ONTWERP OMGEVINGSBESLUIT

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN 4
HOOFDSTUK 2 AANWIJZING VAN LOCATIES VOOR RIJKSTAKEN 5
HOOFDSTUK 3 BEVOEGD GEZAG OMGEVINGSVERGUNNING EN BETROKKENHEID VAN ANDERE BESTUURSORGANEN 6
Afdeling 3.1 Bevoegd gezag omgevingsvergunning 6
§ 3.1.1 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten 6
§ 3.1.2 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor activiteiten, anders dan wateractiviteiten 7
§ 3.1.3 Flexibiliteitsregeling bevoegd gezag alle activiteiten 9
Afdeling 3.2 Betrokkenheid van andere bestuursorganen of instanties bij aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift 10
HOOFDSTUK 4 PROJECTPROCEDURE 14
Afdeling 4.1 Voornemen en voorkeursbeslissing 14
Afdeling 4.2 Projectbesluit 14
HOOFDSTUK 5 16
HOOFDSTUK 6 GRONDEXPLOITATIE 17
HOOFDSTUK 7 FINANCIËLE BEPALINGEN 19
HOOFDSTUK 8 PROCEDURES 20
Afdeling 8.1 Omgevingsplan 20
Afdeling 8.2 Instructies 20
Afdeling 8.3 Omgevingsvisie 20
Afdeling 8.4 Programma's 20
§ 8.4.1 Algemeen 20
§ 8.4.2 Geluid 20
§ 8.4.3 Water 21
§ 8.4.4 Lucht 22
§ 8.4.5 Natuur 22
Afdeling 8.5 Meldingen en maatwerkvoorschriften 22
Afdeling 8.6 Omgevingsvergunning 22
§ 8.6.1 Aanvraag en werking omgevingsvergunning 22
§ 8.6.2 Toepassing afdeling 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht 23
Afdeling 8.7 Gedoogplichtbeschikking 23
Afdeling 8.8 Monitoring 24
HOOFDSTUK 9 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE 25
Afdeling 9.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's 25
Afdeling 9.2 Milieueffectrapportage voor projecten 26
Afdeling 9.3 Grensoverschrijdende milieueffecten 27
§ 9.3.1 Grensoverschrijdende plan-mer 27
§ 9.3.2 Grensoverschrijdende project-mer 28

HOOFDSTUK 10 ADVIESORGANEN EN ADVISEURS 31
Afdeling 10.1 Commissie voor de milieueffectrapportage 31
HOOFDSTUK 11 HANDHAVING EN UITVOERING 32
Afdeling 11.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid 32
Afdeling 11.2 Kwaliteitsbevordering en afstemming 33
HOOFDSTUK 12 DIGITALE VOORZIENINGEN.....34
Afdeling 12.1 Wijze van aanvragen 34
Afdeling 12.2 Omgevingsdocumenten 34
HOOFDSTUK 13 OVERGANGSRECHT 36
HOOFDSTUK 14 SLOTBEPALINGEN 37
BIJLAGE I BIJ ARTIKEL 1.1 VAN DIT BESLUIT (BEGRIPPEN).....38
BIJLAGE II BIJ ARTIKEL 2.1 VAN DIT BESLUIT (AANWIJZING VAN RIJKSWATEREN) 39
BIJLAGE III BIJ DE ARTIKELEN 3.21 en 3.22 VAN DIT BESLUIT (ADVIES DOOR BESTUUR VEILIGHEIDSREGIO EN ADVIES DOOR INSPECTEUR).....43
BIJLAGE IV BIJ ARTIKEL 6.3 VAN DIT BESLUIT (KOSTEN EN KOSTENSOORTEN) 48
BIJLAGE V BIJ DE ARTIKELEN 9.5, 9.6 EN 9.7 VAN DIT BESLUIT (AANWIJZING PROJECTEN EN DE DAARVOOR BENODIGDE BESLUITEN WAARVOOR EEN MER-(BEOORDELINGS)PLICHT GELDT) 49

Besluit van (…), houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit)

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Wonen en Rijksdienst;

Gelet op de artikelen 2.20, eerste lid, 4.3, 5.7, tweede lid, 5.9, 5.10, 5.11, 5.12, tweede en derde lid, 5.13, 5.16, tweede lid, 5.36, vijfde lid, 5.47, tweede en vijfde lid, 5.52, tweede lid, aanhef en onder b, 12.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, vierde lid en vijfde lid, 12.5, derde lid, 12.6, vierde lid, 12.8, vierde lid, 12.9, tweede lid, 13.5, eerste en tweede lid, 16.1, eerste en tweede lid, 16.2, tweede lid, 16.7, tweede lid, 16.15, 16.16, 16.17, 16.24, 16.36, zesde lid, aanhef en onder a, 16.39, tweede lid, 16.42, 16.43, eerste lid, 16.55, eerste lid, 16.65, eerste lid, 16.88, eerste lid, 17.5, derde lid, 18.2, vierde lid, 18.3, 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, en 20.14, vierde lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van (…), nr. (…));

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van (…), nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Wonen en Rijksdienst;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)
Bijlage I bij dit besluit bevat begrippen en definities voor de toepassing van dit besluit.

Artikel 1.2 (exclusieve economische zone)
Dit besluit is van toepassing in de exclusieve economische zone behalve voor zover het een aanvraag betreft om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een bouwactiviteit, afwijkactiviteit of rijksmonumentenactiviteit.

HOOFDSTUK 2 AANWIJZING VAN LOCATIES VOOR RIJKSTAKEN

Artikel 2.1 (aanwijzing van rijkswateren)
Als rijkswateren worden aangewezen de watersystemen of onderdelen daarvan, bedoeld in bijlage II bij dit besluit.

HOOFDSTUK 3 BEVOEGD GEZAG OMGEVINGSVERGUNNING EN BETROKKENHEID VAN ANDERE BESTUURSORGANEN

Afdeling 3.1 Bevoegd gezag omgevingsvergunning

§ 3.1.1 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten

Artikel 3.1 (bevoegd gezag waterschap aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten)
1. Het dagelijks bestuur van het waterschap beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor één wateractiviteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam dat onderdeel is van een watersysteem als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 1°, van de wet,
b. een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk, of
c. een activiteit waarvoor in de waterschapsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden.
2. Het dagelijks bestuur van het waterschap beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één wateractiviteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een combinatie van wateractiviteiten die alleen bestaat uit wateractiviteiten als bedoeld in het eerste lid, of
b. een combinatie van wateractiviteiten die bestaat uit een of meer wateractiviteiten als bedoeld in het eerste lid, en een of meer andere wateractiviteiten, tenzij op grond van artikel 3.2, tweede lid, of 3.3, tweede lid, gedeputeerde staten of Onze Minister als bevoegd gezag zijn aangewezen.

Artikel 3.2 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten)
1. Gedeputeerde staten beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor één wateractiviteit als de aanvraag betrekking heeft op een wateronttrekkingsactiviteit als bedoeld in artikel 14.3 in samenhang met artikel 14.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
2. Gedeputeerde staten beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één wateractiviteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. alleen een combinatie van wateronttrekkingsactiviteiten als bedoeld in het eerste lid, of
b. een combinatie van wateractiviteiten die bestaat uit een of meer wateronttrekkingsactiviteiten als bedoeld in het eerste lid, en een of meer andere wateractiviteiten, tenzij op grond van artikel 3.3, tweede lid, Onze Minister als bevoegd gezag is aangewezen.

Artikel 3.3 (bevoegd gezag Onze Minister aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten)
1. Onze Minister beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor één wateractiviteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een wateractiviteit die betrekking heeft op een watersysteem of onderdeel daarvan als bedoeld in artikel 2.1, of
b. een stortingsactiviteit op zee vanaf een in Nederland geregistreerd vaartuig of luchtvaartuig dat zich buiten Nederland en de exclusieve economische zone bevindt.
2. Onze Minister beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één wateractiviteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een combinatie van wateractiviteiten die alleen bestaat uit wateractiviteiten als bedoeld in het eerste lid, of
b. een combinatie van wateractiviteiten die bestaat uit een of meer wateractiviteiten als bedoeld in het eerste lid, onder a, voor zover het betreft:
1°. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam als het afvalwater afkomstig is van een milieubelastende activiteit met betrekking tot een ippc-installatie als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving of een Seveso-inrichting als bedoeld in dat besluit, en

2°. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk die wordt verricht in het kader van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of namens Onze Minister,
en een of meer andere wateractiviteiten.

§ 3.1.2 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor activiteiten, anders dan wateractiviteiten

Artikel 3.4 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten)
1. Gedeputeerde staten beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een afwijkactiviteit van provinciaal belang,
b. een ontgrondingsactiviteit in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier of buiten de rijkswateren,
c. een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.5, 3.9, eerste lid, 3.14, eerste lid, 3.23, eerste lid, 3.55, eerste lid, 3.58, eerste lid, 3.61, eerste lid, 3.74, eerste lid, 3.75, eerste lid, 3.83, eerste lid, 3.84, eerste lid, 3.91, eerste lid, 3.94, eerste lid, 3.119, eerste lid, 3.142, eerste lid, of 3.187, vierde lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
d. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een burgerluchthaven van regionale betekenis of een lokale spoorweg,
e. een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit die niet is aangewezen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming,
f. een activiteit waarvoor in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden, of
g. een activiteit anders dan die bedoeld onder a tot en met f, die plaatsvindt op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd.
2. Gedeputeerde staten beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een combinatie van activiteiten die alleen bestaat uit activiteiten als bedoeld in het eerste lid, of
b. een combinatie van activiteiten die bestaat uit een of meer activiteiten als bedoeld in:
1°. het eerste lid, onder a,
2°. het eerste lid, onder b, voor zover het betreft een ontgrondingsactiviteit waarbij 100.000 m^3 of meer in situ wordt ontgraven, of
3°. het eerste lid, onder c, met uitzondering van een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.23, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, en in artikel 3.187, vierde lid, van dat besluit,
en een of meer andere activiteiten, anders dan wateractiviteiten.

Artikel 3.5 (bevoegd gezag Onze Minister van Defensie aanvraag één activiteit en meer activiteiten)
1. Onze Minister van Defensie beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit als de aanvraag betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een militaire luchthaven.
2. Onze Minister van Defensie beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit als de aanvraag betrekking heeft op alleen een combinatie van beperkingengebiedactiviteiten als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 3.6 (bevoegd gezag Onze Minister van Economische Zaken aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten)
1. Onze Minister van Economische Zaken beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.274 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
b. een mijnbouwactiviteit,

c. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, of
d. een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit die is aangewezen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.
2. Onze Minister van Economische zaken beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een combinatie van activiteiten die alleen bestaat uit activiteiten als bedoeld in het eerste lid, of
b. een combinatie van activiteiten die bestaat uit een of meer activiteiten als bedoeld in het eerste lid, onder a, b of c,
en een of meer andere activiteiten, anders dan wateractiviteiten.

Artikel 3.7 (bevoegd gezag Onze Minister aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten)
1. Onze Minister beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een afwijkactiviteit van nationaal belang,
b. een ontgrondingsactiviteit in een rijkswater, anders dan in het winterbed van een rivier,
c. een milieubelastende activiteit waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken als bedoeld in:
1°. artikel 3.202 van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft een laboratorium voor het ontwikkelen en beproeven van genetisch gemodificeerde organismen en van die activiteiten met toepassing van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013 is vastgesteld dat deze alleen mogen plaatsvinden met toepassingen van voorzieningen en voorschriften, die gelden voor het hoogste krachtens dat besluit bij ministeriële regeling aangewezen niveau, of
2°. artikel 3.277, 3.280, 3.285, 3.288, 3.290 of 3.293 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
d. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk, de luchthaven Schiphol, een overige burgerluchthaven van nationale betekenis of een hoofdspoorweg, of
e. een activiteit anders dan die bedoeld in het eerste lid, onder a tot en met d, of artikel 3.6, eerste lid, die geheel of in hoofdzaak plaatsvindt in:
1º. de territoriale zee voor zover gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, of
2º. de exclusieve economische zone.
2. Onze Minister beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit als de aanvraag betrekking heeft op:
a. een combinatie van activiteiten die alleen bestaat uit activiteiten als bedoeld in het eerste lid, of
b. een combinatie van activiteiten die bestaat uit een of meer activiteiten als bedoeld in:
1°. het eerste lid, onder a,
2°. het eerste lid, onder b, voor zover het betreft een ontgrondingsactiviteit waarbij 100.000 m^3 of meer in situ wordt ontgraven, of
3°. het eerste lid, onder c,
en een of meer andere activiteiten, anders dan wateractiviteiten.

Artikel 3.8 (aanvullende aanwijzing bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten zonder magneetactiviteiten)
1. Dit artikel is alleen van toepassing als:
a. het college van burgemeester en wethouders niet behoort tot de bij de aanvraag betrokken bestuursorganen, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de wet, en
b. op grond van de artikelen 3.4, 3.5, 3.6 en 3.7 nog geen bevoegd gezag is aangewezen.
2. Onze Minister van Defensie beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een combinatie van activiteiten die bestaat uit:
a. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, en
b. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.4, eerste lid.

3. Onze Minister van Economische Zaken beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een combinatie van activiteiten die bestaat uit:
a. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, en
b. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.4, eerste lid.
4. Onze Minister beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een combinatie van activiteiten die bestaat uit:
a. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, en
b. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.4, eerste lid.
5. Onze Minister beslist ook op de aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een combinatie van activiteiten die bestaat uit:
a. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid,
b. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.6, eerste lid, en
c. in voorkomend geval een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.4, eerste lid.

Artikel 3.9 (conflictregel bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten bij samenloop magneetactiviteiten)
1. Als gedeputeerde staten op grond van artikel 3.4, tweede lid, aanhef en onder b, en Onze Minister van Economische Zaken op grond van artikel 3.6, tweede lid, aanhef en onder b, als bevoegd gezag zijn aangewezen, beslist Onze Minister van Economische Zaken op de aanvraag.
2. Als gedeputeerde staten op grond van artikel 3.4, tweede lid, aanhef en onder b, en Onze Minister op grond van artikel 3.7, tweede lid, aanhef en onder b, als bevoegd gezag zijn aangewezen, beslist Onze Minister op de aanvraag.
3. Als Onze Minister van Economische Zaken op grond van artikel 3.6, tweede lid, aanhef en onder b, en Onze Minister op grond van artikel 3.7, tweede lid, aanhef en onder b, en in voorkomend geval ook gedeputeerde staten op grond van artikel 3.4, tweede lid, aanhef en onder b, als bevoegd gezag zijn aangewezen, beslist Onze Minister op de aanvraag.

Artikel 3.10 (eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag)
1. In afwijking van artikel 3.4 beslissen gedeputeerde staten op elke aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 5.1 of 5.4 van de wet als:
a. die activiteiten geen wateractiviteiten zijn,
b. die activiteiten worden verricht op dezelfde locatie als een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.5, 3.9, eerste lid, 3.55, eerste lid, 3.58, eerste lid, 3.61, eerste lid, 3.74, eerste lid, 3.75, eerste lid, 3.83, eerste lid, 3.84, eerste lid, 3.91, eerste lid, 3.94, eerste lid, 3.119, eerste lid, of 3.142, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, en
c. voor de milieubelastende activiteit, bedoeld onder b, een door gedeputeerde staten eerder verleende omgevingsvergunning geldt.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als de aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op:
a. een afwijkactiviteit van nationaal belang,
b. een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.274 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
c. een mijnbouwactiviteit, of
d. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk.

§ 3.1.3 Flexibiliteitsregeling bevoegd gezag alle activiteiten

Artikel 3.11 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)
1. Het met toepassing van artikel 5.16 van de wet overdragen van de bevoegdheid om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen of om paragraaf 5.1.5 van de wet voor een omgevingsvergunning toe te passen kan zich alleen uitstrekken tot meer dan één aanvraag om een omgevingsvergunning of meer dan één al verleende omgevingsvergunning als die aanvragen of vergunningen betrekking hebben op:

a. activiteiten die worden verricht op een locatie waaraan in het omgevingsplan de functie bedrijventerrein is toegedeeld, of
b. een samenhangend geheel van activiteiten waarbij voor de aanvragen of vergunningen verschillend zijn:
1°. het bevoegd gezag, en
2°. de aanvragers of vergunninghouders.
2. Het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.16 van de wet overdraagt, doet tegelijk met of zo snel mogelijk na de bekendmaking van het delegatiebesluit mededeling van dat besluit aan de aanvrager, de vergunninghouder en overige belanghebbenden, anders dan het bestuursorgaan waaraan de bevoegdheid is overgedragen.
3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing als het delegatiebesluit wordt ingetrokken.

Afdeling 3.2 Betrokkenheid van andere bestuursorganen of instanties bij aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift

Artikel 3.12 (toepassingsbereik)
Deze afdeling is alleen van toepassing als het bestuursorgaan waaraan de bevoegdheid tot advies of instemming is toegekend, niet zelf bevoegd gezag is.

Artikel 3.13 (advies en instemming door college van burgemeester en wethouders)
1. Het college van burgemeester en wethouders is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag onder meer betrekking heeft op:
a. een bouwactiviteit,
b. een afwijkactiviteit, anders dan een afwijkactiviteit van provinciaal of nationaal belang, of
c. een rijksmonumentenactiviteit, als het betreft een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument dat geen archeologisch monument is.
2. Het college van burgemeester en wethouders is ook adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een afwijkactiviteit van provinciaal of nationaal belang.
3. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, behoeft ook instemming van het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 3.14 (advies en instemming door dagelijks bestuur waterschap)
1. Het dagelijks bestuur van het waterschap is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één wateractiviteit voor zover die aanvraag onder meer betrekking heeft op:
a. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam dat onderdeel is van een watersysteem als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 1°, van de wet,
b. een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk, of
c. een activiteit waarvoor in de waterschapsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden.
2. Het dagelijks bestuur van het waterschap is ook adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één wateractiviteit voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een wateronttrekkingsactiviteit als bedoeld in artikel 14.3 in samenhang met artikel 14.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
3. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, behoeft ook instemming van het dagelijks bestuur van het waterschap.

Artikel 3.15 (advies en instemming door gedeputeerde staten)
1. Gedeputeerde staten zijn adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag onder meer betrekking heeft op:
a. een wateronttrekkingsactiviteit als bedoeld in artikel 14.3 in samenhang met artikel 14.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving,

b. een ontgrondingsactiviteit in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier of buiten de rijkswateren, waarbij minder dan 100.000 m^3 in situ wordt ontgraven,
c. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een burgerluchthaven van regionale betekenis of een lokale spoorweg,
d. een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit die niet is aangewezen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming, of
e. een activiteit waarvoor in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden.
2. Gedeputeerde staten zijn ook adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit, voor zover de aanvraag onder meer betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.4, tweede lid, onder b, maar zij op grond van artikel 3.9, eerste, tweede of derde lid, niet bevoegd zijn op die aanvraag te beslissen.
3. Gedeputeerde staten zijn ook adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit, voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op:
a. een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 16.15, vierde lid, onder b, van de wet,
b. een rijksmonumentenactiviteit als het betreft een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument dat geen archeologisch monument is en dat buiten de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde bebouwde kom is gelegen, in de gevallen, bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, onder b, of
c. een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.274, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving als het betreft het opslaan van afvalstoffen die van buiten het mijnbouwwerk afkomstig zijn of van gevaarlijke stoffen.
4. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in:
a. het eerste lid, aanhef en onder a, b, c, d en e, voor zover bij onderdeel e de activiteit betrekking heeft op een onderwerp waarvoor het provinciebestuur een toegedeelde taak voor de fysieke leefomgeving heeft,
b. het tweede lid, en
c. het derde lid, aanhef en onder a, met uitzondering van een afwijkactiviteit die betrekking heeft op een monument of archeologisch monument waaraan in het omgevingsplan de functie van provinciaal monument is toegedeeld, en c,
behoeft ook instemming van gedeputeerde staten.

Artikel 3.16 (advies en instemming door Minister van Defensie)
1. Onze Minister van Defensie is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag onder meer betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een militaire luchthaven.
2. Onze Minister van Defensie is ook adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit, voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een afwijkactiviteit in een radarverstoringsgebied als bedoeld in artikel 5.83, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
3. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, behoeft ook instemming van Onze Minister van Defensie.

Artikel 3.17 (advies en instemming door Minister van Economische Zaken)
1. Onze Minister van Economische Zaken is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag onder meer betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit die is aangewezen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.
2. Onze Minister van Economische Zaken is ook adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit voor zover de aanvraag betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.6, tweede lid, onder b, maar hij op grond van artikel 3.9, derde lid, niet bevoegd is op die aanvraag te beslissen
3. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in:
a. het eerste lid, en

b. het tweede lid,
behoeft ook instemming van Onze Minister van Economische Zaken.

Artikel 3.18 (advies en instemming door Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)
1. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit, voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op:
a. een rijksmonumentenactiviteit die betreft een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument dat een archeologisch monument is, of
b. een rijksmonumentenactiviteit die betreft een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument dat geen archeologisch monument is, in de volgende gevallen:
1°. het slopen van het monument als het gaat om het geheel afbreken van het monument of het gedeeltelijk afbreken daarvan als die gedeeltelijke afbraak van ingrijpende aard is voor de monumentale waarden van het monument,
2°. het ingrijpend wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan, als de gevolgen voor de monumentale waarden van het monument vergelijkbaar zijn met de gevolgen van het slopen van het monument, bedoeld onder 1°,
3°. het reconstrueren van het monument of een belangrijk deel daarvan, waarbij de staat van het monument wordt teruggebracht naar een eerdere staat of een veronderstelde eerdere staat van het monument,
4°. het wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan voor een gebruiksverandering van het monument als dat ingrijpende gevolgen heeft voor de monumentale waarden, of
5°. het verplaatsen van het monument of een belangrijk deel daarvan.
2. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, behoeft ook instemming van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 3.19 (advies en instemming door Minister voor Wonen en Rijksdienst)
1. Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit, voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een bouwactiviteit en het voornemen bestaat om bij de beslissing op die aanvraag in een voorschrift van de omgevingsvergunning een regel uit hoofdstuk 4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving te versoepelen, tenzij het betreft een geval als bedoeld in artikel 4.6, tweede lid, onder a, van dat besluit.
2. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, behoeft ook instemming van Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om een maatwerkvoorschrift om een regel als bedoeld in het eerste lid te versoepelen, als voor de bouwactiviteit geen omgevingsvergunning is vereist.

Artikel 3.20 (advies en instemming door Onze Minister)
1. Onze Minister is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag onder meer betrekking heeft op:
a. een wateractiviteit die betrekking heeft op een watersysteem of onderdeel daarvan als bedoeld in artikel 2.1,
b. een ontgrondingsactiviteit in een rijkswater, anders dan in het winterbed van een rivier, waarbij minder dan 100.000 m^3 in situ wordt ontgraven, of
c. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk, de luchthaven Schiphol, een overige burgerluchthaven van nationale betekenis, of een hoofdspoorweg.
2. Onze Minister is ook adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit, voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een ontgrondingsactiviteit in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier.
3. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in:
a. het eerste lid, en
b. het tweede lid,
behoeft ook instemming van Onze Minister.

Artikel 3.21 (advies door bestuur veiligheidsregio)
Het bestuur van de veiligheidsregio binnen wiens gebied een milieubelastende activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht, is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een milieubelastende activiteit als bedoeld in bijlage III, onder 1, bij dit besluit.

Artikel 3.22 (advies door inspecteur)
De ambtenaar die als zodanig bij besluit van Onze Minister is aangewezen als inspecteur is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een milieubelastende activiteit als bedoeld in bijlage III, onder 2, bij dit besluit.

Artikel 3.23 (advies door inspecteur-generaal der mijnen)
De inspecteur-generaal der mijnen is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.274 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 3.24 (advies over indirecte lozingen)
Het bestuursorgaan dat zorg draagt voor het beheer van een zuiveringtechnisch werk of een oppervlaktewaterlichaam waarop afvalwater vanuit een voorziening voor de inzameling en transport van afvalwater wordt gebracht, is adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het brengen van afvalwater of andere afvalstoffen in zo een voorziening.

Artikel 3.25 (advies na toepassing flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)
Het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid om op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan één activiteit te beslissen met toepassing van artikel 5.16 van de wet heeft overgedragen, is adviseur over die aanvraag.

Artikel 3.26 (instemming niet vereist)
Het op grond van de artikelen 3.13 tot en met 3.20 aangewezen bestuursorgaan kan gevallen aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

Artikel 3.27 (gronden onthouden instemming)
1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 3.15, derde lid, onder a, kan instemming alleen worden onthouden, als de voorgenomen beslissing op de aanvraag in strijd is met een door een bestuursorgaan van de provincie in een openbaar document aangegeven provinciaal belang en het provinciebestuur dat belang niet met inzet van andere aan hem toekomende bevoegdheden kan beschermen.
2. In geval van een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 3.19, eerste lid, of een aanvraag om een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 3.19, derde lid, kan instemming alleen worden onthouden als:
a. geen sprake is van een uitzonderlijk geval als bedoeld in artikel 4.6, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, tenzij anders is bepaald in een artikel van hoofdstuk 4 van dat besluit dat betrekking heeft op de regel waarvan het voornemen bestaat deze te versoepelen, of
b. de belangen, bedoeld in artikel 4.2 van dat besluit, zich tegen de versoepeling van de regel uit hoofdstuk 4 van dat besluit verzetten.
3. In andere gevallen kan instemming alleen worden onthouden op dezelfde gronden als de gronden voor het weigeren van de omgevingsvergunning voor de activiteit.

HOOFDSTUK 4 PROJECTPROCEDURE

Afdeling 4.1 Voornemen en voorkeursbeslissing

Artikel 4.1 (inhoud en kennisgeving voornemen)
1. Het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving bevat in ieder geval:
a. een beschrijving van die opgave,
b. een beschrijving van de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd,
c. de termijn waarbinnen de verkenning zal worden uitgevoerd, en
d. een vermelding van het bevoegd gezag.
2. Het bevoegd gezag geeft kennis van het voornemen met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 4.2 (participatie)
1. In de kennisgeving van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken, bedoeld in artikel 5.47, vierde lid, van de wet gaat het bevoegd gezag in ieder geval in op:
a. wie worden betrokken,
b. waarover zij worden betrokken,
c. wanneer zij worden betrokken,
d. wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen, en
e. waar aanvullende informatie beschikbaar is.
2. De kennisgeving vindt plaats op een door het bevoegd gezag te bepalen geschikte wijze, waardoor het voor de te verkennen opgave in de fysieke leefomgeving relevante publiek zo goed mogelijk wordt bereikt.

Artikel 4.3 (verplichte voorkeursbeslissing)
Onze Minister neemt ter voorbereiding van een projectbesluit voor werken met een nationaal belang in ieder geval een voorkeursbeslissing wanneer de mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving, die is opgenomen in het voornemen, geheel of gedeeltelijk ziet op:
a. de aanleg van een autoweg of autosnelweg, spoorweg of vaarweg,
b. de uitbreiding van een weg met meer dan twee rijstroken, als het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt, of
c. de uitbreiding van een spoorweg met meer dan twee sporen, als het uit te breiden spoorweggedeelte twee aansluitingen met elkaar verbindt.

Artikel 4.4 (inhoud voorkeursbeslissing)
1. De voorkeursbeslissing vermeldt in ieder geval wat de voorkeur van het bevoegd gezag is.
2. Bij de motivering van die voorkeur geeft het bevoegd gezag in ieder geval aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken. Daarbij gaat het bevoegd gezag in op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

Afdeling 4.2 Projectbesluit

Artikel 4.5 (inhoud en uitvoerbaarheid projectbesluit)
Onverminderd artikel 5.51 van de wet bevat het projectbesluit in ieder geval:
a. een beschrijving van het project,
b. de voor de fysieke leefomgeving relevante permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren, en

c. de maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4.6 (integraal besluit)

1. In het projectbesluit kan worden bepaald dat het projectbesluit geldt als:
a. een verkeersbesluit als bedoeld in artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994, voor zover het de uitvoering van het projectbesluit betreft, en
b. een onttrekking van een weg aan de openbaarheid als bedoeld in artikel 7, aanhef en onder II van de Wegenwet.
2. Het bestuursorgaan dat buiten toepassing van het eerste lid bevoegd is het in het eerste lid, onder a en b bedoelde besluit te nemen, is adviseur over dat onderdeel van het projectbesluit.
3. Het onderdeel van het projectbesluit dat ziet op een besluit als bedoeld in het eerste lid behoeft instemming van het bestuursorgaan, bedoeld in het tweede lid, waarbij geen instemming is vereist als:
a. het projectbesluit wordt vastgesteld door een van Onze Ministers als bedoeld in artikel 5.44 van de wet, of
b. het projectbesluit wordt vastgesteld door gedeputeerde staten en het projectbesluit geldt als besluit, waarvoor een ander bestuursorgaan, met uitzondering van een bestuursorgaan van het Rijk, oorspronkelijk zou moeten instemmen.
4. Wanneer het projectbesluit zal gelden als verkeersbesluit zijn de artikelen 16, eerste lid, en 152 van de Wegenverkeerswet 1994 en de artikelen 12 tot en met 15, 18 en 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer van toepassing.
5. Wanneer het projectbesluit zal gelden als een onttrekking van een weg aan de openbaarheid zijn de artikelen 4 tot en met 7 van de Wegenwet van toepassing.

HOOFDSTUK 5

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 6 GRONDEXPLOITATIE

Artikel 6.1 (kostenverhaalplichtige activiteiten)

Activiteiten als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, onder a, van de wet, zijn:
a. de bouw van een of meer woningen,
b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen,
c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen,
d. de bouw van een gebouw, dat geen hoofdgebouw is, met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte,
e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste tien woningen worden gerealiseerd,
f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe gebruiksvormen ten minste 1500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt, of
g. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte.

Artikel 6.2 (afzien van kostenverhaal)

Het bevoegd gezag kan beslissen geen exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast te stellen, als:
a. het totaal van de exploitatiebijdragen in het exploitatiegebied minder bedraagt dan € 10.000,-,
b. er geen verhaalbare kosten zijn als bedoeld in de onderdelen a, b en c van bijlage IV bij dit besluit, of
c. de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

Artikel 6.3 (verhaalbare kostensoorten)

De kosten, bedoeld in de artikelen 12.1, eerste lid, onder b, van de wet, zijn de ramingen van de in bijlage IV bij dit besluit genoemde kostensoorten.

Artikel 6.4 (wijze van berekenen kostenverhaal)

1. De exploitatieopzet, bedoeld in artikel 12.6, eerste lid, van de wet, bevat:
a. voor zover nodig, een raming van de waarde van de gronden,
b. een raming van de waarde van de in artikel 6.3 bedoelde kosten,
c. een raming van de opbrengsten van de grond als gevolg van het omgevingsplan
d. de door het bevoegd gezag te ontvangen bijdragen en subsidies van derden voor de ontwikkeling van het exploitatiegebied, en
e. de peildatum van de ramingen, bedoeld onder a, b en c.
2. Als het bedrag van de te verhalen kosten, verminderd met de door het bevoegd gezag ontvangen of te ontvangen bijdragen en subsidies van derden hoger is dan de opbrengsten van de gronden, kan het bevoegd gezag die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten.

Artikel 6.5 (exploitatiebijdrage)

De exploitatiebijdrage wordt berekend door de in artikel 6.3 bedoelde kosten over de kostenverhaalplichtige activiteiten te verdelen naar rato van de opbrengsten van de gronden, waarbij geldt dat:
a. kosten die de belanghebbende voor eigen rekening heeft genomen in mindering worden gebracht, en
b. kosten die de belanghebbende voor eigen rekening nemen voor de berekening van de exploitatiebijdrage niet hoger kunnen zijn dan de in de exploitatieopzet opgenomen raming daarvan.

Artikel 6.6 (afrekening)
1. In de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften wordt een regeling voor een afrekening opgenomen waarmee betaalde exploitatiebijdragen worden herberekend.
2. Het bevoegd gezag betaalt binnen een maand na vaststelling van de afrekening het verschil tussen een herberekende exploitatiebijdrage en een betaalde exploitatiebijdrage, voor zover het groter is dan 5% van de betaalde bijdrage, terug met rente aan degene die de exploitatiebijdrage heeft betaald of zijn rechtsopvolger.

Artikel 6.7 (uitwerking exploitatieregels en exploitatievoorschriften)
1. Exploitatieregels en exploitatievoorschriften kunnen bevatten:
a. eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied,
b. regels over het uitvoeren van de werken en werkzaamheden, bedoeld onder a, en
c. het aantal en de situering van sociale huurwoningen en percelen voor particulier opdrachtgeverschap.
2. De regels, bedoeld in het eerste lid, onder b, kunnen ook zien op het volgens de geldende aanbestedingsregels aanbesteden van de in de exploitatieregels of exploitatievoorschriften voorziene werken en werkzaamheden.

Artikel 6.8 (aangewezen woningbouwcategorieën)
Woningbouwcategorieën als bedoeld in artikel 12.1, vierde lid, onder b, van de wet zijn:
a. sociale huur, en
b. particulier opdrachtgeverschap.

HOOFDSTUK 7 FINANCIËLE BEPALINGEN

Artikel 7.1 (financiële zekerheidsstelling - bevoegdheid)

De gevallen, bedoeld in artikel 13.5, eerste lid, van de wet, waarvoor aan een omgevingsvergunning het voorschrift kan worden verbonden dat degene die de activiteit verricht financiële zekerheid stelt, zijn:

a. het exploiteren van een ippc-installatie als bedoeld in artikel 3.91, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving of het exploiteren van een Seveso-inrichting als bedoeld in artikel 3.5 van het Besluit activiteiten leefomgeving,

b. een wateractiviteit, of

c. een ontgrondingsactiviteit.

Artikel 7.2 (vorm financiële zekerheid)

1. Het bevoegd gezag stelt in het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid de vorm vast waarin de financiële zekerheid wordt gesteld.

2. Het bevoegd gezag houdt bij het vaststellen van de vorm waarin de financiële zekerheid wordt gesteld, in ieder geval rekening met:

a. de voorkeur van degene die de activiteit verricht voor een specifieke vorm van financiële zekerheid, als die vorm voldoende zekerheid biedt, en

b. of degene die de activiteit verricht een openbaar lichaam is.

Artikel 7.3 (hoogte financiële zekerheidsstelling)

1. Het bevoegd gezag stelt in het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid het bedrag vast waarvoor zekerheid wordt gesteld.

2. De financiële zekerheidsstelling voor een activiteit als bedoeld in artikel 7.1, onder b of c, wordt niet hoger vastgesteld dan de redelijkerwijs te verwachten kosten die noodzakelijk zijn voor het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning geldende verplichtingen of voor de dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 7.4 (duur financiële zekerheidsstelling)

Het bevoegd gezag stelt in het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid vast hoe lang de financiële zekerheid in stand wordt gehouden.

Artikel 7.5 (afwegingscriteria opheffen financiële zekerheid)

Het bevoegd gezag houdt bij het intrekken van het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid voor een activiteit als bedoeld in artikel 7.1 voor zover van toepassing in ieder geval rekening met:

a. de financiële draagkracht van degene die de activiteit verricht,

b. de aanwezigheid en aard van de stoffen die nadelige gevolgen voor de fysieke omgeving kunnen veroorzaken,

c. de bij een calamiteit maximaal verwachte schade die kan voortvloeien uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor het bedrijf en de fysieke leefomgeving,

d. de technische en bedrijfsorganisatorische veiligheidsmaatregelen die genomen zijn ter voorkoming en beperking van schade als bedoeld onder c,

e. de verhouding tussen het risico op schade als bedoeld onder c van een bepaalde omvang en de daarmee gemoeide kosten van het stellen van financiële zekerheid,

f. de naleving van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften, en

g. de verhouding tussen de criteria, bedoeld onder a tot en met f.

HOOFDSTUK 8 PROCEDURES

Afdeling 8.1 Omgevingsplan

Artikel 8.1 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan)
Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Artikel 8.2 (overleg bijzondere betrokkenheid provincie)
Gedeputeerde staten voeren voorafgaand aan het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 16.21 van de wet overleg met het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.

Afdeling 8.2 Instructies

Artikel 8.3 (overleg bestuursorgaan voorafgaand aan instructie)
Het bevoegde bestuursorgaan voert voorafgaand aan het geven van een instructie op grond van artikel 2.33, artikel 2.34 of artikel 19.16, eerste en vierde lid, van de wet overleg met het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad, het dagelijks of het algemeen bestuur van een waterschap, of gedeputeerde staten of provinciale staten tot wie de instructie zal zijn gericht.

Afdeling 8.3 Omgevingsvisie

Artikel 8.4 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie)
Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Afdeling 8.4 Programma's

§ 8.4.1 Algemeen

Artikel 8.5 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie programma)
Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

§ 8.4.2 Geluid

Artikel 8.6 (inlichtingen door beheerder geluidbron)
1. Als dat nodig is voor de vaststelling van een geluidbelastingkaart als bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, onder a, van de wet, verstrekt degene die een geluidbron beheert alle gevraagde inlichtingen en gegevens aan het bestuursorgaan dat belast is met de vaststelling voor zover dat bestuursorgaan daar geen toegang toe heeft.
2. Aan een verzoek tot verstrekking van de gegevens wordt voldaan binnen drie maanden na de dag waarop het verzoek is ontvangen, of, wanneer de gevraagde inlichtingen en gegevens nog niet beschikbaar zijn, onverwijld nadat deze beschikbaar zijn gekomen.

Artikel 8.7 (inlichtingen door bestuursorganen)
Als dat nodig is voor de vaststelling van een geluidbelastingkaart als bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, onder a, van de wet, verstrekken bestuursorganen elkaar op verzoek alle gevraagde inlichtingen en gegevens voor zover het verzoekende bestuursorgaan daar geen toegang toe heeft.

Artikel 8.8 (samenwerking en actualisatie geluidbelastingkaarten en actieplannen geluid)
1. Bij de totstandkoming en uitvoering van een actieplan als bedoeld in de artikelen 3.6, eerste lid, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, van de wet, raadpleegt het bevoegd gezag de bevoegde autoriteiten van de aangrenzende lidstaten, voor zover dat actieplan ook betrekking heeft op grensregio's.
2. Een geluidbelastingkaart als bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, onder a, van de wet, en een actieplan worden elke vijf jaar geactualiseerd, tenzij omstandigheden vragen om voortijdige actualisatie.

§ 8.4.3 Water

Artikel 8.9 (samenwerking en actualisatie stroomgebiedsbeheerplannen)
1. Bij de totstandkoming van stroomgebiedsbeheerplannen als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a, van de wet voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of ook betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied, raadpleegt Onze Minister:
a. bevoegde autoriteiten van andere staten in de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, en
b. gedeputeerde staten van de provincies en het dagelijks bestuur van de waterschappen of andere openbare lichamen op wier grondgebied het Nederlandse deel van het stroomgebieddistrict deels is gelegen.
2. Een stroomgebiedsbeheerplan wordt elke zes jaar geactualiseerd.

Artikel 8.10 (samenwerking en actualisatie overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen)
1. Bij de totstandkoming van overstromingsrisicobeheerplannen als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder b, van de wet voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of ook betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied, raadpleegt Onze Minister:
a. bevoegde autoriteiten van andere staten in de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, en
b. gedeputeerde staten van de provincies en het dagelijks bestuur van de waterschappen of andere openbare lichamen op wier grondgebied het Nederlandse deel van het stroomgebieddistrict deels is gelegen.
2. Bij de totstandkoming van overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten raadplegen gedeputeerde staten het dagelijks bestuur van de waterschappen of andere openbare lichamen op wier grondgebied het Nederlandse deel van het stroomgebieddistrict deels is gelegen.
3. Overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en een overstromingsrisicobeheerplan worden elke zes jaar geactualiseerd.

Artikel 8.11 (samenwerking en actualisatie Onze Minister programma van maatregelen mariene strategie)
1. Bij de totstandkoming van een programma van maatregelen mariene strategie als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder c, van de wet en de onderdelen van de mariene strategie, raadpleegt Onze Minister bevoegde autoriteiten van andere staten van dezelfde mariene regio of subregio.
2. Het programma van maatregelen mariene strategie en de onderdelen van de mariene strategie worden elke zes jaar geactualiseerd.

Artikel 8.12 (samenwerking en actualisatie maritiem ruimtelijke plan)
1. Bij de totstandkoming van een maritiem ruimtelijke plan als bedoeld in artikel 4 van Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning (PbEU 2014, L 257) raadpleegt Onze Minister bevoegde autoriteiten van andere staten die aan de Nederlandse mariene wateren grenzen.
2. Een maritiem ruimtelijk plan wordt tenminste elke tien jaar geactualiseerd.

Artikel 8.13 (samenwerking en actualisatie waterprogramma's)
1. Bij de totstandkoming van een nationale waterprogramma als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder d, van de wet raadpleegt Onze Minister:
a. bevoegde autoriteiten van andere staten, en
b. gedeputeerde staten van de provincies en het dagelijks bestuur van de waterschappen of andere openbare lichamen op wier grondgebied de rijkswateren of een gedeelte daarvan, waarop het programma betrekking heeft, zijn gelegen.
2. Een waterbeheerprogramma, een regionale waterprogramma en een nationale waterprogramma worden elke zes jaar geactualiseerd.

§ 8.4.4 Lucht

Artikel 8.14 (samenwerking kwaliteit van de buitenlucht)
Bij de totstandkoming en uitvoering van een programma als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de wet voor zover dat gericht is op het voldoen aan een omgevingswaarde voor de kwaliteit van de buitenlucht, raadpleegt het college van burgemeester en wethouders of het op grond van artikel 3.10, tweede lid, onder b, van de wet, aangewezen bestuursorgaan, bevoegde autoriteiten van andere staten als dat naar het oordeel van het desbetreffende bevoegd gezag noodzakelijk is.

§ 8.4.5 Natuur

Artikel 8.15 (actualisatie beheerplan Natura 2000)
Een beheerplan voor een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de wet wordt elke zes jaar geactualiseerd.

Afdeling 8.5 Meldingen en maatwerkvoorschriften

Artikel 8.16 (kennisgeving van een melding en maatwerkvoorschrift)
1. Het bevoegd gezag geeft kennis van een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de wet, voor de meldingen op grond van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.
2. Het bevoegd gezag geeft kennis van een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid, van de wet, voor de maatwerkvoorschriften op grond van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.

Afdeling 8.6 Omgevingsvergunning

§ 8.6.1 Aanvraag en werking omgevingsvergunning

Artikel 8.17 (aanvraag wateractiviteiten los)
Voor alle wateractiviteiten wordt de omgevingsvergunning los aangevraagd van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4 van de wet.

Artikel 8.18 (informatie omgevingsvergunning milieubelastende activiteit)
1. Het bevoegd gezag verstrekt aan een staat een afschrift van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met de daarbij behorende gegevens als:
a. die activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu van die staat kan veroorzaken, of
b. die staat vanwege die mogelijke belangrijke nadelige gevolgen daarom verzoekt.
2. Het afschrift en de daarbij behorende gegevens worden verstrekt op het moment waarop op grond van:
a. artikel 16.63 van de wet kennis wordt gegeven van de aanvraag, of

b. artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht het ontwerpbesluit met de daarbij behorende stukken ter inzage wordt gelegd.

Artikel 8.19 (termijnstelling in omgevingsvergunning)
1. In een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die betrekking heeft op een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 4.8, tweede lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, wordt bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning gestelde termijn van ten hoogste vijftien jaar, verplicht is de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld te hebben.
2. Als de in de omgevingsvergunning bepaalde termijn, bedoeld in het tweede lid, korter is dan vijftien jaar kan die termijn worden verlengd tot ten hoogste vijftien jaar.

§ 8.6.2 Toepassing afdeling 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8.20 (voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning)
1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van het besluit op de aanvraag om of wijziging van een omgevingsvergunning, als de aanvraag of wijziging geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op de volgende activiteiten:
a. de rijksmonumentenactiviteit als het betreft een geval als bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, onder a,
b. de milieubelastende activiteit voor het exploiteren van een ippc-installatie,
c. de milieubelastende activiteit voor het exploiteren van een Seveso-inrichting,
d. de milieubelastende activiteit voor installaties van vergassing en vloeibaarmaking in de energie-industrie, voor zover het geen ippc-installatie betreft,
e. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk voor het lozen van afvalwater afkomstig van een ippc-installatie,
f. de lozingen, bedoeld in artikel 3.20, tweede lid, 3.52, vijfde lid, 3.79, 3.106, derde lid, 3.114, derde lid, 3.240, tweede lid, 3.255, derde lid, of 6.43, eerste lid, onder d, van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
g. het storten op zee, bedoeld in artikel 7.63, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
2. Deze bepaling is niet van toepassing op de activiteit, bedoeld in het eerste lid, onder d, als deze activiteit alleen of voornamelijk wordt uitgevoerd voor onderzoek, ontwikkeling en het testen van nieuwe methoden of producten gedurende minder dan twee jaar, tenzij aannemelijk is dat de activiteit een aanzienlijk nadelig effect heeft op milieu en gezondheid.
3. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a tot en met e, als sprake is van een niet-belangrijke wijziging.

Artikel 8.21 (toepassing coördinatieregeling Awb op aanvragen omgevingsvergunning)
1. In een geval als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder a, van de wet is coördinerend bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht het bestuursorgaan dat bevoegd is om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor de andere activiteit of activiteiten dan wateractiviteiten.
2. In de gevallen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, van de wet, is coördinerend bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht het bestuursorgaan dat bevoegd is om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, respectievelijk die voorschriften ambtshalve te wijzigen.

Afdeling 8.7 Gedoogplichtbeschikking

Artikel 8.22 (intrekking van gedoogplichtbeschikking)
Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot intrekking van een gedoogplichtbeschikking.

Afdeling 8.8 Monitoring

Artikel 8.23 (openbaarmaking monitoringsprogramma)
Van een monitoringsprogramma of een onderdeel daarvan en een bijstelling van dat programma of onderdeel als bedoeld in artikel 10.9, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, geeft Onze Minister openbaar kennis.

HOOFDSTUK 9 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Afdeling 9.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

Artikel 9.1 (plan-mer-beoordeling)
1. Het bevoegd gezag neemt het resultaat van de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.36, vijfde lid, van de wet, met de bijbehorende motivering op in het plan of programma en, voor zover hier sprake van is, in het ontwerp van het plan of programma.
2. Artikel 16.36, derde lid, van de wet is niet van toepassing op een plan of programma dat betrekking heeft op een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onderdeel a, van de wet.
3. Een beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.36, derde lid, van de wet dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau vindt alleen plaats als voor dat plan of programma een bestuursorgaan van een gemeente het bevoegd gezag is en dat plan of programma geen betrekking heeft op het gehele grondgebied van de gemeente.
4. Bij de beoordeling of sprake is van kleine wijzigingen van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.36, derde lid, van de wet, betrekt het bevoegd gezag de context van het plan of programma dat wordt gewijzigd en de mate van waarschijnlijkheid dat de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben.

Artikel 9.2 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)
1. Uiterlijk op het moment van terinzagelegging van het milieueffectrapport stelt het bevoegd gezag de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid over het milieueffectrapport te adviseren.
2. De Commissie voor de milieueffectrapportage brengt advies uit binnen zes weken nadat zij hiertoe in de gelegenheid is gesteld.

Artikel 9.3 (inhoud plan-MER)
1. Het milieueffectrapport bevat in ieder geval de volgende informatie:
a. een beschrijving van de inhoud van het plan of programma en de redelijke alternatieven, de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere relevante plannen en programma's,
b. de relevante aspecten van de bestaande staat en kwaliteit van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd,
c. de milieukenmerken van gebieden waarvoor de effecten van het plan of programma aanzienlijk kunnen zijn,
d. alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, in het bijzonder de problemen in gebieden waar het belang van het beschermen van het milieu een belangrijke rol speelt,
e. een beschrijving van de wijze waarop de doelstellingen ter bescherming van het milieu die zijn vastgesteld op internationaal, communautair of nationaal niveau en andere milieuoverwegingen zijn betrokken bij het plan of programma, voor zover zij relevant zijn voor het plan of programma,
f. een beschrijving van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma en van de redelijke alternatieven, met inbegrip van een beoordeling van deze milieueffecten,
g. de voorgenomen maatregelen om de aanzienlijke nadelige milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen,
h. een motivering van de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de milieueffecten zijn vastgesteld en beoordeeld, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden, zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis,
i. een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen, en

j. een niet-technische samenvatting van de op grond van de onderdelen a tot en met i verstrekte informatie.
2. Het milieueffectrapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, ook gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden en de inhoud van het plan of programma.
3. In aanvulling op artikel 16.37 van de wet kan het bevoegd gezag gebruik maken van informatie over de milieueffecten van het plan of programma die op grond van verordeningen, richtlijnen en besluiten als bedoeld in de bijlage, onder B, bij de wet is verkregen.

Artikel 9.4 (inhoud plan of programma)
1. In het plan of programma vermeldt het bevoegd gezag in ieder geval hoe rekening is gehouden met:
a. het milieueffectrapport, en
b. het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage.
2. Daarnaast bevat het plan of programma in ieder geval:
a. een samenvatting van de milieuoverwegingen die zijn betrokken bij het vaststellen van het plan of programma,
b. een samenvatting van de redenen om te kiezen voor het vastgestelde plan of programma, waarbij in ieder geval de in het milieueffectrapport beschreven redelijke alternatieven worden betrokken, en
c. de monitoringsmaatregelen.

Afdeling 9.2 Milieueffectrapportage voor projecten

Artikel 9.5 (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten)
1. Bijlage V, kolom 2, in samenhang met kolom 1, bij dit besluit bevat de projecten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.
2. Bijlage V, kolom 3, in samenhang met kolom 1, bij dit besluit bevat de projecten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet waarvoor moet worden beoordeeld of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.
3. Bijlage V, kolom 4, bij dit besluit bevat de besluiten die betrekking hebben op de projecten, bedoeld in het eerste en tweede lid.

Artikel 9.6 (bijzonderheden bij aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten
1. Voor gevallen die zowel in kolom 2, als in kolom 3, van bijlage V bij dit besluit zijn vermeld, wordt bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport gemaakt.
2. Bij de vaststelling of sprake is van een project als bedoeld in artikel 9.5, eerste of tweede lid, wordt het hele project in beschouwing genomen, met inbegrip van de grensoverschrijdende onderdelen.
3. Projecten als bedoeld in bijlage V, kolom 2, in samenhang met kolom 1, bij dit besluit die alleen of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt worden in afwijking van artikel 9.5, eerste lid, aangemerkt als projecten als bedoeld in artikel 9.5, tweede lid.

Artikel 9.7 (bijzonderheden bij de besluiten bij mer-(beoordelings)plichtige projecten
1. Onder een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit als bedoeld in bijlage V, kolom 4, bij dit besluit wordt ook een omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk verstaan.
2. Als geen sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, kan het bevoegd gezag een ander besluit aanwijzen dat nodig is voor een project waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kan hebben en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van dat besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

3. Als een besluit als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan betreft, wordt dat besluit aangemerkt als een besluit voor een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet, tenzij sprake is van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit dat betrekking heeft op het project. In dat geval wordt deze omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit aangemerkt als een besluit voor een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet.

Artikel 9.8 (inhoud mededeling voornemen)
[Gereserveerd]

Artikel 9.9 (motivering mer-beoordeling)
[Gereserveerd]

Artikel 9.10 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)
[Gereserveerd]

Artikel 9.11 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)
[Gereserveerd]

Artikel 9.12 (elektronische beschikbaarstelling en kennisgeving)
[Gereserveerd]

Artikel 9.13 (inhoud project-MER)
[Gereserveerd]

Artikel 9.14 (inhoud besluit)
[Gereserveerd]

Afdeling 9.3 Grensoverschrijdende milieueffecten

§ 9.3.1 Grensoverschrijdende plan-mer

Artikel 9.15 (mededeling en toezending informatie grensoverschrijdende milieueffecten)
1. Als een plan of programma waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft, deelt het bevoegd gezag dit mee aan de bevoegde autoriteit van de staat die deze mogelijke effecten zal ondervinden. Tegelijk met deze mededeling, of zo spoedig mogelijk nadat de bevoegde autoriteit van de andere staat hierom heeft verzocht, zendt het bevoegd gezag in ieder geval:
a. het ontwerp van het plan of programma,
b. het milieueffectrapport, voor zover dit niet is opgenomen in het ontwerp van het plan of programma, met inbegrip van informatie over de mogelijke grensoverschrijdende effecten en een vertaling van de samenvatting van het milieueffectrapport in de landstaal van de andere staat,
c. informatie over de totstandkomingsprocedure van het plan of programma, en
d. de termijn waarbinnen de bevoegde autoriteit van de andere staat kan aangeven of zij raadpleging wenst over de mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten van het plan of programma.
2. Het bevoegd gezag doet deze mededeling en zendt deze informatie in ieder geval voor de vaststelling van het plan of programma.

Artikel 9.16 (overleg)
1. Binnen de afgesproken termijn overlegt het bevoegd gezag met de bevoegde autoriteit van de andere staat over de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten van het plan of programma en de voorgenomen maatregelen om de nadelige effecten te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen.

2. Onze Minister kan contacten onderhouden met de bevoegde autoriteit van de andere staat als er geen contact is tussen het bevoegd gezag en die autoriteit of als het overleg niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Het bevoegd gezag zendt de benodigde informatie aan Onze Minister.

Artikel 9.17 (raadpleging)
Het betrokken publiek en de bevoegde instanties in de andere staat worden in de gelegenheid gesteld zienswijzen naar voren te brengen, met overeenkomstige toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 9.18 (inhoud en toezending plan of programma)
Nadat het plan of programma is vastgesteld, verstrekt het bevoegd gezag dat plan of programma aan de bevoegde autoriteit van de andere staat, degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht en de bevoegde instanties van de andere staat.

