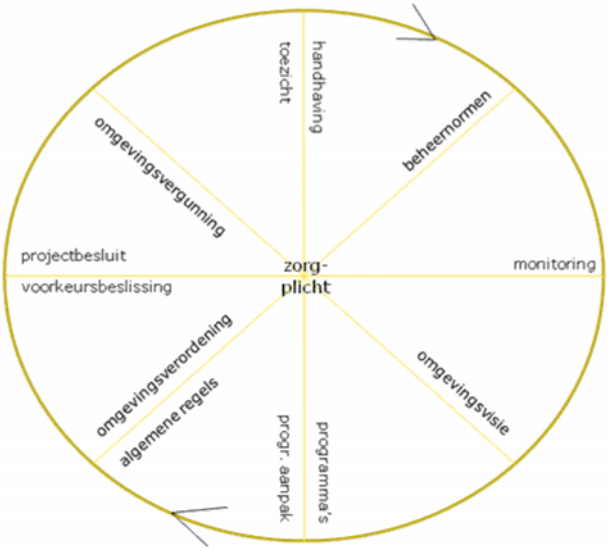
Bijlage 3 - Werking van het stelsel van de Omgevingswet
Achtergrondnotitie bij de kabinetsbrief Stelselwijziging Omgevingswet

1. Inleiding

Deze achtergrondnotitie gaat nader in op het in Hoofdstuk 4 van de kabinetbrief geschetste stelsel, instrumenten daarin, de werking daarvan en de achterliggende keuzes. Deze achtergrondnotitie biedt een beeld van werk in uitvoering. Zoals aangegeven in de kabinetsbrief worden de verschillende instrumenten de komende maanden nog uitvoerig getest. Ook het consultatieproces kan leiden tot nieuwe inzichten. Een en ander kan de hier voorgestelde keuzes in een nieuw daglicht stellen.

Deze notitie begint met een beschrijving op hoofdlijnen van de Omgevingswet per hoofdstuk en een doorkijk door de voorziene structuur van het stelsel. De daarop volgende hoofdstukken gaan nader in op de kerninstrumenten zoals die ook in de kabinetsbrief geschetst zijn en de milieueffectrapportage. De Omgevingswet zal ook bepalingen omvatten over gedoogplichten, bijzondere bevoegdheden bij calamiteiten, financiële bepalingen en toezicht en handhaving. Omdat de integratie van de wetgeving voor deze onderdelen minder fundamentele vragen oproept zijn deze instrumenten in deze achtergrondnotitie buiten beschouwing gelaten.

1.1 Opbouw van de wet



De Omgevingswet wordt opgebouwd rond een beheer- en ontwikkelcyclus voor de leefomgeving:

- wettelijke normen vormen voor onderdelen van de leefomgeving het startpunt voor de zorg van de leefomgeving;
- feitelijke informatie over de toestand van de leefomgeving en de mate waarin aan de normen wordt voldaan (monitoring) is vereist ter uitvoering van deze zorg;
- een strategische, integrale omgevingsvisie is nodig om te bepalen op welke wijze de normen bereikt kunnen worden en om de verdere ambities van een bestuursorgaan voor de leefomgeving te formuleren;
- in programma's wordt deze visie uitgewerkt tot operationele beleidsvoornemens en maatregelen;
- algemene regels zijn het instrument om zoveel mogelijk vooraf in generieke zin duidelijkheid te geven over toelaatbaarheid van vaker voorkomende activiteiten;
- het projectbesluit is het instrument voor besluitvorming over projecten met een publiek doel;
- de omgevingsvergunning is het instrument voor besluitvorming over projecten en activiteiten die een voorafgaande toetsing of afweging door de overheid behoeven;
- sluitstuk van de cyclus wordt gevormd door toezicht en handhaving.

De rechterhelft van de cirkel weerspiegelt de beleidsmatige zorg van de overheid voor de kwaliteit van de leefomgeving. Normen, monitoring en beleidsplanning zijn bij uitstek overheidstaken.

Indien normen niet worden gehaald, dient het verantwoordelijke bestuursorgaan maatregelen te nemen. Burgers en bedrijven hebben als initiatiefnemer of belanghebbende vooral te maken met de linkerhelft van de cirkel. Hier vindt men de algemene regels, de toestemmingen voor concrete ontwikkelingen en toezicht en handhaving. De feitelijke handelingen in de leefomgeving leiden tot ontwikkelingen in de feitelijke toestand. Dat leidt in een cyclisch proces tot nieuwe visievorming en nieuwe maatregelen.

De hier voorgestelde instrumenten hebben een generiek karakter, maar sluiten aan bij instrumenten van gelijke aard in de huidige sectorale wetgeving. Wetten als de Waterwet, de Wet milieubeheer, het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming en de Wet ruimtelijke ordening beschikken ook over normen, monitoring, visies, plannen, algemene regels en toestemmingen, zij het dat deze instrumenten een sectoraal karakter hebben. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft reeds een breder karakter, maar heeft uitsluitend betrekking op het verlenen van een toestemming en daarbij behorende handhaving.

1.2 Opbouw van de Omgevingswet

Hoofdstuk 1: algemene bepalingen

Hoofdstuk 1 bevat naast definities ook de doelstelling van de wet, een algemene zorgplicht en een experimenteerbepaling. Voor de doelstelling wordt gedacht aan het volgende:

> *Deze wet en de daarop berustende bepalingen zijn erop gericht een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen.*

De algemene zorgplicht houdt een verplichting in voor eenieder om voldoende zorg voor de leefomgeving in acht te nemen. Dat houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteiten nadelige gevolgen voor de leefomgeving kunnen hebben dergelijke activiteiten achterwege laat dan wel maatregelen neemt om gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Deze zorgplicht kan bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt voor onderdelen van de leefomgeving of categorieën activiteiten.

Hoofdstuk 2: de kwaliteit van de leefomgeving

Hoofdstuk 2 bevat allereerst grondslagen voor normen voor de leefomgeving. Deze normen geven primair de beleidsdoeleinden aan die richting gevend zijn voor de bestuursorganen bij de inzet van de bevoegdheden, die deze wet hen toekent en andere beleidsinstrumenten. Rijk en provincies kunnen (en voor een deel: moeten) normen stellen ter waarborging van kernwaarden als veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen, beschikbaarheid van hulpbronnen en behoud van cultureel erfgoed. De normen zijn essentieel voor de bepaling van het beleid voor de leefomgeving. In beginsel vormen normen geen rechtstreeks onderdeel van het toetsingskader voor vergunningen. De Omgevingswet moet het echter mogelijk maken dat bepaalde normen, bijvoorbeeld enkele (Europese) normen, wel direct doorwerken naar projecten.

Het komt ook voor dat een verantwoordelijkheid van Rijk of provincie tot beperkingen moet leiden voor andere bestuursorganen. Rijk en provincies kunnen in dat geval algemene regels opstellen voor de uitoefening van bevoegdheden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de regels zoals die nu zijn opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen rond de hoofdinfrastructuur, de hoofdwateren, militaire functies en erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde (Werelderfgoed). Een ander voorbeeld vormt de regelgeving voor externe veiligheid rond luchthavens.

De Omgevingswet zal ook voorzien in een regeling voor de aanwijzing van gebieden en netwerken.

Daarnaast regelt de wet het beheer van specifieke onderdelen van de leefomgeving. Zo bevat dit hoofdstuk de regelingen voor de toedeling van waterstaatstaken aan het Rijk en de waterschappen[1]. Verder wordt voorzien in de toedeling van enkele beheerstaken aan de provincies, zoals de provinciale infrastructuur, stortlocaties voor afvalstoffen en andere elementen van de

[1] Zoals nu geregeld in §1 van hoofdstuk 3 van de Waterwet.

afvalstoffen-infrastructuur. Of het beheer van natuurgebieden daartoe ook zal behoren is afhankelijk van verdere uitwerking van de verhouding van de Wet natuurbescherming tot de Omgevingswet. Het hoofdstuk zal verder een basis vormen voor een nadere regulering van het beheer bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening voor zover nationale respectievelijk provinciale belangen dat nodig maken.

Tot slot bevat dit hoofdstuk een regeling voor verkrijgen van informatie over de leefomgeving (de monitoring) en het verstrekken van de aldus verkregen informatie aan andere overheidsinstanties en aan het publiek.

Hoofdstuk 3: omgevingsvisies en programma's

Hoofdstuk 3 regelt de beleidsplanning door de overheid. De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen in zijn bestuursgebied. De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, ruimtelijke aspecten van natuurbeleid, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultuurhistorie wordt in de omgevingsvisie niet slechts samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. De visie biedt daarmee een beleidsmatige grondslag voor een samenhangende inzet van programma's, besluiten en andere beleidsinstrumenten. De Omgevingswet zal voorschrijven dat Rijk en provincies elk één omgevingsvisie vaststellen; voor gemeenten is de toepassing vrijwillig. Het instrument komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, de ruimtelijke aspecten van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen.

Het programma omvat concrete maatregelen voor behoud, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en kan verschillende elementen bevatten. Het kan plannen bevatten voor uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken. Het kan ook kaders stellen voor de uitoefening van bevoegdheden door een bestuursorgaan dat het vaststelt. Voor enkele onderwerpen zijn programma's wettelijk voorgeschreven ter implementatie van Europese richtlijnen. Verder stelt een bestuursorgaan een programma op als de op grond van hoofdstuk 2 gestelde normen overschreden zijn of dreigen te worden. Rijk en provincie kunnen in een programma ook andere bestuursorganen betrekken. Verder is het mogelijk dat een programma wordt vastgesteld door meer dan één bestuursorgaan.

In bijzondere situaties, in het bijzonder waar normen overschreden zijn of bijna overschreden worden, kan een programma ook gebruikt worden om regie te voeren op nog toe te laten projecten. Het programma omvat in dat geval zowel een uitgebalanceerd pakket van maatregelen die het mogelijk maken de doelstellingen te halen als projecten die desondanks toch kunnen worden toegelaten (de zgn. programmatische aanpak). In dit geval is er strikte voortgangscontrole op het programma om het bereiken van de normen zeker te stellen.

Hoofdstuk 4: algemene regels voor actviteiten in de leefomgeving

Het merendeel van de activiteiten in de leefomgeving betreft initiatieven van burgers en (MKB-)bedrijven. Het in goede banen leiden van activiteiten gebeurt waar mogelijk met algemene regels. Dat voorkomt dat burgers en ondernemers steeds toestemming moeten vragen van de overheid. Waar nodig kunnen de inhoudelijke regels worden aangevuld met een meldingsplicht, zodat de overheid voorafgaand aan het uitvoeren van de activiteit daarvan op de hoogte wordt gesteld. Dat biedt de ruimte om op dat moment maatwerkvoorschriften te stellen.

Bijna alle huidige wetten kennen reeds algemene regels. De Omgevingswet leidt tot uniformering in de opzet en instrumenten binnen de algemene regels. Het integrale karakter van de wet bevordert bij het opstellen van regels rekening wordt gehouden met het totaal van regels voor de leefomgeving.

Hoofdstuk 4 bevat ook de regelingen over de omgevingsverordening van decentrale overheden. Op grond van de Omgevingswet maakt elke gemeente, waterschap en provincie één gebiedsdekkende verordening voor de leefomgeving. In deze verordening zijn alle geldende ruimtelijke regels te vinden, net als locatiegebonden regels en vergunningvereisten.

Hoofdstuk 5: de omgevingsvergunningen en het projectbesluit

De omgevingsvergunning is een generiek instrument voor de toetsing van bepaalde activiteiten met effecten op de leefomgeving. Het model van de Wabo is hierbij uitgangspunt. De toetsing blijft beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor de vergunning is ingesteld (specialiteitsbeginsel). Er is dus in beginsel een sectorale en geen integrale toetsing, teneinde de toetsing van eenvoudige gevallen eenvoudig te houden. Dit komt ook ten goede aan de rechtszekerheid en de mogelijkheid voor toetsing door de rechter. Het zal in de praktijk vaak voorkomen dat een project ook activiteiten omvat die niet vergunningplichtig zijn, maar onder algemene regels vallen. Het bevoegd gezag houdt bij het stellen van vergunningvoorschriften rekening met geldende algemene regels op het gebied van het omgevingsrecht, zodat geen strijdige of schurende voorschriften worden gesteld. In specifieke gevallen wordt de mogelijkheid geboden om af te wijken van normen.

Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor gebiedsontwikkelingen en andere fysieke ontwikkelingen die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan of andere publieke taken. Het bestuursorgaan heeft op deze wijze de regie over de besluitvorming, ook waar belangen van andere overheden in het geding zijn. Het projectbesluit kent een voorbereidingsprocedure die aansluit bij de adviezen van de Commissie Elverding.

Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wro en de coördinatieregelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Met het projectbesluit kan worden afgeweken van de omgevingsverordening. Het projectbesluit kan in de plaats treden van bepaalde, in dat besluit benoemde, omgevingsvergunningen. De toetsing aan de belangen die de omgevingsvergunning beoogt te beschermen vindt dan plaats in het kader van de vaststelling van het projectbesluit. In de praktijk is het vaak praktisch om meer technische omgevingsvergunningen pas in een latere fase aan te vragen; deze staan dan niet in de weg aan het nemen van het projectbesluit. De projectprocedure voorziet er daarom in dat zogenoemde uitvoeringsbesluiten na het projectbesluit genomen kunnen worden. Dergelijke besluiten worden in beginsel genomen door het oorspronkelijke bevoegd gezag. Rijk en provincies beschikken zo nodig over doorzettingsmacht om deze besluiten te nemen.

Hoofdstuk 6: voorbereiding, procedures en rechtsbescherming

De procedurele bepalingen voor de voorbereiding van plannen, omgevingsverordeningen, projectbesluiten en omgevingsvergunningen worden samengebracht in één hoofdstuk. Dit hoofdstuk bevat ook de specifieke bepalingen rond rechtsbescherming.

