

Omgevingswet in kort bestek



Mr. dr. ing. G.J. Kremers

Omgevingswet in kort bestek

Op weg naar nieuwe regelgeving voor de ontwikkeling van de fysieke
leefomgeving

VAKMEDIANET BV, ALPHEN AAN DEN RIJN 2017

Omgevingswet in kort bestek is een uitgave van Vakmedianet BV

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:
Vakmedianet Klantenservice
Postbus 31
2370 AA Roelofarendsveen
tel: (088) 584 08 88
www.vakmedianetshop.nl
klantenservice@vakmedianet.nl

www.omgevingindepraktijk.nl

Uitgever: Johan Schot
Redactie: Ingrid de Zwart-Schaap

Omslagontwerp: (M/V) ontwerp

ISBN 9789492610102
NUR 955

© 2017 Vakmedianet, Alphen aan den Rijn

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet 1912 j^o Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

Inhoudsopgave

Proloog	15
Afkortingen	21
Deel I Introductie	23
1 Inleiding	25
2 Omgevingswet op hoofdlijnen	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Ontstaansgeschiedenis	27
2.3 Maatschappelijke doelen	29
2.4 Kerninstrumenten	30
2.4.1 Omgevingsvisie	30
2.4.2 Programma	31
2.4.3 Algemene rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving	31
2.4.3.1 AMvB's	31
2.4.3.2 Ministeriële regeling	32
2.4.4 Decentrale regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving	33
2.4.5 Omgevingsvergunning	33
2.4.6 Projectbesluit	33
2.5 Toedeling van de uitoefening van de taken en bevoegdheden	34
2.6 Doorwerking	34
2.6.1 Omgevingswaarden	34
2.6.2 Instructieregels	35
2.6.3 Beoordelingsregels	36
2.6.4 Instructies	36
2.7 Flexibiliteit	37
2.7.1 Maatwerkvoorschriften	37
2.7.2 Maatwerkregels	37
2.7.3 Gelijkwaardige maatregel	37
2.7.4 Experimenteerregeling	38
2.8 Eigen verantwoordelijkheid	38
2.8.1 Algemene zorgplicht	38
2.8.2 Specifieke zorgplichten	38
2.9 Ondersteunende instrumenten	39
2.10 Verwachte effecten van de beleidsvernieuwing	39

3	Aanvullingswetten	41
3.1	Inleiding	41
3.2	Bodem	41
3.3	Geluid	44
3.4	Natuur	46
3.5	Grondeigendom	48
4	Invoeringswet Omgevingswet	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Overgangsrecht	51
4.3	Aanvullingen of wijzigingen van de Omgevingswet	52
4.4	Intrekken van wetten of vervallen van onderdelen daarvan	52
	Deel II Omgevingswet in vogelvlucht	53
1	Inleiding	55
2	Basiselementen	57
2.1	Inleiding	57
2.2	Reikwijdte	57
2.2.1	Toepassingsbereik	57
2.2.2	Doelen van de wet	58
2.3	Uitoefening taken en bevoegdheden	59
2.3.1	Samenhangende benadering	59
2.3.2	Bevoegdheidstoedeling	59
2.3.2.1	Algemene taken en bevoegdheden	59
2.3.2.2	Specifieke taken	60
2.3.3	Bijzondere beheerbevoegdheden	62
2.3.4	Aanwijzing locaties	63
2.4	Zorgplichten	64
2.4.1	Algemene zorgplicht	64
2.4.2	Specifieke zorgplichten	64
3	Omgevingsvisie, programma's en programmatische aanpak	67
3.1	Inleiding	67
3.2	Omgevingsvisie	67
3.2.1	Grondslag	67
3.2.2	Inhoud	67
3.2.3	Doorwerking beginselen	68
3.2.4	Inwerkingtredingstijdstip	68
3.3	Programma's	69
3.3.1	Grondslag	69
3.3.2	Inhoud	69