Artikel 9.19 (grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland)
Als het betrokken bestuursorgaan aan de bevoegde autoriteit van de andere staat heeft aangegeven dat raadpleging gewenst is over een plan of programma in een andere staat dat mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft in Nederland, geeft het betrokken bestuursorgaan, in overeenstemming met de bevoegde autoriteit van de andere staat en met overeenkomstige toepassing van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht kennis van:
a. het vastgestelde plan of programma,
b. een door de bevoegde autoriteiten van de andere staat opgestelde samenvatting van de wijze waarop de milieuoverwegingen, de gehouden raadplegingen, het gegeven commentaar en het milieueffectrapport zijn betrokken bij het vaststellen van het plan of programma, en
c. de monitoringsmaatregelen waartoe de bevoegde autoriteit van de andere staat heeft besloten.

§ 9.3.2 Grensoverschrijdende project-mer

Artikel 9.20 (mededeling grensoverschrijdende milieueffecten)
1. Als een project waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft, deelt het bevoegd gezag dit mee aan de bevoegde autoriteit van de andere staat die deze mogelijke effecten zal ondervinden. Tegelijk met deze mededeling, of zo spoedig mogelijk nadat die bevoegde autoriteit hierom heeft verzocht, zendt het bevoegd gezag in ieder geval:
a. passende informatie over het project, waaronder alle beschikbare informatie over de mogelijk nadelige grensoverschrijdende milieueffecten,
b. informatie over de aard en de totstandkoming van het te nemen besluit, en
c. de termijn om aan te geven of de bevoegde autoriteiten en het betrokken publiek van de andere staat advies wil uitbrengen over het milieueffectrapport en zienswijzen naar voren wil brengen over het ontwerp van het besluit.
2. Het bevoegd gezag zendt deze informatie niet later dan het moment waarop derden op grond van artikel 16.46 of 16.50 van de wet betrokken worden bij het besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet.
3. Als sprake is van een projectbesluit zendt het bevoegd gezag deze informatie niet later dan het moment van de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving, bedoeld in artikel 5.47 van de wet.

Artikel 9.21 (toezending informatie en raadpleging)
1. Als de bevoegde autoriteit van de andere staat aangeeft deel te willen nemen aan de totstandkomingsprocedure van het besluit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, worden het betrokken publiek en de bevoegde instanties in de andere staat in ieder geval in de gelegenheid gesteld om:
a. zienswijzen naar voren te brengen met overeenkomstige toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, en

b. als het om een projectprocedure gaat, mogelijke oplossingen aan te dragen voor de mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving met overeenkomstige toepassing van artikel 5.47, derde lid, van de wet.
2. De hiervoor aangewezen bevoegde instanties in de andere staat worden, voor zover van toepassing, in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport met overeenkomstige toepassing van artikel 16.46 van de wet.
3. Voor zover dit nog niet is gebeurd, zendt het bevoegd gezag de volgende informatie toe aan de bevoegde autoriteit en de bevoegde instanties van die andere staat:
a. het ontwerp van het besluit, met inbegrip van het milieueffectrapport,
b. een termijn waarbinnen zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht en advies kan worden uitgebracht, en
c. een vertaling van de samenvatting van het milieueffectrapport in de taal van de andere staat.
4. De vertaling van de samenvatting van het milieueffectrapport wordt gemaakt door degene die op grond van artikel 16.43, vijfde lid, van de wet het milieueffectrapport maakt.

Artikel 9.22 (overleg)
1. Binnen de door de partijen afgesproken termijn overlegt het bevoegd gezag met de bevoegde autoriteit van de andere staat over de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten van het project en de voorgenomen maatregelen om de nadelige effecten te vermijden, te voorkomen, te beperken en, als dat mogelijk is, te compenseren.
2. Onze Minister kan contacten onderhouden met de bevoegde autoriteit van de andere staat als er geen contact is tussen het bevoegd gezag en die autoriteit of als het overleg niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Het bevoegd gezag zendt de benodigde informatie aan Onze Minister.

Artikel 9.23 (inhoud en toezending besluit)
Nadat het besluit is vastgesteld, verstrekt het bevoegd gezag dat besluit aan de bevoegde autoriteit, het betrokken publiek en de bevoegde instanties van die andere staat.

Artikel 9.24 (nieuwe informatie, monitoring en evaluatie)
1. Als het bevoegd gezag voor de uitvoering van een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid van de wet, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, over nieuwe informatie beschikt over een mogelijk nadelig grensoverschrijdend milieueffect, die niet beschikbaar was op het moment dat het besluit werd genomen en die het besluit inhoudelijk zou kunnen hebben beïnvloed, deelt het bevoegd gezag deze nieuwe informatie mee aan de bevoegde autoriteit van die andere staat.
2. Als één van de staten hierom verzoekt, vindt overleg plaats over de vraag of het besluit naar aanleiding van deze nieuwe informatie moet worden gewijzigd.
3. Als de staten hiertoe gezamenlijk besluiten, voert het bevoegd gezag een evaluatie uit van het mogelijk nadelige grensoverschrijdende milieueffect van de uitvoering van het project, waarvoor bij de voorbereiding voor het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Artikel 9.25 (grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland)
1. Als de bevoegde autoriteit van een andere staat heeft medegedeeld dat een project mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft in Nederland, geeft het betrokken bestuursorgaan binnen de door die bevoegde autoriteit gegeven termijn aan of deelname aan de procedure van de milieueffectrapportage gewenst is.
2. Als de bevoegde autoriteit van de andere staat hierom verzoekt, zendt het betrokken bestuursorgaan onverwijld informatie over het gebied binnen Nederland waar de mogelijk aanzienlijke milieueffecten betrekking op hebben, voor zover deze informatie redelijkerwijs verkrijgbaar is en relevant is voor het opstellen van het milieueffectrapport.
3. Als een beslissing over de aanvraag van een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet is genomen, geeft het betrokken bestuursorgaan, in overeenstemming met de bevoegde autoriteit van de andere staat en met overeenkomstige toepassing van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht, kennis van:

a. het genomen besluit,
b. de voornaamste redenen waarop het besluit is genomen, en
c. voor zover nodig, de beschrijving van de maatregelen die zijn genomen om de aanzienlijke negatieve milieueffecten te voorkomen of ongedaan te maken.

HOOFDSTUK 10 ADVIESORGANEN EN ADVISEURS

Afdeling 10.1 Commissie voor de milieueffectrapportage

Artikel 10.1 (samenstelling commissie)
De Commissie voor de milieueffectrapportage bestaat uit een voorzitter en ten hoogste veertien plaatsvervangend voorzitters.

Artikel 10.2 (secretaris en bureau)
1. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft een secretaris, die door de voorzitter van de commissie wordt benoemd en ontslagen, na overleg met de plaatsvervangend voorzitters.
2. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft een bureau dat onder leiding staat van de secretaris.

Artikel 10.3 (jaarverslag)
De Commissie voor de milieueffectrapportage brengt jaarlijks voor 1 april aan Onze Minister verslag uit van haar werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.

Artikel 10.4 (samenstelling werkgroep)
1. Als de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid wordt gesteld te adviseren stelt de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter daarvoor een werkgroep van deskundigen samen.
2. De secretaris van de Commissie voor de milieueffectrapportage deelt aan het bevoegd gezag en aan degene die het milieueffectrapport maakt of zou moeten maken mee uit welke deskundigen de werkgroep bestaat.
3. Een werkgroep staat onder voorzitterschap van de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter.
4. De deskundigen in een werkgroep worden aangewezen door de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter.
5. Als een deskundige niet meer voldoet aan artikel 17.5, tweede lid, van de wet ontheft de voorzitter van de werkgroep, bedoeld in het derde lid, hem van zijn deelname in de werkgroep. Als de voorzitter niet de voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage is, gebeurt dit na overleg met de laatstgenoemde voorzitter.

Artikel 10.5 (advisering door werkgroep)
1. De werkgroep, bedoeld in artikel 10.4, eerste lid, adviseert aan het bevoegd gezag.
2. De adviezen worden uitgebracht in overeenstemming met het gevoelen van de meerderheid van de deskundigen van de werkgroep.
3. Op verzoek van de deskundigen die in de werkgroep een standpunt hebben verdedigd, dat afwijkt van het gevoelen van de meerderheid, wordt dat standpunt in het advies vermeld. Deze deskundigen kunnen over een zodanig standpunt een afzonderlijke nota bij het advies voegen.

HOOFDSTUK 11 HANDHAVING EN UITVOERING

Afdeling 11.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid

Artikel 11.1 (toedeling handhavingstaak anders dan aan college van burgemeester en wethouders)
De bestuursrechtelijke handhavingstaak, bedoeld in artikel 18.1 van de wet, berust voor het bepaalde bij of krachtens de volgende artikelen of in de volgende gevallen bij het hierna aangewezen bestuursorgaan:
a. gedeputeerde staten:
1°. een zwemverbod op grond van artikel 2.38 van de wet, en
2°. een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.10 van de wet,
b. Onze Minister:
1°. een toegangsverbod op grond van artikel 2.40 van de wet,
2°. een gedoogplicht als bedoeld in de artikelen 10.7 en 10.8, eerste en tweede lid, van de wet, en
3°. het bepaalde bij of krachtens de wet, bij een activiteit die geheel of in hoofdzaak plaatsvindt in de territoriale zee, voor zover gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, of die geheel of in hoofdzaak plaatsvindt in de exclusieve economische zone,
c. Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst:
1°. de verordening bouwproducten, bedoeld in artikel 2.11 van het Besluit bouwwerken leefomgeving,
2°. de regels over energielabels, bedoeld in paragraaf 6.3.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, en
3°. de regels over keuring van aircosystemen, bedoeld in paragraaf 6.4.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving,
d. Onze Minister van Financiën: het ontzeggen van toestemming tot vertrek van een vaartuig of luchtvaartuig uit Nederland, bedoeld in artikel 18.8 van de wet,
e. het bestuursorgaan waaraan bij of krachtens paragraaf 2.4.1 van de wet bevoegdheden of taken zijn toegedeeld over het aspect van de fysieke leefomgeving waarvoor een activiteit nadelige gevolgen kan hebben: de zorgplicht, bedoeld in de artikelen 1.6 en 1.7 van de wet,
f. het bestuursorgaan dat of namens wie activiteiten als bedoeld in afdeling 10.2 van de wet worden verricht: een gedoogplicht als bedoeld in de artikelen 10.2, 10.3, eerste en vierde lid, en 10.6, eerste lid, van de wet,
g. het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 17.9, eerste, tweede, derde of vierde lid, van de Wet milieubeheer: een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.6, tweede lid, van de wet,
h. het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000: een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.8, derde lid, van de wet,
i. het bevoegd gezag voor een vergunning voor het opsporen van CO2-opslagcomplexen, het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of het opslaan van stoffen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet als bedoeld in artikel 10.9 van de wet: een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.9 van de wet,
j. het bestuursorgaan dat een gedoogplichtbeschikking heeft opgelegd: een gedoogplicht als bedoeld in afdeling 10.3 van de wet,
k. de commissaris van de Koning: de tijdelijke regels bij luchtverontreiniging op grond van artikel 19.12 van de wet, en
l. het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van een experiment als bedoeld in artikel 23.3 van de wet: een aanwijzing als bedoeld in artikel 23.3, zesde lid, van de wet.

Artikel 11.2 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan)
Het bestuursorgaan dat op grond van hoofdstuk 3, afdeling 3.2, bevoegd is instemming te verlenen met de voorgenomen beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit, is voor zover het die activiteit betreft in de volgende gevallen bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang:
a. het dagelijks bestuur van het waterschap: in de gevallen, bedoeld in artikel 3.14, derde lid,

b. gedeputeerde staten: in de gevallen, bedoeld in artikel 3.15, vierde lid, onder a en b, voor zover het bij de toepassing van onderdeel b betreft een ontgrondingsactiviteit in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier of buiten de rijkswateren waarbij 100.000 m^3 of meer in situ wordt ontgraven,
c. Onze Minister van Economische Zaken: in de gevallen, bedoeld in artikel 3.17, derde lid, onder a en b, voor zover het bij de toepassing van onderdeel b betreft een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk,
d. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: in de gevallen, bedoeld in artikel 3.18, tweede lid, en
e. Onze Minister: in de gevallen, bedoeld in:
1°. artikel 3.20, derde lid, onder a, voor zover het betreft een wateractiviteit die betrekking heeft op een watersysteem of onderdeel daarvan als bedoeld in artikel 2.1, een ontgrondingsactiviteit in een rijkswater, anders dan in het winterbed van een rivier, waarbij minder dan 100.000 m^3 in situ wordt ontgraven, of een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk of een hoofdspoorweg, en
2°. artikel 3.20, derde lid, onder b.

Afdeling 11.2 Kwaliteitsbevordering en afstemming
[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 12 DIGITALE VOORZIENINGEN

Afdeling 12.1 Wijze van aanvragen

Artikel 12.1 (elektronische aanvraag, melding en verstrekken van gegevens en bescheiden)

1. Elektronisch kan ingediend of gedaan worden:
a. een aanvraag om een omgevingsvergunning,
b. een melding,
c. het verstrekken van gegevens en bescheiden,
d. een aanvraag voor een maatwerkvoorschrift, of
e. een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen.
2. Als een activiteit waarop de aanvraag, melding of het verstrekken van gegevens en bescheiden betrekking heeft, wordt verricht door of namens een rechtspersoon of natuurlijke persoon in het kader van het voeren van een onderneming of het uitoefenen van een zelfstandig beroep, wordt de aanvraag, melding of het verstrekken van gegevens en bescheiden alleen elektronisch ingediend of gedaan.

Artikel 12.2 (elektronisch formulier)

Als een melding of het verstrekken van gegevens en bescheiden elektronisch wordt gedaan, of als een aanvraag om een omgevingsvergunning, een maatwerkvoorschrift of een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen elektronisch wordt ingediend:
a. wordt hiervoor gebruikgemaakt van het elektronische formulier dat op de datum van indiening of aanvraag beschikbaar is in de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.12 van de wet, en
b. worden de daarbij te verstrekken gegevens en bescheiden ook elektronisch verstrekt, tenzij deze van het bevoegd gezag ook op papier mogen worden verstrekt.

Artikel 12.3 (aanvraag en melding op papier)

Als een melding of het verstrekken van gegevens of bescheiden op papier wordt gedaan, of als een aanvraag om een omgevingsvergunning, een maatwerkvoorschrift of een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen op papier wordt ingediend, wordt hiervoor gebruikgemaakt van een uitdraai van het elektronische formulier, bedoeld in artikel 12.2, onder a.

Afdeling 12.2 Omgevingsdocumenten

Artikel 12.4 (omgevingsdocumenten)

Als omgevingsdocument als bedoeld in artikel 16.2, tweede lid, van de wet, worden aangewezen de volgende besluiten of rechtsfiguren en de daarbij behorende toelichting of onderbouwing:
a. algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op grond van de wet,
b. instructieregels bij besluit van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 2.22, tweede lid, van de wet,
c. instructies als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, van de wet, over een omgevingsplan of een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede lid, van de wet,
d. instructies als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid, van de wet, over een omgevingsverordening, omgevingsplan, projectbesluit van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 5.44 van de wet of projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede lid, van de wet,
e. leggers,
f. peilbesluiten als bedoeld in artikel 2.41 van de wet,
g. voorbereidingsbesluiten als bedoeld in de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 van de wet,
h. voornemens om een verkenning uit te voeren als bedoeld in artikel 5.47 van de wet,

i. voorkeursbeslissingen,
j. besluiten in verband met bijzondere betrokkenheid van de provincie bij een omgevingsplan als bedoeld in artikel 16.21, eerste lid, van de wet,
k. geluidbelastingkaarten als bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, onder a, van de wet,
l. besluiten tot beëindiging of verlenging van een experiment als bedoeld in artikel 23.3, zevende en achtste lid, van de wet,
m. aanwijzingen van zwemlocaties en de aanvang en het einde van het badseizoen per zwemlocatie als bedoeld in artikel 3.6, respectievelijk artikel 3.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, en
n. het ontwerp van besluiten van omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, projectbesluiten, leggers op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, peilbesluiten, voorkeursbeslissingen en aanwijzingen van zwemlocaties als bedoeld in artikel 3.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

HOOFDSTUK 13 OVERGANGSRECHT

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 14 SLOTBEPALINGEN

Artikel 14.1 (inwerkingtreding)
De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 14.2 (citeertitel)
Dit besluit wordt aangehaald als: Omgevingsbesluit.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,

DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP,

DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST,

BIJLAGE I BIJ ARTIKEL 1.1 VAN DIT BESLUIT (BEGRIPPEN)

Voor de toepassing van dit besluit wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

gevaarlijke afvalstof: gevaarlijke afvalstof als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
wet: Omgevingswet;
winterbed: het rivierbed, met uitzondering van:
1°. de stroomgeul, begrensd door denkbeeldige lijnen ter weerszijden daarvan bij gewoon hoog zomerwater of gewone vloed, die de as van de rivier volgen en de worteleinden van de kribben in de rivier met elkaar verbinden, of, voor zover geen kribben in de rivier aanwezig zijn, begrensd door haar oeverlijnen bij gewoon hoog zomerwater of gewone vloed, waarbij de oeverlijnen in een denkbeeldige lijn worden doorgetrokken op plaatsen waar water in de uiterwaard in open verbinding staat met de stroomgeul,
2°. nevengeulen in beheer bij het Rijk, en
3°. bij het Rijk in beheer zijnde havens die in open verbinding staan met de stroomgeul.

BIJLAGE II BIJ ARTIKEL 2.1 VAN DIT BESLUIT (AANWIJZING VAN RIJKSWATEREN)

1. Oppervlaktewaterlichamen

A. Hoofdwateren

1°. de zee, grote estuaria en daarmee verbonden wateren
- de territoriale wateren en de exclusieve economische zone van de Noordzee,
- Waddenzee,
- Eems, Dollard,
- Westerschelde, Kanaal van Gent naar Terneuzen,
- Oosterschelde, Kanaal door Zuid-Beveland,
- Grevelingenmeer,
- Volkerak-Zoommeer, Bathse Spuikanaal, Schelde-Rijnverbinding,
- Hollandsch Diep, Haringvliet, Wantij, Vlij, Rietbaan, Strooppot,

2°. het IJsselmeer en daarmee verbonden wateren
- IJsselmeer (met inbegrip van Ketelmeer en Zwarte Meer), Buiten-IJ, Markermeer (met inbegrip van Gouwzee enIJmeer), Randmeren (met inbegrip van Gooimeer, Eemmeer, Wolderwijd, Nijkerkernauw, Nuldernauw, Veluwemeer, Drontermeer en Vossemeer),

3°. de Rijn en daarmee verbonden wateren
- Pannerdensch Kanaal, Nederrijn, Lek, Nieuwe Maas, Nieuwe Waterweg, Maasmond, Calandkanaal, Breediep, Hollandsche IJssel van Krimpen aan de IJssel tot de Waaiersluis bij Gouda,
- Beneden Merwede, Noord, Dordtsche Kil, Oude Maas, Spui,
- Lekkanaal, Amsterdam-Rijnkanaal, Afgesloten IJ, Noordzeekanaal, Buitenhaven van IJmuiden
- Boven-Rijn, Bijlandsch Kanaal, Waal, Boven Merwede, Nieuwe Merwede,

4°. de IJssel en daarmee verbonden wateren
- IJssel,
- Twentekanalen,
- Zwarte Water, Zwolle-IJsselkanaal,

5°. de Maas en daarmee verbonden wateren
- Maas, Verbindingskanaal Bossche Veld, Afleidingskanaal Maastricht, Zuid-Willemsvaart (Limburgse tak), Bergsche Maas, Heusdensch Kanaal, Afgedamde Maas, Amer, Brabantse, Dordtsche en Sliedrechtse Biesbosch,
- Julianakanaal, Lateraal kanaal, Maas-Waalkanaal, Kanaal van St. Andries,
- Wilhelminakanaal, met inbegrip van de Amertak, Zuid-Willemsvaart (Brabantse tak), Máximakanaal, Kanaal Wessem-Nederweert.

B. Andere wateren dan hoofdwateren

1°. in de provincie Groningen:
- alle in het Groningse deel van het Lauwersmeergebied gelegen oppervlaktewaterlichamen,
- Eemskanaal,
- Van Starkenborghkanaal,
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

2°. in de provincie Friesland:
- alle in het Friese deel van het Lauwersmeergebied gelegen oppervlaktewaterlichamen,
- Prinses Margrietkanaal,
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

3°. in de provincie Drenthe:
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

4°. in de provincie Overijssel:
- het Meppelerdiep,
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

5°. in de provincie Gelderland:
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

6°. in de provincie Utrecht:
- het Merwedekanaal,
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

7°. in de provincie Noord-Holland:
- de Muidertrekvaart vanaf het Amsterdam-Rijnkanaal tot aan de schotbalkkering,
- de Diemen aan de oostzijde van het Amsterdam-Rijnkanaal,
- het Nieuwe Diep ten oosten van het Amsterdam-Rijnkanaal (Boven Diep),
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

8°. in de provincie Zuid-Holland:
- het Vuile Gat in het Haringvliet,
- Mallegat Oost, gelegen bij de splitsing Dordtse kil en Oude Maas,
- de zeegeul naar het Haringvliet, genaamd het Slijkgat,
- de Sliksloot,
- het Zuiderdiepje,
- alle inliggende oppervlaktewaterlichamen op Tiengemeten,
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

9°. in de provincie Zeeland:
- het Veerse Meer,
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

10°. in de provincie Noord-Brabant:
- Gekanaliseerde Dieze, Kanaal Engelen-Henriéttewaard, Oude Maasje en Zuiderkanaal, Markkanaal,
- de Bakkerskil,
- de vaargeul naar de sluis in de Rode Vaart (nabij haven Moerdijk),
- de havens, kreken en killen bij Gors d'n Anwas, ter hoogte van Woudrichem,
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

11°. in de provincie Limburg
- de Noordervaart en de Voedingskanalen van de Zuid-Willemsvaart in Midden-Limburg en Maastricht,
- de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk.

2. Primaire waterkeringen en andere waterkeringen

A. Primaire waterkeringen
- duinwaterkeringen (en aansluitingen) op Ameland, Terschelling en Vlieland,
- de Waddenzeedijken op Vlieland,
- Afsluitdijk,
- Houtribdijk,
- Nijkerkersluis,
- Roggebotsluis,

- Meppelerdiep-keersluis,
- Grote Kolksluis,
- Gemaal Zedemüden,
- Spooldersluis,
- stormvloedkering Ramspol,
- Westelijke kanaaldijk Amsterdam-Rijnkanaal en Lekkanaal tussen Amsterdam en Nieuwegein, vanaf km 1.000 tot en met km 45.000,
- Prinses Beatrixsluizen; inclusief voorhavendijken (Nieuwegein),
- Koninginnensluizen; inclusief voorhavendijken (Nieuwegein),
- Prinses Irenesluizen; inclusief voorhavendijken (Wijk bij Duurstede),
- Prinses Marijkesluizen; inclusief keersluis Ravenswaaij (Rijswijk),
- Prins Berhardsluizen (Tiel),
- Verbindende kering IJmuiden,
- sluizencomplex Schellingwoude (Amsterdam),
- Marken,
- stormvloedkering Nieuwe Waterweg en Europoortkering I,
- Europoortkering II en Hartelkering,
- stormvloedkering Hollandsche IJssel,
- Haringvlietkering,
- Hellegatsdam en Volkeraksluizen,
- Biesboschsluis,
- Wilhelminasluis en Afsluitdijk Andel,
- Brouwersdam,
- Oosterscheldekering,
- Veersedam,
- Zandkreekdam,
- Grevelingendam,
- Philipsdam,
- Krabbenkreekdam,
- Oesterdam,
- Sluizen Hansweert,
- Bathse spuisluis,
- Kreekrakpolder,
- waterkering sluizen Terneuzen,
- Marksluis,
- Westelijke kanaaldijk Afwateringskanaal ’s-Hertogenbosch Drongelen,
- sluis Engelen,
- sluis Empel,
- sluis St. Andries,
- sluiscomplex Weurt,
- sluiscomplex Heumen,
- sluis Limmel,
- sluis Bosscherveld.

B. Andere dan primaire waterkeringen

- regionale keringen Twentekanalen,
- oostelijke dijk Amsterdam Rijnkanaal en Lekkanaal,
- westelijke dijk Amsterdam Rijnkanaal vanaf splitsing Lekkanaal tot aan Wijk bij Duurstede,
- de westelijke en oostelijke dijk langs het Amsterdam Rijnkanaal, gelegen tussen de Lek en de Waal (tussen de Prinses Marijke- en de Prins Bernardsluizen),
- waterkeringen langs het Kanaal van Gent naar Terneuzen,
- kanaaldijken Zuid-Willemsvaart,
- kanaaldijken Máximakanaal,
- kanaaldijken Markkanaal,
- kanaaldijken Wilhelminakanaal,

- kanaaldijken Wessem – Nederweert,
- dijk langs A2 bij den Bosch,
- kanaaldijken Maas-Waalkanaal (oost en west),
- kanaaldijken Julianakanaal (oost en west).

BIJLAGE III BIJ DE ARTIKELEN 3.21 en 3.22 VAN DIT BESLUIT (ADVIES DOOR BESTUUR VEILIGHEIDSREGIO EN ADVIES DOOR INSPECTEUR)

1. Milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 3.21 van dit besluit

De milieubelastende activiteiten, bedoeld in artikel 3.21 van dit besluit, zijn:

a. het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.5 in samenhang met artikel 3.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving,

b. het aanwezig hebben van een koel- of vriesinstallatie of warmtepomp met een inhoud van meer dan 1.500 kg ammoniak, bedoeld in artikel 3.20, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

c. het opslaan van giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2, bedoeld in artikel 3.27, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als:
1°. het betreft meer dan 1.500 kg ammoniak, en
2°. het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

d. het opslaan van meer dan 13.000 liter propaan of propeen, bedoeld in artikel 3.27, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

e. het opslaan van brandbare gassen van ADR-klasse 2, bedoeld in artikel 3.27, aanhef en onder e, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als:
1°. het betreft meer dan 13.000 liter acetyleen, en
2°. het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

f. het opslaan in een bovengrondse opslagtank of een verpakking die als opslagtank wordt gebruikt, van vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 3, anders dan diesel, bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als:
1°. het betreft vloeibare gevaarlijke stoffen van verpakkingsgroep I of II,
2°. de opslagtank of verpakking een inhoud heeft van meer dan 150.000 liter als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, onder e, van het Besluit activiteiten leefomgeving, en
3°. het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

g. het opslaan van vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 6.1, anders dan benzine of methanol, bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als:
1°. het betreft meer dan 1.000 liter, en
2°. het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

h. het opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking van meer dan 10.000 kg, bedoeld in artikel 3.33, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft brandbare gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen,

i. het opslaan van giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2 in gasflessen, als de totale waterinhoud van de gasflessen meer is dan 1.500 liter, bedoeld in artikel 3.33, tweede lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als:

1°. het betreft gassen uit de groep T, TF, TC, TO, TFC of TOC, en
2°. het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

j. het tijdelijk opslaan in een brandcompartiment van meer dan 10.000 kg gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 3.32, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, bedoeld in artikel 3.33, tweede lid, onder b, van dat besluit, als het betreft brandbare gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen,

k. het opslaan in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen als ten minste de drempelhoeveelheid aan gevaarlijke stoffen, genoemd in bijlage I, deel 1, kolom 2, of deel 2, kolom 2, bij de Seveso-richtlijn wordt overschreden, bedoeld in artikel 3.33, tweede lid, onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

l. het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk en van pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, bedoeld in artikel 3.36, eerste lid, in samenhang met artikel 3.35 van het Besluit activiteiten leefomgeving,

m. het opslaan van ontplofbare stoffen van ADR-klasse 1 door een ander dan de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht, bedoeld in artikel 3.39 in samenhang met artikel 3.38 van het Besluit activiteiten leefomgeving,

n. het opslaan van vaste nitraathoudende kunstmeststoffen behorende tot meststoffen groep 2 van PGS 7, bedoeld in artikel 3.42, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

o. het verminderen van aardgasdruk of het meten van aardgashoeveelheid in een gasdrukregel- en meetstation, bedoeld in artikel 3.68, eerste lid, in samenhang met artikel 3.67 van het Besluit activiteiten leefomgeving, in een geval als bedoeld in artikel 3.68, eerste lid, onder b, van dat besluit, als het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

p. het aanbrengen van metaallagen met een cyanidehoudend bad met een inhoud van ten minste 100 liter, bedoeld in artikel 3.77, eerste lid, onder e, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

q. het tanken van voertuigen als het betreft het tanken van LPG, bedoeld in artikel 3.251, aanhef en onder a, in samenhang met artikel 3.250 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
r. het winnen van delfstoffen vanaf een diepte van meer dan 100 m, bedoeld in artikel 3.274, onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar,

s. het opslaan van stoffen of het terughalen van eerder opgeslagen stoffen vanaf een diepte van meer dan 100 m, bedoeld in artikel 3.274, onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, daarbij hoger is of kan zijn dan een op de miljoen per jaar.

2. Milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 3.22 van dit besluit

De milieubelastende activiteiten, bedoeld in artikel 3.22 van dit besluit, zijn:

a. het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.5 in samenhang met artikel 3.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving,

b. het exploiteren van een ippc-installatie voor het stoken, bedoeld in artikel 3.9, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 300 MW of meer,

c. het exploiteren van een ippc-installatie voor het behandelen van afvalwater, bedoeld in artikel 3.52, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als in die installatie afvalwater wordt gereinigd door middel van waterstraal- of oppervlaktebeluchters met een capaciteit van 250.000 inwonerequivalenten of meer,

d. het exploiteren van een ippc-installatie voor het raffineren van aardolie, bedoeld in artikel 3.55, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een capaciteit van 1.000.000.000 kg per jaar of meer,

e. het exploiteren van een ippc-installatie voor het maken van cokes, bedoeld in artikel 3.58, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een capaciteit van 100.000.000 kg per jaar of meer,

f. het exploiteren van een ippc-installatie voor het vergassen of vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen, bedoeld in artikel 3.61, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
1°. steenkool, met een capaciteit van 100.000.000 kg per jaar of meer, of
2°. aardolie of aardoliefracties, met een capaciteit van 1.000.000.000 kg per jaar of meer,

g. het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
1°. een ippc-installatie voor het maken van ijzer of staal als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel a van dat artikellid, met een capaciteit van 1.000.000 kg per jaar of meer, of
2°. een ippc-installatie voor het smelten of gieten van ferrometalen als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel b van dat artikellid, met een jaarproductie van 5.000 ton of meer,

h. het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in artikel 3.75, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
1°. een ippc-installatie voor het roosten of sinteren van ertsen als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel a van dat artikellid, met een capaciteit van 100.000 ton per jaar of meer,
2°. een ippc-installatie voor het verwerken van ferrometalen door warmwalsen, smeden met hamers of het aanbrengen van deklagen van gesmolten metaal als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel b van dat artikellid, met een productieoppervlak van 250.000 m^2 of meer, of
3°. een ippc-installatie voor het winnen van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen, het smelten, met inbegrip van het legeren, en het gieten van non-ferrometalen als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel c van dat artikellid,

i. het maken van auto’s of motoren van auto’s of het assembleren van auto’s, bedoeld in artikel 3.78, eerste lid, onder d, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een jaarproductie van 10.000 auto’s of motoren van auto’s, of meer,

j. het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in artikel 3.83, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
1°. een ippc-installatie voor het maken van cement of cementklinkers als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel a van dat artikellid, met een capaciteit van 100.000.000 kg per jaar of meer, of
2°. een ippc-installatie voor het maken van glas, met inbegrip van het fabriceren van glasvezels, als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel b van dat artikellid, als het betreft:
a. het maken van glas, met een capaciteit van 150.000 ton per jaar of meer, of
b. het maken van glasvezels, met een capaciteit van 5.000.000 kg per jaar of meer,

k. het exploiteren van een ippc-installatie voor het maken van koolstof of elektrografiet door verbranding of grafitisering, bedoeld in artikel 3.84, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het maken van koolelektroden met een capaciteit van 50.000.000 kg per jaar of meer,

l. het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in artikel 3.91, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
1°. een ippc-installatie voor het maken van organisch-chemische producten als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel a van dat artikellid, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 100.000 ton per jaar of meer,
2°. een ippc-installatie voor het maken van anorganisch-chemische producten als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel b van dat artikellid, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 100.000 ton per jaar of meer,
3°. een ippc-installatie voor het maken van fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel c van dat artikellid, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 100.000 ton per jaar of meer,
4°. een ippc-installatie voor het maken van producten voor gewasbescherming of van biociden als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel d van dat artikellid, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 20.000 ton per jaar of meer,
5°. een ippc-installatie voor het maken van farmaceutische producten als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel e van dat artikellid, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 20.000 ton per jaar of meer, of
6°. een ippc-installatie voor het maken van explosieven als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel f van dat artikellid, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 20.000 ton per jaar of meer,

m. het maken van elastomeren, verf, lak, drukinkt, lijm, waspoeder of enzymen, bedoeld in artikel 3.91, vierde lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een productiecapaciteit van 50.000 ton per jaar of meer,

n. het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld artikel 3.94, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
1°. een ippc-installatie voor het maken van papierpulp of papier als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel a van dat artikellid, met een capaciteit van 3.000 kg per uur of meer, of
2°. een ippc-installatie voor het voorbehandelen of verven van textiel vezels of textiel als bedoeld in de aanhef in samenhang met onderdeel b van dat artikellid, als ook sprake is van het exploiteren van een ippc-installatie voor het stoken, bedoeld in artikel 3.9, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

o. het exploiteren van een ippc-installatie voor het looien van huiden, bedoeld in artikel 3.94, vierde lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als ook sprake is van het exploiteren van een ippc-installatie voor het stoken, bedoeld in artikel 3.9, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

p. het exploiteren van een ippc-installatie voor het slachten, het bewerken en verwerken van dierlijke en plantaardige grondstoffen voor het maken van levensmiddelen of voeder of het bewerken of verwerken van uitsluitend melk, bedoeld in artikel 3.98, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
1°. het vervaardigen van vetzuren of alkanolen uit dierlijke of plantaardige oliën of vetten, met een capaciteit van 50.000.000 kg per jaar of meer,
2°. het vervaardigen van vet, proteïne of gelatine uit beenderen of huiden, met een capaciteit van 5.000.000 kg of meer,
3°. het vervaardigen van suiker uit suikerbieten, met een capaciteit van 2.500.000 kg suikerbieten per dag of meer,
4°. het vervaardigen van gist, met een capaciteit van 5.000.000 kg per jaar of meer,
5°. het brouwen van bier, met een koelinstallatie met een capaciteit groter dan 5 ton ammoniak,
6°. het vervaardigen van melkpoeder, weipoeder of andere gedroogde zuivelproducten, met een waterverdampingscapaciteit van 250.000 ton per jaar of meer, of
7°. het vervaardigen van zetmeel of zetmeelderivaten, met een productiecapaciteit van 25 ton per uur of meer,

q. het maken of bewerken van dierlijke of plantaardige oliën en vetten, bedoeld in artikel 3.98, vijfde lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een capaciteit van 250.000.000 kg per jaar of meer,

r. het maken van metalen pleziervaartuigen met een langs de waterlijn te meten lengte van 25 m of meer, bedoeld in artikel 3.110, derde lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft een scheepswerf met een doklengte van 200 m of meer, waar straal- of conserveringswerkzaamheden in de open lucht plaatsvinden,

s. het exploiteren van een ippc-installatie voor het verrichten van de activiteiten, bedoeld in artikel 3.118 van het Besluit activiteiten leefomgeving, bedoeld in artikel 3.119, eerste lid, van dat besluit, als het betreft:
1°. het verwijderen of nuttig toepassen van afvalstoffen in een afvalverbrandings- of afvalmeeverbrandingsinstallatie, bedoeld in artikel 3.118, eerste lid, onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
2°. het storten van afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.118, eerste lid, onder d, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

t. het behandelen van meer dan 25.000 m^3 dierlijke mest of digestaat per jaar, bedoeld in artikel 3.187, vierde lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

u. het repareren van vliegtuigen, bedoeld in artikel 3.247, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als daarbij worden beproefd:
1°. verbrandingsmotoren waarbij voorzieningen of installaties aanwezig zijn voor het afremmen van een gezamenlijk motorisch vermogen van 1 MW of meer,
2°. straalmotoren of -turbines met een stuwkracht van 9 kN of meer, of
3°. straalmotoren of -turbines met een op as overgebracht vermogen van 250 kW of meer.

BIJLAGE IV BIJ ARTIKEL 6.3 VAN DIT BESLUIT (KOSTEN EN KOSTENSOORTEN)

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.3, worden gerekend de ramingen van de volgende kostensoorten:
a. het aanleggen van voorzieningen, waaronder:
1°. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken,
2°. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken,
3°. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken,
4°. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken,
5°. groenvoorzieningen, waaronder openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen,
6°. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen,
7°. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte, en
8°. openbare gebouwde parkeervoorzieningen,
b. het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen,
c. het uitvoeren van werkzaamheden, waaronder het dempen van oppervlaktewateren, verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven,
d. voorbereiding en toezicht op de uitvoering vanwege de aanleg van de voorzieningen en werken, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek,
e. tijdelijk beheer van de door of vanwege de overheid verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten,
f. het vrijmaken van de locatie van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten,
g. het vaststellen van een omgevingsplan, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek,
h. vanwege het belang van de fysieke leefomgeving noodzakelijke maatregelen,
i. de betaling van nadeelcompensatie aan derden, bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet,
j. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen genoemd onder a tot en met j, en
k. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

BIJLAGE V BIJ DE ARTIKELEN 9.5, 9.6 EN 9.7 VAN DIT BESLUIT (AANWIJZING PROJECTEN EN DE DAARVOOR BENODIGDE BESLUITEN WAARVOOR EEN MER-(BEOORDELINGS)PLICHT GELDT)

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
A.	**Landbouw, bosbouw en aquacultuur**			
A1	Installaties voor intensieve veehouderij	Oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op meer dan: 1°. 85.000 stuks mesthoenders, 2°. 60.000 stuks hennen, 3°. 3.000 stuks mestvarkens, of 4°. 900 stuks zeugen	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
A2	Het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of seminatuurlijke gebieden voor intensieve landbouw	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
A3	Waterbeheersings-projecten voor landbouwdoeleinden, met inbegrip van irrigatie- en drooglegginsprojecten	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
A4	Eerste bebossing of ontbossing met als doel een andere ruimtelijke functie van de grond	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
A5	Intensieve aquacultuur van vis	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
B.	**Winning van delfstoffen**			
B1	Steengroeven en dagbouwmijnen, met inbegrip van de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem	Winning, wijziging of uitbreiding van: 1°. turfwinning met een terreinoppervlakte van meer dan 150 ha, of 2°. overige winning met een terreinoppervlakte van meer dan 25 ha	Winning, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit

Nr.	Kolom 1 Projecten	Kolom 2 Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt	Kolom 3 Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt	Kolom 4 Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet
B2	Winning van mineralen door afbaggering van de zee-, meer- of rivierbodem	Winning, wijziging of uitbreiding op de Noordzee van: 1°. een winplaats van meer dan 500 ha of het winnen van meer dan 10.000.000 m^3, of 2°. enkele winplaatsen, die samen meer dan 500 ha omvatten, of meer dan 10.000.000 m^3 betreffen en in elkaars nabijheid liggen	Winning, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit
B3	Ondergrondse mijnbouw, inclusief oppervlakte-installaties	Winning, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op een gewonnen hoeveelheid van meer dan: 1°. 500 ton aardolie per dag, of 2°. 500.000 m^3 aardgas per dag	Winning, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
B4	Diepboringen, in het bijzonder: a. geothermische boringen, b. boringen in verband met de opslag van kernafval, of c. boringen voor watervoorziening, met uitzondering van boringen voor het onderzoek naar de stabiliteit van de grond	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
C.	**Energie-industrie**			
C1	Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water	Oprichting, wijziging of uitbreiding met een warmtevermogen van meer dan 300 MW (thermisch)	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
C2	Kerncentrales en andere kernreactoren, met inbegrip van de ontmanteling of buitengebruikstelling van die centrales of reactoren, met uitzondering van onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 kW (thermisch)	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet
C3	Installaties voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet
C4	Installaties voor: a. de productie of de verrijking van splijtstoffen, b. de behandeling van bestraalde splijtstoffen of hoog radioactief afval, c. de definitieve verwijdering van bestraalde splijtstoffen, d. alleen de definitieve verwijdering van radioactief afval, of e. alleen de (voor meer dan 10 jaar geplande) opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval op een andere plaats dan het productieterrein	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet
C5	Installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval, anders dan genoemd in C4, eerste kolom, onder b en e	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet
C6	Industrieel briketteren van steenkool of bruinkool	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
C7	Installaties voor de productie van hydro-elektrische energie	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
C8	Windturbineparken die bestaan uit ten minste drie windturbines	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of het kavelbesluit op grond van artikel 3 van de Wet windenergie op zee
D.	**Metaalindustrie**			
D1	Geïntegreerde hoogovenbedrijven voor de productie van ruwijzer en staal	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D2	Installaties voor de winning van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen met metallurgische, chemische of elektrolytische procedés	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D3	Installaties voor de productie van ruwijzer of staal, met inbegrip van continugieten	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D4	Installaties voor verwerking van ferrometalen door: a. warmwalsen, b. het smeden met hamers, of c. het aanbrengen van deklagen van gesmolten metaal	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D5	Smelterijen van ferrometalen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D6	Installaties voor het smelten, met inbegrip van het legeren, van non-ferrometalen, met uitzondering van edele metalen, en met inbegrip van terugwinningsproducten	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D7	Installaties voor oppervlaktebehandeling van metalen en plastic materiaal door een elektrolytisch of chemisch procedé	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
D8	Installaties voor het vervaardigen van motorvoertuigen of motoren voor motorvoertuigen of het assembleren van motorvoertuigen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D9	Installaties voor het bouwen, onderhouden, repareren of behandelen van de oppervlakte van metalen schepen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D10	Installaties voor de bouw of reparatie van luchtvaartuigen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D11	Spoorwegmaterieel-fabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D12	Uitstampen van metalen door springstoffen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D13	Installaties voor het roosten of sinteren van ertsen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E.	**Minerale industrie**			
E1	Installaties voor de winning van asbest	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E2	Installaties voor de bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten of de vervaardiging van asbesthoudende producten	Oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op de bewerking of verwerking van: 1°. asbestcement met een capaciteit van meer dan 20.000 ton eindproduct per jaar, 2°. remvoeringen met een capaciteit van meer dan 50 ton eindproduct per jaar of meer, of 3°. andere asbesthoudende producten met een verbruik van meer dan 200 ton asbest per jaar	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E3	Installaties voor de vervaardiging van cement	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

Nr.	Kolom 1 Projecten	Kolom 2 Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt	Kolom 3 Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt	Kolom 4 Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet
E4	Installaties voor het vervaardigen van glas met inbegrip van glasvezels	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E5	Installaties voor het smelten van minerale stoffen, met inbegrip van installaties voor de fabricage van mineraalvezels	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E6	Installaties voor de vervaardiging van keramische producten door bakken, in het bijzonder dakpannen, bakstenen, vuurvaste stenen, tegels, aardewerk of porselein	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F.	**Chemische industrie en raffinage**			
F1	Raffinaderijen van ruwe aardolie, met uitzondering van bedrijven die alleen smeermiddelen uit ruwe olie vervaardigen	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F2	Installaties voor vergassing en vloeibaarmaking van steenkool of bitumineuze schisten	Oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op een verwerkingscapaciteit van 500 ton steenkolen of bitumineuze schisten per dag of meer	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
F3	Geïntegreerde chemische installaties, dat wil zeggen installaties voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van: a. organische basischemicaliën, b. anorganische basischemicaliën, c. fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen), d. basisproducten voor gewasbescherming en van biociden, e. farmaceutische basisproducten met een chemisch of biologisch procedé, of f. explosieven	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F4	Cokesovenbedrijven (droge distillatie van steenkool)	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F5	Behandeling van tussenproducten en vervaardiging van chemicaliën	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F6	Productie van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in artikel 1 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, farmaceutische producten, verven en vernissen, elastomeren of peroxiden	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G.	**Voedingsmiddelenindustrie**			
G1	Vervaardiging van plantaardige of dierlijke oliën of vetten	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

Nr.	Kolom 1 Projecten	Kolom 2 Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt	Kolom 3 Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt	Kolom 4 Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet
G2	Conservenfabrieken voor dierlijke of plantaardige producten	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G3	Zuivelfabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G4	Bierbrouwerijen of mouterijen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G5	Suikerwaren- of siroopfabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G6	Suikerfabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G7	Zetmeelfabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G8	Vismeel- of visoliefabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G9	Installaties voor het slachten van dieren	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H.	**Overige industrie**			
H1	Industriële installaties voor het vervaardigen van papierpulp uit hout of andere vezelstoffen	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H2	Industriële installaties voor het vervaardigen van papier of karton	Oprichting, wijziging of uitbreiding van installatie met een productiecapaciteit van meer dan 200 ton per dag	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H3	Installaties voor het vervaardigen en bewerken van celstof of papierstof	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H4	Installaties voor de voorbehandeling of het verven van vezels of textiel	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H5	Installaties voor het looien van huiden	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H6	Vervaardiging en behandeling van producten op basis van elastomeren	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
H7	Testbanken voor motoren, turbines of reactoren	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H8	Installaties voor de terugwinning of vernietiging van explosieve stoffen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
I.	**Opslag en distributie**			
I1	Buisleidingen voor: a. het transport van gas, olie of chemicaliën, b. het transport van kooldioxide (CO_2) stromen voor geologische opslag, inclusief de pompstations, of c. stoom of warm water	Wanneer sprake is van een geval als bedoeld onder a. of b.: de aanleg, wijziging of uitbreiding van een buisleiding met: 1°. een diameter van meer dan 0,8 m, en 2°. een lengte van meer dan 40 km	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
I2	Hoogspanningsleidingen	Aanleg, wijziging of uitbreiding van een bovengrondse hoogspanningsleiding van: 1°. een spanning van 220 kV of meer, en 2°. een lengte van meer dan 15 km	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
I3	Installaties voor het afvangen van CO_2-stromen voor geologische opslag op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide	Oprichting, wijziging of uitbreiding als: 1°. de CO_2-stromen afkomstig zijn van installaties waarvoor de mer-plicht, bedoeld in artikel 16.43 eerste lid, onder a, van de wet geldt, of 2°. de totale jaarlijkse afvang van CO_2 meer dan 1,5 megaton bedraagt	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
I4	Opslaglocaties op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
I5	Installaties voor de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten	Oprichting, wijziging of uitbreiding van een opslag met een capaciteit van meer dan 200.000 ton	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
I6	Bovengrondse opslag van aardgas of fossiele brandstoffen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
I7	Ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
J.	**Infrastructuur en ruimte**			
J1	Wegen	Wanneer sprake is van: 1°. de aanleg van een autosnelweg of autoweg, of 2°. de aanleg, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op een ononderbroken tracélengte van 10 km of meer: a. van vier of meer rijstroken, of b. verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J2	Spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen en van overladingsstations	Aanleg van spoorwegen voor spoorverkeer over lange afstand	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J3	Tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en gelijksoortige bijzondere constructies	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
J4	Binnenvaarwegen	Wanneer sprake is van: 1°. de aanleg van een binnenvaarweg die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of 2°. een wijziging of uitbreiding van een binnenvaarweg die betrekking heeft op: a. een vergroting van het ruimteoppervlak met 20% of meer van een binnenvaarweg die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of b. een structurele verandering waarbij meer dan 5.000.000 m^3 grond wordt verzet	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit, de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet of het omgevingsplan
J5	Havens: a. een haven voor de binnenscheepvaart, b. een zeehandelshaven, of c. een visserijhaven	Wanneer sprake is van een geval als bedoeld onder a. of b.: 1°. De aanleg van een haven die bevaarbaar is voor schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of 2°. de wijziging of uitbreiding van een haven die betrekking heeft op een oppervlakte van 100 ha of meer	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J6	Een met het land verbonden en buiten een haven gelegen pier voor lossen en laden, met uitzondering van pieren voor veerboten	Wanneer sprake is van: 1°. de aanleg die betrekking heeft op een pier die schepen kan ontvangen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of 2°. de wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op een oppervlakte van 100 ha of meer	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
J7	Luchthavens	De aanleg, wijziging of uitbreiding van een start- of landingsbaan met een lengte van 2.100 m of meer	Aanleg, wijziging of uitbreiding van een start- of landingsbaan of een wijziging van het gebruik van de luchthaven of van de banen	Voor de luchthaven Schiphol een luchthavenindelingbesluit of een luchthavenverkeerbesluit als bedoeld in respectievelijk de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wet luchtvaartVoor een andere luchthaven een luchthavenbesluit als bedoeld in de Wet luchtvaart
J8	Industrieterrein	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J9	Stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J10	Landinrichtingsprojecten	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J11	Landwinning in zee	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit, de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet
K.	**Waterbeheer**			
K1	Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater	Een hoeveelheid water van meer dan 10.000.000 m^3 per jaar	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.4 van de wet

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
K2	Projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden, met uitzondering van overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater	Aanleg, wijziging of uitbreiding als: 1°. de overbrenging ten doel heeft eventuele waterschaarste te voorkomen en de hoeveelheid overgebracht water meer bedraagt dan 100.000.000 m^3 per jaar, of 2°. het meerjarig gemiddelde jaardebiet van het bekken waaraan het water wordt onttrokken meer bedraagt dan 2.000.000.000 m^3 en de hoeveelheid overgebracht water 5% van dit debiet overschrijdt	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet of de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.4 van de wet
K3	Stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of voor de langere termijn opslaan van water	Aanleg, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft het stuwen of permanent opslaan van water met een capaciteit van meer dan 10.000.000 m^3	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet
K4	Werken voor kanalisering en werken ter beperking van overstromingen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet
K5	Aquaducten over lange afstand	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
K6	Kustwerken om erosie te bestrijden of maritieme werken die de kust kunnen wijzigen door de aanleg van onder meer dijken, pieren, havenhoofden of van andere kustverdedigingswerken, met uitzondering van het onderhoud en herstel van deze werken	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet
K7	Wijziging in de Maatgevende Peil Verwachting voor de sluiting van de Oosterscheldekering	Niet van toepassing	Wanneer het een wijziging van 16 cm of meer betreft	Het peilbesluit op grond van artikel 2.41 van de wet

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
K8	Wijziging van het (streef-)peil in: a. het Veerse Meer, b. de Grevelingen, c. het Haringvliet, of d. het IJsselmeer, het Markermeer en de randmeren.	Niet van toepassing	Wanneer het een wijziging van 16 cm of meer betreft	Het peilbesluit op grond van artikel 2.41 van de wet
K9	Structurele verlaging van het (streef-)peil van een oppervlaktewater	Niet van toepassing	Wanneer de wijziging: 1. betrekking heeft op een verlaging van 16 cm of meer, 2. plaatsvindt in een Natura 2000- gebied, een bijzonder provinciaal natuurgebied of bijzonder nationaal natuurgebied, als bedoeld in de Wet natuurbescherming, en 3. betrekking heeft op een oppervlakte van 200 ha of meer	Het peilbesluit op grond van artikel 2.41 van de wet
L.	**Afval- en afvalwaterbeheer**			
L1	Installaties voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
L2	Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen	Oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verbranding of chemische behandeling met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
L3	Rioolwaterzuiverings-installaties	Oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op een capaciteit van meer dan 150.000 inwonerequivalenten	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
L4	Slibstortplaatsen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluit, voor zover anders dan: 1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of 2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet**
L5	Opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
L6	Installaties voor het verwerken van kadavers of delen van kadavers van landbouwhuisdieren als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, die niet door slachting voor menselijke consumptie zijn gedood, met het doel deze te verwijderen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
M.	**Toerisme, sport en recreatie**			
	Skihellingen, skiliften, kabelbanen en bijbehorende voorzieningen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
M2	Jachthavens	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
M3	Vakantiedorpen of hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
M4	Permanente kampeer- of caravanterreinen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
M5	Themaparken	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
M6	Permanente race- of testbanen voor gemotoriseerde voertuigen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of het omgevingsplan

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

ONTWERP OMGEVINGSBESLUIT

Inhoudsopgave

Samenvatting 7
1 Inleiding 10
1.1 Aanleiding 10
1.2 Grondslag en reikwijdte 12
1.3 Verhouding tot andere regelgeving 13
1.4 Medebetrokkenheid 15
1.5 Leeswijzer 15
2 Algemene uitgangspunten en hoofdkeuzes 16
2.1 Achtergrond stelselherziening 16
2.1.1 Naar een nieuwe uitvoeringspraktijk 16
2.1.2 Naar een eenduidig instrumentenpalet 16
2.1.3 Integraal afwegingskader 17
2.2 Uitgangspunten 18
2.2.1 Algemene uitgangspunten 18
2.2.2 Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen 18
2.2.3 Uitgangspunten bij dit besluit 19
2.3 Hoofdkeuzes van dit besluit 20
2.3.1 Hoofdkeuze bij toedeling van bevoegdheden bij de omgevingsvergunning 20
2.3.2 Hoofdkeuzes bij procedures 22
2.3.3 Hoofdkeuzes bij overige onderwerpen 24
3 Doorsnijdende thema's 26
3.1 Inleiding 26
3.2 Het omgevingsplan 26
3.2.1 Het omgevingsplan binnen de stelselherziening 26
3.2.2 Bestanddelen, digitale opzet en verbeelding van het omgevingsplan 28
3.2.3 Rechtskarakter van het omgevingsplan 30
3.2.4 Overgangsrecht en gebodsbepalingen 31
3.2.4.1 Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid 34
3.2.4.2 Uitvoerbaarheid van het omgevingsplan 36
3.2.4.3 Precisering en verschuiving van onderzoek 37
3.2.5 Mer-plicht en het omgevingsplan 39

3.2.6 Verschijningsvorm van regels in het omgevingsplan (algemene regels, maatwerk, melding, omgevingsvergunning, omgevingswaarden) ... 40
3.2.7 Afwijken van het omgevingsplan met de omgevingsplanactiviteit ... 41
3.2.8 Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor bouwwerken 42
3.2.9 Het omgevingsplan, milieubelastende activiteiten en het reguleren van (milieu)gebruiksruimte ... 45
3.2.10 Actualiteit van het omgevingsplan ... 46
3.2.11 Bevoegd gezag en delegatiemogelijkheden ... 47
3.2.12 Het omgevingsplan in verhouding tot andere kerninstrumenten .. 48
3.2.13 Toewerken naar één omgevingsplan per gemeente (overgangsrecht) ... 50
3.3 De Noordzee ... 51
3.3.1 Inleiding ... 51
3.3.2 Toepassingsbereik ... 51
3.3.3 Bevoegd gezag ... 52
3.3.4 Installaties op de Noordzee ... 54
3.4 Participatie ... 57
3.4.1 Inleiding ... 57
3.4.2 Maatschappelijke ontwikkelingen ... 57
3.4.3 Participatie in de Omgevingswet ... 58
3.4.4 Participatie in het Omgevingsbesluit ... 60
3.4.5 Participatie in de praktijk ... 62
4 Hoofdlijnen van het Omgevingsbesluit ... 63
4.1 Algemene bepalingen ... 63
4.1.1 Begripsbepalingen ... 63
4.1.2 Toepassingsgebied ... 63
4.2 Aanwijzing van locaties voor rijkstaken ... 64
4.3 Bevoegd gezag omgevingsvergunning en betrokkenheid van andere bestuursorganen ... 64
4.3.1 Inleiding ... 64
4.3.2 Bevoegd gezag bij de enkelvoudige aanvraag ... 65
4.3.3 Bevoegd gezag bij de meervoudige aanvraag ... 66
4.3.4 Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag bij complexe bedrijven. 67
4.3.5 Bevoegd gezag bij wateractiviteiten ... 68
4.3.6 Overdracht van bevoegdheden ... 69
4.3.7 Betrokkenheid van andere bestuursorganen ... 69

4.3.8 Wijzigingen ... 72
4.3.9 Effecten ... 72
4.4 Projectprocedure ... 73
4.4.1 Inleiding ... 73
4.4.2 Voornemen en voorkeursbeslissing ... 74
4.4.3 Projectbesluit ... 76
4.4.4 Participatie bij de projectprocedure ... 78
4.4.5 Wijzigingen ... 80
4.4.6 Effecten ... 80
4.5 Kostenverhaal (grondexploitatie) ... 81
4.5.1 Inleiding ... 81
4.5.2 Wijze van kostenverhaal ... 82
4.5.3 Wijzigingen ... 82
4.5.4 Effecten ... 83
4.6 Financiële bepalingen ... 83
4.6.1 Inleiding ... 83
4.6.2 Activiteiten waarvoor financiële zekerheidsstelling geldt ... 84
4.6.3 Majeure risicobedrijven ... 85
4.6.4 Werking van het instrument ... 86
4.6.5 Wijzigingen ... 87
4.6.6 Effecten ... 87
4.7 Procedures ... 87
4.7.1 Inleiding ... 87
4.7.2 Procedurele regels voor instrumenten uit de Omgevingswet ... 88
4.7.3 Wijzigingen ... 91
4.7.4 Effecten ... 91
4.8 Milieueffectrapportage ... 91
4.8.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's ... 91
4.8.2 Milieueffectrapportage voor projecten ... 93
4.8.3 Grensoverschrijdende milieueffecten ... 96
4.8.4 Wijzigingen ... 97
4.8.5 Effecten ... 97
4.9 Adviesorganen en adviseurs ... 97
4.9.1 Adviesorganen op rijksniveau ... 97
4.9.2 Adviseurs ... 98

4.9.3 Wijzigingen en effecten 98
4.10 Handhaving en uitvoering 99
4.10.1 Bevoegd gezag voor de handhaving bijzondere gevallen 99
4.10.2 Bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan 99
4.10.3 Kwaliteitsbevordering en afstemming 100
4.10.4 Wijzigingen 101
4.10.5 Effecten 101
4.11 Digitale voorzieningen 101
4.11.1 Wijze van aanvragen 101
4.11.2 Omgevingsdocumenten 102
4.11.3 Wijzigingen 103
4.11.4 Effecten 103
4.12 Overgangsrecht 104
4.13 Slotbepalingen 104
5 Verhouding tot andere regelgeving 105
5.1 Aanwijzing van locaties van rijkstaken 105
5.2 Bevoegd gezag 105
5.3 Projectprocedure 106
5.4 Kostenverhaal 106
5.5 Financiële bepalingen 106
5.6 Procedures 107
5.7 Milieueffectrapportage 107
5.8 Adviesorganen en adviseurs 108
5.9 Handhaving en uitvoering 108
5.10 Digitale voorzieningen 108
6 Uitvoering, toezicht en handhaving 109
6.1 Uitvoering 109
6.2 Toezicht en handhaving 110
7 Effecten 112
7.1 Inleiding 112
7.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven 112
7.3 Effect op bestuurlijke lasten voor overheden 112
7.4 Effecten op het milieu 112
7.4.1 Beginselen van het EU-milieubeleid 112
7.5 Effect op de rechtspraak 114

8 Totstandkoming besluit en consultatie 117
8.1 Totstandkoming besluit 117
8.2 Consultatie 117
9 Invoering 118
9.1 Implementatieprogramma 118
9.2 Invoeringsondersteuning aan gebruikers 118
9.3 Veranderopgave van overheden 119
9.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet 119
10 Overgangsrecht 121

Samenvatting

Het Omgevingsbesluit richt zich tot alle partijen die in de fysieke leefomgeving actief zijn: burgers, bedrijven en de overheid. Het Omgevingsbesluit regelt in aanvulling op de wet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en welke procedures gelden. Ook regelt dit besluit wat de betrokkenheid is van andere bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs bij de besluitvorming en een aantal op zichzelf staande onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage.