Hoofdstuk 7: milieueffectrapportage

Dit hoofdstuk dient ter implementatie van twee richtlijnen: de mer-richtlijn en de richtlijn strategische milieubeoordeling. Beide richtlijnen bepalen in welke gevallen een milieueffectrapportage (m.e.r.) resp. plan-m.e.r. vereist is. De mer-richtlijn is van toepassing op een deel van de omgevingsvergunningen en projectbesluiten (hoofdstuk 5), de richtlijn strategische milieubeoordeling is van toepassing op een deel van de omgevingsvisies, programma's (beide hoofdstuk 3) en veelal op de voorkeursbeslissing die onderdeel uitmaakt van de procedure voor een projectbesluit (hoofdstuk 5). In enkele gevallen is de regeling ook van toepassing op plannen en besluiten die vooralsnog buiten de Omgevingswet blijven.

(Hoofdstukken 8 t/m 10 zijn gereserveerd voor niet-gebiedsgerichte onderwerpen uit met name de Wet milieubeheer)

Hoofdstuk 11: gedoogplichten

Gedoogplichten kunnen noodzakelijk zijn voor het realiseren van werken van algemeen belang. Zonder gedoogplichten zijn werken van algemeen belang niet te realiseren in de gevallen waarin een grondeigenaar of een andere rechthebbende, zoals een pachter of huurder, weigert medewerking te verlenen. Er is dan, op onteigening na, geen juridische grond om een inbreuk te maken op het eigendoms- of zakelijk recht. Maar onteigening is voor de gevallen, waarin de onroerende zaak nog goed bruikbaar blijft voor de rechthebbende, een te zwaar middel.

Dit hoofdstuk bevat ten eerste gedoogplichten die van rechtswege gelden, waar met andere woorden geen beschikking voor hoeft te worden afgegeven. Het betreft gedoogplichten die thans in sectorale wetten opgenomen zijn.

Ten tweede bevat het hoofdstuk gedoogplichten die bij beschikking moeten worden opgelegd en waarvoor dus ook procedurele vereisten en waarborgen zijn. Dit omvat de modernisering en vereenvoudiging van de uit 1927 stammende en sterk verouderde Belemmeringenwet Privaatrecht (BP). Over een voorontwerp van deze bepalingen is medio 2010 reeds een (internet)consultatie-ronde gehouden. Gezien de samenhang van de gedoogplichten met de Omgevingswet zal de modernisering van de BP in de Omgevingswet geïntegreerd worden. In aanvulling op hetgeen de BP al regelde worden ook de gedoogplichten uit de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet bodembescherming, de Ontgrondingenwet en de Waterwet naar de Omgevingswet overgeheveld.

Hoofdstuk 12: calamiteiten, ongewone voorvallen en sanering

Dit hoofdstuk bundelt de regelingen voor buitengewone omstandigheden zoals die nu voorkomen in diverse wetten. Het betreft bijvoorbeeld bijzondere bevoegdheden in geval van (dreigende) calamiteiten. Daarnaast worden hier bijzondere bevoegdheden en verplichtingen rond sanering onderbracht (bodem, waterbodem, wrakkenopruiming etc.) indien die onvoldoende passen in de algemene beheer- en ontwikkelcyclus.

Hoofdstuk 13: financiële bepalingen

De meeste wetten die opgaan in de Omgevingswet bevatten bevoegdheden met een overwegend financieel karakter. Deels betreft het zelfstandige instrumenten zoals heffingen, deels dienen ze ter ondersteuning van andere bevoegdheden. Voorbeelden van dat laatste zijn leges en financiële voorwaarden in vergunningen. In de Omgevingswet worden de volgende soorten bepalingen overgenomen en waar mogelijk geïntegreerd: financiële bepalingen met betrekking tot vergunningen, schaderegelingen, heffingen, kostenverhaal, leges en interbestuurlijke financiële regelingen. Op een later moment worden ook andere instrumenten bezien zoals tegemoetkomingen, fondsen, statiegeld, retourpremies en verzekeringen.

De integratieslag wordt vergemakkelijkt doordat er twee wetten in voorbereiding zijn die voorzien in integratie van enkele specifieke instrumenten. Voor schadevergoeding is bij de Tweede Kamer een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten aanhangig[2]. Die leidt tot een aanzienlijke inperking ten opzichte van de bestaande bepalingen over schade in de bijzondere wetten. Enkele bijzondere bepalingen blijven echter nodig, bijvoorbeeld met betrekking tot schade als gevolg van gedoogplichten.

Ter uitvoering van het rijkssubsidiekader is voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) de Kaderwet subsidies I en M aanhangig bij de Tweede Kamer[3]. Deze wet zal als kader fungeren voor alle subsidieregelingen van het ministerie en regelt tegelijkertijd dat vrijwel alle bepalingen over subsidies vervallen in de IenM-wetten die in de Omgevingswet integreren.

Hoofdstuk 14: bestuursrechtelijke handhaving

De komst van de Omgevingswet wordt ook aangegrepen om een verdere integratie in de uitvoering (vergunningverlening, toezicht en handhaving) te bewerkstelligen. Het gaat daarbij om een intensivering van de afstemming van werkzaamheden, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen overheden, al dan niet in het kader van de regionale uitvoeringsdiensten, en een uniforme borging van de uitvoeringskwaliteit in alle domeinen die onder de wet worden gebracht. De Omgevingswet biedt hiervoor de nodige wettelijke ankers.

Bij het opstellen van de bepalingen over toezicht en handhaving is de Wabo als vertrekpunt genomen. Er worden geen specifieke preventieve interbestuurlijke toetsingen in de Omgevingswet opgenomen met uitzondering van gevallen waarbij het Rijk of direct belanghebbend is bij een besluit van een andere overheid als eigenaar/beheerder of als regisseur van de

[2] Wetsvoorstel aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Kamerstukken II 2010/11, 32 621.
[3] Kamerstukken II 2010/11, 32 537.

projectbesluitvorming. Uitzondering daarop is mogelijk de reactieve aanwijzing van gedeputeerde staten of de minister van IenM om planologische besluiten buiten werking te stellen wegens strijd met provinciale of nationale ruimtelijke belangen. Deze reactieve aanwijziging wordt nog geëvalueerd.

1.3 Structurerende elementen in de Omgevingswet

Binnen de Omgevingswet, waarvan hiervoor de verschillende hoofdstukken op hoofdlijnen zijn beschreven, kunnen verschillende dwarsverbanden en structuurbepalende elementen worden aangewezen.

Deze samenhang zal met name in de hoofdstukken 1 tot en met 5 goed zichtbaar worden. Daarin worden de kerninstrumenten van de beleidscyclus geregeld.

Het doel van het wetsvoorstel wordt aangegeven in de considerans en in hoofdstuk 1. Dit doel bestaat enerzijds uit een beschermend element (behoud en verbetering van de leefomgeving) en kent anderzijds een faciliterend element (het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die een ruimtelijke weerslag hebben). Het beschermende aspect keert vooral terug in de hoofdstukken 2, 3 en 4, terwijl het faciliterende element met name is terug te vinden in hoofdstuk 5 (het projectbesluit) en hoofdstuk 3 (programma's die voorzien in een zogenaamde programmatische aanpak). Het algemene doel van het wetsvoorstel werkt door in de toepassing van alle daarop volgende hoofdstukken.

Belangrijk voor de structuur van de Omgevingswet zijn de kernbegrippen die in hoofdstuk 1 zullen worden opgenomen. Voorbeelden van kernbegrippen zijn (het belang van) de leefomgeving, activiteit en bevoegd gezag.

Een ander belangrijk kenmerk van de Omgevingswet is de eerdergenoemde beleidscyclus. Deze ligt ten grondslag aan de voorgestelde wettelijke structuur. De beleidscyclus begint met normen of andere doelen voor de leefomgeving die worden vastgesteld op grond van hoofdstuk 2. Door middel van algemene regels (hoofdstuk 4) en individuele toestemmingen (hoofdstuk 5) worden eisen gesteld aan het verrichten van activiteiten. Met monitoring (hoofdstuk 2) wordt bijgehouden of de normen worden gehaald. Als het doelbereik in gevaar komt, kan worden ingegrepen met bijvoorbeeld een programmatische aanpak zoals geregeld in hoofdstuk 3.

In de wet verschuift het accent langzaam van de overheid naar burgers en bedrijven. Na de beleidsvorming door de overheid, die wordt geregeld in hoofdstuk 2, komt de nadruk te liggen op burgers en bedrijven die concrete activiteiten of projecten willen uitvoeren (hoofdstukken 4 en 5).

De dwarsverbanden binnen de wet worden goed zichtbaar bij schakelbepalingen. Dit zijn bepalingen die verbanden leggen tussen verschillende hoofdstukken van de wet, of binnen een bepaald hoofdstuk. Een voorbeeld is een bepaling in hoofdstuk 5 die regelt dat wanneer op grond van hoofdstuk 3 een programma met een programmatische aanpak is vastgesteld, een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt getoetst aan dat programma in plaats van aan de reguliere toetsingsgronden voor een omgevingsvergunning.

Elk hoofdstuk zal beginnen met een doelbepaling, een bepaling die het doel of de inhoud van het betreffende hoofdstuk aangeeft. Dit bevordert de leesbaarheid van de wet en vergemakkelijkt de toepassing in de praktijk.

Een ander leidend principe van de Omgevingswet is dat EU-verplichtingen centraal worden gesteld.

Bij het vormgeven van de Omgevingswet wordt ook gestreefd naar harmonisatie van regelgeving. Onnodige verschillen in inhoudelijke of procedurele normstelling worden weggenomen. Met name op het procedurele vlak kan hierbij aanzienlijke winst worden geboekt. Zo worden bijvoorbeeld in hoofdstuk 6 uit de bestaande wetgeving afkomstige verbijzonderingen en aanvullingen op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geschrapt waar daarvoor bij nader inzien geen goede reden is. Een vereenvoudigingsslag wordt ook gemaakt bij het onderwerp milieueffectrapportage (hoofdstuk 7). En verder blijkt een aantal uit het omgevingsrecht afkomstige onderwerpen zich te lenen voor een zo algemene toepassing dat ze in de Awb kunnen worden opgenomen.

Binnen de Omgevingswet wordt gestreefd naar uniformiteit en eenheid. Dit geldt onder meer voor het delegatiebeleid en het detailniveau van de normstelling. De hoofdlijnen van het wettelijke systeem worden, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving, in de formele wet vastgelegd. Daarnaast is uitgangspunt om zoveel mogelijk regels op hetzelfde niveau te regelen en daarmee gelaagdheid zoveel mogelijk te voorkomen. Bij delegatie wordt er verder naar gestreefd om waar

mogelijk direct door te delegeren naar een ministeriële regeling in plaats van te werken met subdelegatie.

Door het clusteren van onderwerpen wordt de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht vergroot. Dit is onder meer mogelijk bij procedurele onderwerpen die worden geregeld in hoofdstuk 6. Verder wordt als indelingsprincipe voor de wet gehanteerd dat eerst algemene bepalingen worden gegeven (regels die in alle gevallen toepasbaar zijn), waarna vervolgens – indien nodig – voor bepaalde onderwerpen of milieucompartimenten bijzondere regels worden gesteld. Deze structuur in het wetsvoorstel wordt waar mogelijk doorgetrokken naar gedelegeerde regelgeving.

In bepaalde opzichten kan de structuur van de Omgevingswet worden vergeleken met die van de Awb. Ook de Awb kent bepaalde kernbegrippen (zoals besluit, bestuursorgaan, belanghebbende en bezwaar en beroep) waarop de hoofdstukindeling van die wet is gebaseerd. Verder kenmerkt de Awb zich door een gelaagde opbouw: van algemeen naar bijzonder. Zo bevat hoofdstuk 3 (Algemene bepalingen over besluiten) algemene eisen voor besluitvorming door bestuursorganen, waarna hoofdstuk 4 (Bijzondere bepalingen over besluiten) aanvullende regels stelt voor enkele speciale rechtsfiguren zoals beschikkingen en subsidies. Daarnaast kent de Awb een chronologische opbouw: beginnend bij primaire besluitvorming door bestuursorganen en eindigend bij beroep bij de bestuursrechter. Deze chronologische opbouw (de beleidscyclus), de centrale rol van kernbegrippen en het onderscheid algemeen/bijzonder zullen ook terug te vinden zijn in de Omgevingswet.

2. De kwaliteit van de leefomgeving

De toedeling van de verantwoordelijkheden

Uitgaande van het decentralisatiebeginsel zal de Omgevingswet ervan uitgaan dat de integrale zorg voor en het beheer van de leefomgeving in beginsel aan gemeenten behoort. Dit sluit ook aan bij het Europees handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa[4]. Met inachtneming van de Grondwet en de Waterschapswet wordt op dit uitgangspunt op de eerste plaats een uitzondering gemaakt voor watersystemen: die verantwoordelijkheid daarvoor wordt in de Omgevingswet in lijn met de bestaande wetgeving primair toebedeeld aan de waterschappen.

Voor bepaalde typen van gebieden, netwerken of objecten ligt de beheerverantwoordelijkheid bij andere overheidsorganen. Bij of krachtens AMvB kunnen deze worden geconcretiseerd of worden aangevuld. De toedeling van het beheer van aangewezen onderdelen van de leefomgeving aan het Rijk omvat watersystemen, infrastructuur en militaire terreinen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal de begrenzing van de gebieden worden vastgesteld. Overigens is het Rijk ook verantwoordelijk voor die delen van de leefomgeving die niet bestuurlijk zijn ingedeeld, hetgeen specifiek de Noordzee betreft.

De zorg voor de leefomgeving door provincies omvat een verantwoordelijk voor benoemde typen van gebieden en netwerken of onderdelen daarvan, zoals infrastructuur, watersystemen en voorzieningen voor inzameling, opslag of verwerking van afvalstoffen, een en ander voor zover het provinciale belangen betreft. Bij provinciale verordening kunnen andere onderdelen van de leefomgeving worden aangewezen waarvoor het provinciaal bestuur met het beheer wordt belast, een en ander voor zover die netwerken of gebieden niet bij het Rijk in beheer zijn.

