niet duidelijk wat precies onder locatieontwikkelingsregels (hierna: LOR’s) dient te worden verstaan. Een duidelijke afbakening van het begrip LOR’s is vereist omdat het stellen ervan de belangrijkste regelgevende bevoegdheid van de decentrale overheden betreft. Daarnaast kan ingevolge het voorstel van LOR’s met een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit worden afgeweken. Verder is van belang dat in het kader van het omgevingsplan alleen tegen de LOR’s beroep kan worden ingesteld.[[173]](#footnote-173)

*a. Verruiming vergunningsmogelijkheden bij aanduiding als locatieontwikkelingsregel*

De locatieontwikkelingsregels zien of kunnen zien op meer onderwerpen dan thans geregeld worden in het bestemmingsplan. Te denken valt aan de aanwijzing als monument, beschermd stads- en dorpsgezicht, ligplaatsen, beeldbepalende bomen,[[174]](#footnote-174) de daarbij behorende vergunningenstelsels als sloop- en wijzigingsvergunning, dan wel kapvergunning. Voor zover in een omgevingsplan voor deze ‘extra’ onderwerpen LOR’s zijn opgenomen kan voor een activiteit die in strijd met deze regels van het omgevingsplan is, een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit worden verleend. De mogelijkheden om activiteiten te vergunnen worden hierdoor voor deze categorie LOR’s verruimd. In de toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen (wenselijkheid of onwenselijkheid) van deze verruimde mogelijkheden.

Verder is het onderscheid tussen LOR’s en andere regels in het omgevingsplan niet in alle gevallen duidelijk. Of een regel in de ene of de andere categorie valt, is afhankelijk van de gekozen systematiek van regulering in een omgevingsplan. De keuze voor een systematiek bepaalt vervolgens of de regel voor beroep vatbaar is en met welke mate van flexibiliteit de regel kan worden toegepast.[[175]](#footnote-175) Is beoogd deze keuzevrijheid aan de gemeenteraad over te laten?

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

*b. Geboden en verboden als locatieontwikkelingsregels?*

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

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

*c. Beleidsregels*

Het voorstel biedt de mogelijkheid dat in het omgevingsplan wordt bepaald dat de uitleg van daarbij aangegeven regels afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.[[176]](#footnote-176) Als de regels gaan over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning.[[177]](#footnote-177)

Op een aantal plaatsen worden welstandsregels aangemerkt als locatieontwikkelingsregels waarvan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. Vanuit de systematiek van het voorstel en gelet op de Awb, lijkt het aannemelijk dat met “welstandsregels” in dit verband worden bedoeld de aanwijzing van welstandbeoordelingplichtige gebieden en de algemene abstracte regel dat vergunningplichtige bouwwerken aan redelijke eisen van welstand moeten voldoen. Daarbij kan de vraag worden gesteld of bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit de aanwijzing van een perceel of gebouw als welstandsplichtig terzijde kan worden geschoven.

De toelichting noemt voorbeelden van concrete welstandsregels in het kader van locatieontwikkelingsregels waarvan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.[[178]](#footnote-178) Dergelijke concrete welstandsregels kunnen op zichzelf beschouwd inderdaad worden aangemerkt als locatieontwikkelingsregels, in ieder geval omdat het regels over bouwactiviteiten betreft. De welstandsregels maken echter geen deel uit van de omgevingsplanregels, maar hebben de status van beleidsregel. Aan beleidsregels is de zogeheten inherente afwijkingsbevoegdheid verbonden. Onduidelijk is, welke afwijkingsmogelijkheid van toepassing is op de bedoelde concrete welstandsregels: de omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteiten of de inherente afwijkingsbevoegdheid die is verbonden aan beleidsregels. Deze onduidelijkheid bestaat eveneens ten aanzien van andere beleidsregels die op grond van artikel 4.14, derde lid, van het voorstel worden vastgesteld.

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

*4.3.4.3 Locatieontwikkelingsregels van de provincie*

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

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

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

*4.3.5 Globaliteit omgevingsplan*

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

Verder wordt verondersteld dat met het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in een omgevingsplan de onderzoekslasten kunnen worden verschoven naar het moment van uitvoering van het plan.[[179]](#footnote-179)

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

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

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

*4.3.6 Actualiseringsplicht omgevingsplan*

Aangezien onder de WRO vaak niet werd voldaan aan de actualiseringsplicht is in de Wro aan het niet nakomen daarvan een sanctie verbonden: er mogen geen leges meer worden geheven.   
In het voorstel is de actualiseringsplicht geschrapt met het oog op lastenvermindering voor gemeenten door de afname van de onderzoekslasten. Het zonder meer laten vervallen van de actualiseringsverplichting strookt echter niet met het streven dat het omgevingsplan het centrale document is waarin belanghebbenden op eenvoudige wijze alle relevante regels die er voor een locatie gelden kunnen terugvinden. Ook wordt daarmee de functie van het omgevingsplan als het centrale planningsdocument waarin de ruimtelijke visie van de gemeente is neergelegd, beperkt. Daarnaast ontstaat voor burgers en bedrijven, van wie bijvoorbeeld woningen of bedrijfspanden moeten verdwijnen, grote rechtsonzekerheid als niet begrensd wordt binnen welke (plan)periode het omgevingsplan moet zijn uitgevoerd. Volgens de toelichting zullen onderzoekslasten verminderen doordat de uitvoerbaarheid van nieuwe functies niet hoeft te worden onderzocht in het licht van de vraag of de nieuwe functie binnen tien jaar zal worden verwezenlijkt.[[180]](#footnote-180) Tegelijkertijd wijst de toelichting erop dat wel zal worden geregeld dat in het geval een nieuwe functie leidt tot het wegbestemmen van een feitelijk aanwezige functie, aannemelijk moet worden gemaakt dat de nieuwe functie binnen tien jaar zal worden verwezenlijkt. Daarnaast zal het aantal verzoeken om vergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten en wijzigen van het bestemmingsplan toenemen. De veronderstelde vermindering van onderzoekslasten lijkt dan ook niet waargemaakt te kunnen worden.

De VNG erkent het belang voor gemeenten, burgers en bedrijven om een actueel ruimtelijk beeld te hebben, en doet de suggestie om de actualiseringstermijn flexibeler te maken[[181]](#footnote-181). Ook de G4 acht een basistermijn voor een generieke actualisering van de ruimtelijke regels wenselijk. Daarbij wordt de suggestie gedaan om een mogelijkheid op te nemen om de termijn te verlengen.

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

*4.3.7 Procedurele waarborgen*

De stroomlijning van procedures in het voorstel lijkt met zich te brengen dat een aantal van de huidige voor bestemmingsplannen geldende bepalingen[[182]](#footnote-182) niet terugkeren. De toelichting vermeldt dat op grond van het voorstel op de voorbereiding van het omgevingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Daarmee wordt volgens de toelichting de lijn gecontinueerd zoals in artikel 3.8 van de Wro is voorgeschreven voor de voorbereiding van een bestemmingsplan.[[183]](#footnote-183) Aldus wordt echter voorbij gegaan aan de in artikel 3.8 van de Wro opgenomen specifieke waarborgen in de voorbereidingsprocedure van een bestemmingsplan. Daarmee zouden op diverse punten waarborgen teloor kunnen gaan, die in de praktijk van groot belang zijn. Het gaat dan om publicatie in de Staatscourant van het ontwerp en het vastgestelde omgevingsplan,[[184]](#footnote-184) kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp en het vastgestelde omgevingsplan aan gedeputeerde staten en het Rijk[[185]](#footnote-185) en de regeling van het moment waarop het omgevingsplan bekendgemaakt mag worden en daarvan mededeling kan worden gedaan.[[186]](#footnote-186)

De Afdeling adviseert deze waarborgen op te nemen.

4.4 Omgevingsvergunning

*4.4.1 Van rechtswege omzetting aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteit*

Een aanvraag voor een bouwactiviteit kan in strijd zijn met de locatieontwikkelingsregels van een omgevingsplan.[[187]](#footnote-187) Het voornemen om te bouwen betreft dan tevens een locatieontwikkelingsactiviteit.[[188]](#footnote-188) Het voorstel bepaalt dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die in strijd is met de locatieontwikkelingsregels, mede moet worden aangemerkt als een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.[[189]](#footnote-189) Het bevoegd gezag is dan gehouden te bezien of het medewerking kan verlenen aan een activiteit die buiten de mogelijkheden van de locatieontwikkelingsregels valt. Deze verplichting geldt niet wanneer voor de locatieontwikkelingsactiviteit eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend.

Op grond van de Wabo geldt een vergelijkbare verplichting.[[190]](#footnote-190) Het voorstel continueert dat onderdeel van het bestaande regime. De Afdeling onderschrijft de keuze voor deze voortzetting uit een oogpunt van beperking van administratieve lasten voor de burger.[[191]](#footnote-191)

Er is echter een belangrijk verschil tussen de verplichting ingevolge de Wabo en de verplichting op grond van het voorstel. De verplichting van de Wabo is beperkt tot de vraag of het bevoegd gezag *planologische* *medewerking* wil verlenen aan het initiatief van de aanvrager.   
Het voorstel verbreedt de verplichting van het bevoegd gezag te bezien of de strijdigheid met locatieontwikkelingsregels kan worden weggenomen. Daaronder vallen planologische bouw- en gebruiksregels, maar ook welstandsregels, eventuele sloop- en kapregels, aanlegregels, archeologische regels, exploitatieregels, monumentenregels, en regels voor bepaalde gebieden.[[192]](#footnote-192) Een dergelijke verruiming heeft gevolgen voor de aanvrager én voor het bevoegd gezag.

Een aanvraag die in strijd is met een of meer van de genoemde regels, wordt van rechtswege een aanvraag om een locatieontwikkelingsactiviteit. Zo’n aanvraag moet aan de relevante indieningsvereisten voldoen, die bijvoorbeeld onderzoeksrapporten betreffen. Niet elke aanvrager zal zich daarvan bewust zijn bij de indiening van de aanvraag. Discussies over de strekking van het bouwplan waarop de aanvraag betrekking heeft, liggen voor de hand.   
Van het bevoegd gezag verlangt het voorstel dat het binnen betrekkelijk korte tijd, in beginsel acht weken, een standpunt inneemt over de mogelijke medewerking om *alle strijdigheden* met het omgevingsplan op te heffen.

Na de verlening van de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit is de activiteit vrijgesteld van de locatieontwikkelingsregels waarmee zij in strijd was. Dit geldt ook voor situaties waarin het bevoegd gezag niet alle strijdigheden heeft onderkend. Aan de hand van de kapregels kan dit worden geïllustreerd. Wanneer het bevoegd gezag niet heeft onderkend dat een activiteit in strijd is met de kapregels die deel uitmaken van de locatieontwikkelingsregels, heeft het niet kunnen afwegen of, en zo ja, onder welke voorwaarden de kap van bomen toelaatbaar is. Op basis van de verleende omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit kunnen de bomen zonder meer worden gekapt. Onduidelijk is of deze consequentie is onderkend bij de voorbereiding van het voorstel. Bedacht moet worden dat een locatieontwikkelingsactiviteit verstrekkende gevolgen kan hebben voor derden en de fysieke leefomgeving en dat alle betrokkenen belang hebben bij een uitdrukkelijke beoordeling van de relevante strijdigheden door het bevoegd gezag.[[193]](#footnote-193)

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

*4.4.2 Toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten*

Uit artikel 5.13, eerste lid, onder a, volgt dat voor vergunningaanvragen voor locatieontwikkelingsactiviteiten een toetsingskader wordt vastgesteld. Alle activiteiten die in strijd zijn met locatieontwikkelingsregels, vallen onder de desbetreffende vergunningplicht. Het daarvoor vast te stellen toetsingskader moet daarom betrekking hebben op al die activiteiten. Indien ervoor gekozen wordt een abstract toetsingscriterium op te nemen met het begrip “de fysieke leefomgeving” kan dat ertoe leiden dat kwetsbare of individuele belangen minder bescherming zullen genieten. Die belangen zijn dan immers onderdeel van een integrale afweging die slechts terughoudend getoetst kan worden.[[194]](#footnote-194) Gelet hierop, is het gewenst dat aan de hand van voorbeelden in de toelichting wordt verduidelijkt hoe deze belangen binnen een locatieontwikkelingsactiviteit zullen worden afgewogen.

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

*4.4.3 Voorbereidingsprocedure*

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

De keuze voor de reguliere voorbereidingsprocedure brengt mee dat het bevoegd gezag niet gehouden is om derden in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken. Het is genoegzaam bekend, dat een benadering waarbij derden niet tijdig worden betrokken, een conflictopwekkend dan wel –versterkend effect kan hebben. Juist in de omgevingsrechtelijke praktijk procederen (derden)belanghebbenden vaak, omdat zij zich niet bij de voorbereiding van besluiten niet gehoord voelen.

Blijkens de toelichting is dit onderkend bij de voorbereiding van het voorstel, want daarin wordt gesteld dat de weigering van de aanvrager om mee te werken aan een inspraakmoment voorafgaand of tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure, grotere druk kan leggen op de bezwaarschriftfase.[[195]](#footnote-195) De Afdeling kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de huidige uitvoeringspraktijk zelden gebruik maakt van de mogelijkheid om gelegenheid tot inspraak te bieden in de gevallen waarin dat niet wettelijk voorgeschreven is.  
  
Volgens de toelichting zou een weigering van een aanvrager om mee te werken aan een ingepast inspraakmoment het bevoegd gezag aanleiding kunnen geven om te oordelen dat niet in voldoende mate tot een afgewogen besluit kan worden gekomen over de aanvaardbaarheid van de activiteit. Dat zou kunnen leiden tot een weigering van de aanvraag.[[196]](#footnote-196) Een dergelijke weigering behoeft een uitdrukkelijke wettelijke grondslag, waarin de Awb noch enige andere wet voorziet.[[197]](#footnote-197)

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

*4.4.4 Positieve beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen*

Voor omgevingsvergunningen die met de reguliere voorbereidingsprocedure worden voorbereid, bepaalt het voorstel dat de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven, indien niet tijdig op de aanvraag om een omgevingsvergunning is beslist.[[198]](#footnote-198) Hiermee zet het voorstel de met de Wabo ingezette koers voort.

De Afdeling heeft bij eerdere gelegenheden opmerkingen gemaakt over de rechtsfiguur van de begunstigende beschikking van rechtswege.[[199]](#footnote-199) In het hiernavolgende gaat de Afdeling eerst in op de keuze voor de verlening van rechtswege, daarna op de bezwaren die daaraan kleven.

*a. Keuze voor verlening van rechtswege*

Voor een acceptabele werking van het mechanisme van fictieve beslissingen bij fatale termijnen in ons rechtsstelsel achtte de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen[[200]](#footnote-200) (Taskforce) noodzakelijk dat:

* de automatische vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen kan hebben;
* de ondernemer redelijkerwijs moet weten wat zijn rechten en plichten zijn, hetgeen doorgaans het geval is als de (fictieve) vergunning een "standaardvergunning" is;
* het belang van derden niet ernstig in het gedrang kan komen.[[201]](#footnote-201)

Het kabinet heeft zich blijkens zijn standpunt naar aanleiding van het rapport bij deze criteria aangesloten.[[202]](#footnote-202)

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de drie genoemde criteria.[[203]](#footnote-203) Dit klemt, omdat voorshands niet duidelijk is of het voorstel aan deze criteria voldoet. In dit verband is van belang dat met de verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure over vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht de figuur van de vergunning van rechtswege een zeer ruim toepassingsbereik krijgt.

*b. Bezwaren*

De Afdeling heeft eerder gesteld dat de begunstigende beschikking van rechtswege niet voldoet aan de procedurele en inhoudelijke eisen die gelden voor besluiten.[[204]](#footnote-204) Deze figuur is daarmee hooguit geschikt voor specifieke gevallen die door de bijzondere wetgever worden aangewezen, waarbij zorgvuldig kan worden nagegaan dat geen van de genoemde bezwaren zich voordoet en het ook overigens verantwoord is.[[205]](#footnote-205)

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

Ervaring met de omgevingsvergunning van rechtswege onder de gelding van de Wabo leert dat deze rechtsfiguur niet zonder problemen is.[[206]](#footnote-206) In de praktijk bestaat bij veel bestuursorganen onduidelijkheid over het ontstaan van een dergelijke vergunning en het verstrijken van de beslistermijn, en wordt de toepasselijke procedure bij meervoudige activiteiten niet onderkend. De verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure naar vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht maakt dat de bedoelde onduidelijkheden ook kunnen rijzen over het bestaan en de werking van een omgevingsvergunning die grote gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving.  
Onduidelijk is wie van de betrokken partijen, aanvrager, bevoegd gezag en derde-belanghebbende, in de praktijk baat hebben bij deze rechtsfiguur. Een aanvrager wenst immers zekerheid over de uitkomst van de procedure, bij voorkeur in de vorm van een uitdrukkelijke en onherroepelijke toestemming, mede met het oog op het verkrijgen van financiering voor zijn initiatief. Mede met het oog op de bescherming van de belangen waarvoor een vergunningvereiste is ingesteld, wil het bevoegd gezag inhoudelijk kunnen beslissen op de aanvraag, met inbegrip van het stellen van voorschriften. Een derde-belanghebbende, ten slotte, heeft behoefte aan duidelijkheid zowel over de inhoud als over de mogelijkheden tot het aanwenden van rechtsmiddelen.

*c. Conclusie*

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

*4.4.5 Samenloop omgevingsvergunning met vergunning Natura 2000-activiteiten*

Evenals het voorstel Wet natuurbescherming gaat het voorstel uit van verplichte aansluiting van vergunning voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten op de omgevingsvergunning wanneer die activiteiten samengaan met activiteiten waarvoor op grond van de Omgevingswet eveneens een vergunningplicht geldt.[[207]](#footnote-207)   
De Afdeling merkt op dat uit het voorstel noch de toelichting blijkt welk bestuursorgaan bevoegd zal zijn om op de aanvraag te beslissen en of een ander bestuursorgaan bevoegd wordt om daarover te adviseren en een instemmingsrecht krijgt. Ook is onduidelijk met welke procedure de beslissing zal worden voorbereid. De reguliere voorbereidingsprocedure komt daarvoor niet in aanmerking, omdat deze kan uitmonden in een vergunning van rechtswege, hetgeen niet verenigbaar is met de EU-achtergrond van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Zo bepaalt artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat onder omstandigheden pas toestemming kan worden verleend voor projecten indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat zij de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet zullen aantasten.

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

4.5 Projectbesluit

*4.5.1 Rechtskarakter van het projectbesluit*

Het voorstel voorziet in een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen om veelal complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang toe te staan: het projectbesluit.[[208]](#footnote-208) Hoewel het instrument dezelfde naam draagt als het projectbesluit dat in de Wro was opgenomen, gaat het in het voorstel om een wezenlijk ander besluit. Waar het projectbesluit krachtens de Wro een vrijstelling van het geldende bestemmingsplan behelsde[[209]](#footnote-209), komt het voorgestelde projectbesluit in de plaats van het inpassingsplan uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet en de coördinatieregelingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.[[210]](#footnote-210)

Kort weergegeven strekt het tracébesluit ertoe een planologische grondslag te bieden voor een concreet project. Na de uitvoering van het project is het tracébesluit in juridisch opzicht uitgewerkt. Het inpassingsplan daarentegen heeft dezelfde strekking en reikwijdte als een bestemmingsplan en leent zich daarom voor herhaalde toepassing bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. De juridische werking van een inpassingsplan duurt voort zolang voor het plangebied geen nieuw juridisch-planologisch regime in werking treedt.

Gelet op de verschillen tussen de huidige rechtsfiguren van het tracébesluit en het inpassingsplan, roept het gegeven dat het projectbesluit nieuwe stijl beide vervangt de vraag op wat het rechtskarakter is van dat projectbesluit. Kan het projectbesluit tegelijkertijd een vergunning en plan zijn? In dat laatste geval is het voor herhaalde toepassing mogelijk bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. Is het mogelijk om voorschriften of regels te verbinden aan een projectbesluit? Het voorstel noch de toelichting daarop verduidelijken dit rechtskarakter. Duidelijk is slechts dat een projectbesluit niet noopt tot een afzonderlijke herziening van het omgevingsplan.[[211]](#footnote-211)

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

*4.5.2 Reikwijdte wijziging omgevingsplan bij projectbesluit*

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

Met het oog op de rechtszekerheid geeft de Afdeling in overweging te bepalen dat het omgevingsplan wordt herzien na het onherroepelijk worden van een projectbesluit[[212]](#footnote-212), of er anderszins in te voorzien dat kenbaar is dat een projectbesluit geldt voor een bepaald gebied.[[213]](#footnote-213)

*4.5.3 Artikel 5.34 (toetsingskaders)*

*a. Buiten toepassing laten decentrale regelgeving en programma’s*

Wanneer de uitvoering van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd door regelgeving of een programma op gemeentelijk of provinciaal niveau, kan die regelgeving of dat programma buiten toepassing worden gelaten bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van dat projectbesluit.  
Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid van overheden en burgers alsook aan de effectiviteit van de regelgeving of het programma.

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

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

*b. Toepassing systematiek van programmatische aanpak*

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

Onduidelijk is wat de toelichting bedoelt met de toepassing van de systematiek van de programmatische aanpak. Is beoogd mogelijk te maken dat het projectbesluit mede als een programma met een programmatische aanpak zal functioneren? De voorgestelde bepaling zelf biedt geen duidelijkheid, aangezien zij niet verwijst naar de regeling van de programmatische aanpak in het voorstel.[[214]](#footnote-214)

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

4.6 Grondbeleid

*4.6.1 Integratie van beleid*

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

Andere grondbeleidsinstrumenten, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan onteigening en de vestiging van voorkeursrechten, zijn vooralsnog niet geïntegreerd in het voorstel.[[215]](#footnote-215) Volgens de toelichting zullen deze instrumenten via een afzonderlijk wetsvoorstel in de Omgevingswet worden ondergebracht.[[216]](#footnote-216)

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

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

*4.6.2 Grondexploitatie*

*4.6.2.1 Doorschuiven grondexploitatie*

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid van het doorschuiven van het vaststellen van bepalingen over grondexploitatie van het moment van vaststelling van het omgevingsplan naar het moment van de vaststelling van de omgevingsvergunning.[[217]](#footnote-217) Deze mogelijkheid strekt ertoe regels voor gebiedsontwikkeling verder te flexibiliseren en neemt een belemmering voor uitnodigingsplanologie weg.[[218]](#footnote-218)

De toelichting geeft weinig inzicht in de in de praktijk te verwachten effecten van het doorschuiven van exploitatiebepalingen, en de daarmee samenhangende wijze van ruimtelijke planning.[[219]](#footnote-219) Door de koppeling daarvan aan een specifieke omgevingsvergunning in plaats van een plangebied wordt minder duidelijk en inzichtelijk welke kosten voor werken buiten het perceel aan het betreffende perceel kunnen worden toegerekend. Daarmee bestaat een gerede kans dat minder kosten kunnen worden verhaald. Om toch perceel overstijgende kosten te kunnen toedelen moet dit inzichtelijk worden gemaakt, waarvoor dan ten minste een meer gebiedsgerichte exploitatieopzet moet worden opgesteld. Daarmee lijken onderzoekslasten niet zozeer verlaagd als wel verschoven te worden.