3.3.3	Verplichte programma's	71
3.3.3.1	Gemeente	71
3.3.3.2	Waterschap	72
3.3.3.3	Provincie	72
3.3.3.4	Rijk	73
3.3.3.5	(Dreigende) overschrijding van omgevingswaarden	73
3.3.4	Facultatieve programma's	74
3.4	Programmatische aanpak	74
3.4.1	Grondslag	74
3.4.2	Inhoud	75
3.4.3	Uitvoeringsplicht	77
3.4.4	Wijziging	77
4	Algemene rijksregels	79
4.1	Inleiding	79
4.2	Grondslag	79
4.3	Doeleinden	80
4.4	Maatwerk	83
4.4.1	Maatwerkvoorschriften	83
4.4.2	Maatwerkregels	84
4.5	Gelijkwaardige maatregelen	85
4.6	Rijksomgevingswaarden	85
4.7	Instructieregels, beoordelingsregels en instructies	87
4.7.1	Instructieregels	87
4.7.2	Beoordelingsregels	89
4.7.3	Instructies	89
5	Algemene decentrale regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving	91
5.1	Inleiding	91
5.2	Omgevingsplan	91
5.2.1	Grondslag	91
5.2.2	Inhoud	92
5.2.3	Omgevingswaarden	93
5.2.4	Maatwerkvoorschriften	94
5.2.5	Beoordelingsregels	94
5.2.6	Overgangsrecht	95
5.3	Waterschapsverordening	95
5.3.1	Grondslag	95
5.3.2	Inhoud	95
5.3.3	Maatwerkvoorschriften	96
5.4	Omgevingsverordening	96
5.4.1	Grondslag	96
5.4.2	Inhoud	96

5.4.3	Omgevingswaarden	97
5.4.4	Maatwerk	98
5.4.5	Instructieregels, beoordelingsregels en instructies	98
6	Omgevingsvergunning en projectbesluit	101
6.1	Inleiding	101
6.2	Omgevingsvergunning	101
6.2.1	Grondslag	101
6.2.1.1	Rijksniveau	101
6.2.1.2	Decentraal niveau	103
6.2.2	Aanvraag om vergunning	104
6.2.3	Aanwijzing bevoegd gezag	104
6.2.3.1	Enkelvoudige activiteiten	104
6.2.3.2	Meervoudige activiteiten	106
6.2.3.3	Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag	106
6.2.4	Beoordeling van de aanvraag	106
6.2.4.1	Reguliere beoordelingsregels	106
6.2.4.2	Bijzondere beoordelingsregels	107
6.2.5	Vergunningvoorschriften	108
6.2.6	Actualisering, wijziging en intrekking omgevingsvergunning	110
6.2.7	Revisievergunning	110
6.3	Projectbesluit	111
6.3.1	Grondslag	111
6.3.2	Projectprocedure	111
6.3.2.1	Participatieproces	111
6.3.2.2	Besluit	113
6.3.3	Coördinatie uitvoeringsbesluiten	114
7	Procedurele waarborgen	115
7.1	Inleiding	115
7.2	Elektronische verkeer	115
7.2.1	Elektronische aanvraag en melding	115
7.2.2	Omgevingsdocumenten	116
7.3	Houdbaarheid onderzoeksgegevens	116
7.4	Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen	116
7.5	Milieueffectrapportage	117
7.5.1	Plan-MER	117
7.5.2	Project-MER	118
7.6	Omgevingsvergunning	120
7.6.1	Aanvraagvereisten	120
7.6.2	Aanhoudingsplicht	121
7.6.3	Vergunningprocedure	121
7.6.3.1	Reguliere voorbereidingsprocedure	121

7.6.3.2	Uitgebreide voorbereidingsprocedure	122
7.6.4	Inwerkingtreding omgevingsvergunning	123
7.6.5	Beroep bij de administratieve rechter	124
7.7	Overige instrumenten	124
7.7.1	Aanwijzing van zwemlocaties	125
7.7.2	Omgevingsvisie	125
7.7.3	Programma	125
7.7.4	Omgevingsplan	125
7.7.5	Omgevingsverordening en waterschapsverordening	126
7.7.6	Peilbesluit	126
7.7.7	Gedoogplichtbeschikking	126
7.7.8	Projectprocedure	126
7.7.9	Maatwerkvoorschriften	127
8	Handhaving en uitvoering	129
8.1	Inleiding	129
8.2	Bestuursrechtelijke handhaving	129
8.2.1	Handhavingstaak	129
8.2.2	Toedeling handhavingstaak	130
8.2.3	Handhavingsbevoegdheden van instemmende bestuursorganen	131
8.2.4	Intrekking beschikking	131
8.2.5	Bestuurlijke boete	131
8.3	Strafrechtelijke handhaving	132
8.4	Kwaliteitsbevordering en afstemming	132
9	Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden	133
9.1	Inleiding	133
9.2	Ongewoon voorval	133
9.3	Archeologische toevalsvondst van algemeen belang	134
9.4	Alarmeringswaarden	135
9.5	Gevaar voor waterstaatswerken	136
9.6	Buitengewone omstandigheden	136
9.6.1	Uitvoering van projecten bij schaarste	136
9.6.2	Landsverdediging	136
10	Monitoring en informatie	137
10.1	Inleiding	137
10.2	Gegevensverzameling	137
10.2.1	Monitoring	137
10.2.2	Gegevensverzameling anders dan monitoring	138
10.3	Gegevensbeheer en ter beschikking stellen van gegevens	139
10.4	Verslaglegging en kaarten	140