Het overheidsniveau dat belast is met de zorg voor een concreet afgebakend gebied of gespecificeerd netwerk, is allereerst verantwoordelijk voor de bescherming of instandhouding van de functionele kwaliteiten van dat gebied of netwerk. Die zorg omvat óók de ontwikkeling van het gebied of netwerk, dat wil zeggen het treffen van maatregelen tot verbetering of vernieuwing daarvan of het toevoegen van nieuwe kwaliteiten. De zorg omvat tevens het houden van toezicht op de naleving door burgers van de bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen alsmede de bestuursrechtelijke handhaving van de voorschriften.

[4] Handvest van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63, goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, Stb. 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991. Het Handvest bevat bepalingen over de rechten en bevoegdheden van lokale overheden en strekt ertoe de autonomie van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen en te versterken. Het Handvest moet worden gezien als een voor de wetgever in acht te nemen regels bij de regeling van de verhouding tussen de verschillende overheden.

Verantwoordelijkheid op provinciaal of rijksniveau is in beginsel functioneel

Indien een ander bestuursorganen dan de gemeente verantwoordelijk is voor een deel van de leefomgeving (zoals boven beschreven) betreft dat niet de integrale beheerverantwoordelijkheid voor een netwerk of gebied, maar een functionele, specifieke verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid betreft dus alleen die aspecten, die voor een adequaat beheer van het betreffende netwerk of gebied noodzakelijk zijn. Het gaat om de zeggenschap over het netwerk of gebied voor zover dit gaat over de elementaire functies van dat netwerk of gebied. Dit houdt in dat zowel de gemeente als algemeen beheerder als de functionele beheerder in een concreet geval (bijvoorbeeld bij de bouw van een kantoor over de snelweg) betrokkenheid bij een besluit kunnen hebben. Voor die situaties geldt een regeling voor samenloop.

De fysieke leefomgeving houdt niet op bij de grens van een gebied of netwerk. Besluiten binnen het ene gebied kunnen gevolgen hebben voor andere gebieden. Dat dwingt tot samenwerking over de beheersgebieden heen. Bestuurlijke samenwerking is noodzakelijk om de verbinding met andere partners in de keten te leggen.

Normen voor de zorg voor de leefomgeving

Vanzelfsprekend is de overheid die is belast met de hierboven omschreven zorg gebonden aan de principes van legaliteit en legitimiteit. Die bieden de burgers een zekerheid omtrent de kaders waarbinnen het overheidsoptreden moet blijven. Het is aan de wetgever om deze rechtsbeginselen te waarborgen. Vanaf de vijftiger jaren is met de groei van het aantal taken van de overheid de aandacht óók steeds meer gericht op het bereiken van maatschappelijke doelen, waartoe de bevoegdheden aan bestuursorganen zijn gegeven[5]. Het gaat hier om de verantwoordelijkheid van de wetgever tot het bieden van waarborgen voor een doeltreffend of resultaatsgericht overheidsoptreden. Dit is het fundament waarop het stelsel van wettelijke normen en regels is gebaseerd dat ten doel heeft een inhoudelijk goede aanwending van de toebedeelde bestuursbevoegdheden te bewerkstelligen. Die normen stellen geen grens aan het optreden van de overheid ten opzichte van de individuele burger, maar stellen inhoudelijke, kwalitatieve eisen ter zake van het te voeren beleid en dus ten behoeve van een onbenoemd aantal burgers. De waterveiligheidsnormen e.d. zijn daarvan een voorbeeld.

De inhoudelijke regeling van een goede zorg voor de fysieke leefomgeving krijgt gestalte in hoofdstuk 2. Dat zal inhoudelijk genormeerde opdrachten aan de regering gaan bevatten om bij algemene maatregel van bestuur in elk geval de normen vast te stellen, waartoe voor Nederland verbindende verdragen of voor Nederland bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties nopen. Daarnaast zal het hoofdstuk een mogelijkheid aan de regering bieden om voor een aantal specifieke onderwerpen kwaliteitsnormen vast te stellen die het beheer van de leefomgeving inhoudelijk sturen of daarvoor kaders vormen.

Ook op provinciaal niveau kan een verantwoordelijkheid liggen om te waarborgen dat het beheer van de leefomgeving voldoet aan kwaliteitsnormen. Dit is het geval waar de wet zelf opdraagt om voor die aspecten, waarvoor geen centrale kaders zijn vastgelegd, op provinciaal niveau regels te stellen (bijvoorbeeld voor watersystemen die niet bij het Rijk in beheer zijn). Ook is mogelijk dat provinciale staten een inhoudelijk normstelling noodzakelijk vinden om tot een goede provinciale omgevingskwaliteit te komen. Te denken valt aan de bescherming van provinciale landschappen. Tevens is denkbaar dat het Rijk de provincies verzoekt de nationale waarborgnormen voor gebieden te specificeren, waarbij te denken is aan de bescherming van het archeologisch erfgoed of de wezenlijke kenmerken van de Ecologische Hoofdstructuur.

Meten en registreren

Onder monitoring wordt verstaan:

- het door de overheid over een bepaalde periode systematisch verzamelen van bepaalde gegevens over of kenmerken van de leefomgeving of van onderdelen daarvan,
- het verifiëren, analyseren en beoordelen van die verzamelde gegevens of kenmerken volgens bepaalde maatstaven, of procedures, en – voor zover deze aan verandering onderhevig zijn – vaststellen of berekenen van trends in de ontwikkeling,

[5] In de Duitse literatuur ook aangeduid met *Gewährleistungsverantwortung*.

- het vastleggen van die gegevens in dataverzamelingen, zoals verslagen of registers, met als doel een samenhangend beeld te krijgen van de toestand van de leefomgeving of onderdelen daarvan ten behoeve van de beleidsvoering door de betrokken overheidsinstanties.

Monitoring is niet los te zien van de beleidscyclus voor de leefomgeving. Inzicht in de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving en de verschillende componenten daarin, is immers de basis voor een effectief beleid. Behalve voor de betrokken overheidsorganen zijn de met monitoring verzamelde gegevens ook belangrijk voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het stelt hen en overheidsorganen in staat de resultaten van het beleid te vergelijken en waar dat nodig is nieuwe beleidsdoelen te formuleren.

Indien de beoordeling van de uitkomsten van de metingen of berekeningen dan wel van andere valide gegevens leidt tot de conclusie dat een of meer grenswaarden worden overschreden dan wel als gesignaleerde ontwikkelingen of trends duiden op een overschrijding van die grenswaarden binnen een afzienbare termijn, dan geldt op grond van hoofdstuk 3 de verplichting dat maatregelen worden genomen en vastgelegd in een programma.

De toegankelijkheid van de door de overheid verzamelde gegevens

Op grond van het Verdrag van Aarhus 1998 en de Europese Richtlijn 2003/4/EG, die de toegang tot milieu-informatie voor het publiek regelt, moeten overheidslichamen vanaf 2005 de informatie die relevant is voor de uitoefening van hun taak, of waarover zij beschikken, ordenen met het oog op een actieve en systematische verspreiding onder het publiek, met name door middel van elektronische technologie. Dit betekent dat overheden die informatie in principe standaard digitaal moeten opslaan. Informatie die voor de inwerkingtreding van de richtlijn vanaf 2005 elektronisch voor overheden beschikbaar was, moet ook in die vorm bewaard blijven. Die verplichting is breed en omvat bijna het gehele omgevingsbeleid. Deze informatie moet ook beleidslijnen, wetgeving, plannen, programma's, milieuovereenkomsten en activiteiten die op de leefomgeving een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen. De inzet is zoveel mogelijk de gegevens waarover de overheid beschikt via open standaarden voor het publiek toegankelijk beschikbaar te stellen, waarbij het vanzelf spreekt dat veiligheidsgerelateerde, bedrijfsvertrouwelijke en tot personen te herleiden data daar buiten vallen. Dat sluit aan bij de Europese digitale agenda. Een algemene maatregel van bestuur onder de Omgevingswet regelt de toegankelijkheid en raadpleegbaarheid van de centraal geregistreerde gegevens.

3. Omgevingsvisies en programma’s

3.1 Korte schets planstelsel

Hoofdstuk 3 van de Omgevingswet regelt de beleidsvorming door bestuursorganen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het hoofdstuk introduceert daartoe de omgevingsvisie en programma's als instrumenten voor beleidsplanning. Met deze instrumenten worden bestuursorganen in staat gesteld doelen voor de kwaliteit van de leefomgeving vast te stellen en te bepalen hoe deze worden bereikt. Een bestuursorgaan geeft hiermee invulling aan zijn zorg voor de leefomgeving.

De omgevingsvisie is een integraal plan met de strategische hoofdkeuzen van beleid voor de lange termijn. Deze visie wordt door Rijk, provincies en waar gewenst door gemeenten voor hun huishouding en grondgebied vastgesteld. Doel is om invulling te geven aan de taken en bevoegdheden van bestuursorganen op het gebied van de leefomgeving. Het gaat om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Dat is ook de reden dat bestuursorganen slechts één visie vaststellen: één kenbaar en integraal beleidsdocument dat het gehele strategische omgevingsbeleid voor de planvaststellende overheid omvat.

Een omgevingsvisie biedt een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische en/of financiële sturingsinstrumenten om de in de omgevingsvisie vastgelegde doelen na te streven. Bij de operationalisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisies vervullen ‘programma's’ een belangrijke rol. Deze kunnen door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen voor onderdelen van het leefomgevingsbeleid worden uitgewerkt. Een dergelijk programma is vooral

uitvoeringsgericht, waarbij de nadruk ligt op doelbereiking binnen een beheersbare termijn voor het betreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Gelet op de Europese verplichtingen moeten programma's worden opgesteld voor onder meer stroomgebied- en overstromingsrisicobeheer, geluid, mariene strategie en bij (dreigende) normoverschrijding voor luchtkwaliteit en stedelijk afvalwater. Daarnaast moet een programma worden opgesteld als uit monitoring op grond van hoofdstuk 2 blijkt dat er sprake is van (dreigende) normoverschrijding voor andere (niet-Europese) onderwerpen. Een programma is erop gericht om aan de norm te (blijven) voldoen. Verder staat het bestuursorganen vrij om naar behoefte programma's op te stellen voor andere onderwerpen of voor deelgebieden.

De omgevingsvisie en de programma's zijn politiek-bestuurlijk van karakter en binden alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Zo wordt de eenheid van het beleid voor de fysieke leefomgeving van dat bestuursorgaan bevorderd. Gelet op het karakter staat er geen bezwaar en beroep open tegen de visie en het programma. Met de openbaarmaking van visies en programma's wordt voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar wat zij van de overheid kunnen verwachten. Voor visies worden – anders dan dat deze digitaal beschikbaar moet zijn – geen plan- en vormvereisten voorgeschreven om bestuursorganen de ruimte te bieden de beleidsdocumenten naar eigen inzichten vorm te geven. Ten aanzien van programma's kunnen – in ieder geval voor Europees verplichte programma's – bij algemene maatregel van bestuur eisen aan vorm, voorbereiding en inhoud worden gesteld.

Beleidscyclus uitgangspunt voor de beleidsplanning

Het beoogde stelsel voor beleidsplanning voor de fysieke leefomgeving volgt uit de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving. De instrumenten uit hoofdstuk 3 zijn een belangrijke schakel in deze beleidscyclus. De cyclus start met normen en taken – waaraan bestuursorganen zijn gebonden –, die de basiskwaliteit van de fysieke leefomgeving bepalen. Aan de hand van monitoring van de kwaliteit van de leefomgeving (ook op grond van hoofdstuk 2) kan worden bepaald hoe deze zich op het grondgebied van het betreffende bestuursorgaan ontwikkelt. Afhankelijk van de geconstateerde en de beoogde basiskwaliteit van de fysieke leefomgeving bepaalt het bestuursorgaan de beleidsinzet. Op strategisch niveau worden doel en inhoud van het beleid en de in te zetten instrumenten en organisatie om dit na te streven, vastgelegd in de omgevingsvisie. Uitwerking kan plaatsvinden met alle juridische en economische instrumenten die een bestuursorgaan ter beschikking staan. Dit kan in een (sectoraal) programma worden opgenomen.

Indien bijsturing van beleid nodig is, bijvoorbeeld door nieuwe inzichten of resultaten van monitoring, kunnen programma's worden aangepast. Mocht na verloop van tijd de behoefte ontstaan om de hoofdkeuzen van beleid zoals deze zijn vastgelegd in het ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn te wijzigen, dan is herziening van de omgevingsvisie opportuun. Beleidsplanning is derhalve een essentieel onderdeel van de beleidscyclus en een continue activiteit van de overheid, met als voornaamste doel: effectief en flexibel handelen van een bestuursorgaan vanuit een vastgesteld beleidsperspectief voor de lange termijn. Indien uit monitoring blijkt dat bepaalde wettelijke beheernormen uit hoofdstuk 2 niet worden gehaald stelt het betreffende bestuursorgaan een programma op dat erop is gericht om – binnen dat programma aangegeven termijn – toch aan de betreffende beheernorm te voldoen. Afhankelijk van de in het geding zijnde beheernorm, kan een programma op verschillende manieren worden uitgewerkt, onder meer in een programmatische aanpak.

3.2 Ordenend principe van stelsel voor beleidsplanning

Onderscheid strategisch en uitvoeringsgericht beleid

Een belangrijk uitgangspunt bij de vormgeving van het stelsel voor beleidsplanning is de bevordering van samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het onderscheid tussen een plan voor strategisch beleid (omgevingsvisies) en een plan voor uitvoeringsgericht beleid (programma's) is een uitwerking hiervan. Het voorziene planstelsel probeert samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving gestalte te geven door integratie van strategische planfiguren (in de omgevingsvisie), door afstemming van sectorale meer uitvoeringsgerichte planfiguren (programma's) en door coördinatie in de uitvoering. Juist op strategisch niveau is beleidsmatige integratie van de diverse domeinen zinvol. Samenhang op strategisch niveau vraagt om integrale

beleidsplanning. Juist op dat niveau zijn verbanden in de fysieke leefomgeving aan de orde die in één ontwikkelingsbeeld tot uitdrukking kunnen komen. De gedachte is dat een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld. Duurzaamheid betekent rekening houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Het vraagt om vooruitdenken en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Een goede invulling van dit beginsel vraagt om integrale, strategische planning voor de langere termijn. Alleen zo kan de complexiteit van de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving als geheel het hoofd worden geboden.