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

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

Het voorstel bepaalt dat indien sprake is van een tekort in de exploitatie waarvoor geen financiële dekking is, het bevoegd gezag kan afzien van het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning.[[220]](#footnote-220) De ratio hiervan is dat wanneer deze wel zouden moeten worden vastgesteld, het tekort voor rekening van de gemeente komt. De reikwijdte en de gevolgen van de toepassing van deze mogelijkheid zijn echter nog niet duidelijk. Deze mogelijkheid lijkt - naast een verzoek om het wijzigen van een omgevingsplan - te zien op de aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij een voorwaardelijke functie is opgenomen. Het betreft dan een functie die is toegekend onder de voorwaarde dat bij vergunningverlening voldoende financiële dekking bestaat. Echter, niet wordt uitgesloten dat deze bepaling ook bij een onvoorwaardelijke functie kan worden toegepast. De aanvrager van de omgevingsvergunning kan dan vanuit het omgevingsplan niet voorzien dat de vergunning met toepassing van artikel 12.1, zesde lid, alsnog zou kunnen worden geweigerd. Een dergelijke verstrekkende invulling van de bepaling zou evenwel op gespannen voet met de rechtszekerheid staan.

Verder wordt de positie van gemeenten in dezen sterker, omdat er geen vergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend indien geen exploitatieregels of -voorschriften worden vastgesteld.[[221]](#footnote-221) Dit legt een grotere druk op de partij die wil ontwikkelen om, indien de grondexploitatie volgens de gemeente een tekort vertoont, dit op een andere wijze op te lossen. Niet is duidelijk op basis van welke gegevens wordt berekend of sprake is van een tekort en wat onder financiële dekking kan worden verstaan. Kan daartoe de interne gemeentelijke grondexploitatie fungeren en met welke gegevens? Moet er een exploitatieopzet volgens de bepalingen van het voorstel zijn? Nu sprake is van een bevoegdheid, verdient het aanbeveling nader toe te lichten wanneer sprake is van een tekort, op welke mogelijke wijze dit gedekt zou kunnen worden en een indicatie te geven van de gevallen waarin van het bevoegd gezag verwacht wordt dat het deze (facultatieve) bepaling toepast.

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

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

*4.6.3 Gedoogplichten (uitbreiding ontvangstplicht maaisel en specie)*

Het voorstel voorziet in een regeling voor gedoogplichten van rechtswege voor het waterbeheer. Hiertoe behoort de plicht voor rechthebbenden van gronden, gelegen aan of in een oppervlaktewaterlichaam, om maaisel en specie dat in het kader van regulier onderhoud wordt verwijderd op die gronden te ontvangen.[[222]](#footnote-222) Op grond van de huidige wetgeving geldt deze gedoogplicht reeds voor rechthebbenden.[[223]](#footnote-223) Het voorstel vult de bestaande gedoogplicht aan met een nieuw element. Dit betreft de uitbreiding van de reikwijdte tot gronden van rechthebbenden die niet aan of in een oppervlaktewater liggen, maar daarvan gescheiden zijn door een droog waterstaatswerk of door een grondstrook te gering van breedte om het maaisel of de specie te ontvangen.[[224]](#footnote-224)

De zogenoemde ontvangstplicht vormt een inbreuk op de rechten van de rechthebbenden van gronden. Een uitbreiding van het toepassingsbereik van een dergelijke inbreuk behoeft een toereikende motivering, waarin de toelichting niet voorziet.[[225]](#footnote-225)

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

**5. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen**

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

5.1 Subsidiariteitsbeginsel

In artikel 2.3 heeft de regering een voor het omgevingsrecht geldend subsidiariteitsbeginsel opgenomen. Dit beginsel dient door de provincie respectievelijk het Rijk in acht te worden genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van deze wet. In beide leden is in de aanhef de toepassing van dit beginsel gelimiteerd tot die gevallen waarin dit ‘bij de regeling van de taak of bevoegdheid’ is bepaald.[[226]](#footnote-226)

De Afdeling maakt daarover opmerkingen van inhoudelijke en wetstechnische aard.

*5.1.1 Begrippen gemeente- en regio-overstijgend*

Met de begrippen gemeenteoverstijgend en regio-overstijgend wordt volgens de toelichting geen wijziging beoogd ten opzichte van de oudere begrippen 'provinciaal belang' respectievelijk 'nationaal belang'.[[227]](#footnote-227) Indien geen wijziging is beoogd ten opzichte van bestaande begrippen, mist de Afdeling in de toelichting een onderbouwing van de noodzaak van nieuwe begrippen. De gewenste onderbouwing kan naar het oordeel van de Afdeling niet liggen in de noodzaak van harmonisatie van begrippen, omdat in de belangrijkste wetten die op zullen gaan in de Omgevingswet het begrip ‘provinciaal belang’ of ‘nationaal belang’ reeds consequent wordt gehanteerd.[[228]](#footnote-228) De jurisprudentie van de bestuursrechter over de uitleg van het begrip ‘provinciaal belang’ begint zich juist te vormen.[[229]](#footnote-229)

Voorts plaatst de Afdeling vraagtekens bij de neutraliteit van de omzetting. Volgens de toelichting dient onder gemeenteoverstijgend te worden verstaan: gemeente-overstijgend, bovenlokaal en regionaal. Met regio-overstijgend wordt bedoeld: boven-regionaal (provinciaal) en nationaal.[[230]](#footnote-230)

Hoewel de opsomming in de toelichting bedoeld is om de begrippen te verduidelijken, laten ze ruimte voor uiteenlopende interpretatie. Als regio-overstijgend betekent dat zodra ergens een regio is gevormd, bijvoorbeeld op basis van de Wgr[[231]](#footnote-231), een provincie alleen nog bovenregionale belangen mag behartigen, is er sprake van een inperking van bevoegdheden van de provincie ten opzichte van het begrip provinciaal belang. Anderszins kan zodra besluitvorming op een bepaald beleidsterrein de grenzen van één gemeente overstijgt, en van bovenlokaal belang is, een provincie dat belang behartigen. In dat geval lijkt er sprake van een uitbreiding van de bevoegdheden van de provincie ten opzichte van het begrip provinciaal belang, omdat een aangelegenheid niet alle gemeenten in een provincie hoeft aan te gaan.

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

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

*5.1.2 Alternatieve opsomming onderdelen a en b*

In beide leden van artikel 2.3 worden de onderdelen a en b aan elkaar verbonden door het woordje ‘of’, waardoor sprake is van een ‘alternatieve’ opsomming.[[232]](#footnote-232) Het gevolg van de alternatieve opsomming is dat, indien voldaan wordt aan één van de twee onderdelen, de provincie of het Rijk reeds bevoegd is een taak of bevoegdheid uit te oefenen. De Afdeling merkt op dat indien een provincie een taak of bevoegdheid uitoefent uitsluitend op basis van artikel 2.3, eerste lid, onder a, wegens een gemeenteoverstijgend belang, daardoor nog niet voldaan wordt aan het wettelijke decentralisatiebeginsel in artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel worden aangelegenheden slechts tot rijks- of provinciaal beleid gerekend, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Dit artikel is destijds bij amendement ingevoegd om te benadrukken dat de wetgever nadrukkelijk dient te motiveren waarom bepaalde taken niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend.[[233]](#footnote-233) Dezelfde bescherming van de taakuitoefening komt provincies toe op grond van artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet.

Door de voorgestelde alternatieve opsomming wordt voorbij gegaan aan de verzwaarde motiveringsplicht uit artikel 117 van de Gemeentewet. De provincie hoeft alleen het bestaan van een gemeenteoverstijgend belang te bewijzen en niet dat een gemeente datzelfde belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze kan behartigen. De provincie kan daardoor eenvoudig voorbij gaan aan een eerdere toedeling van taken en bevoegdheden aan een gemeente door de formele wetgever.

De Afdeling adviseert de alternatieve opsomming in artikel 2.3, eerste en tweede lid, te vervangen door een cumulatieve opsomming.[[234]](#footnote-234)

*5.1.3 Toepassingsbereik subsidiariteitsbeginsel*

Het voorgestelde subsidiariteitsbeginsel dient door de provincie en het Rijk in acht te worden genomen indien dit uitdrukkelijk bij de toekenning van een bevoegdheid is bepaald. In diverse artikelen in de Omgevingswet is de inachtneming van het beginsel voorgeschreven.[[235]](#footnote-235) Die inachtneming is niet voorgeschreven bij de bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsvisies en programma's, omdat volgens de toelichting een omgevingsvisie of een programma (in beginsel)[[236]](#footnote-236) alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt. Aan het vaststellen van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving in zo’n omgevingsvisie of programma worden derhalve geen op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerde beperkingen gesteld.

De Afdeling merkt op dat doelstellingen die in beleidsdocumenten kenbaar zijn gemaakt in de jurisprudentie van de bestuursrechter van belang worden geacht voor de beoordeling of sprake was van een provinciaal belang.[[237]](#footnote-237) De Afdeling acht niet ondenkbaar dat door de bestuursrechter het provinciaal belang (mede) wordt ontleend aan in een omgevingsvisie opgenomen doelstellingen.

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

5.2 Instructiebesluit

Hieronder wordt ingegaan op de verhouding van de bevoegdheid tot het geven van een instructie door Rijk[[238]](#footnote-238) en provincie,[[239]](#footnote-239) en het stelsel van het generieke toezicht, zoals dit recentelijk is gerevitaliseerd. Die revitalisering is gebaseerd op het rapport van de commissie Oosting uit 2008. De commissie stelde als hoofdregel dat (verticale) sturing zoveel mogelijk vooraf plaats dient te vinden, door het stellen van algemene regels (waaronder ook een provinciale verordening valt). Het toezicht dat achteraf plaatsvindt zou zoveel mogelijk moeten worden uitgevoerd met de instrumenten van het generiek interbestuurlijke toezicht. In het omgevingsrecht zou dan ook de reactieve aanwijzingsbevoegdheid moeten verdwijnen.[[240]](#footnote-240) In het kabinetsstandpunt wordt het rapport van de commissie-Oosting onderschreven en werd in de bijlage vermeld, dat de suggestie over de aanwijzingsbevoegdheid beoordeeld zou worden in het kader van de evaluatie van de (nieuwe) Wro.[[241]](#footnote-241) De toelichting komt niet terug op deze toezegging.

*5.2.1 Toezicht provincie*

Ingeval van niet-naleving van (provinciale) instructieregels zal volgens de toelichting in beginsel gebruik moeten worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezicht (op basis van de Gemeentewet en de Waterschapswet).[[242]](#footnote-242) Het generieke toezicht wordt evenwel door de provincies voor de behartiging van de provinciale belangen onvoldoende geacht, omdat zij bij een voordracht voor schorsing en vernietiging (te) afhankelijk zijn van de eigenstandige belangenafweging door de Kroon. Daarom krijgen zij naast de interventiemogelijkheid ten aanzien van omgevingsplannen en de bevoegdheid tot advies met instemming ten aanzien van omgevingsvergunningen, de bevoegdheid tot het geven van een instructie.

Op grond van artikel 2.25, eerste lid, kunnen gedeputeerde staten aan het gemeentebestuur of waterschapsbestuur, een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan de bevoegdheden inzake het generieke toezicht.[[243]](#footnote-243) Indien een instructie wordt gegeven, kan bij niet-naleving van de instructie (alsnog) generiek toezicht worden toegepast.

De Afdeling maakt daarover een aantal opmerkingen.

*a. Noodzaak instructiebevoegdheid*

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

De Afdeling merkt allereerst op dat de bestaande aanwijzingsbevoegdheid beperkter van opzet is zowel wat de voorwaarde voor toepassing betreft als wat het subject van de aanwijzing betreft. Een proactieve aanwijzing kan (slechts) worden gegeven ‘in het belang van een goede ruimtelijke ordening’ en is gericht op de ‘vaststelling van een bestemmingsplan’. De voorgestelde instructie daarentegen kan worden gegeven ‘om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’ en is gericht op ‘de uitoefening van een taak of bevoegdheid’. De voorgestelde omzetting is opmerkelijk, omdat uit twee rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de werking van de (nieuwe) Wro, blijkt dat de pro-actieve aanwijzingsbevoegdheid in de jaren 2008 tot en met 2010 geen enkele keer is toegepast door de provincies.[[244]](#footnote-244)

De Afdeling merkt voorts op dat de bevoegdheid tot het geven van een instructie afwijkt van het onlangs gerevitaliseerde stelsel van interbestuurlijk toezicht en derhalve een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft.[[245]](#footnote-245) De in de toelichting opgenomen argumentatie, dat het generieke toezicht onvoldoende de provinciale belangen kan verzekeren, kan vooralsnog niet overtuigen van de dringende noodzaak tot het geven van een instructie. Immers, alleen voor schorsing en vernietiging van besluiten heeft de provincie de medewerking van de Kroon nodig. Niet voor de bevoegdheid tot indeplaatsstelling. Voor een beoordeling van de effectiviteit van een nieuw instrument zal duidelijk moeten zijn of bestaande (wettelijk geregelde) toezichtinstrumenten niet tenminste gelijkwaardig zijn, zoals de bevoegdheid tot indeplaatsstelling.

In de geldende wettelijke regeling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling in de Gemeentewet en Waterschapswet[[246]](#footnote-246) ligt feitelijk al de instructie besloten.[[247]](#footnote-247) De op grond van die bevoegdheid te geven last beoogt te bewerkstelligen dat het desbetreffende bestuursorgaan, daartoe aangesproken in het geval van een tekortkoming, alsnog datgene doet waartoe de last verplicht.[[248]](#footnote-248) Wordt de last niet binnen de gegeven termijn opgevolgd, dan zal het toezichthoudende orgaan, als ultimum remedium, het roer kunnen overnemen, en daarbij over alle bevoegdheden beschikken van het taakverwaarlozende bestuursorgaan. Anders dan de proactieve aanwijzing of de voorgestelde instructie, kent de taakverwaarlozingsregeling wel een ‘sanctie’, namelijk het verlies van bevoegdheden van het taakverwaarlozende orgaan ten gunste van het in de plaats tredende orgaan.

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

De Afdeling adviseert artikel 2.25 te schrappen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling op.

*b. Andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving*

De voorgestelde instructie kan onder meer worden gegeven ‘om te voldoen (…) aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’. Zoals eerder is opgemerkt is het begrip ‘fysieke leefomgeving’[[249]](#footnote-249) vrij onbepaald. De toelichting geeft evenmin aan wat onder ‘andere doelstellingen van fysieke leefomgeving’ moet worden verstaan noch of die doelstellingen vooraf kenbaar moeten zijn gemaakt. Zijn dit de doelstellingen zoals die in de vorm van ‘hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid’ op grond van artikel 3.2, onderdeel b, moeten worden opgenomen de omgevingsvisie? Indien dat laatste het geval is, zou – weliswaar indirect, dat wil zeggen door gebruikmaking van de instructiebevoegdheid – toch bindende werking uitgaan van omgevingsvisies.

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

*5.2.2 Toezicht Rijk*

Ook het Rijk beschikt op basis van artikel 2.26 over de instructiebevoegdheid. De Minister van IenM of een andere minister die het aangaat kan een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij amvb vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

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

Uit eerdergenoemd onderzoek van het PBL blijkt dat de belangstelling bij het Rijk voor het inzetten van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid, als middel om nationale belangen te waarborgen in bestemmingsplannen, gering is.[[250]](#footnote-250) Het ministerie van IenM ziet, volgens de onderzoekers, geen meerwaarde ten opzichte van de inzet van algemene regels, omdat algemene regels een breed toepassingsbereik hebben en de aanwijzing slechts een eenmalige werking heeft.[[251]](#footnote-251)

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

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

5.3 Gelaagde toedeling van bevoegdheden tot verlening omgevingsvergunningen

Het voorstel voorziet in een gelaagde toedeling van de bevoegdheden om omgevingsvergunningen te verlenen. Uitgangspunt van het voorstel is dat het college van B&W op aanvragen om omgevingsvergunningen beslist.[[252]](#footnote-252) Uitzonderingen op deze hoofdregel zijn in ieder geval wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een nat waterstaatswerk, alsmede activiteiten die omgevingsvergunningplichtig zijn krachtens de waterschapsverordening.[[253]](#footnote-253) Voor deze uitzonderingen zal bij amvb worden bepaald of het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten dan wel de Minister van IenM bevoegd is op de aanvraag te beslissen. Daarnaast maakt het voorstel mogelijk dat bij amvb ook andere activiteiten worden aangewezen waarvoor gedeputeerde staten of een minister bevoegd zijn op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.[[254]](#footnote-254)

Bestuursorganen die niet bevoegd zijn op een aanvraag te beslissen, kunnen wel bij de besluitvorming worden betrokken. Het voorstel voorziet erin dat bij amvb bestuursorganen worden aangewezen die in daarbij aangewezen gevallen in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of over het ontwerp van dat besluit.[[255]](#footnote-255) Een bestuursorgaan wordt als adviseur aangewezen indien dat wenselijk is vanwege diens deskundigheid of de door het bestuursorgaan te behartigen belangen.[[256]](#footnote-256) Met het oog op die deskundigheid of belangen kunnen bij amvb ook gevallen worden aangewezen, waarin aan bestuursorganen die in de gelegenheid zijn gesteld over een advies uit te brengen, een instemmingsrecht toekomt.[[257]](#footnote-257)

Bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet, amvb’s en ministeriële regelingen, worden de hoofdelementen van een regeling zoveel mogelijk in de wet opgenomen. De nadere uitwerking vindt in een amvb plaats en delegatie aan de minister moet beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.[[258]](#footnote-258) Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.[[259]](#footnote-259) Voorschriften die andere overheden in medebewind roepen worden zoveel mogelijk in de wet opgenomen.[[260]](#footnote-260)

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

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

5.4 Monitoringsplicht

*5.4.1 Bestuurslasten verbonden aan de monitoringsplicht*

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

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

Het punt van de bestuurslasten is van belang gelet op artikel 111, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet en artikel 109, tweede lid, onder b, van de Provinciewet. Ingevolge deze bepalingen wordt het vaststellen van een plan of beleidsverslag niet gevorderd van gemeenten dan wel provincies, indien de bestuurslasten niet in redelijke verhouding staan tot de te verwachte baten of een aanzienlijk beslag leggen op de voor het betrokken beleidsterrein beschikbare middelen. Hiervoor is destijds door de wetgever in formele zin gekozen om de overvloed aan informatieverplichtingen voor provincies en gemeenten terug te dringen.[[261]](#footnote-261) Hoewel een aantal verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie verplichten tot monitoring, van bijvoorbeeld de waterkwaliteit[[262]](#footnote-262), volgt uit deze regelgeving niet dat elke omgevingswaarde zou moeten worden gemonitord. Ook laten de richtlijnen en verordeningen veelal aan de lidstaten over volgens welke methode en met welke frequentie zij monitoren.

Voorts lijkt de voorgestelde monitoringsplicht haaks te staan op het streven van de regering naar vermindering van de bestuurslasten en het beperken van de interbestuurlijke informatievoorziening tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid.[[263]](#footnote-263)

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

*5.4.2 Vergoeding kosten verslaglegging*

Op grond van artikel 20.8, eerste lid, zorgt het bestuursorgaan dat belast is met de monitoring, voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring met inbegrip van de beoordeling daarvan. Op grond van artikel 110, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 108, derde lid, van de Provinciewet geldt een verplichting tot vaststelling van een beleidsverslag voor ten hoogste vier jaren, tenzij de wet anders bepaalt.[[264]](#footnote-264) Ingevolge deze bepalingen wordt het vaststellen van een beleidsverslag van een gemeente dan wel provincie niet gevorderd of gevraagd, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente dan wel provincie worden gecompenseerd.[[265]](#footnote-265) Uit het artikel noch de toelichting daarop kan de Afdeling opmaken hoe lang de verplichting tot vaststelling van een verslag geldt en of de regering wil afwijken van de termijn van vier jaren. Evenmin wordt in de toelichting aangegeven hoe de gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging.

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

5.5 Bijzondere omstandigheden

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

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

*5.5.1 Verbreding toepassingsbereik en vereenvoudiging inzet bestaande bevoegdheden*

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

Toename van toepassingssituaties door:

* het loslaten van het subject ‘inrichting’ uit bijvoorbeeld de Wm en het hanteren van het subject ‘activiteit’.[[266]](#footnote-266) De verbreding leidt in een aantal gevallen tot onduidelijkheid over welke bevoegdheden in bepaalde situaties aan het bevoegd gezag toekomen en wie in bepaalde situaties de normadressaat is.
* bevoegdheden die voorheen alleen golden binnen het bereik van een bepaalde wet, bijvoorbeeld de Woningwet, een groter bereik te geven door opname in de Omgevingsrecht en het ‘veralgemeniseren’ van het betreffende artikel.

Vereenvoudigde inzet door:

* het schrappen van procedurele voorwaarden voor de toepassing van bevoegdheden.[[267]](#footnote-267)
* het schrappen van inhoudelijke voorwaarden voor de toepassing van bevoegdheden.[[268]](#footnote-268)

Deze punten worden hierna en in § 9.2 afzonderlijk besproken.

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

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

*5.5.2 Bevoegd gezag archeologische vondst*

Ingevolge artikel 19.8, eerste en tweede lid, wordt het college van B&W aangemerkt als het bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, tenzij het een archeologisch toevalsvondst van regio-overstijgend belang betreft. In dit laatste geval is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) bevoegd gezag. Op grond van paragraaf 9 van de Monumentenwet 1988 is de Minister van OC&W primair bevoegd. Volgens de toelichting sluit de verschuiving van de bevoegdheid naar het college van B&W aan bij diens zorg voor het bodemarchief, bij de centrale rol van de gemeente op het terrein van de fysieke leefomgeving én bij het voornemen om in het kader van deze wet de gemeente over de gehele linie van het archeologische bestel bevoegd te maken, inclusief de archeologische rijksmonumenten.[[269]](#footnote-269) Ingevolge artikel 58, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is de minister ook financieel verantwoordelijk voor de schadeloosstelling van degene die een archeologische vondst heeft verricht dan wel degene die rechthebbende is ten aanzien van het betreffende terrein. Uit de toelichting blijkt niet of deze financiële verantwoordelijkheid ook verschuift naar het college van B&W en, indien dit laatste het geval is, op welke wijze de financiering daarvan, plaatsvindt.

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

*5.5.3 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste*

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

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

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

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

*5.5.4 Landsverdediging*

Op grond van dit artikel zijn de Minister van IenM en de minister die het aangaat bevoegd om, bij koninklijk besluit, te bepalen dat de Omgevingswet niet van toepassing is op een bij dat besluit aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging. Volgens de artikelsgewijze toelichting zal het artikel slechts in uitzonderingsgevallen worden toegepast.