Het Omgevingsbesluit is een van de vier AMvB's die invulling geven aan de Omgevingswet. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de inhoudelijke regels voor overheidsorganen die aangeven hoe zij hun taken en bevoegdheden moeten uitoefenen op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving geven aan aan welke regels burgers en bedrijven zich moeten houden bij bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving.

Waar gaat dit besluit over?

- *Bevoegdheden, handhaving en beheer*

De hoofdregel uit de wet is dat de bestuursorganen van gemeentes en waterschappen bevoegd gezag zijn om op aanvragen van een omgevingsvergunning te beslissen. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. Het Omgevingsbesluit geeft de uitzonderingen op deze hoofdregel, zodat in alle gevallen duidelijk is welke bestuursorganen bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Ook maakt dit besluit duidelijk welke bestuursorganen in dat proces worden betrokken.

Daarnaast is terug te vinden wie bevoegd gezag is om handhavend op te treden in afwijking van de hoofdregel uit de wet. De hoofdregel uit de wet is dat het bevoegd gezag voor respectievelijk de algemene regels, omgevingsvergunning of projectbesluit eveneens bevoegd is om handhavend op te treden. In andere gevallen rust die taak in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders, zo volgt uit de wet. Dit besluit bepaalt in welke gevallen van die hoofdregel wordt afgeweken en de handhavingstaak bij een ander bestuursorgaan wordt neergelegd. Dit heeft te maken met de specifieke deskundigheid van dat bestuursorgaan of het bijzondere belang dat dat bestuursorgaan bij dat besluit heeft. Ook beschrijft dit besluit de gevallen waarin bestuursorganen die advies met instemming op een omgevingsvergunning van een ander bestuursorgaan verlenen, de bevoegdheid hebben om zelf handhavend op te treden. Met het aanwijzen van deze gevallen is terughoudend omgegaan. Het moet echt gaan om situaties waarin dit leidt tot doelmatiger toezicht en handhaving. Ten slotte worden in een bijlage bij dit besluit concreet de rijkswateren aangewezen die de Minister van Infrastructuur en Milieu in beheer heeft.

- *Procedurele regels*

Uitgangspunt bij het opstellen van het Omgevingsbesluit is dat zo min mogelijk wordt geregeld in aanvulling op of in afwijking van generieke regelgeving zoals bepaald in de Algemene wet bestuursrecht. Daarom is met het opnemen van aanvullende regels terughoudend omgegaan.

Het Omgevingsbesluit geeft antwoord op de vraag welke procedurele regels gelden. Deze regels zijn voor burgers, bedrijven en overheden van belang voor het realiseren van hun initiatieven. Het besluit bevat vier type procedureregels:

- regels die betrekking hebben op de totstandkoming van een aantal instrumenten uit de wet (zoals omgevingsplannen);
- regels over bestuurlijk overleg in geval van een reactieve interventie of een instructie;
- regels over kennisgeving van meldingen en maatwerkvoorschriften;
- regels over participatie.

- *Projectprocedure*

Het Omgevingsbesluit geeft een nadere uitwerking van regels over de projectprocedure die betrekking heeft op grote en complexe projecten met een publiek belang. Deze uitwerking ziet op de kennisgeving van het voornemen, de voorkeursbeslissing, het projectbesluit en op de wijze waarop derde partijen worden betrokken bij de projectprocedure.

- *Milieueffectrapportage*

De milieueffectrapportage is erop gericht om de gevolgen voor het milieu van onder meer omgevingsvisies, plannen, programma's en projecten in beeld te brengen. Dit besluit vult de procedure over de milieueffectrapportage verder in. Dit besluit bevat ook regels over de samenstelling en wijze van advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage.

- *Financiële bepalingen*

Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de regels over kostenverhaal in de wet. Kostenverhaal is een stok achter de deur voor gevallen waarin geen privaatrechtelijke overeenkomst kan worden gesloten over de kosten die gemeenten maken voor het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties. Bouwers en ontwikkelaars moeten dan alsnog bijdragen aan deze kosten.

Dit besluit geeft daarnaast aan in welke gevallen via een voorschrift bij een omgevingsvergunning financiële zekerheid kan worden gesteld om financiële risico's af te dekken.

- *Digitale voorzieningen*

Het Omgevingsbesluit bevat een apart hoofdstuk over digitale voorzieningen. Digitalisering is een belangrijk onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Dit besluit faciliteert het elektronisch doen van aanvragen, meldingen en het indienen van gegevens en bescheiden. Ook vult het besluit de lijst van omgevingsdocumenten uit de Omgevingswet verder aan met onder andere peilbesluiten en geluidbelastingskaarten. Dit betekent dat deze als elektronisch bestand via een landelijke voorziening beschikbaar worden gesteld. Zo ontstaat op termijn een beter toegankelijk beeld van de regels die gelden voor de fysieke leefomgeving.

Belangrijkste verbeteringen

- *Vereenvoudiging*

Het Omgevingsbesluit draagt bij aan de vereenvoudiging van het omgevingsrecht door verschillende AMvB's geheel of gedeeltelijk te vervangen, regels te schrappen en de noodzakelijke regels op een geordende manier in dit besluit onder te brengen en te harmoniseren.

- *Logische, eenvoudige en inzichtelijke bevoegdheidstoedeling*

Het Omgevingsbesluit maakt de bevoegdheidstoedeling aan bestuursorganen bij het verlenen van een omgevingsvergunning logischer, eenvoudiger en inzichtelijker. In zo veel mogelijk gevallen is één bevoegd gezag aangewezen per vergunningplichtige activiteit uit het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze bevoegdheidstoedeling is nu in één besluit geregeld in plaats van verspreid over verschillende besluiten.

Het Omgevingsbesluit regelt ook in één besluit eenduidig de betrokkenheid van bestuursorganen die niet zelf bevoegd gezag zijn om op aanvragen te beslissen door regels te geven over het recht op advies en het recht op advies met instemming.

Het Omgevingsbesluit bevat één helder systeem om te bepalen wie het bevoegd gezag is wanneer één aanvraag voor een omgevingsvergunning verschillende activiteiten betreft (bijvoorbeeld een ontgrondingsactiviteit en een beperkingengebiedactiviteit). In het verleden bestonden hiervoor verschillende systemen.

Ten slotte maakt dit besluit helder hoe bestuursorganen (in uitzonderingsgevallen) bevoegdheden aan elkaar kunnen overdragen. Dit geeft bevoegde bestuursorganen meer ruimte om te komen tot lokaal maatwerk.

- *Inzichtelijke en korte procedures*

Het Omgevingsbesluit vermindert het aantal procedurele bepalingen, waardoor procedures inzichtelijker worden. De procedure bepalingen gaan uit van het vertrouwen tussen overheden. Regels voor de afstemming tussen overheden zijn dan ook grotendeels achterwege gebleven. Bepalingen over mededelingen, toezendverplichtingen en overlegverplichtingen zijn geschrapt. Daarnaast zijn voorheen verspreid voorkomende en niet eenduidig doorvertaalde procedureregels uit EU-richtlijnen gestroomlijnd en gesystematiseerd in de procedurele bepalingen over programma's.

De toepassing van de uniforme uitgebreide procedure is opnieuw overwogen. De hoofdregel is dat de reguliere procedure geldt, zodat het bevoegd gezag in de meeste gevallen in een korte procedure snel kan beslissen op een aanvraag. Het Omgevingsbesluit schrijft de uitgebreide procedure alleen voor als dit volgt uit een Europese verplichting of verdragsverplichting.

- *Snelle en betere besluitvorming bij grote en complexe projecten*

Het Omgevingsbesluit bevat nadere regels over de projectprocedure die participatie in een zo vroeg mogelijk stadium voorschrijft. Dit draagt bij aan een snelle en betere besluitvorming over complexe en grote projecten met een publiek belang, zoals een windmolenpark of een snelweg.

- *Inzichtelijke regelgeving over milieueffectrapportage*

De milieueffectrapportage (mer) is inzichtelijker gemaakt door de regels voor plannen en programma's, voor projecten en de grensoverschrijdende mer helder onder te verdelen in afzonderlijke afdelingen. Hierdoor is eenvoudig terug te vinden welke bepalingen van toepassing zijn. Ook is de aanwijzing van mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten samengevoegd in één overzicht als bijlage bij dit besluit.

- *Inzichtelijke regelgeving over kostenverhaal*

Het Omgevingsbesluit maakt kostenverhaal inzichtelijker door onder meer de rekenregels over kostenverhaal in dit besluit op te nemen en samen te voegen per onderwerp. Ook zijn de te verhalen kostensoorten geïntegreerd in één lijst als bijlage bij dit besluit. Dit besluit biedt ook de mogelijkheid voor een eenvoudige vorm van kostenverhaal voor activiteiten, waarbij geen sprake is van kosten die voor verevening in aanmerking komen. Dit is bijvoorbeeld het geval als er maar één initiatiefnemer is.

- *Solide afdekking financiële risico's*

Het Omgevingsbesluit bevat regels over financiële zekerheidsstelling. Deze regels borgen dat er voldoende financiële middelen zijn om vergunningvoorschriften na te komen na bijvoorbeeld een faillissement van een onderneming of om eventuele aansprakelijkheid af te dekken. Hiermee wordt invulling gegeven aan het breed gedragen uitgangspunt dat 'de vervuiler betaalt'. Het bevoegd gezag krijgt wel de ruimte om maatwerk te bieden, zodat zekerheidsstelling niet onnodig hoog wordt. Ook kan een initiatiefnemer aangeven welke vorm van financiële zekerheid zijn voorkeur heeft.

- *Toelichting op onderwerpen die in alle AMvB's en de Omgevingswet terug komen*

In de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit zijn in hoofdstuk 3 de onderwerpen omgevingsplan, Noordzee en participatie nader toegelicht. Deze onderwerpen zijn van belang voor alle AMvB's op grond van de Omgevingswet en komen daar ook in terug. De nadere toelichting helpt de gebruiker deze onderwerpen beter te begrijpen door deze integraal op één plek te beschrijven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Omgevingsbesluit maakt onderdeel uit van het vernieuwde stelsel voor het omgevingsrecht. Het nieuwe juridische stelsel bestaat uit de Omgevingswet en vier daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Samen bieden ze het juridische kader voor maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Met dit nieuwe stelsel kan, beter dan voorheen, worden ingespeeld op de dynamiek in de fysieke leefomgeving. Het stelsel is gericht op: "het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, en in onderlinge samenhang:

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

Deze zogenoemde maatschappelijk doelen zijn opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Ze kunnen worden samengevat in het motto: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving dragen zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land.

De vorm en inhoud van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn gebaseerd op vier verbeterdoelen. Deze verbeterdoelen zijn sturend geweest voor de gemaakte keuzen voor de verdere uitwerking van het stelsel in de wet en in de AMvB's. De vier verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening. De vier verbeterdoelen zijn:

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

Aanleiding stelselherziening

De Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving zijn de weerslag van een herziening van het stelsel voor het omgevingsrecht. Deze was om twee redenen nodig. In de eerste plaats sloot de oude regelgeving niet goed meer aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richtten de oude regels zich onvoldoende op duurzame ontwikkeling. Ze hielden onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. In de tweede plaats was het voormalige omgevingsrecht verbrokkeld. Het was verdeeld over tientallen wetten en zo'n 120 voornamelijk sectorale AMvB's met betrekking tot bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidde tot problemen in de afstemming en de coördinatie en tot een verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor gebruikers van het recht. Initiatiefnemers van activiteiten worstelden met de vele verschillende wetten en AMvB's, met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties konden initiatieven niet beoordelen in samenhang en integraal beleid kwam niet of alleen moeizaam tot stand. Deze problemen lieten zich vooral voelen door de toegenomen gebiedsgerichte benadering.

In het voormalige omgevingsrecht waren in de loop van de jaren al verbeteringen doorgevoerd, die weliswaar succesvol waren, maar tegelijkertijd de transparantie van het stelsel belemmerden door de stapeling en versnippering van wetgeving. Bovendien lag de nadruk te zeer op zekerheid en te weinig op duurzaamheid gerichte groei.

De Omgevingswet biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet en vier AMvB's. Het integreert met name de 'gebiedsgerichte' onderdelen van het oude omgevingsrecht in één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en uitvoering. De stelselherziening leidt daarmee tot betere mogelijkheden voor integraal beleid, tot een betere bruikbaarheid en een substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden korter. Deze bundeling geeft mogelijkheid tot slimme (win-win) combinaties, kostenbesparing, beperking van onderzoekslasten en betere mogelijkheden voor digitale beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

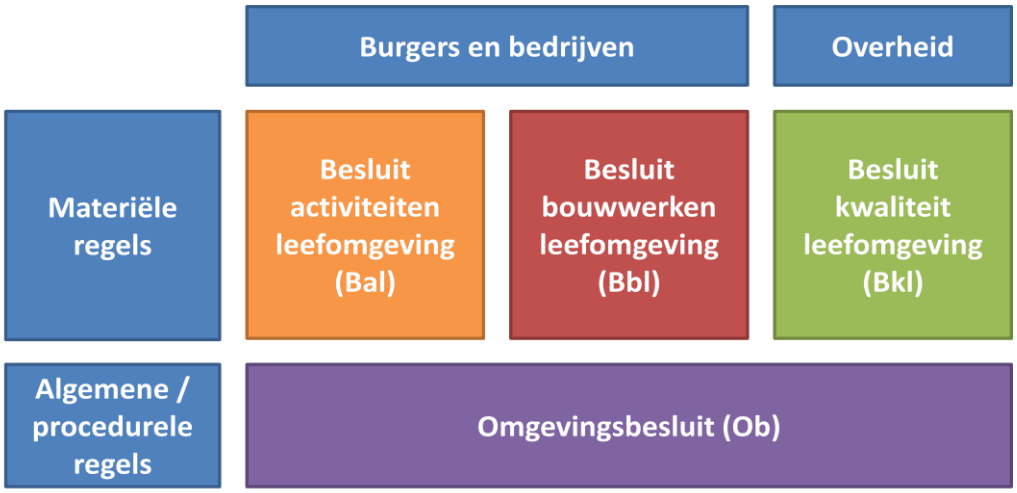
Vier AMvB's

In totaal zijn zo'n zestig sectorale AMvB's opgegaan in de vier AMvB's onder de Omgevingswet. In het eindbeeld van het nieuwe stelsel, zoals beschreven in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[1], gaan ook de andere AMvB's onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Bij de indeling van de vier AMvB's is gekozen om deze zoveel mogelijk helder te koppelen aan de doelgroep en het type regelgeving. Eén van de doelen van de stelselherziening is immers om het omgevingsrecht inzichtelijker te maken, gemakkelijker in het gebruik en meer samenhangend. Dit heeft geleid tot de volgende AMvB's:

- Het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit besluit stelt rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving aan burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit besluit stelt algemene, rechtstreeks werkende regels aan activiteiten met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen. Dit besluit is gericht op een ieder die deze activiteiten uitvoert, in de praktijk vooral burgers en bedrijven.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit besluit richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming.
- Het Omgevingsbesluit. Dit besluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers.

De indeling van de AMvB's naar doelgroepen en type regels is gevisualiseerd in figuur 1.1.

Figuur 1.1 - de indeling van de AMvB's



[1] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 320-326.

De gekozen indeling van de AMvB's betekent dat de verschillende doelgroepen de regels die op hen van toepassing zijn duidelijker bij elkaar kunnen vinden. Een initiatiefnemer heeft vooral te maken met het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit besluit geeft helder aan welke algemene rijksregels gelden voor bijvoorbeeld een glastuinbouwbedrijf, een betoncentrale, een tankstation, een datacentrum of een garagebedrijf. Daarbij geeft dit besluit aan in welke gevallen een vergunning nodig is. Als een burger of bedrijf als onderdeel van zijn plannen ook iets wil bouwen of slopen, kan hij terecht in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Hij kan in het Omgevingsbesluit vinden welke procedures hij moet doorlopen en wie het bevoegde gezag is. In het omgevingsplan van de gemeente vindt hij ten slotte welke gemeentelijke regels verder nog gelden voor zijn initiatief.

Voor een gemeente of de provincie is vooral het Besluit kwaliteit leefomgeving van belang. Dit besluit schrijft voor welke regels het bestuursorgaan moet opnemen in zijn omgevingsplan en welk beoordelingskader geldt bij vergunningen. In het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving kan het bestuursorgaan vinden welke ruimte er is om maatwerk te bieden in aanvulling op de algemene rijksregels. Hiermee kan hij waar nodig extra ruimte creëren voor gewenste ontwikkelingen en innovaties, of juist strengere eisen stellen als de situatie hierom vraagt. Het Omgevingsbesluit geeft ten slotte duidelijkheid over instrumenten als milieueffectrapportage, kostenverhaal en financiële zekerheidsstelling.

1.2 Grondslag en reikwijdte

Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de toedeling van taken en bevoegdheden van bestuursorganen en de uitwerking van de procedurele aspecten van de wettelijke instrumenten. Daarmee wordt duidelijk wie wanneer verantwoordelijk is in welke situatie. Op deze wijze geeft het Omgevingsbesluit ook sturing aan de toepassing van de andere drie besluiten. Het Omgevingsbesluit richt zich op alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en de overheid.

Dit besluit geeft geheel of gedeeltelijk uitwerking aan de volgende grondslagen uit de wet:

- taken van het Rijk (aanwijzing van rijkswateren, paragraaf 2.4.2 van de wet);
- aanwijzing bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning (paragraaf 5.1.2 van de wet);
- projectbesluit (afdeling 5.2 van de wet);
- kostenverhaal (hoofdstuk 12 van de wet);
- financiële bepalingen (artikel 13.5 van de wet);
- betrokkenheid van andere bestuursorganen (advies en instemming, artikelen 16.15, 16.16 en 16.17 van de wet);
- elektronisch verkeer (elektronische aanvraag, omgevingsdocumenten en wijze van aanvraag, paragraaf 16.1.1 en artikel 16.55 van de wet);
- procedures (artikel 16.88 van de wet);
- milieueffectrapportage (afdeling 16.4 van de wet);
- adviesorganen en adviseurs (afdeling 17.1 van de wet);
- handhaving en uitvoering (paragraaf 18.1.1 van de wet).

Burgers en bedrijven kunnen in het Omgevingsbesluit de algemene en procedurele bepalingen over de omgevingsvergunning, waaronder de voorbereidingsprocedures, vinden.

Overheidsinstanties en bestuursorganen vinden in het Omgevingsbesluit onder andere:

- de toedeling van beheertaken en bevoegdheden die niet in de wet aan overheden zijn toebedeeld en de toedeling van advies- en instemmingsbevoegdheden;
- de nadere procedurele bepalingen over door bestuursorganen te nemen besluiten. Dit zijn onder andere nadere bepalingen over de voorbereidingsprocedure voor programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en omgevingsvergunningen, evenals procedurele bepalingen over de milieueffectrapportage en procedurele zaken bij kostenverhaal;
- de bepalingen over bestuursrechtelijke handhaving van de overige instrumenten van de Omgevingswet.

In de toelichting bij dit besluit is bovendien een uitgebreide beschrijving van de werking van het omgevingsplan opgenomen.

Bij het opstellen van de Omgevingswet is uitdrukkelijk gekozen om in de wet zelf duidelijker te sturen op het niveau waarop een onderwerp in de uitvoeringsregelgeving wordt uitgewerkt. De bevoegdheid om onderwerpen bij ministeriële regeling (nader) uit te werken, is daarom geregeld in de Omgevingswet zelf. Dit gebeurt via enkele centrale artikelen (zie onder meer hoofdstuk 2 en 4) of in delegatiegrondslagen over specifieke onderwerpen. Anders dan in veel wetgeving gebruikelijk is, voorziet de Omgevingswet slechts beperkt in subdelegatie. Om op het niveau van AMvB toch zichtbaar te maken dat een onderwerp nader wordt uitgewerkt bij ministeriële regeling, is in de relevante bepalingen met korte verwijzingen aangegeven dat, naast het besluit, ook een ministeriële regeling moet worden geraadpleegd. Die verwijzingen zijn geen delegatiegrondslag, maar strekken ertoe de gebruiker te attenderen op het bestaan van (nadere) regels in een ministeriële regeling. Daarom is voor die verwijzingen bewust een andere formulering gebruikt dan de formulering van delegatiebepalingen volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving.

1.3 Verhouding tot andere regelgeving

Verhouding tot voorheen geldende regelgeving

Het Omgevingsbesluit komt geheel of gedeeltelijk in de plaats van verschillende AMvB's. Het Besluit milieueffectrapportage is geheel opgegaan in dit besluit. Vanuit andere besluiten zijn (grote) delen overgegaan naar dit besluit, zoals het voormalige Besluit omgevingsrecht, het voormalige Besluit ruimtelijke ordening en het voormalige Waterbesluit. De delen uit deze besluiten die niet zijn overgegaan in het Omgevingsbesluit zijn ingetrokken of opgenomen in de andere AMvB's die onder de Omgevingswet hangen.

Ook zijn delen van wetten overgegaan naar dit besluit, zoals delen van de voormalige Wet milieubeheer, de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de voormalige Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de voormalige Waterwet.

Een nadere beschrijving van de voorheen geldende AMvB's en wetten en de wijze waarop ze geheel of gedeeltelijk overgaan naar dit besluit is te vinden in de hoofdstukken 4 en 5 van deze toelichting.

Aanvullingswetten en –besluiten en voorziene aanpassingen bij Invoeringsbesluit Omgevingswet

Bij de voorbereiding van het Omgevingsbesluit was al bekend dat het Omgevingsbesluit naar verwachting nog voor inwerkingtreding zou worden aangevuld en gewijzigd. Deze aanvullingen en wijzigingen, ook wel sporen genoemd, volgden separate trajecten met eigen planningen. Dit was noodzakelijk in verband met lopende beleidswijzingen.

Het ging daarbij in de eerste plaats om het aanvullingsspoor grondeigendom. Met de Aanvullingswet grondeigendom is de Omgevingswet gewijzigd. Het aanvullingsspoor grond bevatte regels over voorkeursrecht, inrichting landelijk gebied, onteigening en stedelijke herverkaveling. De Aanvullingswet grondeigendom bevatte ook voorstellen voor wijziging van hoofdstuk 12 (grondexploitatie).

Daarnaast was er het aanvullingsspoor natuur. Dit aanvullingsspoor bewerkstelligde de inpassing van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet. Hierdoor is de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van natuur- en flora- en fauna-activiteiten, die op het moment van schrijven van deze toelichting nog over Wet natuurbescherming en Omgevingswet verspreid stond, in zijn geheel in het Omgevingsbesluit geland. Aanpassingen in de procedures voor vergunningen die nodig zijn voor de inpassing van de Wet natuurbescherming zijn ook in het Omgevingsbesluit verwerkt.

Verder is er wet- en regelgeving die tijdens het voorbereiden van het Omgevingsbesluit in voorbereiding of procedure was. Omwille van de helderheid en het behalen van implementatietermijnen is gekozen om deze procedure van deze wet- en regelgeving separaat te laten lopen en de relevante bepalingen daarna via het Invoeringsbesluit Omgevingswet aan het Omgevingsbesluit toe te voegen.

Het gaat om in ieder geval de volgende wijzigingen:

- de wijziging van de Wet milieubeheer voor de herziening van de mer-richtlijn[2] en de bijbehorende wijziging van het Besluit milieueffectrapportage;
- de wijziging van de Wabo ter verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving[3];
- de wijziging van het Besluit omgevingsrecht het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (vergunning aanleg boorgat)[4].

Doorkijk naar de ministeriële regelingen

De Omgevingswet bevat grondslagen voor ministeriële regelingen voor onder meer de vaststelling van de tarieven voor te heffen rechten, de te stellen regels over hoe die rechten worden geheven (artikel 13.1, tweede lid) en de door de aanvrager van een omgevingsvergunning te verstrekken gegevens en bescheiden (artikel 16.54, tweede lid). De ministeriële regelingen onder de wet komen daarmee niet onder de algemene maatregelen van bestuur te hangen, maar rechtstreeks onder de Omgevingswet. Hoewel de bepalingen formeel dus niet 'onder' dit besluit vallen, hebben bepalingen op het niveau van de ministeriële regelingen wel een inhoudelijke relatie met dit besluit. Dat gaat in ieder geval om vier soorten bepalingen:

- kostenverhaal (regels over de hoogte en de begrenzing van de verhaalbare kostensoorten);
- financiële bepalingen (regels over onder andere leges);
- aanvraagvereisten (regels over gegevens en bescheiden die moeten worden verstrekt bij de aanvraag van een omgevingsvergunning);
- digitalisering (regels omgevingsdocumenten).

Dwarsverbanden met andere besluiten

Anders dan het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat dit besluit geen inhoudelijke regels, maar procedurele bepalingen en bepalingen van algemene aard. Algemene onderwerpen zijn onderwerpen die voor het gehele toepassingsgebied van de Omgevingswet relevant zijn, zoals handhaving en uitvoering en digitale voorzieningen.

Voor sommige onderwerpen die in dit besluit worden geregeld, zijn ook een of meer van de andere besluiten onder de Omgevingswet van belang. Raakvlakken liggen onder meer bij:

- de omgevingsvergunning: de vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving, de inhoudelijke beoordelingregels staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving, het bevoegd gezag en de procedurele aspecten van de omgevingsvergunning, zoals de voorbereidingsprocedure en eventuele milieueffectrapportage zijn opgenomen in dit besluit;
- ippc-installaties en Seveso-inrichtingen (complexe bedrijven): het bevoegd gezag is geregeld in dit besluit, de vergunningplicht en de rechtstreeks werkende rijksregels zijn neergelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving.

[2] Op het moment van schrijven van deze toelichting: Voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn), *Kamerstukken I* 2015/16, 34 287, A.

[3] Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

[4] Op het moment van schrijven van deze toelichting in voorpublicatie (Stcrt. 2016, nr. 22 395).

1.4 Medebetrokkenheid

De inhoud van deze nota van toelichting is afgestemd met de Minister van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze toelichting beschrijft de belangrijkste beleidsmatige uitgangspunten en de gemaakte hoofdkeuzes bij de totstandkoming van dit besluit.

Hoofdstuk 3 geeft een algemene toelichting op drie doorsnijdende onderwerpen. Dit zijn onderwerpen die op verschillende plaatsen in het Omgevingsbesluit of de andere AMvB's die onder de Omgevingswet hangen terugkomen en waarvan het gewenst is om een totaalbeeld toe te lichten. In deze toelichting zijn dat het omgevingsplan, de Noordzee en participatie.

Hoofdstuk 4 beschrijft de inhoud van dit besluit. De volgorde van onderwerpen binnen dit hoofdstuk sluit aan bij de volgorde in het Omgevingsbesluit. Per onderwerp wordt aandacht besteed aan de inhoud van de regelgeving, een toelichting op de gemaakte keuzes en de belangrijkste verschillen of veranderingen ten opzichte van de bestaande situatie. Bij de onderwerpen wordt ook ingegaan op de bijdrage aan de verbeterdoelen van de stelselherziening.

Hoofdstuk 5 gaat in op de verhouding ten opzichte van de bestaande regelgeving, zowel nationaal als internationaal. Ook wordt beschreven welke regelgeving buiten de Omgevingswet is beïnvloed door de Omgevingswet en dit besluit.

Hoofdstuk 6 gaat in op uitvoering, (interbestuurlijk) toezicht en handhaving van de onderdelen van dit besluit.

Hoofdstuk 7 beschrijft de effecten van dit besluit op administratieve lasten, bestuurslasten, bedrijven en milieu.

Hoofdstuk 8 beschrijft het consultatieproces. Het hoofdstuk ligt toe wanneer en met wie consultatie heeft plaatsgevonden, wat de belangrijkste onderwerpen zijn geweest en op welke wijze dit heeft doorgewerkt in het Omgevingsbesluit.

Hoofdstuk 9 beschrijft de invoering van het besluit.

Hoofdstuk 10 gaat in op het overgangsrecht.

De artikelsgewijze toelichting beschrijft per artikel de keuzes en achtergronden.

2 Algemene uitgangspunten en hoofdkeuzes

2.1 Achtergrond stelselherziening

2.1.1 Naar een nieuwe uitvoeringspraktijk

De stelselherziening van het omgevingsrecht is bedoeld als meer dan een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. Nadrukkelijk beoogt de regering een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Hiermee wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer.

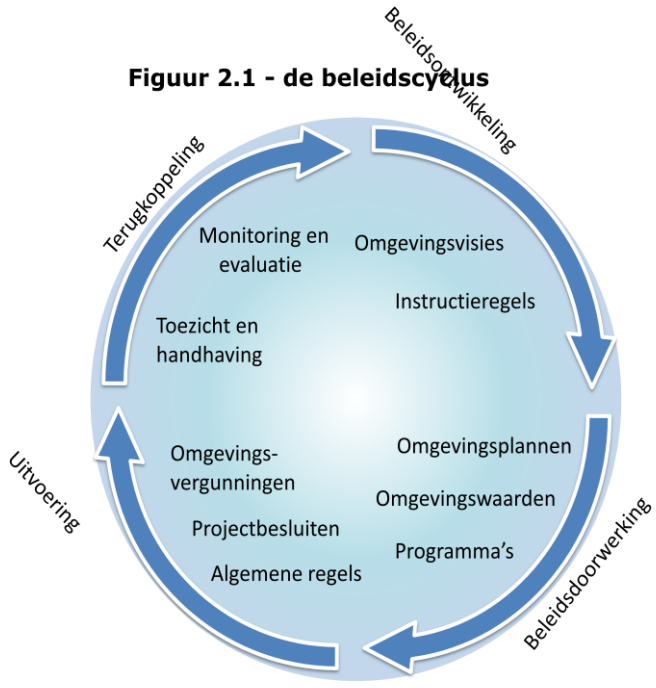
Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uitdrukking komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak komen tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit vraagt erom dat partijen meer oog krijgen voor de samenhang van relevante aspecten van de fysieke leefomgeving.

Deze benadering sluit aan bij de veranderende rol van de overheid, waarin de overheid steeds minder centraal bepalend is. Hierbij past een bestuurscultuur die meer gericht is op samenwerking met alle spelers in het veld. Zo moet een beweging ontstaan van: 'projecteren van centraal beleid op projecten' naar 'het voorop stellen van ontwikkelingen'. Het wettelijk instrumentarium moet deze gewenste uitvoeringspraktijk faciliteren. Daarom zijn in de AMvB's de ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving meer dan voorheen centraal gesteld. Uiteraard staat daarbij steeds een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit centraal. De overheid blijft dit borgen, onder meer in het omgevingsplan.

2.1.2 Naar een eenduidig instrumentenpalet

De Omgevingswet biedt een vernieuwd palet aan instrumenten, die in een aantal gevallen bij AMvB verder zijn uitgewerkt. Deze instrumenten geven invulling aan de beleidscyclus (zie figuur 2.1). [5]

Figuur 2.1 - de beleidscyclus



Deze cyclus is onder meer afgeleid uit analyse van EU-richtlijnen op het gebied van de fysieke leefomgeving en ligt ten grondslag aan de structuur en het instrumentenpalet van de Omgevingswet en de besluiten. De beleidscyclus is een denkmodel dat overheden kunnen gebruiken om te komen tot een evenwichtige en effectieve inzet van het wettelijke instrumentarium.

De cyclus begint bij het opstellen van een strategische, integrale omgevingsvisie voor het gehele grondgebied. Hierin heeft de overheid zijn ambities voor de fysieke leefomgeving geformuleerd en de daarbij behorende sturingsfilosofie. Rijk, provincies en gemeenten maken elk een eigen omgevingsvisie. De

[5] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 22-25.

overheidszorg wordt in het Besluit kwaliteit leefomgeving geconcretiseerd met instructieregels die gericht zijn tot bestuursorganen, onder meer nationale omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

De gemeente maakt op basis van deze instructieregels en de eigen ambities een omgevingsplan (en de provincie een omgevingsverordening). In programma's formuleert de overheid waar nodig de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en in het omgevingsplan van de gemeente geven directe sturing aan de uitvoering van activiteiten en projecten. Voor activiteiten waar toestemming vooraf nodig is, wordt die gegeven met een omgevingsvergunning of een projectbesluit.

Aan het einde van de cyclus wordt toezicht gehouden op de naleving van de regels en wordt zo nodig gehandhaafd. Via monitoring bepaalt de overheid ten slotte of aan die omgevingswaarden of andere doelstellingen wordt voldaan. Als de omgevingswaarden niet worden gehaald, moet de overheid een aanvullend programma vaststellen om dit alsnog voor elkaar te krijgen.

De AMvB's bestrijken elk een deel of het geheel van de beleidscyclus. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn gericht op de uitvoering. In deze besluiten ligt daarom de nadruk op algemene regels en vergunningen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving is gericht op het handelen van de overheid en heeft daarom de focus op de rechterkant van de beleidscyclus: instructieregels en programma's. Het Omgevingsbesluit raakt de gehele beleidscyclus. Het zwaartepunt ligt ook hier echter op de uitvoering bij de aanwijzing van het bevoegd gezag, kostenverhaal, financiële bepalingen en de projectprocedure.

2.1.3 **Integraal afwegingskader**

Het Integraal Afwegingskader is een hulpmiddel om te bepalen of regelgeving nodig en wenselijk is en om te komen tot de meest doelmatige vorm hiervan. Het nieuwe stelsel vervangt bestaande wetten en besluiten die betrekking hebben op belangrijke overheidstaken. De Omgevingswet verplicht in veel gevallen tot het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur. Ook vanuit Europees of internationaal recht is implementatie of uitvoering nodig op besluitniveau. Aan de hand van de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening is daarbij steeds gezocht naar de meest doelmatige vorm van regelgeving.

Het Integraal Afwegingskader is zo steeds betrokken bij de verschillende onderwerpen die in dit besluit zijn opgenomen. Bij ieder onderwerp is steeds kritisch gekeken welk probleem de regelgeving over het onderwerp beoogt op te lossen, wat het doel is van de betreffende regel en of overheidsinterventie gerechtvaardigd is. Hier wordt in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting per onderwerp nader op ingegaan. Door deze kritische blik is in samenspraak met betrokkenen de regelgeving op onderdelen vereenvoudigd. Het heeft in enkele gevallen geleid tot inzet van andere juridische instrumenten, zoals het gebruik van algemene regels in plaats van vergunningen, of tot het niet meer stellen van rijksregels, zoals de regels voor afstemming tussen overheden.

In het algemeen deel van deze nota van toelichting is op verschillende plekken ingegaan op de vragen die volgen uit het Integraal Afwegingskader:

- In paragraaf 1.1 en 2.1 wordt ingegaan op de aanleiding en de probleemstelling van de stelselherziening.
- In paragraaf 2.2 en 2.3 wordt ingegaan op de doelen van de stelselherziening en van dit besluit.
- Uit paragraaf 1.2 en 1.3 kan worden geconcludeerd wat overheidsinterventie rechtvaardigt en wat het beste instrument is.
- In hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting wordt ingegaan op de effecten van de stelselherziening en dit besluit voor burgers, bedrijven, overheid en milieu.
- In hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze toelichting wordt ingegaan op welke partijen betrokken zijn geweest.

2.2 Uitgangspunten

2.2.1 **Algemene uitgangspunten**

De in paragraaf 1.1 genoemde vier verbeterdoelen zijn de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten die zijn gebruikt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[6]. De zeven belangrijkste uitgangspunten voor de stelselherziening zijn de volgende:

1. Europees recht en internationale verdragen: uitgangspunt is dat in de Omgevingswet voor onderwerpen die door EU-richtlijnen en relevante internationale verdragen worden bestreken, niets anders of méér wordt vastgelegd dan wat die richtlijnen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.
2. Gelijkwaardige bescherming: uitgangspunt is dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De vormgeving van het juridische instrumentarium kan wel worden aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel blijft in beginsel gehandhaafd. Ook gelijkwaardige rechtsbescherming is een uitgangspunt. De rechtsbescherming met de Omgevingswet mag niet minder worden. De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden.
3. Flexibiliteit (afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden): uitgangspunt is dat ruimte wordt geboden om betere en meer samenhangende afwegingen te maken, die rekening houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Daarbij is flexibiliteit altijd bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving te beschermen en doelmatig te benutten.
4. Aansluiting bij bestaande rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid: uitgangspunt is dat voorkomen moet worden dat activiteiten van enkelen nadelige gevolgen (kunnen) hebben voor velen. Daarom worden bepaalde activiteiten gebonden aan vergunningen of algemene regels (waarbij regulering met algemene regels de voorkeur verdient).
5. Aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling: uitgangspunt is dat de gemeente primair verantwoordelijk is en blijft voor de zorg van de fysieke leefomgeving (‘decentraal tenzij’). In een aantal situaties is om pragmatische redenen of omwille van doelmatigheid gekozen voor een toedeling van een taak aan een ander bestuursorgaan.
6. Vertrouwen: uitgangspunt is meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven, betere betrokkenheid van de maatschappij bij besluitvormingsprocessen en minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden.
7. Toezicht en handhaving: uitgangspunt is dat in het kader van de stelselherziening geen ingrijpende vernieuwing van het handhavingsinstrumentarium nodig is. Waar initiatiefnemers zelf of door het inschakelen van derde private partijen actief zorgen voor een continue borging van de naleving van regels, kan overheidstoezicht worden teruggebracht.

Bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving, en dus ook van dit besluit, zijn verder de afsprakenkaders[7] met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) betrokken.

2.2.2 **Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen**

Het Europees recht en internationale verdragen vormen een belangrijk uitgangspunt. De implementatie van EU-richtlijnen in nationale regelgeving vereist veelal het stellen van procedurele

[6] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30-49.

[7] VNG: https://vng.nl/files/vng/20130215-afsprakenkader-omgevingswet-vng-ienm.pdf,

IPO: https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/20775832,

UvW: https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2014/07/afsprakenkader-Omgevingswet-Unie-van-Waterschappen-d.d.-5-juni-2013-definitief.pdf.

regels. EU-verordeningen hebben directe werking, maar nationaal moeten onderdelen uitgewerkt worden, zoals het bepalen van de bestuursorganen die de bestuurstaken vervullen die de verordening vereist. Ook verdragen vergen vaak uitwerking in nationale regelgeving om nakoming van de internationale plicht te waarborgen.

De volgende EU-richtlijnen en verdragen worden geheel of gedeeltelijk uitgewerkt in dit besluit:[8]

- Grondwaterrichtlijn;
- Habitatrichtlijn;
- het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104) (Espoo-Verdrag);
- het op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende strategische milieueffectrapportage, bij het verdrag van Espoo (Trb. 2003, 154) (SEA-Protocol);
- kaderrichtlijn water;
- kaderrichtlijn mariene strategie;
- Londen-protocol;
- mer-richtlijn;
- Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning (PbEU 2014, L 257) (kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning);
- richtlijn industriële emissies;
- richtlijn luchtkwaliteit;
- richtlijn omgevingslawaai;
- richtlijn overstromingsrisico's;
- richtlijn stedelijk afvalwater;
- richtlijn toegang tot milieu-informatie;
- Seveso-richtlijn;
- smb-richtlijn;
- verdrag van Aarhus;
- verdrag van Granada.

2.2.3 **Uitgangspunten bij dit besluit**

De algemene uitgangspunten zijn van toepassing voor dit besluit. Enkele uitgangspunten komen op verschillende plaatsen terug en zijn daarmee meer sturend voor dit besluit. Het gaat dan om flexibiliteit en vertrouwen.

Flexibiliteit

Flexibiliteit, in de vorm van afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden, ligt vooral bij de bestuursorganen. Het geeft bestuursorganen aan de voorkant en aan de achterkant van het beleidsproces ruimte om zelf invulling aan hun rol te geven. Dit uitgangspunt speelt een belangrijke rol bij de projectprocedure (bijvoorbeeld het wel of niet toepassen ervan, keuze voor een voorkeursbeslissing, wijze van participatie), en de financiële zekerheidsstelling (bijvoorbeeld of financiële zekerheid moet worden gesteld).

Vertrouwen

Een tweede belangrijk uitgangspunt is vertrouwen. Vertrouwen kent drie onderdelen: vertrouwen in initiatiefnemers, van burgers in de overheid en tussen overheden. Voor de regeling van het bevoegd gezag, de projectprocedure, de financiële zekerheidsstelling en de algemene procedurele bepalingen is vertrouwen een belangrijk uitgangspunt:

[8] In deze toelichting wordt waar mogelijk gebruikt gemaakt van de verkorte benamingen uit onderdeel B van de bijlage bij artikel 1.1 van de wet en onderdeel B van bijlage I bij dit besluit.

- De regeling voor het bevoegd gezag en de betrokkenheid van andere bestuursorganen gaat uit van vertrouwen tussen bestuursorganen: het aangewezen bevoegd gezag houdt rekening met alle belangen, ook die van andere bestuursorganen. Dit is al vastgelegd in artikel 2.2 van de wet en heeft daarom geen nadere uitwerking in dit besluit nodig.
- De projectprocedure gaat op vergelijkbare wijze uit van vertrouwen tussen overheden, maar ook van vertrouwen van burgers in de overheid. Dat laatste komt tot uitdrukking in de participatie die het bevoegd gezag van de projectprocedure zal uitvoeren. Er gelden aanvullende eisen die leiden tot een bewust afgewogen aanpak van participatie. Wel wordt het aan het betreffende bestuursorgaan gelaten hoe participatie wordt aangepakt, passend bij de aard en omvang van het project en de bestuurscultuur.
- Bij financiële zekerheidsstelling gaat het ook om het vertrouwen in de burger als initiatiefnemer. De initiatiefnemer kan bij het bevoegd gezag aangeven welke vorm van financiële zekerheid zijn voorkeur heeft. Het bevoegd gezag kan alleen gemotiveerd afwijken van die voorkeur, bijvoorbeeld omdat de voorkeursvorm onvoldoende zekerheid biedt.
- De algemene procedurele bepalingen hanteren vooral het vertrouwen tussen overheden als uitgangspunt. Regels voor de afstemming tussen overheden zijn voor het merendeel weggelaten.

Naast de algemene uitgangspunten bestuurlijke taakverdeling en vertrouwen gelden voor de regeling van de aanwijzing van het bevoegd gezag nog drie andere uitgangspunten. Allereerst geldt de regel: één loket, één bevoegd gezag, één besluit. Een ander uitgangspunt is: eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag. Tot slot heeft het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’ een rol gespeeld bij de aanwijzing van het bevoegd gezag.

2.3 Hoofdkeuzes van dit besluit

Het Omgevingsbesluit bevat de organieke en procedurele uitwerking van de Omgevingswet. Er zijn in het Omgevingsbesluit drie thema’s aan te wijzen:

- de toedeling van bevoegdheden bij de omgevingsvergunning;
- procedures;
- overige onderwerpen.

In deze paragraaf wordt voor deze thema’s aangegeven wat de hoofdkeuzes zijn geweest.

2.3.1 Hoofdkeuze bij toedeling van bevoegdheden bij de omgevingsvergunning

Als er sprake is van een publieke verantwoordelijkheid, zoals de behandeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, dan moet de wet de zorg zoveel mogelijk toedelen aan een specifiek onderdeel van de overheid (gemeente, waterschap, provincie of het Rijk). Uitgangspunt van de nieuwe bevoegdheidsverdeling is aansluiten bij de bestaande bestuurlijke verhoudingen. De stelselherziening brengt daarom geen wijzigingen aan het beginsel ‘decentraal, tenzij’ dat met zich brengt dat de taken voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten liggen, of bij de waterschappen waar het gaat om het waterbeheer. Gemeenten zijn dus primair bevoegd, tenzij er een reden is om een ander bestuursorgaan bevoegd te maken (subsidiariteitsbeginsel). Dit beginsel is verankerd in artikel 2.3 van de wet. Hoewel dit uitgangspunt van de stelselherziening grote verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling uitsluit, is in dit besluit wel geprobeerd om de bevoegdheidsverdeling logischer, eenvoudiger en inzichtelijker te maken.

De bevoegdheidsverdeling op grond van de Wabo was historisch gegroeid en was inmiddels op een aantal punten strijdig met het uitgangspunt decentraal, tenzij. Bovendien leidde de manier waarop de bevoegdheden juridisch waren vastgelegd in de praktijk vaak tot discussie. Daarom is in dit besluit gekozen voor een betere aansluiting tussen de lijst van vergunningplichtige activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving en de bevoegdheidsverdeling in dit besluit, waarbij zo veel mogelijk één bevoegd gezag per vergunningplichtige activiteit wordt aangewezen. Hiermee wordt de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroot.

De uitwerking van de toedeling van bevoegdheden in dit besluit ligt op drie vlakken:

- de bevoegdheid tot het verlenen van omgevingsvergunningen;
- het adviesrecht (wel of niet met instemming) van bestuursorganen over de besluiten waarvoor zij niet zelf bevoegd zijn;
- de bevoegdheid tot handhaving van die besluiten.

Bevoegdheid tot het verlenen van omgevingsvergunningen

Het vertrekpunt in de wet is dat gemeenten het bevoegd gezag zijn voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De uitzonderingen op deze hoofdregel worden in dit besluit geregeld. De wet regelt dat voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen wateractiviteiten een aparte vergunning moet worden aangevraagd. Dit besluit wijst daarvoor alle wateractiviteiten aan. Daarom kent dit besluit twee aparte bevoegdheidsverdelingen: één voor wateractiviteiten en één voor alle andere activiteiten. Voor beide soorten activiteiten bevat dit besluit een regeling voor enkelvoudige activiteiten (de aanvraag gaat over één vergunningplichtige activiteit) en meervoudige activiteiten (de aanvraag gaat over verschillende vergunningplichtige activiteiten).

Dit besluit bevat een heldere en sluitende regeling voor het beslissen op aanvragen van vergunningen. Uitgangspunt hierbij is dat de gebruiker centraal staat: één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Zo is voor iedere aanvraag van een omgevingsvergunning op voorhand duidelijk welk bestuursorgaan bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen. De regeling voor het bevoegd gezag draagt daarmee bij aan verschillende doelen van de verbetering van het stelsel omgevingsrecht: er is sprake van een grotere inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de bevoegdheidsverdeling en een samenhangende benadering. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan versnelling van de besluitvorming.

Een aantal vergunningenstelsels dat voorheen buiten het bereik van de Wabo viel, is binnen de werkingssfeer van de Omgevingswet is gebracht, zoals vergunningen voor ontgrondingen en beperkingengebiedactiviteiten bij wegen en spoorwegen. Hierdoor kan voor nagenoeg ieder initiatief met gevolgen voor de fysieke leefomgeving één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend door maar één bevoegd gezag, of kunnen gecoördineerde vergunningen door één coördinerend bestuursorgaan worden verleend. Deze gecombineerde vergunningverlening draagt bij aan administratieve lastenverlichting en vermindering van bestuurlijke drukte rond activiteiten in de fysieke leefomgeving. Bovendien dwingt dit het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het bevoegd gezag maakt een integrale afweging, waarbij de beoordelingsregels voor alle relevante vergunningplichtige activiteiten worden toegepast.

Adviesrecht

De betrokkenheid van bestuursorganen die niet zelf het bevoegd gezag zijn, kan vorm krijgen door een recht op advies of een recht op advies met instemming. Wat betreft het recht op advies en advies met instemming is - gelet op de uitgangspunten van de stelselherziening - voortgebouwd op de situatie zoals deze voor de stelselherziening bestond. Dit betekent dat dit besluit aansluit bij de bestaande taakverdeling en daarnaast uit gaat van vertrouwen tussen overheden. Wanneer sprake is van advies, is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning verplicht dit te vragen, maar mag het gemotiveerd afwijken van het advies. Wanneer sprake is van advies met instemming mag de omgevingsvergunning niet worden verleend voordat het betrokken bestuursorgaan met de desbetreffende onderdelen daarvan heeft ingestemd.