10.5	Evaluatie	140
10.6	Digitaal stelsel voor de informatievoorziening	141
II	Overige bepalingen	143
II.1	Inleiding	143
II.2	Gedoogplichten	143
II.2.1	Gedoogplichten van rechtswege	143
II.2.2	Bij beschikking op te leggen gedoogplichten	143
II.3	Grondexploitatie	145
II.3.1	Kostenverhaal	145
II.3.2	Bevoegd gezag	147
II.4	Financiële bepalingen	147
II.4.1	Leges	147
II.4.2	Interbestuurlijke bepalingen	148
II.4.3	Financiële zekerheidsstelling	148
II.4.4	Vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieufectrapportage	149
II.4.5	Heffingen	149
II.5	Nadeelcompensatie	149
II.6	Adviesorganen en adviseurs	150
II.7	Experimenteerbepaling	150
	Deel III Algemene rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving	153
I	Inleiding	155
2	Ontwerp Omgevingsbesluit	157
2.1	Inleiding	157
2.2	Structuur en indeling	157
2.3	Bevoegd gezag omgevingsvergunning	158
2.3.1	Wateractiviteiten	158
2.3.1.1	Enkelvoudige activiteiten	158
2.3.1.2	Meervoudige activiteiten	159
2.3.2	Andere vergunningplichtige activiteiten	159
2.3.2.1	Enkelvoudige activiteiten	159
2.3.2.2	Meervoudige activiteiten	160
2.3.2.3	Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag	161
2.3.3	Overdracht van bevoegdheden	161
2.4	Betrokkenheid van andere bestuursorganen	162
2.5	Projectprocedure	162
2.6	Kostenverhaal	163
2.7	Financiële zekerheid	163
2.8	Procedures	164

2.8.1	Totstandkoming kerninstrumenten	164
2.8.2	Overlegverplichtingen	165
2.8.3	Participatie aan het begin van het besluitvormingsproces	165
2.9	Milieueffectrapportage	166
2.9.1	Mer voor plannen en programma's	166
2.9.2	Mer voor projecten	166
2.9.3	Grensoverschrijdende milieueffecten	167
2.10	Handhaving en uitvoering	167
2.11	Digitale voorzieningen	167
2.12	Versie van 30 juni 2017	168
3	Ontwerp Besluit kwaliteit leefomgeving	169
3.1	Inleiding	169
3.2	Structuur en indeling	169
3.3	Rijksomgevingswaarden	170
3.3.1	Luchtkwaliteit	170
3.3.2	Oppervlaktewater	171
3.3.3	Grondwater	171
3.3.4	Waterwinlocaties	171
3.3.5	Zwemwater	171
3.3.6	Waterveiligheid	171
3.4	Instructieregels	171
3.5	Uitvoering van specifieke taken	173
3.5.1	Kwaliteit en beheer van zwemwater	173
3.5.2	Beheer van watersystemen	174
3.5.2.1	Peilbesluit	174
3.5.2.2	Legger	174
3.5.2.3	Rangorde bij waterschaarste	174
3.5.2.4	Calamiteitenplannen	175
3.5.3	Beheer van openbare waterriolen	175
3.6	Programma's	175
3.6.1	Programma's kwaliteit van de buitenlucht	176
3.6.2	Waterprogramma's	176
3.6.3	Actieplannen geluid	176
3.6.4	Beheerplannen Natura 2000-gebieden	176
3.7	Omgevingsplannen	176
3.7.1	Geluid, trillingen en geur	177
3.7.1.1	Geluid	177
3.7.1.2	Trillingen	178
3.7.1.3	Geur	178
3.7.1.4	Voormalige bedrijfswoningen	179
3.7.2	Externe veiligheid	180
3.7.3	Waterveiligheid	181