Bij uitvoeringsgericht beleid is primair slagkracht en effectiviteit van beleid van belang. Samenhang op dit niveau wordt bereikt door afstemming en coördinatie tussen domeinen. Volledige integratie ligt hier minder voor de hand, elk specifiek beleidsterrein kent immers zijn eigen dynamiek en kenmerken. Bovendien is er op uitvoeringsniveau niet altijd sprake van directe samenhang. Er is bijvoorbeeld geen noodzaak om gemeentelijke beleid voor luchtkwaliteit op uitvoeringsniveau te integreren met rioleringsbeleid. Integratie is dan een nutteloze opgave die leidt tot veel bestuurslasten.

Daarnaast vragen specifieke sectorale eisen uit Europese richtlijnen een eigen uitwerking. De Omgevingswet zal daarom een grondslag bieden voor bestuursorganen om sectorale programma's op te stellen. Het is wel van belang dat de onderscheiden programma's bijdragen aan het integrale ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn zoals dat in de omgevingsvisie naar voren komt. Verder moet voor de samenhang over de domeinen heen – daar waar nodig – zorg worden gedragen voor afstemming van de diverse programma's en coördinatie in de uitvoering.

Uiteraard kunnen ook – daar waar wenselijk – multisectorale programma’s worden opgesteld, bijvoorbeeld voor natuur en water. Samenvoegen kan vrij soepel omdat de procedures, voor zover Europeesrechtelijk mogelijk, gelijk zijn. Of samenvoegen wenselijk is hangt af van de situatie en is ter beoordeling van het betreffende bestuursorgaan. Verder is het ook mogelijk om beleid voor deelgebieden in een programma worden uitgewerkt. In het laatste geval kan sprake zijn van een integraal programma met het oog op een bepaalde gebiedsontwikkeling (zie verder de volgende paragraaf).

Het onderscheid tussen strategische en uitvoeringsgerichte plannen sluit aan bij de beoogde beleidsdynamiek. Het is de bedoeling dat het strategische beleid voor de langere termijn voor langere tijd het beleidsperspectief weergeeft en niet met alle winden meewaait. Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn de uitvoering flexibel in te richten, zonder het ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn geweld aan te doen. Zo kan een evenwicht worden gevonden tussen continuïteit en zekerheid aan de ene kant, en flexibiliteit aan de andere kant. Het zal duidelijk zijn dat de omgevingsvisie voor de lange termijn voorziet in het eerste, en de (multi)sectorale programma's in het tweede.

Verhouding omgevingsvisie, programma en andere instrumenten

De omgevingsvisie is het integrerende kader voor het op uitvoeringsgerichte beleid van een bestuursorgaan. De praktijk van de huidige gebiedsdekkende structuurvisie laat zien dat het wenselijk is een uitvoeringsparagraaf op te nemen in een strategische visie, zodat duidelijk is hoe een visie wordt uitgewerkt. In het nu voorziene stelsel zijn programma’s bedoeld als concrete uitwerking van strategische beleidskeuzen. In een omgevingsvisie kan worden vermeld hoe de uitwerking en uitvoering zal worden vormgegeven, waarbij programma’s kunnen worden aangekondigd (of zelfs tegelijkertijd met de visie worden uitgebracht). Daarnaast kan worden opgenomen welke (economische) sturingsinstrumenten een bestuursorgaan wil inzetten.

Verder is het ook mogelijk dat in een omgevingsvisie of een programma wordt aangekondigd dat een projectbesluit wordt voorbereid of dat een omgevingsverordening wordt aangepast. Zo volgen op een logische wijze uit strategische beleidskeuzen, programma’s, ontwikkelingsprojecten en eventueel aanpassing van algemene regels. Er is overigens geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma in die zin dat een visie moet worden aangepast als een programma wordt herzien, of dat een onderwerp in een omgevingsvisie aan de orde moet komen voordat een programma kan worden opgesteld. Bestuursorganen kennen een grote mate van vrijheid beleidsplannen naar eigen inzichten in te richten en op elkaar af te stemmen. Een formele koppeling tussen visie en programma’s zou in de weg staan aan een adequate reactie van het bestuur op ontwikkelingen.

Als de overheid grotere gebiedsontwikkelingen wil initiëren, kan dat beginnen met de omgevingsvisie. Daarin kunnenop grond van een integrale beschouwing keuzes op hoofdlijnen worden gemaakt over de wenselijke ontwikkelrichting van diverse delen van het grondgebied. Het staat een bestuursorgaan vrij de ontwikkelingen in specifieke gebieden in detail uit te werken in de omgevingsvisie. Vaak zal echter behoefte bestaan aan een gebiedsgericht plan. De huidige Wro kent daarvoor de structuurvisie voor een gebied of project. Indien onder de Omgevingswet behoefte bestaat aan een dergelijk meer visionair plan, dat niet direct op finale besluitvorming is gericht, kan daarvoor een gebiedsprogramma worden opgesteld. Overigens kan, zoals ook nu, ook gebruik worden gemaakt van een document zonder juridische status, zoals een masterplan. Voordelen van het gebruik van het wettelijke instrumentarium zijn – net als in de huidige situatie – dat de Wet voorkeursrecht gemeenten toegepast kan worden op de te ontwikkelen gronden en dat bovenplanse kosten verhaald kunnen worden via de grondexploitatieregeling. Wanneer de ontwikkeling wel concreet is, kan worden gestart met de voorbereiding van een concreet besluit, waarbij zo mogelijk de Elverding-benadering gevolgd wordt. Als gekozen wordt voor een projectbesluit, krijgt het gebiedsgerichte plan de vorm van een voorkeursbeslissing.

3.3 Werking omgevingsvisie

Verhouding tussen de omgevingsvisie van Rijk, provincies en gemeenten

Rijk en provincies stellen omgevingsvisies op en gemeenten kunnen dat doen. Daarmee is de vraag aan de orde hoe deze verschillende omgevingsvisies zich tot elkaar verhouden. De essentie van een omgevingsvisie is dat daarin wordt verwoord hoe het vaststellende bestuursorgaan invulling geeft aan taken en bevoegdheden ten aanzien van leefomgeving. Er is geen sprake van een planhiërarchie of juridische doorwerking van omgevingsvisies naar visies van andere bestuursorganen. Een dergelijke doorwerking zou ten koste kunnen gaan van het visievormende en beleidsmatige karakter van een omgevingsvisie. De vraag in hoeverre bestuursorganen in voldoende mate rekening hebben gehouden met een visie van een ‘hoger’ bestuursorgaan kan dan bij de totstandkoming van een visie gaan overheersen. Dat kan leiden tot langdurige discussies en stroperige planprocessen. De visie geeft sturing aan het optreden van het planvaststellend orgaan zelf; het is niet bedoeld als instrument om andere bestuursorganen direct te sturen. De verantwoordelijkheden en de visies van een 'hoger' of aangrenzend bestuursorgaan maken uiteraard wel onderdeel uit van de context waarbinnen het betreffende bestuursorgaan zijn visie vaststelt. Voor een omgevingsvisie van een gemeente zullen beleidsontwikkelingen en -documenten van provincie, Rijk en buurgemeenten van betekenis zijn. Hiermee wordt bedoeld dat naast ontwikkelingen en trends in de fysieke leefomgeving (zoals deze bijvoorbeeld uit monitoring kunnen blijken), ook beleidsmatige ontwikkelingen bij andere bestuursorganen relevant zijn bij het opstellen van een omgevingsvisie. Het zou van slecht bestuur getuigen als een planvaststellend hieraan voorbij gaat, of als een bestuursorgaan een visie vaststelt zonder in overleg te treden met andere relevante bestuursorganen (aangrenzend of ‘hoger’). De verantwoordelijkheid van een goede afstemming ligt bij het planvaststellende bestuursorgaan.

Verplichtend karakter van een omgevingsvisie

De Omgevingswet zal Rijk en provincies verplichten tot het opstellen van een omgevingsvisie. Voor gemeenten is gebruik van dit instrument vrijwillig. Een verplichting op gemeentelijk niveau zou een verzwaring van de bestuurlijke lasten betekenen. Op dit moment zijn gemeenten alleen verplicht voor hun grondgebied een structuurvisie op te stellen en hebben strategische plannen op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water een vrijwillig karakter. Door de visie niet verplicht te stellen wordt een lastenverlichting voor gemeenten bereikt. Ook is er geen sprake van een verplichting tot het opstellen van een plan-m.e.r. als gemeenten (vrijwillig) een omgevingsvisie vaststellen. Een eventuele verplichting zou ook niet afdwingbaar zijn, zoals blijkt uit de huidige praktijk waarin het grootste deel van de gemeenten geen structuurvisie voor hun grondgebied vaststellen.

Voor provincies en Rijk bestaan op dit moment wel verplichtingen tot het opstellen van sectorale plannen op genoemde terreinen. Een planverplichting leidt derhalve niet tot een verzwaring, eerder een verlichting omdat de sectorale plannen kunnen vervallen. Er is voor een verplichting op provinciaal en Rijksniveau gekozen omdat het voor ‘lagere’ overheden van belang is te weten wat

het omgevingsbeleid van een 'hoger' bestuursorgaan is. Een verplichting sluit ook aan bij de trend bij provincies en Rijk om steeds integralere plannen vast te stellen. Op deze wijze wordt bovendien geborgd dat bij bevoegdheidsuitoefening ten aanzien van de leefomgeving ook rekening wordt gehouden met een visie op de lange termijn.

De verplichting voorkomt meerdere strategische visies op provinciaal en Rijksniveau, waardoor het bevoegd gezag bij de uitoefening van een bevoegdheden in de fysieke leefomgeving slechts naar één eigen visie hoeft te kijken. Ook de verplichtingen tot het opstellen van sectorale programma's komen veelal op provinciaal of Rijksniveau te liggen; een verplichte omgevingsvisie verzekert dat dergelijke programma's uitgaan van één ontwikkelingsbeeld voor de toekomst.

Tot slot wordt opgemerkt dat een verplichting voor provincies en Rijk niet alleen aan overheden, maar ook aan burgers en bedrijven duidelijkheid biedt over het omgevingsbeleid van deze bestuursorganen.

3.4 Werking programma's

Zoals eerder opgemerkt omvat een programma concrete maatregelen voor behoud, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Het kan – zoals eerder opgemerkt – een sectoraal of gebiedsgericht karakter kennen en kan verschillende elementen bevatten. Het kan plannen bevatten voor uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken. Het kan ook kaders stellen voor de uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het vaststelt.

Verplichte en vrijwillige programma's

Zoals eerder opgemerkt zijn voor enkele onderwerpen programma's wettelijk voorgeschreven ter implementatie van Europese richtlijnen. Specifieke bepalingen uit de richtlijnnen worden bij algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd. Daarnaast zijn er programma's die op grond van Europese richtlijnen opgesteld moeten worden indien een bepaalde norm overschreden wordt of dreigt te worden. De regering zal een algemene maatregel voor bestuur vaststellen indien in de Nederlandse praktijk behoefte bestaat aan dergelijke programma's. Dit betreft onder meer het luchtkwaliteitsplan (zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit).

Verder krijgen bestuursorganen de mogelijkheid voor andere onderwerpen een programma op te stellen. Dit is in ieder geval aan de orde als ten aanzien van een bepaald aspect een norm uit hoofdstuk 2 onder druk staat, ook wanneer daartoe geen Europese of nationale planverplichting bestaat. De figuur programma kan ook benut worden voor onderwerpen waarvoor geen nationale normering bestaat, maar wel lokale doelen, bijvoorbeeld in geval van een gemeentelijk fietsactieplan. Overigens voldoen in dit soort gevallen vaak ook buitenwettelijke plannen.

Gezamenlijke programmering van de uitvoering

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om een gezamenlijk programma vast te stellen, waaraan alle betrokken bestuurorganen zijn gebonden. In dergelijke gevallen kan één bestuursorgaan het voortouw nemen. Dit vereist dat alle betrokken bestuursorganen instemmen met de gekozen richting. Dit is een manier van werken die in de Nederlandse bestuurlijke cultuur in de praktijk effectief wordt ingezet en ook onder de Omgevingswet kan worden gecontinueerd.

Een andere vorm van gezamenlijke beleidsprogrammering is aan de orde wanneer meerdere bestuursniveaus nodig zijn voor het bereiken van normen die voortvloeien uit Europese richtlijnen. De richtlijn spreekt de lidstaat aan, maar het Rijk kan als gevolg van de op grond van Hoofdstuk 2 bepaalde bestuurlijke taakverdeling niet zelfstandig de doelen bereiken. Het kan dan nodig blijken dat op verschillende bestuursniveaus programma's worden vastgesteld, die bijdragen aan een centraal programma. Daarbij zal ook synchronisatie in doelen en in planning aan de orde zijn. De regie zal in veel gevallen liggen bij het Rijk, maar het is denkbaar dat de provincies als middenbestuur in bepaalde gevallen ook die rol vervullen.

3.5 Een bijzonder programma: de 'programmatische aanpak'

Een 'programmatische aanpak', zoals daar in de voorbije periode ervaring mee is opgedaan, is een specifieke methode om normen en beleidsdoelen te bereiken. Deze zal een vaste plaats krijgen in

het beleidsinstrumentarium op grond van de Omgevingswet. Met de term programmatische aanpak wordt gedoeld op programma's waarbij toekomstige projecten en activiteiten in een gebied in balans worden gebracht met de maatregelen om aan de norm te voldoen. De Omgevingswet zal hiervoor een kader bieden. Het gaat dan om gevallen waarin:

- een nauwkeurig beheer van de gebruiksruimte binnen de norm gewenst dan wel noodzakelijk is (in ieder geval wanneer een norm voor een gebied overschreden is of overschreden dreigt te worden),
- die norm daardoor in de weg staat aan maatschappelijk gewenste projecten en
- aannemelijk gemaakt kan worden dat het bereiken van die norm en het realiseren van die projecten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma.