Advies met instemming is met name toegepast in gevallen waarbij met de introductie van de omgevingsvergunning een sectorale vergunningplicht is vervallen. Advies met instemming is ook van toepassing verklaard op met een vergunningplicht vergelijkbare bevoegdheden uit het oude milieurecht, zoals de verklaringen van geen bedenkingen uit de Wabo. Hiermee wordt recht gedaan aan de bestaande bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, één van de uitgangspunten van de stelselherziening. Wanneer in het oude milieurecht geen sprake was van een sectorale vergunningplicht of een daarmee vergelijkbaar instrument wordt de betrokkenheid van

bestuursorganen bij omgevingsvergunningen in dit besluit in principe vormgegeven via het adviesrecht.

De bestuursorganen die het recht op advies of advies met instemming hebben gekregen, hebben dit nodig om hun eigen taken uit te kunnen oefenen en hun verantwoordelijkheden waar te maken. Bestuursorganen met advies of advies met instemming leveren inbreng en expertise over de activiteit in kwestie aan het bestuursorgaan dat de vergunning verleent. Zij mogen hun instemming alleen aan de vergunning onthouden wanneer die strijdig is met de belangen op grond waarvan het instemmingsrecht was toebedeeld. Het bestuursorgaan dat de vergunning verleent is en blijft verantwoordelijk voor het maken van een integrale belangenafweging.

Handhaving van vergunningen

Voor de bevoegdheden voor handhaving van vergunningen voor activiteiten geldt volgens artikel 18.2, tweede lid, van de wet dat het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning ook bevoegd is voor het toezicht op de naleving daarvan en de handhaving. Hierdoor heeft de initiatiefnemer in principe te maken met één bevoegd gezag voor het gehele vergunningentraject. Dit leidt tot een samenhangende benadering van toezicht en handhaving. Ook vormt dit een stimulans voor intensievere samenwerking tussen toezichthoudende overheden. Dit besluit regelt een beperkt aantal uitzonderingen op deze hoofdregel. Het bestuursorgaan dat advies met instemming heeft verleend, mag handhaven op de onderdelen van deze vergunning waarmee is ingestemd. Het gaat om situaties waarin dit leidt tot doelmatiger toezicht en handhaving.

2.3.2 **Hoofdkeuzes bij procedures**

In dit besluit zijn de procedurele regels opgenomen van de instrumenten, in aanvulling op wat in de Omgevingswet en in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen. Het gaat om de procedurele bepalingen van de projectprocedure, milieueffectrapportage, de omgevingsvergunning en overige procedurele regels.

Projectprocedure

De projectprocedure draagt bij aan een snellere en betere besluitvorming. Beter omdat in een vroege fase van de planvorming participatie plaatsvindt. Hierdoor komen alle belangen vroeg in het proces in beeld en kunnen deze volwaardig worden afgewogen. Sneller omdat het projectbesluit de besluitvorming integreert en coördineert, waardoor veel minder toestemmingen nodig zijn voor de uitvoering van het project. Ook sneller door participatie: investeren aan de voorkant verdient zich later terug. Beide elementen leiden tot een samenhangende benadering van publieke projecten in de fysieke leefomgeving, die van nationaal, provinciaal, of van waterschapsbelang zijn.

Bij de uitwerking van de projectprocedure in dit besluit zijn participatie, bestuurlijke afwegingsruimte en integrale besluitvorming de leidende elementen. Er zijn nadere regels gesteld aan het voornemen, de kennisgeving over participatie en de voorkeursbeslissing voor een vroegtijdige inzet van participatie. Ook de verantwoording van de resultaten van de verkenning is daarop gericht. Het bevoegd gezag heeft hierbij de ruimte om maatschappelijke participatie te laten aansluiten bij de aard en omvang van de opgave. Voor integrale besluitvorming zijn andere besluiten aangewezen, die in het projectbesluit kunnen worden meegenomen.

Alleen voor projecten waarvoor het Rijk bevoegd gezag is, zijn gevallen aangewezen waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht is. Daarbij is aangesloten bij die gevallen waar op basis van de ervaring met de Tracéwet op voorhand duidelijk is dat een voorkeursbeslissing meerwaarde heeft. In andere gevallen wordt per project beoordeeld of een voorkeursbeslissing meerwaarde heeft. Dit voorkomt onnodige bestuurslasten en draagt bij aan het creëren van bestuurlijke afwegingsruimte.

Milieueffectrapportage

De milieueffectrapportage (mer) is een belangrijk hulpmiddel bij de besluitvorming. In de Omgevingswet is de basis voor de regelgeving voor mer opgenomen. In dit besluit is een nadere uitwerking opgenomen. Uitgangspunten bij de regelgeving zijn de relevante EU-richtlijnen en

verdragen. Op basis van het uitgangspunt van vertrouwen in de professionaliteit van het bevoegd gezag zijn enkele bepalingen geschrapt, die het onderling verkeer tussen overheden regelen. De regelgeving is meer inzichtelijk door onderscheid te maken tussen plan-mer, project-mer en grensoverschrijdende mer. De aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten is samengevoegd in één overzicht, waarmee het gebruiksgemak is verbeterd.

Omgevingsvergunning

Dit besluit regelt de totstandkomingsprocedure van de omgevingsvergunning. De hoofdkeuze is dat zoveel mogelijk de reguliere procedure wordt gevolgd en dat de uitgebreide procedure alleen wordt gevolgd als er sprake is van een internationaalrechtelijke verplichting, waarbij het verdrag van Aarhus een grote rol speelt, of enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden. Dit onderscheid in procedures zorgt voor een hanteerbaar omgevingsrecht dat geen nodeloos zware procedures voorschrijft. Dit draagt op twee manieren bij aan de doelen van de stelselherziening. Daar waar de reguliere procedure geldt, kan het bevoegd gezag snel besluiten op een aanvraag, wat zorgt voor een groter gebruiksgemak en ook voorspelbaarheid van het omgevingsrecht. De uitgebreide procedure geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om een bredere belangenafweging te maken en deze ook voor te leggen aan het publiek in een zienswijzenprocedure. Hiermee worden bezwaren eerder kenbaar en kunnen deze worden meegewogen in de besluitvorming. Dit draagt bij aan draagvlak en kan bovendien latere bezwaren voorkomen. Op deze manier draagt dit bij aan snellere en betere besluitvorming en een grotere bestuurlijke afwegingsruimte.

Overige procedurele regels

Om het gebruiksgemak te vergroten, moet het omgevingsrecht in dienst staan van alle betrokkenen bij het nemen van een besluit door een bestuursorgaan. Enerzijds moet voortvarend besluitvorming tot stand komen, anderzijds moeten alle mogelijke belangen die een rol kunnen spelen in de besluitvorming meegenomen kunnen worden. De Awb vormt het vertrekpunt voor de inzet van instrumenten uit de wet.

Bij de besluitvorming over de toelaatbaarheid van activiteiten in de fysieke leefomgeving worden overheden geacht in staat te zijn belangen af te wegen. De afstemming en samenwerking met andere overheden moet daarbij vanzelfsprekend zijn. Dit vertrouwen tussen bestuursorganen komt in het bijzonder tot uiting bij het schrappen van een groot aantal afstemmingsverplichtingen. Het gaat hierbij vooral om evaluatie- en rapportageplichten en voorgeschreven overlegmomenten.

Dit betekent dat bestuursorganen elkaar waar nodig op een adequate wijze bij besluiten moeten betrekken, zonder dat de wijze waarop dat gebeurt gedetailleerd wordt gereguleerd. Dit is geregeld in de algemene bepalingen uit de Awb en de algemene afstemmingsbepaling die is opgenomen in artikel 2.2 van de wet. Wel wordt onderkend dat bestuursorganen soms verschillende belangen en taken hebben, dat zij rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat borging daarvan vereist is. Daarnaast vragen Europese richtlijnen in sommige gevallen om extra procedurele waarborgen. Dit besluit bevat daarom een geharmoniseerd, samenhangend en compact pakket aan procedurele bepalingen die zijn toegespitst op gebruikers (overheden die een besluit moeten nemen en initiatiefnemers die dit aanvragen).

Dit besluit omvat ook de regels voor participatie. Deze komen bij de verschillende instrumenten terug. In paragraaf 3.4 zijn de uitgangspunten over de invulling van participatie in de Omgevingswet en dit besluit nader toegelicht.

2.3.3 **Hoofdkeuzes bij overige onderwerpen**

Dit besluit bevat de bepalingen voor kostenverhaal, financiële bepalingen en digitale voorzieningen.

Kostenverhaal (grondexploitatie)

De regeling voor kostenverhaal (grondexploitatie) in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet zorgt ervoor dat gemeenten of andere decentrale overheden de kosten voor onder meer het bouwrijp maken, de riolering en de straatverlichting kunnen verhalen op initiatiefnemers. In verreweg de meeste gevallen wordt voorafgaand aan het verlenen van toestemming voor een activiteit een overeenkomst met de initiatiefnemer afgesloten en is kostenverhaal niet nodig. Als sprake is van gemeentelijk grondbezit kunnen de kosten ook worden verhaald via de gronduitgifte. Voor de gevallen waarin het verhalen van kosten niet 'anderszins verzekerd' is, vormt de regeling voor kostenverhaal een stok achter de deur.

Financiële bepalingen

Dit besluit wijst de gevallen aan waarvoor het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning een voorschrift kan verbinden, inhoudende dat degene die een activiteit verricht die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, financiële zekerheid moet stellen.

Financiële zekerheid kan worden opgelegd voor het nakomen van in de omgevingsvergunning geldende verplichtingen. Deze zekerheidsstelling is in ieder geval van belang wanneer het gaat om voorschriften die moeten worden nagekomen na het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten of na een faillissement. Met de financiële zekerheidsstelling wordt dan geborgd dat er voldoende financiële middelen zijn om voorschriften na te komen of eventuele aansprakelijkheid af te dekken.

Financiële zekerheid kan ook worden opgelegd ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Met een financiële zekerheidsstelling kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat de kosten voor het opruimen naar aanleiding van een ongewoon voorval of de kosten na bedrijfsbeëindiging, waarbij aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving op de samenleving drukken, in plaats van op de vergunninghouder. Dit geeft invulling aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'.

Voor de aanwijzing van de gevallen is aansluiting gezocht bij activiteiten waarvoor op grond van de voormalige Waterwet en Ontgrondingenwet financiële zekerheidsstelling kon worden gesteld. Daarnaast is voor majeure risicobedrijven (bedrijven binnen de chemische industrie met een ippc-installatie en Seveso-inrichtingen) de mogelijkheid tot financiële zekerheidsstelling toegevoegd.

In het besluit is niet bepaald welke vorm de financiële zekerheidsstelling moet hebben. In beginsel wordt de voorkeur van de initiatiefnemer door het bevoegd gezag gevolgd. Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van flexibiliteit en vertrouwen in zowel de initiatiefnemer als de overheid.

Digitale voorzieningen

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken samen aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): een samenhangend en samenwerkend geheel van, vooral bestaande, digitale voorzieningen. Met een metafoor is het streefbeeld van het DSO als volgt te verwoorden: met één klik op de kaart weet de gebruiker welke regels er binnen een bepaald gebied van kracht zijn en kan daar ook gegevens over de fysieke omgevingskwaliteit raadplegen. Met het amendement Smaling[9] is de eerste steen voor de juridische verankering van het DSO in de Omgevingswet gelegd. Maar met de Invoeringswet Omgevingswet zal nog een aantal belangrijke grondslagen in de Omgevingswet moeten worden toegevoegd voor het DSO. Duidelijk is wel dat de landelijke voorzieningen voor de ontsluiting van de omgevingsdocumenten en het indienen van vergunningsaanvragen en meldingen in het DSO zullen opgaan.

[9] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 89.

Cruciaal is de beschikbaarheid van bruikbare informatie. In dit besluit komt deze ambitie vooral tot uitdrukking door omgevingsdocumenten aan te wijzen, waardoor de desbetreffende documenten in het digitaal stelsel worden opgenomen. Het digitaal eenvoudig ontsluiten van omgevingsdocumenten bevordert het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

De afgelopen jaren is ook dankzij het Olo (Omgevingsloket Online) het aantal digitale vergunningaanvragen door burgers en bedrijven toegenomen. Dit vermindert procedurele lasten van de verwerking van een omgevingsvergunning, vereenvoudigt de vorming en het beheer van dossiers en stimuleert kennisdeling tussen partijen. Het is de ambitie om de digitale dienstverlening en informatievoorziening van de overheid te versterken. Daarin past ook de plicht voor bedrijven om een vergunningaanvraag of melding digitaal in te dienen. Eindbeeld is in ieder geval dat in 2024 alle aanvragen om een vergunning door bedrijven digitaal moet worden ingediend. De plicht zal pas in werking treden als aan enkele voorwaarden is voldaan, zoals een effectief digitaal stelsel en een minimaal aantal aanvragen dat al digitaal wordt ingediend.

3 Doorsnijdende thema's

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is er voor gekozen om de regels te bundelen in vier AMvB's, elk gekoppeld aan de doelgroep en het type regelgeving. Voor sommige onderwerpen heeft dat tot gevolg dat de toelichting verspreid is over verschillende besluiten. Maar voor enkele gevallen is het wenselijk dat één totaalbeeld wordt gegeven, waarbij weer verwezen kan worden naar de deelonderwerpen, om zo bij te dragen aan het algemeen begrip van deze onderwerpen. Die beschrijving staat in dit hoofdstuk. In dit besluit gaat het om de onderwerpen: het omgevingsplan, de Noordzee en participatie. In hoofdstuk 3 van de toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt nader ingegaan op gezondheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit en op het sturen op de verdeling van gebruiksruimte onder de Omgevingswet.

3.2 Het omgevingsplan

Op verschillende plaatsen is in de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet aandacht geschonken aan het omgevingsplan en de werking daarvan. Tijdens de voorbereiding van de AMvB's zijn door verschillende partijen veel vragen gesteld over het omgevingsplan. Hierna wordt aan de suggesties om de belangrijkste kenmerken en de werking van het omgevingsplan toe te lichten, gevolg gegeven. Er zullen daarbij ook onderwerpen aan de orde komen die al eerder in de wetsgeschiedenis zijn toegelicht. Onderwerpen zullen nader worden belicht en verder wordt aandacht besteed aan nieuw opgeworpen vragen en kanttekeningen die tijdens de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving naar voren zijn gebracht. Om een totaalbeeld te kunnen geven wordt ook ingegaan op de stand van het denken over enkele wijzigingen van de Omgevingswet die worden overwogen.

3.2.1 Het omgevingsplan binnen de stelselherziening

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Het is daarmee een belangrijk instrument waarmee de doelen uit artikel 1.3 van de wet op gemeenteniveau worden uitgewerkt, geoperationaliseerd en juridisch doorwerking krijgen naar burgers en bedrijven. Zoals volgt uit het artikel dienen voor duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu in het omgevingsplan functies te worden toegedeeld en regels te worden gesteld. Deze dienen gericht te zijn op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Deze doelen zullen in het omgevingsplan in onderlinge samenhang beschouwd en afgewogen moeten worden. De omgevingsplannen van alle gemeenten samen zullen in belangrijke mate bepalen hoe de kwaliteit en de gebruiksmogelijkheden van de fysieke leefomgeving zich in Nederland gaan ontwikkelen. Het omgevingsplan is daarmee één van de belangrijkste operationele instrumenten in de Omgevingswet.

De functionaliteit van het omgevingsplan wordt – anders dan het bestemmingsplan onder het oude recht – niet begrensd door 'het belang van een goede ruimtelijke ordening'. Het motief van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is breder, zodat het omgevingsplan een bredere reikwijdte heeft en meer onderwerpen regelt dan voorheen het bestemmingsplan. Dat zullen voor een deel onderwerpen zijn die nu in verschillende gemeentelijke verordeningen zijn ondergebracht. Door alle onderwerpen die van belang zijn voor de fysieke leefomgeving bij elkaar te brengen in het omgevingsplan kunnen deze meer in onderlinge samenhang worden geregeld. In plaats van het toedelen van bestemmingen aan gronden zal het omgevingsplan functies aan locaties toedelen. De term 'functie' heeft een ruimere betekenis en beperkt zich niet tot de planologische connotatie van het begrip 'bestemming'. De functie is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft. Met de toedeling van functies aan locaties vervult het omgevingsplan een sleutelrol in de

overheidszorg voor het verenigen van het gebruiken en het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Het belang van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving staat daarbij voorop. Het vinden van een goede balans tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving komt primair tot uiting in de in artikel 4.2, eerste lid, van de wet neergelegde taak om met het omgevingsplan te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het stellen van nadere regels die met het oog daarop nodig zijn. Daarbij gaat het niet alleen om regels over bebouwingsmogelijkheden en het gebruik van gronden en bouwwerken. In samenhang daarmee kan aan gebouwen of terreinen ook een monumentenstatus worden gegeven, kunnen regels worden gesteld over geluid- en lichthinder, het aantal te realiseren parkeerplaatsen op eigen terrein, laad- en losmogelijkheden, openingstijden voor horecagelegenheden, et cetera. Het omgevingsplan is primair bepalend voor de vestiging van bedrijven, winkels, horeca, maatschappelijke functies et cetera. Bij besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan dient de gemeenteraad te kunnen verantwoorden waarom bepaalde functies onder daarbij gestelde regels al dan niet aan locaties worden toegedeeld, rekening houdend met alle betrokken belangen.

Naast het uit de wet voortvloeiende vereiste van een evenwichtige functietoedeling, moet een omgevingsplan ook voldoen aan instructieregels die voor omgevingsplannen in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en in de omgevingsverordening van de provincie zijn neergelegd. Met deze instructieregels wordt voor een deel de 'speelruimte' bepaald, waarbinnen de gemeenteraad zijn regelgevende taak over de fysieke leefomgeving uitoefent. De toedeling van functies aan locaties en het met het oog hierop stellen van regels in het omgevingsplan zullen, door het in acht nemen van de instructieregels, een evenwicht tussen de door het Besluit kwaliteit leefomgeving beschermde belangen en de toegekende functies en gestelde regels moeten bewerkstelligen. Zo zal bij de toedeling van een functie die gevolgen kan hebben voor een watersysteem het waterbelang moeten worden meegewogen en zullen de opvattingen van het bestuursorgaan dat belast is met het beheer van het watersysteem hierbij moeten worden betrokken. Ook zullen regels gesteld worden ter bescherming van de daarvoor in aanmerking komend cultureel erfgoed.

Het omgevingsplan is bij uitstek het instrument voor een gebiedsgerichte benadering, waarin de regels op de specifieke kenmerken van locaties kunnen worden afgestemd. Dat is van belang omdat de fysieke leefomgeving in Nederland varieert, er zijn drukbevolkte verstedelijkte gebieden, landelijke gebieden, natuurgebieden en grote wateren. Ook binnen die gebieden is grote variatie. Er zijn fysieke verschillen in bodemgesteldheid, in functies, enzovoort. Ook zijn er verschillen in ontwikkelingsrichting van gebieden, zoals landelijke gebieden waar de bevolking krimpt, de leefbaarheid onder druk staat en leegstand en overprogrammering opgelost moeten worden, tegenover landelijke gebieden die steeds meer de invloed van de stad voelen, of stabiele stadswijken tegenover transformatiegebieden. Dat vraagt om sturing op maat, zodat zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen.

De wijzigingen in de rijksregulering laten vooral voor die locatieafhankelijke onderwerpen meer ruimte voor regulering in het omgevingsplan. Dat geldt bijvoorbeeld voor het reguleren van de milieugebruiksruimte op onderwerpen als geluid en geur. Ook kan een omgevingswaarde voor bijvoorbeeld geur worden gesteld voor een deel van de gemeente om de kwaliteit van de leefomgeving op dat punt te behouden of verbeteren. De regels in het Besluit activiteiten leefomgeving laten op veel plaatsen ruimte voor lokale regels in het omgevingsplan. In de eerste plaats komt dat omdat in het Besluit activiteiten leefomgeving aanmerkelijk minder onderwerpen worden gereguleerd dan voorheen in het Activiteitenbesluit milieubeheer.[10] Dat geeft gemeenten de ruimte zelf regels te stellen over die onderwerpen. Tegelijkertijd wordt bij veel regels in het Besluit activiteiten leefomgeving de mogelijkheid geboden om in het omgevingsplan zogenoemde maatwerkregels te stellen. Met maatwerkregels kunnen aanvullend of in afwijking van het Besluit activiteiten leefomgeving, regels worden gesteld in het omgevingsplan. Het voorgaande maakt dat het op meer onderwerpen dan voorheen mogelijk is dat gemeenten regels stellen die zijn

[10] Zie paragraaf 4.2.3 van de nota van toelichting op het Besluit activiteiten leefomgeving.

afgestemd op een locatie. Hierdoor ontstaat meer gemeentelijke afwegingsruimte om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en te initiëren.

Bestemmingsplannen gaven vaak gedetailleerd aan hoe de situatie in een bepaald gebied zich concreet diende te ontwikkelen. Door dit 'plandenken' hadden bestemmingsplannen vaak een statisch karakter en boden zij niet de mogelijkheid om in te spelen op actuele ontwikkelingen en gewijzigde inzichten. Dat kon ten koste gaan van de rechtszekerheid, omdat een gedetailleerd bestemmingsplan waarvan wegens nieuwe ontwikkelingen moest worden afgeweken, slechts schijnzekerheid bood. De Omgevingswet beoogt met het omgevingsplan een meer dynamische aanpak mogelijk te maken. De algemeen verbindende voorschriften in het omgevingsplan, waarmee onderwerpen samenhangend vanuit een integrale visie op de fysieke leefomgeving worden gereguleerd, kunnen ook als een bestendig en duurzaam toetsingskader voor onzekere toekomstige ontwikkelingen worden vormgegeven door minder gedetailleerd en globaler functies toe te kennen en regels op te stellen die bijvoorbeeld wel een begrenzing vormen voor het realiseren van de gewenste omgevingskwaliteit, maar niet op voorhand invullen hoe een bepaalde activiteit precies gerealiseerd zal moeten worden. Dat maakt het ook mogelijk om in die situaties waarin nog niet precies vaststaat welke ontwikkelingen zullen plaatsvinden of hoe die vormgegeven zullen worden, onderzoekslasten te verleggen naar het moment waarop dit wel helder is. Dat is effectiever omdat op het tijdstip van vaststelling van het omgevingsplan geen gedetailleerd onderzoek hoeft te worden verricht voor ontwikkelingen die in concreto niet of op een andere manier zullen plaatsvinden. Onderzoek dat plaatsvindt op het tijdstip van realisering spitst zich toe op de ontwikkeling zoals die daadwerkelijk plaatsvindt en houdt rekening met alle actuele gegevens en omstandigheden. Onderzoekslasten zullen hierdoor verminderen en tegelijkertijd zullen te borgen belangen daardoor beter worden beschermd.

3.2.2 **Bestanddelen, digitale opzet en verbeelding van het omgevingsplan**

Het omgevingsplan is in artikel 16.2 van de wet aangewezen als omgevingsdocument en wordt langs elektronische weg raadpleegbaar. Het omgevingsplan wordt verbeeld als omgevingsdocument via een gebruikerstoepassing die zal opgaan in het Digitaal Stelsel van de Omgevingswet (DSO), zoals toegelicht in paragraaf 2.3.3. Ieder omgevingsdocument bestaat uit regels, die kunnen bestaan uit drie vaste onderdelen: de regel zelf, zijn werkingsgebied en waar relevant een waarde. De verbeelding kan desgewenst (wel of niet in delen) op papier geprint worden.

In het omgevingsplan wordt bij elke regel het werkingsgebied door geometrische plaatsbepaling begrensd. Hierdoor wordt bepaald voor welke locatie de regel geldt. Dat kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn, maar ook een of meer delen daarvan. Regels kunnen zo per perceel of delen daarvan verschillen. De werking van regels kan zelfs tot op het niveau van een bepaald punt, zoals een beschermingswaardige boom, worden gespecificeerd. Met de waarde wordt een kwantitatieve norm uitgedrukt. Bijvoorbeeld dat op een bepaalde locatie een maximale bouwhoogte in acht moet worden genomen van acht meter.

Bij de raadpleging van het omgevingsplan kan ook relevante achterliggende informatie worden opgevraagd. Zoals aangegeven kan per locatie bekeken worden welke regels er gelden; ook kan de gehele regelset digitaal worden geraadpleegd. Per regel kunnen de daarbij behorende toelichting en bijlagen worden geraadpleegd. Gemeenten zullen zorg dragen voor een actuele en geconsolideerde toelichting bij elke afzonderlijke regel. Verder wordt de achterliggende wetstechnische informatie raadpleegbaar. Bekeken kan worden welk orgaan, op welk moment, bij welk besluit de regel heeft vastgesteld. Ook is te vinden wanneer de regel in werking is getreden. Als aan de regel een delegatiebesluit ten grondslag ligt, omdat de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders heeft gedelegeerd om bepaalde delen van het omgevingsplan vast te stellen, kan ook dat besluit worden geraadpleegd. Als bij regels zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels zijn vastgesteld, kunnen ook die beleidsregels als onderdeel van de wetstechnische informatie worden geraadpleegd. Verder is het vaststellingsbesluit te raadplegen waarmee de regel in het omgevingsplan werd vastgesteld.

Het besluit waarbij een omgevingsplan of een wijziging daarvan wordt vastgesteld zal, net zoals dat bij een besluit tot wijziging van een gewone verordening vaak gebruikelijk is, meestal bestaan uit drie onderdelen.
In deel één van het vaststellingsbesluit wordt gemotiveerd om welke redenen het omgevingsplan wordt aangepast. In dat deel wordt bijvoorbeeld aangegeven op welke onderdelen een omgevingsplan wordt aangepast en wordt verwezen naar voor die wijzigingen relevant beleid uit de omgevingsvisie van gemeente, provincie of Rijk. Er wordt toegelicht op welke wijze gevolg is gegeven aan de toepasselijke instructieregels en instructies van de provincie en het Rijk. Er wordt gemotiveerd om welke redenen het besluit bijdraagt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en er wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop met ingekomen zienswijzen is omgegaan. Ter onderbouwing van de motivering kunnen ook allerlei onderzoeksgegevens en bescheiden als bijlage aan dit deel van het vaststellingsbesluit verbonden zijn. Dit deel van het vaststellingsbesluit zal dus overeenkomsten vertonen met het algemene deel van de toelichting bij andere verordeningen en met de toelichting bij een bestemmingsplan.
Het tweede deel van het vaststellingsbesluit bestaat uit de regels die deel gaan uitmaken van het omgevingsplan. In dat deel wordt in concreto, vergelijkbaar met een wetswijziging of de wijziging van een verordening, aangegeven op welke wijze het omgevingsplan wordt aangepast. Aangegeven wordt welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere regels. Ook wordt als onderdeel van de regels door coördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit deel van het besluit wordt opgenomen in de geconsolideerde (doorlopende) versie van het omgevingsplan dat gemeenten digitaal beschikbaar moeten stellen en vormt de basis voor de via het Digitaal Stelsel Omgevingswet raadpleegbare verbeelding en regels.
Het derde deel van het vaststellingsbesluit bestaat uit de wijzigingen die worden aangebracht in de geconsolideerde toelichting die bij voorkeur bij elke regel uit het omgevingsplan wordt gegeven. Dit deel van het vaststellingsbesluit zal dus overeenkomen met de artikelsgewijze toelichting zoals die bij andere verordeningen gebruikelijk is. Bij elke wijziging van regels in het omgevingsplan wordt ook de toelichting op die regels geactualiseerd en opgenomen in de geconsolideerde, digitaal raadpleegbare versie van het omgevingsplan.

Het omgevingsplan zelf bestaat alleen uit de regels uit het tweede deel van het vaststellingsbesluit, waaronder de voor die regels geldende coördinaten. De tweede delen van alle opeenvolgende vaststellingsbesluiten vormen samen het actuele geldende omgevingsplan waaraan rechten en plichten kunnen worden ontleend. De geconsolideerde versie van het omgevingsplan – dat wil zeggen de versie waarin alle opeenvolgende wijzigingen zijn verwerkt - wordt langs digitale weg beschikbaar gesteld. De in het eerste deel van vaststellingsbesluiten opgenomen motivering en de daarbij behorende gegevens en bescheiden over bijvoorbeeld onderzoek en zienswijzen maken geen deel uit van het omgevingsplan. Dat geldt ook voor de artikelsgewijze toelichting uit het derde deel van het vaststellingsbesluit. Deze delen van het omgevingsplan zijn, net als de toelichting bij een bestemmingsplan en de (artikelsgewijze) toelichting bij andere algemeen verbindende voorschriften, niet juridisch bindend. Wel kunnen deze delen uiteraard een rol spelen bij de interpretatie van de regels van het omgevingsplan. Naast de geconsolideerde versie van het omgevingsplan zijn ook alle opeenvolgende vaststellingsbesluiten volledig langs digitale weg beschikbaar gesteld. Bij het raadplegen van de geconsolideerde versie van het omgevingsplan kan per regel het volledige achterliggende vaststellingsbesluit worden opgevraagd en geraadpleegd.
Het omgevingsplan gaat daarmee op binnen het bestaande digitale stelsel op www.overheid.nl voor de raadpleging van wet- en regelgeving. Daarbij zullen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet wel bijzondere functionaliteiten zijn opgenomen om in de locatiegerichte raadpleegbaarheid en verbeelding van het omgevingsplan te voorzien.

Bij ministeriële regeling zal de werkwijze voor de geocoördinaten en de te hanteren ondergronden worden gegeven. Ook zullen regels worden gesteld over de ordening en opzet van het omgevingsplan en de wijze waarop raadpleging moet kunnen plaatsvinden.

3.2.3 **Rechtskarakter van het omgevingsplan**

Binnen het stelsel van het omgevingsrecht is het omgevingsplan voor burgers en bedrijven primair bepalend voor de vraag welke activiteiten op welke locatie, onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden. Het omgevingsplan lijkt op wat voorheen in bestemmingsplannen en beheersverordeningen werd geregeld, maar er zijn cruciale verschillen. Het omgevingsplan is niet beperkt tot planologische aspecten maar voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en kan ook andere regels bevatten over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan geldt voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Er zijn geen afzonderlijke omgevingsplannen meer voor delen van het gemeentelijk grondgebied. De wet gaat uit van één consistent, samenhangend en actueel omgevingsplan.

Het omgevingsplan bevat algemeen verbindende voorschriften. Net als in de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening kunnen deze regels direct burgers binden. Zo kan bijvoorbeeld een zorgplicht worden opgenomen. De regels van het omgevingsplan kunnen ook meldingsplichten in het leven roepen en bevoegdheden bevatten tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Zoals wordt toegelicht in paragraaf 3.2.7, wil de regering bij Invoeringswet Omgevingswet het mogelijk maken om in het omgevingsplan ook vergunningplichten op te nemen. Ook kunnen in het omgevingsplan omgevingswaarden worden opgenomen en regels om het bereiken daarvan te bevorderen. Het gemeentelijke omgevingsplan verschilt in dat opzicht dus niet van bijvoorbeeld de provinciale omgevingsverordening of de waterschapsverordening. En net als deze en andere algemeen verbindende voorschriften zijn de regels uit het omgevingsplan gericht op een herhaalde toepassing.

Het omgevingsplan is wel anders dan veel andere gemeentelijke verordeningen, omdat in andere verordeningen de werking van regels meestal niet naar specifieke locaties binnen het gemeentelijk grondgebied is toegedeeld. Een gebiedsgerichte benadering is kenmerkend voor het omgevingsplan en geldt voor veel van de onderwerpen die daarin worden gereguleerd. De meeste regels zijn op de specifieke kenmerken van locaties afgestemd en kunnen tot op (delen van) het perceelsniveau verschillen. Het omgevingsplan leent zich er zowel voor om ruimtelijke ontwikkelingen te entameren en faseren (ontwikkelingsgebieden) als om die ontwikkelingen juist te voorkomen en bestaande waarden te behouden en te beschermen (beheersgebieden). Onder de Omgevingswet kan van die gebiedsgerichte benadering meer gebruik worden gemaakt omdat de inhoud van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan wordt verbreed. De rijksregelgeving over onder meer milieuonderwerpen zal gemeenten meer ruimte geven om daarover zelf in het omgevingsplan regels te stellen en die op de kenmerken van locaties af te stemmen.

Nog een verschil met een reguliere verordening is dat er op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de wet altijd een mogelijkheid bestaat om bij omgevingsvergunning van regels uit het omgevingsplan af te wijken. Deze vergunning kan verleend worden als een concrete activiteit, hoewel in strijd met regels uit het omgevingsplan, toch aanvaardbaar wordt geacht. Dat geeft meer flexibiliteit dan de gebruikelijke hardheidsclausules, afwijkregels of andersoortige flexibiliteitsbepalingen die in andere verordeningen (en overigens ook in het omgevingsplan) kunnen worden opgenomen.

Een relevant juridisch verschil met reguliere algemeen verbindende voorschriften is de in de Omgevingswet gemaakte keuze dat tegen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit wijkt af van de hoofdlijn in het Nederlandse bestuursrecht, waarin algemeen verbindende voorschriften niet appellabel zijn bij de bestuursrechter. Het gebiedsgerichte karakter van het omgevingsplan en de directe beperkingen die regels kunnen hebben op bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden, dus voor eigenaren en gebruikers van gronden en bebouwing, rechtvaardigen de keuze om beroep bij de bestuursrechter open te stellen. Dit verschil brengt evenwel niet mee dat het omgevingsplan een andere rechtsfiguur is dan de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Op het omgevingsplan zijn geen andere algemene bestuursrechtelijke beginselen of uitgangspunten van toepassing en evenmin is sprake van een andere uitleg of toepassing van die beginselen en uitgangspunten. Het omgevingsplan biedt dus dezelfde mogelijkheden als andere algemeen verbindende voorschriften en beoogt daardoor ook meer

mogelijkheden te bieden dan het bestemmingsplan. Dit betekent bijvoorbeeld dat regels in een omgevingsplan ook open normen kunnen bevatten voor de vraag of een activiteit op een locatie is toegestaan. Dat geldt ook voor bouwactiviteiten, waarvan de aanvaardbaarheid afhankelijk kan worden gesteld van een nadere afweging in het kader van een omgevingsvergunning. Over de uitleg van regels in een omgevingsplan kunnen, net als over de regels in andere verordeningen, beleidsregels worden vastgesteld. Dat kan gelijktijdig met, maar ook na de vaststelling van het omgevingsplan. Ook kunnen beleidsregels, of ze nu tegelijk met het omgevingsplan zijn vastgesteld of niet, op een later moment worden gewijzigd.

Omdat het omgevingsplan het karakter heeft van gewone algemeen verbindende voorschriften en daarvoor, zoals hiervoor gesteld, dezelfde regels en bestuursrechtelijke rechtsbeginselen gelden, keert een aantal regels dat voorheen was opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening niet terug in dit besluit. Zo worden er geen regels meer gegeven over het in het omgevingsplan op te nemen overgangsrecht, over het uiteenzetten van de inzichten, over de uitvoerbaarheid en de uitkomsten van verricht onderzoek, en over de mogelijkheid om de uitleg van regels van het omgevingsplan afhankelijk te stellen van beleidsregels. Dergelijke onderwerpen worden ook niet expliciet geregeld bij de autonome regelgevende bevoegdheden in bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Provinciewet. Verondersteld mag worden dat de bevoegdheid om te werken met open normen en om af te wegen of, en zo ja, welke overgangsrechtelijke rechtelijke regels nodig zijn, impliciet besloten ligt in de regelgevende bevoegdheid. Er is geen reden om aan te nemen dat dit in de rechtspraktijk een probleem is.

Er worden op grond van de Omgevingswet geen regels gegeven over een toelichting die een omgevingsplan zou moeten vergezellen. Regels die daarover voor bestemmingsplannen in het Besluit ruimtelijke ordening waren gesteld, komen niet terug. Dat is niet nodig omdat het vanzelfsprekend is dat een besluit tot vaststelling (of wijziging) van een omgevingsplan deugdelijk wordt gemotiveerd. Dat vloeit voort uit het in afdeling 3.7 van de Awb neergelegde motiveringsbeginsel. Ook is het vanzelfsprekend dat die motivering in ieder geval in gaat op de voor het omgevingsplan bij wet gestelde eisen en de voor het plan geldende instructieregels uit de omgevingsverordening en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarnaast ligt het voor de hand dat, net zoals dat bij gewone algemeen verbindende voorschriften gebruikelijk is, wordt voorzien in een toelichting bij elke regel die in geconsolideerde vorm bij de digitale weergave van het omgevingsplan kan worden geraadpleegd.

Om te verduidelijken dat het omgevingsplan, meer dan het bestemmingsplan, het karakter heeft van een gewone algemeen verbindende voorschriften, is overwogen om over de hiervoor genoemde onderwerpen toch een aantal regels te stellen. Maar het nadeel van expliciete bepalingen zou zijn dat deze het omgevingsplan mogelijk toch een ‘status aparte’ zouden verlenen. Met het oog daarop is er voor gekozen vooralsnog geen regels te stellen. De jurisprudentie zal echter nauwgezet worden gevolgd. Mocht blijken dat de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet beoogt te bieden door het ontbreken van expliciete regels onvoldoende tot hun recht komen, kan alsnog worden overwogen hierover verduidelijkende regels op te nemen.

In het navolgende wordt over een aantal onderwerpen over het rechtskarakter van het omgevingsplan een nadere toelichting gegeven.

3.2.4 **Overgangsrecht en gebodsbepalingen**

Bij een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan, net als bij de waterschapsverordening en de omgevingsverordening, geldt dat wordt voorzien in overgangsbepalingen, tenzij een directe en onvoorwaardelijke werking van een regel gerechtvaardigd en wenselijk is. Overgangsbepalingen kunnen per regel en per locatie verschillen en kunnen persoonsgebonden zijn. Voor het omgevingsplan bepalen gemeenten zelf het overgangsrechtelijke regime. Het niet overnemen van het in het Besluit ruimtelijke ordening voorgeschreven standaard overgangsrecht vormt een accentverschuiving ten opzichte van het in het ruimtelijke ordeningsrecht ontwikkelde uitgangspunt van toelatingsplanologie.

Toelatingsplanologie gaat ervan uit dat een bestemmingsplan door het toekennen van bestemmingen en daarbij behorende regels wel ontwikkelingen mogelijk kan maken of verbieden, maar geen geboden kan bevatten. Daardoor kon een bestemmingsplan een eigenaar (of grondgebruiker) niet verplichten om een toegekende bestemming daadwerkelijk te verwezenlijken. Evenmin kon een bestemmingsplan regels bevatten op grond waarvan een eigenaar (of grondgebruiker) gedwongen kon worden om een bestaande toestand of een bestaand gebruik te wijzigen. Immers, in lijn met het uitgangspunt van toelatingsplanologie was in het Besluit ruimtelijke ordening voorgeschreven dat ieder bestemmingsplan het in artikel 3.2.1 en artikel 3.2.2 van dat besluit geformuleerde eerbiedigende overgangsrecht moest bevatten dat erop neer kwam dat bestaand legaal gebruik, ondanks een bestemmingswijziging of aangescherpte regels, altijd mocht worden voortgezet. Dit beperkte de mogelijkheid voor gemeenten de bestemming of het gebruik van gronden wilden wijzigen om zelf afwegingen te maken en, binnen de grenzen van de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid, tot maatwerkoplossingen te komen. Zeker nu het omgevingsplan ook onderwerpen zal reguleren, waarvoor het nodig en ook niet wenselijk is om altijd eerbiedigend overgangsrecht op te nemen, kan er geen gebruik meer worden gemaakt van een gestandaardiseerd eerbiedigend overgangsrecht. Net zoals dat bijvoorbeeld in de milieuregelgeving het geval is, valt niet uit te sluiten dat er zich situaties voordoen waarin het in het belang van de fysieke leefomgeving, wel of niet met een overgangstermijn en onder het verstrekken van nadeelcompensatie, gerechtvaardigd kan zijn een plicht op te leggen om een bestaand gebruik of een bestaande toestand te wijzigen. Als op enig moment in de regels wordt vastgelegd dat laden en lossen op een bepaalde locatie of bepaalde tijdstippen niet meer is toegestaan, moeten dergelijke activiteiten niet nog jaren kunnen voortduren door eerbiedigend overgangsrecht. Het voorgaande betekent dat de voorheen in de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening voorgeschreven overgangsrechtelijke bepalingen niet in dit besluit terugkeren.

Het loslaten van het principe van toelatingsplanologie en het daardoor in beginsel toelaatbaar zijn van onvoorwaardelijke verplichtingen of gebodsbepalingen in het omgevingsplan opent keuzemogelijkheden voor gemeenten om per regel te bezien of en in welke vorm in overgangsrecht moet worden voorzien zodat maatwerk kan worden geboden. Overwogen is om het voorheen geldende overgangsrecht toch als standaard voor te schrijven, met een bevoegdheid om onder omstandigheden gemotiveerd een andere regeling op te nemen. Maar deze opzet zou het bevoegd gezag belasten met een zwaardere motiveringsplicht voor elke situatie waarin een afwijkende regeling wenselijk zou zijn. Daarbij zou het omgevingsplan met zo’n standaard voorgeschreven bepaling toch weer een afwijkende figuur worden ten opzichte van andere verordeningen waarbij dergelijk overgangsrecht ook niet wordt voorgeschreven.

Het voorgaande betekent overigens niet dat de regeling voor overgangsrecht zoals die voorheen in het Besluit ruimtelijke ordening was opgenomen niet meer van betekenis is. Voor een belangrijk deel van de regels in het omgevingsplan zal deze vorm van overgangsrecht en daarmee het beginsel van toelatingsplanologie onverminderd bruikbaar blijven. Het wordt alleen niet meer als standaard voorgeschreven. Ook zal in het samen met de VNG op te stellen voorbeeld van een omgevingsplan aandacht worden geschonken aan vormen van overgangsrecht, de consequenties daarvan voor bestaande (zakelijke) rechten en zullen modelbepalingen worden gegeven, waaruit de gemeente naar wens kan putten.

Van belang bij het vormgeven van het overgangsrecht is het beginsel van rechtszekerheid. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel bepaalt ook de reikwijdte van het op te nemen overgangsrecht. De kern van het materiële rechtszekerheidsbeginsel is dat burgers gerechtvaardigde verwachtingen mogen hebben over de duurzaamheid van algemeen verbindende voorschriften en er in beginsel op mogen vertrouwen dat algemeen verbindende voorschriften niet abrupt en lichtvaardig in hun nadeel worden gewijzigd of ingetrokken. Zowel vanuit maatschappelijk als vanuit economisch perspectief is het goed dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat hun rechtspositie niet van de ene op de andere dag aanmerkelijk wijzigt.

De vraag naar de wijze waarop voorzien wordt in overgangsrecht zal in het bijzonder spelen in situaties waarin de nieuwe regels, ten opzichte van een bestaand regime, strenger zijn en dus minder mogelijkheden bieden. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt mee dat per concreet geval een afweging gemaakt dient te worden en op maat in overgangsrecht kan worden voorzien. Voor welke overgangsrechtelijke regeling wordt gekozen is afhankelijk van de mate waarin nieuwe regels een verplichtend karakter dragen. Een verplichtend karakter heeft bijvoorbeeld een regel waarbij het gebruik van een buitenterras bij een horecagelegenheid of de laad- en losmogelijkheid in een winkelgebied wordt beperkt tot bepaalde tijdstippen, waarbij autobezitters worden verplicht om te parkeren op eigen terrein, waarbij een verbod om nog langer te lozen op het vuilwaterriool wordt gecombineerd met de plicht om een regenwateropvangvoorziening op eigen terrein te realiseren, waarbij het aanbrengen en instandhouden van beplanting op eigen terrein wordt voorgeschreven of waarbij wordt verplicht om een bestaand legaal bouwwerk te slopen of om te voorkomen dat het uiterlijk van een bouwwerk in ernstige mate in strijd komt met redelijke eisen van welstand. Deze voorbeelden dienen louter ter illustratie. Het zal van de omstandigheden in het concrete geval afhangen of dergelijke regels, eventueel onder het stellen van een overgangstermijn en het verstrekken van nadeelcompensatie, evenredig zijn.

Naast het evenredigheidsbeginsel is in het bijzonder ook het eigendomsrecht van belang, dat wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Zodra regels het recht op een ongestoord genot van de eigendom beperken moet worden nagegaan of deze inmenging gerechtvaardigd en proportioneel is. Hierbij dient sprake te zijn van een rechtvaardig evenwicht (‘fair balance’) tussen het algemene belang waarvoor de regel die de eigendom beperkt, wordt gesteld en het fundamentele recht van de individu. Het proportionaliteitsbeginsel verlangt dat het middel geschikt is om het beoogde doel te bereiken, dat er geen minder ingrijpend middel kan worden gebruikt om het doel te bereiken en dat er een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de beoogde voordelen en de nadelige gevolgen.

Om evenredigheid te bereiken van een regel (met een verplichtend karakter) die het eigendomsrecht beperkt, kan het nodig zijn om een overgangsregeling op te nemen of om (nadeel)compensatie toe te kennen. Het draait er uiteindelijk om dat er bij nieuwe regels sprake is van een redelijke en evenwichtige balans tussen het publieke belang dat wordt gediend met de nieuwe regel en de mate waarin de eigendom wordt beperkt. Hierbij speelt een rol welke gebruiksmogelijkheden van de eigendom overblijven, welke termijn wordt gegund om aan de nieuwe regel te voldoen en of nadeelcompensatie wordt geboden. Zo kan het onder omstandigheden toelaatbaar zijn om af te zien van overgangsrecht in verband met de aangeboden nadeelcompensatie. Ook is denkbaar dat er geen nadeelcompensatie wordt geboden omdat er voorzien wordt in een ruime overgangstermijn. Algemene criteria zijn hiervoor niet te geven, zodat een afweging per concreet geval dient te worden gemaakt.

Hier ligt een relatie met de bij de Invoeringswet Omgevingswet te reguleren methodiek voor het verstrekken van nadeelcompensatie voor schade die voortvloeit uit het omgevingsplan. Deze regeling komt in de plaats van de regeling voor planschade zoals die in de Wro was te vinden. De wettelijke regeling zal duidelijkheid geven over de vraag of en op welke wijze en op welk moment zowel direct als indirect geleden schade die voortvloeit uit een wijziging van een omgevingsplan gecompenseerd moet worden.

Ook kunnen zich situaties voordoen waarin de gevolgen van de wijziging van een omgevingsplan, zelfs met het stellen van een ruime overgangstermijn en het bieden van nadeelcompensatie, toch onevenredig zijn. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een zodanig omvangrijke inbreuk op het eigendomsrecht dat er geen betekenisvolle gebruiksmogelijkheden van het eigendomsrecht meer resteren. Bij een plicht tot het realiseren van nieuwe functies op een locatie zal hier in de regel sprake van zijn, zoals de plicht om woningen te bouwen op een locatie waar een bedrijf is gevestigd. Als het bedrijf zelf de bedrijfsvoering op de locatie wil beëindigen en uitvoering wil geven aan de bouw van de woningen, is er geen probleem. Als van vrijwillige zelfrealisatie geen sprake zal zijn, komt de vraag of tot onteigening zal moeten worden overgegaan in beeld.

De Aanvullingswet grondeigendom zal een voorstel bevatten voor het toevoegen van de regeling voor onteigening aan de Omgevingswet.

3.2.4.1Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid

Met de Omgevingswet wordt onder meer gestreefd naar mogelijkheden voor meer flexibiliteit en het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte. Vanuit de gemeentelijke praktijk is er daarnaast de veel gehoorde wens dat een bestemmingsplan meer mogelijkheden moet bieden voor globaler bestemmen, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Hoewel het hier gaat om abstracte begrippen, bestaat het verbindende element hierin dat een bestemmingsplan meer zou moeten kunnen fungeren als bestendige basis voor het beoordelen of concrete zich aandienende initiatieven aanvaardbaar zijn.

Een bestemmingsplan biedt nu nog vaak een exact en gedetailleerd 'keurslijf', op grond waarvan op een bepaalde locatie alleen de van te voren bedachte activiteit is toegestaan onder de van te voren bedachte begrenzingen en beperkingen. Deze opzet, met veel gesloten normstellingen, kan zekerheid bieden in gebieden waar het behoud en de bescherming van het bestaande voorop staat. Uiteraard maakt het omgevingsplan voor de daarvoor in aanmerking komende gebieden, zoals een fraai stadsgezicht, nog steeds zo'n conserverende benadering mogelijk. Voor gebieden waar ontwikkeling wordt voorzien is een gedetailleerde opzet echter vaak contraproductief. Ontwikkelingen vinden vaak anders plaats dan ze van te voren zijn bedacht. Ook vinden er ontwikkelingen plaats die bij de vaststelling van het bestemmingplan nog helemaal niet waren bedacht. Het gevolg is dat voor nieuwe ontwikkelingen veelvuldig van (in detail geformuleerde regels uit) bestemmingsplannen moet worden afgeweken. Dan kan een omgevingsvergunning worden verleend die wordt getoetst aan de norm dat de activiteit niet in strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening, dus niet aan de in het bestemmingsplan opgenomen normen waarvoor bij de vaststelling van het plan is gekozen en waar derden dus op af meenden te mogen gaan. Bestemmingsplannen met gedetailleerde normen bieden hierdoor vaak niet meer dan schijnrechtszekerheid.

Het is een inherente keuze van de Omgevingswet dat er, net als bij reguliere verordeningen, in het omgevingsplan gewerkt kan worden met open geformuleerde normen. Open normen leggen minder in detail vast en scheppen ruimte voor een op de situatie en concrete activiteit afgestemde afweging op het moment dat ze worden toegepast. De hoofdlijnen van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden worden in dat geval bepaald bij de vaststelling van het plan, waarbij in het plan open normen worden opgenomen die aangeven of en onder welke voorwaarden concrete initiatieven toelaatbaar zijn. Het werken met open normen als onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningverlening, biedt voor het bevoegd gezag beoordelingsruimte maar vereist ook deskundigheid. Met een minder gedetailleerd en meer open geformuleerd normenstelsel kan het omgevingsplan worden geflexibiliseerd en kunnen tegelijkertijd onderzoeksopgaven voor een belangrijk deel verschuiven naar de fase van vergunningverlening. In die realisatiefase kan onderzoek zich toespitsen op de concreet voorgenomen initiatieven en hoeven er bij de vaststelling van een omgevingsplan geen fictieve varianten meer te worden doorgerekend van ontwikkelingen die mogelijkerwijs helemaal niet in die vorm zullen plaatsvinden. Onder paragraaf 3.2.4.3 wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om onderzoekslasten te verminderen.

Het werken met open geformuleerde normen biedt bij uitstek de gelegenheid om gebruik te maken van het instrument van wetsinterpreterende beleidsregels. Dat zijn algemene regels, anders dan algemeen verbindende voorschriften, voor de uitleg van wettelijke voorschriften bij de uitoefening van een bevoegdheid. Hierdoor kan een deel van de norminhoud van de regels in het omgevingsplan worden verschoven naar beleidsregels. Nu de mogelijkheid om te werken met open normen en beleidsregels inherent verbonden is aan de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, wordt het niet nodig geacht hiertoe regels te geven. De regel uit artikel 3.1.2, tweede lid, onderdeel a, van het Besluit ruimtelijke ordening, komt dan ook niet terug in het voorliggende besluit. Dit kan gezien worden als een bevestiging van het feit dat de regels in het omgevingsplan 'gewone' algemeen verbindende voorschriften zijn.

Beleidsregels zijn, anders dan regels in een omgevingsplan, niet appellabel. Dat betekent dat er sprake is van een gedeeltelijke verschuiving van rechtsbescherming als gewerkt wordt met open normen en bij de uitleg daarvan gebruik wordt gemaakt van beleidsregels. De vraag of een initiatief op een bepaalde locatie aanvaardbaar is, verschuift dan voor een deel naar het moment van de beschikking in het kader waarvan die aanvaardbaarheid van een activiteit in concreto wordt beoordeeld. Op dat moment wordt getoetst aan de daarvoor opgenomen regels in het omgevingsplan en de eventuele beleidsregels die voor de uitleg van die regels zijn vastgesteld. Dan kan niet alleen de concrete toepassing van de regels in het omgevingsplan maar ook de rechtmatigheid van de vastgestelde beleidsregels (in exceptie) aan de orde worden gesteld in beroep bij de rechter.

De vraag of en in hoeverre gewerkt zal worden met open normen is in eerste instantie een keuze van het orgaan dat een omgevingsplan vaststelt, dus in beginsel de gemeenteraad. De keuze om te werken met open normen zal per locatie moeten worden afgewogen en ook afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden, zoals de aanwezigheid van belangen van derden, eigendomsposities, de ruimtelijke context en de ruimte die instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordening en internationale verplichtingen hiertoe laten. Voorop staat dat het bestuursorgaan dat het plan vaststelt bepaalt hoe een omgevingsplan wordt ingericht en of het op locaties wel of niet nuttig en wenselijk is om voor het bereiken van de voor de locatie vastgelegde beleidsdoelstellingen te werken met open normen.