*a. Noodzaak bevoegdheid*

De noodzaak van het artikel wordt niet toegelicht, noch in het algemene deel noch in het artikelsgewijze deel. De Afdeling acht de onderbouwing van de noodzaak wel van belang, wegens de verregaande bevoegdheid die aan de Minister van IenM en de minister die het aangaat toekomt. De Afdeling mist in de toelichting evenzeer een duiding van de nieuwe bevoegdheid ten opzichte van bestaande bevoegdheden op basis van het voorstel zelf, bijvoorbeeld de bevoegdheid voor de Minister van IenM of de minister die het aangaat om bij projectbesluit af te kunnen wijken van bestaande regels dan wel de bevoegdheid van de beheerder om bij gevaar voor natte waterstaatswerken en zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, te mogen afwijken van wettelijke voorschriften.[[270]](#footnote-270) Of ten opzichte van bestaande bevoegdheden op basis van andere wetten, zoals de bevoegdheid voor het militair gezag om af te wijken van algemeen verbindende voorschriften, in de Oorlogswet voor Nederland.[[271]](#footnote-271)

De Afdeling adviseert in de toelichting een dragende motivering op te nemen voor de noodzaak van dit artikel.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

*b. Voorwaarden voor toepassing bevoegdheid*

Aan de toepassing van soortgelijke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld geregeld in de artikel 19.17 of artikel 1 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, worden zware procedurele voorwaarden gesteld. Zo dient een dergelijk koninklijk besluit geplaatst te worden in het Staatsblad[[272]](#footnote-272), dient er mededeling van te worden gedaan aan de beide kamers van de Staten-Generaal[[273]](#footnote-273), of dient onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te worden gezonden.[[274]](#footnote-274) Dergelijke voorwaarden zijn niet opgenomen in artikel 19.19. Evenmin wordt het begrip ‘landsverdediging’ nader omschreven in de toelichting, waardoor bijvoorbeeld niet duidelijk is wanneer deze bevoegdheid mag worden toegepast, alleen in oorlogstijd of ook in vredestijd. De Afdeling constateert dat op deze wijze aan de toepassing van de bevoegdheid geen procedurele noch inhoudelijke voorwaarden worden gesteld.

De Afdeling adviseert aan de toepassing van de bevoegdheid zowel procedurele als inhoudelijke voorwaarden te stellen, waardoor tot uitdrukking wordt gebracht dat het om uitzonderingsgevallen gaat. Zij adviseert artikel 19.19 daarvoor aan te passen.

**6. Handhaving**

Hoofdstuk 18 bevat bepalingen over het toezicht op de naleving van en de (bestuursrechtelijke) handhaving van het bepaalde bij of krachtens het voorstel. De Afdeling maakt opmerkingen over (§ 6.1) het bevoegd gezag voor handhaving (§ 6.2) de introductie van de bestuurlijke boete, (§ 6.3) de bevoegdheid tot binnentreden, (§ 6.4) de uitbreiding weigering of - intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden en (§6.5) het nalevingstoezicht.

6.1 Bevoegd gezag voor de handhaving

Artikel 18.2 regelt deels wie het bevoegd gezag is voor bestuursrechtelijke handhaving. Voor de handhaving van de omgevingsvergunning wijst het eerste lid het bestuursorgaan aan dat voor die omgevingsvergunning bevoegd gezag is op grond van artikel 5.10 of 5.11. Deze artikelen wijzen (primair) het college van B&W aan als bevoegd gezag om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij (subsidiair) bij amvb het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of één van de ministers is aangewezen. Een aangewezen bestuursorgaan kan zijn bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen.[[275]](#footnote-275)

Voor de handhaving van het projectbesluit wijst artikel 18.2, tweede lid, het bestuursorgaan aan dat dit besluit heeft vastgesteld. Daarnaast geven het derde en vierde lid, van artikel 18.2, aan dat (primair) het college van burgemeester en wethouders bevoegd is, tenzij (subsidiair) bestuursorganen van het waterschap, provincie of het Rijk bij amvb als bevoegd gezag zijn aangewezen. Volgens de toelichting zal ‘de bulk’ van de toedeling van handhavingsbevoegdheden in de amvb staan; in het bijzonder de bevoegdheid tot handhaving van algemene regels.[[276]](#footnote-276)

Aldus is bij de toedeling van de handhavingsbevoegdheden sprake van een mengvorm van toedeling bij wet en toedeling bij amvb. De Afdeling merkt op dat voor zover de toedeling in de wet is geregeld, daar door toepassing van de ‘flexibiliteitsregeling’ in artikel 5.11, eerste lid, door de bestuursorganen weer van kan worden afgeweken.[[277]](#footnote-277)

De Afdeling ziet de noodzaak niet om het gros van de bevoegdheden tot handhaving bij amvb te regelen. Gezien de zes kerninstrumenten in het voorstel - waarvan niet altijd bindende werking uitgaat, zoals van de meeste programma’s en omgevingsvisies – en de voor burgers gewenste overzichtelijkheid, is het de vraag waarom naast het bevoegd gezag voor de handhaving van de omgevingsvergunning en het projectbesluit, niet ook het bevoegd gezag voor de handhaving van andere besluiten bij wet kan worden aangewezen. Dit te meer, omdat het bevoegd gezag over vergaande handhavingsinstrumenten jegens burgers en bedrijven kan beschikken.

De Afdeling adviseert - mede in het licht van de opmerkingen gemaakt in hoofdstuk 2 van dit advies - de aanwijzing van het tot handhaving bevoegd gezag zoveel mogelijk in de wet op te nemen.

6.2 Introductie van de bestuurlijke boete

Naast de bestaande bevoegdheden tot het opleggen van een (herstel-)sanctie, een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, en van de (punitieve) bestuurlijke strafbeschikking, wordt volgens de toelichting de bevoegdheid tot oplegging van een (punitieve) bestuurlijke boete geïntroduceerd in het omgevingsrecht. Ingevolge artikel 18.10, eerste lid, kan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van de last onder bestuursdwang, een bestuurlijke boete opleggen voor de overtreding van de bij amvb aangewezen voorschriften die bij of krachtens deze wet zijn gesteld. Voor de overtreding van deze voorschriften kan dan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd. In de bedoelde amvb worden, ingevolge het tweede lid, regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boetes. De boetes zullen voor een natuurlijke persoon niet hoger zijn dan de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, en voor een rechtspersoon niet hoger dan de vierde categorie.

*6.2.1 Noodzaak invoering boete over de volle breedte van het omgevingsrecht*

Anders dan de toelichting stelt voorziet het voorstel niet in de introductie van de boete in het omgevingsrecht, omdat de Wm de oplegging van een boete reeds mogelijk maakt. De Afdeling merkt op dat de verruiming van het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht alleen onderbouwd wordt door te wijzen op de noodzaak daarvan voor het bouwrecht. Hierdoor zou de overheid een lik-op-stukbeleid kunnen voeren ten aanzien van overtredingen (van het bouwrecht) die in een korte tijdsperiode zowel ongedaan kunnen worden gemaakt als weer begaan kunnen worden, zoals het blokkeren van een vluchtroute in een gebouw of het afplakken van een rookmelder.[[278]](#footnote-278) De keuze voor de bestuurlijke boete in het bouwrecht wordt ook ingegeven door de wens om het opleggen van de boete én de invordering daarvan bij hetzelfde bevoegd gezag te leggen, die de ingevorderde boetes ook mag behouden.[[279]](#footnote-279)

Tot verruiming van het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht dient naar het oordeel van de Afdeling alleen te worden overgegaan indien de noodzaak daarvan is aangetoond. Duidelijk zou moeten zijn dat effectieve toepassing van reeds bestaande bevoegdheden niet toereikend is. De Afdeling mist in de toelichting een beschrijving, waarom met de bestaande handhavingsinstrumenten, zoals de last onder dwangsom of de bestuurlijke strafbeschikking, geen oplossing kan worden gevonden voor de handhaving van het omgevingsrecht. Uit onderzoek naar het gebruik van de last onder dwangsom in het milieurecht blijkt dat de effectiviteit van de dwangsom groot is, omdat het beëindigen van de overtreding als gevolg van een opgelegde dwangsom in de buurt van 70% (of hoger) ligt.[[280]](#footnote-280)

De onderbouwing van de noodzaak ligt evenmin in de overwegingen dat de oplegging en de invordering in handen van hetzelfde bevoegd gezag komen. Een dergelijke efficiencyoverweging dient afgewogen te worden tegen de ingrijpendheid van het handhavingsinstrument voor burgers en bedrijven en de rechtsbescherming die bij de toepassing daarvan voor betrokkenen open staat. Voor zover de onderbouwing van de noodzaak van de bestuurlijke boete alleen bij de handhaving van bouw- of milieuregelgeving kan worden gegeven, dient de toepassingsmogelijkheid van de bevoegdheid daartoe (vooralsnog)[[281]](#footnote-281) te worden beperkt.

De Afdeling is niet overtuigd van de noodzaak om de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht te introduceren. De Afdeling adviseert de bevoegdheid reeds in de wet te beperken.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

*6.2.2 Niveau van regeling boete*

Op grond van artikel 18.10, eerste lid, zullen bij amvb de voorschriften, bij of krachtens deze wet, worden aangewezen waarvan bij overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Bij amvb worden ook regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor de bedoelde overtredingen kunnen worden opgelegd.

Volgens de toelichting maakt artikel 5:4, eerste lid, van de Awb[[282]](#footnote-282) het mogelijk, dat bij amvb ‘per domein’ specifieke voorschriften worden aangewezen voor de toepassing van de bestuurlijke boete.[[283]](#footnote-283) De Afdeling merkt op dat - hoewel artikel 5:4 van de Awb dit mogelijk maakt – in het overgrote deel van de Nederlandse wetgeving daarvan geen gebruik wordt gemaakt.[[284]](#footnote-284) Het merendeel van de overtredingen wordt aangewezen bij wet, al dan niet in een bijlage daarvan.[[285]](#footnote-285) De Afdeling acht dit begrijpelijk in het licht van het uitgangspunt dat voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aard in ieder geval tot de hoofdelementen van een wet behoren.[[286]](#footnote-286)

De Afdeling adviseert in de wet, al dan niet in een bijlage, de voorschriften op te sommen waarvoor - ingeval van een overtreding - een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

* 1. Bevoegdheid tot binnentreden

In artikel 18.8 wordt de bevoegdheid tot binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner geregeld voor een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend. Uit de toelichting blijkt dat het daarbij gaat om een ongeclausuleerde bevoegdheid, die pas in het betreffende aanwijzingsbesluit zal worden beperkt. Aanwijzing bij wet of amvb via een opsomming van artikelen uit de Omgevingswet wordt te grofmazig en te ongenuanceerd geacht.[[287]](#footnote-287) Bovendien wordt de bevoegdheid, volgens de toelichting, beperkt door het vereiste van een machtiging uit de Algemene wet op het binnentreden (Awbi), welke machtiging verleend moet worden door de burgemeester, en door het evenredigheidsbeginsel uit de Awb, op grond waarvan de toezichthouder zijn bevoegdheden slechts kan gebruiken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.[[288]](#footnote-288)

*6.3.1 Noodzaak bevoegdheid*

De Afdeling merkt allereerst op dat de bevoegdheid tot binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner een inbreuk vormt op het huisrecht, zoals beschermd in artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 12 van de Grondwet. Om een dergelijke inbreuk te rechtvaardigen dient voldaan te worden aan de vereisten van deze artikelen, waaronder het vereiste van noodzakelijk zijn in een democratische samenleving alsook proportioneel en subsidiair zijn.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de binnentredingsbepaling van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen.

Overigens merkt de Afdeling op dat in de consultatieversie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, een soortgelijke binnentredingsbepaling was opgenomen. Deze bepaling is - naar aanleiding van opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak[[289]](#footnote-289) – geschrapt voordat het voorstel bij de Afdeling aanhangig werd gemaakt.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling voorts het volgende op.

*6.3.2 Normering bevoegdheid in de wet*

De Afdeling acht van belang dat bevoegdheden niet alleen bij wet worden toegekend, maar dat de toepassing ervan op hoofdlijnen ook door de wet wordt genormeerd. Normering van de bevoegdheid op het niveau van het aanwijzingsbesluit acht de Afdeling onvoldoende bescherming van het huisrecht. De bevoegdheid voor het bestuursorgaan dat aanwijst, is immers ongeclausuleerd en laat de mogelijkheid open dat geen enkele normering in het aanwijzingsbesluit wordt opgenomen. Dit laatste is te meer bezwaarlijk, omdat de bestuursrechter de uitoefening van de bevoegdheid, toetst aan het proportionaliteitsvereiste van het EVRM, en daarbij niet alleen acht slaat op de naleving van de vereisten uit de Awbi en de Awb, waarnaar de toelichting verwijst. Om het bewijsmateriaal, gevonden tijdens een binnentreding, als rechtmatig te beschouwen, acht de bestuursrechter ook van belang dat de bewoner vooraf is geïnformeerd over het doel van de binnentreding en over de mogelijke gevolgen van het weigeren daarvan. Verder toetst de rechter of informatie niet ook op andere wijze zou kunnen worden verkregen en of er sprake was van een redelijk fraudevermoeden.[[290]](#footnote-290)

De Afdeling adviseert op grond van het vorenstaande de toepassing van de bevoegdheid zo veel mogelijk te normeren in de wet.

6.4 Uitbreiding weigering of – intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden

*6.4.1 Niveau van regeling*

Bij de invoering van de Wet bibob is voor bestuursorganen een bevoegdheid gecreëerd om bouw- en milieuvergunningen te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om: a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of b. strafbare feiten te plegen. Bij de invoering van de Wabo is deze weigeringsbevoegdheid opgenomen in artikel 2.20, onder verwijzing naar artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a (bouw) respectievelijk e (milieu). Ingevolge artikel 5.19, vierde lid, van de Wabo kon, eveneens op bovengenoemde bibobgronden, een vergunning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken.

De hier bedoelde weigeringsbevoegdheid wordt in het voorstel geregeld in artikel 5.15, eerste lid. De intrekkingsbevoegdheid wordt in artikel 18.9, vierde lid, onder cgeregeld voor gevallen en onder de voorwaarden als bedoeld in de Wet bibob. De reikwijdte qua vergunningsonderdelen kan worden verbreed, doordat de activiteiten voortaan worden aangewezen bij amvb en de delegatiegrondslag daarvoor ruim is geformuleerd. Volgens de toelichting is voor deze aanpak gekozen, omdat als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip, meer activiteiten onder de milieuactiviteiten zullen vallen dan voorheen onder de Wm en de Wabo. Daarom zal nader worden bezien tot welke gevallen van milieuactiviteiten de aanwijzing als hier bedoeld zich zal uitstrekken.[[291]](#footnote-291)

De Afdeling heeft zowel bezwaar tegen de aanwijzing bij amvb als tegen de ruime bevoegdheid tot aanwijzing van activiteiten. De aan te wijzen activiteiten kunnen beperkt blijven tot bouw- en milieuactiviteiten, maar zij kunnen ook een locatieontwikkelingsactiviteit of een ontgrondingsactiviteit betreffen. Wegens de ingrijpendheid van een bibobonderzoek en de consequenties van een weigering dan wel intrekking van een omgevingsvergunning, acht de Afdeling aanwijzing van activiteiten bij wet aangewezen.

De Afdeling adviseert – net zoals nu is geregeld - de aanwijzing van activiteiten in de wet op te nemen.

*6.4.2 Doelstelling weigering of intrekking omgevingsvergunning*

Artikel 5.15 is – volgens de toelichting – een artikel waarvan de doelstelling verder reikt dan de doelstellingen van de Omgevingswet. Volgens de regering dient artikel 5.15 mede (het doel van) de criminaliteitsbestrijding.[[292]](#footnote-292)

De huidige doelstelling van de Wet bibobis om het openbaar bestuur in staat te stellen zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd.[[293]](#footnote-293) De regering heeft in 2011 – in reactie op een advies van de Afdeling – afgezien van verbreding van de doelstelling van de Wet bibob.[[294]](#footnote-294) De Afdeling waarschuwde destijds dat de verbreding tot preventieve bestuurlijke aanpak van criminaliteit, ertoe zou kunnen leiden dat de weigering of intrekking van een vergunning door de rechter aangemerkt zou kunnen worden als een punitieve sanctie in de zin van artikel 6 van het EVRM, met alle gevolgen van dien voor de bewijslast voor het openbaar bestuur.[[295]](#footnote-295)

De Afdeling adviseert de intrekking van een omgevingsvergunning, zoals voorgesteld in artikel 18.9, derde lid, onder c, niet aan te merken als een bestuurlijke sanctie, en deze intrekkingsbevoegdheid ook niet te regelen in hoofdstuk 18. Voorts adviseert de Afdeling de passage over criminaliteitsbestrijding in de toelichting te schrappen.

6.5 Nalevingstoezicht

Volgens de regering wordt met het voorstel ingezet op een verdere verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Zowel in vergunningen als in algemene regels zal waar mogelijk ruimte worden gegeven aan burgers en bedrijven om zelf te bepalen hoe aan een gestelde norm wordt voldaan. Burgers en bedrijven die zorgen voor een structureel goede naleving van de regels en dus aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen, mogen erop rekenen dat de overheid haar nalevingstoezicht aanpast en op die situatie afstemt.[[296]](#footnote-296) Daarnaast wordt aangegeven dat bij activiteiten met een hoger risico voor de fysieke leefomgeving of waarbij de gevolgen onomkeerbaar kunnen zijn, zal kunnen worden overwogen om een voorafgaande melding verplicht te stellen. Daarmee worden extra garanties ingebouwd dat de toezichthouder geïnformeerd is over een voorgenomen activiteit en preventief kan toetsen of zou kunnen worden voldaan aan de gestelde regels.[[297]](#footnote-297)

De Afdeling acht het aannemelijk dat burgers en bedrijven niet altijd zelf kunnen beoordelen welke gevolgen hun concrete activiteiten kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en welke maatregelen zij in het concrete geval moeten nemen. Daardoor is het de vraag of burgers en bedrijven in staat zijn de wettelijke verplichtingen na te leven en of de naleving daarvan door het bevoegd gezag voldoende handhaafbaar is. De toelichting bevat weinig informatie over het kennisniveau van burgers en bedrijven en welke mogelijkheden zij hebben om (zelfstandig) voldoende kennis te vergaren. Opmerkelijk is dat de toelichting ook geen reactie bevat op het gezamenlijke advies van de VNO/NCW en het MKB-Nederland, die ervoor pleiten dat de Omgevingswet aansluit bij de dagelijkse werkelijkheid van bedrijven, zodat het voor overheden en ondernemers eenvoudiger is te weten wat de rechten en plichten van bedrijven zijn.[[298]](#footnote-298)

Het vervallen van de vergunningplicht brengt met zich dat een burger of een bedrijf geen aanvraag meer hoeft in te dienen, waardoor het bevoegd gezag niet automatisch op de hoogte zal zijn van de activiteiten die plaatsvinden. Hoewel de toelichting de mogelijkheid van meldingen aan het bevoegd gezag beschrijft, zal om op de hoogte te blijven en om een voldoende mate van naleving van de wettelijke regels te realiseren een uitbreiding van de toezicht- en handhavingsinspanningen nodig is. Ook omdat mag worden verwacht dat handhaving van algemene regels – en daarmee handhaving op eindtermen in plaats van de in de vergunning voorgeschreven concrete maatregelen – gecompliceerder zal zijn.

Dit leidt niet alleen tot verhoging van de bestuurslasten, maar het bevoegd gezag komt daardoor ook in een andere verhouding te staan tot de burger of een bedrijf. In plaats van voorafgaand mee te kunnen denken over een bepaalde activiteit en onder welke voorwaarden die kan worden toegestaan, kan het bevoegd gezag alleen nog achteraf en uitsluitend handhavend optreden. Van een preventieve, dienstverlenende rol komt het bevoegd gezag in een repressieve, handhavende rol terecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan bovengenoemde punten.

**7. Rechtsbescherming**

Voor de rechtsbescherming hanteert de regering twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat er geen verlies van waarborgen mag plaatsvinden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht.[[299]](#footnote-299) Het andere uitgangspunt betreft de hoofdregel van de Awb dat tegen besluiten van de overheid beroep in twee instanties openstaat. De Afdeling heeft bezien of deze uitgangspunten consequent worden toegepast en het voorstel in het licht daarvan voldoende wordt gemotiveerd. De Afdeling maakt daarover de volgende opmerkingen.

7.1 Gelijkwaardig beschermingsniveau

Wat het eerste uitgangspunt betreft - gelijkwaardig beschermingsniveau - blijkt

dat dit uitgangspunt niet voor alle ‘besluiten’ consequent wordt gehanteerd.

*7.1.1 Programma*

Tegen de vaststelling van een programma staat volgens de toelichting geen beroep open, omdat een programma alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt en niet gericht is op een rechtsgevolg. Om onduidelijkheden te voorkomen wordt het programma op de negatieve lijst van de Awb geplaatst.[[300]](#footnote-300) In de toelichting is voorts aangegeven dat tegen delen van programma’s met specifieke rechtsgevolgen wel beroep open staat.

Op dit moment is de rechtsbescherming tegen programma’s verschillend geregeld. Zo staat er tegen het gebiedsontwikkelingsplan in de Crisis- en Herstelwet wel beroep open en tegen het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet. Dit volgt uit het feit dat programma's zeer verschillend van aard kunnen zijn. Wanneer een programma rechtstreeks een titel geeft voor het uitvoeren van een activiteit – en er geen besluit meer nodig is - staat beroep tegen het programma zelf open. Een voorbeeld hiervan is het beheerplan voor Natura 2000-gebieden.

De Afdeling merkt op dat als het programma op de negatieve lijst wordt geplaatst, dit een achteruitgang in rechtsbescherming betekent ten opzichte van de huidige situatie. Er is dan geen sprake van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Voorts merkt de Afdeling op dat verduidelijkt zou kunnen worden of beroep open staat tegen een besluit tot afwijzing van het vaststellen dan wel wijzigen van (delen van) een programma.

De Afdeling adviseert, indien het programma op de negatieve lijst wordt geplaatst, aan te geven op welke wijze en bij welke instantie tegen (delen van) programma’s die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten beroep open staat.

*7.1.2 Omgevingsplan*

1. *Afbakening beroep tegen het omgevingsplan*

Tegen de vaststelling van een omgevingsplan kan in eerste en enige aanleg beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit beroep kan zich uitsluitend richten tegen de daarin opgenomen locatieontwikkelingsregels (hierna: LOR’s). De begripsbepaling van LOR’s in de bijlage van de wet laat ruimte voor uiteenlopende interpretaties, terwijl een duidelijke afbakening van het begrip LOR vereist is met het oog op het beroep daartegen. Dit te meer, omdat regels die nu in gemeentelijke verordeningen staan (en dus niet voor beroep vatbaar zijn), voortaan in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen, zoals regels uit de bouwverordening, regels over de plaatsen en afmetingen van terrassen of regels over de ligplaatsen en afmetingen van woon- en recreatieboten.[[301]](#footnote-301)

Bij diverse instanties die geadviseerd hebben over het voorstel bestaat de vrees voor onduidelijkheid over wat een LOR is, met als gevolg onduidelijkheid over de mogelijkheid van beroep. Dit leidt tot rechtsonzekerheid met als gevolg een groter aantal zaken bij de bestuursrechter. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar advies van 2 mei jl.[[302]](#footnote-302), reeds haar zorg hierover geuit, evenals de VNG[[303]](#footnote-303) en de Gemeente Amsterdam in hun adviezen.[[304]](#footnote-304) De regering heeft dit erkend en heeft toegezegd in de amvb, op grond van artikel 16.81, nader in te vullen uit welke onderdelen een omgevingsplan ten minste moet bestaan. Dit maakt het volgens de regering mogelijk om voor de toepassing van de Omgevingswet te verhelderen waar in een omgevingsplan locatieontwikkelingsregels zijn te vinden.[[305]](#footnote-305)

De keerzijde van het voorstel om bij amvb onderdelen van een omgevingsplan als vindplaats van LOR aan te wijzen, is dat daaruit een beperking van het beroepsrecht van belanghebbenden voortvloeit. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen dient gelet op de medewetgevende taak van de Staten-Generaal een beslissing over het beroepsrecht bij wet genomen te worden.[[306]](#footnote-306) De aanwijzing bij amvb staat daarmee op gespannen voet. De Afdeling onderkent dat aan een opsomming in een artikel van de wet bezwaren kunnen kleven en stelt in dit verband twee alternatieven voor. Zo zou de opsomming in een bijlage van de wet kunnen worden opgenomen, zoals is gebeurd in de Crisis- en herstelwet. Ook zou beroep tegen het gehele omgevingsplan open kunnen worden gesteld.