Deze regeling is van betekenis als er op gebiedsniveau of landelijk niveau grenswaarden zijn gesteld. Wanneer die normen strikt en direct doorwerken, zijn verdere ontwikkelingen niet mogelijk zodra de normen overschreden zijn of dreigen te worden (het gebied gaat 'op slot'). Via de programmatische aanpak kan een ontwikkeling dan toch door gaan, omdat door het programma als geheel aannemelijk wordt gemaakt dat er afdoende maatregelen worden genomen op andere locaties of aan andere bronnen, zodat doelbereik verzekerd is.

Het wezen van de hier voorgestelde regeling is dat de overheid individuele ontwikkelingen / besluiten niet meer direct toetst aan de normen, maar aan het programma. Dat is mogelijk omdat de overheid via het programma bewerkstelligt dat aan die normen op gebiedsniveau wordt voldaan.

Het programma omvat in dit geval concreet benoemde besluiten – projectbesluiten en (categorieën van) omgevingsvergunningen – waarvan is bepaald dat ze toelaatbaar zijn, omdat het totale programma ervoor zorgt dat aan de norm wordt voldaan. Bij een concreet besluit – de toetsing van een projectbesluit of een aanvraag om een omgevingsvergunning – behoeft slechts te worden beoordeeld of de inmiddels nader geconcretiseerde voornemens nog passen binnen de uitgangspunten van het programma. Als een programma is opgesteld om aan de overschrijding van een norm een einde te maken, kan een project of activiteit die niet past in het programma niet worden toegelaten. Slechts door aanpassing van het programma, bijvoorbeeld het schrappen van andere projecten of het toevoegen van maatregelen, kan een nieuw project toelaatbaar worden.

De voorgestelde regeling biedt ook ruimte voor decentrale overheden om programma’s met programmatische aanpakken vast te stellen. Het zou dan bijvoorbeeld kunnen gaan om een norm die slechts in enkele regio’s of gebieden als knellend ervaren wordt, zodat er bij het decentrale bestuur behoefte ontstaat aan meer afwegingsruimte. Zoals ook bij andere regelingen die bepalen op welke wijze getoetst wordt aan de normen is daartoe een grondslag vereist in een algemene maatregel van bestuur.

Reikwijdte programmatische aanpak

De regeling in de Omgevingswet zal inhoudelijk niet afgebakend worden. In de praktijk leent de regeling zich echter vooral voor de onderwerpen van het omgevingsrecht waarvoor gebiedsgerichte (beleids)normen gesteld worden, zodat de negatieve effecten van projecten en activiteiten gecompenseerd kunnen worden door de positieve effecten van maatregelen in het programma. Het gaat dan bijvoorbeeld om emissies van stoffen naar de lucht, emissies van stoffen naar water en soortenbehoud. Naarmate de effecten van de projecten of activiteiten meer lokaal optreden, zullen ook de maatregelen lokaal moeten uitwerken.

De regeling is naar zijn aard niet toepasbaar waar het gaat om een bepaald type normen zoals bij toetsing aan "een goede ruimtelijke ordening" of "het belang van de (archeologische) monumentenzorg". Er is dan op het niveau van een programma geen verband te leggen tussen effecten van individuele projecten, activiteiten en maatregelen. Hetzelfde doet zich voor in geval er normen zijn gesteld op het niveau van een netwerk, waar alle delen van een netwerk op elk moment aan moeten voldoen, of normen op het niveau van een object of installatie. Dat geldt bijvoorbeeld voor veel veiligheidsnormen.

Een ‘programmatische aanpak’ is verder denkbaar bij gebiedsontwikkelingen, bijvoorbeeld bij grote industrieterreinen, waarbij de milieugebruiksruimte voor een bepaald gebied integraal wordt beheerd. Ook daar kan een gebiedskwaliteit worden bereikt door maatregelen en activiteiten (vast te leggen in vergunningen) met elkaar in verband te brengen. In dat geval heeft het programma een brede inhoudelijke reikwijdte, maar een smallere geografische reikwijdte.

4. Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving

Korte schets algemene regels

Hoofdstukken 4 en 5 van de Omgevingswet hebben betrekking op activiteiten in de leefomgeving. De bij of krachtens deze hoofdstukken gestelde regels richten zich tot diegenen die de activiteiten uitvoeren en hebben tot doel:

- bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, door van diegenen die activiteiten uitvoeren te vragen maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hen kunnen worden gevergd ter bescherming van de leefomgeving;
- te verzekeren, dat indien voorkomen van nadelige gevolgen voor de leefomgeving niet mogelijk is, die nadelige gevolgen tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt. Wanneer ondanks de maatregelen een activiteit, eventueel in samenhang met andere activiteiten, tot onaanvaardbare gevolgen voor de leefomgeving zou leiden, kan de activiteit geen doorgang kan vinden.

Activiteiten in de leefomgeving worden uitgevoerd door bedrijven, burgers en overheden. Wat overheden betreft kan het gaan om activiteiten en werken in het kader van hun beheerstaak in de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld aanleg en beheer van een weg of een rioolwaterzuiverings-installatie), maar ook om andere activiteiten en werken (bijvoorbeeld aanleg en beheer van een gemeentelijke jachthaven).

Hoofdstuk 4 bevat de (grondslagen voor) de algemene regels voor het gebruik van de leefomgeving. De algemene regels reguleren (aspecten van) activiteiten waarvoor in beginsel geen voorafgaande individuele toetsing (projectbesluit of vergunning) door het bevoegd gezag nodig is.

Voor zover het noodzakelijk wordt geacht dat bij een activiteit, met name vanwege de gevolgen voor de leefomgeving, een op het concreet individueel geval toegespitste voorafgaande beoordeling en belangenafweging plaatsvindt, zijn de regels daaromtrent opgenomen in hoofdstuk 5.

Algemene regels in hoofdstuk 4

Algemene regels worden gesteld in verordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen en in wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen van het Rijk. Decentrale overheden stellen dergelijke regels deels in medebewind en deels op grond van hun autonome verordenende bevoegdheid, die volgt uit de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. De algemene regels kunnen verschillende vormen hebben. Van relatief abstracte voorschriften, zoals een zorgplicht voor een ieder, tot concrete doel- of middelvoorschriften, die zich specifiek richten tot uitvoerders van specifieke activiteiten. In het navolgende wordt op de verschillende soorten regels nader ingegaan.

Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving

Vanwege de administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar gelijk speelveld is er de afgelopen decennia voor gekozen om het instrument van algemene rijksregels ruimer in te zetten. Als gevolg daarvan zijn op grond van verschillende wetten voor vele activiteiten in de leefomgeving algemene regels door het Rijk opgesteld, waaronder het Activiteitenbesluit, het Besluit bodemkwaliteit en het Bouwbesluit. De Omgevingswet gaat op deze hoofdlijn voort. Door de verschillen in aanpak in verschillende onderdelen van het omgevingsrecht worden bedrijven echter geconfronteerd met een stapeling van algemene regels, waardoor soms de indruk ontstaat dat de algemene regels te ver zijn doorgeschoten.

Door het in de Omgevingswet onderbrengen en zo veel mogelijk uniformeren van de wettelijke basis voor de algemene rijksregels met betrekking tot de leefomgeving worden verschillen die de toegankelijkheid van algemene regels bemoeilijkten weggenomen en worden instrumenten zoals de gelijkwaardigheidsbepaling breed toepasbaar.

Een verdere uniformering, verduidelijking en waar nodig verbetering moet door inhoudelijke aanpassing van de in de verschillende algemene maatregelen van bestuur en ministeriele regelingen opgenomen voorschriften worden gerealiseerd. Dit betreft een omvangrijk traject, dat

deels al gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot aanpassingen zal leiden, maar pas in de periode daarna zal worden afgerond.

Wanneer algemene regels zijn gesteld, kan de initiatiefnemer ervan uitgaan, dat door het voldoen aan daarin opgenomen voorschriften voor de in die voorschriften gereguleerde aspecten adequate bescherming van de leefomgeving wordt gerealiseerd. Afhankelijk van de wijze waarop het voorschrift is geformuleerd kunnen er gelijkwaardige alternatieven zijn, waarmee hetzelfde doel wordt bereikt. Uitgangspunt is dat gebruik van gelijkwaardige alternatieven in principe mogelijk moet zijn. De gelijkwaardigheid dient daarbij door of namens de initiatiefnemer worden aangetoond. Afhankelijk van het onderwerp en type voorschriften kan daarbij worden bepaald, dat gelijkwaardigheid voorafgaand aan toepassing van een alternatief aan het bevoegd gezag moet worden aangetoond.

Wanneer geen voorafgaande toestemming voor een activiteit vereist is zou dat in beginsel betekenen, dat de belanghebbende bestuursorganen en andere belanghebbenden niet vooraf van het uitvoeren van een activiteit op de hoogte zijn. Voor een deel van de activiteiten is dat geen bezwaar, maar vooral bij activiteiten waar de impact op de leefomgeving groter is wordt een voorafgaande melding aan het bevoegd gezag wenselijk geacht, met eventuele publicatie zodat ook derden van de activiteit op de hoogte zijn. Dit is soms ook noodzakelijk gelet op Europees recht. De wet maakt het daarom mogelijk om bij AMvB een meldingsplicht op te leggen.

Na het verwezenlijken van de hierboven beschreven aanpassingen moet een stelsel van algemene rijksregels zijn gerealiseerd, dat beter dan nu toegankelijk is, waardoor de complexiteit afneemt, en dat in goed evenwicht is met de algemene zorgplicht en eventuele regels die in verordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen.

Algemene regels in verordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen

Wanneer op grond van de wet door het Rijk geen regels met betrekking tot activiteiten in de leefomgeving zijn gesteld, biedt de autonome verordenende bevoegdheid, vastgelegd in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet, aan de gemeenten, provincies en waterschappen de mogelijkheid zo nodig direct werkende, een ieder bindende, regels op het gebied van de fysieke leefomgeving te stellen. Daarbij kan het gaan zowel om algemene regels, als om een vergunning- of ontheffingplicht.

Gemeenten stellen momenteel in verschillende verordeningen, zoals bijvoorbeeld de ligplaatsverordening, terrasverordening en enkele APV-onderdelen locatiegebonden omgevingsrechtelijke regels, waaronder de regels over gemeentelijke monumenten, slopen, het kappen van bomen, het maken van een inrit of weg, het aanbrengen van handelsreclame op een onroerende zaak en het opslaan van goederen. De waterschappen stellen omgevingsgerelateerde regels in de keur.

Daarnaast bevatten verschillende wetten of onderdelen daarvan, die zullen opgaan in de Omgevingswet, de verplichting om bepaalde onderwerpen bij verordening te regelen.

De gemeentelijke omgevingsverordening

De Omgevingswet streeft ook op het gebied van direct werkende gemeentelijke regels naar integratie en vereenvoudiging. Daarom wordt bepaald dat de direct werkende, een ieder bindende, regels op het gebied van de fysieke leefomgeving per bestuursorgaan waar dat praktische winst oplevert in één verordening dienen te worden bijeengebracht. Op gemeentelijk niveau houdt dat in, dat de meeste gemeentelijke regels op het gebied van de fysieke leefomgeving dienen te worden samengebracht in een gemeentelijke omgevingsverordening.

De bundeling in één verordening zal een grote sanering teweegbrengen. Veel gemeenten kennen nu meer dan 100 verschillende bestemmingsplannen en 20 of meer andere voor de leefomgeving relevante verordeningen. De gemeente kan per locatie, gebied of stadsdeel verschillende regels vaststellen en kan ook voor een bepaald gebied een herziening van de verordening vaststellen. Integratie van de meeste van deze regels in één verordening levert behalve een flinke sanering van documenten een aantal voordelen op.

Er ontstaat meer eenduidigheid voor burgers en bedrijven. De samenvoeging in een verordening dwingt gemeenten de inhoudelijke regels beter op elkaar af te stemmen, dan wanneer die in verschillende verordeningen zitten. Strijdige regels en stapeling van regels worden immers beter zichtbaar.

De inhoudelijke integratie zal ook leiden tot minder regels. Dankzij integratie en harmonisatie worden dubbelingen zichtbaar, die geschrapt zullen worden. Zo bevatten alle bestemmingsplannen vrijwel gelijkluidende regels over begripsomschrijvingen, de wijze van meten, de procedure bij wijziging en uitwerking, het algemeen gebruiksverbod en algemene vrijstellingen en een uniforme algemene bepaling over overgangsrecht. Ook is de opzet van de bestemmingsregeling qua vorm meestal geüniformeerd. Integratie in één verordening biedt de kans om die bepalingen formeel te integreren, zonder dat er in een klap een bestemmingsplan voor het gehele grondbeleid gemaakt hoeft te worden.

Ook procedureel zijn er voordelen. De procedurele integratie zal ertoe leiden dat een gemeente in één wijziging van de verordening zowel de aanwijzing als gemeentelijk stads- of dorpsgezicht als de noodzakelijke aanscherping van de planologische gebruiksregels kan regelen. Voor de voorbereidingsprocedure en beroepsfase betekent dit minder lasten voor het bestuur, burgers, bedrijfsleven en rechterlijke macht.

- gebruiksgemak en lastenverlichting door digitale beschikbaarheid

De omgevingsverordening wordt gedigitaliseerd en digitaal beschikbaar gesteld. Dat betekent dat iedere gebruiker op internet per perceel of adres de meeste gebruiksregels van de gemeente kan vinden. Een bewoner die een garage wil slopen en elders in de tuin een grote uitbouw wil neerzetten waar een boom voor gekapt moet worden, kan de verordening aanklikken en meteen zien welke regels er gelden voor het slopen, kappen en uitbouwen.