Als van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt om te werken met open normen, komt ook de vraag aan de orde of er daarbij sprake moet zijn van een toestemmingsbesluit in het kader waarvan de open norm in een concrete omstandigheid, voorafgaand aan het uitvoeren van de activiteit, wordt getoetst. Voor bouwactiviteiten is op wetsniveau voorzien in een omgevingsvergunningplicht. Voor andere activiteiten waarvoor in het omgevingsplan open normen zijn opgenomen, kan het plan voorzien in een meldplicht als bedoeld in artikel 4.4 van de wet of kan het door het opnemen van een verbod en het geven van beoordelingsregels voorzien in een omgevingsvergunningplicht voor een afwijkactiviteit. Zowel voor de bouwactiviteit als de afwijkactiviteit kunnen (open geformuleerde) beoordelingsregels in het omgevingsplan worden opgenomen.

Ook kan, ter invulling van een open norm, gedacht worden aan de figuur van het maatwerkvoorschrift waarmee een open norm in een beschikking wordt vertaald in een concrete plicht om iets te doen of na te laten. Ook in het omgevingsplan kan een bevoegdheid tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift worden gegeven. Het ligt voor de hand dat het welstandsvereiste voor bestaande bouwwerken in een omgevingsplan wordt uitgewerkt in zo’n maatwerkbevoegdheid. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar in te zetten als de voorheen in artikel 13a van de Woningwet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een plicht ter naleving van de voorheen in artikel 12, eerste lid, van de Woningwet opgenomen regel dat het uiterlijk van een bouwwerk niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Dit is mogelijk door in het omgevingsplan te bepalen dat een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over het uiterlijk van een bouwwerk, met als doel om maatregelen te treffen aan dat uiterlijk om zo de ernstige strijd met redelijke eisen van welstand weg te nemen die het uiterlijk van dat bouwwerk oplevert. Met het opleggen van het maatwerkvoorschrift kan worden geconcretiseerd welke specifieke aanpassingen aan het uiterlijk van het bouwwerk moeten plaatsvinden. Net als een lastgeving onder bestuursdwang of dwangsom, gebeurt het opleggen van een maatwerkvoorschrift bij appellabel besluit. De belanghebbende kan daar dus in bezwaar en beroep tegen opkomen. Als niet tijdig aan het opgelegde maatwerkvoorschrift wordt voldaan, kan er handhavend worden opgetreden.

Overigens kunnen open normen ook zonder voorafgaand beschikkingsmoment rechtstreeks burgerbindend gesteld worden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij enkele zorgplichten met een vangnetkarakter. Bij dergelijke regels zal pas eerst repressief, in het kader van een handhavingsbesluit, de aanvaardbaarheid van een activiteit in rechte aan de orde kunnen worden gesteld. Ook de rechtmatigheid van eventuele beleidsregels kan daarbij in exceptie worden getoetst. Maar de rechtstreekse verbindendheid van open normen heeft ook nadelen. Zo kan een

open norm onduidelijk zijn voor burgers en bedrijven zodat zij zich niet direct hoefden te realiseren dat zij in overtreding zijn. Als regels niet precies aangeven wat van burgers wordt verwacht, wordt het problematischer om achteraf handhavend op te treden. Pas als er onmiskenbaar sprake is van een overtreding kan een handhavend optreden gerechtvaardigd zijn. Zeker als het gaat om de naleving van internationale verplichtingen of instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving of een omgevingsverordening ligt het dan ook voor de hand om alleen met open normen te werken als is voorzien in een voorafgaand beschikkingsmoment of een meldplicht. Dat geldt eveneens voor het reguleren van activiteiten die moeilijk, zonder blijvende gevolgen of hoge kosten, ongedaan gemaakt kunnen worden.

3.2.4.2Uitvoerbaarheid van het omgevingsplan

Het is een algemeen aanvaard uitgangspunt dat regels nageleefd moeten kunnen worden. Het zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel om regels vast te stellen die iemand verplichten tot iets waartoe deze niet in staat is. Bijvoorbeeld omdat er juridische of feitelijke belemmeringen in de weg staan aan het kunnen naleven van de regel. Dat is voor het omgevingsplan niet anders dan voor andere algemeen verbindende voorschriften.

De meeste regels in een omgevingsplan zullen naar verwachting geen verplichtend karakter hebben. Deze regels bieden, net als een bestemmingsplan, ruimtelijke bouw- en gebruiksmogelijkheden zonder dat er een plicht aan wordt verbonden om deze ook daadwerkelijk te realiseren. Deze vorm van toelatingsplanologie kent geen verplichtend karakter en dwingt ook niet om de regels na te leven.

Zeker als gemeenten in het omgevingsplan op bepaalde locaties gestalte willen geven aan uitnodigingsplanologie, zullen er, meer dan in bestemmingsplannen, open normen worden gehanteerd waarmee ruime en globale bouw- en gebruiksmogelijkheden worden gegeven. Het zou daarbij niet passen als van het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, wordt verwacht dat hij bij de vaststelling van dat deel van het omgevingsplan aannemelijk moet maken dat de geboden bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen de planperiode zullen worden gerealiseerd. In de eerste plaats geldt voor het omgevingsplan geen vaste periode waarbinnen het plan moet worden gerealiseerd. In de tweede plaats zullen er bij globale bouw- en gebruiksmogelijkheden vele manieren zijn om daaraan invulling te geven. Aan locaties zouden verschillende functies kunnen worden toegekend, waarvan er maar één tegelijk aanwezig kan zijn.

Tegelijkertijd kan het in strijd worden geacht met een evenwichtige functietoedeling als er functies zouden worden toegedeeld waarvan het op voorhand aannemelijk is dat deze op de desbetreffende locatie nooit kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien zou een dergelijke regeling gelet op belangen van derden in strijd kunnen zijn met het beginsel van evenredigheid, als deze nadelen ondervinden van de functietoedeling en het met die toedeling te dienen doel daar, bij gebrek aan uitvoerbaarheid van de functie, niet tegenop weegt. Zo kan in een plan niet zekerheidshalve een functie ‘woonwijk’ worden toegedeeld als op voorhand duidelijk is dat de woonwijk op die locatie nimmer kan worden gerealiseerd. Er mag met andere woorden van het bevoegd gezag worden verwacht dat zij geen functies toedeelt en regels stelt waarvan ten tijde van de vaststelling aannemelijk is dat deze evident onuitvoerbaar zijn

Op zichzelf geven het vereiste van een evenwichtige functietoedeling en het evenredigheidsbeginsel voldoende richting voor een zorgvuldige en volledige belangenafweging over de vraag of een functie aan een bepaalde locatie kan en mag worden toegekend. In artikel 3.1.6, eerste lid, onderdeel f, van het Besluit op de ruimtelijke ordening was voorheen nog een expliciete bepaling over de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan opgenomen. Deze bepaling bevatte louter de opdracht om in de plantoelichting aandacht te schenken aan de inzichten over de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. Omdat het evenredigheidsbeginsel hier volstaat en om het omgevingsplan verder te normaliseren tot ‘gewoon’ algemeen verbindend voorschrift dat op het punt van de uitvoerbaarheid niet anders hoeft te worden getoetst dan andere algemeen verbindende voorschriften, is deze bepaling over de uitvoerbaarheid niet teruggekeerd in de uitvoeringsregelgeving.

De uitleg die in de praktijk wordt gegeven aan het uitvoerbaarheidsvereiste, wordt – wellicht ook door voornoemde bepaling uit het Besluit ruimtelijke ordening - ervaren als een aanzienlijke onderzoekslast. Weliswaar benadert de rechter het uitvoerbaarheidsvereiste met terughoudendheid, waarbij bezien wordt of de planwetgever zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet op voorhand aannemelijk is dat de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen binnen de planperiode niet kunnen of zullen worden uitgevoerd, maar dit betekent niet dat ook kan worden volstaan met een marginale motivering op basis van al beschikbare gegevens en terughoudend onderzoek.

Ook om de in de praktijk ervaren onderzoekslast te verminderen, is besloten om de expliciete bepaling over de uitvoerbaarheid uit het Besluit ruimtelijke ordening te schrappen. Voor de uitvoerbaarheid geldt dat op het bevoegd gezag niet de taak rust om ten tijde van de vaststelling van een omgevingsplan aannemelijk te maken dat een toegedeelde functie ook daadwerkelijk zal worden verwezenlijkt. Het gaat er alleen om dat ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan bezien wordt of een functie ‘kan’ worden verwezenlijkt. Dat is dus minder verstrekkend dan dat op voorhand aannemelijk moet worden gemaakt dat de functie ‘zal’ worden verwezenlijkt. Dat het niet op voorhand aannemelijk mag zijn dat regels niet kunnen worden uitgevoerd, betekent dat in beginsel kan worden volstaan met beschikbare gegevens uit een gebiedsinventarisatie en beperkt onderzoek dat zich zal richten op de eventuele aanwezigheid van evidente belemmeringen die aan de verwezenlijking van een bepaalde functie in de weg staan. Vastgesteld moet kunnen worden dat zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien niet kan worden gerealiseerd.

Verder geldt dat het aspect van uitvoerbaarheid slechts een enkel onderdeel betreft van de te maken afweging die aan het opnemen van een regel in het omgevingsplan ten grondslag moet worden gelegd. De toedeling van functies moet evenwichtig zijn, alle betrokken belangen moeten worden meegewogen, inbreuken op het eigendomsrecht mogen niet buitenproportioneel zijn en er dient sprake te zijn van een evenwichtige balans tussen een opgelegde plicht, het belang van de regel voor de samenleving en de eventueel daarbij verstrekte nadeelcompensatie of de geboden overgangstermijn. Het kan met andere woorden voorkomen dat een regel uitvoerbaar is, maar toch onevenredig geacht moet worden.

3.2.4.3Precisering en verschuiving van onderzoek

In artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening was bepaald dat in een toelichting van een bestemmingsplan aandacht werd geschonken aan de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Awb verrichte onderzoek. Omdat het vanzelfsprekend is dat in de motivering van een besluit wordt ingegaan op het aan het besluit ten grondslag gelegde onderzoek komt deze bepaling evenmin als generieke instructieregel terug. Over het aan het omgevingsplan ten grondslag te leggen onderzoek kan nog het navolgende worden opgemerkt.

De terughoudende benadering over uitvoerbaarheid van een omgevingsplan en de mogelijkheid om te werken met open normen maken het beter mogelijk om de inhoudelijke beoordeling of activiteiten aanvaardbaar zijn te verleggen naar het moment waarop deze daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Het gevolg hiervan is dat ook onderzoekslasten kunnen worden verlegd naar dit realisatiemoment. De benodigde onderzoeken kunnen op dat moment worden toegespitst op de activiteit zoals die daadwerkelijk gaat plaatsvinden en alle actuele inzichten en omstandigheden die daarbij van belang zijn. De noodzaak om besluiten goed te motiveren, waar nodig met onderzoek, staat hierbij niet ter discussie. Het gaat wel om het verbeteren van het moment waarop onderzoek, op het juiste schaal- en detailniveau, plaatsvindt. Samen met het hergebruik van onderzoeksgegevens en het versoberen van onderzoeksvereisten kan hierdoor worden bespaard op onderzoekskosten.

Doordat onderzoek in de realisatiefase rekening houdt met alle actuele inzichten en omstandigheden, kunnen in deze werkwijze de te behartigen belangen bovendien beter worden beschermd. Onderzoek in de realisatiefase hoeft zich niet te beperken tot aan de hand van voorafgaande aannames opgestelde geobjectiveerde, maar fictieve inschattingen. Er worden geen

toekomstige mogelijke scenario's onderzocht, maar alleen de initiatieven waarvoor daadwerkelijk interesse bestaat. In deze opzet kan een omgevingsplan ook beter voorkomen dat medewerking moet worden verleend aan initiatieven die ten tijde van de vaststelling van het plan nog aanvaardbaar waren, maar door gewijzigde omstandigheden of de gekozen uitwerking inmiddels niet meer aanvaardbaar zijn.

Het verleggen van het beoordelingsmoment als hierboven bedoeld, wordt mogelijk door de manier waarop regels worden geformuleerd. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat op een locatie mag worden gebouwd met een bouwhoogte van maximaal 10 meter. Deze concrete vorm van regulering schept weliswaar direct helderheid bij vaststelling, maar vereist ook dat ten tijde van de vaststelling van de regel wordt gemotiveerd dat deze bouwhoogte op de desbetreffende locatie in het belang is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, niet in strijd is met de in het Besluit kwaliteit leefomgeving of de omgevingsverordening neergelegde instructieregels en geen onevenredige inbreuk oplevert voor betrokken belangen. In een voorbeeld waarbij de beoordeling wordt verlegd naar de realisatiefase, zou een regel over bouwhoogte kunnen bepalen dat de bebouwingshoogte op een locatie moet aansluiten op het bebouwingspatroon in de omgeving en dat rekening moet worden gehouden met schaduwwerking op belendende percelen. Bij de vaststelling van deze regel moet gemotiveerd kunnen worden dat bebouwing op de desbetreffende locatie, met in achtneming van de open normen, zal bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies. Ook dient ten tijde van de vaststelling gemotiveerd te kunnen worden dat met de toepassing van de normen kan worden voldaan aan de in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordening neergelegde instructieregels en er niet op voorhand sprake zal zijn van een onevenredige inbreuk op betrokken belangen. Verder geldt in verband met de uitvoerbaarheid dat het niet op voorhand aannemelijk mag zijn dat bebouwing op de betreffende locatie nooit kan worden gerealiseerd. De motiveringslast op deze onderdelen is echter in de vaststellingsfase aanmerkelijk lichter van aard. Het zwaartepunt van de beoordeling verschuift naar het moment waarop voor concrete activiteiten vergunningverlening plaatsvindt. In het kort aangegeven geldt dat de vraag 'of' bebouwing op de locatie toelaatbaar is, beantwoord dient te worden in de fase van vaststelling van het omgevingsplan. De vraag 'hoe' (onder welke concrete voorwaarden) bebouwing op de locatie aanvaardbaar is, kan beantwoord worden als zich een concreet initiatief aandient bij het nemen van de beslissing op de aanraag om omgevingsvergunning.

Het werken met open normen kan behulpzaam zijn bij het verleggen van het beoordelingsmoment. Ook met gesloten (geobjectiveerde) normen kan dit echter worden bereikt. Zo kan het omgevingsplan binnen een toegedeelde woonfunctie de bouw van een woning toestaan onder de voorwaarde dat het geluidniveau op de gevel ten tijde van het verlenen van de vergunning niet meer bedraagt dan 50 dB(A). Pas als zich een concreet initiatief aandient, kan onderzoek plaatsvinden naar de actuele geluidbelasting en wordt bij het verlenen van de omgevingsvergunning de precieze plaats bepaald waar de woning kan worden gebouwd.

De verwachting is dat gemeentes het werken met open normen zullen invullen door één of meer functies aan locaties toe te kennen en daarbij door beleidsregels in te vullen regels te stellen, bijvoorbeeld regels over het uiterlijk van bebouwing. In die situatie is voor een initiatiefnemer duidelijk of zijn initiatief in beginsel mogelijk is op een locatie. Naarmate de normen opener zijn, bijvoorbeeld als er voor wordt gekozen ook de toegelaten functies open te laten, kan dat meebrengen in de realisatiefase pas na onderzoek blijkt dat een initiatief op de betrokken locatie niet mogelijk is. Dit risico voor initiatiefnemers is een belang dat de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan met open normen dient mee te wegen.

In verband met de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan kan op deze manier voor verschillende onderwerpen de onderzoeksopgave worden verlegd naar de realisatiefase. Dat betreft ook milieugerelateerde onderwerpen die in de uitvoeringspraktijk vaak worden geassocieerd met hoge onderzoekslasten. Ook gelet op het in het Besluit kwaliteit leefomgeving doorgevoerde subsidiariteitsbeginsel, is het uitgangspunt van de in dat besluit opgenomen instructieregels dat deze geen exclusieve en uitputtende regeling van het desbetreffende onderwerp bevatten. Dat betekent dat het omgevingsplan in beginsel over de volledige reikwijdte van het begrip fysieke

leefomgeving regels kan bevatten, ook voor onderwerpen waar het Rijk regels over stelt die deze bevoegdheid inkaderen.

3.2.5 **Mer-plicht en het omgevingsplan**

Ondanks de mogelijkheden om onderzoekslasten te verminderen en te verschuiven naar de fase waarin activiteiten daadwerkelijk zullen plaatsvinden, zal er toch geregeld het nodige onderzoek moeten plaatsvinden dat ten grondslag moet worden gelegd aan het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan. Dergelijk onderzoek is bijvoorbeeld nodig om te kunnen motiveren dat een met het omgevingsplan voorgestane ontwikkeling voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of om te verantwoorden dat aan instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving of de omgevingsverordening wordt voldaan. Het kan ook voorkomen dat aan een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan een milieueffectrapport ten grondslag moet worden gelegd. Met het milieueffectrapport worden op voorgeschreven wijze de milieugevolgen van een plan of project in beeld gebracht, voordat hierover een besluit wordt genomen. Er wordt onderscheid gemaakt in een mer-plicht voor een plan (plan-mer) of voor een project (project-mer). Het omgevingsplan kan zowel plan-mer-plichtig als project-mer-plichtig zijn. Dit is primair afhankelijk van de vraag welke activiteiten als gevolg van het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (wijzigingen van het omgevingsplan daar onder begrepen) kunnen plaatsvinden.

Een omgevingsplan dat een kader vormt voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten, bijvoorbeeld omdat het uitbreiding van veehouderijen toestaat, is plan-mer-plichtig. Kenmerkend voor een plan-mer is dat het omgevingsplan de betrokken activiteiten toelaat, maar dat er nog een nader afwegingsmoment is waar de toelaatbaarheid en de gevolgen voor het milieu door het vereiste van een omgevingsvergunning kunnen worden beoordeeld, in het voorbeeld de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Bij het omgevingsplan hoort in die situatie de plan-mer en bij de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit hoort de project-mer. Het voornemen is om via de Invoeringswet Omgevingswet te regelen dat ook in het omgevingsplan zelf activiteiten aan het vereiste van een omgevingsvergunning kunnen worden onderworpen. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2.7 van deze toelichting. Als in het kader van deze omgevingsvergunning (voor een omgevingsplanactiviteit) de toelaatbaarheid en de gevolgen voor het milieu van de betrokken activiteiten kunnen worden beoordeeld, geldt de plan-mer-plicht voor het omgevingsplan en de project-mer-plicht voor de omgevingsvergunning.

In het geval in een omgevingsplan mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteiten zonder nader afwegingsmoment zijn toegestaan en deze kunnen plaatsvinden zonder dat op grond van een omgevingsvergunning de toelaatbaarheid en de gevolgen voor het milieu kunnen worden beoordeeld, geldt voor het omgevingsplan het vereiste van een project-mer. In bijlage V bij dit besluit zijn de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten benoemd. In kolom vier zijn de mogelijke relevante besluiten opgenomen: alleen als daar het omgevingsplan genoemd staat kan het omgevingsplan voor een project als project-mer fungeren.

Als in een omgevingsplan met het oog op flexibiliteit open normen zijn opgenomen of er is een functie toegedeeld waarbinnen verschillende activiteiten met uiteenlopende milieueffecten van verschillende intensiteit zijn toegelaten (bijvoorbeeld de functie ‘gemengd gebied’), zal er voor de realisatie van activiteiten die aanzienlijke milieueffecten (kunnen) hebben meestal nog een nader afwegingsmoment zijn waar de toelaatbaarheid en de gevolgen voor het milieu worden beoordeeld. Het plan vormt dan dus een kader voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten en is daarmee plan-mer-plichtig. Het detailniveau van de plan-mer dient te worden afgestemd op de mate van gedetailleerdheid van het omgevingsplan en de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt. Dat brengt mee dat in het kader van het plan-MER geen gedetailleerd onderzoek hoeft te worden gedaan naar de milieueffecten van alle denkbare uitwerkingen die het plan mogelijk maakt. Volstaan kan worden met globaler onderzoek naar de milieueffecten zoals die worden bepaald door de randvoorwaarden die voor een evenwichtige toedeling van functies in het plan worden gesteld over de relevante milieuaspecten. Hierbij is ook de wijze van borging van de randvoorwaarden van belang. Hieruit volgt dat de eventuele mer-plicht van een omgevingsplan met open normen en/of een globale functietoedeling niet af hoeft te doen aan de hiervoor in paragraaf 3.2.4.3 beschreven mogelijkheid om het meer gedetailleerde en op de te realiseren

nieuwe ontwikkeling afgestemde onderzoek uit te stellen tot het moment waarop duidelijk is welke activiteit zal worden gerealiseerd en die daadwerkelijk vorm zal krijgen.

3.2.6 **Verschijningsvorm van regels in het omgevingsplan (algemene regels, maatwerk, melding, omgevingsvergunning, omgevingswaarden)**

De basis van het omgevingsplan bestaat uit de regels waarmee functies aan locaties worden toegedeeld en de nadere regels die met het oog daarop nodig zijn. Met een belangrijk deel van die regels zal de toelaatbaarheid van activiteiten op de te onderscheiden locaties worden gereguleerd. De vraag welke activiteiten op locaties zijn toegestaan, zal veelal afhankelijk zijn van de aan die locatie toegedeelde functie. Zo zal het binnen een woonfunctie zijn toegestaan om op een deel van die locatie een woning te bouwen. Ook zal in de regel een deel van die locatie benut kunnen worden voor bijvoorbeeld een tuin, erf of parkeerplaats. Deze regeling kan zowel gedetailleerd als globaal worden vormgegeven.

De functie- en locatiegerichte benadering van het omgevingsplan leidt er toe dat veel regels over activiteiten per locatie zullen verschillen. De regulering van activiteiten hoeft overigens niet gekoppeld te zijn aan toegedeelde functies. Ook los daarvan kan regulering van activiteiten plaatsvinden. Ook de regulering van niet aan functies gerelateerde activiteiten kan per locatie verschillen. Denk bijvoorbeeld aan een regel over tijdstippen waarop afvalcontainers langs de openbare weg mogen worden geplaatst. Dergelijke regels hoeven niet per locatie gekoppeld te zijn aan een functie maar zullen eerder gekoppeld zijn aan het rooster van de inzameling van afvalstoffen.

Onder het nieuwe stelsel heeft het werken met algemene regels de voorkeur. Dat geldt ook voor het omgevingsplan. Als regels geobjectiveerd en concreet zijn vorm te geven, is het werken met algemene regels het meest voor de hand liggend. De activiteit wordt met een algemene regel aan direct burgerbindende normen onderworpen. Bij het verrichten van een activiteit in strijd met een regel uit het omgevingsplan is sprake van een overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet. Net als voorheen onder de Wabo betekent dit feitelijk dat er wordt gehandeld in strijd met het verbod om zonder omgevingsvergunning af te wijken van het omgevingsplan. Tegen de overtreding van dit verbod dient, tenzij bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, in beginsel met bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten te worden opgetreden.

Als voorbeeld van een algemene regel kan gedacht worden aan het ontsluiten van een perceel met een uitweg of inrit aan de openbare weg. Dit kan in het omgevingsplan op verschillende manieren worden gereguleerd.

In het omgevingsplan kan geregeld worden dat inritten zijn toegestaan. Daarbij kunnen ook voorwaarden worden gesteld. Een inrit kan bijvoorbeeld alleen zijn toegestaan onder de voorwaarde van maximaal één inrit per perceel met een maximale breedte van vijf meter en minimaal 10 meter afstand tot een zijweg. Die regels zijn voor een ieder duidelijk, goed na te leven en vereisen geen nadere afweging. Het instellen van een vergunningplicht heeft bij dergelijke regels geen toegevoegde waarde.

Een andere mogelijkheid is het verbieden van de aanleg van een inrit tenzij een melding wordt gedaan. Die meldingsplicht kan bijvoorbeeld vereisen dat precies wordt aangegeven op welke dag de aanleg van de inrit plaatsvindt. Het doel van de melding kan zijn dat het bevoegd gezag weet wanneer de aanleg plaatsvindt en zodoende tijdig de nodige maatregelen kan treffen voor bijvoorbeeld een goede verkeersdoorstroming tijdens de aanleg. Denkbaar is in dat verband ook dat er een bevoegdheid is opgenomen om maatwerkvoorschriften te stellen over bijvoorbeeld de precieze plaatsbepaling van de inrit of de wijze waarop de aan te brengen verharding aansluit op het openbaar gebied. Aanvullend op de rechtsreeks geldende regels voor een inrit, kan het bevoegd gezag in zo'n geval naar aanleiding van een ingekomen melding overwegen om een aanvullend maatwerkvoorschrift te stellen.

Een verdergaande mogelijkheid is het opnemen van een verbod om zonder omgevingsvergunning een inrit aan te leggen. Het instrument van de vergunning is bij uitstek bedoeld om de aanvaardbaarheid van een activiteit aan een nadere afweging te kunnen onderwerpen. Als de

regels over de toelaatbaarheid van een activiteit niet met geobjectiveerde en concrete normen kan worden afgebakend, maar een nadere afweging nodig is in het concrete geval, ligt het werken met een vergunningplicht voor de hand. Dat geldt bijvoorbeeld ook als een toepasselijke norm zich alleen door een deskundige op goede wijze laat beoordelen. In het voorbeeld van een inrit ligt het werken met een vergunningenstelsel voor de hand als een inrit alleen is toegestaan op een plaats waar de verkeersveiligheid niet nadelig wordt beïnvloed. Dat is typisch een norm waarover een verkeerdeskundige zou moeten oordelen. Dergelijke regels lenen zich om die reden in het algemeen niet voor een rechtstreekse werking, maar kunnen deel uitmaken van de beoordelingsregels die bepalen of een vergunning voor een activiteit kan worden verleend. De gemeente kan er dan voor kiezen in de beoordelingsregels op te nemen dat aanvrager van de vergunning aantoont dat voldaan wordt aan de regel dat de verkeersveiligheid niet nadelig wordt beïnvloed.

Ten slotte kan gewerkt worden met een volledig verbod voor het aanleggen en aanwezig hebben van een inrit, zonder een in het omgevingsplan zelf opgenomen mogelijkheid om met vergunning van dit verbod af te wijken. Bedacht moet worden dat zo'n verbod geen absoluut karakter heeft. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de wet bestaat immers altijd, buiten het omgevingsplan om, de mogelijkheid om voor aangevraagde concrete activiteiten van het omgevingsplan af te wijken. Die buitenplanse flexibiliteit was ook altijd al aanwezig onder Wabo en is ongewijzigd onder de Omgevingswet voortgezet.

Wat betreft het opnemen van een vergunningenstelsel in het omgevingsplan zal overigens een wijziging worden voorgesteld met de Invoeringswet Omgevingswet. Daar zal in de navolgende paragraaf dieper op worden gegaan.

3.2.7 **Afwijken van het omgevingsplan met de omgevingsplanactiviteit**

Voor activiteiten die in strijd zijn met regels uit het omgevingsplan kan een omgevingsvergunning worden verleend. Het gaat hier om de zogenoemde afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de wet. Hiermee kunnen activiteiten worden toegestaan die in strijd zijn met één of meer regels uit het omgevingsplan. Het kan bijvoorbeeld gaan om bouw-, grond- en aanlegwerken, sloopactiviteiten, het aanbrengen van veranderingen aan door het omgevingsplan beschermde gemeentelijke monumenten of bepaalde vormen van gebruik in of bij gebouwen of op locaties.

Net zoals dat voor de omgevingsverordening en de waterschapsverordening in artikel 4.4, tweede lid, van de wet nu al is bepaald, wil het kabinet bij Invoeringswet Omgevingswet voorstellen om ook voor het omgevingsplan een expliciete grondslag op te nemen om een verbod behoudens omgevingsvergunning te kunnen opnemen. Vanuit de VNG is hierop aangedrongen omdat met de nu nog in de Omgevingswet opgenomen constructie alleen via een 'omweg' in het omgevingsplan een vergunningplicht in het leven kan worden geroepen. Daartoe moeten activiteiten in het omgevingsplan aan een verbod worden onderworpen, waarna op grond van artikel 5, eerste lid, onder b, van de wet (buitenplans) met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van het verbod kan worden afgeweken. De nieuwe constructie leidt niet tot een materiële wijziging, maar verduidelijkt de mogelijkheden en verbetert de zelfstandige leesbaarheid van het omgevingsplan.

In verband met de nieuwe constructie zal worden voorgesteld om op wetsniveau de term 'afwijkactiviteit' te vervangen door de term 'omgevingsplanactiviteit'. De term 'afwijkactiviteit' is minder passend voor activiteiten waar het omgevingsplan zelf met een vergunningplicht in voorziet. Die activiteiten vormen in feite geen afwijking maar worden door het omgevingsplan toegelaten onder het vereiste van een vergunning. De omgevingsplanactiviteit zal zo worden omschreven dat hieronder de activiteiten vallen waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat een omgevingsvergunning nodig is, en andere activiteiten voor zover die in strijd zijn met het omgevingsplan. Dat betekent met andere woorden dat zowel de binnenplanse vergunningplichtige activiteiten als de buitenplanse afwijkingen komen te vallen binnen de termen van de omgevingsplanactiviteit.

Voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zal in de Invoeringswet Omgevingswet in samenhang met het Invoeringsbesluit worden voorgesteld dat de omgevingsvergunning wordt verleend of geweigerd op de gronden die zijn opgenomen in het omgevingsplan. Voorgesteld wordt dat in het geval dat de omgevingsvergunning op die gronden zou moeten worden geweigerd of voor de activiteit geen gronden in het omgevingsplan zijn gegeven, de vergunning toch kan worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De nieuwe constructie zoals hiervoor toegelicht, wordt ook doorgevoerd voor een andere vernieuwing die met de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld. Deze vernieuwing heeft betrekking op de bouwactiviteit en zal in het navolgende worden toegelicht.

3.2.8 **Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor bouwwerken**

Het kabinet wil bij Invoeringswet Omgevingswet een andere opzet voorstellen waarop de vergunningplicht voor bouwactiviteiten wordt bepaald. Door het voorstel wordt het mogelijk om de afbakening van vergunningplichtige bouwactiviteiten beter af te stemmen op enerzijds de regels voor technische bouwkwaliteit en anderzijds de regels die in het omgevingsplan voor bouwwerken worden gesteld. Dat zal worden bereikt door de vergunningplicht voor de bouwactiviteit op te splitsen in een vergunningplicht voor een ‘technische bouwactiviteit’ en een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan. Hierdoor kan het aantal vergunningplichtige activiteiten verder worden beperkt. Dat leidt naar verwachting tot een aanzienlijke administratieve lastenreductie. Het vergunningenstelsel voor bouwactiviteiten wordt ook flexibeler doordat, zowel tegelijkertijd als los van elkaar en gespreid in de tijd, een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd voor de beoordeling van een bouwactiviteit aan het omgevingsplan en een beoordeling van een bouwactiviteit aan de regels voor technische bouwkwaliteit. Ook kan winst worden geboekt in een verduidelijking van de regels voor vergunningvrij bouwen, als deze in het omgevingsplan worden geïntegreerd.

Technische bouwactiviteit

De regels voor technische bouwkwaliteit zijn landelijk uniform in het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen. In dat besluit zullen bij Invoeringsbesluit ook de technische bouwactiviteiten worden aangewezen waarvoor, met het oog op een preventieve toets aan die regels, een omgevingsvergunning nodig is. Alleen voor bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel zal nog een omgevingsvergunning nodig zijn. Gedacht kan worden aan bouwwerken met verschillende bouwlagen en verdiepingsvloeren, verbouwingen met wijzigingen in de brandcompartimentering of bouwwerken met een hoogte van meer dan 5 meter. Daarmee komt een eind aan de vreemde situatie waarin bijvoorbeeld een dakkapel aan de voorkant van een woning, die vergunningplichtig is wegens de ruimtelijke effecten, ook volledig preventief wordt getoetst aan de regels voor technische bouwkwaliteit terwijl een identieke dakkapel aan de achterzijde van een woning geheel vergunningvrij is.

Omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit

Voor de lokale bouwregels en het bepalen van de vergunningplicht in het omgevingsplan heeft de gemeente een centrale rol. In het wettelijke stelsel onder de Wabo werd in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit getoetst aan de gemeentelijke regels voor bouwactiviteiten die waren opgenomen in het bestemmingsplan (of beheersverordening), de bouwverordening en de welstandsnota. Deze bouwregels zijn onder de Omgevingswet gebundeld in het omgevingsplan. Door het voorstel bepaalt een gemeente in het omgevingsplan niet alleen aan welke regels een bouwwerk op een locatie moet voldoen. De gemeente bepaalt in het omgevingsplan ook of het voor de bouwregels nodig is dat er in het kader van een vergunning preventief aan die regels wordt getoetst. De vergunningplicht voor bouwwerken wordt dus niet langer op het niveau van wet en AMvB bepaald, maar de gemeente bepaalt in het omgevingsplan of er een vergunning nodig.

Zoals in de vorige paragraaf al toegelicht, betreft het hier een 'omgevingsplanactiviteit'. Het is een logische stap dat een gemeente zelf in het omgevingsplan bepaalt of een vergunning nodig is, ook als het om bouwactiviteiten gaat. Regels in een omgevingsplan kunnen voor bouwactiviteiten concreet, helder, beperkt in aantal en overzichtelijk zijn. In zo'n situatie is een vergunningplicht niet nodig en heeft het werken met algemene regels de voorkeur. Maar onder de Omgevingswet is het ook mogelijk om in het omgevingsplan te werken met open normen. Dergelijke normen vergen een interpretatie. Daarvoor kunnen ook zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels worden vastgesteld. In dat geval is een vergunningplicht het meest aangewezen. Een vergunningsplicht ligt ook voor de hand als een deskundigenadvies nodig is van bijvoorbeeld een ruimtelijke adviescommissie of een archeoloog. Het is primair aan een gemeente om te bepalen op welke wijze regels voor een locatie worden gesteld, daarom bepaalt de gemeente in hoeverre een vergunningplicht hierbij aangewezen is. Dat geldt voor bijvoorbeeld het kappen van bomen, het verrichten van aanlegwerken en sloopactiviteiten niet wezenlijk anders dan voor bouwactiviteiten.

Het voorstel, zoals dat wordt voorgesteld bij Invoeringswet Omgevingswet en Invoeringsbesluit, komt tegemoet aan een wens van de zogenoemde 'doorbraakgroep gemeenten' (onder andere Rotterdam, Eindhoven, Amersfoort en Delft) om gemeenten meer ruimte te geven bij de keuze of een omgevingsvergunning nodig is voor een bouwactiviteit. Deze gemeenten zien mogelijkheden om aanvullend op de landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken nog verder vergunningvrije bouwwerken aan te wijzen. Dat zal vooral gelden voor bouwwerken waarvoor in het omgevingsplan concrete en duidelijke regels zijn vast te leggen.

Op basis van het voorheen geldende recht in artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht was een landelijk uniforme aanwijzing van vergunningvrije bouwwerken mogelijk. Een aanwijzing van een landelijke uniforme categorie van omgevingsvergunningvrije bouwwerken is ongewenst. Deze bouwwerken zouden in dan namelijk zonder omgevingsvergunning kunnen worden gebouwd in strijd met het omgevingsplan.

In het nieuwe stelsel is een belangrijke verschuiving opgetreden van onderwerpen die voorheen nog bij wet of AMvB waren gereguleerd, maar nu in het omgevingsplan zijn geregeld. Door de verbrede reikwijdte bevat het omgevingsplan ook tal van regels die vanuit een milieumotief zijn gesteld. Ook de regels over het repressieve welstandsvereiste zullen in het omgevingsplan worden opgenomen. Vasthouden aan de oude opzet van vergunningvrije bouwwerken zou ertoe leiden dat niet alleen kan worden gebouwd in afwijking van bouw- en gebruiksregels, maar ook van de andere regels die in een omgevingplan met verbrede reikwijdte worden gesteld. Dat zou tot ongewenste gevolgen kunnen leiden.

Om deze ongewenste gevolgen te voorkomen zijn verschillende oplossingen denkbaar. Ten eerste is het denkbaar dat wordt omschreven welke regels uit een omgevingsplan wel en niet buiten toepassing blijven voor het vergunningvrije bouwen. Hierbij schuilt een risico dat een dergelijke afbakening complex wordt en wellicht ten onrechte regels wel of niet buiten toepassing laat. Een tweede variant is dat het primair aan gemeenten wordt overgelaten om te bepalen voor welke bouwwerken een vergunning nodig is en voor welke bouwwerken niet. In die vorm stopt dus de rijksbemoeienis met vergunningvrij bouwen en is het geheel aan gemeenten om te bepalen welke bouwregels er gelden en of er in dat verband een vergunning nodig is. Een derde variant is dat de gemeenten in het omgevingsplan de bouwregels en de vergunningplicht bepalen, in combinatie met een instructieregel van het Rijk op grond waarvan een gemeente er in ieder geval voor moet zorgen dat categorieën van veel voorkomende bouwwerken zonder vergunning door een omgevingsplan moeten worden toegelaten. Gedacht kan hierbij worden aan de veel voorkomende bouwwerken zoals dakkapellen, bijbehorende bouwwerken en erf- en terreinafscheidingen die nu nog landelijk uniform als vergunningvrij zijn aangewezen. Deze variant leidt ertoe dat burgers in het omgevingsplan kunnen zien welke bouwwerken zonder vergunning zijn toegelaten. Dat zijn in ieder geval de bouwwerken die in de instructieregel zijn opgenomen. Gemeenten kunnen er echter per locatie in het omgevingsplan voor kiezen om meer bouwwerken vergunningvrij te maken.

In samenspraak met onder meer de VNG, gemeenten, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, VNO-NCW en Bouwend Nederland zal het voorstel verder worden uitgewerkt.

Limitatief-imperatief stelsel

Tijdens de voorbereiding van de AMvB's zijn vragen gesteld over het zogenoemde limitatieve-imperatieve stelsel dat vroeger onder de Woningwet voor de bouwvergunning en daarna onder de Wabo voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit van toepassing was. Het bedoelde stelsel limiteerde de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit te weigeren tot (in het kort) de regels voor technische bouwkwaliteit, zoals die voorheen in het Bouwbesluit waren opgenomen, de regels uit het bestemmingsplan en de bouwverordening, en het welstandsvereiste.

Het imperatieve element in het stelsel kwam tot uiting in het vereiste dat de vergunning moest worden verleend als het bouwplan aan die regels voldeed. De beoordeling moest dus plaatsvinden binnen het stelsel van regels uit het Bouwbesluit, bestemmingsplan, bouwverordening en de welstandsregels. Als het bouwplan aan die regels voldeed, konden er binnen dit gelimiteerde stelsel geen aanvullende gronden worden aangevoerd op basis waarvan de vergunning toch zou moeten worden geweigerd. Maar als het bouwplan op basis van dit gelimiteerde toetsingskader zou moeten worden geweigerd, bestond er wel ruimte om buiten dit kader om de vergunning toch te verlenen. Althans dat gold voor de regels in het bestemmingsplan en het welstandsvereiste. Ook al was een bouwplan in strijd met die regels, dan kon de vergunning - ondanks strijd met het bestemmingsplan - toch worden verleend mits het plan voldeed aan een goede ruimtelijke ordening. Van het welstandsvereiste kon worden afgeweken als het bevoegd gezag van oordeel was dat de vergunning toch moest worden verleend. Het limitatief en imperatieve karakter binnen het stelsel kwam dus alleen tot uiting in een plicht om de vergunning te verlenen als er geen sprake was van een weigeringsgrond binnen het gelimiteerde toetsingskader. Als het gelimiteerde toetsingskader tot een weigeringsgrond leidde, bestonden er zowel voor het bestemmingsplan als het welstandsvereiste mogelijkheden om buiten het gelimiteerde stelsel om de vergunning toch te verlenen. Het weigeren van de vergunning was voor het bestemmingsplan en het welstandsvereiste dus niet imperatief vorm gegeven.

Onder de Omgevingswet is het limitatief-imperatieve stelsel voor de bouwactiviteit op gelijkwaardige manier vormgegeven. Het limitatief-imperatieve karakter blijft in gelijkwaardige vorm behouden bij het voorstel in de Invoeringswet Omgevingswet voor het scheiden van de bouwactiviteit in een technische bouwactiviteit en een bouwactiviteit die op grond van het omgevingsplan vergunningplichtig is. Dat betekent voor de technische bouwactiviteit dat de vergunning (imperatief) moet worden verleend als uit de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving geen weigeringsgrond voortvloeit.

Andersom geldt dat de vergunning (imperatief) moet worden geweigerd als deze op grond van die regels niet kan worden verleend. Buiten dit gelimiteerde stelsel (limitatief) kunnen geen andere gronden worden aangevoerd om de vergunning te verlenen of te weigeren. Voor de omgevingsvergunningplicht die uit de regels van het omgevingsplan voortvloeit, geldt eveneens dat de vergunning (imperatief) moet worden verleend als de vergunning niet op grond van de regels uit het omgevingsplan kan worden geweigerd. Als de vergunning op grond van de in het omgevingsplan opgenomen regels niet kan worden verleend, bestaat er echter geen plicht om de vergunning te weigeren. De mogelijkheid bestaat in dat geval om de vergunning, buiten het omgevingsplan om, toch te verlenen in het belang van een evenwichtige toedeling van functies van locaties. Dit stelsel geldt voor alle in het omgevingsplan vergunningplichtig gestelde activiteiten en dus ook voor de bouwactiviteit.

Gebonden beschikkingsbevoegdheid

Tijdens de voorbereiding van de AMvB's is de vraag gesteld in hoeverre het opnemen van regels in het omgevingsplan met een open norm, zich verhoudt tot het limitatief-imperatieve stelsel en het gebonden karakter van de beschikkingsbevoegdheid van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten. Hierover kan worden opgemerkt dat het limitatief-imperatieve stelsel er op zichzelf niet aan in de weg staat om te werken met open normen. Als dat wenselijk wordt geacht kunnen in het omgevingsplan regels worden gesteld die beleidsvrijheid, beoordelingsruimte of

beoordelingsvrijheid aan het bevoegd gezag geven bij het uitoefenen van de bevoegdheid om omgevingsvergunning te verlenen. Het gebonden karakter van de bevoegdheid wordt bepaald door de beleidsvrijheid of beoordelingsruimte die regels laten voor een eigen beoordeling. Binnen de gelimiteerde marges van die vrijheid of ruimte kan het bevoegd gezag in zo'n geval bepalen of de vergunning moet worden verleend of geweigerd. Ook dan blijft gelden dat de vergunning moet worden verleend als binnen die marges geen ruimte bestaat om de vergunning te weigeren. Andersom blijft gelden dat als binnen de ruimte die de regels van het omgevingsplan laten, verlening van de vergunning niet mogelijk is, de omgevingsvergunning buiten het omgevingsplan om toch kan worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3.2.9 Het omgevingsplan, milieubelastende activiteiten en het reguleren van (milieu)gebruiksruimte

De bescherming van het milieu is een cruciaal onderwerp waarvoor het nodig is dat in het omgevingsplan regels worden gesteld. Naast de algemene rijksregels en de door het Rijk ingestelde vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten speelt het omgevingsplan een belangrijke rol voor de toelaatbaarheid van milieubelastende activiteiten. Die rol komt tot uiting in het toedelen van functies aan locaties en met het oog daarop het stellen van andere regels. De bescherming van het milieu is één van de belangen die bij de evenwichtige toedeling een belangrijke rol spelen.

De ruimte voor het stellen van milieuregels op het gemeentelijke niveau is aanmerkelijk groter geworden onder de Omgevingswet. In de eerste plaats wordt voor een grote categorie van bedrijven in het Besluit activiteiten leefomgeving geen regels meer gesteld, zodat de gemeente dat desgewenst kan regelen als dat lokaal nodig is met het oog op de doelen van de wet.. Verder is ruim de mogelijkheid gegeven om in de vorm van maatwerkregels van dat Besluit activiteiten leefomgeving afwijkende regels te stellen in het omgevingsplan.

Daar waar de algemene rijksregels en de door het Rijk ingestelde vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten in het bijzonder regels stellen over locatieonafhankelijke preventieve maatregelen en best beschikbare technieken, zullen in het omgevingsplan vooral regels worden vastgelegd die verband houden met locatiespecifieke omstandigheden en belangen. In het bijzonder kan het omgevingsplan worden gebruikt om nadelige cumulatieve gevolgen van milieubelastende activiteiten te reguleren. Als algemene lijn in de uitvoeringsregelgeving daarom gekozen om de gebruiksruimte in beginsel via het omgevingsplan te reguleren, waarbij zo nodig instructieregels van het Rijk worden ingezet.

De gemeenten staan verschillende instrumenten ter beschikking, om een adequate oplossing voor de gebruiksruimte problematiek in het omgevingsplan vast te leggen. Gemeenten kunnen:

- Functies aan locaties toedelen. De functies worden zodanig ruimtelijk gescheiden dat gebruiksruimteproblemen, die door afstand houden kunnen worden weggenomen, zich niet voordoen. Bijvoorbeeld een betonmortelcentrale op grote afstand van woningen en andere hindergevoelige gebruiksvormen.
- Gebruiksruimte regels per locatie stellen. Zo kan bijvoorbeeld een emissieplafond worden vastgelegd voor een locatie met de omvang van een perceel. Met zo'n plafond per kavel kan de immissie op nabijgelegen locaties worden beperkt. Het stellen van een emissieplafond kan plaatsvinden ook zonder dat de exacte activiteit wordt gereguleerd. Het emissieplafond kan op deze wijze als randvoorwaarde fungeren voor alle potentiële activiteiten op die locatie, ongeacht de specifieke regels die kunnen gelden op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving of van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Naast het reguleren van geluid, geur en stof door regels in het omgevingsplan kan op deze manier bijvoorbeeld ook de totale hoeveelheid afvalwater worden bepaald die in het openbaar riool mag worden geloosd in verband met de capaciteit van dat riool.
- Algemene regels stellen. Voor bepaalde delen van het grondgebied (of zelfs voor een hele gemeente) kan een gemeente een algemene regel stellen over activiteiten die beslag leggen op

de gebruiksruimte. Op deze manier kan bijvoorbeeld een generieke norm worden gesteld over het produceren van geluid of het opvangen van regenwater op eigen terrein.
- Informatieplicht of meldingsplicht instellen. Op bepaalde locaties waar gebruiksruimte knelt, kan een informatieplicht of meldingsplicht ingesteld worden. In dat kader kan bijvoorbeeld om bepaalde onderzoeken gevraagd worden. Deze methode kan geschikt zijn om de bewijslast te verleggen naar een initiatiefnemer, die aan de hand van gegevens moet aantonen dat voldaan wordt aan een bepaalde norm.
- vergunningplicht voor bepaalde activiteiten instellen. Voor bepaalde locaties of gebieden kan een vergunningplicht voor bepaalde activiteiten worden ingesteld, door de activiteit te verbieden. Via de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit kan dan van dat verbod worden afgeweken, op basis van het beoordelingskader voor die afwijking die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Op deze manier kunnen bepaalde effecten van een activiteit in relatie tot de beschikbare gebruiksruimte vooraf worden getoetst. Op deze manier kan bijvoorbeeld regulering plaatsvinden van beleid van een gemeente waarin in niet meer dan 30% van de gebouwen een horecagelegenheid mag zijn gevestigd. Ook het werken met parkeervergunningen is een manier om beperkte gebruiksruimte te reguleren.

3.2.10 **Actualiteit van het omgevingsplan**

In de Omgevingswet en ook bij dit besluit worden geen bijzondere vereisten gesteld aan de actualiteit van een omgevingsplan. Er wordt van uitgegaan dat er een voortdurende zorg voor gemeenten bestaat om het omgevingsplan actueel te houden en zo nodig op onderdelen aan te passen. In dat opzicht bestaat voor het omgevingsplan geen andere benadering dan voor de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. De generieke actualiseringsplicht zoals die voorheen op grond van de Wro op bestemmingsplannen van toepassing was, geldt dus niet langer onder de Omgevingswet.

De doorlopende actualiteit van het omgevingsplan wordt bereikt door alleen als daar aanleiding toe is, regels voor bepaalde locaties en onderwerpen aan te passen. De aandacht, capaciteit en inzet kan daarbij dus gericht worden op die onderdelen van het omgevingsplan waar actualisering nodig is. De aandacht gaat niet uit naar plandelen of locaties waarvoor een regeling al tien jaar ongewijzigd en naar tevredenheid van toepassing is, maar richt zich op onderdelen die gelet op nieuwe praktijk- of beleidswensen aanpassing behoeven. Het actueel houden van het omgevingsplan is daarmee een minder bewerkelijke en beter beheersbare exercitie dan de actualisering van bestemmingsplannen die op grond van de Wro elke tien jaar moest plaatsvinden.

De mogelijkheid om in het omgevingsplan globaler te bestemmen en minder detailregels op te nemen dan in bestemmingsplannen, maakt daarnaast dat een omgevingsplan de mogelijkheid biedt om flexibeler in te spelen op de dynamiek in de samenleving. De mogelijkheid om meer beoordelingsruimte te scheppen binnen het omgevingsplan, maakt dat het beter kan inspelen op onvoorziene ruimtelijke ontwikkelingen. Als zich actuele ontwikkelingen of nieuwe beleidsdoelen aandienen die niet binnen de mogelijkheden van het omgevingsplan zijn in te passen, hoeft uiteraard niet het gehele omgevingsplan te worden herzien. Alleen de regels waarvan aanpassing nodig is, kunnen worden gewijzigd. Omdat er nog maar één omgevingsplan per gemeente bestaat, hoeven hiervoor ook niet langer in een zogenoemde ‘paraplu-constructie’ verschillende plannen tegelijkertijd te worden gewijzigd. Ook daarmee wordt het actueel houden van een omgevingsplan beter beheersbaar en kunnen gemeenten de nodige aanpassingen gemakkelijker zelfstandig voorbereiden en doorvoeren.

Inpassingsplicht voor omgevingsvergunningen voor afwijkingen

De omgevingsvergunning blijft als snel en flexibel instrument inzetbaar om effectief op concrete ruimtelijke initiatieven te kunnen inspelen. Zoals eerder toegelicht, zal bij Invoeringswet Omgevingswet worden voorgesteld dat in het omgevingsplan kan worden bepaald dat voor activiteiten een vergunning nodig is. Daarnaast kan buitenplans een omgevingsvergunning worden verleend voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

In artikel 4.17 van de wet is een bepaling opgenomen met een plicht om het omgevingsplan binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een permanente afwijking, daarmee in overeenstemming te brengen. Zowel ten behoeve van de eerder beschreven introductie van de omgevingsplanactiviteit, als met het doel om de reikwijdte van de inpassingsplicht te verduidelijken, is het kabinet voornemens om bij Invoeringswet Omgevingswet voor te stellen om artikel 4.17 van de wet te wijzigen. Met deze wijziging wordt beoogd te verduidelijken dat de inpassingsplicht alleen geldt voor een omgevingsvergunning voor een voortdurende omgevingsplanactiviteit, die in afwijking van het omgevingsplan een bouwactiviteit mogelijk maakt, of afwijkt van de toegedeelde functie.

Het uitgangspunt is en blijft dat gemeenten er voor zorgen dat een omgevingsplan actueel is. Dat betekent dat omgevingsvergunningen, waarbij van het omgevingsplan wordt afgeweken, uiteindelijk ingepast moeten worden in het plan. Dat speelt echter alleen voor omgevingsplanactiviteiten waarmee een blijvende inbreuk op het omgevingsplan wordt gemaakt. Daarbij gaat het in de eerste plaats alleen om activiteiten waarbij buiten het omgevingsplan om (buitenplans) wordt afgeweken van het omgevingsplan. Het betreft dus geen activiteiten die al in het omgevingsplan met een vergunningenstelsel zijn voorzien. Maar ook bij buitenplans afwijken is niet altijd inpassing nodig. Activiteiten die slechts tijdelijk van aard zijn, behoeven niet in het plan te worden ingepast.

Verdere verduidelijking wordt aangebracht door te bepalen dat het alleen gaat om bouwactiviteiten en andere activiteiten die niet passen binnen de aan de locatie toebedeelde functie. Hiermee wordt duidelijker afgebakend om wat voor activiteiten het gaat. Zo wordt vermeden dat afwijkingen, die geen blijvende inbreuk vormen op het omgevingsplan, zoals het verwijderen van een boom of het toelaten van een gebruik dat op zichzelf passend is binnen de toegedeelde functie maar in strijd is met andere regels van het omgevingsplan, ingepast zou moeten worden.

De termijn van vijf jaren is bedoeld om een zorgvuldige afweging te kunnen maken over welke consequenties een concreet project heeft voor vergelijkbare situaties binnen de gemeente. Het met een omgevingsvergunning toestaan dat, in afwijking van de regels in het omgevingsplan, op een bepaalde locatie bijvoorbeeld een dakopbouw of een bepaald gebruik in een bijgebouw bij een woning wordt toegestaan, verdient mogelijk niet enkel een aanpassing van het omgevingsplan op de desbetreffende locatie. De consequenties van een dergelijk concreet project dienen ruimer te worden bezien, ook voor andere vergelijkbare locaties. Zo nodig dient ook daar tot wijziging van het omgevingsplan te worden overgegaan. Het doel is dat zo arbitraire versnippering van regelgeving binnen het omgevingsplan vermeden wordt.

Uitvoeren van instructieregels en instructies

Naast de inpassingsplicht die voor bepaalde omgevingsvergunningen geldt, zal een omgevingsplan ook aangepast moeten worden als de plicht daartoe volgt uit instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving of de omgevingsverordening, of een afzonderlijk instructiebesluit. Zowel bij de instructieregels als de instructiebesluiten kan daarvoor een termijn worden gesteld.