3.7.4	Luchtkwaliteit	181
3.7.5	Cultureel erfgoed	182
3.7.6	Bodemkwaliteit	183
3.7.7	Behoud van ruimte voor toekomstige functies	183
3.7.8	Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen	184
3.7.9	Lokale spoorwegen binnen vervoerregio's	184
3.7.10	Ontheffing	184
3.7.11	Pseudowetgeving	185
3.8	Waterschapsverordeningen	185
3.9	Omgevingsverordeningen	186
3.9.1	Evenwichtige toedeling van functies aan locaties	186
3.9.2	Werelderfgoed en natuur	186
3.9.3	Uitoefening van specifieke taken voor de fysieke leefomgeving	188
3.9.4	Ontheffing	188
3.10	Projectbesluiten	188
3.11	Omgevingsvergunningen	188
3.11.1	Beoordelingsregels voor door het Rijk ingestelde vergunningplicht	189
3.11.1.1	Omgevingsplanactiviteit	189
3.11.1.2	Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot de infrastructuur	189
3.11.1.3	Bouwactiviteit	190
3.11.1.4	Mijnbouwactiviteit	190
3.11.1.5	Milieubelastende activiteit	190
3.11.1.6	Natuuractiviteiten	195
3.11.1.7	Ontgrondingsactiviteit	195
3.11.1.8	Rijksmonumentenactiviteit	196
3.11.1.9	Wateractiviteit	196
3.11.2	Regels over de aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften	197
3.11.3	Regels over het wijzigen van voorschriften of intrekken van een omgevingsvergunning	198
3.12	Monitoring en informatie	199
3.13	Specifieke zorgplichten	200
3.14	Versie van 30 juni 2017	200
4	Ontwerp Besluit activiteiten leefomgeving	203
4.1	Inleiding	203
4.2	Structuur en indeling	203
4.3	Bevoegd gezag	204
4.4	Meldings- en vergunningplicht	205
4.4.1	Meldingsplicht	205

4.4.2	Vergunningplicht	206
4.4.3	Verhouding voorschriften omgevingsvergunning en rijksregels	207
4.4.4	Aanvullende decentrale meldings- en vergunningplichten	207
4.5	Doel- en middelvoorschriften, informatieverplichtingen	208
4.6	Gelijkwaardige maatregel	209
4.7	Maatwerk	210
4.7.1	Maatwerkvoorschriften	210
4.7.2	Maatwerkregels	210
4.8	Milieubelastende activiteiten en daarmee samenhangende lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk	211
4.8.1	Toepassingsbereik	211
4.8.2	Activiteiten	213
4.8.3	Verhouding tot inrichtingenbegrip	214
4.8.4	Aanwijzing vergunningplichtige activiteiten	215
4.8.5	Maatwerk	216
4.8.6	Inhoudelijke regels	216
4.8.6.1	Waarborging van de veiligheid	217
4.8.6.2	Bescherming van de gezondheid, toegespitst op zeer zorgwekkende stoffen, geluidhinder, geurhinder en trillinghinder	217
4.8.6.3	Bescherming van de luchtkwaliteit	217
4.8.6.4	Bescherming van de bodem	217
4.8.6.5	Bescherming van de kwaliteit van watersystemen	218
4.8.6.6	Doelmatig gebruik van energie	218
4.8.6.7	Doelmatig beheer van afvalstoffen	218
4.8.6.8	Doelmatig beheer van afvalwater	218
4.8.7	Modules	219
4.9	Activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk	219
4.9.1	Beperkingengebiedactiviteiten	220
4.9.2	Lozingsactiviteiten	220
4.9.3	Ontgrondingsactiviteiten	220
4.9.4	Mijnbouwactiviteiten	221
4.9.5	Wateronttrekkingsactiviteiten	221
4.10	Activiteiten in de Noordzee	221
4.10.1	Bouwwerken, objecten en andere werken	222
4.10.2	Grondverzet	222
4.10.3	Windparken	222
4.10.4	Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie	222
4.10.5	Lozen van huishoudelijk afvalwater	223
4.10.6	Andere lozingsactiviteiten	223
4.10.7	Stortingsactiviteiten op zee	223