Voor burgers en bedrijven zal de betere digitale kenbaarheid en beschikbaarheid tot meer inzicht en meer gebruiksgemak en lagere administratieve lasten leiden. Die voordelen manifesteren zich ook bij dienstverleners als het notariaat en makelaars. Voor de gemeente zullen de lasten dalen, omdat de gemeente er voordeel van heeft als gebruiker.

- reikwijdte

De Omgevingswet zal voorzien in opname van de ruimtelijke regels in bestemmingsplannen en beheersverordeningen in de omgevingsverordening.

Daarnaast voorziet het wetsontwerp in integratie van regulering van een aantal andere onderwerpen met een omgevingsrechtelijk en veelal locatiespecifiek karakter. In ieder geval worden onderwerpen aangewezen waarvoor nu een omgevingsvergunning vereist is op grond van artikel 2.2 van de Wabo. De gemeenteraad is bevoegd ook regels over andere onderwerpen toe te voegen aan de omgevingsverordening, mits daarmee in de digitale standaarden voor de omgevingsverordening rekening is gehouden.

- procedure en beroep

De gemeenteraad stelt de omgevingsverordening vast. De uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) is van toepassing op een herziening van de ruimtelijke regels, voor zover deze een inhoudelijke wijziging van de regulering van het gebruik van gronden en bouwwerken behelzen. Voor andere aanpassingen van de verordening kan de gemeente zelf de voorbereidingsprocedure kiezen. De raad stelt de omgevingsverordening in digitale vorm vast. Daartoe worden digitale standaarden voor het bestemmingsplan aangevuld met de er aan toe te voegen onderdelen. De omgevingsverordening wordt kosteloos beschikbaar gesteld op internet (zoals het bestemmingsplan nu via www.ruimtelijkeplannen.nl).

Er kan beroep worden ingesteld tegen een herziening van de ruimtelijke regels, voor zover deze een inhoudelijke wijziging van de regulering van het gebruik van gronden en bouwwerken behelzen.

- autonome bevoegdheid

Zoals hiervoor aangegeven heeft de verplichte integratie van een aantal gemeentelijke regels in één omgevingsverordening een aantal voordelen. Daar staat tegenover dat de autonome bevoegdheid van de gemeente ten aanzien van deze regels iets wordt ingeperkt. De gemeenteraad bepaalt echter nog steeds de noodzaak en inhoud van de regels. De wettelijke regeling bevat dwingende bepalingen over de digitale vastlegging en regelt dat toestemmingen krachtens een

omgevingsverordening verlopen via de omgevingsvergunning of het projectbesluit van hoofdstuk 5. Dat laatste sluit materieel aan bij het stelsel van de Wabo.

De Omgevingswet zal decentrale overheden volledig vrij laten om verordeningen over de verplicht of facultatief te integreren onderwerpen vast te stellen die nu geheel tot de autonome bevoegdheid gerekend moeten worden, maar bepaalt uitsluitend de vorm waarin dat moet gebeuren. De eerder beschreven voordelen van integratie van de genoemde gemeentelijke regels in één verordening, rechtvaardigen de keuze om de autonome onderdelen van de omgevingsverordening in beperkte mate in medebewind te trekken.

- overgangsrecht en herziening

De integratie in één verordening betekent niet dat de verordening integraal moet worden vastgesteld of herzien. Via het overgangsrecht zal worden bepaald dat de bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden aangemerkt als omgevingsverordening. Vervolgens zal de gemeenteraad daar binnen bepaalde termijn de andere verplichte onderdelen aan moeten toevoegen. Herzieningen kunnen betrekking hebben op bepaalde voorschriften of locaties. Net als nu kan voor een bepaalde locatie een herziening worden vastgesteld van bijvoorbeeld een deel van de ruimtelijke regels.

- relatie met de omgevingsvergunning

Op grond van een omgevingsverordening kunnen activiteiten omgevingsvergunningsplichtig worden gesteld, bijvoorbeeld het aanleggen van werken of het kappen van bomen. Op dit moment bestaat de mogelijkheid om door middel van een omgevingsvergunning af te wijken van een bestemmingsplan, ook in gevallen die niet zijn voorzien in het bestemmingsplan. Dit betreft de zogenoemde buitenplanse omgevingsvergunning. Deze mogelijkheid wordt overgenomen in de Omgevingswet. Dat betekent dat bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van regels omtrent het ruimtegebruik in de omgevingsverordening. Bezien wordt hoe de rol van de gemeenteraad kan worden vormgegeven. In de Wabo is die geregeld met een verklaring van geen bedenkingen.

- relatie met het projectbesluit

Indien een projectbesluit strijdig is met de ruimtelijke regels in een omgevingsverordening geldt een dergelijk besluit als omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van de regels omtrent het ruimtegebruik in de omgevingsverordening. Een vergelijkbare bepaling is nu te vinden in de Tracéwet.

- actualiteit omgevingsverordening

Indien via een omgevingsvergunning of projectbesluit kan worden afgeweken van een omgevingsverordening, zal deze voor de betreffende percelen geen getrouwe weergave geven van de planologische situatie. Deels kan dit probleem worden ondervangen door digitalisering en digitale beschikbaarheid van verleende omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Een gebruiker kan dan zien welke extra gebruiksmogelijkheden via die instrumenten zijn gecreëerd. Vooralsnog wordt afgezien van een generieke actualiseringsplicht van de omgevingsverordening. Wel kan er aanleiding zijn in sommige gevallen een specifieke actualiseringsplicht op te nemen.

De provinciale omgevingsverordening

Uit een oogpunt van kenbaarheid en beschikbaarheid worden in beginsel ook bij de provincie de direct werkende overwegend omgevingsrechtelijke regels gebundeld in één provinciale omgevingsverordening. Bij de provincie zijn er echter veel minder verordeningen met direct werkende regels. Een voorbeeld zijn de regels voor grondwaterbeschermingsgebieden. Ook met betrekking tot provinciale wegen en wateren en landschap komen direct werkende regels voor. Dit zal op dezelfde wijze geregeld worden als bij de omgevingsverordening van de gemeente. Dat betekent dat bij AMvB onderwerpen worden aangewezen die, indien provinciale staten algemeen

verbindende voorschriften ter zake stellen, verplicht worden opgenomen in de provinciale omgevingsverordening.

De verordening van een waterschap

Het algemeen bestuur van een waterschap stelt een waterschapverordening (keur) vast, waarin de een ieder bindende regels zijn opgenomen. Het is bij de waterschappen reeds gebruikelijk deze regels te bundelen in één, soms nog twee verordeningen. In de Waterschapswet zal worden bepaald dat de regels ten aanzien van digitale vaststelling en beschikbaarheid ook van toepassing zijn op de waterschapsverordening.

Afstemming verordeningen verschillende overheden

Net als in de huidige situatie zullen vooroverleg en voorbereidingsprocedures een belangrijke rol vervullen voor een goede afstemming van de gemeentelijke omgevingsverordening op bepalingen in hogere regelgeving en van het waterschap. De Omgevingswet zal geen interventiemechanisme bieden. Gemeentewet, Waterschapswet en Provinciewet regelen al dat met hogere regelgeving strijdige bepalingen van rechtswege vervallen. Indien er strijdigheid zou optreden tussen regels van een gemeente en een waterschap kan de provincie ingrijpen door een van de bepalingen te vernietigen. Voorts kan de Kroon zo nodig een besluit vernietigen. Specifiek ten aanzien van ruimtelijke ordeningsregels bestaat nu het instrument reactieve aanwijzing voor de minister van I&M en GS. Dit instrument wordt in de loop van 2012 geëvalueerd.

5. De omgevingsvergunning en het projectbesluit

5.1 Toelichting op de instrumenten

Hoofdstuk 5 bevat de regeling van twee instrumenten voor de realisatie van activiteiten met gevolgen voor de leefomgeving waarvoor een voorafgaande toestemming nodig is. Het betreft allereerst de omgevingsvergunning. Het betreft hier een voortzetting en een verdere uitbouw is van de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het tweede instrument is het projectbesluit, een bijzondere projectenprocedure waarbij een bestuursorgaan ter behartiging van een specifiek publiek belang door middel van een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure een initiatiefbesluit kan nemen om een project uit te voeren.

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning vormt een voortzetting en verdere uitbouw van de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze omvat de bestaande vergunningplichtige activiteiten uit de domeinen bouw, milieu, cultuurhistorie en ruimtelijke ordening en, zoals thans reeds opgenomen in het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming, een deel van de vergunningplichtige activiteiten met betrekking tot beschermde gebieden en soorten. In de nieuwe omgevingsvergunning worden ook de watervergunning uit de Waterwet, de ontgrondingen-vergunning uit de Ontgrondingenwet, de vergunning van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en vergunningen uit de spoorwetgeving geïntegreerd. Net zoals dat onder de Wabo reeds het geval was, integreert daarnaast ook een aantal vergunningstelsels uit lokale verordeningen in de omgevingsvergunning.

De omgevingsvergunning uit de Wabo zal model staan voor de generieke vergunningprocedure in de Omgevingswet. Een integratie van procedures en besluiten vormt hierbij, net zoals dat onder de Wabo reeds het geval was, het uitgangspunt. Op basis van één aanvraag en één procedure wordt door één bevoegd gezag beslist omtrent de toelaatbaarheid van de aangevraagde activiteiten. In het merendeel van de gevallen zal het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteiten in hoofdzaak worden uitgevoerd, het bevoegd gezag zijn. Een aanvraag kan in ieder geval te allen tijde bij het college worden ingediend. Waar hun verantwoordelijkheden aan de orde zijn, zullen een waterschap, de provincie of het Rijk bevoegd zijn. In gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders niet zelf bevoegd is, geldt een doorzendplicht. Aanvragen kunnen ook rechtstreeks bij het bevoegd gezag worden ingediend.

De precieze toedeling van bevoegd gezag vindt plaats op AMvB-niveau. Dat geldt ook voor de gevallen waarin het bevoegd gezag andere bestuursorganen moet betrekken bij het nemen van een beslissing op een aanvraag (samenloop).

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen omtrent aanvragen om omgevingsvergunning. Tevens is primair uitgangspunt dat dit bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving en de handhaving. Er kan ook sprake zijn van samenloop van verantwoordelijkheden (zie §6.2). De vergunning omvat één of meerdere in de Omgevingswet of in of bij lokale verordening vergunningplichtig gestelde activiteiten. De aanvrager gebeurt in beginsel in één keer voor met elkaar samenhangende activiteiten. Indien daar behoefte aan bestaat kan echter ook een fasering worden aangebracht, waarbij activiteiten over meerdere aanvragen worden verdeeld. De vergunningverlening kan op deze manier aan de fasering en voortgang van de uitvoering van de activiteiten van de initiatiefnemer worden aangepast.

Het indienen van een aanvraag gebeurt langs elektronische weg via het Omgevingsloket Bezien wordt of het nodig is om ook nog (gedurende een bepaalde overgangsperiode) papieren aanvragen te kunnen indienen. Het Omgevingsloket wordt verder doorontwikkeld en klantvriendelijker gemaakt. Krachtens de Omgevingswet worden zoveel mogelijk geüniformeerde en gelimiteerde indieningsvereisten gesteld.

Projectbesluit

Het projectbesluit is een instrument om te besluiten over het toestaan van publieke projecten in de fysieke leefomgeving. Met dit instrument wordt een slagvaardige procedure geboden voor projecten waarbij de overheid een beheersverantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de doelen in de leefomgeving, zoals infrastructuur en waterveiligheid, maar ook voor private initiatieven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de leefomgeving samen vallen. Bij het eerste gaat het om de overheid die geheel op eigen initiatief beleidsdoelen uitvoert. Zo valt te denken aan de aanleg of uitbreiding van een hoofdweg of primaire waterkering. Met dit laatste kan de overheid faciliterend zijn bij initiatief dat vanuit het gebied wordt genomen en waarbij het bereiken van private doelen en overheidsdoelen in de leefomgeving samen gaan. Hierbij is te denken aan de ontwikkeling van woon- of werkgebieden in samenhang met de ontwikkeling van nieuwe natuur. Juist bij deze projecten is een brede verkenning en een vroegtijdige participatie van publiek en stakeholders, leidend tot een gedragen voorkeursrichting en gecoördineerde uitvoering, van groot belang. De procedure voor het projectbesluit bevat een aantal waarborgen waarmee de adviezen van de Commissie Elverding op dit punt in de Omgevingswet worden opgenomen. Het belang van de projectprocedure is er in gelegen dat door middel van een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure tot een verantwoorde trechtering van initiatief tot concrete besluitvorming wordt gekomen.

Uitgangspunt is dat, als er sprake is van een publiek belang, afhankelijk van de complexiteit van het project gekozen kan worden voor de projectbesluitprocedure of de omgevingsvergunning. Dit geldt zowel voor besluiten die op eigen initiatief worden genomen als voor private initiatieven. De Omgevingswet zal de mogelijkheid bieden om categorieën van projecten aan te wijzen waarvoor besluitvorming niet verloopt via het spoor van de omgevingsvergunning maar alleen via het spoor van het projectbesluit. Hierbij valt te denken aan projecten die nu verplicht volgens de rijkscoördinatieregeling of de Tracéwetprocedure verlopen. In de projectbesluitprocedure wordt daarnaast rekening gehouden met de mogelijkheid voor een verkorte procedure waarbij het vaststellen van een voorkeursbeslissing niet wordt voorgeschreven. Bij sommige projecten, die minder complex zijn, betekent de Elverding-aanpak, met het vaststellen van een voorkeursbeslissing, eerder een verzwaring dan een versnelling. Voor die projecten kan worden volstaan met een beperkte verkenning. Onderstaand schema met de stappen van een projectbesluitprocedure illustreert dit.

De Omgevingswet zal voorzien in de mogelijkheid dat bestuursorganen die samenhangende projecten willen initiëren in onderling overleg daarvoor één projectbesluit kunnen vaststellen, met één bevoegd gezag.