3.2.11 **Bevoegd gezag en delegatiemogelijkheden**

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot vaststelling van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. De raad neemt hiervoor een separaat besluit waarin de bevoegdheid wordt gedelegeerd. Een dergelijk besluit kan overigens ook gelijktijdig met een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan worden genomen, maar maakt daarvan geen deel uit. Een delegatiebesluit is niet appellabel. In het delegatiebesluit wordt het deel van het omgevingsplan afgebakend waarvoor de bevoegdheid wordt overgedragen en worden de voorwaarden opgenomen die in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van die bevoegdheid. Het kan bijvoorbeeld gaan om het te reguleren onderwerp of de locatie waarvoor regels moeten worden vastgesteld. Het delegatiebesluit maakt geen deel uit van het omgevingsplan. Dat wijkt af van de voorheen onder de Wro geldende constructie voor bestemmingsplannen. Het college van burgemeester en wethouders stelt ter uitvoering van de

overgedragen bevoegdheid ook geen separaat wijzigings- of uitwerkingsplan meer vast, maar wijzigt op onderdelen het omgevingsplan zelf. Dat waarborgt een consistent en goed raadpleegbaar omgevingsplan. Het voorkomt de versnippering van regels over een zogenoemd 'moederplan' en onderliggende uitwerkings- of wijzigingsplannen, waarvan onder de Wro sprake was, en het beperkt het gevaar op onsamenhangende of zelfs conflicterende regels. De delegatiebesluiten zijn bij dit besluit aangewezen als omgevingsdocument en kunnen bij de digitale weergave van het omgevingsplan worden geraadpleegd.

3.2.12 **Het omgevingsplan in verhouding tot andere kerninstrumenten**

Binnen het stelsel van de Omgevingswet moet het omgevingsplan worden gerekend tot het kerninstrument van de decentrale regelgeving. In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting op de wet is uitgebreid ingegaan op de kerninstrumenten van de wet[11]. De gemeente is de primaire bestuurslaag die is belast met de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. De regels die een gemeente ter uitoefening van die taken en bevoegdheden stelt, zijn vastgelegd in het omgevingsplan. Ook de omgevingsverordening en de waterschapsverordening behoren tot de kerninstrumenten van de wet. Naast deze decentrale kerninstrumenten kent de Omgevingswet nog vijf andere kerninstrumenten: omgevingsvisies, programma's, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. In deze paragraaf worden relaties tussen de andere instrumenten en het omgevingsplan nader belicht.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat de lange termijnvisie van een bestuursorgaan geeft op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Anders dan het omgevingsplan, bindt de omgevingsvisie alleen het bestuursorgaan dat het heeft vastgesteld. De omgevingsvisie is als instrument onderdeel van de start van de beleidscyclus, die van beleidsontwikkeling. Het beleid in de gemeentelijke omgevingsvisie vormt het kader voor de regels die in de uitvoeringsfase worden gesteld in het omgevingsplan.

Programma

Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving. In een programma kunnen gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uitwerken. Een programma kan gericht zijn op ontwikkeling van een bepaald gebied en het kan maatregelen bevatten om aan omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen te bereiken. Een programma over de ontwikkeling van een gebied (voorheen structuurvisie voor een gebied) kan gebruikt worden als beleidsmatig kader voor één of meer wijzingen van het omgevingsplan. Bij programma's met een programmatische aanpak kan de toelaatbaarheid van specifieke wijzigingen van het omgevingsplan of omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten worden beoordeeld in het licht van bepaalde omgevingswaarden of andere doelstellingen. In een aantal gevallen is het verplicht een programma op te stellen. Dat is bijvoorbeeld het geval als sprake is van (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, zoals de Europese omgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Een programma bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en moet binnen de beleidscyclus worden gerekend tot beleidsontwikkeling. Wel kunnen maatregelen in een programma zich onder meer vertalen in algemene regels in een omgevingsplan, bijvoorbeeld in maatwerkregels voor milieubelastende activiteiten.

[11] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 51-54.

Algemene rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgevingen Besluit bouwwerken leefomgeving

In algemene rijksregels worden aan burgers, bedrijven en overheden als initiatiefnemers rechtstreeks werkende rijksregels gesteld over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Deze algemene rijksregels zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het Besluit activiteiten leefomgeving stelt vooral regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels over de technische kwaliteit van nieuw te bouwen en bestaande bouwwerken en regels over aan een bouwwerk gerelateerde activiteiten.

De algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgevingen het Besluit bouwwerken leefomgeving staan in beginsel naast de regels in het omgevingsplan. Beide regelingen gelden dus naast elkaar en vullen elkaar aan. Wel is er ruimte om bij een groot aantal van de algemene rijksregels uit het Besluit activiteiten leefomgeving, een afwijkende of aanvullende regel op te nemen in het omgevingsplan. Met deze zogenoemde maatwerkregels is het mogelijk om normen beter te laten aansluiten op lokale omstandigheden. Maatwerkregels hoeven in het omgevingsplan niet als zodanig herkenbaar te zijn. Zoals aangegeven gelden de maatwerkregels naast de in het Besluit activiteiten leefomgevinggestelde regels en er moet aan beide regelingen worden voldaan. Als in het omgevingsplan een maatwerkregel wordt gesteld met het doel om in afwijking van het Besluit activiteiten leefomgeving een minder zware norm te stellen, dient bij die maatwerkregel te worden aangegeven dat deze geldt in afwijking van de regel uit het Besluit activiteiten leefomgeving. In dat geval prevaleert het omgevingsplan boven het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarvan kan overigens alleen sprake zijn als het Besluit activiteiten leefomgeving daartoe de bevoegdheid geeft.

Rijksregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Besluit kwaliteit leefomgeving richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming. Zo bevat hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving de instructieregels over de inhoud van omgevingsplannen. Bij de vaststelling van een omgevingsplan dient aan deze instructieregels te zijn voldaan. Als een omgevingsplan (nog) niet voldoet aan een in het Besluit kwaliteit leefomgevinggegeven instructieregel, dient het te worden aangepast. Daarvoor kunnen bij de instructieregels termijnen zijn gesteld.

Decentrale regels in de omgevingsverordening

De provinciale regels op het terrein van de fysieke leefomgeving worden vastgesteld in de omgevingsverordening. Voor zover het gaat om regels waarmee functie aan locaties worden toegedeeld en regels die met het oog daarop zijn gesteld, ligt het primaat bij het omgevingsplan. Het uitgangspunt is dat de provincie op dat punt alleen instructieregels opneemt in de omgevingsverordening over de inhoud van omgevingsplannen. Alleen als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel kan worden behartigd, is er een mogelijkheid een dergelijke regel in de omgevingsverordening zelf te treffen. Voor het overige geldt het zelfde als voor het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het omgevingsplan dient in overeenstemming te zijn met de gegeven instructieregels, waarvoor bij de instructieregels een termijn kan worden gesteld.

Decentrale regels in de waterschapsverordening

Het waterschap stelt zijn regels vast in de waterschapsverordening. Door de specifieke taaktoedeling betreft het hier alleen regels over het beheer van watersystemen, het waterketenbeheer en openbare wegen. De waterschapsverordening en het omgevingsplan gelden naast elkaar en burgers en bedrijven dienen aan beide regelingen te voldoen. De onderwerpen die door een waterschapsverordening gereguleerd worden, moeten worden afgestemd met de

onderwerpen die door een omgevingsplan worden gereguleerd. De onderlinge afstemming als bedoeld in artikel 2.2 van de wet dient conflicterende regels te voorkomen.

Het projectbesluit

Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan, kan de Minister van Infrastructuur of Milieu (of de verantwoordelijke minister, in overeenstemming met eerstgenoemde minister), het college van gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een waterschap een projectbesluit nemen op grond van artikel 5.44 van de wet.

Het projectbesluit is bedoeld voor complexe publieke projecten in de fysieke leefomgeving van nationaal of provinciaal belang, of in het belang van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer. Gedacht kan worden aan de aanleg van windmolenparken, rijks- en provinciale wegen en waterkeringen. Binnen de beleidscyclus is het projectbesluit onderdeel van de uitvoeringsfase.

Het projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project. Op grond van artikel 5.52 van de wet wijzigt een projectbesluit de regels van een omgevingsplan, voor zover de regels uit het plan in strijd zijn met de regels van het projectbesluit. Daarmee zijn dus niet alleen de gemeenteraad en, mits daartoe gedelegeerd, het college van burgemeester en wethouders bevoegd om een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan te nemen. Het gedeelte van een projectbesluit dat één of meer omgevingsplannen wijzigt, heeft op zichzelf een vergelijkbare vorm als een regulier door de gemeenteraad vastgesteld besluit tot wijziging van het omgevingsplan. In dat deel van het projectbesluit wordt in concreto, vergelijkbaar met een wetswijziging of de wijziging van een verordening, aangegeven op welke wijze het betrokken omgevingsplan wordt aangepast. Aangegeven wordt welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere regels. Dit deel gaat op in de geconsolideerde (doorlopende) versie van het omgevingsplan dat digitaal raadpleegbaar beschikbaar moet zijn gesteld. Als een project wordt uitgevoerd in verschillende gemeenten, zullen op deze wijze dus ook meer omgevingsplannen worden gewijzigd.

3.2.13 **Toewerken naar één omgevingsplan per gemeente (overgangsrecht)**

Direct met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het dit besluit, beschikken gemeenten over één omgevingsplan. Het voornemen is om met de Invoeringswet Omgevingswet door het overgangsrecht er voor te zorgen dat bij de inwerkingtreding van de wet alle in een gemeente geldende bestemmingsplannen (beheersverordeningen en inpassingsplannen) van rechtswege zijn aangemerkt als het omgevingsplan. Welbeschouwd beschikken gemeenten dus met de inwerkingtreding van de wet over één, het gehele grondgebied van de gemeente dekkend, omgevingsplan. Dit ene omgevingsplan is in het begin alleen nog een juridische werkelijkheid. Het bestaat immers uit een aantal afzonderlijke bestemmingsplannen die uitputtende regelingen geven voor afzonderlijke plangebieden. De juridische werkelijkheid om de bestemmingsplannen te benoemen als één omgevingsplan is nodig om geen lacune te laten ontstaan op het moment dat de wet in werking treedt. Het is vervolgens echter aan gemeenten om de bestemmingsplannen en beheersverordeningen die samen het ‘omgevingsplan van rechtswege’ vormen samen met andere gemeentelijke regelingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving om te vormen tot één consistent en samenhangend omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving wordt samengebracht. Dit kan uitgevoerd worden als een proces waarin, al werkende weg, door opeenvolgende wijzigingen, regels van het omgevingsplan worden gewijzigd en nieuwe regels worden toegevoegd. Een andere aanpak is dat in één keer een nieuw gebiedsdekkend omgevingsplan wordt vastgesteld dat het geldende, nog uit losse bestemmingsplannen bestaande, omgevingsplan vervangt.

3.3 De Noordzee

3.3.1 **Inleiding**

Dit hoofdstuk is opgenomen, omdat het omgevingsrecht voor de Noordzee op punten verschilt van dat voor het overige grondgebied. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de wijze waarop de Noordzee in de AMvB's onder de Omgevingswet een plaats heeft gekregen aan de hand van de volgende onderwerpen:

- Toepassingsbereik van de Omgevingswet en de AMvB's op de Noordzee, waarbij ook de rol van de internationale verdragen en het Europees recht wordt toegelicht.
- Bevoegd gezag voor de Noordzee met daaraan gekoppeld de op de Noordzee geldende vergunningplichten en algemene regels. Ook wordt kort ingegaan op Noordzeebeleid.
- Installaties, waaronder windparken en installaties, anders dan mijnbouwinstallaties, mijnbouwinstallaties. Ook wordt kort ingegaan op defensiegebieden op de Noordzee, omdat hier beperkingen gelden voor onder meer mijnbouwinstallaties.

3.3.2 **Toepassingsbereik**

De Noordzee is verdeeld in verschillende maritieme zones. Deze onderverdeling is gebaseerd op het VN-Zeerechtverdrag dat het internationaal juridisch kader vormt voor het gebruik en beheer van de oceanen. Het toepassingsbereik van de Omgevingswet in deze verschillende maritieme zones is verschillend. Voor het toepassingsbereik van de Omgevingswet zijn de territoriale zee en de exclusieve economische zone (EEZ) van belang. Deze vormen samen het Nederlandse deel van de Noordzee.
De Nederlandse territoriale zee loopt vanaf de grens van de binnenwateren, die wordt gevormd door de zogeheten laagwaterlijn en de basislijnen, tot 12 zeemijl zeewaarts. Deze begrenzing is vastgelegd in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee.
De grenzen van de EEZ zoals geregeld in het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone vallen samen met die van het Nederlands deel van het continentaal plat (NCP). Het NCP omvat het onder de Noordzee gelegen deel van de zeebodem en de ondergrond daarvan, gelegen buiten de Nederlandse territoriale zee. De buitengrens is vastgelegd door grensverdragen met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

In de territoriale zee zijn de Omgevingswet en de AMvB's van toepassing,[12] maar deze zijn niet onverkort van toepassing in de EEZ.

Artikel 1.2 van de wet beperkt het toepassingsbereik van de Omgevingswet op de Noordzee door te bepalen dat de Omgevingswet van toepassing is in de EEZ, tenzij het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een bouwactiviteit, afwijkactiviteit of rijksmonumentenactiviteit. De AMvB's (en ministeriële regelingen) zijn evenmin onverkort van toepassing in de EEZ, omdat artikel 1.5, tweede lid, van de wet bepaalt dat een op grond van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur gestelde regel van toepassing is in de EEZ als dat bij die regel uitdrukkelijk is bepaald. Zo bepaalt artikel 1.2 van het Omgevingsbesluit dat het van toepassing is in de EEZ, voor zover het niet ziet op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een bouwactiviteit, afwijkactiviteit of rijksmonumentenactiviteit. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving wijzen specifieker aan welke regels van toepassing zijn in de EEZ. Zo bepaalt artikel 1.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving welke hoofdstukken, paragrafen en bijlage bij dat besluit van toepassing zijn in de EEZ.

[12] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 65.

Internationale verdragen

Op de Noordzee is een groot aantal internationale verdragen van toepassing. In het kader van dit hoofdstuk zijn 3 daarvan relevant om hier te noemen: het VN-Zeerechtverdrag, het London-protocol en het Ospar-verdrag.

Het VN-Zeerechtverdrag regelt de Nederlandse rechtsmacht op de Noordzee en daarmee ook de doorwerking van de Omgevingswet op de Noordzee. Het VN-Zeerechtverdrag beperkt de rechtsmacht in het Nederlandse deel van de Noordzee. Zo bepaalt artikel 17 van het VN-Zeerechtverdrag dat in de territoriale zee alle staten het recht op onschuldige doorvaart hebben. Artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat de kuststaat in de EEZ soevereine rechten bezit ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden. Eveneens in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag oefent de kuststaat ook rechtsmacht uit ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Bij de uitoefening van deze rechten en het vervullen van zijn plichten dient de kuststaat rekening te houden met de rechten en plichten van andere staten.

Het Londen-protocol verbiedt het storten van alle stoffen in zee met uitzondering van een beperkt aantal afvalstromen opgenomen in bijlage I bij het Londen-protocol. Bijlage II bij het London-Protocol beschrijft onder meer welke voorwaarden moeten worden verbonden aan een eventuele vergunning voor stortingsactiviteiten op zee.

Het Ospar-verdrag betreft de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische oceaan waaronder de Noordzee. De doorwerking van deze verdragen is verzekerd via artikel 8.73 van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat bepaalt dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als de activiteit in overeenstemming is met het Londen-protocol en het Ospar-verdrag.

Europees recht

Net zoals bij internationale verdragen is lang niet alle Europese regelgeving van belang voor de Noordzee. De kaderrichtlijn mariene strategie en de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning zijn specifiek van toepassing op de Noordzee.
De kaderrichtlijn mariene strategie verplicht lidstaten tot het ontwikkelen van mariene strategieën voor een gezonde zee met een duurzaam gebruik in die richtlijn aangewezen en onder de jurisdictie van de lidstaat vallende mariene regio's en mariene subregio's. Artikel 3.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving omschrijft de taken ter uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie. In paragraaf 6.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt verder ingegaan op de kaderrichtlijn mariene strategie.

De kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning bepaalt dat elke lidstaat maritieme ruimtelijke planning voor haar mariene wateren uitvoert en een maritiem ruimtelijk plan vaststelt. Ter uitvoering van deze plicht dient een maritiem ruimtelijk plan te worden vastgesteld voor de Nederlandse mariene wateren. Een en ander wordt verder uitgewerkt in artikel 4.10 en 4.11 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het algemeen deel van de nota van toelichting bij dat besluit. Artikel 8.12, eerste lid, van het Omgevingsbesluit implementeert de plicht uit de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning gericht op samenwerking tussen lidstaten bij de totstandkoming van maritieme ruimtelijke plannen.

3.3.3 **Bevoegd gezag**

In hoofdstuk 3 van het Omgevingsbesluit staat wie bevoegd gezag is om op aanvragen van een omgevingsvergunning voor activiteiten op de Noordzee te beslissen. In het Besluit activiteiten leefomgeving is aangegeven wie bevoegd gezag is over - kortweg gezegd - een melding,

maatwerkvoorschrift, een gelijkwaardige maatregel over milieubelastende activiteiten op de Noordzee.

Het is van belang te vermelden dat deze bevoegdheden, voor zover die de Minister van Infrastructuur en Milieu betreffen, zich ook uitstrekken over het strand. Op grond van artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit en de daarbij behorende bijlage II, is het oppervlaktewaterlichaam de zee, die de territoriale wateren en de EEZ van de Noordzee omvat, aangewezen als rijkswater. Dit betekent dat ook het strand als rijkswater wordt aangewezen, omdat op grond van de definitie van oppervlaktewaterlichaam in de Omgevingswet onder oppervlaktewaterlichaam ook de bijbehorende oever wordt verstaan. Op grond van artikel 2.19, tweede lid, onder a, van de wet berust bij de Minister van Infrastructuur en Milieu het beheer van rijkswateren.

In grote lijnen is de bevoegdheidsverdeling voor zover het de Noordzee betreft als volgt:

- De Minister van Infrastructuur en Milieu voor de Noordzee is het bevoegd gezag om op aanvragen van een omgevingsvergunning voor één wateractiviteit te beslissen. In artikel 7.1, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn deze activiteiten opgesomd, zij het dat de Minister van Infrastructuur en Milieu niet bevoegd is te beslissen op aanvragen van een omgevingsvergunning voor mijnbouwactiviteiten en voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie. Verder geldt geen vergunningplicht voor wateronttrekkingsactiviteiten op de Noordzee.
- De Minister van Infrastructuur en Milieu voor de Noordzee is het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen, of waaraan een melding wordt gedaan met betrekking tot de activiteiten genoemd in artikel 7.3, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
- De Minister van Economische Zaken is het bevoegd gezag om te beslissen op aanvragen van een omgevingsvergunning voor een activiteit als genoemd in artikel 3.6, eerste lid, van het Omgevingsbesluit. Zo is deze minister bevoegd gezag te beslissen op aanvragen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk, een mijnbouwactiviteit en een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk.
- De Minister van Economische Zaken is voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk en mijnbouwactiviteiten het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen, of waaraan een melding wordt gedaan (artikel 7.3, tweede lid, Besluit activiteiten leefomgeving).
- Artikel 2.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving bepaalt onder meer wie het bevoegd gezag is voor milieubelastende activiteiten op de Noordzee.

Ook de bestuursorganen van gemeente en provincies zijn bevoegd gezag op een klein deel van de Noordzee. Dit hangt samen met het feit dat ongeveer de eerste kilometer vanaf de kust bestuurlijk is ingedeeld in provincies en gemeenten. Binnen dit bestuurlijk ingedeeld gebied zijn de bestuursorganen van gemeenten en provincies bevoegd gezag. Zo is de raad bevoegd tot het opstellen van een omgevingsplan dat, voor zover het de kustgemeenten betreft, ook betrekking heeft op het bestuurlijk ingedeeld gebied van de Noordzee.

Vergunningplichten en algemene regels

Op de Noordzee is, met uitzondering van het bestuurlijk ingedeeld gebied, geen omgevingsplan van toepassing. Gezien het ontbreken van een omgevingsplan dienen de vergunningplichten en algemene regels ook om te sturen op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties op de Noordzee.

De vergunningplichten en algemene regels voor de Noordzee zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Daarnaast zijn deze, voor zover de activiteiten milieubelastende activiteiten en daarmee samenhangende lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam op de Noordzee inhouden, opgenomen in hoofdstuk 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Denk hierbij bij

voorbeeld aan paragraaf 3.10.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving, waarin is bepaald voor welke werkzaamheden met een verplaatsbaar mijnbouwwerk een omgevingsvergunning is vereist en welke algemene regels gelden.

In hoofdstuk 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving worden de volgende activiteiten geregeld:

- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot het waterstaatswerk de Noordzee;
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in het waterstaatswerk de Noordzee;
- lozingsactiviteiten op het oppervlaktewaterlichaam de Noordzee;
- stortingsactiviteiten op zee;
- wateronttrekkingsactiviteiten in het oppervlaktewaterlichaam de Noordzee;
- ontgrondingsactiviteiten in de Noordzee;
- mijnbouwactiviteiten in de Noordzee.

Op grond van de systematiek van de Omgevingswet wordt de Noordzee als beperkingengebied aangemerkt. Een beperkingengebied wordt in de Omgevingswet gedefinieerd als bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar door de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object. Een beperkingengebiedactiviteit is - kort gezegd - een activiteit in een beperkingengebied. Zo is bijvoorbeeld op grond van artikel 7.10, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving het maken, plaatsen of in stand houden van een bodemverharding in het waterstaatwerk de Noordzee een vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteit, tenzij deze activiteit plaatsvindt in de zone tussen de duinvoet en de laagwaterlijn. Voor een beschrijving van de andere activiteiten wordt verwezen de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

Naast de vergunningplicht gelden ook algemene regels om nadelige gevolgen van bepaalde activiteiten voor de Noordzee te voorkomen of te beperken. De algemene regels bevatten bepalingen waaraan een bepaalde activiteit in de Noordzee, bij voorbeeld het bouwen, renoveren of slopen van een bouwwerk (artikel 7.14 van het Besluit activiteiten leefomgeving) moet voldoen. In deze algemene regels is vaak de plicht opgenomen de activiteiten minimaal 4 weken voor het begin ervan te melden. Zie voor inhoud van en toelichting op deze algemene regels de bepalingen in het Besluit activiteiten leefomgeving en bijbehorende nota van toelichting.
In dit verband is ook de specifieke zorgplicht (artikel 7.5 van het Besluit activiteiten leefomgeving) van belang die van toepassing is op de activiteiten in de Noordzee. Een van de kenmerken van de specifieke zorgplichten is dat deze concreter zijn dan de algemene zorgplicht zoals opgenomen in artikel 1.7 van de wet en zich beperken tot expliciet benoemde activiteiten en belangen. Ook blijft de specifieke zorgplicht van kracht naast de in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen algemene regels en geldt deze ook voor vergunningplichtige activiteiten. Paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving gaat uitgebreid in op de specifieke zorgplicht.

Noordzeebeleid

De voormalige Waterwet bepaalde dat het Noordzeebeleid werd opgenomen in het nationaal waterplan. De expliciete plicht om het Noordzeebeleid in een integraal plan op te nemen is niet teruggekomen in de Omgevingswet. Het Noordzeebeleid kan onder de Omgevingswet worden opgenomen in de nationale omgevingsvisie (artikel 3.1, derde lid, van de wet) en het nationaal waterprogramma (artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder d, van de wet en artikel 4.12 en verder van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Het opstellen van een nationale omgevingsvisie en een nationaal waterprogramma is verplicht.

3.3.4 **Installaties op de Noordzee**

Het VN-Zeerechtverdrag kent de kuststaat in de EEZ onder meer rechtsmacht toe ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen (installations and

structures). Er kunnen drie soorten installaties op zee worden onderscheiden: windparken, mijnbouwinstallaties en overige installaties.

Windparken en installaties, anders dan mijnbouwinstallaties

Het is op grond van de Wet windenergie op zee verboden zonder vergunning van de Minister van Economische Zaken een windpark te bouwen of te exploiteren in de Nederlandse territoriale zee of de Nederlandse exclusieve economische zone. De Wet windenergie op zee bepaalt dat de Minister van Economische Zaken, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, een kavelbesluit kan nemen. In dit kavelbesluit is een locatie voor een windpark en een tracé voor een aansluitverbinding aangewezen. Het kavelbesluit bevat algemene regels ter bescherming van omgevingsrechtelijke belangen die specifiek zijn voor dit windpark. Paragraaf 7.2.3 Windparken van het Besluit activiteiten leefomgeving bevat daarnaast algemene regels voor het aanleggen, in stand houden en verwijderen van windparken in de Noordzee.

Overige installaties, anders dan mijnbouwinstallaties zijn bijvoorbeeld weerstations, mosselzaadinvanginstallaties, enzovoort. Voor het plaatsen van dergelijke installaties op de Noordzee is een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiveit met betrekking tot het oppervlaktewaterlichaam de Noordzee vereist, zie artikel 7.10 respectievelijk artikel 7.52 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Rond een installatie (overige installatie en windparken) kan een beperkingengebied worden ingesteld waarin voor beperkingengebiedactiviteiten een omgevingsvergunning is vereist, zie artikel 7.43 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De Minister van Infrastructuur en Milieu is bevoegd een dergelijk beperkingengebied rond een windpark of overige installatie van maximaal 500 meter van de buitengrens van een installatie aan te wijzen.

Mijnbouw

Het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling zijn voor zover het de regels betreft over beperkingengebiedactiviteiten rond mijnbouwinstallaties, over mijnbouwactiviteiten in bepaalde gebieden op zee en over milieubelastende activiteiten overgegaan in de AMvB's op grond van de Omgevingswet. De Minister van Economische Zaken blijft bevoegd gezag voor de activiteiten waarop deze regels betrekking hebben.

Paragraaf 7.2.4 Beperkingengebiedactiviteiten bij installaties in zee van het Besluit activiteiten leefomgeving bevat onder meer de aanwijzing van de vergunningplichtige activiteiten in beperkingengebieden rond mijnbouwinstallaties. Een beperkingengebied rond een mijnbouwinstallatie bedraagt 500 meter van de buitengrens van een installatie. Artikel 8.2, aanhef en onder d, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de beoordelingsregel voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, dus ook in de Noordzee.

Paragraaf 7.2.9 Mijnbouwactiviteiten van het Besluit activiteiten leefomgeving is van toepassing op mijnbouwactiviteiten in de Noordzee. Het begrip mijnbouwactiviteit houdt zowel het plaatsen van een mijnbouwinstallatie (met inbegrip van het beperkingengebied rondom die installatie) als het verrichten van een verkenningsonderzoek in. Toch is het toepassingsbereik van deze regels beperkt, aangezien de vergunningplicht voor mijnbouwactiviteiten alleen geldt voor bepaalde gebieden in de Noordzee. Een omgevingsvergunning is vereist voor het plaatsen van een mijnbouwinstallatie die boven het oppervlaktewater uitsteekt in een oefen- en schietgebied of in de druk bevaren delen van de Noordzee en voor het verrichten van een verkenningsonderzoek in een oefen- en schietgebied en in een ankergebied nabij een aanloophaven. De overige vergunningplichten uit hoofdstuk 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn op deze mijnbouwactiviteiten niet van toepassing, omdat daarvoor de regels uit de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling gelden. Er is dus naast de vergunning voor een mijnbouwactiviteit geen vergunning voor een beperkingengebiedactiviteit in een waterstaatswerk nodig. Paragraaf 7.2.9 Mijnbouwactiviteiten bevat ook algemene regels voor het verrichten van een verkenningsonderzoek en het plaatsen van een onderzeese installatie. Dergelijke regels waren

opgenomen in het Mijnbouwbesluit. De gebieden, zoals de oefen- en schietgebieden, waren opgenomen in een bijlage bij de Mijnbouwregeling en worden nu geregeld in een ministeriële regeling. Afdeling 8.4 Omgevingsvergunning mijnbouwactiviteit van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de beoordelingsregels voor een aanvraag van een omgevingsvergunning voor de mijnbouwactiviteit zoals die hiervoor is benoemd.

Hoofdstuk 2 en 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving heeft onder meer betrekking op milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, in dit geval de Noordzee. Paragraaf 3.10.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving heeft betrekking op activiteiten met een verplaatsbaar mijnbouwwerk. Bij een verplaatsbaar mijnbouwwerk op zee kan worden gedacht aan een boorschip of een boorplatform. Voor het aanleggen of aanpassen van een boorgat met een verplaatsbaar mijnbouwwerk is een omgevingsvergunning vereist. Ook voor het winnen van delfstoffen via het gebruik van een boorgat vanaf een diepte van meer dan 100 meter is een omgevingsvergunning vereist. Zowel voor het boren als het winnen is derhalve een vergunning vereist.

Het bovenstaande laat onverlet dat voor het overige de Mijnbouwwet, Mijnbouwbesluit en Mijnbouwregeling onverkort van toepassing blijven. Zo is iedere mijnbouwinstallatie voor de winning van delfstoffen vergunningplichtig op grond van de Mijnbouwwet.

Defensiegebieden

De Nederlandse krijgsmacht maakt voor zijn militaire oefeningen gebruik van oefen- en schietgebieden in de Noordzee. Deze gebieden worden begrensd via een ministeriële regeling. De gebieden kunnen aangewezen zijn omdat vanaf land in de richting van de zee geschoten wordt, maar er zijn ook twee gebieden die niet aan het land gekoppeld zijn. In deze gebieden kan Defensie schieten vanaf schepen of vanuit luchtvaartuigen en kan geoefend worden met militaire vaartuigen, laagvliegen met luchtvaartuigen, werken met explosieven, duikwerkzaamheden enzovoort.

Het plaatsen van een mijnbouwinstallatie en het verrichten van een verkenningsonderzoek ten behoeve van de mijnbouw is in deze gebieden vergunningplichtig. Artikel 8.4, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de beoordelingsregels die gelden voor de aanvraag van deze mijnbouwactiviteit in onveilige gebieden op de Noordzee. Een belangrijk beoordelingscriterium is hierbij uiteraard veiligheid maar ook of de militaire activiteiten uitgevoerd kunnen worden zoals wenselijk is.

3.4 Participatie

3.4.1 **Inleiding**

Participatie is een onderwerp dat dwars door alle besluiten en instrumenten van de Omgevingswet heen loopt. De regering vindt participatie gedurende de gehele besluitvorming van groot belang. In het begin van de planvorming is die participatie vooral gediend met ruimte voor maatwerk. Aan het einde met formele zekerheid. Participatie houdt in dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over visies, plannen, programma's en projecten in de fysieke leefomgeving worden betrokken, of dat deze partijen zelf initiatief nemen voor ontwikkelingen in de leefomgeving. Participatie is dus meer dan de formele momenten, waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zienswijzen kunnen indienen. Het betreft juist het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvorming van start gaat. De zienswijzenprocedure is wel een vorm van participatie.

Hierna wordt eerst ingegaan op enkele maatschappelijke ontwikkelingen rondom participatie. Daarna is aangegeven hoe participatie in de wet is vorm gegeven. Vervolgens wordt aangegeven hoe participatie in dit besluit is geregeld, waarbij ook wordt ingegaan op hoe participatie een rol speelt bij de verschillende instrumenten die de wet kent. Tot slot wordt een doorkijkje gegeven naar de uitwerking van participatie in de praktijk met een aantal voorbeelden.

3.4.2 **Maatschappelijke ontwikkelingen**

Betrekken van derde partijen bij besluitvorming

Voordat de Omgevingswet van kracht werd, vonden al vele verschillende vormen van participatie plaats. Zowel het Rijk, waterschappen, provincies als gemeenten betrekken hun burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden al op verschillende manieren bij de besluitvorming. Ook bij initiatieven van private partijen was vaak al sprake van een participatieproces.

In de praktijk blijkt dat tegenwoordig niet enkel de overheid het initiatief neemt tot (grootschalige) ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De verwachting is dat in de komende jaren steeds meer sprake zal zijn van private initiatieven, zoals burgerinitiatieven, of van publiek-private initiatieven in de fysieke leefomgeving. Bij deze initiatieven is de omgeving al in sterke mate betrokken.

Voorbeelden van vormen van participatie zijn raadspanels, ontwerpateliers, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes. Een paar jaar geleden speelden internetconsultaties nog geen rol. Nu is dit een steeds gangbaardere vorm. Er komen steeds nieuwe manieren bij die participatie aantrekkelijker en makkelijker maken. Om het bestuursorgaan de vrijheid te geven zelf het participatieproces in te richten en om ook in de toekomst flexibel te zijn, zijn in de wet geen regels over de vorm van het participatieproces opgenomen.

Effect van vroegtijdige participatie

De opkomst van een energieke samenleving[13], ook ingegeven door digitalisering en een terugtredende overheid, maakt dat partijen elkaar snel weten te vinden, kennis delen en zich groeperen rond actuele onderwerpen. Dit kan de tegenkracht vergroten bij besluiten waar groeperingen het niet mee eens zijn. Dergelijke groeperingen maken bij het organiseren van deze tegenkracht gebruik van onder andere digitale media om zowel de publieke opinie, de media als de

[13] Planbureau voor de Leefomgeving, De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, 2011. In dit rapport wordt op blz. 9 gesproken van 'de energieke samenleving': een samenleving van mondige burgers en met een ongekend reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit.

politiek te beïnvloeden. Vroegtijdige participatie waarbij alle relevante partijen adequaat zijn betrokken, zorgt voor besluitvorming waarbij de kans op een dergelijke tegenkracht aanzienlijk kleiner is. Dit besef dringt bij meer en meer bestuursorganen door, waardoor vroegtijdige participatie steeds vaker en professioneler wordt ingevuld. De wet versterkt deze trend.

Uit de praktijk en advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten[14] blijkt dat het betrekken van verschillende partijen in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming leidt tot goede besluiten en een groter draagvlak. Partijen worden niet overvallen, maar voelen zich betrokken bij nieuwe ontwikkelingen. Participatie is nodig om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen. In een later stadium zullen partijen zich meer gecommitteerd voelen aan de uitkomsten. Investeren aan de voorkant verdient zich dus terug. Dit komt de kwaliteit van de besluitvorming ten goede. Participatie zorgt dus voor betere besluiten, meer draagvlak en snellere procedures.

Bij participatie is het ook van belang dat afspraken worden gemaakt met de initiatiefnemer(s). Vooraf moet helder zijn hoe de rolverdeling is tussen het bestuursorgaan en de initiatiefnemer. Dit versterkt de duidelijkheid bij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie en andere overheden tijdens het participatieproces. De regels in dit besluit stimuleren dat vooraf helderheid bestaat over het participatieproces, zodat partijen weten op welk moment ze bij wie moeten zijn.

Handreiking participatie

Niet alle partijen hebben de benodigde kennis in huis om een participatieproces goed vorm te geven. Gezien het belang dat de regering aan participatie hecht, zal een handreiking worden opgesteld. De regering heeft in de Eerste Kamer[15] aangegeven dat deze handreiking wordt opgesteld samen met betrokken partijen, zoals VNG, IPO, Unie van waterschappen, de milieuorganisaties en VNO-NCW. Bezien wordt of deze handreiking meegenomen kan worden in het modelomgevingsplan dat de VNG opstelt.

Participatie aan het begin van het besluitvormingsproces is dus van groot belang bij het besluitvormingsproces. Hoe participatie in de wet en in dit besluit is verankerd is hierna toegelicht.

3.4.3 **Participatie in de Omgevingswet**

Uitgangspunten

Eén van de doelen van de wet is het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Dit staat of valt met de uitvoering van de wet. Bij de totstandkoming van de wet is uitdrukkelijk aangegeven dat alleen een nieuwe wet voor het slagen van de stelselherziening niet voldoende is. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk. Onderdeel van de bestuurscultuur is het versterken van de positie van private partijen bij besluitvorming en ruimte bieden aan initiatieven. Hiervoor is nodig dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, open staan voor initiatieven en de participatieve aanpak toepassen. Burgers en bedrijven worden uitgedaagd om initiatieven te nemen en bestuurders en ambtenaren kijken met een open blik naar de leefomgeving in zijn geheel.

In de wet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: "het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit"[16].

De regering heeft de manier van het voeren van participatie in de wet niet vast gelegd, omdat voorkomen moet worden dat het een afvinklijstje wordt. Het is juist een kwestie van enthousiasmeren en meenemen van mensen waarbij participatie een middel is. Dat vergt een

[14] *Kamerstukken II* 2007/08, 29 385, nr. 18, bijlage.

[15] Handelingen I 2015/16, nr. 23, 8, blz. 20-21.

[16] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 389.

actieve houding en een actieve rol van het bestuursorgaan. Op welke manier participatie plaats vindt is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. In de wet is daarom vastgelegd dát het gebeurt, maar niet hoe het moet gebeuren. De wet biedt op deze wijze ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie. Het succes van participatie is afhankelijk van de houding van het bevoegd gezag en de bestuurscultuur.

Projectbesluit

Het instrument in de wet voor het realiseren van grote ruimtelijke projecten is het projectbesluit. Met het projectbesluit wordt een slagvaardige procedure geboden voor waterschappen, provincies en het Rijk voor projecten waarbij een overheidsorgaan de verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van publieke doelen, zoals infrastructuur en waterveiligheid.

Voor de projectprocedure zijn in de wet expliciete regels opgenomen met betrekking tot participatie:

- Het bevoegd gezag maakt het voornemen om een verkenning uit te voeren voor een projectbesluit bekend. Hierbij krijgt iedereen de mogelijkheid oplossingen aan te dragen. Het bevoegd gezag geeft dan ook uitgangspunten voor het in beschouwing nemen van die oplossingen. Ook moet worden aangegeven op welke manier burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden worden betrokken (artikel 5.47 van de wet).
- Het projectbesluit kent een verkenningsfase waarbij alle belangen breed in kaart worden gebracht (artikel 5.48 van de wet).
- Ook bij het uiteindelijke projectbesluit moet het bevoegd gezag aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij het besluit zijn betrokken en wat er met de ingebrachte oplossingen is gedaan (artikel 5.51 van de wet).

In paragraaf 4.4 van deze nota van toelichting wordt verder ingegaan op de projectprocedure en de regels daarover in dit besluit.

Omgevingsvergunning

Ook initiatiefnemers worden op basis van de wet gestimuleerd om participatie toe te passen bij hun activiteiten. Artikel 16.55, zesde lid, van de wet is bij amendement[17] toegevoegd en bepaalt dat bij ministeriële regeling zal worden geregeld dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens moet overleggen over participatie van en overleg met derden. In de aanvraag wordt aangegeven hoe en of participatie heeft plaatsgevonden, zodat het voor het bevoegde gezag duidelijk is dat participatie heeft plaatsgevonden. Daarmee wordt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij een omgevingsvergunning gestimuleerd. Gezien de grote verscheidenheid aan omgevingsvergunningen wordt niet uniform vastgelegd hoe participatie plaatsvindt. De initiatiefnemer kan zelf vorm geven aan participatie. Dit is afhankelijk van de aard van de activiteit waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en de daarbij betrokken maatschappelijke belangen en belangen van derden. Dit artikel maakt duidelijk dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om hier een passende vorm voor te kiezen.

Het is aan vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten of parlement) om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van vroegtijdige participatie. Ook dit is een element van de verandering in de bestuurscultuur, waarop in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet wordt gedoeld.

AMvB's en ministeriële regelingen

De wet bevat ook waarborgen voor de betrokkenheid van het parlement en derde partijen bij de normstelling zoals opgenomen in AMvB's (het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving) of ministeriële regeling.

[17] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 39.

In artikel 23.4 van de wet is de publieksparticipatie bij de totstandkoming van regelgeving verankerd. Dit artikel bepaalt dat een ieder in de gelegenheid wordt gesteld langs elektronische weg opmerkingen te maken over het ontwerp van een AMvB of ministeriële regeling op grond van de deze wet.

Relatie met de Awb

Bij de voorbereiding van een besluit gelden de beginselen van behoorlijk bestuur. Een zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging maken hier onderdeel van uit (afdeling 3.2 Awb). Het bestuursorgaan vergaart bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2 Awb). Participatie is een onderdeel van deze belangenafweging. Uitgangspunt bij besluiten op grond van de Omgevingswet is dat de reguliere procedure uit de Awb wordt gevolgd.

Voor een aantal besluiten is voorgeschreven dat de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Awb wordt gevolgd. Bij toepassing van afdeling 3.4 Awb kunnen door een ieder zienswijzen naar voren worden gebracht (dit volgt uit artikel 16.23 van de wet) over een ontwerpbesluit (waarvan de gevolgen duidelijk zijn). Het gaat in deze fase niet meer zozeer over het meedenken over bijvoorbeeld alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar om de inhoudelijke toetsing van een geformuleerd ontwerpbesluit met rechtsgevolgen. Op deze wijze wordt nog eens getoetst of er zaken of belangen over het hoofd zijn gezien en of belangen onevenredig worden geschaad.

Participatie is geen vervanging van rechtsbescherming. Rechtsbescherming gaat over de gang naar de rechter. De kring van belanghebbenden wordt niet verbreed door participatie bij een besluit. De afbakening van wie in een beroepsprocedure als belanghebbende kan worden aangemerkt, volgt uit artikel 1:2, eerste lid, Awb. De Omgevingswet laat dit ongewijzigd.

Wie bij de participatie wordt betrokken en op welke wijze dit gebeurt, hangt af van het project of plan dat voorligt. Het bevoegd gezag streeft ernaar, samen met de initiatiefnemer, de relevante burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden te bereiken en te betrekken. Dit is dus een breder en minder afgebakende doelgroep dan de kring van belanghebbenden zoals wordt gebruikt voor het begrip 'belanghebbende' uit de Awb. Centraal staat dat de omgeving op een passende wijze wordt geïnformeerd en betrokken.

De aanvraagvereiste van de initiatiefnemer om bij de aanvraag van een omgevingsvergunning gegevens te verstrekken over participatie van en overleg met derden geeft het bevoegd gezag een beter aanknopingspunt om toepassing te geven aan artikel 4:8 Awb. Dit artikel bevat de mogelijkheid voor een bestuursorgaan voor het nemen van een besluit om een zienswijze te vragen aan derden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen het voorgenomen besluit. Dus ook in de reguliere procedure kan een bevoegd gezag in of voorafgaand aan de reguliere procedure actief de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen.

3.4.4 **Participatie in het Omgevingsbesluit**

In dit besluit zijn procedureregels opgenomen over participatie voor het projectbesluit, het omgevingsplan, de omgevingsvisie en het programma.

Hierna zal eerst ingegaan worden op de regels in dit besluit met betrekking tot participatie in het projectbesluit en vervolgens op de regels van de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. Tot slot wordt een toelichting gegeven op participatie bij de voorbereiding van besluiten waarbij een mer-beoordeling of milieueffectrapport opgesteld moet worden.

Projectprocedure

In hoofdstuk 4 van dit besluit zijn regels voor de projectprocedure opgenomen. Projecten die met de projectprocedure tot stand komen, kenmerken zich door een complexe opgave in de fysieke leefomgeving waarbij een maatschappelijk belang is. De regering acht het van groot belang dat bij projecten participatie in een vroegtijdig stadium wordt vorm gegeven. In artikel 4.2 van dit besluit is dit nader uitgewerkt. Bepaald is dat het bevoegd gezag kennis geeft van de onderwerpen die aan

bod komen in het kader van de participatie, wie daarbij worden betrokken en wanneer. Ook de rolverdeling tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer wordt hierbij aangegeven. Deze extra voorschriften in dit besluit leiden tot een bewust afgewogen aanpak van participatie bij het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Door de aanpak van participatie actief te communiceren via een kennisgeving, is vooraf duidelijk wat potentiële participanten kunnen verwachten. In artikel 4.4, tweede lid, van dit besluit is opgenomen dat bij de motivering van de voorkeursbeslissing aangegeven moet worden hoe derde partijen zijn betrokken. Hierbij moet in ieder geval worden ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen. In paragraaf 4.4.4 van deze nota van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de borging van participatie bij de projectprocedure.

Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen er wel voor kiezen gebruik te maken van een deel van de bepalingen. Het gaat dan om projecten met een publiek belang die door aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Als gemeenten ervoor kiezen de projectprocedure voor het opstellen van een omgevingsplan in te zetten, is artikel 5.51 van de wet van toepassing. Dit artikel bevordert dat participatie voor deze besluiten in een vroegtijdig stadium plaatsvindt.

Omgevingsvisie, programma en omgevingsplan

De regering heeft toegezegd[18] dat bij AMvB wordt vastgelegd dat bij plannen van overheden (visies, programma's en omgevingsplannen) het bevoegd gezag moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij het plan zijn betrokken. Het vaststellende bestuursorgaan wordt zo gestimuleerd zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Deze motiveringsplicht is in hoofdstuk 8 van dit besluit opgenomen. Artikel 8.1 vormt samen met de artikelen 8.3 en 8.5 van dit besluit de uitwerking van deze toezegging. Bepaald is dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van een visie, programma of omgevingsplan aangeeft hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

De vormgeving van de participatie is bij deze procedures afhankelijk van het instrument, de opgaven in de fysieke leefomgeving die voor liggen en van de betrokken partijen.

Voor het omgevingsplan moet het bevoegd gezag op grond van artikel 16.29 van de wet kennisgeven van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen. Op deze wijze wordt geregeld dat burgers en andere partijen worden geïnformeerd over dit voornemen. In dit stadium kan al een deel van een vroegtijdig participatieproces plaats hebben gevonden. Ook kan de kennisgeving worden gebruikt om aan te geven hoe het participatieproces er uit gaat zien. Als dit niet het geval is, kunnen partijen deze kennisgeving gebruiken om een verzoek in te dienen voor participatie bij de gemeenteraad.

Milieueffectrapportage

De procedure voor de milieueffectrapportage is gecombineerd met de voorbereidingsprocedure voor een besluit. Hiermee is de milieueffectrapportage een onderdeel van het proces van besluitvorming geworden en minder een op zichzelf staande procedure. Dat geldt ook voor de participatie: de informatie die uit de participatie wordt verkregen, kan ook van belang zijn voor het milieueffectrapport. Uit participatie kunnen bijvoorbeeld ook alternatieven voortkomen.

Bij vroegtijdige participatie kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat het bestuursorgaan pas bij het ontwerpbesluit tot de conclusie komt dat ten onrechte alternatieven niet in beschouwing zijn genomen. Vroegtijdige participatie waarborgt dat derden ook bij een mer-plichtig project betrokken worden, zodat ook participatie over relevante onderwerpen van een milieueffectrapport plaats vindt. In paragraaf 4.8 van deze toelichting wordt verder ingegaan op de procedure van de milieueffectrapportage.

[18] *Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, H.

3.4.5 **Participatie in de praktijk**

Gedragscodes

Naast de regels die zijn gesteld aan participatie kunnen er ook aanvullende afspraken worden gemaakt over participatie. Een voorbeeld is de Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, die door de windsector is gemaakt. Partijen hebben zelfbindende afspraken gemaakt die gelden in aanvulling op de bij of krachtens deze wet gestelde eisen. De eisen die in dit besluit zijn opgenomen laten voldoende ruimte voor het maken van dergelijke aanvullende afspraken.

Het Rijk past voor de MIRT-projecten (MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) de Code Maatschappelijke Participatie toe[19]. Ook deze gedragscode is tot stand gekomen in samenwerking met derde partijen. Deze gedragscode kan ondersteunen bij het vormgeven van het participatieproces voor complexe projecten.

De wetgever heeft er nadrukkelijk voor gekozen om geen gedragscodes voor te schrijven. Allereerst omdat de kracht van een gedragscode juist is gelegen in het zelfbindende karakter. Ook zou daarmee de dynamiek worden ingeperkt, waardoor gedragscodes minder eenvoudig kunnen worden aangepast aan nieuwe maatschappelijke opgaven.

Gemeentelijke initiatieven

De wijze waarop participatie vorm krijgt, staat soms bij gemeente beschreven in een participatienota, inspraakverordening, zienswijzenverordening of bijvoorbeeld in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De meeste gemeenten hebben al op verschillende beleidsterreinen ervaring opgedaan met participatie. Voorbeelden hiervan zijn WhatsApp bij buurtpreventie, burgerbegrotingen en co-creaties bij herontwikkeling van gebouwen. Ook bieden gemeenten specifieke eigen applicaties aan waarbij burgers en bedrijven snel en eenvoudig ideeën kunnen aandragen. De wet laat ruimte voor alle verschillende vormen van participatie, ook voor toekomstige ontwikkelingen en initiatieven.

[19] *Kamerstukken II* 2012/13, 29 385, nr. 75, bijlage

4 Hoofdlijnen van het Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit bevat uiteenlopende onderwerpen. In dit hoofdstuk wordt uitgebreid op de verschillende onderwerpen ingegaan. De toelichting volgt de volgorde van het besluit.

4.1 Algemene bepalingen

4.1.1 Begripsbepalingen

In bijlage I bij dit besluit zijn de begripsbepalingen opgenomen, die worden gebruikt in dit besluit. Begrippen die al zijn gedefinieerd in de Omgevingswet zijn niet herhaald. Voor sommige begrippen geldt dat deze ook in de andere AMvB's onder de Omgevingswet worden gebruikt. De begrippen zijn daar ook opgenomen en hebben dezelfde betekenis als in dit besluit.

Het begrippenkader vormt een belangrijk element van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. Een duidelijk en consistent gebruik van begrippen is belangrijk: begrippen zijn medebepalend voor het toepassingsbereik en de werking van de regels.

Bij de voorbereiding van deze begrippenlijst is – in lijn met de uitgangspunten van de Omgevingswet en de aanwijzingen voor de regelgeving – gezocht naar mogelijkheden van reductie, vereenvoudiging en harmonisatie van begripsomschrijvingen. Hier speelden zowel inhoudelijke als juridische overwegingen een rol. Inhoudelijke overwegingen zijn bijvoorbeeld geweest: is het begrip in het normale spraakgebruik duidelijk genoeg of niet? Een voorbeeld hiervan is het woord 'daknok', daar is geen definitie van nodig. Een andere inhoudelijke overweging is geweest: leidt de omschrijving tot een sterk van het spraakgebruik afwijkende betekenis? Een voorbeeld daarvan is 'verontreiniging' definiëren als alleen waterverontreiniging. Het algemene begrip krijgt dan een specifieke betekenis, wat tot problemen leidt in andere regels. Juridische overwegingen zijn bijvoorbeeld geweest: geen omschrijvingen opnemen voor een begrip dat maar een enkele keer gebruikt wordt. In dat geval kan de betekenis worden gegeven in de tekst van de artikelen zelf. Een andere juridische overweging is geweest: begrippen worden niet gebruikt als reikwijdtebepaling. In een groot stelsel van regels schept dat namelijk eerder verwarring dan duidelijkheid. Deze lijn is in de Omgevingswet ingezet en ook gevolgd in de AMvB's.

De vereenvoudiging en harmonisatie van begripsbepalingen is daarnaast ingegeven door het belang van een goed functionerende digitale ondersteuning Omgevingswet. Voor omgevingsplannen, omgevingsvisies, programma's en andere aangewezen 'omgevingsdocumenten' (zie artikelen 16.2 en 20.12 van de wet en artikel 12.4 van dit besluit) wordt voorgeschreven dat elektronische bekendmaking op een bepaalde wijze plaatsvindt. Een doelmatig en doeltreffend functioneren van de digitale ondersteuning Omgevingswet vergt een vergaande standaardisatie, ook van begrippen.

4.1.2 Toepassingsgebied

Artikel 1.5 van de wet bepaalt dat in elke AMvB moet worden bepaald in hoeverre die ook van toepassing is in de exclusieve economische zone (EEZ). De rechtsmacht van Nederland als kuststaat in de EEZ is, in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag, omschreven in artikel 3 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone. Die rechtsmacht betreft onder andere de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen evenals de bescherming van het mariene milieu.

Voor dit besluit is vastgelegd dat het van toepassing is in de EEZ, voor zover het niet een aanvraag is om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een bouwactiviteit, afwijkactiviteit of rijksmonumentenactiviteit. Die vergunningplichten gelden op grond van artikel 1.5, eerste lid, van de wet niet binnen de EEZ. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.2 van dit besluit wordt dit nader toegelicht.

Zie ook paragraaf 3.3 voor een verdere toelichting over de EEZ.

4.2 Aanwijzing van locaties voor rijkstaken

Hoofdstuk 2 bevat de aanwijzing van beheerstaken van het Rijk met betrekking tot onderdelen van de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt invulling gegeven aan de grondslag uit artikel 2.20 van de wet (aanwijzing van locaties). Het gaat hier om de gevallen waarin het Rijk als beheerder van onderdelen van de fysieke leefomgeving optreedt, bijvoorbeeld van infrastructuur.

Voorlopig worden in dit hoofdstuk alleen de rijkswateren aangewezen. Het begrip rijkswateren omvat de watersystemen en de onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk. Dit betekent dat deze beheertaak het samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken omvat.

De aanwijzing is één op één overgenomen uit het Waterbesluit: de lijst van watersystemen en waterstaatswerken in beheer bij het Rijk in bijlage II is alleen aangepast aan de actuele situatie en redactioneel gestroomlijnd, maar heeft verder geen inhoudelijke wijzigingen ondergaan. De concrete begrenzing van de oppervlaktewateren in beheer bij het Rijk vindt plaats op kaarten bij ministeriële regeling. Deze zijn in geactualiseerde vorm overgenomen uit de Waterregeling.

In verband met de wijziging die voor artikel 2.20, tweede lid, onder b, van de wet, wordt voorgesteld met de Invoeringswet Omgevingswet, zijn in hoofdstuk 2 geen beperkingengebieden aangewezen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1 van dit besluit wordt dit nader toegelicht.