De Afdeling adviseert het recht op beroep tegen het omgevingsplan bij wet te regelen.

1. *Beroep tegen een wijziging van het omgevingsplan*

Volgens de toelichting kan in geval van een wijziging van het omgevingsplan alleen beroep worden ingesteld tegen de wijziging.[[307]](#footnote-307) De Afdeling maakt hier een aantal opmerkingen over.

Allereerst merkt zij op dat dit afwijkt van de huidige situatie, waarin wel beroep mogelijk is tegen het gehele bestemmingsplan, na wijziging van een deel daarvan. Daarom wordt niet voldaan aan het uitgangspunt van gelijkwaardig beschermingsniveau.

Voorts wijst de Afdeling op de samenloop met het ‘voorgestelde’ overgangsrecht. In het voorstel is (nog) geen overgangsrecht opgenomen[[308]](#footnote-308), maar volgens de toelichting zullen vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (van rechtswege) worden aangemerkt als onderdelen van het nieuwe omgevingsplan.[[309]](#footnote-309) Hieruit volgt dat er geen ‘nieuw’ omgevingsplan hoeft te worden vastgesteld, en zal elke aanpassing van het omgevingsplan nadien moeten worden aangemerkt als een wijziging. Daardoor wordt het beroep tegen een omgevingsplan in grote mate beperkt.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de beperking van het beroep tot alleen de wijzigingen van het omgevingsplan voor burgers en bedrijven kan leiden tot rechtsongelijkheid. Immers, degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan extra uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, kan, indien hij de uitbreiding nog te beperkt vindt, daartegen in beroep gaan. Terwijl degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan geen uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, daartegen niet in beroep kan gaan. Uitsluiting van het beroep tegen de niet gewijzigde delen van het omgevingsplan zal tot gevolg kunnen hebben dat vaker een wijziging van het omgevingsplan wordt gevraagd dan wel een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit zal worden aangevraagd (voor afwijking van het omgevingsplan). Vooral door dit laatste verschuift binnen een gemeente het zwaartepunt van de besluitvorming over ‘wijzigingen’ van het omgevingsplan van de gemeenteraad naar het college van B&W.   
De Afdeling is van oordeel dat met de vaststelling van het omgevingsplan de gemeenteraad de functies en bouw- en gebruiksmogelijkheden voor locaties vastlegt. Deze vaststelling is, ook als die niet leidt tot een wijziging van het vigerende omgevingsplan, op een rechtsgevolg gericht en dient appellabel te zijn.

De Afdeling adviseert, ook in het geval van een wijziging van het omgevingsplan, beroep tegen het gehele omgevingsplan open te stellen.

1. *Beroep tegen een weigering een omgevingsplan te wijzigen of vast te stellen*

De toelichting is niet eenduidig over de beroepsmogelijkheden tegen de afwijzing een omgevingsplan te wijzigen of tegen de afwijzing een omgevingsplan vast te stellen. Enerzijds staat er dat dit niet appellabel wordt, anderzijds staat er dat de afwijzing een omgevingsplan vast te stellen wel appellabel wordt, althans als het een LOR betreft.[[310]](#footnote-310)

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

*7.1.3 Interventiebesluit*

Op grond van artikel 16.20, eerste lid, kunnen gedeputeerde staten binnen zes weken na de vaststelling van het omgevingsplan een zogeheten interventiebesluit nemen, waartegen beroep openstaat voor belanghebbenden.[[311]](#footnote-311) Uit het voorstel noch de toelichting blijkt wie tot de kring van belanghebbenden behoort: derden die door de interventie worden geraakt of alleen de betrokken bestuursorganen.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat tegen het omgevingsplan, binnen zes weken, beroep kan zijn ingesteld; ook door gedeputeerde staten, omdat een interventiebesluit hun beroepsmogelijkheid tegen het omgevingsplan onverlet laat. Het gevolg hiervan kan zijn dat tegen (onderdelen van) het omgevingsplan sprake is van een samenloop van procedures. In artikel 3.8, vierde juncto zesde lid, van de Wro is voor het voorkomen van een dergelijke samenloop bij een reactieve aanwijzing een regeling getroffen.[[312]](#footnote-312)

De Afdeling adviseert die regeling te continueren.

*7.1.4 Instructiebesluit*

Onverminderd paragraaf 5.2 over de noodzaak van het instructiebesluit, merkt de Afdeling het volgende op over de rechtsbescherming daartegen.

Het instructiebesluit, gegeven op grond van artikel 2.25 of 2.26, is volgens de regering een omzetting van de bestaande (proactieve) aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro. Dit aanwijzingsbesluit was voorheen beperkt beroepbaar voor derden.[[313]](#footnote-313) Voor beroep tegen het instructiebesluit wordt voorgesteld alleen beroep mogelijk te maken voor bestuursorganen, met als reden onder meer de vereenvoudiging van de omgevingsrechtelijke wetgeving.[[314]](#footnote-314)

De Afdeling is niet op voorhand overtuigd door dit argument. Beroep voor belanghebbenden hoeft door de mogelijkheid van gebundelde behandeling niet tot vertraging of meer complexiteit te leiden. Juist het uitsluiten van beroep bij de bestuursrechter zal ertoe kunnen leiden dat belanghebbenden een vordering instellen bij de civiele rechter, waardoor de formele rechtskracht van het besluit langer op zich zal laten wachten. Daarenboven wordt het risico van uiteenlopende jurisprudentie tussen de civiele rechter en de bestuursrechter over hetzelfde instructiebesluit groter.[[315]](#footnote-315)

Voorts merkt de Afdeling op dat indien belanghebbenden alleen tegen het besluit op basis van een instructie mogen opkomen, uit de toelichting niet blijkt dat de rechter het instructiebesluit dan wel exceptief zal (mogen) toetsen.

Indien geen zelfstandig beroep mogelijk wordt gemaakt tegen de instructie, zou - als mogelijk alternatief - overwogen kunnen worden om belanghebbenden in het kader van een beroep tegen het besluit dat in navolging van een instructie is genomen, ook tegen de instructie op te laten kunnen komen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

7.2 Beroep in één of twee instanties

*7.2.1 Gedoogplichtbeschikking*

Tegen een gedoogplichtbeschikking staat op grond van het voorstel alleen beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor dit beroep in één instantie hanteert de regering als argumenten dat het aansluit bij de rechtsbescherming tegen andere besluiten op grond van dit wetsvoorstel, zoals het projectbesluit, en er op dit moment weinig zaken per jaar zijn[[316]](#footnote-316), waardoor rechtbanken onvoldoende deskundigheid kunnen opbouwen.[[317]](#footnote-317)

De noodzaak om beroep tot één instantie te beperken wordt hiermee onvoldoende toegelicht. De argumenten daarvoor dienen zwaarwegend te zijn, nu niet alleen wordt afgeweken van het uitgangspunt van beroep in twee instanties, maar ook van het uitgangspunt van gelijkwaardige rechtsbescherming. Op dit moment bestaat de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen uit een verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof, gevolgd door de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft kritiek geuit op de voorgestelde rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen.[[318]](#footnote-318)

De Afdeling adviseert de noodzaak van beroep in één instantie tegen gedoogplichtbeschikkingen van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen.

*7.2.2 Exploitatieregels en -voorschriften*

In het voorstel is ervoor gekozen het exploitatieplan als afzonderlijke planfiguur te schrappen en te integreren in het besluit waar het bij hoort. De rechtsbescherming tegen exploitatieregels en -voorschriften is volgens de toelichting gekoppeld aan de rechtsbescherming tegen de rechtsfiguur waarvan deze regels en voorschriften deel (gaan) uitmaken. Bij exploitatieregels gaat het derhalve om de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan en bij exploitatievoorschriften om de rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning of het projectbesluit.[[319]](#footnote-319) Op dit moment is tegen een exploitatieplan beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak, met inbegrip van beroep tegen de herzieningen van het exploitatieplan en de besluiten omtrent de afrekening en herberekening van de exploitatiebijdrage.[[320]](#footnote-320)

De Afdeling merkt op dat als de rechtsbescherming tegen exploitatieregels die van het omgevingsplan volgt, eerst moet worden vastgesteld of de exploitatieregels ook aan te merken zijn als locatieontwikkelingsregels. Daarbij komt dat door de voorgestelde splitsing in regels en voorschriften, de rechtsbescherming daartegen ook wordt opgesplitst en zelfs uiteen loopt. Een belanghebbende zal tegen exploitatieregels in het omgevingsplan rechtstreeks in beroep moeten gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak, terwijl tegen exploitatievoorschriften in de omgevingsvergunning de mogelijkheid van bezwaar en beroep in twee instanties openstaat. Naar het oordeel van de Afdeling vergroot het verschil in procedure niet de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht op dit punt.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

7**.**3 Overige opmerkingen over de rechtsbescherming

*7.3.1 Opschortende werking voorlopige voorziening*

Artikel 16.21, eerste lid, maakt uitgestelde inwerkingtreding van besluiten in bij amvb aangewezen gevallen mogelijk. In zo'n geval treedt een besluit niet eerder in werking dan met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds het besluit is bekend gemaakt dan wel daarvan mededeling is gedaan. De uitgestelde inwerkingtreding zal volgens de toelichting in ieder geval gelden voor alle omgevingsvergunningen, projectbesluiten en omgevingsplannen. Gekozen is voor een termijn van veertien dagen, omdat deze termijn de inwerkingtreding van besluiten niet onnodig opschort, terwijl belanghebbenden een afdoende mogelijkheid krijgen om een voorlopige voorziening bij de rechter te vragen.[[321]](#footnote-321) Als het eerder in werking treden van een besluit wegens spoedeisende omstandigheden volgens het bevoegd gezag nodig is, kan het bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.[[322]](#footnote-322)

Thans bepaalt artikel 8.4 van de Wro, dat indien gedurende de beroepstermijn met betrekking tot een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of een wijziging daarvan bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, de inwerkingtreding van het bestemmingsplan opgeschort wordt totdat op het verzoek is beslist. In de toelichting wordt niet aangegeven waarom deze regeling van artikel 8.4 niet kan worden gecontinueerd. De Afdeling acht dit een gemis, omdat door de nu voorgestelde regeling een belanghebbende niet alleen binnen twee weken een voorlopige voorziening moet vragen bij de rechter, maar binnen deze termijn ook een uitspraak moet zien te verkrijgen.

Daarenboven moet de appellant ook het beroep (in de hoofdzaak) binnen twee weken hebben ingediend, anders is er sprake van onvoldoende connexiteit, in de zin van artikel 8:81, eerste lid, van de Awb. Naar het oordeel van de Afdeling brengt de nu voorgestelde regeling zowel voor belanghebbenden als voor de bestuursrechter een onevenredige verzwaring van de (administratieve) lasten met zich.

Naar het oordeel van de Afdeling zijn er twee mogelijkheden om deze bezwaren te ondervangen. Of de huidige procedure van schorsende werking van artikel 8.4 van de Wro zou kunnen worden gecontinueerd; of - mede in het licht van de bevoegdheid voor het bevoegd gezag om ingeval van spoedeisende omstandigheden te bepalen dat een besluit eerder in werking treedt - de termijn van veertien dagen zou zodanig kunnen worden verlengd, dat belanghebbenden voluit gebruik kunnen maken van hun beroepsrechten.

Het voorstel zal, na aanpassing aan een van beide mogelijkheden, een evenwichtiger regeling bieden die recht doet aan de belangen van zowel degenen die een rechtsmiddel willen aanwenden als degenen die een bepaalde ontwikkeling (snel) willen uitvoeren.

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

*7.3.2 Beroep tegen de weigering een ontheffing van een instructieregel te verlenen*

Op grond van artikel 16.25, eerste lid, wordt een ontheffing, verleend op grond van artikel 2.24, voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing betrekking heeft. De Afdeling merkt op dat voor een weigering van een ontheffing geen directe beroepsregeling lijkt te zijn gemaakt, terwijl volgens de toelichting een zelfstandige rechtsbescherming tegen weigeringen is beoogd.[[323]](#footnote-323) Onduidelijk is waarop die zelfstandige rechtsbescherming gebaseerd is.[[324]](#footnote-324)

De Afdeling adviseert dit punt in de toelichting te verduidelijken.

**8. Overige onderwerpen**

8.1 Gedeeltelijke integratie gebiedsgerichte onderdelen Wet natuurbescherming

Volgens de toelichting zal de Wet natuurbescherming[[325]](#footnote-325) op een later tijdstip opgaan in de Omgevingswet.[[326]](#footnote-326) Niettemin bevat het voorliggende voorstel enkele elementen uit het voorstel voor de Wet natuurbescherming. Het gaat om het beheerplan voor Natura 2000-gebieden en de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor zover het activiteiten betreft waarvoor op grond van het voorstel een omgevingsvergunning is vereist.

De toelichting biedt een doorkijk naar de verdere integratie van onder meer de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet.[[327]](#footnote-327) In het voorstel worden onmiddellijk de natuurvisie, het beheerplan en de vergunning opgenomen; deze onderdelen worden bij de invoeringswet aangepast, zodat (delen van) de natuurvisie in de omgevingsvisie komen, het beheerplan zijn grondslag vindt in de Omgevingswet en de vergunning is afgestemd op de omgevingsvergunning. In een afzonderlijk traject wordt een wijziging van de Omgevingswet voorbereid waarin de overige delen van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet worden opgenomen. Naast opname van de taken in hoofdstuk 2, de algemene regels in hoofdstuk 4 en de vergunningen in hoofdstuk 5 zal ook uitbreiding in gereserveerde hoofdstukken nodig zijn in verband met niet-locatiegebonden onderwerpen als soortenregime, schadebestrijding en faunabeheer, jacht en handel, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat enkele andere onderdelen van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming eveneens gebiedsgericht zijn. Dit betreft in ieder geval de zogeheten habitattoets voor plannen[[328]](#footnote-328), de natuurbeschermingsvergunning voor projecten die niet tevens onderworpen zijn aan de vergunningplicht op grond van het voorstel voor de Omgevingswet, en de programmatische aanpak. De keuze om deze onderdelen vooralsnog buiten het voorstel te laten, maar pas bij gelegenheid van het afzonderlijke wetgevingstraject in de Omgevingswet op te nemen, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Deze benadering van de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet leidt ertoe dat onderdelen van het natuurbeschermingsrecht gedurende een zekere periode in twee wetten zullen zijn opgenomen. Dit doet afbreuk aan de transparantie van het natuurbeschermingsrecht waaraan in de uitvoeringspraktijk dringend behoefte bestaat. Het voornemen van de integratie van het natuurbeschermingsrecht in de Wet natuurbescherming is dan ook onder meer ingegeven door de constatering dat het natuurbeschermingsrecht geworden is tot een complex, gelaagd en ontoegankelijk wettelijk stelsel, dat gebruikers – burgers, ondernemers, terreinbeheerders en andere overheden – weinig houvast geeft voor de beoordeling wat wel en niet is toegestaan.[[329]](#footnote-329) De benodigde transparantie kan worden bevorderd door ervoor te zorgen dat alle instrumenten en regels voor gebiedsgericht natuurbeleid en de uitvoering daarvan bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin opgenomen zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting toereikend te motiveren op grond van welke overwegingen sommige gebiedsgerichte regels en instrumenten van het natuurbeschermingsrecht wel en andere niet in de Omgevingswet zullen zijn opgenomen op het moment van inwerkingtreding van die wet en het voorstel zo nodig aan te passen.

8.2 Digitalisering

Een deel van de verbetering van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht zal niet zozeer worden bereikt door een wijziging van het materiële recht, maar door verbetering van de methoden waarmee dit recht voor burgers en bedrijven inzichtelijk en gebruiksvriendelijk kan worden gemaakt. Een belangrijk middel om een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet te bewerkstelligen is digitalisering. Uit de toelichting blijkt dat nog niet helder is welke mogelijkheden digitalisering biedt.[[330]](#footnote-330) Tegelijkertijd worden op onderdelen de mogelijkheden van digitalisering erg positief ingeschat.

Een voorbeeld hiervan is de digitale beschikbaarheid van het omgevingsplan. De toelichting merkt hierover op: “Het omgevingsplan wordt (…) in digitale vorm vastgesteld en beschikbaar gesteld. De werkwijze zoals die op grond van de Wro voor bestemmingsplannen van toepassing is, wordt daarbij zoveel mogelijk voortgezet. Dat betekent dat iedere gebruiker op internet per perceel of adres de regels van de gemeente kan vinden. Een bewoner die een garage wil slopen en elders in de tuin een grote uitbouw wil neerzetten, waarvoor een boom moet worden gekapt, kan het omgevingsplan aanklikken en meteen zien welke regels er gelden voor het slopen, kappen en bouwen. Het betreft een geconsolideerde en actuele versie van alle regels. Dat houdt in dat er geen stapeling is van te raadplegen herzieningen, maar dat wijzigingen direct worden verwerkt in het omgevingsplan, zodat die alle geldende regels in één document toont”.[[331]](#footnote-331)

De Afdeling waardeert de idee van een geconsolideerde digitale versie van het omgevingsplan positief. Of de geschetste winst ook daadwerkelijk wordt behaald, is onzeker. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Ten eerste lijkt de gemeente de vrijheid te houden om naast het omgevingsplan regels over de fysieke leefomgeving op te nemen in gemeentelijke verordeningen.[[332]](#footnote-332) Hierdoor is een deel van de op een bepaalde locatie geldende regels niet kenbaar in de digitale versie van het omgevingsplan. Ten tweede is onduidelijk in hoeverre een gedigitaliseerd omgevingsplan inzicht biedt in de rechtspositie van betrokkenen als daaruit niet valt op te maken welke regels (bijvoorbeeld locatieontwikkelingsregels) van provincie en Rijk van toepassing zijn. Een digitalisering van enkel het omgevingsplan leidt dus niet tot inzicht in *alle* relevante regels. Ten derde hoeft een omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteit pas uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden in het omgevingsplan te worden verwerkt.[[333]](#footnote-333) Ook deze keuze gaat ten koste van de kenbaarheid van de geldende regels. Hierbij zou ten minste moeten worden bepaald dat in het omgevingsplan wordt vermeld dat er voor een bepaalde locatie een locatieontwikkelingsvergunning is verleend. Ten vierde wordt aangekondigd dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen in het overgangsrecht zullen worden aangemerkt als omgevingsplannen. Niet zal worden voorzien in een verplichting tot aanpassing van deze plannen aan de eisen van het voorstel. De thans reeds geldende digitaliseringsverplichting omvat niet de plicht zorg te dragen voor een geconsolideerde versie van een bestemmingsplan. De actuele juridische stand van zaken wordt dus niet digitaal weergegeven. Uit het voorgaande volgt dat bestaande problemen met digitale bestemmingsplannen nog lange tijd zullen voortbestaan. Zo bestaat er nu geen verplichting om reactieve aanwijzingen of rechterlijke uitspraken die strekken tot vernietiging van een (deel van een) plan of waarbij zelfvoorziend een planregel of plandeel wordt vastgesteld, in de verbeelding te verwerken. Ook komt het regelmatig voor dat er verschillende digitale versies van hetzelfde plan zijn.

De Afdeling merkt op dat opnieuw bezien zou moeten worden welke informatie het digitale omgevingsplan dient te geven. Daarbij is allereerst van belang dat de geconsolideerde versie met inbegrip van (eventuele) reactieve aanwijzingen en rechterlijke uitspraken wordt gewaarborgd. Daarnaast zou de ‘archieffunctie’ moeten worden gewaarborgd, opdat ook het omgevingsplan zoals dat op enig moment gold, kan worden geraadpleegd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

8.3 Bescherming van persoonsgegevens in een register

Artikel 20.6, eerste lid, bepaalt dat bij omgevingsverordening of amvb aangewezen gegevens door bestuursorganen of rechtspersonen kunnen worden bijgehouden en verzameld alsmede worden verstrekt aan het college van B&W, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van IenM of de minister die het aangaat. Op grond van artikel 20.12, vierde lid, kunnen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij amvb regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van gegevens in een register.

*8.3.1 Doel gegevensverwerking*

Artikel 20.12, vierde lid, en artikel 20.6, in samenhang gelezen, lijken het mogelijk te maken dat persoonsgegevens worden opgenomen in een register. In de toelichting wordt niet aangegeven welke gegevens het betreft en welk doel daarmee wordt gediend. Registratie van persoonsgegevens en de verstrekking van die gegevens aan bestuursorganen, zoals voorgesteld in artikel 20.6, eerste lid, kunnen een inbreuk vormen op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM en artikel 10 van de Grondwet. Een dergelijke inbreuk kan gerechtvaardigd zijn indien voldaan is aan een aantal vereisten: de inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving als ook proportioneel en subsidiair zijn. Daarnaast moet zijn voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De toelichting besteedt geen aandacht aan bovengenoemde rechtvaardigingsgronden en vereisten.

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

*8.3.2 Waarborgen vertrouwelijkheid gegevens*

Op grond van artikel 20.12, vierde lid, kunnen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij amvb regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van gegevens in een register. De Afdeling merkt op dat ook de Wbp bepalingen bevat die de vertrouwelijkheid van gegevens beogen te waarborgen. Zo kent de Wbp een geheimhoudingsplicht voor degene die kennis neemt van de persoonsgegevens[[334]](#footnote-334), dat gegevens niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk is voor de verwerkingsdoeleinden[[335]](#footnote-335) en dient de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om de gegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking.[[336]](#footnote-336) Uit de toelichting blijkt niet welke regels in de amvb zullen worden opgenomen voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van gegevens.

De Afdeling adviseert, ter voorkoming van dubbele of afwijkende regels, de bevoegdheid tot aanvullende regelgeving in het vierde lid nader te preciseren.

8.4 Experimenteerbepaling

Op grond van het voorstel kan bij amvb, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde in de Omgevingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wm en de Wet natuurbescherming. Een experiment wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover. Bij de amvb wordt in ieder geval bepaald wat het doel is van het experiment, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, welke afwijkingen voor welke gevallen zijn toegestaan, voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang die afwijkingen zijn toegestaan, met alleen een maximum van tien jaar voor afwijking van omgevingswaarden.[[337]](#footnote-337)

De Afdeling merkt hierover op dat niet te snel moet worden overgegaan tot experimentele regelgeving, mede gelet op de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Om die reden moet experimentele regelgeving aan enkele voorwaarden voldoen.[[338]](#footnote-338) Zo dient het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Daarbij is het van belang dat in de experimenteer*grondslag* het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat - indien noodzakelijk - duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. De voorgestelde experimenteerbepaling voldoet hieraan niet. Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben – het bereiken en de instandhouding van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit - is niet concreet en nauwkeurig begrensd. De voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt worden vrijwel volledig bij amvb bepaald. Het voorstel bepaalt alleen dat wat betreft de afwijking van omgevingswaarden een maximumtermijn van tien jaar in acht dient te worden genomen. Voor afwijkingen van andere soorten voorschriften gelden geen maximumtermijnen. In de toelichting ten slotte wordt onvoldoende expliciet gemaakt hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt.

Kortom, het voorstel biedt de regering een ruime bevoegdheid om van diverse wetten af te wijken, mits die afwijking niet in strijd is met internationale verplichtingen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat hierdoor nauwelijks van een wettelijke begrenzing van experimenten gesproken kan worden.