4.10.8	Mijnbouwactiviteiten	223
4.11	Activiteiten rond rijkswegen	223
4.12	Activiteiten rond spoorwegen	224
4.13	Activiteiten rond luchthavens	224
4.14	Activiteiten die het cultureel erfgoed betreffen	224
4.15	Activiteiten die het werelderfgoed betreffen	225
4.16	Gelegenheid bieden tot zwemmen en baden	226
4.17	Grondwateronttrekkingen en ontgrondingen op land en in regionale wateren	226
4.18	Versie van 30 juni 2017	227
5	Ontwerp Besluit bouwwerken leefomgeving	229
5.1	Inleiding	229
5.2	Structuur en indeling	229
5.3	Activiteiten waaraan het Rijk regels stelt	232
5.4	Verordende bevoegdheid decentrale overheden	232
5.5	Meldingsplicht	233
5.6	Vergunningplicht	234
5.7	Informatieplichten	234
5.8	Bevoegd gezag	235
5.9	Gelijkwaardigheidsbeginsel	235
5.10	Maatwerk	236
5.11	Normadressaat	237
5.12	Zorgplicht	237
5.13	Versie van 30 juni 2017	238
	Epiloog	239
	Bronnen	243
	Over de auteur	245

Proloog

Eenvoudiger en beter! Onder deze slagzin vernieuwt de Rijksoverheid de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving. Er is sprake van een mega-operatie, waarin tientallen wetten en nog veel meer uitvoeringsregels worden samengevoegd in één Omgevingswet en een viertal AMvB's met bijbehorende ministeriële regeling(en). Ten gevolge van de wetgevingsoperatie zal het aantal wetten in het fysieke omgevingsdomein drastisch afnemen. Wat overblijft, levert een breed pakket aan talrijke voorschriften op. Weliswaar zijn er regels in elkaar geschoven of zelfs geheel komen te vervallen, maar de meeste regels uit oude wet- en regelgeving komen – al dan niet in gewijzigde vorm – weer terug in de Omgevingswet. Daarnaast worden er nieuwe regels toegevoegd.

Per saldo zal de wetgevingsoperatie moeten leiden tot meer gebruiksgemak voor bevoegde gezagsinstanties én initiatiefnemers van activiteiten. Gezien de ingrijpende veranderingen die de Omgevingswet teweegbrengt, zullen naar verwachting de voordelen ervan niet direct voor iedereen zichtbaar zijn. Hiervoor zijn de activiteiten waarop de vernieuwde wet- en regelgeving betrekking heeft te omvangrijk en de wijzigingen te ingewikkeld.

Dit boek wil mensen, werkzaam in de uitvoeringspraktijk, helpen om zich de nieuwe regels sneller eigen te maken door de nieuwe regelgeving aan de hand van de parlementaire geschiedenis op een begrijpelijke manier bloot te leggen. Door het inzicht in de Omgevingswet met daarbij behorende AMvB's aan te scherpen, worden de regels toegankelijker gemaakt, waardoor ze straks gemakkelijker kunnen worden toegepast.

Knelpunten

Herziening van het stelsel voor het omgevingsrecht was om twee redenen nodig. In de eerste plaats sloot de oude regelgeving niet goed meer aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Er waren verschillende problemen. Zo richtten de oude regels zich onvoldoende op duurzame ontwikkeling. Ze hielden onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten.

In de tweede plaats was het voormalige omgevingsrecht verbrokken. Het was verdeeld over tientallen wetten en circa 120 voornamelijk sectorale AMvB's met betrekking tot bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidde tot problemen in de afstemming en de coördinatie en tot een verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor gebruikers van het recht. Initiatiefnemers van activiteiten worstelden met de vele verschillende wetten en AMvB's, met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties konden verschillende onderdelen van initiatieven niet optimaal in samenhang beoordelen, waardoor integraal beleid niet of slechts moeizaam tot stand kwam. Deze problemen werden versterkt door het toegenomen besef van lokale verschillen wat leidde tot een groeiende aandacht voor lokaal maatwerk en gebiedsgericht beleid.