Hoofdstuk 2 kent op dit moment dus een beperkte invulling. Het is voorstelbaar is dat verdere integratie van wettelijke systemen binnen de stelselherziening in de toekomst nog zal leiden tot aanvulling. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is in paragraaf 7.4 aandacht besteed aan dit onderwerp. Hier is bijvoorbeeld de toekomstige inbouw van de Wegenwet, Waterstaatswet 1900 en de Wet herverdeling wegenbeheer voorzien. In dit hoofdstuk kunnen taken voor het beheer van wegen worden vastgelegd.

Voor spoorwegen en luchthavens zijn private organisaties (veelal NV's in overheidseigendom) aangewezen als beheerder. De verhouding tussen de overheid en die beheerders is geregeld in de sectorale wetgeving: de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en de Wet luchtvaart. Die wetgeving regelt ook de taakverdeling tussen verschillende overheidslagen. Voor zover die taakverdeling van belang is voor het omgevingsrecht kan worden volstaan met een dynamische verwijzing. Voor rijkswegen wordt de beheertaak aan het Rijk toebedeeld in de Wegenwet. Wanneer de Wegenwet wordt ingebouwd in de Omgevingswet zal ook de beheertoedeling worden overgenomen.

4.3 Bevoegd gezag omgevingsvergunning en betrokkenheid van andere bestuursorganen

4.3.1 Inleiding

Op grond van de Omgevingswet geldt de hoofdregel dat de gemeente bevoegd gezag is om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning. In dit besluit is bepaald in welke gevallen een uitzondering wordt gemaakt op deze hoofdregel en een ander bestuursorgaan als bevoegd gezag wordt aangewezen. In deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan. De bevoegdheidsverdeling voor toezicht en handhaving van algemene rijksregels wordt geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. De Omgevingswet regelt dat voor wateractiviteiten een aparte omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Daarom kent dit besluit twee aparte bevoegdheidstoedelingen: één voor wateractiviteiten en één voor alle andere activiteiten. De Omgevingswet regelt daarnaast, dat er voor een vergunningaanvraag steeds één bevoegd gezag wordt aangewezen, ook wanneer het om meer vergunningplichtige activiteiten gaat. De initiatiefnemer van meer activiteiten kan zelf bepalen of hij hiervoor losse aanvragen indient, of meer activiteiten in één aanvraag combineert. Daarom bevat dit besluit voor alle vergunningplichtige activiteiten zowel een regeling voor enkelvoudige aanvragen (de aanvraag gaat over één vergunningplichtige activiteit) als een regeling voor meervoudige aanvragen (de aanvraag

gaat over verschillende vergunningplichtige activiteiten). Verder regelt dit besluit de betrokkenheid van andere bestuursorganen dan het bevoegd gezag bij de vergunningverlening.

4.3.2 **Bevoegd gezag bij de enkelvoudige aanvraag**

De bevoegdheidstoedeling in het dit besluit valt op hoofdlijnen uiteen in twee onderdelen: een bevoegdheidsverdeling voor wateractiviteiten en een bevoegdheidsverdeling voor alle andere vergunningplichtige activiteiten. Dit is nodig omdat de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten los moet worden aangevraagd. Zie paragraaf 4.3.5. voor een nadere toelichting op dit laatste onderdeel.

Als de initiatiefnemer een enkelvoudige aanvraag indient, dat wil zeggen een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor één activiteit, dan berust de bevoegdheid tot het nemen van het besluit op de aanvraag bij één bevoegd gezag. Afhankelijk van de aangevraagde activiteit is dit het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of een minister. Gemeenten zijn hierbij primair aan zet. Dit volgt uit artikel 5.8 van de wet: dit bevat de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om de omgevingsvergunning te verlenen. Het Omgevingsbesluit regelt alleen de uitzonderingen op deze hoofdregel. Van de mogelijkheid om hierop uitzonderingen te maken is in hoofdstuk 5 van de wet al terughoudend gebruik gemaakt. Het uitgangspunt voor de bevoegdheidstoedeling is *decentraal, tenzij*. Daarom bevatten de artikelen 5.10 en verder van de wet restrictieve grondslagen voor het toedelen van bevoegdheden aan andere bestuursorganen dan de gemeente. Hierbij is al een afweging gemaakt op grond van artikel 2.3 van de wet (subsidiariteit) en is de ruimte om bevoegdheden aan anderen dan de gemeente toe te bedelen ingeperkt tot maximaal de bevoegdheden die zij hadden op grond van het oude omgevingsrecht. Vervolgens is bij het opstellen van dit besluit nogmaals bezien of het ten volle gebruiken van de delegatiegrondslagen in de wet nodig is gelet op de taaktoedeling aan bestuursorganen, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Dit besluit gaat uit van het principe dat bij een taak of verantwoordelijkheid die is toegekend aan een bestuursorgaan een bevoegdheid hoort die voldoende is om die taak of verantwoordelijkheid naar behoren uit te kunnen oefenen. Zo is de toedeling van beheertaken voor de fysieke leefomgeving een belangrijke leidraad geweest bij het toedelen van bevoegdheden. Immers, de beheerder moet adequate middelen in handen te hebben om het door hem beheerde onderdeel van de fysieke leefomgeving te beschermen tegen de gevolgen die activiteiten van initiatiefnemers daar mogelijk voor kunnen hebben.

Daarnaast is steeds bezien of de bevoegdheidsverdeling doelmatig en doeltreffend is. Wanneer sprake is van een activiteit waarbij in alle gevallen een afweging op regionaal of nationaal niveau gemaakt moet worden, is het doelmatiger om de bevoegdheid voor de vergunningverlening ook op dat niveau te beleggen. Zo is bijvoorbeeld gedeputeerde staten aangewezen als bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten met bovenlokale effecten, zoals het hebben van een grote stookinstallatie van meer dan 50 MW. Omdat dergelijke stookinstallaties luchtverontreiniging veroorzaken die de gemeentegrens per definitie overschrijdt en er dus in alle gevallen een bovenlokale afweging gemaakt moet worden, verleent gedeputeerde staten deze vergunning. De artikelsgewijze toelichting bevat een nadere uitleg van de gemaakte afweging per activiteit.

De bevoegdheidstoedeling in hoofdstuk 3 van dit besluit sluit aan bij de bevoegdheidstoedeling op grond van het voormalige omgevingsrecht. De uitzonderingen op de hoofdregel dat de gemeente bevoegd gezag is, beslaan naar verwachting slechts zo’n 10 procent van het totaal aantal omgevingsvergunningen. In de meeste gevallen zal dus de initiatiefnemer bij afzonderlijke aanvragen om omgevingsvergunningen voor telkens één activiteit te maken krijgen met de gemeente waar de activiteit in hoofdzaak wordt verricht.

Vereenvoudiging bevoegd gezag milieubelastende activiteiten

Bij het toedelen van bevoegdheden in dit besluit is aangesloten op de lijst vergunningplichtige activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving. In zo veel mogelijk gevallen is één bevoegd gezag per categorie vergunningplichtige activiteit uit het Besluit activiteiten leefomgeving

aangewezen. Hierdoor is de bevoegdheidstoedeling voor milieubelastende activiteiten tussen gemeentes en provincies vereenvoudigd. Het voormalige Besluit omgevingsrecht werd op het punt van de bevoegdheidsverdeling in de praktijk als complex en ondoorgrondelijk ervaren. Bij de formulering van de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en de gemaakte keuzes bij de bevoegdheidsverdeling is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande categorieën op grond van de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn. Dit leidt tot een meer doelmatige en doeltreffende taakverdeling tussen gemeentes en provincies.

Bovendien wordt een aantal historisch gegroeide verdelingen tussen gemeentes en provincies ongedaan gemaakt, die binnen een en dezelfde vergunningplichtige activiteit vallen en die in de praktijk niet langer als doelmatig en doeltreffend werden ervaren. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een beperkt aantal verschuivingen (enkele tientallen bedrijven) van de gemeente naar de provincie en vice versa in vergelijking met situatie op grond van de oude regelgeving. Het gaat hier bijvoorbeeld om bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie, waarvoor het college van burgemeester en wethouders als enige bevoegd gezag wordt, en om de productie en verwerking van metalen en de minerale industrie, waar voor gedeputeerde staten in de meeste gevallen als enige bevoegd gezag worden. Het gaat in de meeste gevallen om categorieën van vergunningplichtige activiteiten die in Nederland niet heel veel voorkomen. In totaal wisselt voor tussen de 35 en 85 bedrijven het bevoegd gezag. Hoewel er puur getalsmatig dus weinig verandert, levert dit wel een vereenvoudiging van de regelgeving op, omdat hierdoor in veel meer gevallen met één bevoegd gezag per categorie vergunningplichtige activiteiten kan worden gewerkt dan voorheen het geval was.

4.3.3 **Bevoegd gezag bij de meervoudige aanvraag**

Initiatiefnemers kunnen kiezen om in één keer een vergunning aan te vragen voor verschillende activiteiten. Naar verwachting zal dit voor een groot deel van de initiatieven aan de orde zijn. Net als voor de enkelvoudige aanvraag gaat de Omgevingswet er voor dergelijke meervoudige aanvragen van uit dat er maar één bestuursorgaan als bevoegd gezag kan gelden. Dit is altijd één van de bevoegde gezagsinstanties die aan zet zou zijn als voor de desbetreffende activiteiten afzonderlijke vergunningaanvragen zouden zijn ingediend. Is de gemeente één van die bevoegde gezagsinstanties, dan is zij dat op grond van de wet ook voor de meervoudige aanvraag, tenzij in dit besluit anders wordt bepaald. Ook hier geldt het subsidiariteitsbeginsel op grond van artikel 2.3 van de wet als leidend principe.

In dit besluit wordt terughoudend omgegaan met deze uitzonderingsmogelijkheid. Zij is alleen gebruikt in gevallen waarbij voor één van de samenstellende activiteiten geldt dat het bevoegd gezag niet bij de gemeente kan worden neergelegd, wegens doelmatigheid gelet op bovengemeentelijke milieueffecten of hoge milieurisico’s of wegens een provinciaal of nationaal belang dat een afweging op regionaal of nationaal niveau vereist. Deze activiteiten gelden als zogenaamde “magneetactiviteiten”. Dit betekent dat zij alle andere daarmee in combinatie aangevraagde activiteiten naar het bevoegd gezag voor de magneetactiviteit toe trekken. Wanneer een vergunning wordt aangevraagd voor een magneetactiviteit in combinatie met een andere activiteit, beslist het bevoegd gezag voor de magneetactiviteit altijd op de aanvraag.

Een voorbeeld van een magneetactiviteit zijn de milieubelastende activiteiten van de chemische industrie uit categorie 4 van de richtlijn industriële emissies. Dergelijke ippc-installaties zijn doorgaans technisch complex en hebben gemeentegrensoverschrijdende milieueffecten. Daarom is de provincie bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteiten van deze industrie. Wanneer het bevoegd gezag juist omwille van die complexiteit en grensoverschrijdende effecten niet aan de gemeente is toebedeeld voor enkelvoudige aanvragen, is dat om dezelfde redenen bij meervoudige gevallen ook niet wenselijk. De provincie is in deze gevallen bevoegd gezag voor deze milieubelastende aanvragen. De provincie blijft dat wanneer een aanvraag wordt ingediend in combinatie met een activiteit waarvoor de gemeente bij een enkelvoudige aanvraag bevoegd gezag is. Wanneer bijvoorbeeld een aanvraag voor het oprichten van een ippc-installatie waarvoor de provincie bevoegd gezag is, wordt ingediend in combinatie met een aanvraag voor een bouwactiviteit, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, trekt de ippc-installatie als een magneet de bouwactiviteit naar zich toe, en is de provincie bevoegd gezag voor de gehele aanvraag. Dit

levert een meer doelmatig en doeltreffend eindresultaat op. De gemeente krijgt in dit geval adviesrecht over het onderdeel van de vergunning dat over de bouwactiviteit gaat, en de provincie moet eventueel beleid van de gemeente over bouwactiviteiten bij het vergunnen van dit onderdeel betrekken. Zie over advies en advies met instemming van betrokken bestuursorganen verder paragraaf 4.3.7 (betrokkenheid van bestuursorganen).

Activiteiten waarvoor gedeputeerde staten of een minister bevoegd gezag zijn op grond van een specifieke aan hen toebedeelde taak, zoals beperkingengebiedactiviteiten of Natura 2000-activiteiten, gelden niet als magneetactiviteit. Voor deze activiteiten is geen bovenlokale belangenafweging wegens provinciale of nationale belangen vereist. Op grond van de wet levert het geen doelmatiger en doeltreffender uitoefening van taken op wanneer een ander dan de gemeente bevoegd gezag zou zijn voor meervoudige aanvragen. Voor deze activiteiten geldt dus de hoofdregel dat de gemeente bevoegd gezag is wanneer voor die activiteiten een vergunning wordt aangevraagd in combinatie met bijvoorbeeld een bouwactiviteit.

Deze hoofdlijn levert in het merendeel van de gevallen één bevoegd gezag op voor een meervoudige aanvraag. Er zijn echter twee situaties, waarvoor deze regeling geen oplossing biedt:

1. gevallen waarin sprake is van een combinatie van twee of meer magneetactiviteiten met een verschillend bevoegde gezag, en
2. gevallen waarin de gemeente voor geen van de samenstellende activiteiten bevoegd gezag is en geen van die activiteiten een magneetactiviteit is.

Een combinatie van magneetactiviteiten zal wat betreft technische complexiteit, gemeentegrensoverschrijdend effect van de activiteit en zwaarte van de betrokken provinciale of nationale belangen niet onderdoen voor een enkele magneetactiviteit. Het gaat bovendien om combinaties van activiteiten die naar verwachting erg weinig zullen voorkomen en bovendien veelal ontplooid zullen worden door professionele initiatiefnemers.

De Omgevingswet vereist dat de vergunning wordt verleend door één van de bestuursorganen die voor de desbetreffende activiteiten bij een enkelvoudige aanvraag zou hebben beslist. Er zijn situaties denkbaar waarin de gemeente hierbij niet aan zet is, bijvoorbeeld wanneer een natuuractiviteit wordt aangevraagd in combinatie met een beperkingengebiedactiviteit. Omdat geen van deze activiteiten als magneetactiviteit is aangewezen, volgt er uit de hiervoor beschreven wijze van bevoegdheidstoedeling geen bevoegd gezag. Ook hier gaat het om uitzonderingen, die in de praktijk naar verwachting erg weinig zullen voorkomen.

Omwille van de uniformiteit en de werkbaarheid van het systeem is voor beide situaties gekozen voor dezelfde pragmatische regel: het hoogste bevoegd gezag respectievelijk het hoogste van de betrokken bestuursorganen beslist. Wanneer er sprake is van twee ministers en dus van een gelijk niveau, beslist de Minister van Infrastructuur en Milieu als stelselverantwoordelijk minister voor het omgevingsrecht. Deze regeling sluit het beste aan bij de vroegere taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken bestuursorganen en leidt tot een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken op grond van de wet.

4.3.4 **Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag bij complexe bedrijven**

Gelet op de relatief hoge milieu-invloed van complexe bedrijven (ippc-installaties met een relatief grote impact op de leefomgeving of technische complexiteit, inclusief de daaraan complementaire vergunningplichtige milieubelastende activiteiten, en Seveso-inrichtingen) is het van belang dat één bevoegd gezag (te weten: gedeputeerde staten) toeziet op alle activiteiten die het bedrijf ontplooit en die er qua gevolgen voor de fysieke leefomgeving toe doen. Het gaat in alle gevallen om bedrijven waarvoor op grond van artikel 2.3 van de wet de provincie is aangewezen als bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit.

Bovendien vereisen zowel de richtlijn industriële emissies als de Seveso-richtlijn een integrale beoordeling van deze bedrijven. In dit besluit wordt daarom voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor complexe bedrijven geregeld dat deze altijd door één bevoegd gezag worden afgehandeld, ongeacht wanneer deze worden aangevraagd. Het bevoegd gezag voor het complexe bedrijf wordt ook bevoegd gezag voor alle andere vergunningplichtige activiteiten en

voor alle algemeen geregelde activiteiten die plaats vinden binnen de begrenzing van de milieubelastende activiteit zoals die uit de vergunning volgt. De enige uitzondering op deze regel zijn vergunningplichtige wateractiviteiten, waarvoor de waterbeheerder bevoegd gezag is. Op de regeling wordt nader ingegaan in paragraaf 4.6.2 van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving. Verder worden de afwijkactiviteit van nationaal belang en alle mijnbouwgerelateerde activiteiten uitgezonderd van het toepassingsbereik van deze bepaling.

Inhoudelijk komt deze regeling overeen met de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regeling uit de Wabo. Het aanwijzen van één bevoegd gezag voor deze bedrijven zorgt dat er voor zowel de bedrijven zelf als voor belanghebbenden één aanspreekpunt is in geval van overlast of problemen, en draagt daardoor bij aan de helderheid en gebruiksvriendelijkheid van de regelgeving. Bij het opstellen van deze regeling is een-op-een aangesloten bij hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving voor wat betreft de daar geregelde activiteiten. Het Besluit activiteiten leefomgeving regelt al dat voor deze activiteiten de Seveso-inrichting, ippc-installatie, complementaire activiteit en alles wat daar functioneel mee samenhangt als één geheel worden behandeld. De initiatiefnemer moet bij zijn vergunningaanvraag het ruimtebeslag van dit geheel aan activiteiten aangeven. Dit besluit regelt voor complexe bedrijven vervolgens dat alle vergunningen die binnen deze omgrenzing worden aangevraagd bij hetzelfde bevoegd gezag komen, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving doen hetzelfde voor zover het gaat om de rijksregels die daar van toepassing zijn. Zo wordt geborgd dat voor deze bedrijven een integrale afweging wordt gemaakt over het samenhangende geheel van vergunningplichtige en algemeen geregelde activiteiten dat daar plaatsvindt gedurende de gehele looptijd van deze activiteiten.

4.3.5 **Bevoegd gezag bij wateractiviteiten**

De Omgevingswet bepaalt dat de waterbeheerder of de provincie bevoegd gezag is voor wateractiviteiten. In dit besluit wordt de nadere bevoegdheidsverdeling tussen waterschap, provincie en Minister van Infrastructuur en Milieu geregeld.

De bevoegdheidstoedeling voor *enkelvoudige* aanvragen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit is identiek aan de bevoegdheidsverdeling op grond van de voormalige Waterwet. De provincie is bevoegd gezag voor grote grondwateronttrekkingen en onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening, de waterschappen zijn bevoegd gezag voor wateractiviteiten met betrekking tot regionale wateren, inclusief de zaken die zij zelf in de waterschapsverordening reguleren, en de Minister van Infrastructuur en Milieu is bevoegd gezag voor wateractiviteiten met betrekking tot de rijkswateren.

Voor *meervoudige* aanvragen van een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten is het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' uit de Omgevingswet gevolgd. Daarom gaat dit besluit uit van de hoofdregel: 'waterschap, tenzij'. Op deze hoofdregel worden drie uitzonderingen gemaakt. De eerste uitzondering gaat om beperkingengebiedactiviteiten die worden verricht in het kader van aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Naar verwachting zullen waterbeheerders ervoor kiezen om voor minder ingrijpende aanleg- of wijzigingswerken gebruik te maken van de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten en niet voor het projectbesluit. Wanneer voor eigen werken van de Minister van Infrastructuur en Milieu een vergunning zou moeten worden aangevraagd bij het waterschap, zou dit de regeling ten opzichte van die op grond van de Waterwet complexer maken door het grotere aantal betrokken instanties.

De tweede uitzondering gaat om grotere grondwateronttrekkingen, waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Deze keuze is gebaseerd op het feit dat combinaties van aanvragen met betrekking tot andere wateractiviteiten en een grondwateronttrekking waarvoor de provincie bevoegd gezag is weinig voorkomen in de praktijk. Zo deze voorkomen, is de grondwateronttrekking daarbij doorgaans van doorslaggevend belang en vormt deze het meest complexe deel van de vergunning. De derde uitzondering gaat om lozingen vanuit ippc-installaties en Seveso-inrichtingen in rijkswateren. Het gaat hier om lozingen met een relatief hoge milieu-impact, die afkomstig zijn uit complexe bedrijven en waarvoor een coördinatieverplichting geldt met de omgevingsvergunning

voor de milieubelastende activiteit. In dat geval moet een integrale afweging worden gemaakt tussen de vergunning voor de lozingsactiviteit en de vergunning voor de milieubelastende activiteit. Het ligt niet voor de hand om een ander dan het bevoegd gezag voor deze lozingsactiviteit als eerstverantwoordelijke waterbeheerder bij deze coördinatie te betrekken. In deze drie gevallen leidt het maken van een uitzondering op de hoofdregel 'waterschap, tenzij' tot een doelmatigere bevoegdheidsverdeling en uitoefening van taken op grond van de Omgevingswet.

4.3.6 **Overdracht van bevoegdheden**

De Omgevingswet bevat in artikel 5.16 de mogelijkheid voor bestuursorganen om bevoegdheden met betrekking tot vergunningen aan elkaar over te dragen. In dit besluit worden geen beperkingen gesteld aan deze mogelijkheid voor wat betreft het soort vergunning of het bestuursorgaan aan wie kan worden overgedragen. Overdracht van bevoegdheden tussen bestuursorganen is mogelijk, ongeacht de vraag of het gaat om enkelvoudige of meervoudige activiteiten en ongeacht om welke vergunningplichtige activiteit het gaat. Wel stelt de Waterschapswet beperkingen aan de mogelijkheden tot het overdragen van bevoegdheden tussen bestuursorganen: waterschappen mogen geen taken buiten hun functionele pakket aannemen.

In dit besluit is geregeld dat overdracht van bevoegdheden is toegestaan in individuele gevallen en voor een logisch samenhangend geheel van activiteiten, zoals één project of één bedrijventerrein. Het is dus niet mogelijk om op voorhand een onbegrensde categorie van activiteiten bij delegatiebesluit aan een ander bevoegd gezag over te dragen (zoals alle omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten in de bebouwde kom of alle omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten daarbuiten). In principe is de bevoegdheidstoedeling die in dit besluit is opgenomen toereikend. Deze zal in veruit de meeste gevallen aan de behoeftes in de praktijk voldoen en leiden tot een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken op grond van de wet. De regeling voor overdracht van bevoegdheden is bedoeld voor die uitzonderingsgevallen, waarin de bevoegdheidsverdeling zoals opgenomen in dit besluit toch onhandig uitpakt in de praktijk. Hiermee wordt bevoegde bestuursorganen meer ruimte geboden om te komen tot lokaal maatwerk voor wat betreft de bevoegdheidsverdeling dan op grond van de voorgaande regelgeving mogelijk was.

Bekendmaking van het delegatiebesluit is verplicht op grond van de Awb, hiervoor is geen aanvullende regeling nodig. In dit besluit is geregeld dat toepassing van artikel 5.16 van de wet aan de aanvrager of vergunninghouder en betrokken partijen (bijvoorbeeld zij die al een bezwaar of beroep hebben ingediend) moet worden medegedeeld. Zo wordt voorkomen dat zij zich toch zou richten tot het verkeerde bestuursorgaan. Dit komt de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de uitvoeringsregelgeving ten goede.

4.3.7 **Betrokkenheid van andere bestuursorganen**

De Omgevingswet gaat uit van één bevoegd gezag per omgevingsvergunning, ongeacht of deze voor één of voor verschillende activiteiten zal gelden. De betrokkenheid van andere bestuursorganen die een verantwoordelijkheid hebben in verband met één of meer van deze activiteiten is daarbij geborgd. De Omgevingswet kent daartoe de mogelijkheid om een advies of een advies met instemming te verlenen. Een advies is zwaarwegend, maar er kan door het vergunningverlenend bestuursorgaan gemotiveerd van worden afgeweken. Bij advies met instemming heeft het betrokken bestuursorgaan de mogelijkheid om instemming te onthouden. Het desbetreffende onderdeel van de vergunning mag niet verleend worden zonder de instemming van het bestuursorgaan. Welk bestuursorgaan adviesrecht of instemmingsrecht krijgt en op welke omgevingsvergunning, is in dit besluit uitgewerkt. Hierbij is onder meer gekeken naar de belangen die de verschillende bestuursorganen vertegenwoordigen en de specifieke taken die in paragraaf 2.4.1 van de wet aan hen zijn toebedeeld. Bij meervoudige activiteiten kan zoals gezegd maar één bestuursorgaan bevoegd zijn om de vergunning te verlenen, conform de één-loket-gedachte uit het wetsvoorstel. De andere bestuursorganen die bevoegd zouden zijn geweest, wanneer de activiteiten los van elkaar waren aangevraagd, hebben in principe advies met instemming op de vergunning. Daarnaast is een aantal bestuursorganen wettelijk adviseur voor bepaalde activiteiten

op grond van hun deskundigheid of hun specifieke taak. Zo verleent bijvoorbeeld de veiligheidsregio advies met betrekking tot vergunningen voor milieubelastende activiteiten door Seveso-inrichtingen.

Advies met instemming

Het recht op advies met instemming wordt in dit besluit in principe alleen toegekend in die gevallen waarin het in de plaats komt van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit of een daarmee vergelijkbaar instrument. Bij het bepalen of vastleggen van instemmingsrechten is verder gekeken naar de door bestuursorganen te borgen belangen. Een mogelijke belangentegenstelling tussen het betrokken bestuursorgaan voor het advies en het bevoegd gezag voor de gehele omgevingsvergunning pleit voor instemmingsrecht. Instemmingsrecht is alleen toebedeeld wanneer dit nodig is voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de aan het bestuursorgaan toebedeelde wettelijke taken of de doeltreffende en doelmatige behartiging van door het betrokken bestuursorgaan te behartigen belangen.

Alle bevoegde bestuursorganen voor enkelvoudige activiteiten hebben adviesrecht met instemming op een vergunning voor een meervoudige activiteit, voor dat deel waarvoor zijzelf bevoegd gezag zouden zijn geweest bij een enkelvoudige activiteit. Wanneer bijvoorbeeld een vergunning wordt aangevraagd voor een natuuractiviteit en een bouwactiviteit, wordt de vergunning door het college van burgemeester en wethouders verleend en hebben gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken adviesrecht met instemming. Deze groep vertegenwoordigt het overgrote deel van de adviesrechten met instemming uit dit besluit.

Een uitzondering op deze hoofdregel geldt voor de bouwactiviteit en de rijksmonumentenactiviteit: het college van burgemeester en wethouders is bevoegd gezag voor de enkelvoudige activiteit, bij de meervoudige activiteit zijn zij adviseur, maar is er geen recht van instemming. Onder de Wabo was voor deze activiteiten namelijk ook geen verklaring van geen bedenkingen vereist.

Voor het overige is uiterst terughoudend omgegaan met het toebedelen van adviesrecht met instemming. De enige andere adviesrechten met instemming zijn toegekend als opvolgers van verklaringen van geen bedenkingen uit de Wabo of daarmee gelijk staande instrumenten, die niet corresponderen met een vergunningplichtige activiteit op grond van de Omgevingswet. Het gaat hierbij om adviesrecht met instemming voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met betrekking tot bepaalde rijksmonumentenactiviteiten, gedeputeerde staten met betrekking tot afwijkactiviteiten als bedoeld in artikel 16.15, vierde lid, onder b, van de wet en gedeputeerde staten met betrekking tot het ondergronds opslaan van afvalstoffen en gevaarlijke stoffen. De regeling in dit besluit sluit op hoofdlijnen aan op de verklaringen van geen bedenkingen zoals deze opgenomen op grond van de Wabo.

Ten opzichte van dit systeem zijn er twee verschillen. Het eerste verschil is een aantal nieuwe adviezen met instemming, die niet als verklaring van geen bedenkingen voorkwamen in de Wabo. Het gaat hier om activiteiten die voorheen vergunningplichtig waren op grond van wetgeving die nog niet was ‘aangehaakt’ bij de Wabo, zoals de beperkingengebiedactiviteiten rond wegen, spoorwegen en luchthavens en de wateractiviteiten. In deze gevallen komt het advies met instemming in plaats van de zelfstandige omgevingsvergunning wanneer er een meervoudige aanvraag wordt ingediend.

Het tweede verschil is een inhoudelijke wijziging: de verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad voor afwijkactiviteiten is niet omgezet in een advies met instemming voor de gemeenteraad, maar in een advies met instemming voor het college van burgemeester en wethouders. In de praktijk bleek het vaak onmogelijk voor gemeenteraden om tijdig een verklaring van geen bedenkingen te geven, omdat zij vaak maar één keer per maand besluitvormend vergaderen. Bovendien gaat het vaak om relatief kleinschalige activiteiten, als gevolg waarvan veel gemeenteraden het verlenen van verklaringen van geen bedenkingen goeddeels aan het college van burgemeester en wethouders hadden gemandateerd. Verder zijn de binnenplanse activiteiten en vergunningen op grond van gemeentelijke autonome verordeningen, waarvoor onder de Wabo geen verklaringen van geen bedenkingen vereist was, nu ook een afwijkactiviteit. Daarom is ervoor gekozen het advies met instemming in dit besluit toe te delen aan het college van burgemeester en

wethouders en niet aan de gemeenteraad. Met de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal wel worden voorgesteld om aan de gemeenteraad het adviesrecht toe te kennen op de door het college van burgemeester en wethouders verleende adviezen met instemming. Beoogd is om in dit besluit te regelen, dat de gemeenteraad is aangewezen als adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zogenoemde buitenplanse afwijkingen van een omgevingsplan. Het gaat daarbij om afwijkingen die niet in het omgevingsplan zijn voorzien en waarvoor de omgevingsvergunning niet kan worden verleend met toepassing van de beoordelingsregels die in het omgevingsplan zelf zijn opgenomen. Voor het voorbereidingsbesluit zal worden voorgesteld om een identieke regeling op te nomen.

Advies

In een aantal gevallen krijgen bestuursorganen bij de omgevingsvergunning adviesrecht wanneer dat wenselijk is wegens de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor het betrokken belang of wegens de specifieke deskundigheid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het adviesrecht voor het college van burgemeester en wethouders bij bouwactiviteiten. Dit komt in de plaats van het generieke adviesrecht van het college van burgemeester en wethouders op omgevingsvergunningen, zoals dat was vastgelegd in het voormalige Besluit omgevingsrechten is gerechtvaardigd vanuit de bijzondere deskundigheid van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot bouwactiviteiten en hun rol als bevoegd gezag voor enkelvoudige bouwactiviteiten.

Bestuursorganen die zelf omgevingsvergunningen kunnen verlenen zijn niet de enige wettelijke adviseurs in het stelsel van het omgevingsrecht. Een aantal adviesorganen wordt een adviesrecht toegekend, omdat dat wenselijk is wegens hun specifieke deskundigheid en/of hun verantwoordelijkheid voor een betrokken belang. Hierbij is op hoofdlijnen aangesloten bij de situatie zoals die bestond op grond van de Wabo. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de adviesrechten van het bestuur van de veiligheidsregio en de Inspecteur bij risicovolle milieubelastende activiteiten. Deze zijn beleidsneutraal overgenomen uit het voormalige Besluit externe veiligheid inrichtingen en het voormalige Besluit omgevingsrecht. Hetzelfde geldt voor de adviesrechten van gedeputeerde staten en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met betrekking tot monumenten, de waterbeheerder met betrekking tot indirecte lozingen, het waterschap met betrekking tot grondwateronttrekkingen en de Inspecteur-Generaal der Mijnen met betrekking tot mijnbouwgerelateerde activiteiten. Het enige adviesrecht in dit besluit dat geen opvolger is van een adviesrecht op omgevingsvergunningen uit de oude wetgeving is dat voor de Minister van Defensie, die wordt aangewezen als adviseur voor afwijkactiviteiten in radarverstoringsgebieden, als bedoeld in artikel 5.83 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat hierbij om bouwwerken die hoger zijn dan de maximale hoogte waarbij geen radarverstoring optreedt, zoals die in het Besluit kwaliteit leefomgeving is geregeld. Het adviesrecht voor de Minister van Defensie dient ter beoordeling van de aanvaardbaarheid van de effecten van de activiteit op het radarbeeld. Dit adviesrecht is de opvolger van de plicht uit het voormalige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening om voor dergelijke activiteiten een radarverstoringsrapport op te maken, en dit ter beoordeling voor te leggen aan de Minister van Defensie. Uit het oogpunt van uniformiteit is gekozen voor omzetting naar het instrument dat daar het beste op aansluit: het adviesrecht op de omgevingsvergunning.

Ook hebben bestuursorganen, die gebruik hebben gemaakt van artikel 5.16 van de wet en hun bevoegdheden met betrekking tot een aanvraag hebben overgedragen aan een ander bestuursorgaan, adviesrecht op de door deze ‘delegataris’ te verlenen omgevingsvergunning. Dit is gerechtvaardigd vanuit hun deskundigheid als oorspronkelijk bevoegd gezag en vanuit de hen toevertrouwde belangen die daarmee verband houden. Dit adviesrecht geldt in aanvulling op het bepaalde in de delegatiebepalingen van de Awb (afdeling 10.1.2 Awb), die eveneens van toepassing zijn op het overdragen van bevoegdheden op grond van artikel 5.16 van de wet. Op grond van deze bepalingen is het bestuursorgaan dat een bevoegdheid overdraagt verplicht om desgevraagd inlichtingen te geven over de uitoefening van die bevoegdheid aan het ontvangende bestuursorgaan.

De inhoud van adviezen en adviezen met instemming maakt onderdeel uit van de motivatie van de omgevingsvergunning. Dit brengt met zich mee dat de regels uit de Awb daarop van toepassing zijn. Zo zal de inhoud van adviezen en adviezen met instemming samen met de (ontwerp) omgevingsvergunning bekend moeten worden gemaakt, en kan tegen de onderdelen van de vergunning waarvoor de inhoud van een advies of advies met instemming als motivatie dient bezwaar en beroep worden ingesteld. Adviezen en adviezen met instemming zelf zijn geen besluit in de zin van de Awb, en zijn dus ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

4.3.8 **Wijzigingen**

- De bevoegdheidstoedeling is geüniformeerd en waar mogelijk vereenvoudigd. In zo veel mogelijk gevallen is één bevoegd gezag per vergunningplichtige activiteit uit het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen. Dit heeft in een beperkt aantal gevallen geleid tot een wijziging van het bevoegd gezag ten opzichte van de oude situatie.
- De bevoegdheidstoedeling voor meervoudige wateractiviteiten is geharmoniseerd met de bevoegdheidstoedeling voor alle andere activiteiten.
- De flexibiliteitsregeling uit artikel 5.16 van de wet is nader ingevuld. Deze bestond voorheen niet, en maakt het bestuursorganen mogelijk om met wederzijds goedvinden bevoegdheden aan elkaar over te dragen. Dit besluit regelt dat dit zowel op het niveau van een individueel besluit als met betrekking tot een heel project mogelijk is.

4.3.9 **Effecten**

- De bevoegdheidstoedeling voor vergunningverlening is inzichtelijker en gebruiksvriendelijker, omdat deze op één plaats staat in plaats van verspreid over verschillende AMvB's. Hetzelfde geldt voor de vraag wie advies en advies met instemming heeft op de omgevingsvergunning: ook dit is nu op één plaats geregeld in plaats van in een veelheid aan besluiten.
- De bevoegdheidstoedeling is eenvoudiger en uniformer geregeld dan in het oude omgevingsrecht, die verschillende regelingen kende voor het omgaan met meervoudige aanvragen (hoogste bevoegd gezag tenzij, decentraal tenzij, niet regelen). Zo is er nog maar één systeem van bevoegdheidstoedeling voor meervoudige aanvragen, te weten decentraal, tenzij. Het 'tenzij' bestaat uit magneetactiviteiten: activiteiten die wegens doelmatigheid gelet op bovenlokale milieueffecten of hoge milieurisico's dan wel wegens een provinciaal of nationaal belang dat een afweging op regionaal of nationaal niveau vereist in alle gevallen door provincie of Rijk worden vergund. Om de inzichtelijkheid van de bevoegdheidstoedeling te vergroten is in het overgrote merendeel van de gevallen één bevoegd gezag per vergunningplichtige activiteit uit het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen.
- Dit besluit bevat een eenduidige bevoegdheidstoedeling voor alle mogelijke combinaties van vergunningplichtige activiteiten die door een initiatiefnemer kunnen worden aangevraagd. Zo worden langdurige discussies over wie gaat over het verlenen van vergunningen voorkomen, die de besluitvorming ernstig kunnen vertragen.
- Het werken met één loket is verbreed, dit voorkomt dat de initiatiefnemer zich dient af te vragen of hij bij het juiste loket is. Met name in het oude Besluit omgevingsrecht was het lastig te doorgronden wie bevoegd gezag was bij meervoudige aanvragen. Dit is nu wel helder vastgelegd.
- Omdat bestuursorganen bevoegdheden aan elkaar kunnen overdragen is meer bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk mogelijk. Hierdoor is het mogelijk om in uitzonderingsgevallen tussen overheden onderling tot een andere bevoegdheidsverdeling te komen, wanneer de bevoegdheidstoedeling uit dit besluit in de praktijk tot een ondoelmatig of ondoeltreffend resultaat leidt. Als het bijvoorbeeld een groot project betreft dat in de uiterwaarden ligt, kunnen de betrokken bestuursorganen met elkaar afspreken dat de beslissing op de aanvraag voor alle benodigde vergunningen voor wateractiviteiten wordt overgedragen aan het waterschap, omdat dit de meeste expertise en capaciteit in huis heeft voor het afhandelen van de benodigde vergunningen, terwijl op basis van dit besluit deze bevoegdheid wellicht bij de provincie zou liggen.

4.4 Projectprocedure

4.4.1 **Inleiding**

Met het projectbesluit wordt een slagvaardige procedure geboden voor waterschappen, provincies en het Rijk voor projecten waarbij een overheidsorgaan de verantwoordelijkheid heeft voor publieke doelen, zoals infrastructuur en waterveiligheid. Het kan ook gaan om private initiatieven die samenvallen met het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld de aanleg van een windmolenpark. De procedure draagt bij aan een snellere en betere besluitvorming, omdat in een vroege fase van de besluitvorming participatie zoveel mogelijk wordt gestimuleerd. Hierdoor komen alle belangen vroeg in het proces in beeld en deze kunnen dan volwaardig worden afgewogen. Daarnaast wordt via een politiek-bestuurlijk proces – wel of niet via een voorkeursbeslissing - getrechterd richting een projectbesluit. Ook integreert en coördineert het projectbesluit de besluitvorming, waardoor in één besluit toestemming kan worden verleend voor de uitvoering, het in werking hebben of in stand houden van het project.

Het projectbesluit vervangt het tracébesluit op grond van de Tracéwet, de projectplanprocedure op grond van de Waterwet en het inpassingsplan en de daarmee samenhangende coördinatieregelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Daarmee is er onder de Omgevingswet één procedure voor doorgaans complexe en grote projecten met een publiek belang.

De projectprocedure is grotendeels op wetsniveau geregeld. Voor een toelichting op de procedure wordt verwezen naar paragraaf 5.4.3 van de memorie van toelichting[20]. Dit besluit bevat op een aantal punten een nadere uitwerking. Deze nadere regels zien op de kennisgeving van het voornemen, de voorkeursbeslissing, het projectbesluit en de wijze waarop derde partijen worden betrokken (participatie). De procedurele stappen uit de wet en nadere invulling worden in de tabel 4.1 samengevat weergegeven. Voor de exacte bepalingen wordt naar de respectievelijke artikelen verwezen. In de tabel is weergegeven in welke artikelen de projectprocedure in de wet is opgenomen. Voor de kennisgeving van het voornemen stelt dit besluit nadere eisen aan de inhoud van het voornemen en de wijze van kennisgeving (conform Awb) vast. Ook de inhoud van de kennisgeving van participatie wordt geregeld in dit besluit, evenals de wijze van kennisgeven. Dit besluit verplicht het nemen van een voorkeursbeslissing bij bepaalde wegen- en spoorprojecten en geeft inhoudseisen voor de voorkeursbeslissing. Ook geeft dit besluit verdere inhoudseisen voor het projectbesluit en de mogelijkheid tot het meenemen van externe besluiten.

De projectprocedure in dit besluit wordt per procedurestap in paragrafen 4.4.2 en 4.4.3 toegelicht. Participatie in de projectprocedure wordt apart behandeld in paragraaf 4.4.4. Paragraaf 3.4 behandelt participatie in de wet en in dit besluit. Met derde partijen worden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bedoeld. Hierbij is aangesloten bij artikel 5.47 van de wet.

[20] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3.

Tabel 4.1 - Procedurele stappen projectprocedure in de wet en het Omgevingsbesluit

	Wet	**Omgevingsbesluit**
Kennisgeving voornemen	Artikel 5.47: • Bevoegd gezag geeft kennis van het voornemen een verkenning uit te voeren • Bevoegd gezag geeft aan wel of geen voorkeursbeslissing te nemen • Een ieder heeft de gelegenheid mogelijke oplossingen voor te dragen • Bevoegd gezag geeft uitgangspunten voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van oplossingen	Artikel 4.1: • Inhoudseisen voor het voornemen • Wijze van kennisgeving (aansluiting bij de Awb)
Kennisgeving participatie	Artikel 5.47: • Betrekken burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen	Artikel 4.2: • Inhoudseisen voor de kennisgeving • Wijze van kennisgeving (vormvrij)
Verkenning	Artikel 5.48: • Inhoud van de verkenning • Advies onafhankelijke deskundige over voorgedragen mogelijke oplossingen (optioneel) • Beslissing bevoegd gezag of oplossing in beschouwing wordt genomen	-
Voorkeursbeslissing	Artikel 5.47: • Bevoegd gezag besluit tot wel of geen voorkeursbeslissing nemen (opgenomen in de kennisgeving voornemen) Artikel 5.49: • Inhoud van de voorkeursbeslissing	Artikel 4.3: • Verplichte voorkeursbeslissing bij bepaalde wegen- en spoorprojecten spoorprojecten op rijksniveau Artikel 4.4: • Inhoud voorkeursbeslissing • Motivering participatie, waarbij voorgedragen oplossingen en advies onafhankelijke deskundige worden meegenomen
Projectbesluit	Artikel 5.51: • Motivering participatie, waarbij voorgedragen oplossingen en advies onafhankelijke deskundige worden meegenomen • Ook resultaten verkenning Artikel 5.52 en 5.53: • Het projectbesluit kan het omgevingsplan wijzigen en kan gelden als omgevingsvergunning en als extern besluit	Artikel 4.5: • Inhoudseisen projectbesluit Artikel 4.6: • Aanwijzing externe besluiten

4.4.2 **Voornemen en voorkeursbeslissing**

Eisen aan de totstandkoming, vorm en inhoud van het voornemen

Voor de kennisgeving van het voornemen is aangesloten bij de regeling voor kennisgeving van de Awb. Dit betekent onder andere dat kan worden volstaan met een weergave van de zakelijke inhoud. Het is van belang dat de gehele inhoud van het voornemen wel publiek toegankelijk is, ook omdat een ieder mogelijke oplossingen voor de opgave moet kunnen aandragen. Door het voornemen aan te merken als omgevingsdocument wordt het digitaal beschikbaar gesteld. Het is dan ook niet nodig om verplichte terinzagelegging conform de Awb te regelen in dit besluit.

Daarnaast worden aan het voornemen enkele inhoudelijke eisen verbonden. Beschreven moet worden wat de aard is van de maatschappelijke opgave in de fysieke leefomgeving, de wijze waarop de verkenning naar die opgave wordt uitgevoerd, wie het bevoegd gezag is en de termijn waarbinnen de verkenning wordt uitgevoerd. De vermelding van het bevoegd gezag maakt voor eenieder duidelijk waar de verantwoordelijkheid voor het project ligt en waar belanghebbenden terecht kunnen met mogelijke oplossingen voor de opgave in de fysieke leefomgeving. Hierbij kan ook worden vermeld wie de initiatiefnemer is of, als dat het geval is, dat het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is. De termijn is gericht op de start en de duur van de verkenning en moet ook worden gezien in samenhang met de plicht voor het bevoegd gezag om uiterlijk bij aanvang van de

verkenning aan te geven op welke wijze derde partijen bij de besluitvorming worden betrokken. Deze momenten kunnen samenvallen, maar dat hoeft niet. Vooral wanneer sprake is van een private initiatiefnemer kan er sprake zijn van een situatie waarin het voornemen en de start van de verkenning niet samenvallen. Door de termijn van de verkenning als onderwerp voor te schrijven, beoogt dit besluit duidelijk te maken dat deze mogelijkheid bestaat en wenselijk is. Hierdoor ontstaat flexibiliteit in een vroege fase van het project, waarin wel duidelijk wordt gemaakt dat er een procedure wordt gestart, maar waarbij ook tijd wordt genomen om het participatieproces goed in te richten. Er zijn geen consequenties verbonden aan de overschrijding van de termijn. Vanuit de 'sneller en beter'-aanpak zijn de wenselijkheid van de termijn en het sturen hierop wel gebleken, aangezien het richting geeft aan de politiek-bestuurlijke besluitvorming en daarmee ook inzicht geeft voor derde partijen.

Op grond van artikel 5.47, eerste lid, van de wet wordt ook in de kennisgeving van het voornemen een verkenning uit te voeren aangegeven of voorafgaand aan het projectbesluit een voorkeursbeslissing wordt vastgesteld. Het verdere verloop van de procedure (toewerken naar een ontwerp en definitief projectbesluit) en de geplande duur daarvan kan ook worden opgenomen in de kennisgeving als daar zicht op is. Maar dit is geen vereiste uit de wet of dit besluit.

Artikel 5.47, derde lid, van de wet is gewijzigd bij amendement.[21] Ook wordt verwezen naar de toelichting bij dit amendement. Voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van de oplossingen kan gedacht worden aan een aantal uitgangspunten, namelijk dat de oplossingen moeten passen binnen de aard van de opgave, dat zij een oplossing bieden voor deze opgave, dat met de oplossingen zicht wordt gehouden op het voldoen aan het budgettair kader, dat zij rekening houden met de voor de fysieke leefomgeving relevante aspecten en ontwikkelingen, en de termijn (van de verkenning) waarbinnen deze kunnen worden aangedragen. Zo kan voor de opgave van het oplossen van een mobiliteitsvraagstuk in stedelijk gebied gedacht worden aan diverse oplossingen op het gebied van wegvervoer en openbaar vervoer, maar bijvoorbeeld ook aan ook zaken als telewerken. Voor de opgave van het oplossen van een capaciteitstekort op een hoofdweg zullen de oplossingen zich eerder beperken tot de desbetreffende hoofdweg en een mogelijke verbreding daarvan. Het is belangrijk om vooraf na te denken over de reikwijdte van de opgave en duidelijke uitgangspunten mee te geven voor het participatieproces.

Aanwijzing van gevallen waarin voorkeursbeslissing verplicht is

Het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving markeert de formele start van de projectprocedure. De verkenning is gericht op het onderzoeken van deze opgave en de mogelijke oplossingen daarvoor. Met participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen leidt dit tot politiek-bestuurlijke besluitvorming op strategisch niveau over het wel of niet noodzakelijk zijn van een project. Afhankelijk van de aard en omvang van de opgave kan vervolgens een voorkeursbeslissing worden genomen of kunnen de resultaten daarvan in het (ontwerp)projectbesluit worden opgenomen. Dit moet worden aangegeven bij het voornemen. De voorkeursbeslissing heeft een grote meerwaarde bij projecten waarbij verschillende oplossingsrichtingen moeten worden getrechterd naar één voorkeursoplossing. Deze voorkeursoplossing is vooral een politiek-bestuurlijke keuze.

In een aantal gevallen, namelijk opgaven op rijksniveau met betrekking tot infrastructurele werken (wegen, vaarwegen en spoor), schrijft dit besluit de voorkeursbeslissing voor. Voor grote infrastructurele projecten is, op basis van de opgedane ervaringen met de Tracéwet, op voorhand duidelijk dat het wenselijk is een voorkeursbeslissing verplicht op te nemen. De projecten die waren aangewezen in de Tracéwet zijn daarom ook in dit besluit aangewezen als gevallen waarbij de voorkeursbeslissing een verplicht te nemen stap is.

In de meeste gevallen is het aan het bevoegd gezag om te bepalen of een voorkeursbeslissing moet worden genomen. Een voorkeursbeslissing is wenselijk als er sprake is van een brede opgave

[21] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 109.

in de fysieke leefomgeving, waarbij verschillende oplossingsrichtingen - wel of niet vanuit derde partijen aangedragen – mogelijk zijn. Omdat dit echter niet altijd het geval is, zou het verplicht voorschrijven kunnen leiden tot een disproportionele lastenverzwaring. Een algemeen criterium voor de beslissing of een voorkeursbeslissing is niet nodig. Dit criterium zou kunnen leiden tot rechtszaken over de te volgen procedure en het niet past bij het gekozen uitgangspunt van vertrouwen.

Eisen aan de totstandkoming, vorm en inhoud van de voorkeursbeslissing

Aan de voorkeursbeslissing zijn in dit besluit in artikel 4.4 enkele inhoudelijke eisen verbonden. Deze inhoudelijke eisen zijn erop gericht een volledig beeld te kunnen geven van de voorkeur van het bevoegd gezag en de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Allereerst moet in de voorkeursbeslissing worden aangegeven hoe derde partijen zijn betrokken bij de verkenning (artikel 4.4, tweede lid). Daarbij wordt ingegaan op de mogelijke oplossingen die door derden zijn aangedragen naar aanleiding van het voornemen en de eventueel door deskundigen daarover uitgebrachte adviezen. Aangedragen oplossingen kunnen ook alternatieven omvatten. Als bijvoorbeeld de oplossing voor een energieopgave het aanleggen van een windmolenpark betreft, kan men spreken van alternatieven in de vorm van verschillende locaties voor dit park. Uiteraard moet ook de voorkeur van het bevoegd gezag worden aangegeven, het verder uitwerken van een project, een oplossing zonder project, een combinatie van beide met de uitvoering van andere projecten, of het niet uitwerken van een oplossing (artikel 4.4, eerste lid). Deze elementen vormen de kern van de voorkeursbeslissing als onderdeel van de projectprocedure: wat wordt verder uitgewerkt en op basis waarvan wordt deze keuze gemaakt. De voorkeursbeslissing geeft daarmee het kader voor de toewerking naar het projectbesluit.

Artikel 4.4, tweede lid, sluit aan bij de artikelen 5.47 en 5.48 van de wet, die bij amendement zijn gewijzigd.[22] Voor een toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar de toelichting bij het amendement.

4.4.3 **Projectbesluit**

Eisen aan de totstandkoming, vorm en inhoud van het projectbesluit

Het projectbesluit is het sluitstuk van de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Uitgangspunt bij de uitwerking is dat het projectbesluit het gevolg is van een besluitvormingsproces, waarbij oplossingen (inclusief eventuele alternatieven) zijn afgewogen en waarbij derde partijen betrokken zijn geweest. De wijze waarop invulling is gegeven aan dit participatieproces moet worden beschreven in het projectbesluit. Dit is geregeld in artikel 5.51 van de wet. Deze bepaling is aangevuld bij amendement.[23] Als ter voorbereiding van een projectbesluit een voorkeursbeslissing wordt genomen, wordt de invulling van het participatieproces tijdens de verkenning al beschreven in de voorkeursbeslissing. Bij het projectbesluit kan dan ook gebruik worden gemaakt van deze beschrijving. De inhoudseisen aan het projectbesluit die in dit besluit zijn opgenomen zien op de concrete beschrijving van het project (waar, wat, hoe) met daarbij benodigde maatregelen en voorzieningen. Dit betekent onder andere dat wordt aangegeven welke vergunningen deel uitmaken van het projectbesluit en welke wijzigingen van een of meer omgevingsplannen nodig zijn. De maatregelen en voorzieningen betreffen zowel permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren en maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving. De maatregelen en voorzieningen zien hiermee zowel op de aanlegfase als op de gebruiksfase. Met maatregelen en voorzieningen worden bijvoorbeeld kunstwerken, tijdelijke bouwlocaties, geluidsisolatie van woningen en faunavoorzieningen bedoeld.

---

[22] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 109.

[23] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 109.

Aanwijzen van besluiten die als (deel van een) projectbesluit kunnen gelden

Een belangrijk element van de projectprocedure is de integrale besluitvorming. Dat betekent dat alle bij het projectbesluit betrokken belangen ten aanzien van de fysieke leefomgeving door het bevoegd gezag worden betrokken bij het nemen van het projectbesluit. Van belang is ook dat het projectbesluit één of meer omgevingsplannen kan wijzigen. Daarnaast kan in één besluit toestemming worden verleend voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit. Op wetsniveau is bepaald dat omgevingsvergunningen die nodig zijn om het projectbesluit uit te voeren altijd deel uit kunnen maken van het projectbesluit, mits dat uitdrukkelijk is bepaald in het projectbesluit. De regels die op grond van de artikelen 4.1 en 4.3 en de paragrafen 4.1.2 en 4.3.1 van de wet voor omgevingsplannen gelden en de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen zijn van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit. Voor het stellen van maatwerkvoorschriften geldt dat zij meegenomen kunnen worden in het projectbesluit voor zover ze deel uitmaken van de wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning. Als er aparte maatwerkwerkvoorschriften gesteld moeten worden, zal dit met een apart besluit gerealiseerd moeten worden.

Voor besluiten die niet vallen onder de werkingssfeer van de wet is in de wet een grondslag opgenomen om limitatief besluiten aan te wijzen die eveneens expliciet kunnen worden meegenomen in het projectbesluit (artikel 5.52, tweede lid, onder b, van de wet). Daarbij worden de beoordelingsregels voor deze besluiten uit de oorspronkelijke regeling van toepassing verklaard in dit besluit. Het gaat om de volgende besluiten:

- Verkeersbesluit op grond van artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994. Het gaat hier bijvoorbeeld om het kunnen plaatsen, wijzigen en verwijderen van verkeersborden en verkeerstekens.
- Onttrekking van wegen aan het openbare verkeer op grond van de Wegenwet.