De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader te begrenzen en artikel 23.3 daartoe aan te passen.

**Deel C**

**9. Wetstechnische opmerkingen**

9.1 Instrumenten

*9.1.1 Programma’s*

a. De terminologie in artikel 3.2 en artikel 3.4 (inhoud van omgevingsvisies en programma’s) en de toelichting[[339]](#footnote-339) sluiten niet goed op elkaar aan. In de toelichting wordt aangegeven dat een programma maatregelen omvat voor ‘behoud, beheer, gebruik en ontwikkeling’ van de fysieke leefomgeving. In de bepalingen wordt het begrip ‘behoud’ niet genoemd en in artikel 3.4 komt ook het begrip ‘ontwikkeling’ niet terug. De Afdeling adviseert dit aan te passen.

b. Artikel 3.5 ziet op de mogelijkheid om bij amvb bestuursorganen te verplichten de in paragraaf 3.2.2 bedoelde programma’s gezamenlijk vast te stellen. Nu deze bevoegdheid betrekking heeft op de verplichte programma’s in die paragraaf, wordt geadviseerd dit artikel in paragraaf 3.2.2 op te nemen.

c. Artikel 3.7, eerste lid, aanhef en onder b, geeft gemeenten de verplichting een actieplan als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaai vast te stellen voor onder meer andere spoorwegen dan die bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder b. Artikel 3.8, eerste lid, onder b, draagt de provincie op een dergelijk plan op te stellen voor onder meer andere spoorlijnen dan die bedoeld in artikel 3.7, eerste lid onder b. In de toelichting staat vermeld dat dit gaat om lokale spoorwegen als om bijzondere spoorwegen die buiten de agglomeratie zijn gelegen.[[340]](#footnote-340) Dit komt echter niet in de tekst van het voorstel terug. Daarnaast draagt artikel 3.7, eerste lid, onder d, de gemeente op dergelijke plannen op te stellen voor ‘overige geluidbronnen’. Artikel 11.6, vierde lid, van de Wm ziet nu onder d op ‘inrichtingen of verzamelingen van inrichtingen’. In de toelichting wordt niet ingegaan op wat onder ‘overige geluidbronnen’ wordt verstaan. Nu het om verplichte plannen gaat, moet duidelijk zijn wat er van de gemeente wordt verwacht. De Afdeling adviseert hierop nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

d. De ambivalente benadering van het rioleringsprogramma (verplicht/niet verplicht) leidt tot incongruenties in de tekst van het voorstel en de toelichting: in het voorstel staat vermeld dat sprake is van een onverplicht programma, terwijl het in de toelichting nog wordt genoemd bij de verplichte programma’s. Beoogd is het vervallen van de verplichting bij de invoeringswet te verduidelijken, maar dit zou, als daaraan wordt vastgehouden, ook nu al in de tekst van de toelichting moeten terugkomen. Als onverplicht programma is de afzonderlijke bepaling over het rioleringsprogramma in artikel 3.12 overbodig, omdat het niets toevoegt aan de overige bepalingen voor programma’s.

De Afdeling adviseert de tekst van het voorstel en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

*9.1.2 Algemene regels*

a. Het begrip locatieontwikkelingsregels doet vermoeden dat dit regels zijn die betrekking hebben op een ontwikkeling of een activiteit die nog niet aanwezig is. Van locatieontwikkelingsregels lijkt echter ook sprake te zijn als in het omgevingsplan aan een locatie een functie wordt toegekend die al ter plaatse aanwezig is, zowel qua gebruik als bebouwing. De term dekt dan de lading niet en wekt daardoor verwarring. De Afdeling adviseert hieraan aandacht te besteden in de toelichting en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Het begrip “locatie” is niet gedefinieerd in de bijlage bij het voorstel. Uit de toelichting blijkt dat de ondergrond, het maaiveldniveau en de lucht hierboven, drie verschillende locaties kunnen zijn.[[341]](#footnote-341) De Afdeling adviseert dit nader te duiden.

c. De Afdeling adviseert om de delegatiemogelijkheid in artikel 4.4 niet, zoals in de toelichting op het voorstel is vermeld,[[342]](#footnote-342) in een afzonderlijk besluit plaats te laten vinden, maar deze in het besluit zelf op te nemen.   
Het ligt voor de hand binnen het plan te bepalen waarop de bevoegdheid ziet, nu die bevoegdheid er met name toe zal strekken het plan op bepaalde onderdelen te wijzigen, nader uit te werken (dat wordt een wijziging genoemd) of nadere regels te stellen.

d. Uit artikel 4.11, onderdelen a en b, in onderlinge samenhang, lijkt te volgen dat in een omgevingsplan kan worden volstaan met de toekenning van een functie aan een locatie. Andere locatieontwikkelingsregels worden immers alleen ‘voor zover nodig’ gesteld. Dat zou bij een beperkte lezing ertoe kunnen leiden dat de enkele aanduiding van een functie in een verbeelding zonder dat er regels zijn gesteld, voldoende is. Dat zou onder meer onduidelijkheid opleveren voor de vraag hoe er bij de omgevingsvergunningplichten wordt getoetst als het omgevingsplan uitsluitend een functie aan de gronden heeft toegekend, maar geen overige locatieontwikkelingsregels heeft gesteld. De verbeelding geeft dan niet de gewenste duidelijkheid over wat er wel en niet is toegestaan. De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten en het besluit zo nodig aan te passen.

e. Geadviseerd wordt in artikel 4:14, eerste lid, tweede volzin, de zinsnede “worden betrokken bij” te vervangen door: zijn van toepassing op. De uitdrukking “worden betrokken bij” is rechtsonzeker in het licht van artikel 4:84 van Awb, waarin is bepaald dat beleidsregels bindend zijn onder het voorbehoud van de inherente afwijkingsbevoegdheid. In samenhang gelezen wekken het tweede en derde lid van artikel 4.14 de indruk dat beleidsregels na de vaststelling van het omgevingsplan worden vastgesteld en geen deel uitmaken van dat omgevingsplan. Volgens de toelichting moeten deze beleidsregels worden opgenomen in een bijlage bij het omgevingsplan “vanwege de kenbaarheid”. De Afdeling adviseert nader te verduidelijken of de bijlage tegelijkertijd met het omgevingsplan zelf wordt vastgesteld of de beleidsregels later kunnen worden vastgesteld.

f.Zowel op grond van regels in het omgevingsplan als op grond van regels buiten het omgevingsplan kunnen omgevingsvergunningsplichten ontstaan.[[343]](#footnote-343)   
Niet kan worden uitgesloten dat zich in de uitvoeringspraktijk een samenloop van omgevingsvergunningplichten voordoet, waarbij verschillende toetsingskaders en procedures van toepassing zijn. Vooral in het geval gemeenten gebruik maken van de bevoegdheid om meerdere omgevingsplannen vast te stellen (artikel 4.1, derde lid), die aan wijzigingen en actualisering onderhevig zijn, bestaat een reële kans op deze samenloop. De Afdeling adviseert, met het oog op de rechtszekerheid en om onnodige regels- en vergunningplichten te voorkomen, te bepalen dat in geval van samenloop van omgevingsvergunningsplichten van regels in het omgevingsplan en regels buiten het omgevingsplan uitsluitend de vergunningplicht krachtens artikel 5.3 geldt.

*9.1.3 Omgevingsvergunning*

a. Gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten

Voor aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergunning voor een waterkwaliteitsactiviteit voorziet het voorstel in gelijktijdige en gecoördineerde behandeling. Wanneer deze activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, is de aanvrager *verplicht* de aanvragen daarvoor gelijktijdig in te dienen.[[344]](#footnote-344) In dat geval is de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvragen.[[345]](#footnote-345)

Bij amvb zal het coördinerende bestuursorgaan in de zin van afdeling 3.5 van de Awb worden aangewezen.[[346]](#footnote-346) De betrokken bestuursorganen zijn gehouden hun medewerking te verlenen aan de wettelijk voorgeschreven coördinatie.

Wat betreft de verplicht gelijktijdig in te dienen aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergunning voor een waterkwaliteitsactiviteit, bepaalt het voorstel dat het bevoegd gezag, als maar één van de aanvragen is ingediend, die aanvraag buiten behandeling laat.[[347]](#footnote-347) Wanneer van de beide aanvragen er één buiten behandeling wordt gelaten, dan laat het bevoegd gezag dat op de andere aanvraag dient te besluiten, ook die aanvraag buiten behandeling.[[348]](#footnote-348)

Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid roept de voorgestelde regeling enkele vragen op. Hoe moet het ene bevoegde gezag dat wel een aanvraag heeft ontvangen, ermee bekend zijn dat een andere aanvraag bij een ander bevoegd gezag had moeten worden ingediend? Wie wordt er verantwoordelijk gehouden in het geval deze verplichting is miskend? Hoe moet worden gehandeld als de andere aanvraag alsnog wordt ingediend? Herleeft de eerste, inmiddels buiten behandeling gestelde aanvraag, of moet opnieuw een aanvraag worden ingediend? Dienen opnieuw leges voor die aanvraag te worden betaald?

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

b. Gebruiksverbod

Het voorstel voorziet niet in een afzonderlijk gebruiksverbod, maar impliciet ligt dat besloten in het verbod een locatieontwikkelingsactiviteit te verrichten zonder omgevingsvergunning.[[349]](#footnote-349) Deze vergunningplicht kent geen nadere duiding van de activiteiten die onder de reikwijdte van het verbod vallen. Daardoor is onduidelijk of het “laten gebruiken” en “in gebruik geven” van gronden en bouwwerken door eigenaren en verhuurders voor activiteiten in strijd met functies, gebruiks-, bouw- en exploitatieregels uit het omgevingsplan, onder het verbod vallen en daarmee als locatieontwikkelingsactiviteit zouden moeten worden aangemerkt.

De toelichting volstaat op dit punt met de opmerking dat deze activiteit mede de opvolger is van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.[[350]](#footnote-350) Ook die bepaling vermeldt niets over “laten gebruiken” en “in gebruik geven”, maar volgens de toelichting bij de Invoeringswet Wabo moeten die handelingen daaronder wel worden begrepen.[[351]](#footnote-351)  
Onduidelijk is, of uit de verwijzing naar de Wabo moet worden afgeleid dat “laten gebruiken” en “in gebruik geven” in strijd met regels uit het omgevingsplan vallen onder het verbod om zonder vergunning locatieontwikkelingsactiviteiten te verrichten. Zoals hiervoor, onder 4.4.1, al is opgemerkt, brengt de definitie van locatieontwikkelingsactiviteit mee dat daaronder niet alleen overtredingen van planologische gebruiksregels vallen.

Een voorbeeld over welstand kan het voorgaande illustreren. Wanneer een bouwwerk in strijd is met welstandsregels, is het gewenst dat het verbod zich mede richt tot de eigenaar, omdat die in staat zal zijn het bouwwerk aan deze regels aan te passen.

Aldus behelst het voorstel een algemeen verbod om te handelen in strijd met het omgevingsplan. Met het oog op de rechtszekerheid en effectiviteit van handhaving verdient het aanbeveling om “laten gebruiken” en “in gebruik geven” onder dit gebruiksverbod te laten vallen.

De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

*9.1.4 Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)*

a. Grondslag en rechtszekerheid

Het eerste lid, onderdeel a, van deze bepaling lijkt te verwijzen naar een amvb die *op grond van* artikel 2.1, tweede en derde lid, wordt vastgesteld.   
Artikel 2.1, derde lid, biedt een grondslag voor een amvb waarbij de onderdelen, aspecten of belangen, bedoeld in het tweede lid van die bepaling, worden uitgewerkt of begrensd. Het derde lid biedt echter geen grondslag voor een amvb waarbij gronden voor de weigering en verlening van omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.1 worden aangegeven.

De artikelsgewijze toelichting verduidelijkt dat artikel 5.13, eerste lid, onderdeel a, zelf de grondslag bevat voor een amvb waarbij *uitvoering* wordt gegeven aan artikel 2.1, tweede en derde lid. Uit een oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid behoort dit in artikel 5.13, eerste lid, zelf tot uitdrukking worden gebracht.

Net als artikel 5.13, eerste lid, onderdeel a, lijken ook artikel 5.17, eerste lid, onderdeel b, artikel 5.22, onderdeel a, en artikel 5.23, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, onderdeel a, impliciet een grondslag te bieden voor de vaststelling van een amvb. Hiervoor geldt eveneens dat dit in de bepalingen zelf tot uitdrukking behoort te worden gebracht.  
De Afdeling adviseert de genoemde bepalingen in deze zin aan te passen.

b. Uitgangspunten en rechtszekerheid

Het tweede lid van artikel 5.13 verwijst naar uitgangspunten die moeten worden betrokken bij het aangeven van gronden in de amvb als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a. De artikelsgewijze toelichting maakt duidelijk wat de beoogde toepassing van dit tweede lid is. De bedoelde uitgangspunten zijn echter niet als zodanig in paragraaf 4.6.2 van het voorstel aangewezen. Het voorstel verlangt derhalve van de Kroon dat zij bij het opstellen van de amvb op zoek gaat naar deze uitgangspunten. Bij de behandeling van geschillen over omgevingsvergunningen voor artikel 5.1-activiteiten kan ook de rechter (in het kader van exceptieve toetsing) voor de vraag komen te staan welke uitgangspunten moeten worden betrokken bij het stellen van regels als bedoeld in artikel 4.18. Uit een oogpunt van inzichtelijkheid en rechtszekerheid behoren de bedoelde uitgangspunten expliciet en limitatief in de wet te worden opgesomd.   
De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling in deze zin aan te passen.

c. Aanhoudingsregeling

Het voorstel voorziet in een aanhoudingsregeling voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in gevallen waarin die aanvraag wordt gedaan na de inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit en er geen grond is om de vergunning te weigeren.[[352]](#footnote-352) Opvallend is, dat de regeling in geval van een voorbereidingsbesluit voor een gemeentelijk omgevingsplan voorziet in *aanhoudingsbevoegdheid*[[353]](#footnote-353) terwijl in geval van een provinciaal of nationaal voorbereidingsbesluit een *aanhoudingsplicht* geldt.[[354]](#footnote-354)   
  
Volgens de toelichting is deze aanhoudingsregeling ontleend aan artikel 3.3 van de Wabo onder aanpassing van diverse punten aan de andere systematiek van de Omgevingswet.[[355]](#footnote-355)  
Hierover merkt de Afdeling op dat de Wabo voorziet in een aanhouding*sverplichting* in geval van een voorbereidingsbesluit voor een bestemmingsplan. Het voorstel wijkt op dit punt derhalve af van de Wabo. Deze afwijking is niet gemotiveerd. Ook ontbreekt een motivering van het verschil tussen de aanhoudingsbevoegdheid bij het gemeentelijke voorbereidingsbesluit en de aanhoudingsplicht bij het provinciale of nationale voorbereidingsbesluit.  
Onduidelijk is, welke gevolgen de keuze voor een aanhoudingsbevoegdheid bij het omgevingsplan heeft voor de uitvoeringspraktijk en de te volgen procedures.

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

d. Houdbaarheid van onderzoeksgegevens

Voorgesteld wordt dat bij het nemen van een besluit op grond van het voorstel in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar.[[356]](#footnote-356)

In de Spoedwet wegverbreding, Wabo, Wet luchtvaart en Wm zijn vergelijkbare bepalingen opgenomen bij de gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht. Volgens de toelichting bij die wet is in verband met het voorzorgsbeginsel van Natura 2000 geen vergelijkbare houdbaarheidsbepaling in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen.[[357]](#footnote-357) Verder is in de Wm een uitzondering opgenomen voor het nemen van besluiten in het kader van de Wet bescherming Antarctica.[[358]](#footnote-358) De reden hiervoor is dat bij het nemen van besluiten en verlenen van vergunningen op grond van deze wet altijd moet worden uitgegaan van de recentste informatie.[[359]](#footnote-359)

De Afdeling merkt op dat het voorstel besluiten over Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten alsook besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica niet uitzondert van de houdbaarheidsbepaling. De toelichting motiveert deze keuze niet.

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

*9.1.5 Grondexploitatie*

a. Artikel 12.1, eerste lid, bepaalt in welke gevallen het vaststellen van exploitatieregels of -voorschriften verplicht is. Blijkens de toelichting is het hoofdstuk grondexploitatie alleen toepasbaar als er sprake is van grondexploitatiekosten voor fysieke voorzieningen.[[360]](#footnote-360) Hiervoor wordt echter geen reden gegeven, en evenmin wordt toegelicht of in de praktijk niet langer behoefte bestaat aan de mogelijkheid tot het verhalen van andere kosten, bij voorbeeld plankosten. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan (ook in relatie tot artikel 12.1, zesde lid)[[361]](#footnote-361) en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Artikel 12.7, eerste lid, bepaalt dat binnen drie maanden na uitvoering van de in de exploitatieregels voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen, het bevoegd gezag een afrekening van die regels vaststelt en de regels intrekt met ingang van een bij dat besluit te bepalen tijdstip. Het artikel maakt niet duidelijk onder welke omstandigheden aanspraak bestaat op een afrekening. Bij voltooiing van de werken en werkzaamheden waarop de betaalde exploitatiebijdrage ziet, of bij voltooiing van alle werken en werkzaamheden in het exploitatiegebied.  
De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten.

c. Volgens de toelichting wordt de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de noodzakelijkheid van een onafhankelijke taxatie van inbrengwaarden gecodificeerd.[[362]](#footnote-362) Anders dan uit de toelichting lijkt te volgen, is een taxatie bij een globale, nog uit te werken bestemming thans echter op grond van de jurisprudentie vereist.[[363]](#footnote-363) De Afdeling adviseert dit ook in de toelichting tot uitdrukking te brengen.

*9.1.6 Alternatieven-onderzoek mer*

Artikel 16.77, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat voor een project geen alternatieven hoeven te worden onderzocht als in een plan of programma de locatie of het tracé van het project al is aangewezen. De tekst kan zodanig worden opgevat dat de milieueffectrapportage is beperkt tot locatie- en tracéalternatieven, terwijl veel meer soorten alternatieven bestaan. Het betreft dan bijvoorbeeld alternatieven inzake de doelstelling, de inrichting, de techniekkeuze en de uitvoering. Het is niet uitgesloten dat locaties of tracés in hogere plannen marginaal worden onderbouwd en zonder milieueffectrapport worden aangewezen, waarna geen enkel alternatief voor het project hoeft te worden onderzocht. Uit de toelichting is niet op te maken of dit gevolg is beoogd door de wetgever.

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

9.2 Bijzondere omstandigheden

*9.2.1 Economische of juridische beschikkingsmacht*

Artikel 19.1, tweede lid, onderdeel d, schaart onder het begrip 'veroorzaker van een ongewoon voorval' ook de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die over een activiteit economische of juridische beschikkingsmacht heeft *of heeft gehad*.

Volgens de toelichting bij dit artikel wordt hiermee beoogt aan te sluiten bij de jurisprudentie van de bestuursrechter over het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties, waarin onder meer gebruik wordt gemaakt van het ‘zeggenschapscriterium’ en het ‘gezagscriterium’.[[364]](#footnote-364)

De Afdeling maakt daarover een aantal opmerkingen. Allereerst is niet uitgesloten dat door de gekozen formulering voor dezelfde activiteit twee (rechts-)personen als veroorzaker kunnen worden aangemerkt, degene met economische beschikkingsmacht en degene met juridische beschikkingsmacht. Voorts wordt met de zinsnede ‘heeft gehad’ in combinatie met ‘activiteit’ de kring van veroorzakers aanmerkelijk vergroot. Voor het opleggen van sancties voor in het verleden begane overtredingen acht de Afdeling dat te billijken, maar het is de vraag hoe effectief het is om (rechts-)personen als veroorzaker aan te wijzen, die weliswaar beschikkingsmacht hebben gehad, maar die op het moment van het voorval dat niet meer bezitten. Door het ontbreken van beschikkingsmacht kunnen zij immers niet meer de gewenste maatregelen nemen om de gevolgen van het voorval zoveel mogelijk ongedaan te maken.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

*9.2.2 Aanwijzing bevoegd gezag*

Voor de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de toepassing van bevoegdheden in bijzondere omstandigheden sluit artikel 19.2, eerste lid, aan bij de bevoegdheidsverdeling voor de handhaving, zoals (deels)[[365]](#footnote-365) geregeld in de artikelen 18.2 tot en met 18.4. Artikel 18.2 sluit aan bij de aanwijzing van bevoegd gezag voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, zoals (deels)[[366]](#footnote-366) geregeld in de artikelen 5.10 en 5.11. Door het gebruik van het begrip activiteit in plaats van inrichting, kunnen er ook meer veroorzakers zijn, die onder meer worden aangewezen in artikel 19.1, tweede lid. Er zijn evenwel activiteiten die een ongewoon voorval veroorzaken, waar géén omgevingsvergunning voor geldt noch een meldingsplicht (zie artikel 19.1, tweede lid, onderdeel a) waardoor niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld wie bevoegd gezag is ten aanzien van die activiteit.

In artikel 19.5, eerste lid, wordt voor zo’n situatie het college van B&W als bevoegd gezag aangewezen van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet; dat college is dan alleen bevoegd tot het treffen van preventieve of herstelmaatregelen. Andere rechten of plichten lijken niet aan dat betreffende college toe te komen, zoals de verplichting tot het geven van een melding aan andere bestuursorganen of het recht tot kostenverhaal van de getroffen maatregelen.[[367]](#footnote-367)

De Afdeling adviseert te bezien of het college van B&W over voldoende instrumenten beschikt om in die situatie adequaat te kunnen reageren. De Afdeling adviseert voorts het voorstel zo nodig aan te passen.

*9.2.3 Kostenverhaal door bevoegd gezag*

Ingevolge artikel 19.6, eerste lid, verhaalt het bevoegd gezag, indien het maatregelen treft of laat treffen door derden, de kosten daarvan op de veroorzaker. Op grond van het tweede lid zijn de artikelen 5:10, tweede lid, 5:25 en 5:31 van de Awb van overeenkomstige toepassing. In deze artikelen wordt onder meer de invordering van de geldsom geregeld en het kostenverhaal ingeval van bestuursdwang. Volgens de toelichting is de voorgestelde regeling ontleend aan titel 17.2 van de Wm.

De Afdeling merkt op dat de regeling van kostenverhaal in titel 17.2 van de Wm, meer mogelijkheden biedt om af te zien van kostenverhaal dan artikel 5:25, eerste lid, van de Awb biedt. Zo zijn in artikel 17.16, eerste lid, gronden opgenomen op grond waarvan de schade niet aan de veroorzaker kan worden toegerekend. Voorts kan ingevolge artikel 17.16, derde en vierde lid, het bevoegd gezag ook geheel of gedeeltelijk afzien van kostenverhaal en vervalt op grond van artikel 17.17 de bevoegdheid tot kostenverhaal na vijf jaren na de dag waarop die maatregelen geheel zijn voltooid. De Afdeling mist in de toelichting een onderbouwing voor het niet overnemen van deze mogelijkheden. Dit laatste temeer, omdat het indirecte effect van de verruiming van de mogelijkheden tot kostenverhaal kan zijn, dat het bevoegd gezag bepaalde maatregelen sneller inzet.

Uit de toelichting blijkt evenmin of een facultatieve bevoegdheid tot kostenverhaal is overwogen.