Verbeterdoelen

De vorm en inhoud van de wetgevingsoperatie van het omgevingsrecht (hierna te noemen: stelselherziening) zijn gebaseerd op vier verbeterdoelen. Deze verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn:

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

Voor het bereiken van die verbeterdoelen zijn naast de Omgevingswet zelf ook de aanvullingswetten en de uitvoeringsregelgeving van belang. Deze doelen zijn sturend geweest voor de keuzen die in het gehele kader zijn gemaakt.

Beleidsmatige uitgangspunten

De vier verbeterdoelen zijn de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten die zijn gebruikt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.¹ De zeven belangrijkste uitgangspunten voor de stelselherziening zijn de volgende:

1. *Europees recht en internationale verdragen*: voor onderwerpen die door EU-richtlijnen en relevante internationale verdragen worden bestreken, niets anders of meer vaststellen in de Omgevingswet dan wat die richtlijnen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.
2. *Gelijkwaardige bescherming*: het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit blijft gelijkwaardig aan het oude niveau. De vormgeving van het juridische instrumentarium kan wel worden aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel blijft in beginsel gehandhaafd. Ook gelijkwaardige rechtsbescherming is een uitgangspunt. De rechtsbescherming met de Omgevingswet mag niet minder worden. De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden.
3. *Flexibiliteit (afwegingsruimte en maatwerk mogelijkheden)*: ruimte bieden om betere en meer samenhangende afwegingen te maken, die rekening houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Daarbij is flexibiliteit altijd bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving te beschermen en doelmatig te benutten.
4. *Aansluiten bij bestaande rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid*: voorkomen dat activiteiten van enkelen nadelige gevolgen (kunnen) hebben voor velen.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30-49.

- Daarom worden bepaalde activiteiten gebonden aan vergunningen of algemene regels (waarbij regulering met algemene regels de voorkeur verdient).
5. *Aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling*: de gemeente is primair verantwoordelijk voor de zorg van de fysieke leefomgeving ('decentraal, tenzij'). In een aantal situaties is om pragmatische redenen of omwille van doelmatigheid gekozen voor een toedeling van een taak aan een ander bestuursorgaan.
 6. *Vertrouwen*: meer ruimte bieden voor maatschappelijke initiatieven, betere betrokkenheid van de maatschappij bij besluitvormingsprocessen en minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden.
 7. *Toezicht en handhaving*: geen ingrijpende vernieuwing van het handhavingsinstrumentarium in het kader van de stelselherziening. Waar initiatiefnemers zelf of door het inschakelen van derde private partijen actief zorgen voor een continue borging van de naleving van regels, kan overheidstoezicht worden teruggebracht.

Stelselherziening

De Omgevingswet staat voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet. Samen met vier daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) biedt de Omgevingswet het juridische kader voor maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Met dit nieuwe stelsel kan naar verwachting beter dan voorheen worden ingespeeld op de dynamiek in de fysieke leefomgeving. De grondslag om deze ambitie waar te maken is gelegen in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Daarin is bepaald dat de wet met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is gericht op het in onderlinge samenhang:

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

Deze zogenoemde maatschappelijk doelen kunnen worden samengevat in het motto: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.¹ De Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving willen een bijdrage leveren aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. Het integreert de gebiedsgerichte onderdelen van het oude omgevingsrecht in één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en uitvoering.

De stelselherziening beoogt daarmee betere mogelijkheden voor integraal beleid te creëren en tot een substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht te komen. Besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen verliep onder de voorheen geldende wetgeving soms traag. Voor een deel werd dat veroorzaakt door procedures die per sector verschillend waren en niet op elkaar aansloten. Grote projecten konden tientallen tot honderden besluiten vergen.² Dit leidde tot onnodige administratieve lasten voor de initiatiefnemer en bestuurlijke lasten bij de overheid.

¹ NvT Bkl, blz. 5.

² NvT Bkl, blz. 52.