Uitgebreide projectprocedure	Verkorte projectprocedure (voor zover afwijkend)
Initiatief Eigen beweging bevoegd gezag Aanvraag particuliere initiatiefnemer	
Voornemen Probleemanalyse Opgaven/doelstelling Inrichting partipatieproces Kennisgevening voonemen plan-MER Planning	Kennisgeving voornemen besluit-MER
Onderzoek naar mogelijke effecten besluit Eventueel faseren meer technische toetsingen zoals constructieve veiligheid	
Voorkeursbeslissing Zienswijzen op ontwerp-voorkeursbeslissing Geen bezwaar en beroep	Niet van toepassing
Projectbesluit Zienswijzen op ontwerp-besluit Vaststelling	
Vergunningen voor meer technische aspecten	
Aanpassen ruimtelijke regels gemeentelijke omgevingsverordening aan projectbesluit	

Uitgangspunt is dat in het projectbesluit alle relevante aspecten van het project zijn afgewogen en het project kan worden uitgevoerd. Het is echter mogelijk dat een aantal activiteiten die onderdeel zijn van het project niet in de afweging van het projectbesluit zijn betrokken. Een voorbeeld in dit verband is de toets van een op te richten bouwwerk aan de bouwtechnische regelgeving. De initiatiefnemer kan er voor kiezen om, in overleg met bevoegd gezag bij het bepalen van de reikwijdte van het onderzoek, voor onderdelen na het vaststellen van het projectbesluit separate vergunningen aan te vragen. Hiermee wordt flexibiliteit en fasering in het project mogelijk gemaakt. Principiële aspecten die kunnen leiden tot een ander oordeel van het bevoegd gezag over de aanvaardbaarheid van het project dienen echter steeds in het projectbesluit te worden betrokken. Voor de eventueel overblijvende vergunningaanvragen geldt een doorzettingsregeling. Als het Rijk of de provincie bevoegd gezag is voor het projectbesluit kan het, voor zover het niet zelf al bevoegd gezag was, zo nodig zelf de omgevingsvergunning verlenen.

5.2 Toetsingskaders

De Omgevingswet zal uitgaan van toetsingskaders die per activiteit verschillen. Er wordt geen alomvattende materiële integratie van de toetsingskaders beoogd omdat één ruim geformuleerd integraal toetsingskader ertoe kan leiden dat activiteiten op veel meer aspecten beoordeeld moeten worden dan nu het geval is. Een ruim en veelomvattend toetsingskader voor alle gevallen zou ten koste gaan van de rechtszekerheid van de initiatiefnemers en belanghebbenden en een gerichte toetsing door de rechter. Voor de omgevingsvergunning is dan ook per activiteit een voor die activiteit geldend toetsingskader gegeven op basis waarvan behoort te worden bepaald of de vergunning kan worden verleend. Winst in het bijeenbrengen van de toetsingskaders is er onder meer in gelegen dat zal worden voorzien in stroomlijning en afstemming van de toetsingskaders en doordat de toetsingskaders op één niveau worden geregeld. Stroomlijning en afstemming zal in de onderliggende AMvB's plaatsvinden door eenduidigheid in begrippen, schrappen van dubbelingen, maar ook door meer eenduidigheid in de wijze waarop normen doorwerken in toetsingskaders. Daarnaast zullen ook de normen en de toetsingskaders kritisch worden bezien op mogelijkheden voor versobering. Bij dit laatste is overigens wel het uitgangspunt om uit te gaan van een gelijkwaardig beschermingsniveau van de Omgevingswet. Door deze afstemming, stroomlijning en versobering is het ook op voorhand voor de initiatiefnemers meer dan voorheen inzichtelijk waaraan de activiteit zal worden getoetst.

Voor de omgevingsvergunning wordt daarmee de lijn van de Wabo doorgezet, waarbij het uitgangspunt is dat elke activiteit aan zijn eigen toetsingskader wordt getoetst. Uitgangspunt is de integrale vergunning waarbij er één bevoegd gezag is dat ook verantwoordelijk is voor de onderlinge consistentie van voorschriften. In combinatie met digitalisering is het ook de ambitie dat vooraf voor de initiatiefnemer snel inzichtelijk is welk toetsingskader van toepassing is voor de voorgenomen activiteit.

Het toetsingskader van het projectbesluit is een integrale afweging. Uitgangspunt is dat alle voor de Omgevingswet relevante aspecten daarbij betrokken worden, voor zover deze voor het project relevant zijn. Het afwegingskader waarbinnen het projectbesluit kan worden vastgesteld wordt dus bepaald door alle voor het project relevante vastgestelde normen en sectorale toetsingskaders. Het kan bijvoorbeeld gaan om (ruimtelijk relevante) aspecten van de leefomgeving zoals geluid, natuur, luchtkwaliteit, landschappelijke inpassing, cultuurhistorie, fysieke veiligheid (beschermd in de Wet veiligheidsregio's) en de uitvoerbaarheid van het project. Voor zover het projectbesluit andere vergunningen vervangt zal getoetst moeten worden aan de materiële vereisten van die vergunningstelsels. Als het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het ruimtelijk deel van de regels van de omgevingsverordening, moet het projectbesluit eveneens voldoen aan de eisen van een goede ruimtelijke onderbouwing, zoals dat geldt voor een omgevingsvergunning voor het afwijken van het ruimtelijk deel van de regels van de omgevingsverordening. Bij projectbesluiten die worden genomen door Rijk of provincie kunnen regels van gemeenten, waterschappen en, waar relevant, provincies, die onevenredig belemmerend zijn voor de uitvoering van het project buiten toepassing worden verklaard. Zo nemen Gedeputeerde Staten de van rijkswege vastgestelde normen voor luchtkwaliteit in acht, maar kunnen zij bijvoorbeeld de gemeentelijke regels omtrent het kappen van bomen buiten toepassing verklaren indien die onevenredig belemmerend zijn voor de verwezenlijking van het project.

Indien er sprake is van een programmatische aanpak functioneert voor dat onderdeel het toetsingskader van de omgevingsvergunning op andere wijze. In dat geval toetst het bestuursorgaan het project voor dat onderdeel niet direct aan de normen, maar aan het programma. Deze wijze van toetsing is mogelijk omdat de overheid via het programma garandeert dat aan die normen op gebiedsniveau wordt voldaan.

5.3 Bestuurlijke afwegingsruimte (positieve evenredigheid)

In de praktijk kan het voorkomen dat afzonderlijke projecten die kunnen bijdragen aan de gewenste (kwaliteit van de) leefomgeving niet door kunnen gaan omdat aan één of meerdere sectorale normen/belangen niet wordt voldaan. Vanuit de praktijk wordt daarom extra afwegingsruimte gevraagd. Eén van de instrumenten die de Omgevingswet biedt is de mogelijkheid voor een bestuurlijke afweging die gebaseerd is op het principe van positieve evenredigheid; het (maatschappelijk) belang van het project of de activiteit afwegende in relatie tot andere belangen kan door het bevoegd gezag toch toestemming worden verleend, ook al wijkt het hierbij af van één of enkele normen. Hierbij hoort uiteraard een zorgvuldige voorbereiding, onderbouwing en beoordeling. De initiatiefnemer zal de aanvraag voor zo'n verbrede afweging dus goed moeten onderbouwen en het bevoegd gezag zal zijn besluit om deze aanvraag toe te staan moeten kunnen motiveren.

De bestuurlijke afwegingsruimte via het beginsel van positieve evenredigheid bouwt voort op en vervangt de mogelijkheden die thans worden geboden door de Interimwet stad- en-milieubenadering en de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw).

Reikwijdte en positionering positieve evenredigheid

Positieve evenredigheid biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid in specifieke situaties te toetsen aan het belang van de leefomgeving in plaats van specifieke toetsingskaders, normen en regels die in of op basis van H2 en H4 zijn gesteld en die het bevoegd gezag normaliter in acht moet nemen bij projectbesluiten en bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Het gebruik van positieve evenredigheid is toegestaan mits het belang van de leefomgeving zich daar niet tegen verzet. De afweging geldt in beginsel voor alle onder de Omgevingswet vigerende regelgeving, maar in alle gevallen geldt de Europese regelgeving als ondergrens. Tevens mag niet afgeweken worden van bij AMvB aan te wijzen nationale normen.

Positieve evenredigheid is nadrukkelijk bedoeld als uitzondering op de regel. Het gros van de projecten is immers in de praktijk relatief eenvoudig en vooral gebaat bij duidelijkheid, voorspelbaarheid en eenvoud, en vereist geen ingewikkelde belangenafweging. Positieve evenredigheid heeft vooral nut bij complexe projecten, waar meerdere belangen bij elkaar komen. Ook kan positieve evenredigheid een impuls geven aan het realiseren van innovatieve projecten. Uit de ervaringen met de Chw blijkt bijvoorbeeld dat initiatiefnemers van kleine innovatieve projecten, die bij het opstellen van wetgeving nog niet bekend waren, gebruik willen maken van de afwijkingsmogelijkheden die deze wet hen biedt. Positieve evenredigheid kan zowel bij een omgevingsvergunning als bij een projectbesluit aan de orde zijn.

Positieve evenredigheid is mogelijk niet nodig als sprake is van voldoende milieugebruiksruimte in een gebied. Het lokale bestuur kan maatregelen nemen om (meer) milieugebruiksruimte vrij te maken, bijvoorbeeld door het herijken/actualiseren van vergunningen.

Termijn van afwijking

Het bevoegd gezag heeft de keuze tussen een tijdelijke of een permanente afwijking. Een tijdelijke afwijking heeft uiteraard de voorkeur, gelet op de gewenste kwaliteit van de leefomgeving. Bij langere termijn-ingrepen in de fysieke leefomgeving of het ontbreken van mogelijke (kwaliteits)maatregelen kan het bevoegd gezag ook kiezen voor een "permanente" afwijking. Hierbij geldt als aandachtspunt dat het permanente karakter afhankelijk is van (technologische) mogelijkheden om in een later stadium alsnog aan de eisen te voldoen. Het bevoegd gezag dient de afwijking, en de permanente noodzaak ervan, op reguliere basis te monitoren om te bezien of de omgevingsvergunning of het projectbesluit op basis hiervan wellicht aanpassing behoeft. Zo kan worden ingespeeld op eventuele technologische ontwikkelingen.

Aanpak van de afweging

Bij de afweging van normen kan een onderscheid gemaakt worden tussen afwijken binnen hetzelfde element van de leefomgeving (zoals gezondheid) of het maken van een afweging tussen ongelijksoortige normen. Voorbeelden voor het afwijken binnen een norm zijn salderen en compenseren waarbij een afwijking van een bepaalde norm, een negatief effect, wordt 'opgeheven' door een positief effect op een ander terrein. Een ander voorbeeld is fasering zoals bij het "stand still – step forward"-beginsel. In zo'n situatie wordt (al dan niet tijdelijk) niet voldaan aan een onderdeel van het toetsingskader, maar doordat de situatie door het initiatief beter wordt (step forward) dan zonder initiatief (stand still) kan overwogen worden toch toestemming te verlenen.

Positieve evenredigheid geeft echter ook de mogelijkheid om verschillende aspecten van leefomgevingskwaliteit tegen elkaar af te wegen, tenzij dit in de Omgevingswet wordt uitgesloten (in ieder geval EU-verplichtingen en veiligheidsnormen). Een bestuur kan aan een van de aspecten meer gewicht willen toekennen, bijvoorbeeld omdat het bestuur in een bepaald gebied streeft naar meer rust en stilte, ten koste van een ander aspect.

Onderbouwing positieve evenredigheid door de initiatiefnemer

Het toepassen van de positieve evenredigheid stelt daarbij een aantal extra eisen aan zowel de initiatiefnemer als aan het bevoegd gezag. Dit past bij het uitgangspunt dat afwijken van de normen de uitzondering op de regel moet zijn. Het initiatief om gebruik te maken van positieve evenredigheid ligt bij de initiatiefnemer van een activiteit. Bij hem ligt de last om de benodigde gegevens en bescheiden te verschaffen op basis waarvan de vereiste zorgvuldige afweging door het bevoegd gezag kan worden gemaakt of in het concrete geval een afwijking van een regel kan worden toegestaan. Gelet op de door het bevoegd gezag te maken afweging gaat de initiatiefnemer in de onderbouwing in op de noodzaak om af te wijken, eventuele overwogen alternatieven, de termijn waarvoor de afwijking geldt, de effecten voor de leefomgeving in verband met de afwijking en eventuele te treffen beperkende of compenserende maatregelen.

Afstemming met andere bestuursorganen

Bij samenloop met functionele verantwoordelijkheden van andere overheden (bijvoorbeeld een waterschap, provincie of het Rijk, die verantwoordelijk is voor de realisatie van de betreffende

norm), wint het bevoegd gezag bij de betreffende overheid advies in. De regeling voor samenloop bij de omgevingsvergunning en projectbesluit is hierop van toepassing. Ingeval sprake is van afwijking van instructienormen door het Rijk of de provincie is de daarin opgenomen ontheffingsmogelijkheid van toepassing.

Het besluit

De beslissing tot afwijken van de normen maakt deel uit van het projectbesluit of het besluit tot vergunningverlening aan het project zodat ook op dit onderdeel van het besluit rechtsbescherming mogelijk is voor belanghebbenden.

6. Voorbereiding, procedures en rechtsbescherming

Dit hoofdstuk stelt regels over voorbereiding en onderzoek, procedures, en rechtsbescherming van plannen, programma's en besluiten. Op twee onderdelen hiervan wordt in deze achtergrondnotitie ingegaan.