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

*9.2.4 Onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling ongewoon voorval*

Het bevoegd gezag moet op grond van artikel 19.7, eerste lid, erop toezien dat gegevens worden verzameld over het ongewone voorval en worden geanalyseerd om de oorzaak ervan te achterhalen. Ingevolge artikel 17.3, tweede lid, van de Wm gold deze verzamel- en analyseverplichting voor degene die de inrichting drijft. Degene die een inrichting drijft, kon immers (nagenoeg) altijd worden aangemerkt als veroorzaker van een ongewoon voorval. Voor een activiteit die een ongewoon voorval veroorzaakt, zal niet altijd de veroorzaker kunnen worden aangewezen. In het voorgestelde 19.7, eerste lid, noch in de toelichting wordt aangegeven op wie de verplichting rust om gegevens te verzamelen en te analyseren, waarop het bevoegd gezag moet toezien.

De Afdeling adviseert artikel 19.7, eerste lid, te verduidelijken.

*9.2.5 Alarmeringswaarden*

*a. Algemeen*

In artikel 19.10 wordt de vaststelling van alarmeringswaarden en de aanwijzing van bestuursorganen om bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden maatregelen en voorzieningen te treffen gedelegeerd naar het niveau van een amvb. Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen en voorzieningen worden benoemd die getroffen kunnen worden bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden. In artikel 19.11 wordt de bevoegdheid om regels te stellen over het geven van informatie of waarschuwingen als alarmeringswaarden worden overschreden of dreigen te worden overschreden gedelegeerd naar het niveau van een ministeriële regeling. Voorheen vond de aanwijzing van bestuursorganen en de door hen te nemen maatregelen in de wet, bijvoorbeeld in artikel 43 van de Wet inzake de luchtverontreiniging[[368]](#footnote-368) en in artikel 3.3 van de Waterwet[[369]](#footnote-369). In de toelichting ontbreekt een motivering voor het verlaging van het regelingsniveau.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen in het licht van hetgeen in hoofdstuk 2 is opgemerkt over de wetgevende rol van de Staten-Generaal en het voorstel zo nodig aan te passen.

*b. Alarmeringswaarden luchtkwaliteit*

Ingevolge artikel 19.12, eerste lid, kan - bij overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit of van een verontreiniging van de buitenlucht door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld - de commissaris van de Koning, in het belang van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen, bij besluit regels stellen over het gebruik van installaties of brandstoffen en over andere activiteiten. Deze bepaling is volgens de toelichting ontleend aan hoofdstuk V van de Wet luchtverontreiniging. Op grond van artikel 50, eerste lid, van de Wet luchtverontreiniging kan de commissaris geen toepassing geven aan zijn regelgevende bevoegdheid, zonder aan de inspecteur (voor de Leefomgeving en Transport) de gelegenheid te bieden hem ter zake van advies te dienen. Volgens de toelichting is deze procedurebepaling niet opgenomen in dit voorstel, maar *kan* deze via de grondslag van artikel 16.79 bij amvb alsnog zijn beslag krijgen.[[370]](#footnote-370)

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen reden wordt gegeven voor het op een lager niveau van regelgeving vastleggen van procedurevoorschriften. Evenmin wordt zekerheid geboden over het opnemen van procedurevoorschriften in de amvb. In het licht van de bevoegdheid tot regelgeving voor een orgaan van de uitvoerende macht, de commissaris van de Koning, acht de Afdeling dit een gemis.

De Afdeling adviseert de procedurevoorschriften op te nemen in het voorstel.

10. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.13.0235/IV

**Wetsvoorstel**

**Hoofdstuk 2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen**

* In artikel 2.1, eerste lid, ”tenzij daarvoor bijzondere regels van toepassing zijn” schrappen. Beperking volgt reeds uit de bijzondere regels.
* In artikel 2.1, tweede lid, schrappen: : en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen”. Dit vloeit reeds voort uit artikel 3.4 van de Awb.
* In artikel 2.1, derde lid, aanhef als volgt formuleren: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen deze onderdelen en aspecten of de betrokken belangen worden uitgewerkt of begrensd met het oog op:”.
* In artikel 2.4, eerste lid, onderdeel b, na “activiteiten” invoegen: van. Voorts de zinsnede “of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in” in een afzonderlijk onderdeel c plaatsen.
* In artikel 2.17, tweede lid, onderdeel a, onder 1, "het waterschapsbestuur" vervangen door: het dagelijks bestuur van het waterschap.
* In artikel 2.19, eerste lid, na de zinsnede "als dat nodig" invoegen: is.
* In artikel 2.25, eerste lid, "bestuur van een waterschap" vervangen door: waterschapsbestuur.

**Hoofdstuk 3 Omgevingsvisies en programma's**

* In artikel 3.3 en artikel 3.7, tweede lid, “het waterschapsbestuur” vervangen door: het dagelijks bestuur van het waterschap.
* In artikel 3.3, de derde regel, na “vaststellen” de komma schrappen.
* In artikel 3.8, derde lid, telkens “is gelegen” vervangen door: ligt.
* De artikelsgewijze toelichting op artikel 3.2 en 3.3 in overeenstemming brengen met de aangepaste tekst van die bepalingen (“zorg van de overheid” werd alleen in de toetsversie in deze bepalingen genoemd, maar komt in het voorstel niet meer voor).
* In artikel 3.14, tweede lid, tweede zin, het zinsdeel “de omgevingswaarde wordt betrokken bij de uitoefening van taken en bevoegdheden en,” schrappen in verband met doublure met artikel 3.15, onder i.
* In artikel 3.17, tweede lid, verduidelijken dat het hier gaat om een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3.16, eerste lid, dat met het opnemen van de maatregelen in het programma heeft ingestemd.

**Hoofdstuk 4 Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving**

* In artikel 4:12 het woord “gronden” vervangen door: regels. Voorts de zinsnede “die worden betrokken bij” vervangen door een uitdrukking die de beoogde mate van binding duidelijk maakt. Derhalve kiezen tussen “die in acht worden genomen bij” en “waarmee rekening wordt gehouden bij”.
* In artikel 4.20, eerste lid, (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling) verduidelijken dat de bedoelde onderwerpen worden aangewezen bij de amvb op grond van artikel 4.18 in plaats van bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.

**Hoofdstuk 5 De omgevingsvergunning en het projectbesluit**

* In artikel 5.1, derde lid, (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling) verduidelijken dat de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten alleen geldt indien sprake is van een vergunningplicht als bedoeld in de bepalingen die in dit lid worden genoemd.   
  Daartoe de zinsnede “voor zover die … 5.5 of 5.6.” vervangen door: voor zover die activiteiten ook vallen onder de verboden bedoeld in het eerste lid of tweede lid of artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6.
* In artikel 5.8, tweede lid, na “de aanwezigheid” het woord “alleen” schrappen.
* In artikel 5.19, eerste lid, het woord “aangegeven” vervangen door: gestelde.
* In artikel 5.25, zesde lid, de woorden “zesde lid” vervangen door: vijfde lid.

**Hoofdstuk 10 Gedoogplichten**

* In artikel 10:11, onderdeel b, de zinsnede “geen overeenstemming is bereikt” vervangen door: geen schriftelijke overeenstemming is bereikt.
* In artikel 10:23, eerste lid, de woorden “voor wat betreft” vervangen door: wat betreft.

**Hoofdstuk 12 Grondexploitatie**

* In artikel 12:3, tweede lid, na onderdeel c invoegen: en (Ar. 101).
* In artikel 12.6, vierde lid, “manier van” schrappen (overeenkomstig de formulering in artikel 12.7, tweede lid).

**Hoofdstuk 13 Financiële bepalingen**

* In artikel 13.3, tweede lid, “wordt” vervangen door: kan en “ingediend” vervangen door: worden ingediend (overeenkomstig de huidige, facultatieve formulering in artikel 6.9 Wro).
* In artikel 13.4, eerste lid, “ernstige nadelige gevolgen” vervangen door: significante nadelige gevolgen (in aansluiting op de definitie van ongewoon voorval in de bijlage bij artikel 1.1).
* In artikel 13.4, eerste lid, na onderdeel a invoegen: en (Ar. 101).

**Hoofdstuk 16 Procedures**

* In artikel 16.12, tweede lid, en 16.13, tweede lid, de hyperlink verwijderen.
* In artikel 16.20, eerste lid, “betreffende” vervangen door: betrokken.
* In artikel 16.20, tweede lid, “Het besluit kan zich alleen richten op” vervangen door: Het besluit kan alleen betrekking hebben op.
* In artikel 16.52, tweede lid, “totdat op de” vervangen door: totdat de op de.
* In artikel 16.57, tweede lid, “met twee weken” vervangen door: voor twee weken.
* In artikel 16.63, eerste lid, “is gelegen” vervangen door: ligt.
* In artikel 16.65, tweede lid, “goedkeuring te verlenen voor” vervangen door: goedkeuring te verlenen aan.

**Hoofdstuk 18 Handhaving en uitvoering**

* In artikel 18.1, eerste lid, onderdeel c, "een gedraging" vervangen door: een activiteit (sluit beter aan bij de gebruikte terminologie in de wet, zoals in artikel 1.7 en 5.1).
* Artikel 18.2, derde en vierde lid, vervangen door een nieuw derde lid, luidende:

3. De bestuursrechtelijke handhavingstaak berust bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij bij algemene maatregel van bestuur de bestuursrechtelijke handhavingstaak is toegedeeld aan een bestuursorgaan van een waterschap, provincie of het Rijk.

* Artikel 18.4 vervangen door:

**Artikel 18.4**

Onze Minister die het mede aangaat is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet als hem de bestuursrechtelijke handhavingstaak daarvan, bij de maatregel bedoeld in artikel 18.2, derde lid, is toegedeeld (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).

* In artikel 18.5, aanhef, "en later" vervangen door: en nadien.
* In artikel 18.10, tweede lid, aanhef, eerste volzin, wordt "de hoogte van de bestuurlijke boetes die voor de in het eerste lid bedoelde overtredingen kunnen worden opgelegd" vervangen door: de hoogte van de bestuurlijke boete die voor de overtredingen, bedoeld in het eerste lid, kan worden opgelegd (Ar. 82).

**Hoofdstuk 19 Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden**

* In artikel 19.2, tweede lid, "zo goed mogelijk" schrappen.
* Aan artikel 19.2, tweede lid, toevoegen: In spoedeisende gevallen kan van afstemming worden afgezien, mits zo spoedig mogelijk na het nemen van maatregelen afstemming plaatsvindt (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
* Artikel 19.4, tweede en derde lid, vervangen door een nieuw tweede lid, luidende:

2. Het bevoegd gezag kan aanwijzingen geven over het verrichten van de activiteit of het treffen van maatregelen, waaronder de aanwijzing om de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt onmiddellijk stil te leggen.

* Artikel 19.4, vierde lid, vernummeren tot derde lid.
* In artikel 19.12, eerste lid, "over andere activiteiten" vervangen door: over andere verontreinigende activiteiten (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
* In artikel 19.14, derde lid, "zijn gelegen" vervangen door: liggen.
* In artikel 19.16, vierde lid, aanhef, na "artikel 2.26" invoegen: aan het waterschapsbestuur.
* In artikel 19.16, vierde lid, onderdeel a, "tweede lid," vervangen door: tweede lid, en (Ar. 101).

**Hoofdstuk 20 Monitoring en informatie**

* In artikel 20.1, tweede lid, de komma na “de monitoring” schrappen.
* In artikel 20.6, derde lid, “voor zover door” vervangen door: voor zover op grond van.
* In artikel 20.9 voorzien in een opsomming van internationaalrechtelijke verplichtingen. Deze is thans te vinden in de toelichting. Uniformering met bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 16.80 is op zijn plaats.

**Hoofdstuk 23 Overige en slotbepalingen**

* In artikel 23.5 “regels gesteld op grond van artikel 4.24” vervangen door: regels als bedoeld in artikel 4.24. (artikel 4.18 geeft de rechtsgrondslag voor de regels en artikel 4.24 niet).
* In artikel 23.8 “Omgevingswet” vervangen door: Kaderwet fysieke leefomgeving.

**Bijlage**

* In de omschrijving van het begrip milieueffectrapport “of” vervangen door: en.

1. Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3). [↑](#footnote-ref-1)
2. Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3), blz. 13-14. [↑](#footnote-ref-2)
3. Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4. [↑](#footnote-ref-4)
5. Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4. [↑](#footnote-ref-5)
6. Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.2. [↑](#footnote-ref-6)
7. Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.4. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 1.3. [↑](#footnote-ref-8)
9. Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 1.2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikel 1.6. [↑](#footnote-ref-11)
12. Bijlage behorende bij artikel 1.1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.3. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel 21 Grondwet bepaalt: De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. [↑](#footnote-ref-14)
15. Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4. [↑](#footnote-ref-16)
17. Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.1. [↑](#footnote-ref-17)
18. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.4. [↑](#footnote-ref-18)
19. Artikel 20.1. [↑](#footnote-ref-19)
20. Artikel 3.10. [↑](#footnote-ref-20)
21. Artikel 2.8 en artikel 2.10 [↑](#footnote-ref-21)
22. Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2. [↑](#footnote-ref-22)
23. Artikel 1.3. [↑](#footnote-ref-23)
24. Artikel 4.24, 4.25 en 4.26. Zo is vereist dat regels worden gesteld die ertoe strekken dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. [↑](#footnote-ref-24)
25. Dit wordt door de regering onderkend, memorie van toelichting, Algemeen, § 5.12, Delegatie en terminologie. [↑](#footnote-ref-25)
26. Het voorstel voorziet slechts in een grondslag om deze bij amvb vast te stellen. Artikel 5.13 in samenhang met artikel 5.1 en 4.18. Het betreft bijvoorbeeld § 2.3 van de Wabo, artikelen 2 en 3 van de Wet geurhinder voor veehouderij (Wgv). titel 5.1 van de Wm. Deze wetten worden (deels) ingetrokken bij inwerkingtreding van het voorstel (memorie van toelichting, H 7, Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving). [↑](#footnote-ref-26)
27. Dit betreft het milieu, inclusief water en natuur. [↑](#footnote-ref-27)
28. Het betreft absolute, materiële normen als afstandseisen, maximum aantal dB(A)’s en maximum aantal odeur units, te vinden in bijv. artikelen 1b, 40, 50, 53, 55 e.v. van de Wgh en de artikelen 3, 4 en 5 van de Wgv. [↑](#footnote-ref-28)
29. Artikel 5.1. [↑](#footnote-ref-29)
30. Artikel 5.13. [↑](#footnote-ref-30)
31. Artikel 4.24. [↑](#footnote-ref-31)
32. Artikel 4.18, derde lid. [↑](#footnote-ref-32)
33. Artikel 4.20. [↑](#footnote-ref-33)
34. Artikel 2.17 en 2.19. [↑](#footnote-ref-34)
35. Art. 3.6, eerste lid, onder d, van de Wro. [↑](#footnote-ref-35)
36. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.2. [↑](#footnote-ref-36)
37. Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.6. [↑](#footnote-ref-37)
38. Artikel 2.2. [↑](#footnote-ref-38)
39. Memorie van Toelichting, Algemeen, § 4.2.2. [↑](#footnote-ref-39)
40. Artikel 2.3. Met de nieuwe begrippen ‘gemeente-overstijgend’ en regio-overstijgend’ wordt volgens de toelichting geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de in de Wet ruimtelijke ordening gehanteerde begrippen ‘provinciaal belang’ en ‘nationaal belang’. [↑](#footnote-ref-40)
41. Artikel 4.11. [↑](#footnote-ref-41)
42. Artikel 4.18, derde lid. [↑](#footnote-ref-42)
43. Artikel 5.9, eerste lid. [↑](#footnote-ref-43)
44. Het binnen één wet, plan of besluit opnemen van verschillende regels over verschillende (deel)belangen is geen materiële integratie. Een dergelijke samenvoeging vergroot mogelijk het overzicht op de van toepassing zijnde regels, maar brengt geen inhoudelijke verandering met zich voor de verplichtingen waaraan eenieder zich dient te houden. [↑](#footnote-ref-44)
45. Artikel 2.1, tweede lid. [↑](#footnote-ref-45)
46. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.1. [↑](#footnote-ref-46)
47. Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2. [↑](#footnote-ref-47)
48. Zie ook de Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.3 [↑](#footnote-ref-48)
49. Artikel 4.1. [↑](#footnote-ref-49)
50. Artikel 2.23. [↑](#footnote-ref-50)
51. Artikel 4.17 en 4.21. [↑](#footnote-ref-51)
52. Artikel 4.8 [↑](#footnote-ref-52)
53. Artikel 4.9 [↑](#footnote-ref-53)
54. Artikel 4.10. [↑](#footnote-ref-54)
55. Artikel 3.14, tweede lid. [↑](#footnote-ref-55)
56. Zie hierna ook in § 4.2.2. [↑](#footnote-ref-56)
57. Artikel 23.3. [↑](#footnote-ref-57)
58. Zie hierna ook in § 8.4. [↑](#footnote-ref-58)
59. Memorie van toelichting, blz. 28. [↑](#footnote-ref-59)
60. Zie de artikelen 16.55, eerste lid, en 16.58. [↑](#footnote-ref-60)
61. Memorie van Toelichting, Algemeen, § 4.16.3. [↑](#footnote-ref-61)
62. Artikel 16.58. [↑](#footnote-ref-62)
63. Artikel 16.57, eerste en derde lid. Volgens het tweede lid, wordt de beslistermijn voor twee weken opgeschort, wanneer een voorgenomen beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning instemming als bedoeld in artikel 16.16 behoeft. [↑](#footnote-ref-63)
64. Artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van het Verdrag van Aarhus. [↑](#footnote-ref-64)
65. Richtlijn 2003/4, richtlijn 96/61 en Verdrag van Aarhus. [↑](#footnote-ref-65)
66. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.5.5, Effecten, onder ‘Omgevingsvergunning’, en § 4.16.4, Wijziging ten opzichte van de huidige situatie. [↑](#footnote-ref-66)
67. Voor locatieontwikkelingsactiviteiten betekent dit dat in die periode adviezen moeten zijn verkregen en beoordeeld, bijvoorbeeld welstandsadviezen en adviezen van de Agrarische Adviescommissie. De ingewonnen adviezen kunnen aanleiding geven tot het vragen van nader advies. In dezelfde periode kunnen aan derden mogelijkheden voor inspraak worden geboden (Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder ‘Participatie in de voorbereiding van besluitvorming’ en ‘Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning’). Ten slotte moet binnen de beslistermijn een voldragen ontwerpbesluit aan het bevoegd gezag worden voorgelegd. [↑](#footnote-ref-67)
68. Overigens mag worden verwacht dat, in gevallen waarin de termijnen van formele besluitvormingsprocedures niet kunnen worden gehaald, bestuursorganen meer dan thans het geval is, zullen uitwijken naar informele voorprocedures en in dat kader principe-verzoeken van initiatiefnemers zullen verlangen. Met toepassing van dergelijke informele voorprocedures, kan de formele aanvraag binnen de gestelde termijn worden behandeld, maar zo’n werkwijze betekent voor de initiatiefnemer geen verkorting van de duur van de besluitvormingsprocedure en voor het bestuur geen vermindering van de bestuurslasten. [↑](#footnote-ref-68)
69. Artikel 16.57. [↑](#footnote-ref-69)
70. Zie hierna ook in § 4.4.4. [↑](#footnote-ref-70)
71. Orde in de regelgeving, blz. 42-44. [↑](#footnote-ref-71)
72. In aanwijzing 24 van de Ar staan als structurele elementen genoemd:

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

    [↑](#footnote-ref-72)
73. Orde in de regelgeving, blz. 42-44. [↑](#footnote-ref-73)
74. Zie in dit verband ook § 8.1. [↑](#footnote-ref-74)
75. Zie in dit verband ook de paragrafen 5.3, 6.1 en 9.2.6. [↑](#footnote-ref-75)
76. Dit is hier nog niet aan de orde gekomen. Zie hierna de paragrafen 6.2.2 (aanwijzing van overtredingen die handhaafbaar zijn door een bestuurlijke boete in de wet), 6.3.2 (normering bevoegdheid tot binnentreden in de wet), 6.4.2 (aanwijzing van bibob-activiteiten in de wet) en 7.1.2 (rechtsbescherming). [↑](#footnote-ref-76)
77. Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3), blz. 37. [↑](#footnote-ref-77)
78. Memorie van toelichting, Algemeen, § 2, “Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet”, sub§ 2.1. “Inhoud van dit hoofdstuk”. [↑](#footnote-ref-78)
79. Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4, “Visie op de Omgevingswet”, sub§ “De beleidscyclus als basis voor de Omgevingswet” en § 2.3 “EU-recht”. [↑](#footnote-ref-79)
80. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.2. “Begripsbepalingen”. [↑](#footnote-ref-80)
81. Zie tevens Memorie van Toelichting, Algemeen, § 5.12, “Delegatiebeleid en terminologie”. [↑](#footnote-ref-81)
82. Arrest C-29/84 van 23 mei 1985, Commissie / Duitsland, ro. 22-23; arrest C-177/04 van 14 maart 2006, Commissie / Frankrijk, ro. 48; arrest C-354/99 van 18 oktober 2001, Commissie/Ierland, ro. 27; arrest C-291/84, Commissie / Nederland; arrest C-194/94 van 30 april 1996, Securitel. [↑](#footnote-ref-82)
83. Arrest C-177/04 van 14 maart 2006, Commissie / Frankrijk, ro. 48. [↑](#footnote-ref-83)
84. Onder ‘milieu’ wordt tevens water en natuur begrepen. [↑](#footnote-ref-84)
85. Op milieugebied is het integratiebeginsel vastgelegd in artikel 11 VWEU en in artikel 37 EU Handvest van de Grondrechten. [↑](#footnote-ref-85)
86. De toelichting gaat alleen in op het attributiebeginsel en het subsidiariteitsbeginsel. [↑](#footnote-ref-86)
87. Het beginsel van een hoog niveau van bescherming. Arrest van 14 juli 1998, zaak C-341/95, Bettati, r.o. 46. [↑](#footnote-ref-87)
88. Thans loopt een inbreukprocedure over de terugwinning van de kosten van waterdiensten uit de kaderrichtlijn water, http://archief.snm.nl/pdf/1000\_060719.01\_brf\_stas\_schultz\_art\_5\_rapportages\_eu\_krw.pdf en http://www.eeb.org/publication/20060717-EEB-WWF-Complaint-EC-on-WFD-application-final.pdf; Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/13, 27 625, nr. 287. [↑](#footnote-ref-88)
89. Arrest van 14 juli 1998, zaak C-341/95, Bettati, r.o. 34. [↑](#footnote-ref-89)
90. Arrest van 26 mei 2011, C-538/09, Commissie / België, r.o. 39, 66; arrest van 7 september 2004, C-127/02, LVBW/Nederland, r.o.58; arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97, Standley, r.o. 50 - 53; Eenzelfde status hebben de beginselen in het EU Handvest van de Grondrechten gekregen in artikel 51, tweede lid, en artikel 52, vijfde lid; Jan H. Jans en Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law after Lisbon, 4th Edition (*Groningen: European Law Publishing, 2012), blz. 28; Tom Barhuysen en Fleur Onrust, ‘De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraktijk’ in: *Kansen in het Omgevingsrecht* (Groningen: 2010), blz. 57. [↑](#footnote-ref-90)
91. Arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97, Standley, r.o. 50. [↑](#footnote-ref-91)
92. Een aantal van de opnieuw te implementeren EU-richtlijnen verwijst expliciet naar deze algemene bepalingen van het EU-recht. Bijvoorbeeld overweging 16 van Richtlijn 2000/60/EG, artikel 8 van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, artikel 10 van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, overweging 26 en artikel 11 van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen; artikel 27 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen. [↑](#footnote-ref-92)
93. Overweging 12 en 13 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). [↑](#footnote-ref-93)
94. Artikelen 5.3 en 5.4, lid 4, Besluit omgevingsrecht in samenhang met artikel 9.2 Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) juncto bijlage I Mor. [↑](#footnote-ref-94)
95. Zie tevens artikel 12 van de richtlijn luchtkwaliteit en artikel 6 van de Habitatrichtlijn. [↑](#footnote-ref-95)
96. Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.4 Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel voor de Omgevingswet, en § 11.1 Algemeen. [↑](#footnote-ref-96)
97. Artikelen 4.25 en 4.26 in samenhang met artikel 5.13, tweede lid, van het voorstel. [↑](#footnote-ref-97)
98. Zie tevens aanwijzingen 22, 24 en 25 van de Ar. [↑](#footnote-ref-98)
99. Aldus de memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.81. [↑](#footnote-ref-99)
100. Richtlijn 2003/4/EG van het Europese Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad.. [↑](#footnote-ref-100)
101. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.2. Begripsbepalingen. [↑](#footnote-ref-101)
102. Richtlijn 2011/92/EU van het Europese Parlement en de Raad van 13 december 2011, betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. [↑](#footnote-ref-102)
103. Zie bijvoorbeeld het advies van 16 november 2011, nr. W14.11.0221, inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo, de Wm en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, herschikking; PbEU L334). Zie tevens het jaarverslag 2010 van de Raad van State, Eenheid en verscheidenheid – Afstemming als basisvoorwaarde van de kwaliteit van EU- en nationale wetgeving, blz. 57. [↑](#footnote-ref-103)
104. In het milieurecht fungeert dit begrip sinds 1991 als het centrale aanknopingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten: zie Kamerstukken II, 1990-1991, nrs.1-2 e.v. [↑](#footnote-ref-104)
105. Zo wordt met name de toepassing van het criterium van organisatorische bindingen als onnatuurlijk ervaren. [↑](#footnote-ref-105)
106. Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgevonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen, november 2009, ISBN: 978-90-8958-120-4; 110643/CE9/048/000360 en Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven” van juni 2010, ISBN: 978-90-8958-168-6; B02023/CE0/0D8/000040/dt. [↑](#footnote-ref-106)
107. ‘Zorgen om verdwijnen ‘inrichting’ uit de omgevingswet’, S. Buitelaar, 11 oktober 2013, reacties van bedrijven en bestuursorganen tijdens de Dag van de Omgevingswet, www.binnenlandsbestuur.nl. [↑](#footnote-ref-107)
108. Dit geldt vanzelfsprekend niet alleen voor het alternatief voor het inrichtingenbegrip, maar voor alle nieuwe begrippen in het voorstel. [↑](#footnote-ref-108)
109. Artikel 5.1 resp. artikel 5.9. [↑](#footnote-ref-109)
110. Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996. [↑](#footnote-ref-110)
111. Verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad. [↑](#footnote-ref-111)
112. Artikel 1, tweede lid, onder f, van de mer-richtlijn. [↑](#footnote-ref-112)
113. Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.38. De wetgever wil beter aansluiten bij het begrippenkader van de mer-richtlijn. [↑](#footnote-ref-113)
114. Het voorgestelde artikel 16.43 bepaalt dat het *bevoegd gezag* advies vraagt aan de Commissie mer. [↑](#footnote-ref-114)
115. Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en richtlijn 2003/4 en richtlijn 2003/35. [↑](#footnote-ref-115)
116. Richtlijn 2011/92/EU en richtlijn 2001/42/EG. [↑](#footnote-ref-116)
117. Aanwijzing 24 van de Ar. [↑](#footnote-ref-117)
118. Een aantal van de opnieuw te implementeren EU-richtlijnen verwijst expliciet naar deze algemene bepalingen van het EU-recht. Bijvoorbeeld overweging 16 van Richtlijn 2000/60/EG, artikel 8 van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, artikel 10 van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, overweging 26 en artikel 11 van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, artikel 27 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen. [↑](#footnote-ref-118)
119. Artikel 193 van het VWEU. [↑](#footnote-ref-119)
120. Memorie van toelichting, Algemeen, §2.3 EU-recht. [↑](#footnote-ref-120)
121. Memorie van toelichting, Algemeen, §2.4 Gelijkwaardige bescherming. [↑](#footnote-ref-121)
122. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.13.2 Instrumenten. [↑](#footnote-ref-122)
123. Richtsnoeren van 1 april 2008 inzake staatssteun voor milieubescherming, Publicatieblad C 82 van 1 april 2008, Verordening (EG) nr. 800/2008. [↑](#footnote-ref-123)
124. Een voorbeeld betreft de EMAS-verordening inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem, verordening (EG) Nr. 1221/2009 van het Europees parlement en de raad van 25 november 2009. [↑](#footnote-ref-124)
125. Arrest van 14 maart 2006, C-177/04, Commissie / Frankrijk, r.o. 48; Handboek Wetgeving en Europa, blz. 93. [↑](#footnote-ref-125)
126. Aanwijzing 336 van de Ar, sub 2. [↑](#footnote-ref-126)
127. Bijv. Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, PbEU L 315/1. Voor de mer-richtlijn geldt dat de Europese Commissie op 26 oktober 2012 een voorstel tot wijziging heeft gedaan, zie COM (2012) 628 final, 2012/0297 (COD). Het is goed mogelijk dat de gewijzigde mer-richtlijn in 2014 wordt vastgesteld en dientengevolge moet zijn geïmplementeerd voor de beoogde inwerkingtredingsdatum van het voorstel. [↑](#footnote-ref-127)
128. Niet wordt voldaan aan de eisen die aan een transponeringstabel kunnen worden gesteld ingevolge Aanwijzing 338 van de Ar. [↑](#footnote-ref-128)
129. Het betreft hier de integratie van de in artikel 3 van de smb-richtlijn opgenomen criteria. [↑](#footnote-ref-129)
130. Deze lijsten dienen wel geactualiseerd te worden, zie bijv. HvJ EU 17 juni 2010, C-105/09, 110/09 en C41/11. [↑](#footnote-ref-130)
131. Zie daarover ook ‘En weer een moderniseringsslag … Of vormt de Omgevingswet dan toch het eindstation voor een eigentijds m.e.r.-systeem?, Uiteenzetting van de belangrijkste wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving ingevolge de Omgevingswet’, M.A.A. Soppe, J. Gundelach en H. Witbreuk, TO juni 2013, nr. 2. Zie voorts: ‘M.e.r.: Omgevingswetinstrument bij uitstek!’ G.A.J.M. Hoevenaars, TO december 2013, nr. 14, blz. 154-160. [↑](#footnote-ref-131)
132. Wel worden enkele andere EU-richtlijnen genoemd zoals de richtlijn zwemwater en de richtlijn luchtkwaliteit. [↑](#footnote-ref-132)
133. Memorie van toelichting, Algemeen, § 3.2 en § 4.2.4 en memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.4. [↑](#footnote-ref-133)
134. Het bindende karakter van de omgevingswaarde komt tot uitdrukking in de rechtsgevolgen die de voorgestelde Omgevingswet aan de vaststelling van een omgevingswaarde verbindt. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde geldt een verplichting tot monitoring en beoordeling of aan de omgevingswaarde wordt voldaan (artikel 20.1). Ingevolge artikel 3.10 geldt verder, indien aannemelijk is dat niet wordt of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, de verplichting om een programma vast te stellen, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. [↑](#footnote-ref-134)
135. Zie voor het Rijk artikel 2.19, tweede lid, onder a, onder 3 en 4. [↑](#footnote-ref-135)
136. Artikel 2.7, derde lid. [↑](#footnote-ref-136)
137. Artikel 2.9, derde lid. [↑](#footnote-ref-137)
138. Memorie van toelichting, toelichting op de artikelen 2.7 en 2.9. [↑](#footnote-ref-138)
139. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.4. [↑](#footnote-ref-139)
140. Indien de mogelijkheid om op lager niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen op grond van artikel 2.7, derde lid, of artikel 2.9, derde lid, is uitgesloten of beperkt, zal zich bovendien de vraag kunnen voordoen of een lagere omgevingswaarde in strijd met die artikelen is vastgesteld. Hoe moet worden bepaald of sprake is van een andere of aanvullende omgevingswaarde in de zin van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid? Als een hogere omgevingswaarde betrekking heeft op de concentratie van een bepaalde stof in de buitenlucht en een lagere omgevingswaarde op geurhinder, die mede of zelfs voornamelijk door de betrokken stof wordt veroorzaakt, is de lagere omgevingswaarde dan een andere of aanvullende omgevingswaarde in de zin van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid? Als een hogere omgevingswaarde betrekking heeft op ‘gewoon’ geluid, is een lagere omgevingswaarde met betrekking tot zogenoemd laagfrequent geluid dan een andere of aanvullende omgevingswaarde? [↑](#footnote-ref-140)
141. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.2, Programma’s. [↑](#footnote-ref-141)
142. Voor de regionale waterprogramma’s wordt in doorwerking voorzien doordat in artikel 3.7, tweede lid, is opgenomen dat het waterschapsbestuur rekening moet houden met de onderdelen van het regionale waterprogramma die uitvoering geven aan de eisen van de richtlijnen. Artikel 3.16, derde lid, maakt artikel 3.16 van overeenkomstige toepassing bij het verplichte programma beheerplan voor Natura 2000-gebied. [↑](#footnote-ref-142)
143. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.7, Zekerstellen uitvoering programma’s. [↑](#footnote-ref-143)
144. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.6, Het programma met een programmatische aanpak. [↑](#footnote-ref-144)
145. Ibid. [↑](#footnote-ref-145)
146. In de toelichting is vermeld dat, anders dan in de toetsversie, het voorstel niet langer voorziet in een afzonderlijke regeling die is geënt op de in de Crisis- en Herstelwet opgenomen regeling voor gebiedsontwikkelingsplannen. Uitgangspunt van het voorstel is dat het in de wet opgenomen generieke instrumentarium na totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving voor gemeenten en provincies afdoende instrumenten biedt om de beschikbare gebruiksruimte te verdelen, behalve in de gevallen waar dat niet mogelijk is met het oog op internationale verplichtingen (memorie van toelichting, Algemeen, Flexibiliteit). Deels kan dat via de programma’s, aldus de toelichting (memorie van toelichting, Algemeen, §5.3, Flexibiliteit, onder Flexibiliteit en instructieregels): “Een andere denkbare regeling is dat een gelimiteerde overschrijding is toegestaan, mits het bestuursorgaan een programma opstelt dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken (vergelijkbaar met de aanpak in ontwikkelingsgebieden onder de Crisis- en herstelwet).” [↑](#footnote-ref-146)
147. Artikel 3.14, tweede lid. [↑](#footnote-ref-147)
148. Artikelen 2.17, eerste lid, 2.19 eerste lid. [↑](#footnote-ref-148)
149. Artikelen 5.13 en 5.14. [↑](#footnote-ref-149)
150. Artikel 3.15, onder b en c. [↑](#footnote-ref-150)
151. “Het wezen van de voorgestelde regeling is dat de overheid de toelaatbaarheid van activiteiten, gelet op de betreffende omgevingswaarde, toetst op een in dat programma omschreven wijze.” Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.6, Het programma met een programmatische aanpak. [↑](#footnote-ref-151)
152. Zie ook § 7.1.1 in het hoofdstuk Rechtsbescherming van dit advies. [↑](#footnote-ref-152)
153. Artikel 4.22. [↑](#footnote-ref-153)
154. Artikel 3.12 van het voorstel. [↑](#footnote-ref-154)
155. Memorie van toelichting, Algemeen, § 11.2.3, Gemeentelijk rioleringsprogramma. [↑](#footnote-ref-155)
156. De UvW en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving hebben in hun advies gevraagd om het rioleringsplan verplicht te stellen. [↑](#footnote-ref-156)
157. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.9, onder ‘Gevolgen voor het gemeentelijk rioleringsprogramma’. [↑](#footnote-ref-157)
158. Ibid. [↑](#footnote-ref-158)
159. Artikel 4.4. [↑](#footnote-ref-159)
160. Vergelijk het advies van de Afdeling van 7 oktober 2011 (W14.11.0238/IV) ten aanzien van het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, punt 4.3. [↑](#footnote-ref-160)
161. Artikel 4.5 en artikel 4.6. [↑](#footnote-ref-161)
162. Zie § 2.3.3 van dit advies. [↑](#footnote-ref-162)
163. Memorie van toelichting, toelichting op artikel 4.10 (gelijkwaardigheid). [↑](#footnote-ref-163)
164. In de huidige regelgeving is wel sprake van voorafgaande toetsing via de aanvraag daartoe (artikel 8.40 Wm) of via de omgevingsvergunning (als het gaat om bepalingen uit het Bouwbesluit). [↑](#footnote-ref-164)
165. Artikel 4.5. [↑](#footnote-ref-165)
166. Artikel 4.6. [↑](#footnote-ref-166)
167. Artikel 4.8. [↑](#footnote-ref-167)
168. Artikel 3.7, vijfde lid, van de Wro, artikel 3.26, tweede lid en artikel 3.28, tweede lid, artikel 4.1, vijfde lid, van de Wro. [↑](#footnote-ref-168)
169. Memorie van toelichting, Algemeen, § 11.2.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, onder “Omgevingsplan”. [↑](#footnote-ref-169)
170. Memorie van toelichting, toelichting op Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming en artikel 4.5 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan). [↑](#footnote-ref-170)
171. Bijlage, onder A, bij het voorstel. [↑](#footnote-ref-171)
172. Memorie van toelichting, toelichting op Bijlage, A, locatieontwikkelingsregels. [↑](#footnote-ref-172)
173. Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet, onder Hoofdstuk 4. Zie ook § 7.1.2 in het hoofdstuk Rechtsbescherming van dit advies. [↑](#footnote-ref-173)
174. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.7 Naar meer uniformiteit binnen algemene regels, onder Omgaan met ‘locatieontwikkelingsregels’ binnen het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-174)
175. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Zoals de toelichting vermeldt, valt een generiek geldend gemeentelijk verbod op de uitoefening van detailhandel in woningen niet onder locatieontwikkelingsregels (Memorie van toelichting, Bijlage, A, onder Locatieontwikkelingsregels). Tegen een dergelijke regel staat geen rechtsbescherming open. Daarnaast valt zo’n verbod buiten de toepassingsmogelijkheden van de algemene bevoegdheid tot afwijking van het omgevingsplan bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b). Flexibiliteit bestaat dan slechts voor zover de gemeenteraad in het omgevingsplan zelf een vergunningplicht opneemt (artikel 5.3 van het voorstel). Een gemeenteraad kan er ook voor kiezen om met het oog op hetzelfde resultaat detailhandel uit te sluiten in de bouw- en gebruiksregels voor percelen of gebieden. In dat geval maakt het verbod deel uit van de locatieontwikkelingsregels, waartegen beroep open staat, en kan ervan worden afgeweken bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. [↑](#footnote-ref-175)
176. Artikel 4.14, eerste lid. [↑](#footnote-ref-176)
177. Artikel 4,14, derde lid. [↑](#footnote-ref-177)
178. Memorie van toelichting, Bijlage, A, onder Locatieontwikkelingsregels. [↑](#footnote-ref-178)
179. “Om het onderzoek in die situatie te verschuiven, zal de gemeente in het omgevingsplan de bepaling moeten opnemen dat bouwplannen alleen mogen worden gerealiseerd onder voorwaarde dat vooraf nader onderzoek plaatsvindt. Het doorschuiven van het onderzoek beperkt de onderzoekslasten doordat onderzoek van varianten overbodig wordt”. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.8 Verschil met huidige werkwijze, Onderzoekslasten. [↑](#footnote-ref-179)
180. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.8 Verschil met huidige werkwijze. [↑](#footnote-ref-180)
181. ‘Reactie VNG op de Omgevingswet’ van 2 mei 2013, § 7.7. [↑](#footnote-ref-181)
182. Zoals thans opgenomen in artikel 3:8 van de Wro. [↑](#footnote-ref-182)
183. Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.35. [↑](#footnote-ref-183)
184. Deze publicatie is van belang voor grote bedrijven met meerdere vestigingen in Nederland, advocatenkantoren en belangenorganisaties. [↑](#footnote-ref-184)
185. In verband met mogelijk gebruik interventiemogelijkheden. [↑](#footnote-ref-185)
186. Dit is nodig in verband met de interventiemogelijkheid die gedeputeerde staten ingevolge artikel 16.20 hebben. Hierin is bepaald dat zij onder bepaalde voorwaarden binnen zes weken na vaststelling van een omgevingsplan kunnen besluiten dat een bepaald onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het voorstel regelt niet dat het omgevingsplan in de gevallen waarin gedeputeerde staten van hun interventiemogelijkheid gebruik kunnen maken, pas zes weken na de vaststelling bekendgemaakt kan worden; verder is anders dan in de huidige Wro niet geregeld dat het omgevingsplan en het interventiebesluit van gedeputeerde staten samen ter inzage gelegd worden. [↑](#footnote-ref-186)
187. Ingevolge de Bijlage behorende bij artikel 1.1, onderdeel A, Begrippen, worden onder locatieontwikkelingsregels verstaan regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten. [↑](#footnote-ref-187)
188. Ingevolge de Bijlage behorende bij artikel 1.1, onderdeel A, Begrippen, wordt onder een locatieontwikkelingsactiviteit verstaan een activiteit die in strijd is met in het omgevingsplan gestelde locatieontwikkelingsregels of een voorbereidingsbesluit. [↑](#footnote-ref-188)
189. Artikel 5.12. [↑](#footnote-ref-189)
190. Artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wabo was het bevoegd gezag op grond van artikel 46, derde lid, van de Woningwet (oud) eveneens verplicht te bezien of in afwijking van het bestemmingsplan toch een bouwvergunning kon worden verleend voor de bouwactiviteit. [↑](#footnote-ref-190)
191. Zie ook het advies van 29 april 2009, no. W08.09 0062/IV, inzake de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 4, blz. 5. [↑](#footnote-ref-191)
192. Niet uitgesloten is dat ook voorwaardelijke verplichtingen in het omgevingsplan als locatieontwikkelingsregels kunnen worden aangemerkt. [↑](#footnote-ref-192)
193. Ook de aanvrager zal uit een oogpunt van rechtszekerheid over de vergunde activiteiten behoefte hebben aan deze volledige beoordeling. [↑](#footnote-ref-193)
194. Vergelijk memorie van toelichting, toelichting op artikel 1.3. [↑](#footnote-ref-194)
195. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder ‘Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning’. [↑](#footnote-ref-195)
196. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder ‘Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning’. [↑](#footnote-ref-196)
197. Ingevolge artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