De stelselherziening zorgt voor een meer geïntegreerde besluitvorming, kortere procedures en het verminderen van onderzoekslasten. Een uitgangspunt van de stelselherziening is om het reguleren van activiteiten zo veel mogelijk met behulp van algemene regels te realiseren, waarin een initiatiefnemer geen voorafgaande toestemming aan de overheid hoeft te vragen. Daarnaast worden plannen en vergunningen zo veel mogelijk gebundeld en procedures korter. Deze bundeling biedt betere kansen voor slimme (win-win) combinaties, kostenbesparing, beperking van onderzoekslasten en betere mogelijkheden voor digitale beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

De stelselherziening van het omgevingsrecht gaat dus een stap verder dan het verbeteren en vereenvoudigen van bestaande regels. Tegelijkertijd wordt door het kabinet een paradigmawisseling beoogd, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan in plaats van activiteiten te willen weren.¹ Hiermee wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Gebruikers van de fysieke leefomgeving verwachten een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving en een vergaande vermindering van de complexiteit van de wetgeving.² Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak komen tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Om aan deze eisen te voldoen, heeft de regering gekozen voor een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Gebiedsgericht maatwerk door overheden, in het bijzonder gemeenten, is een wezenlijk kenmerk van deze paradigmawisseling onder de Omgevingswet.³

Leeswijzer

De behandeling van de Omgevingswet met de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving in boekvorm is geen sinecure. Talrijke bladzijden aan wetteksten, uitvoeringsregels en parlementaire stukken moeten worden teruggebracht en omgewerkt tot een hanteerbaar aantal leesbare pagina's zonder de inhoud ervan uit het oog te verliezen. Om het gebruiksgemak te verhogen, is ervoor gekozen dit boek te verdelen in drie onderdelen: introductie, Omgevingswet in vogelvlucht en AMvB's. Daarbinnen is bij de keuze van de structuur in dit boek zo veel mogelijk aangesloten bij die van de Omgevingswet. Om de toegankelijkheid van de wet te verhogen wordt in dit boek herhaaldelijk verwezen naar de bijbehorende wetsartikelen. Bovendien wordt ter verantwoording veelvuldig gerefereerd aan de vindplaats in parlementaire stukken. Tevens stelt dit de lezer in staat om gericht gebruik te maken van dit bronmateriaal.

Deel I Introductie

Ter verkenning wordt de stelselherziening op hoofdlijnen geschetst. Eerst komt de inhoud van de Omgevingswet ter sprake. Daarna volgt een thematische bespreking van actuele beleidsver-

1 MvT Ow, blz. 19.

2 MvT Ow, blz. 18.

3 NvT Bkl, blz. 48.

nieuwing waarvan mag worden aangenomen dat de bijbehorende regelgeving in zijn geheel of gedeeltelijk zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Het gaat om de volgende thema's: bodem, geluid, natuur en grondeigendom. Ook komt de Invoeringswet Omgevingswet beknopt aan de orde.

Deel II Omgevingswet in vogelvlucht

De Omgevingswet, zoals gepubliceerd in het Staatsblad 2016, nummer 156, wordt geëxpliciteerd. Belangrijke aanvullings- en wijzigingsvoorstellen in de Invoeringswet Omgevingswet komen tevens aan de orde.

De behandeling begint met de uitleg van enkele elementaire onderdelen die aan de basis liggen van de toepassing van deze wet. Daarna worden de kerninstrumenten van de Omgevingswet toegelicht: omgevingsvisie, programma's, algemene rijksregels, algemene decentrale regels, omgevingsvergunning en projectbesluit. Vervolgens worden de procedurele waarborgen voor de besluitvorming onder de Omgevingswet en de wijze waarop de handhaving is geregeld, doorgelicht. Ook worden bevoegdheden in bijzondere omstandigheden besproken en is er aandacht voor de regels over monitoring. Tot slot wordt aandacht besteed aan de instrumenten en bepalingen die daarvoor nog niet aan de orde zijn geweest.

Deel III AMvB's

De Omgevingswet wordt op Rijksniveau uitgewerkt in vier AMvB's waarvan de ontwerpbesluiten, zoals verwoord in de desbetreffende internetconsultatieversie, worden toegelicht. Belangrijke aanvullings- en wijzigingsvoorstellen die daarna zijn verschenen, komen tevens aan de orde (juniversie). Het gaat om de volgende besluiten:

- Omgevingsbesluit (Ob);
- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en;
- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bkl).