6.1 Onderzoek

Bij de voorbereiding van plannen, programma's en een projectbesluit en een omgevingsvergunning moet informatie worden verzameld onder meer naar de effecten voor de leefomgeving. Uitgangspunt van de onderzoeksbepalingen in de Omgevingswet zal zijn dat slechts die informatie wordt verzameld die nodig is voor een zorgvuldige besluitvorming. Vereiste reikwijdte en detailniveau zijn daar ook op afgestemd. Uitgaande van het centrale ontwerpprincipe om de gebiedsgerichte wetgeving te bundelen worden de in de verschillende wetten opgenomen regels die eisen stellen aan onderzoek, in de Omgevingswet gebundeld tot één eenduidige regeling. Deze bundeling en uniformering bewerkstelligt dat onderzoek en voorbereiding van besluitvorming gestroomlijnd plaatsvindt en dat dubbelingen in onderzoeksplichten worden voorkomen. Aangezien de Awb als algemene wet fungeert, ligt het voor de hand om voor de meeste onderzoeksverplichtingen te volstaan met de regeling in artikel 3:2 Awb, op basis waarvan het bevoegd gezag de informatie verzamelt over de relevante feiten en belangen. Voor zover nodig wordt deze verplichting aangevuld met een doelvoorschrift of, indien dit niet volstaat een meer specifiekere wijze van meten en rekenen bij nadere regeling. Dat betreft in de eerste plaats een wettelijke grondslag om bij of krachtens AMvB hierover regels te stellen.

6.2 Betrokkenheid andere bestuursorganen bij besluitvorming

Bij projecten gericht op transitie van gebieden en bij industriële bedrijven zijn in veel gevallen verantwoordelijkheden van meerdere bestuursorganen in het geding. Ook kleinschaliger activiteiten kunnen soms vallen onder vergunningstelsels waarbij meer dan één bestuursorgaan bevoegd is. In dat geval is er sprake van samenloop van bevoegdheden. Uitgangpunt is dat er bij elk project één bevoegd gezag is dat het formele aanspreekpunt vormt bij de overheid voor de initatiefnemer. Achter het loket liggen bevoegdheden bij de inhoudelijk verantwoordelijke organen, waarbij het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor een doelmatige en samenhangende besluitvorming. Dat orgaan is eerste aanspreekpunt voor de initiatiefnemer, draagt zorg voor een correct verloop van de geïntegreerde procedure, en zorgt achter het loket voor de inhoudelijke afstemming.

Onder de Wabo wordt door de wetgever bepaald in welke gevallen welke afstemmingsprocedure aan de orde is, een advies of een verklaring van geen bedenkingen (vvgb). Het bevoegd gezag mag gemotiveerd afwijken van een advies, niet van een vvgb. Ook staat het enkele ontbreken van een advies niet in de weg aan het nemen van het besluit, het ontbreken van een vvgb wel. Bij indirecte lozingen is er de optie van een bindend advies. Daarnaast sluiten bestuursorganen dienstverleningsovereenkomsten, leidend tot niet-wettelijke adviezen.

De verbreding van de omgevingsvergunning met de vergunningen rond het beheer van water en infrastructuur leidt tot een groter aantal samenloopgevallen dan nu onder de Wabo reeds aan de orde is. Er zal daarom veel vaker sprake zijn van gevallen, waarin verantwoordelijkheden van meerdere bestuursorganen worden geraakt. Bij voortzetting van de Wabo-systematiek zou dat

leiden tot grootschalige inzet van de vaak gecompliceerde en arbeidsintensieve vvgb-procedure. Dat geeft aanleiding om de regeling voor samenwerking tussen bestuursorganen opnieuw te bezien.

De inzet is de vvgb waar mogelijk te vervangen door een regulier advies conform de Algemene wet bestuursrecht. Het bevoegd gezag kan daar slechts gemotiveerd van afwijken. Waar een advies onvoldoende zou zijn om de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan tot uitdrukking te brengen, wordt gekozen voor volwaardige borging van de medeverantwoordelijkheid. De procedure hiervoor en de gevallen waar deze aan de orde is worden nog uitgewerkt.

7. Milieueffectrapportage

Voor een aantal projecten en plannen schrijven Europese richtlijnen voor dat er een milieubeoordeling wordt uitgevoerd alvorens een besluit kan worden genomen over het toestaan van het project of het vaststellen van het plan. De regels voor deze beoordeling, in Nederland milieueffectrapportage (m.e.r.) genoemd, worden opgenomen in de Omgevingswet en stellen eisen aan de voorbereiding van een aantal in de Omgevingswet genoemde instrumenten. Hierbij is de regelgeving zoals die sinds 1 juli 2010 geldt (hoofdstuk 7 Wet milieubeheer) als basis genomen en waar nodig aangepast aan de hand van een aantal uitgangspunten.

Het eerste uitgangspunt waarlangs de m.e.r.-regelgeving in de Omgevingswet wordt verwerkt, is om de m.e.r.-procedure zoveel mogelijk te integreren in de procedurele stappen van de plannen en besluiten waarvoor een m.e.r. verplicht is. Deze integratie is niet alleen van belang voor een efficiëntere procedure met minder stappen, maar vooral omdat de m.e.r. op deze wijze meer invloed kan krijgen in de besluitvorming indien het milieuonderzoek direct wordt gekoppeld aan de planvorming. Milieu-informatie kan zo van meet af aan in de afwegingen betrokken worden en medesturend zijn voor de inhoud van het plan of project. Een ander uitgangspunt is om de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor het m.e.r.-instrument nog sterker te benadrukken. Het primaat van de afweging over de vereiste reikwijdte en het detailniveau van het milieuonderzoek en het bepalen van de redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven die worden afgewogen om een goed besluit te kunnen nemen, komt materieel te liggen bij het bevoegd gezag. Ten slotte is uitgangspunt dat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de EU-regelgeving. Voor m.e.r. in de Omgevingswet betekent het voorgaande dat de door de richtlijn milieueffectbeoordeling (m.e.r-richtlijn, 2011/92/EU) en de richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (plan-m.e.r.-richtlijn, 2001/42/EG) voorgeschreven onderdelen van m.e.r. in de Omgevingswet worden opgenomen. Wanneer bij een plan of besluit een m.e.r.(-beoordelings)plicht aan de orde is, worden deze onderdelen gekoppeld aan de procedurestappen van dat plan of besluit. Voor zover het om kaderstellende plannen gaat als bedoeld in de plan-m.e.r.-richtlijn, betreft het de omgevingsvisie, het programma en in bepaalde gevallen de omgevingsverordening (als opvolger van het bestemmingsplan).

Waar mogelijk zullen de voor de m.e.r. noodzakelijke procedurestappen opgaan in de procedurestappen van het plan of besluit. Zo is het voornemen van het projectbesluit tevens aan te merken als de kennisgeving van het voornemen een m.e.r. uit te voeren. Hierbij wordt tevens beoogd om de ten behoeve van de m.e.r. noodzakelijke informatie te laten aansluiten bij de informatie die nodig is voor het bevoegd gezag om een beslissing te kunnen nemen .

Commissie voor de milieueffectrapportage

Specifieke aandacht dient te worden besteed aan de positie van de Commissie voor de m.e.r.. Strikt genomen schrijven de Europese richtlijnen niet voor dat de Commissie een toetsingsadvies uitbrengt op het uiteindelijke MER, zij dat een systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging van milieurapporten bij plan-m.e.r. is vereist op grond van de plan-m.e.r.-richtlijn. Uit de praktijk blijkt echter dat deze Commissie van belang is vanwege de deskundigheid en de meerwaarde van de toetsing door de Commissie als onafhankelijke borging van de kwaliteit en als "kwaliteitsstempel" bij een beroepsprocedure bij de bestuursrechter. De praktijk laat zien dat de advisering door de Commissie de kwaliteit van het MER, en daarmee ook de effectiviteit, verhoogt. Om die reden wordt de Commissie verankerd in de Omgevingswet en blijft het toetsingsadvies bij de plan-m.e.r. het systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging. Belangrijkste reden voor het in stand laten van een adviesplicht bij plan-MER is dat de keuzes die gemaakt worden op planniveau veelal een

grotere impact hebben dan keuzes op projectniveau.. Verplichte kwaliteitsborging ligt daar in de rede.

Er zullen echter ook situaties zijn waar advisering door de Commissie voor de m.e.r. slechts een beperkte meerwaarde heeft, bijvoorbeeld bij project-m.e.r. voor bepaalde projecten waarmee het bevoegd gezag ruime ervaring heeft. Om die reden is in het wetsvoorstel van de Omgevingswet dan ook opgenomen dat het toetsingsadvies van een project-MER facultatief is. Het bevoegd gezag kan bij een project-m.e.r. zelf de keuze maken om al dan niet dit advies in te winnen. Een facultatieve toetsing door de Commissie bij een project-m.e.r. past het best bij de sturingsprincipes van de Omgevingswet. Daarbij wordt uitgegaan van een professioneel bevoegd gezag dat in staat is om keuzes op goede gronden te maken en daarin een actieve rol te vervullen, waaronder het inschakelen van de Commissie voor de m.e.r. in gevallen waarin het advies van de Commissie een meerwaarde heeft voor de kwaliteit van de besluitvorming. Mede door in de wet een meer actieve rol aan het bevoegd gezag te geven, kan de invloed van m.e.r op de besluitvorming toenemen.

Bepaling m.e.r.-plicht

Voor de vraag of er sprake is van een plan-m.e.r.-plicht is het niet langer bepalend of het betreffende plan is opgenomen op een lijst met mogelijk m.e.r.-plichtige plannen. De criteria voor bepaling van de m.e.r.-plicht worden opgenomen in de wet. Het betreft de in artikel 3 van de plan-m.e.r.-richtlijn opgenomen criteria: is er sprake van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma en vormt het plan of programma het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten of is er sprake van een passende beoordeling

Daarnaast zal een plan-m.e.r.-beoordeling worden geïntroduceerd voor bovengenoemde plannen en programma's die alleen kleine wijzigingen betreffen of die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor wettelijke of bestuursrechtelijke plannen en programma's die een kader vormen voor de vergunning van andere dan in de bijlagen I en II van de m.e.r.-richtlijn genoemde activiteiten. Een plan-m.e.r. is dan aan de orde indien het plan of programma aanzienlijke milieugevolgen kan hebben.

Voor project-m.e.r blijft een lijst met activiteiten bepalend voor de vraag of er sprake is van een m.e.r.-(beoordelings)plicht.

De mogelijkheid om bij provinciale verordening m.e.r.-plichtige activiteiten aan te wijzen, wordt met de Omgevingswet geschrapt. Hiermee wordt voor de omvang van de m.e.r.-plichtige activiteiten aangesloten bij de Europese m.e.r.-richtlijn.

Alternatievenonderzoek

Het afwegen van alternatieven is een belangrijk onderdeel van m.e.r.. In de plan-m.e.r.-richtlijn is het onderzoeken van redelijke alternatieven dan ook voorgeschreven. Voor project-m.e.r. geldt dat de initiatiefnemer een schets geeft van de voornaamste alternatieven die hij heeft onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze, met inachtneming van de milieu-effecten. Het Espoo-verdrag, dat betrekking heeft op m.e.r. in grensoverschrijdend verband verplicht "where appropriate" tot een beschrijving van redelijke alternatieven. Dit betekent niet dat de Europese richtlijn voor project-m.e.r. en het verdrag in alle gevallen het onderzoeken van redelijke alternatieven voorschrijft. In de Omgevingswet wordt ook op dit punt maatwerk voor het bevoegd gezag mogelijk gemaakt, namelijk dat alleen die alternatieven worden onderzocht die bijdragen aan de besluitvorming. Daar waar het onderzoeken van alternatieven voor de voorgenomen activiteit in de project-m.e.r. tot een beter onderbouwd besluit leidt, kan het bevoegd gezag voorschrijven dat er alternatieven worden onderzocht. Als die meerwaarde naar het oordeel van het bevoegd gezag afwezig is, dan kan alternatievenonderzoek achterwege blijven of worden volstaan met een beperking van het aantal alternatieven. Dit is in ieder geval aan de orde indien voorafgaand aan het project een plan-MER is opgesteld waar alternatieven reeds op voldoende concreet kaderstellend detailniveau (minimaal locatie of tracé en de hoofdlijn van de inrichting) zijn onderzocht.

Voorkomen van stapeling van plan-MER

Een van de doelstellingen van de Omgevingswet is het verminderen van onderzoekslasten. De stapeling van milieueffectrapporten wordt beperkt door het introduceren van de plan-m.e.r.-beoordeling waarmee beoordeeld kan worden of een nieuw plan of programma dat alleen kleine wijzigingen betreft ten opzichte van eerdere plannen of programma's (ook van een ander bestuursorgaan) en waarvoor een plan-m.e.r. is uitgevoerd of dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Zo nee, dan geldt voor het nieuwe plan of programma geen plan-m.e.r.-plicht. Naast de introductie van de plan-m.e.r.-beoordeling voor kleine wijzigingen worden de huidige mogelijkheden van de Wet milieubeheer in de Omgevingswet overgenomen om maximaal gebruik te maken van eerdere/andere milieueffectrapporten indien een plan of project deel uitmaakt van een hiërarchie van plannen, programma's en/of projecten.

M.e.r.-beoordeling voor projecten

Een m.e.r.-procedure is noodzakelijk als een besluit wordt genomen over een activiteit waarbij belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden. De vraag of door voorgenomen activiteiten belangrijke nadelige milieugevolgen veroorzaakt kunnen worden, staat dan ook centraal bij het beoordelen of een m.e.r. moet worden uitgevoerd. De Europese Unie heeft in de m.e.r.-richtlijn reeds aangegeven bij welke projecten er zeer waarschijnlijk sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen. Voor deze activiteiten geldt direct een m.e.r.-plicht.

Er zijn ook activiteiten aangewezen waarvoor het niet zeker is of er belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden. Om te bepalen of er bij deze activiteiten sprake kan zijn van belangrijke nadelige milieugevolgen moet per geval een m.e.r.-beoordeling uitgevoerd worden. De Omgevingswet zal het systeem van de m.e.r.-beoordeling. vereenvoudigen. De m.e.r.-beoordeling en de vormvrije m.e.r.-beoordeling uit de huidige wetgeving worden gebundeld tot één (lichte) wijze van m.e.r.-beoordeling.