     a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of

     b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of

     c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen. [↑](#footnote-ref-197)
198. Artikel 16.57, vierde lid, van de Omgevingswet. [↑](#footnote-ref-198)
199. Bijvoorbeeld het advies van 1 april 2005 inzake het voorstel van Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, punt 2a, de voorlichting van afdeling III van de Raad van 9 juli 2007 inzake lex silencio positivo/van rechtswege verleende vergunning, Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224, bijlage, en het advies van 13 november 2009 inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (Wet ontheffing onrechtmatige bewoning recreatiewoningen) (Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4). [↑](#footnote-ref-199)
200. De Taskforce is in de zomer van 2004 door de Staatssecretaris van Economische Zaken ingesteld om voorstellen te doen voor de economische relevante vergunningen voor het bedrijfsleven, die leiden tot verlaging van de (administratieve) lasten, verkorting van de doorlooptijden en het stroomlijnen van vergunningprocedures. [↑](#footnote-ref-200)
201. "Eenvoudig Vergunnen", Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Den Haag, juni 2005, blz. 42. [↑](#footnote-ref-201)
202. Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 9 september 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93). [↑](#footnote-ref-202)
203. Memorie van toelichting, Algemeen, Voorgeschiedenis. [↑](#footnote-ref-203)
204. Er is geen sprake van zorgvuldige voorbereiding, het besluit heeft geen schriftelijke vorm en is ongemotiveerd. Dit laatste kan leiden tot rechtsonzekerheid, niet alleen bij derde-belanghebbenden, maar ook bij de ontvanger zelf. Bij beschikkingen die gevolgen hebben voor derden of voor “het algemeen belang” – zoals dat van een goede ruimtelijke ordening of de bescherming van het milieu – is toekenning van rechtswege riskant.   
     De waarschijnlijke negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan – aangenomen dat daar de fout ligt – komen niet bij dat orgaan terecht maar elders. Zoals vermeld in het advies van 1 april 2005 inzake het voorstel van Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, punt 2a, is dit ook gebleken bij de "vergunningen van rechtswege" ingevolge artikel 46, vierde lid, van de Woningwet, artikel 16, vijfde lid, van de Monumentenwet 1998 en artikel 13, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet (oud). [↑](#footnote-ref-204)
205. Zoals in artikel 10.4, vierde lid, van de Awb (goedkeuring van rechtswege). Het ligt mede daarom meer voor de hand terughoudendheid te betrachten bij het onder een vergunningplicht brengen van activiteiten dan ervoor te kiezen een groot aantal vergunningplichtige activiteiten onder het toepassingsbereik van de vergunning van rechtswege te brengen. Immers, indien er voldoende redenen zijn om de invoering van een vergunningstelsel te rechtvaardigen, dan zijn dat even zovele redenen om de vergunningverlening van rechtswege achterwege te laten, dan wel om, als daartoe wel wordt besloten, in elk geval maatregelen te treffen ter bescherming van algemene belangen en de belangen van derden. Deze maatregelen hebben evenwel tot gevolg dat degene aan wie fictief een vergunning is verleend, de beoogde activiteiten niet zonder risico zal kunnen starten. Zie in deze zin de voorlichting van afdeling III van de Raad van 9 juli 2007 inzake lex silencio positivo/van rechtswege verleende vergunning, Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224, bijlage. [↑](#footnote-ref-205)
206. Zie bijvoorbeeld ABRS 20 februari 2013, zaak nr. 201202810/1/A1, Vz. ABRS 18 juli 2013, zaak nr. 201305064/1 en 2/A1, en ABRS 20121178/1/A1, alle www.raadvanstate.nl. [↑](#footnote-ref-206)
207. Zie artikel 10.7, artikel 2.7, vijfde lid, artikel 3.3, achtste lid, artikel 3.8, achtste lid, artikel 3.10, tweede lid, van het voorstel Wet natuurbescherming (Kamerstukken 2011/12, 33 348, nr. 2) en artikel 5.1, derde lid, van de Omgevingswet. [↑](#footnote-ref-207)
208. Zie hierover de memorie van toelichting, Algemeen, § 4.5.3, Projectbesluit. Afdeling 5.2 van het wetsvoorstel regelt de projectprocedure. Ingevolge artikel 5.25, eerste lid, zijn het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de Minister van IenM of de minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van IenM, bevoegd om een projectbesluit vast te stellen. [↑](#footnote-ref-208)
209. In de Wro kwam de bevoegdheid om projectbesluiten te nemen toe aan de gemeenteraad. (artikel 3.10, eerste lid, Wro). Delegatie aan het college van burgemeester en wethouders was toegestaan (artikel 3.10, vierde lid, Wro). Het projectbesluit van de Wro was de opvolger van de vrijstelling krachtens artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke ordening (oud). Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om een omgevingsvergunning te verlenen voor gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, onder c, in samenhang met artikel 2.4, eerste lid, Wabo). Een dergelijke vergunning kan alleen worden verleend indien de gemeenteraad daarvoor een verklaring van geen bedenkingen heeft gegeven (artikel 2.27, eerste lid, Wabo en artikel 6.5, eerste lid, Besluit omgevingsrecht). [↑](#footnote-ref-209)
210. Memorie van toelichting, Algemeen, § 3.3, De zes kerninstrumenten, onder “Het projectbesluit (Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel)”. [↑](#footnote-ref-210)
211. Artikel 5.33, eerste lid. [↑](#footnote-ref-211)
212. Vergelijk artikel 4.15, waarin is bepaald dat het omgevingsplan uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende locatieontwikkelingsactiviteit met die vergunning in overeenstemming moet worden gebracht. [↑](#footnote-ref-212)
213. Zie hierna ook in § 8.2. [↑](#footnote-ref-213)
214. § 3.2.4 (artikelen 3.13 tot en met 3.17). [↑](#footnote-ref-214)
215. Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder “Wetgeving met betrekking tot grondeigendom”. [↑](#footnote-ref-215)
216. Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder “Wetgeving met betrekking tot grondeigendom”. [↑](#footnote-ref-216)
217. Artikel 12.1, vierde lid. [↑](#footnote-ref-217)
218. Memorie van toelichting, Algemeen, par. 5.4, Gebiedsontwikkeling, onder “Uitnodigingsplanologie”. [↑](#footnote-ref-218)
219. Zie ook § 4.3.5 in het hoofdstuk Instrumenten van dit advies. [↑](#footnote-ref-219)
220. Artikel 12.1, zesde lid. [↑](#footnote-ref-220)
221. Artikel 12.1, derde en vierde lid. [↑](#footnote-ref-221)
222. Artikel 10.3, eerste lid. [↑](#footnote-ref-222)
223. Artikel 5.23, tweede lid, van de Waterwet. [↑](#footnote-ref-223)
224. Artikel 10.3, tweede lid. [↑](#footnote-ref-224)
225. Zie ook het advies van de Afdeling van 30 augustus 2012 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving), nr. W14.12.0289/IV, Kamerstukken II 2012/13, 33 503, nr. 4, blz. 2. De Afdeling merkte op dat gemotiveerd moest worden of en waarom het afvoeren van specie en maaisel zodanig bezwarend is voor de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam dat dit een ontvangstplicht rechtvaardigt voor rechthebbenden van gronden die niet liggen aan of in een oppervlaktewaterlichaam. De enkele constatering dat het voor de waterbeheerder niet doenlijk is maaisel af te voeren, volstaat in dat verband niet. Voorts moet inzicht worden geboden in hoeverre de uitgebreide ontvangstplicht leidt tot een lastenverzwaring voor de burger.   
     Volgens het nader rapport zou deze adviesopmerking worden betrokken bij het voorliggende voorstel. [↑](#footnote-ref-225)
226. Zie ook de integrale tekst van het artikel in § 2.4.2. In de volgende artikelen van de Omgevingswet wordt verwezen naar artikel 2.3: 2.7, 2.9, 2.13, 2.16, 2.17, 2.19, 2.25, 2.26, 4.18, 5.2, 5.10, 5.25, 16.20, 20.1, 20.6, 20.8, 20.12 en 20.15. [↑](#footnote-ref-226)
227. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.3. [↑](#footnote-ref-227)
228. Zie bijvoorbeeld artikel 98 van de Waterschapswet, de artikelen 2.4, 3.13 en 5.6 van de Wabo, artikel 1.1 en 5.1 van de Wm en artikel 3.8, 6.6 en 6.25 van de Wro. [↑](#footnote-ref-228)
229. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 december 2010, nr. 200908100, LJN:BO 9127. [↑](#footnote-ref-229)
230. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.3. [↑](#footnote-ref-230)
231. Bijvoorbeeld indien op basis van de Wgr een stadsprovincie is gevormd of een regionale uitvoeringsdienst is opgericht. [↑](#footnote-ref-231)
232. Zie in dit verband ook aanwijzing 101 van de Ar. [↑](#footnote-ref-232)
233. Amendement van het lid Van Stoffelen c.s., Kamerstukken II 1990/91,19 403, nr. 69. [↑](#footnote-ref-233)
234. Dit kan door het woordje ‘of’ te vervangen door ‘en’. [↑](#footnote-ref-234)
235. In de volgende artikelen wordt verwezen naar artikel 2.3, eerste dan wel tweede lid: 2.7, 2.9, 2.13, 2.16, 2.17, 2.19, 2.25, 2.26, 4.18, 5.2, 5.10, 5.25, 16.20, 20.1, 20.6, 20.8, 20.12 en 20.15. [↑](#footnote-ref-235)
236. Indien andere bestuursorganen met het programma hebben ingestemd, bindt het programma ook deze bestuursorganen (zie artikel 3.16, eerste lid, en § 7.1.2 van dit advies). [↑](#footnote-ref-236)
237. Uitspraak ABRS van 20 oktober 2010, nr. 200910210, LJN: BO1178. Het ging in deze uitspraak om een beleidsdoelstelling in een provinciaal omgevingsplan. [↑](#footnote-ref-237)
238. Zie artikel 2.26. [↑](#footnote-ref-238)
239. Zie artikel 2.25. [↑](#footnote-ref-239)
240. ‘Van specifiek naar generiek’, blz. 80. In het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Oosting werd in de bijlage vermeld, dat deze suggestie beoordeeld zou worden in het kader van de evaluatie van de (nieuwe) Wet ro. [↑](#footnote-ref-240)
241. Kamerstukken II 2008-09, 31 200 VII, nr. 61, bijlage, blz. 4. [↑](#footnote-ref-241)
242. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.2 Algemene bepalingen (Provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties). [↑](#footnote-ref-242)
243. Zie artikel 2.25, tweede lid. [↑](#footnote-ref-243)
244. Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste rapportage (2010) en tweede rapportage (2012), Den Haag, blz. 72. Dit in tegenstelling tot de reactieve aanwijzing waarbij een stijging is waar te nemen van 11 keer in 2009 naar 32 keer in 2010. Volgens de onderzoekers wordt de proactieve aanwijzing onder meer niet toegepast, omdat het verstorend kan werken voor de bestuurlijke verhoudingen. [↑](#footnote-ref-244)
245. Dit stelsel is als volgt te omschrijven: het interne, horizontale toezicht door de eigen volksvertegenwoordiging en de rekenkamer staat voorop. Daarnaast wordt één externe, verticale toezichthouder aangewezen, in beginsel het naasthogere bestuursorgaan, die voor het toezicht gebruik maakt van het generieke toezichtsinstrumentarium, t.w. schorsing en vernietiging van besluiten alsmede indeplaatstreding in geval van taakverwaarlozing (Kabinetsstandpunt van 23 april 2009 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61), in reactie op het rapport van de commissie-Oosting, "Van Specifiek Naar Generiek", Den Haag, 2007). [↑](#footnote-ref-245)
246. Zie artikel 60 van de Waterschapswet. [↑](#footnote-ref-246)
247. Zie artikel 124 e.v. van de Gemeentewet. [↑](#footnote-ref-247)
248. Artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet bezigt daarvoor de bewoordingen “bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen”. [↑](#footnote-ref-248)
249. Zie de opmerking van de Afdeling hierover in § 2.2.2**.** [↑](#footnote-ref-249)
250. Alleen in 2009 zijn twee aanwijzingen gegeven om een uitbreiding van een luchthaventerrein mogelijk te maken. [↑](#footnote-ref-250)
251. A.w., tweede rapportage, blz. 99. [↑](#footnote-ref-251)
252. Artikel 5.10, eerste lid. [↑](#footnote-ref-252)
253. Artikel 5.10, tweede lid. [↑](#footnote-ref-253)
254. Artikel 5.10, derde lid. [↑](#footnote-ref-254)
255. Artikel 16.15, eerste lid. [↑](#footnote-ref-255)
256. Artikel 16.15, derde lid. [↑](#footnote-ref-256)
257. Artikel 16.16, eerste lid. [↑](#footnote-ref-257)
258. Zie ook de aanwijzingen 22 tot en met 24 en 26 van de Ar. [↑](#footnote-ref-258)
259. Zie ook aanwijzing 22 van de Ar. [↑](#footnote-ref-259)
260. Zie ook aanwijzing 24 van de Ar. [↑](#footnote-ref-260)
261. Voorstel van wet van de leden Wiebenga en Te Veldhuis tot wijziging van de Provinciewet en de gemeentewet houdende algemene regeling inzake het opstellen van plannen en beleidsverslagen door besturen van provincies en gemeenten ten behoeve van het Rijk (Kamerstukken II 1986-87, 20 001, nr. 3, blz. 3). [↑](#footnote-ref-261)
262. Zie bijvoorbeeld artikel 8 van de Kaderrichtlijn water en artikel 11, tweede lid, van de Kaderrichtlijn mariene strategie. [↑](#footnote-ref-262)
263. In het Bestuursakkoord 2012-2 1015 (blz. 12) is de volgende passage opgenomen over interbestuurlijke informatievoorziening: “Er komen nieuwe spelregels om interbestuurlijke informatie te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid. Het gaat hierbij om alle typen informatie; in het kader van toezicht, financiën en beleid (monitors/statistieken). Uitgangspunt daarbij is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die medeoverheden aan de gemeenteraad, provinciale staten verstrekken”. [↑](#footnote-ref-263)
264. De omschrijving van beleidsverslag, in artikel 110, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet, te weten een schriftelijke rapportage betreffende het door het gemeentebestuur gevoerde beleid op een of meer beleidsterreinen dan wel op onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen of daartussen, komt overeen met hetgeen in artikel 20.8, eerste lid, aan verslaglegging wordt voorgeschreven. [↑](#footnote-ref-264)
265. Zie het vijfde lid van deze artikelen. [↑](#footnote-ref-265)
266. Zie ook de opmerkingen van de Afdeling hierover in § 3.2.5. [↑](#footnote-ref-266)
267. De procedurele voorschriften uit de artikelen 49 en 50 van de Wet luchtverontreiniging (zoals het van tevoren horen van de inspecteur, voordat de commissaris van de koning regels mag stellen bij besluit) worden *misschien* geregeld in de amvb op basis van artikel 16.79 (aldus de toelichting bij artikel 19.12). [↑](#footnote-ref-267)
268. De inhoudelijke voorwaarden voor het treffen van maatregelen, zoals nu geregeld in artikel 17.1, tweede lid, van de Wm, zijn niet overgenomen in artikel 19.15. Daardoor vervalt het getrapte stelsel (bevoegdheid mocht pas worden toegepast indien de (doorgaans door de veroorzaker te treffen) maatregelen onvoldoende waarborgen bieden) en hoeft het bevoegd gezag niet meer te bewijzen dat er sprake is van direct gevaar voor de menselijke gezondheid of aanmerkelijke gevolgen voor het milieu. [↑](#footnote-ref-268)
269. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 19.8. [↑](#footnote-ref-269)
270. Zie artikel 5.33 en artikel 5.34, derde en vierde lid. of artikel 19.15, eerste lid. [↑](#footnote-ref-270)
271. Zie bijvoorbeeld artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland. [↑](#footnote-ref-271)
272. Zie artikel 1, derde lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. [↑](#footnote-ref-272)
273. Zie artikel 2 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. [↑](#footnote-ref-273)
274. Zie artikel 1, tweede lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. [↑](#footnote-ref-274)
275. Zie artikel 5.11. [↑](#footnote-ref-275)
276. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.2. [↑](#footnote-ref-276)
277. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 5.11. [↑](#footnote-ref-277)
278. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.18.4, Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. [↑](#footnote-ref-278)
279. Ibidem. [↑](#footnote-ref-279)
280. F.C.M.A. Michiels, A.M.P.J.H. Sauvé, ‘De praktijk van de last onder dwangsom in het milieurecht’ in: Milieu & Recht, 2010, blz. 68-76. [↑](#footnote-ref-280)
281. Verruiming van de toepassingsmogelijkheid kan – indien de noodzaak daarvan is aangetoond – ook later worden ingevoegd in de wet (bij de verdere codificatie van het omgevingsrecht). [↑](#footnote-ref-281)
282. Artikel 5:4, eerste lid, van de Awb luidt als volgt: de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend. [↑](#footnote-ref-282)
283. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.10. [↑](#footnote-ref-283)
284. Voor zover de Afdeling heeft kunnen nagaan, wordt de bestuurlijke boete in 154 wetten geregeld, dat wil zeggen de bevoegdheid tot oplegging daarvan en de koppeling aan de te overtreden voorschriften. Voor zover in 25 amvb’s regels worden gesteld, betreffen dit voornamelijk administratieve voorschriften, waaronder voorschriften voor de berekening van de boete. [↑](#footnote-ref-284)
285. Zie bijvoorbeeld de bijlage behorend bij artikel 2.7 van de Wet handhaving consumentenbescherming. [↑](#footnote-ref-285)
286. Zie in dit verband ook de aanwijzingen 22 en 24 van de Ar. [↑](#footnote-ref-286)
287. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.8. [↑](#footnote-ref-287)
288. Ibidem. [↑](#footnote-ref-288)
289. Advies van 4 september 2013, nr. UIT7193S&O/RMD, blz. 2, 5 en 6. [↑](#footnote-ref-289)
290. Zie uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 11 april 2007 (LJN BA2410, BA2436, BA2445 en BA2447) en 24 november 2009 (LJN BK4057, BK4059, BK4060, BK 40636 en BK4064). [↑](#footnote-ref-290)
291. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 5.15. [↑](#footnote-ref-291)
292. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.3 Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet. [↑](#footnote-ref-292)
293. Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 2. [↑](#footnote-ref-293)
294. Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4, blz. 7. [↑](#footnote-ref-294)
295. Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4, blz. 2, 3. [↑](#footnote-ref-295)
296. Memorie van toelichting, Algemeen, § 9.3 Vergunningverlening, (nalevings)toezicht en handhaving. [↑](#footnote-ref-296)
297. Memorie van toelichting, Algemeen, § 9.3 Vergunningverlening, (nalevings-)toezicht en handhaving. [↑](#footnote-ref-297)
298. Advies van 26 april 2013, nr. 13/10.681/Bro/Abr, blz. 2 en 8. [↑](#footnote-ref-298)
299. Memorie van toelichting, Algemeen, H 6 rechtsbescherming, blz. 202. [↑](#footnote-ref-299)
300. Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 3). [↑](#footnote-ref-300)
301. Zie het voorgestelde artikel 4.11. [↑](#footnote-ref-301)
302. Advies van 2 mei 2013, blz. 5. [↑](#footnote-ref-302)
303. Advies van 2 mei 2013, nr. IEN/BSK-2013/29119, punt 7.3. [↑](#footnote-ref-303)
304. Advies van 26 april 2013, nr. 13-923, blz. 12. [↑](#footnote-ref-304)
305. Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onderdeel hoofdstuk 4). [↑](#footnote-ref-305)
306. Advies van 7 oktober 2011, nr. W14.11.0238, over het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (Kamerstukken II 2011/12, 33135, nr. 4). Zie in dit verband ook aanwijzingen 22 en 24 van de Ar. [↑](#footnote-ref-306)
307. Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onderdeel hoofdstuk 4). [↑](#footnote-ref-307)
308. Hoofdstuk 22 is hiervoor gereserveerd. [↑](#footnote-ref-308)
309. Memorie van toelichting, Algemeen, Hoofdstuk 12. Inwerkingtreding. [↑](#footnote-ref-309)
310. Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.4 Gebiedsontwikkeling (tabel met routes voor besluitvorming over gebiedsontwikkeling, onder punt 2) en § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4). [↑](#footnote-ref-310)
311. Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4). [↑](#footnote-ref-311)
312. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt, met uitsluiting van het onderdeel waartegen het aanwijzingsbesluit zich richt, tezamen met het aanwijzingsbesluit (pas) zeven weken na de vaststelling bekendgemaakt. [↑](#footnote-ref-312)
313. Zie artikel 8.2, eerste lid, onderdeel f, van de Wro, dat beroep mogelijk maakt tegen een aanwijzing, voor zover deze betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is. [↑](#footnote-ref-313)
314. Zie artikel 16.25, tweede lid, en de memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4). [↑](#footnote-ref-314)
315. De civiele rechter zou – wegens strijdigheid met hogere regels – het besluit onrechtmatig kunnen noemen, terwijl de bestuursrechter die strijdigheid niet aanwezig acht, of net andersom. [↑](#footnote-ref-315)
316. Gemiddeld één à twee keer per jaar tegen gedoogplichtbeschikkingen op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht. [↑](#footnote-ref-316)
317. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.10.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie: intrekken Belemmeringenwet Privaatrecht. [↑](#footnote-ref-317)
318. Advies Raad voor de rechtspraak van 22 mei 2013, nr. UIT6772S&O, blz. 5. De Raad voor de rechtspraak acht de gedoogplichtbeschikking, na de onteigening, de meest vergaande ingreep in het eigendomsrecht. [↑](#footnote-ref-318)
319. Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 12). [↑](#footnote-ref-319)
320. Zie artikel 8.2, eerste lid, onderdeel h, van de Wro. [↑](#footnote-ref-320)
321. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.2 Algemene bepalingen, onderdeel inwerkingtreding van besluiten. [↑](#footnote-ref-321)
322. Zie artikel 16.21, derde lid. [↑](#footnote-ref-322)
323. Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet. [↑](#footnote-ref-323)
324. Uit artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb in samenhang bezien met artikel 6:2, onderdeel a, van de Awb kan worden afgeleid dat voor de vraag bij welke rechter beroep moet worden ingesteld voor de weigeringen dezelfde weg moet worden gevolgd als bij de verleningen. Uit de formulering van artikel 16.25, eerste lid, volgt dat de geconcentreerde rechtsbescherming alleen geldt bij de verleningen en dus niet bij de weigeringen. Daaruit moet dan worden afgeleid dat tegen weigeringen zelfstandige rechtsbescherming open staat. [↑](#footnote-ref-324)
325. Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nrs. 1-3. [↑](#footnote-ref-325)
326. Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 7.4, Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel, onderdeel “Wetsvoorstel Wet natuurbescherming”. [↑](#footnote-ref-326)
327. Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder “Wet natuurbescherming”. [↑](#footnote-ref-327)
328. Deze habitattoets voor plannen is thans gekoppeld aan de mer-plicht voor plannen. Deze plicht wordt wel meteen binnen het stelsel van de Omgevingswet gebracht. [↑](#footnote-ref-328)
329. Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 11. [↑](#footnote-ref-329)
330. Memorie van toelichting, Algemeen, par. 9.4. [↑](#footnote-ref-330)
331. Memorie van toelichting, Algemeen, par 4.4.3. [↑](#footnote-ref-331)
332. Artikel 4.1, tweede lid. [↑](#footnote-ref-332)
333. Artikel 4.15. [↑](#footnote-ref-333)
334. Artikel 12, tweede lid, van de Wbp. [↑](#footnote-ref-334)
335. Artikel 10 van de Wbp. [↑](#footnote-ref-335)
336. Artikel 13 van de Wbp. [↑](#footnote-ref-336)
337. Artikel 23.3. [↑](#footnote-ref-337)
338. Aanwijzing 10a en 10b van de Ar. [↑](#footnote-ref-338)
339. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.4 “Gevallen waarin omgevingsvisies en programma’s al of niet verplicht zijn”. [↑](#footnote-ref-339)
340. Memorie van toelichting, toelichting op artikel 3.8. [↑](#footnote-ref-340)
341. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.3 “Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet”. [↑](#footnote-ref-341)
342. Memorie van toelichting, toelichting op artikel 4.4. [↑](#footnote-ref-342)
343. Het voorstel maakt het mogelijk dat andere, door het gemeentebestuur op grond van artikel 108 van de Gemeentewet gestelde, regels worden opgenomen in het omgevingsplan (artikel 4.1, tweede lid). Aan dergelijke in het omgevingsplan op te nemen regels kan een omgevingsvergunningplicht worden verbonden (artikel 5.3). Het gemeentebestuur kan er echter ook voor kiezen de bedoelde regels niet in het omgevingsplan op te nemen maar neer te leggen in een verordening. Die verordeningen kunnen eveneens vergunning- en ontheffingsplichten bevatten. Artikel 5.4 van het voorstel bepaalt dat voor een aantal activiteiten dergelijke vergunning- en ontheffingsplichten gelden als een verbod om deze activiteiten zonder omgevingsvergunning te verrichten. [↑](#footnote-ref-343)
344. Artikel 5.9, derde lid. [↑](#footnote-ref-344)
345. Artikel 16.7, eerste lid, onderdeel b. [↑](#footnote-ref-345)
346. Artikel 16.7, tweede lid. [↑](#footnote-ref-346)
347. Artikel 16.9, eerste lid. [↑](#footnote-ref-347)
348. Artikel 16.9, tweede lid. [↑](#footnote-ref-348)
349. Artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b. [↑](#footnote-ref-349)
350. Memorie van toelichting, toelichting op het onderdeel Begrippen en definities in de bijlage bij de wet, onder “locatieontwikkelingsactiviteit”. [↑](#footnote-ref-350)
351. Kamerstukken II 2008/09, 31953, nr. 3, blz. 128. [↑](#footnote-ref-351)
352. Artikel 16.51. [↑](#footnote-ref-352)
353. Artikel 16.51, eerste lid, in samenhang met artikel 4.5, derde lid. [↑](#footnote-ref-353)
354. Artikel 16.51, tweede lid, in samenhang met artikel 4.7, vierde lid. [↑](#footnote-ref-354)
355. Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.51. [↑](#footnote-ref-355)
356. Artikel 16.5. [↑](#footnote-ref-356)
357. Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 5. [↑](#footnote-ref-357)
358. Artikel 13.5, tweede lid, van de Wm. [↑](#footnote-ref-358)
359. Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 29. [↑](#footnote-ref-359)
360. Memorie van toelichting, Algemeen, §4.12.3, Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. [↑](#footnote-ref-360)
361. Indien voor de toepassing van artikel 12.1, zesde lid, alleen plankosten tot een in deze bepaling bedoeld tekort zouden leiden, en het bevoegd gezag de mogelijkheid zou krijgen om reeds daarom het gevraagde besluit niet te nemen, zou betaalplanologie kunnen ontstaan. [↑](#footnote-ref-361)
362. Memorie van toelichting, toelichting op artikel 12.4. [↑](#footnote-ref-362)
363. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 augustus 2011 in zaak nr. 200906804/1/R1; www.raadvanstate.nl) dient aan de in een exploitatieplan opgenomen raming van de inbrengwaarde van percelen, ook als het exploitatieplan op onderdelen een globale inhoud heeft, als bedoeld in artikel 6.13, derde lid, van de Wro, in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen. [↑](#footnote-ref-363)
364. De toelichting vermeldt niet de vindplaats van de uitspraken van de bestuursrechter waarbij wordt aangesloten. [↑](#footnote-ref-364)
365. De bevoegdheidstoedeling vindt immers ook plaats op het niveau van een amvb. [↑](#footnote-ref-365)
366. De bevoegdheidstoedeling vindt immers ook plaats op het niveau van een amvb. [↑](#footnote-ref-366)
367. Zie de artikelen 19.3, 19.6 en 19.7. [↑](#footnote-ref-367)
368. Artikel 43, eerste lid, wijst de commissaris van de Koning en de door hem te nemen maatregelen aan ingeval van een dreigende luchtverontreiniging die gevaar voor de gezondheid, hinder of ernstige schade tot gevolg heeft of kan hebben. [↑](#footnote-ref-368)
369. Artikel 3.3 van de Waterwet wijst de Minister van IenM aan en de door hem te geven waarschuwingen bij gevaar voor de directe wering van het buitenwater. [↑](#footnote-ref-369)
370. Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 19.12. [↑](#footnote-ref-370)