Een voorbeeld waarbij het verkeersbesluit een rol kan spelen betreft de verbreding van een autosnelweg, waarvoor een projectbesluit is vereist. Mocht de maximumsnelheid op het betreffende wegvak wijzigen als gevolg van het project, dan is hiervoor een verkeersbesluit nodig. Dit besluit is zodanig verweven met het projectbesluit dat het onderdeel uit moet kunnen maken van het projectbesluit. Dit is geregeld in artikel 4.6. Wanneer het projectbesluit moet gelden als verkeersbesluit, moet dit uitdrukkelijk in het projectbesluit worden aangegeven. Het betreffende verkeersbesluit werkt niet langer door dan voor de uitvoering en instandhouding van het projectbesluit nodig is.

Een voorbeeld van het tweede is dat een projectbesluit ertoe kan leiden dat wegen aan de openbaarheid worden onttrokken, omdat een doorsnijding van die weg plaatsvindt of omdat een gebied anders wordt ingericht. Een openbare weg maakt deel uit van de fysieke leefomgeving en het onttrekken van een weg aan het openbare verkeer kan een forse invloed hebben. Het meenemen van een dergelijk besluit maakt dat de belangenafweging voor de onttrekking ook terecht komt in het projectbesluit. Dat leidt tot een integraal besluit en een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De bevoegdheidstoedeling voor het onttrekken van een weg aan de openbaarheid in de Wegenwet komt niet overeen met de bevoegdheidstoedeling voor het projectbesluit. Ook zal dan worden bezien wat de mogelijkheden zijn om de Wegenwet hierop aan te passen.

Voor beide besluiten wordt het advies (wel of niet met instemming) geregeld in dit besluit, waarbij geen instemming nodig is bij rijksbesluiten en bij provinciale besluiten mits deze niet de bevoegdheid van het Rijk raken. De procedurele regels en eventuele overlegverplichtingen uit de oorspronkelijke regelingen zijn niet van toepassing. In dit besluit is aangegeven welke materiële regels van toepassing zijn.

Instructieregels

De toepassing van instructieregels voor projectbesluiten is geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, hoofdstuk 9. Hierin wordt bepaald welke instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op projectbesluiten van provincies en waterschappen en

welke op rijksprojectbesluiten. In hoofdstuk 12 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt dit nader toegelicht.

Wijziging omgevingsplan

Op grond van artikel 5.52, eerste lid, van de wet wijzigt een projectbesluit de regels van een omgevingsplan, voor zover de regels uit het plan in strijd zijn met de regels van het projectbesluit. Als een project meer gemeenten beslaat, betreft dit dan ook de wijziging van verschillende omgevingsplannen, waar nodig. De wijze waarop dit plaatsvindt, is beschreven in paragraaf 3.2.12, van deze toelichting "het omgevingsplan in verhouding tot andere kerninstrumenten". Het projectbesluit bestaat daarmee uit twee delen, namelijk de beschrijving van het project en de benodigde (planologische) wijzigingen van één of meer omgevingsplannen.

4.4.4 **Participatie bij de projectprocedure**

Vroegtijdige participatie is van groot belang voor het verkennen van de maatschappelijke opgave in de fysieke leefomgeving en mogelijke oplossingen. In de praktijk blijkt dat vroegtijdige maatschappelijke participatie 'aan de voorkant' leidt tot betere besluitvorming en tot een breder draagvlak voor genomen besluiten. Uiterlijk bij aanvang van de verkenning wordt duidelijk gemaakt door het bevoegd gezag hoe, wanneer en waarover derde partijen worden betrokken in het vervolgproces. Met derde partijen worden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bedoeld.

In artikel 4.2 van dit besluit worden aanvullende eisen gesteld aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan participatie. In de kennisgeving over participatie gaat het bevoegd gezag in ieder geval in op: wie worden betrokken, waarover zij worden betrokken, wanneer zij worden betrokken, wat de rol is van het bevoegd gezag en de (eventuele) initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen, en waar aanvullende informatie beschikbaar is. Hiermee wordt uitwerking gegeven aan artikel 5.47, vierde en vijfde lid, van de wet, dat bij amendement van de leden Dik-Faber en Mulder is gewijzigd. Deze aanvullende eisen leiden tot een bewust afgewogen aanpak van participatie bij het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Hierbij wordt het aan het betreffende bestuursorgaan gelaten hoe participatie wordt aangepakt, passend bij de aard en omvang van het project en de betreffende bestuurscultuur. Door de aanpak van participatie actief te communiceren, is vooraf duidelijk wat potentiële participanten kunnen verwachten.

Artikel 4.4, tweede lid, van dit besluit stelt dat aangegeven moet worden hoe derde partijen zijn betrokken bij de verkenning. Daarbij wordt ingegaan op de mogelijke oplossingen die door derden zijn aangedragen naar aanleiding van het voornemen en de eventueel door deskundigen daarover uitgebrachte adviezen. Het doel van participatie is om te komen tot snellere en betere besluitvorming. Snelheid is ook voor de samenleving een belangrijk kwaliteitscriterium, omdat de overgrote meerderheid van de samenleving niet zit te wachten op jarenlange onduidelijkheid over ruimtelijke ingrepen. Bij betere besluitvorming gaat het zowel om inhoudelijke als procesmatige kwaliteit.

Inhoud van participatie

Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving over participatie, bedoeld in artikel 4.2 van dit besluit, aan welke onderwerpen aan bod komen in het kader van de participatie, wie daarbij worden betrokken en wanneer. Belangrijk daarbij is dat de mate van detaillering in de kennisgeving passend is bij de opgave, bij het (strategisch) karakter van de verkenning en bij de informatie die op dat moment beschikbaar is. Centraal staat dat de omgeving op passende wijze wordt geïnformeerd en betrokken. Het is aan het bevoegd gezag om dit verder in te vullen en daarbij te bepalen welke vorm het meest geschikt is hiervoor. In paragraaf 3.4.2 worden mogelijke vormen van participatie en maatschappelijke ontwikkelingen daarin geschetst. Voor de termijn van participatie kan de termijn van de verkenning aangehouden worden. Ter voorbereiding van het projectbesluit kan echter, al dan niet verplicht, een voorkeursbeslissing worden genomen (welke het eind van de verkenning markeert). De kennisgeving over participatie kan dan ook ingaan op de

fase na de voorkeursbeslissing (bij sommige projecten en overheden ook wel planuitwerking genoemd). In de praktijk is het echter de vraag of men bij de kennisgeving participatie al iets kan zeggen over deze vervolgfase. Mogelijk dient men bij de start hiervan opnieuw de derde partijen te benaderen (voor de toewerking naar het projectbesluit). Hier zijn echter in dit besluit geen eisen aan gesteld. Aangezien de kennisgeving over participatie niet is aangemerkt als omgevingsdocument wordt deze niet automatisch digitaal beschikbaar gesteld. Door het bevoegd gezag kan er voor worden gekozen om de kennisgeving en de beschikbare informatie op een andere wijze digitaal beschikbaar te maken.

De rol van het bevoegd gezag en van derde-initiatiefnemers

De verwachting is dat in de komende jaren steeds meer sprake zal zijn van private initiatieven in de fysieke leefomgeving. Voor de projectprocedure moet het hierbij wel gaan om opgaven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samenvallen, bijvoorbeeld de aanleg van een windmolenpark of een hoogspanningsleiding. Het bevoegd gezag hoeft dan ook niet altijd zelf initiatiefnemer te zijn van het project. Omdat het projectbesluit een ambtshalve besluit is, ligt de regie voor alle stappen in de procedure nadrukkelijk bij het bevoegd gezag. Over de feitelijke uitvoering van participatie kunnen in overleg afspraken worden gemaakt met de initiatiefnemer. Het is belangrijk dat deze rolverdeling tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer vooraf helder wordt aangegeven. Dit versterkt de duidelijkheid bij derde partijen. Zij weet op welk moment ze bij welke partij moet zijn, zonder daarbij de wederzijdse verantwoordelijkheden te veranderen. Zo kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat het de taak is van de private initiatiefnemer om - in aanvulling op de door bevoegd gezag genomen stappen in de procedure - de omgeving vroegtijdig te betrekken en informeren. De rolverdeling wordt aangegeven in de kennisgeving over participatie. Uit oogpunt van vertrouwen is er geen overlegverplichting tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer opgenomen in dit besluit over de inhoud van deze kennisgeving. Dit overleg zal naar verwachting wel gewoon plaatsvinden om tot een duidelijke rolverdeling te komen. Het is echter uiteindelijk aan het bevoegd gezag om de inhoud van de kennisgeving – en daarmee de gewenste rolverdeling – vast te stellen.

Kennisgeving participatie

Aan de wijze van kennisgeven van de wijze waarop participatie wordt ingericht, zijn geen nadere eisen gesteld. Op die manier kan het bevoegd gezag kiezen voor de wijze die past bij de aard en omvang van de opgave en aansluiten bij de manier waarop dat binnen haar beheersgebied gebruikelijk is. Het bevoegd gezag kan de procedure voor kennisgeving kiezen zoals neergelegd in artikel 3:12 Awb, maar ook andere wijzen van kennisgeving zijn denkbaar. Voor de aanleg van rijksinfrastructuur kan bijvoorbeeld een kennisgeving in de Staatscourant passend zijn, terwijl voor een regionaal project een andere wijze kan worden gekozen. De kennisgeving (en de beschikbare aanvullende informatie) kan ook digitaal plaatsvinden. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om de wijze van kennisgeven voor al haar projecten gelijk te houden in verband met duidelijkheid voor derde partijen. Maar dit wordt niet voorgeschreven, ook niet per bestuurslaag (Rijk, provincies, waterschappen). De kennisgeving over participatie betreft een andere kennisgeving dan de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren, zoals opgenomen in artikel 4.1, tweede lid, van dit besluit. Zoals eerder aangegeven, kunnen deze momenten samenvallen en kan de kennisgeving tegelijkertijd of gezamenlijk plaatsvinden. De mate van beschikbaarheid van informatie kan een rol spelen bij de keuze om beide kennisgevingen samen te laten vallen. Voor de kennisgeving van het voornemen een verkenning uit te voeren geldt artikel 3:12, eerste en tweede lid, Awb.

Verantwoording

Transparantie en communicatie zijn essentieel om de vroegtijdige inbreng van oplossingen vanuit derde partijen te stimuleren. Het bevoegd gezag verantwoordt de keuzes die het hierbij maakt en laat zien hoe verschillende belangen, zowel procesmatig als inhoudelijk, hebben doorgewerkt in de besluitvorming. In de wet is dit verankerd in artikel 5.51 waarin is aangegeven dat in het

projectbesluit wordt aangegeven hoe derde partijen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de verkenning, waaronder de eventuele door derden voorgedragen oplossingen. Als hier bij de voorkeursbeslissing op grond van artikel 4.4 al op is ingegaan, kan hiervan gebruik worden gemaakt bij de motivering van het projectbesluit.

Zienswijzen

Naast de hierboven beschreven participatie is er de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het ontwerp van de voorkeursbeslissing en het ontwerp-projectbesluit. Dit is bepaald in artikel 16.70, onder a, en in artikel 16.71 van de wet.

4.4.5 **Wijzigingen**

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[24] zijn in paragraaf 4.5.5 de wijzigingen ten opzichte van de voormalige situatie beschreven. Deze paragraaf richt zich op de wijzigingen van de verdere invulling van de projectprocedure in dit besluit.

De wijzigingen betreffen:

- Dit besluit geeft het bevoegd gezag en eventueel initiatiefnemer de ruimte om, binnen de gestelde waarborgen vanuit de wet, het participatieproces naar eigen inzicht in te vullen. Zo worden er geen nadere eisen gesteld aan de wijze van kennisgeven en de wijze waarop participatie wordt ingericht.
- Voor de regels over de totstandkoming vorm en inhoud is de regeling in de Awb hoofdregel in de wet. In dit besluit worden slechts beperkt nadere regels gesteld. Deze nadere regels zien op de kennisgeving voornemen, de kennisgeving participatie, de voorkeursbeslissing en het projectbesluit. Deze nadere regels zijn ook zo beperkt mogelijk ingevuld.
- Procedurele vereisten vanuit onder andere de Tracéwet en de Wro komen in dit besluit niet opnieuw terug. Dit geldt eveneens voor inhoudsvereisten aan besluiten zoals die golden voor het tracébesluit. Voorbeelden van deze inhoudsvereisten zijn het duiden van het project op topografische kaarten, het opnemen van de termijn voor de monitoring van de mogelijke gevolgen, en het exact duiden van het aantal te realiseren rijstroken of sporen bij respectievelijk weg- en spoorprojecten. Een voorbeeld van een procedureel vereiste is overlegverplichtingen uit de Tracéwet en de Wro.
- Het Omgevingsbesluit wijst externe besluiten aan, die buiten de werkingssfeer van de wet vallen. Het projectbesluit kan wanneer gewenst gelden als deze externe besluiten, waardoor deze toestemmingen meegenomen worden. Dit betreft het verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet en de onttrekking aan de openbaarheid van een weg op grond van de Wegenwet.

4.4.6 **Effecten**

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[25] zijn in paragraaf 4.5.6 de effecten beschreven van de wijziging van het stelsel. Deze paragraaf richt zich op de effecten van de verdere invulling van de projectprocedure in dit besluit.

De effecten betreffen:

- Bestuurlijke vrijheid om participatie passend bij de opgave in te richten die het meest doelmatig is. Afhankelijk van de grootte en complexiteit van de opgave en de mogelijke oplossingen hiervoor kan het participatietraject zo optimaal mogelijk worden ingevuld en de meest passende participatievormen worden gehanteerd. Zo vereist een mobiliteitsopgave van een grote stad een andere participatieaanpak dan de concrete verbreding van een snelweg. Dit besluit stelt dan ook geen nadere eisen aan de wijze waarop participatie wordt ingericht. Aan

[24] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3.

[25] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3.

de wijze van kennis geven van participatie worden ook geen nadere eisen gesteld. Wél vereist dit besluit dat vooraf door middel van deze de kennisgeving voor iedereen duidelijk wordt wie wanneer kan deelnemen en waarover ze betrokken worden.
- Meer keuzevrijheid van het bevoegd gezag bij de invulling van de projectprocedure. De voorkeursbeslissing is een verplichte stap voor een bepaalde weg- en spoorprojecten. Het besluit geeft het bevoegd gezag echter de vrijheid om vrijwillig een voorkeursbeslissing te nemen als dat voor de opgave een meerwaarde heeft, bijvoorbeeld bij een complexe opgave waar verschillende belangen spelen. Daarnaast worden de nadere regels ook zo beperkt mogelijk ingevuld. Bij de voorkeursbeslissing vereist het besluit, aanvullend aan de vereisten vanuit de wet, alleen een nadere invulling van de voorkeur en een motivering omtrent participatie.
- Vermindering van het aantal regels en daarmee minder administratieve en bestuurslasten, en verbetering van de inzichtelijkheid van het stelsel. Zo komt een deel van de procedurele vereisten uit de Tracéwet en de Wro niet terug zoals bijvoorbeeld overlegverplichtingen. Ook inhoudelijke vereisten uit bijvoorbeeld de Tracéwet komen niet terug, zoals specifieke bepalingen over de inhoud van een tracébesluit.
- Geïntegreerde besluitvorming en een betere afstemming tussen alle vereisten en toestemmingen met één besluit doordat externe besluiten indien gewenst worden meegenomen in het projectbesluit. Dit is aanvullend op het meenemen van de benodigde omgevingsvergunningen wat reeds in de wet is geregeld.

4.5 Kostenverhaal (grondexploitatie)

4.5.1 **Inleiding**

Gemeenten maken vaak hoge kosten voor het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties. Het doel van de regeling voor het kostenverhaal is dat bouwers en ontwikkelaars die profiteren van de aanleg van publieke werken naar evenredigheid bijdragen in de kosten. Gemeenten zijn op grond van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet verplicht kosten te verhalen. De gemeenteraad mag het omgevingsplan alleen vaststellen als het kostenverhaal is verzekerd.

De gemeente kan het kostenverhaal op drie manieren verzekeren:

- de gemeente koopt bouwgrond en verdisconteert de kosten van publieke werken in de grondprijs;
- de gemeente sluit een overeenkomst met de ontwikkelaar;
- de gemeente past de wettelijke regeling van het kostenverhaal toe.

Als de grond niet door de gemeente is gekocht, heeft het verhalen van kosten via een overeenkomst de voorkeur. De wettelijke regeling van het kostenverhaal is een stok-achter-de-deur bij de onderhandelingen tussen de gemeente en de ontwikkelaar. In de praktijk komt de gemeente in de meeste gevallen tot overeenstemming met de initiatiefnemer en worden afspraken over kostenverhaal vastgelegd in een overeenkomst. Mislukken de onderhandelingen, dan past de gemeente de regeling van het kostenverhaal toe. In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit zijn regels opgenomen over de berekening van de te verhalen kosten, het bepalen van de omvang van de te verhalen kosten (macro-aftopping), de verdeling van de kosten over bouwactiviteiten en de rekensystematiek (exploitatieopzet).

Kostenverhaal kan plaatsvinden voor zover aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid is voldaan (de zogenoemde ppt-criteria): de bouwlocatie moet er profijt van hebben, de kosten moeten toerekenbaar zijn aan de bouwactiviteiten en de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over alle gebieden die er profijt van hebben. Dee ppt-criteria bieden houvast en voorkomen dat initiatiefnemers moeten bijdragen aan publieke investeringen die in een te ver verwijderd verband met hun initiatief staan.

Op een aantal punten is de wet in dit besluit geconcretiseerd. In het besluit zijn onder meer de volgende zaken geregeld: een omschrijving van de activiteiten die onder de regeling vallen, een

lijst met daarbij te betrekken kostensoorten (kostensoortenlijst), de voorgeschreven inhoud van de exploitatieopzet en de berekening van de exploitatiebijdrage.

Verdere vereenvoudiging

Bij de behandeling van het wetsvoorstel op 1 juli 2015 is door de Tweede Kamer een motie[26] aangenomen, waarin de regering is verzocht om na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om de werking van de wettelijke bepalingen voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren en deze zo nodig via de Aanvullingswet grondeigendom door te voeren.

In de Kamerbrief[27] van 25 november 2015 is uiteengezet dat er aanleiding bestaat om de regeling voor kostenverhaal te vereenvoudigen, ook naar aanleiding van de resultaten van de botsproeven die in het voorjaar van 2015 (en ook begin 2016) met overheden en marktpartijen zijn uitgevoerd. Die aanleiding ligt enerzijds in het gegeven dat de destijds geldende regeling als complex en tijdrovend wordt ervaren en anderzijds in de nieuwe ontwikkelingsopgaven, zoals uitnodigingsplanologie en globale omgevingsplannen.

Via het spoor van de Aanvullingswet grondeigendom worden deze vereenvoudigingen en verbeteringen doorgevoerd. De nieuw voorgestelde regeling wordt zo ingericht dat decentrale overheden ook hun voormalige werkwijze kunnen continueren.

4.5.2 **Wijze van kostenverhaal**

De regeling van kostenverhaal in de Omgevingswet is in de kern een rekenmodel waarbij de kosten voor een gebied naar rato van de opbrengsten over de initiatiefnemers worden omgeslagen. De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit bevatten hiervoor de uitgangspunten.

In de Omgevingswet is bepaald dat voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht. Op grond van de Omgevingswet is in dit besluit bepaald dat macroaftopping wordt toegepast. Dat betekent dat er niet meer kosten verhaald kunnen worden dan het gebied aan opbrengstpotentie heeft. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in een zogenoemde exploitatieopzet. Die opzet bevat ook een berekening van de opbrengsten als gevolg van het plan (waarbij ook de waarde van de grond wordt getaxeerd door externe taxateurs).

De verdeling van de kosten vindt plaats naar rato van de opbrengsten. Hierbij speelt de grondwaarde en de stijging daarvan als gevolg van het omgevingsplan een centrale rol. Uit deze waardestijging kunnen de publieke werken bekostigd worden, waarbij degene met de grootste waardestijging de meeste kosten betaalt (de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten). Het doel hiervan is dat plannen in hun geheel kunnen worden gerealiseerd, inclusief functies met een lage grondopbrengst, zoals sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen.

4.5.3 **Wijzigingen**

Hieronder worden de wijzigingen in het stelsel van kostenverhaal besproken. In de memorie van toelichting van de Omgevingswet is aangegeven dat de uitgangspunten van het kostenverhaal ongewijzigd blijven. Zo blijven de plicht tot kostenverhaal, de macroaftopping en de binnenplanse verevening gehandhaafd.

Kostenverhaal in plaats van grondexploitatie

In de nieuwe regeling wordt de term ‘grondexploitatie’ niet meer onnodig of in een onjuiste context gebruikt. Het gebruik van de term ‘grondexploitatie’ kan de suggestie wekken dat de regeling ziet op situaties waarbij sprake is van actief grondbeleid. Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente

[26] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 121.

[27] *Kamerstukken II* 2015/16, 27 581, nr. 53.

de grond verwerft of in eigendom heeft, deze ontwikkelt en weer uitgeeft. Maar dat is niet het geval. Bij actief grondbeleid kan de gemeente de kosten die zij maakt 'dekken' uit de opbrengsten van de verkoop van gronden. De regeling in de Omgevingswet ziet op kostenverhaal bij particuliere grondeigenaren. Het is onwenselijk dat de regeling deze verwarring op kan roepen. Om die reden wordt de term 'kostenverhaal' gehanteerd.

De wijzigingen op een rij

Ten opzichte van de bepalingen voor grondexploitatie in het Besluit ruimtelijke ordening zijn een aantal wijzigingen aangebracht in het Omgevingsbesluit. Het betreft de volgende wijzigingen:

- Alle rekenregels die voorheen in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening waren opgenomen, zijn in dit besluit opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de bepalingen over de eindafrekening die eerst op wetsniveau geregeld waren en nu in het Omgevingsbesluit geregeld zijn. Hierdoor staan alle rekenregels overzichtelijk bij elkaar.
- Een eenvoudige vorm van kostenverhaal is mogelijk gemaakt voor activiteiten, waarbij geen sprake is van kosten die voor verevening in aanmerking komen. Dat is bijvoorbeeld het geval als er maar één initiatiefnemer is. Voor deze eenvoudige gevallen is geëxpliciteerd dat de kosten op een eenvoudiger manier verhaald kunnen worden.
- De te verhalen kostensoorten zijn geïntegreerd in één lijst in de bijlage IV bij dit besluit. Ook de gebiedsoverstijgende kosten zijn hierin opgenomen. Voor het verhalen van deze kosten moet aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid worden voldaan. Het bijeenbrengen van de regelingen in één overzicht vergroot de inzichtelijkheid en maakt de regeling eenvoudiger en beter toepasbaar. Inhoudelijk zijn met deze integratie geen wijzigingen beoogd.
- De artikelen die betrekking hebben op de wijze van berekenen van het kostenverhaal (de exploitatieopzet) zijn samengevoegd.

4.5.4 **Effecten**

- Alle rekenregels die te maken hebben met kostenverhaal in het kader van ontwikkelen van een gebied zijn samengebracht en logischer gestructureerd. Hierdoor is de regeling voor de gebruiker inzichtelijker en gebruiksvriendelijker geworden. Dat geldt ook voor de artikelen over het bepalen van de exploitatiebijdrage.
- Het is vooraf duidelijke welke kosten kunnen worden verhaald (transparantie). Dit geeft helderheid voor initiatiefnemers, maakt de regeling minder tijdrovend en leidt tot minder juridische procedures. Eenvoudige gevallen kunnen sneller worden afgehandeld. Hierdoor wordt het voor gemeente makkelijker op dit in eigen beheer uit te voeren zonder afhankelijk te zijn van kostbare externe deskundigheid.
- Daarnaast is nu voor eenvoudige gevallen ook een eenvoudige manier voor het verhalen van kosten mogelijk, bijvoorbeeld doordat de waardebepaling van de grond in die gevallen niet hoeft te worden berekend. Hierdoor nemen de administratieve lasten af en kan het bouwen eerder starten.

4.6 Financiële bepalingen

4.6.1 **Inleiding**

In hoofdstuk 7 van dit besluit is uitvoering gegeven aan artikel 13.5 van de wet. Dit artikel heeft betrekking op het stellen van financiële zekerheid. Het doel van financiële zekerheidsstelling is te borgen dat de financiële risico's worden afgedekt, wanneer degene die de activiteit verricht niet meer aan de in de vergunning opgenomen verplichtingen of aan de verplichtingen om de schade als gevolg van het uitvoeren van de activiteit te herstellen kan voldoen.

In dit besluit zijn de gevallen aangewezen waarbij het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning het voorschrift kan verbinden. Dit voorschrift heeft betrekking op financiële zekerheidsstelling voor

degene die een activiteit verricht die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben.

Financiële zekerheid kan worden opgelegd voor het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning geldende verplichtingen. Deze zekerheidsstelling is in ieder geval van belang wanneer het gaat om voorschriften die moeten worden nagekomen na het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten of na een faillissement. Met de financiële zekerheidsstelling wordt dan geborgd dat er voldoende financiële middelen zijn om de betreffende vergunningvoorschriften na te komen of eventuele aansprakelijkheid af te dekken.

Financiële zekerheid kan ook worden opgelegd ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Met een financiële zekerheidsstelling kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat de kosten voor het opruimen naar aanleiding van een ongewoon voorval op de samenleving drukken, in plaats van op de vergunninghouder. Of het betreft de kosten na bedrijfsbeëindiging, waarbij aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn ontstaan. Dit geeft invulling aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'.

4.6.2 **Activiteiten waarvoor financiële zekerheidsstelling geldt**

In dit besluit zijn in artikel 7.1 drie gevallen aangewezen waarvoor het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning een voorschrift over het stellen van financiële zekerheid kan opnemen. Het gaat om:

- een wateractiviteit;
- een ontgrondingsactiviteit; of
- de exploitatie van 'majeure risicobedrijven' (bedrijven binnen de chemische industrie die een ippc-installatie exploiteren en bedrijven die onder de Seveso-richtlijn vallen).

Op grond van de Waterwet en de Ontgrondingenwet kon het bevoegd gezag al voorschriften over financiële zekerheid verbinden aan een vergunning voor een wateractiviteit of een ontgrondingsactiviteit. Bij een wateractiviteit kon het bijvoorbeeld gaan om de kosten voor het ontmantelen van een windturbine na beëindiging van de activiteiten. In dit besluit is zo veel mogelijk aangehaakt bij regelingen over financiële zekerheidsstelling uit de voormalige Waterwet en de voormalige Ontgrondingenwet. Maar in de regelingen uit de voormalige Waterwet en voormalige Ontgrondingenwet is uniformering aangebracht, doordat voor alle in dit besluit aangewezen activiteiten dezelfde regels gelden ten aanzien van de vorm, hoogte en de duur van de zekerheidsstelling.

De mogelijkheid om een vergunningvoorschrift over financiële zekerheid op te nemen bij de exploitatie van majeure risicobedrijven is nieuw. In paragraaf 4.6.3 van deze toelichting wordt uitgebreid ingegaan op financiële zekerheidsstelling bij majeure risicobedrijven.

Het wel of niet aan een omgevingsvergunning verbinden van een voorschrift over financiële zekerheid is op grond van de wet een bevoegdheid voor het bevoegd gezag. Dit betekent dat het bevoegd gezag per geval een afweging moet maken of aan de omgevingsvergunning een voorschrift wordt verbonden waarin is bepaald dat financiële zekerheid moet worden gesteld.

Vooralsnog is in de wet niet bepaald dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen verplicht kan worden om aan een omgevingsvergunning een voorschrift over financiële zekerheidsstelling op te nemen. Gebleken is echter dat, in verband met implementatie van Europese regelgeving[28] en beleidsneutrale omzetting van regelingen[29] over financiële zekerheid in het omgevingsstelsel, een dergelijke bepaling wel nodig is. In de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld om in de wet een grondslag op te nemen voor de aanwijzing van gevallen waarbij het stellen van

[28] Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182) en de richtlijn winningsafval.

[29] Onder meer artikel 3.2.3 van het voormalige Vuurwerkbesluit en afdeling 2.10 van het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer.

voorschrift over financiële zekerheid in de omgevingsvergunning een plicht is. Beoogd wordt de aanwijzing van die gevallen via het Invoeringsbesluit in dit besluit op te nemen.
Naar verwachting zullen de volgende gevallen worden aangewezen:

- het storten van baggerspecie op land, voor het nakomen van bepaalde voorschriften;
- het storten van overige afvalstoffen, voor het nakomen van bepaalde voorschriften;
- het storten of verzamelen van winningsafvalstoffen;
- de opslag van vloeibare brandstof of afgewerkte olie in een ondergrondse opslagtank, voor zover dit onderdeel is van een vergunningplichtige activiteit;
- het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik.

4.6.3 **Majeure risicobedrijven**

De mogelijkheid om een vergunningvoorschrift over financiële zekerheid op te nemen bij de exploitatie van majeure risicobedrijven is ten opzichte van het op het moment van inwerkingtreding van dit besluit geldende recht nieuw.

Wel kon het bevoegd gezag van 2003 tot en met 2009 op grond van het voormalige Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Befize) voor een grote groep bedrijven in de milieuvergunning een plicht tot het stellen van financiële zekerheid opnemen. Daarbij kon het gaan om financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningverplichtingen over het verwijderen van afvalstoffen of om financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voor bodemschade. Naar aanleiding van een motie[30] waarbij de regering is verzocht om het Befize in te trekken[31], is het Befize in september 2009 ingetrokken.[32]

Naar aanleiding van het faillissement van twee grote chemiebedrijven[33] die met hun bedrijfsactiviteiten ernstige schade aan de fysieke leefomgeving veroorzaakten en waarbij de zeer hoge kosten door de faillissementen zijn afgewenteld op de overheid (en indirect de samenleving), is de mogelijkheid om in een vergunningvoorschrift financiële zekerheid verplicht te stellen heroverwogen. Gezien de aanleiding is deze heroverweging wel toegespitst op een veel beperkte groep bedrijven dan onder het Befize, namelijk de majeure risicobedrijven.

Majeure risicobedrijven zijn bedrijven die een ippc-installatie (categorie 4 van bijlage I bij de richtlijn industriële emissies) exploiteren en die activiteiten verrichten die zijn genoemd in artikel 3.91, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat dan concreet om bedrijven binnen de chemische industrie. Ook Seveso-inrichtingen behoren tot majeure risicobedrijven. In totaal zijn er ongeveer 480 majeure risicobedrijven. Het betreft een diverse groep. Voorbeelden van deze majeure risicobedrijven zijn bedrijven in de petrochemie, bedrijven in de productie van gewasbeschermingsmiddelen of van biociden, bedrijven in de productie van farmaceutische producten en bedrijven die te maken hebben met de opslag van gevaarlijke stoffen boven een bepaalde capaciteit. Bij deze bedrijven worden activiteiten verricht met gevaarlijke stoffen met een hoog risico voor schade aan de fysieke leefomgeving. In geval van faillissement bij deze bedrijven kan het bevoegd gezag voor hoge kosten komen te staan (door een calamiteit of de ontmanteling) voor het opruimen en saneren.

In 2013 en 2014 zijn twee moties aangenomen waarbij de regering is verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om majeure risicobedrijven zelf de kosten van sanering te laten dragen en de kosten voor de overheid daarvoor te beperken[34].

---

[30] *Kamerstukken II* 2007/08, 29 383, nr. 91.

[31] De motie is in gewijzigde vorm op 18 maart 2008 met brede steun in de Tweede Kamer aangenomen, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 383, nr. 97.

[32] Stb. 2009, 406.

[33] *Kamerstukken II* 2012/13, 29 826, 54 en *Kamerstukken II* 2013/14, 26 956, nr. 192.

[34] *Kamerstukken II* 2013/14, 26 956, nr. 192 (motie van het lid van Tongeren) en *Kamerstukken II* 2012/13, 29 826, 54 (motie van de leden Verhoeven en Lucas).

Ter uitvoering van de moties is advies gevraagd aan Raad voor de leefomgeving (Rli). De Rli geeft in haar advies[35] het volgende aan. Gelet op de praktijk is de kans op milieuschade bij deze bedrijven klein, maar de milieueffecten na een calamiteit, sanering of ontmanteling kunnen erg groot zijn. De kosten voor herstelmaatregelen van een dergelijke calamiteit kunnen vaak niet meer op de veroorzaker worden verhaald.

Bij brief van 13 juni 2014 heeft het kabinet de Tweede Kamer aangekondigd om in overleg met belanghebbende partijen (waaronder IPO, VNO/NCW, VNCI) de mogelijkheden na te gaan om financiële zekerheidsstelling in de vergunning voor majeure risicobedrijven op te nemen[36].

Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat in hoofdstuk 7 van dit besluit het exploiteren van majeure risicobedrijven als geval is aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij de vergunningverlening een voorschrift kan opnemen over financiële zekerheid. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of een dergelijk vergunningvoorschrift wenselijk is. Deze afwegingsruimte is in het besluit beperkt ingevuld, zodat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag met elkaar in gesprek kunnen gaan over de invulling van een eventueel vergunningvoorschrift over financiële zekerheidstelling. Zo kan bezien worden of de initiatiefnemer al maatregelen heeft genomen of maatregelen kan nemen in de bedrijfsvoering waarmee schade aan de fysieke leefomgeving wordt voorkomen of beperkt. Hier gaat een preventieve prikkel vanuit.

Gedurende het voorjaar en de zomer van 2016 is een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd waarin is onderzocht op welke wijze nadere invulling gegeven kan worden aan de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen bij majeure risicobedrijven. Het onderzoek is gericht op een categorisering van majeure risicobedrijven met het oog op de afdekking van maatschappelijke kosten van milieuschade. Deze uitkomsten kunnen mogelijk worden gebruikt als handvat voor de praktijk om met gevalssituaties, risicocategorieën en bijbehorende afwegingen om te gaan. Aangezien de resultaten van dit onderzoek niet eerder dan in september 2016 gereed waren, zijn die resultaten niet meer in dit besluit verwerkt. Beoogd is om eventuele aanpassingen via het Invoeringsbesluit in het Omgevingsbesluit op te nemen.

4.6.4 **Werking van het instrument**

Voor de in dit besluit aangewezen gevallen geldt dat de mogelijkheid om aan een omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden financiële zekerheid moet worden gesteld een bevoegdheid is. Het bevoegd gezag moet bij de aangewezen activiteiten bij het verlenen van de omgevingsvergunning beoordelen of er ook een voorschrift aan de vergunning moet worden verbonden dat financiële zekerheid moet worden gesteld. Of het stellen van financiële zekerheid noodzakelijk is zal afhangen van de aard en de omvang van de voorgenomen activiteit en van het risico dat de overheid zal opdraaien voor eventuele kosten.

De wet bepaalt dat de financiële zekerheid moet worden gesteld door degene die de activiteit verricht. In de meeste gevallen zal de vergunninghouder degene zijn die de activiteit verricht en de financiële zekerheid moet stellen. In het besluit is niet bepaald welke vorm de financiële zekerheidsstelling moet hebben. Hierdoor ontstaat de ruimte om te kunnen kiezen voor een passende vorm van risicoafdekking. De initiatiefnemer kan daarvoor een voorstel doen aan het bevoegd gezag waarmee rekening wordt gehouden.

Wanneer het bevoegd gezag gebruik maakt van haar bevoegdheid en van oordeel is dat financiële zekerheid moet worden gesteld, wordt in een voorschrift over financiële zekerheid de vorm, hoogte en duur van zekerheidsstelling vastgesteld. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

---

[35] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Milieuschade verhalen, Advies over financiële zekerheidsstelling Brzo- en ippc4-bedrijven, 3 juni 2014.

[36] *Kamerstukken II* 2013/14, 26 956, nr. 195, blz. 4-6.

4.6.5 **Wijzigingen**

- Voor majeure risicobedrijven is de bevoegdheid om aan de omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden waarbij financiële zekerheid moet worden gesteld nieuw.
- Voor een ontgrondingsactiviteit en een wateractiviteit is deze bevoegdheid beleidsneutraal omgezet. Voor deze categorieën is het nieuw dat er afwegingscriteria zijn, waarmee het bevoegd gezag bij het opheffen van de financiële zekerheidsstelling rekening moet houden. Dit geldt alleen voor zover de betreffende afwegingscriteria van toepassing zijn.

4.6.6 **Effecten**

- Met het in de vergunning opnemen van een voorschrift dat degene die een activiteit met mogelijk nadelige gevolgen op de fysieke leefomgeving verricht financiële zekerheid stelt, wordt voorkomen dat de overheid (en daarmee de samenleving) opdraait voor schade aan de fysieke leefomgeving die niet (meer) verhaald kan worden op het bedrijf dat de schade heeft veroorzaakt. Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt'.
- In het besluit is niet bepaald welke vorm de financiële zekerheidsstelling moet hebben. Daarmee ontstaat de ruimte om te kunnen kiezen voor een passende vorm van risicoafdekking. In beginsel wordt de voorkeur van de initiatiefnemer door het bevoegd gezag gevolgd. Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van flexibiliteit en vertrouwen in zowel de initiatiefnemer als de overheid.
- Bij de bevoegdheid om voorschrift(en) inzake financiële zekerheid te stellen heeft het bevoegd gezag afwegingsruimte. Dit geeft de initiatiefnemer en het bevoegd gezag de mogelijkheid om met elkaar in gesprek treden over de invulling van een dergelijk voorschrift en afspraken te maken over het treffen van maatregelen om eventuele schade aan de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken. Hierdoor kan de hoogte van het bedrag van de zekerheidsstelling lager zijn.
- Door het instrument van financiële zekerheid alleen in te zetten in bepaalde afgewogen situaties worden de administratieve en bestuurlijke lasten beperkt. Het gaat om gevallen waarin het risico op schade aan de fysieke leefomgeving door bedrijven of afwenteling van de daarmee gemoeide kosten op de overheid (onverantwoord) groot is.

4.7 Procedures

4.7.1 **Inleiding**

Hoofdstuk 8 van dit besluit bevat procedurele bepalingen.
In de situatie voorafgaand aan de stelselherziening worstelden initiatiefnemers van activiteiten soms met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Procedures werden soms als complex, langdurig en versnipperd ervaren. In de memorie van toelichting bij de wet is hier uitgebreid op in gegaan. In de wet zijn ter vermindering van de procedurele belasting en ter vergroting van de transparantie van besluitvormingsprocessen de procedures afkomstig uit de verschillende wetten geüniformeerd, flexibeler gemaakt en waar mogelijk geïntegreerd. Daarbij is van twee uitgangspunten uitgegaan.

Het eerste uitgangspunt is dat zo min mogelijk wordt geregeld in aanvulling op of in afwijking van generieke regelgeving, zoals in de Awb is opgenomen. Dit draagt bij aan meer eenduidigheid in de wijze van besluitvorming.

Het tweede uitgangspunt is dat de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces verder zo veel mogelijk wordt overgelaten aan de bevoegde overheden zelf, zodat gebiedsgericht en gevalspecifiek kan worden gekeken naar het meest passende proces van besluitvorming. Het primaat in het inrichten van het besluitvormingsproces wordt daarmee meer gelegd bij bestuurders. Bijvoorbeeld daar waar het gaat om de inrichting van participatie door derden in een vroegtijdig stadium bij het proces te betrekken.

In hoofdstuk 8 van dit besluit is nauw aangesloten bij deze twee uitgangspunten. Met het opnemen van procedurele bepalingen is daarom zeer terughoudend omgegaan. In dit besluit zijn alleen procedurele regels opgenomen ter implementatie, omzetting of uitvoering van EU-richtlijnen of internationale verdragen, verplichte delegatiegrondslagen in de Omgevingswet, (bestuurlijke) afspraken of toezeggingen. Bij dit laatste speelt onder meer de toezegging aan de Tweede Kamer[37] om een motiveringsplicht voor te schrijven bij voorbereiding van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen, zodat duidelijk wordt op welke wijze belanghebbenden zijn betrokken in een vroeg stadium van de besluitvorming. Een ander voorbeeld betreft de afspraak met de decentrale overheden om te regelen dat voorafgaand aan het geven van een instructie met het desbetreffende bestuursorgaan overleg wordt gevoerd.

Een veel voorkomende procedurele verplichting uit het oude omgevingsrecht die niet als zodanig wordt overgenomen in het Omgevingsbesluit zijn specifieke toezend- en doorzendverplichtingen. Het oude omgevingsrecht bevatte in veel gevallen de verplichting om een aanvraag, een vergunning of een ontwerpbeschikking toe te zenden aan een ander bestuursorgaan. Deze verplichtingen zijn in het Omgevingbesluit bewust niet overgenomen. Beoogd wordt om via de Laan voor de Leefomgeving te garanderen dat alle relevante bestuursorganen toegang hebben tot aanvragen, ontwerpbeschikkingen en vergunningen, en dat het actief toe- en doorzenden waar dat nog nodig is automatisch verloopt via de signaleringsfunctie. Een voorbeeld van een toezendverplichting die via de signaleringsfunctie geautomatiseerd zal worden zijn de verplichtingen voor het bevoegd gezag met betrekking tot het aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (voor deze de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) toesturen van een afschrift van (wijziging of intrekking van) omgevingsvergunningen voor een rijksmonumentenactiviteit en voor activiteiten binnen een van rijkswege beschermd stads- of dorpsgezicht uit artikel 6.13 van het voormalige Besluit omgevingsrecht.

4.7.2 **Procedurele regels voor instrumenten uit de Omgevingswet**

In hoofdstuk 8 zijn vier typen procedureregels opgenomen. In de eerste plaats zijn procedureregels opgenomen voor de totstandkoming van een aantal instrumenten uit de wet, zoals omgevingplannen, instructies, omgevingsvisies, programma's, omgevingsvergunningen en gedoogplichtbeschikkingen. Het merendeel van deze procedureregels betreft implementatie van EU-richtlijnen of omzetting van internationale verdragen. Beoogd is om de bepalingen afkomstig uit EU-richtlijnen of internationale verdragen net als voorheen een-op-een te implementeren. In de tweede plaats bevat dit hoofdstuk enkele overlegverplichtingen. In de derde plaats zijn bepalingen over kennisgeving en openbaarmaking vastgelegd. Tot slot zijn procedurele bepalingen opgenomen over participatie.

In hoofdstuk 8 zijn niet de procedurele bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de implementatie van de mer-richtlijn en de projectprocedure. Het is inzichtelijker en gebruiksvriendelijker om de regels over de mer bij elkaar te houden. De procedurele bepalingen over de mer zijn, voor zover zij op het niveau van algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, terug te vinden in hoofdstuk 9 van dit besluit. De procedure regels voor de projectprocedure zijn ook bijeen gehouden en in hoofdstuk 4 van dit besluit opgenomen.

Ten behoeve van de leesbaarheid van hoofdstuk 8 is dit hoofdstuk ingedeeld naar de verschillende instrumenten uit de wet. Zo kan de gebruiker in één oogopslag zien welke procedureregels gelden voor het instrument waar diegene mee bezig is, zoals het omgevingsplan of de omgevingsvergunning. Hierna wordt nader ingegaan op een aantal van de procedureregels die in dit hoofdstuk zijn opgenomen, namelijk op:

- de overlegverplichtingen voor de totstandkoming van een reactieve interventie of een instructie;
- de samenwerkingsverplichtingen voor de totstandkoming van een programma;

[37] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 23, blz. 6 en 124 e.v.

- de totstandkomingprocedure voor de totstandkoming van een omgevingsvergunning. Voor een nadere toelichting over participatie wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 3.4, waarin al uitgebreid is ingegaan op dit onderwerp.

Voor een nadere toelichting van de overige bepalingen, zoals over de procedure bij de intrekking van de gedoogplichtbeschikking, wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. Voor een nadere toelichting over participatie wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 3.4, waarin uitgebreid is ingegaan op dit onderwerp.

Overlegverplichtingen voor de totstandkoming van een reactieve interventie of instructie

Als een omgevingsplan strijdig is met een provinciaal belang en als gedeputeerde staten op het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend, kunnen gedeputeerde staten besluiten dat een onderdeel van een omgevingsplan geen deel daarvan uitmaakt. Onder de voormalige Wet op de ruimtelijke ordening was voorafgaand overleg met het college van burgemeester en wethouders geen vereiste bij gebruik van de reactieve interventiemogelijkheid van de provincie. Dit in tegenstelling tot bij het geven van een proactieve aanwijzing door de provincie. In dit besluit is de plicht opgenomen tot bestuurlijk overleg voorafgaand aan de inzet van de interventiebevoegdheid (artikel 16.21 van de wet). Dit om te voorkomen dat het betreffende gemeentebestuur verrast wordt met een gegeven aanwijzing. Deze plicht vergroot de voorspelbaarheid van de reactieve interventiebevoegdheid. Deze regel is opgenomen wegens de wens van decentrale overheden.
Ook bij instructies geldt de plicht tot het voeren van bestuurlijk overleg. Een instructie is vergelijkbaar met de figuur van de proactieve aanwijzing van artikel 4.2 (provincie) en artikel 4.4 (Rijk) Wro en artikel 3.12 (provincie) en artikel 3.13 (Rijk) van de voormalige Waterwet. Onder de voormalige Wro bestond de plicht tot het voeren van overleg met het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten. Onder de voormalige Waterwet werd het bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten in de gelegenheid gesteld om hun gevoelen over een voorgenomen aanwijzing kenbaar te maken. Afhankelijk van de instructie kan onder het dit stelsel bestuurlijk overleg gevoerd worden met of het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad, het dagelijks of het algemeen bestuur van een waterschap, of gedeputeerde staten of provinciale staten.

Samenwerkingsverplichtingen voor de totstandkoming van een programma

Voor veel programma's geldt een samenwerkingsverplichting met bevoegde autoriteiten van andere staten. Het verschilt per programma wie de bevoegde autoriteiten van andere staten zijn. Bij stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen gaat het bijvoorbeeld om de staten in de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems terwijl het bij het programma van maatregelen voor de mariene strategie voornamelijk om de staten gaat die grenzen aan de Noordzee. Bij de samenwerkingsplicht is overigens telkens gekozen voor het woord 'raadplegen' en niet voor 'coördineren' of 'samenwerken', omdat dit ook een handeling van de andere staat vereist.

Totstandkomingsprocedure voor de totstandkoming van een omgevingsvergunning

Voor de kerninstrumenten van de wet zoals omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, omgevingsvisies, programma's en projectbesluiten is in de wet geregeld dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding daarvan. Maar voor omgevingsvergunningen is het uitgangspunt dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (artikel 16.62 van de wet). In artikel 16.65 van de wet is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing is op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor gevallen van activiteiten die zijn aangewezen in een AMvB. Dit artikel voorziet in aanwijzing van deze gevallen van activiteiten. Voor de uitgebreide procedure geldt in tegenstelling tot de reguliere procedure op grond van artikel 3:18 Awb een beslistermijn van 6 maanden.

De uitzonderingen op het van toepassing zijn van de reguliere voorbereidingsprocedure worden ingegeven door internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen, of enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden. Zo verplicht artikel 16.65, derde lid,

van de wet in ieder geval activiteiten aan te wijzen ter uitvoering van het verdrag van Aarhus. Op grond van dit verdrag dient het publiek vroegtijdig in een milieubesluitvormingsprocedure op adequate, tijdige en doeltreffende wijze geïnformeerd te worden. Artikel 6, eerste lid, onder a, van het verdrag van Aarhus verplicht tot inspraak van het publiek bij besluiten over het wel of niet toestaan van activiteiten vermeld in bijlage I bij dat verdrag. Deze activiteiten overlappen met de mer-richtlijn en de richtlijn industriële emissies.

In artikel 16.43 en 16.50 van de wet is al bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is als voor een omgevingsvergunning een MER moet worden gemaakt. In de gevallen dat geen MER moet worden gemaakt, maar inspraak op grond van artikel 24 van de richtlijn industriële emissies inspraak is vereist, biedt artikel 8.20, onder b, van dit besluit de grondslag voor toepassing van de uitgebreide procedure bij de aanvraag om een omgevingsvergunning. Op deze wijze is artikel 6, eerste lid, onder a, van het verdrag van Aarhus geïmplementeerd. Hiermee wordt bovendien uitvoering gegeven aan artikel 16.65, derde lid, van de wet dat bij amendement van het lid De Vries[38] aan de wet is toegevoegd.

Artikel 6, eerste lid, onder b, van het verdrag van Aarhus, vereist echter ook inspraak bij activiteiten die een 'aanzienlijk effect' op het milieu kunnen hebben. Maar deze plicht is niet in artikel 8. 20 van dit besluit opgenomen, omdat voor de omzetting van deze plicht wordt aangesloten bij de aanwijzing van activiteiten waarvoor een mer-beoordelingsplicht geldt (zie daarvoor bijlage V bij dit besluit).

Het bevoegd gezag kan in die gevallen gebruik maken van de uitkomsten van de mer-beoordeling voor de vraag of bij de voorbereiding van een beslissing op een aanvraag, afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast. Als uit de mer-beoordeling blijkt dat er een aanzienlijk milieueffect kan zijn, ontstaat er een mer-plicht. Voor projecten die mer-plichtig zijn (rechtstreeks of via een mer-beoordeling), geldt op grond van artikel 16.50 van de wet afdeling 3.4 van de Awb. Als de uitkomst van de mer-beoordeling is dat de activiteit geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu heeft, is inspraak op grond van de mer-richtlijn noch het Verdrag van Aarhus vereist. Met deze werkwijze wordt gewaarborgd dat aan de verplichtingen van het Verdrag van Aarhus wordt voldaan.

Ook verplicht artikel 15, eerste lid, van de Seveso-richtlijn tot inspraak van het publiek bij het exploiteren van een Seveso-inrichting. De Seveso-inrichtingen zijn, conform de Seveso-richtlijn, in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen als vergunningplichtige activiteiten. Op grond van artikel 8.20, onderdeel c, van dit besluit is hierop de uitgebreide procedure van toepassing.

Tot slot vereist het verdrag van Granada bewustmaking van het publiek van de waarde van het behoud van het architectonische erfgoed en in verband daarmee informatie te verspreiden. Daarom is op de rijksmonumentenactiviteit, waarvoor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over een aanvraag om een omgevingsvergunning als adviseur is aangewezen, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.

Bij het verplicht voorschrijven van afdeling 3.4 van de Awb is zo nauw mogelijk aangesloten bij het Europese recht. Dit vereist voor ippc-installaties en Seveso-inrichtingen alleen een uitgebreide procedure wanneer sprake is van een belangrijke wijziging in de zin van de richtlijn industriële emissies of een aanzienlijk effect op het milieu in de zin van het verdrag van Aarhus. Het verdrag van Granada vergt voor monumentenactiviteiten alleen een uitgebreide procedure wanneer sprake is van een ingrijpende verandering aan een monument. Daarom is opgenomen dat in uitzondering op het voorgaande de reguliere procedure gevolgd kan worden wanneer sprake is van een niet-belangrijke wijziging. Hiermee wordt de regeling met betrekking tot milieuneutrale wijzigingen uit de Wabo en de oude monumentenwetgeving voortgezet, en wordt bovendien voorkomen dat de uitgebreide procedure gevolgd moet worden voor het in de vergunning opnemen van maatwerkvoorschriften met betrekking tot algemene regels.

[38] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 62.

4.7.3 **Wijzigingen**

- In verband met het terughoudend opnemen van procedurele bepalingen komen een aantal typen bepalingen niet meer terug in het omgevingsstelsel. Het gaat daarbij om mededelingen, toezendverplichtingen en bepaalde overlegverplichtingen. Dit betreft bijvoorbeeld overlegverplichtingen uit de voormalige Planwet verkeer en vervoer en mededelingsverplichtingen uit de voormalige Wet inzake de luchtverontreiniging.
- Veel EU-richtlijnen, zoals de richtlijn overstromingsrisico's, de richtlijn luchtkwaliteit en de kaderrichtlijn water kennen vergelijkbare procedurele stappen bij de totstandkoming en herziening van programma's. Eerder stonden deze procedureregels verspreid over onder meer de Wet milieubeheer, de Waterwet en het Waterbesluit. De bepalingen uit deze richtlijnen zijn gestroomlijnd en gesystematiseerd in de procedurele bepalingen over programma's.
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb is voor een beperkter aantal activiteiten dan onder de voormalige Wabo het geval was, aangewezen bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning.

4.7.4 **Effecten**

- Het bevoegd gezag is verplicht om bij de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van het besluit. De inrichting van het participatieproces blijft aan bestuursorganen. Participatie draagt bij aan betere besluiten en minder gerechtelijke procedures.
- De proceduretijd voor een groot aantal omgevingsvergunningen is verkort door het voorschrijven van de reguliere procedure. De verkorte proceduretijd betekent in de praktijk dat voor een groot aantal vergunningaanvragen, bijvoorbeeld voor milieubelastende activiteiten, initiatiefnemers sneller duidelijkheid hebben of zij een omgevingsvergunning krijgen en dus sneller hun activiteit kunnen gaan uitvoeren.
- Door de uniformering van de implementatie van vergelijkbare procedureregels uit de EU-richtlijnen zijn de procedures beter toepasbaar en inzichtelijker.

4.8 Milieueffectrapportage

Hoofdstuk 9 van het Omgevingsbesluit gaat over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's en voor projecten.

In paragraaf 4.8 en 4.9 van deze toelichting wordt gebruik gemaakt van afkortingen. Als de procedure voor het opstellen van de milieueffectrapportage wordt bedoeld, wordt gesproken over de mer. Onderdeel van de mer is het maken van een milieueffectrapport, dat wordt afgekort als het MER.

In hoofdstuk 16 van de Omgevingswet zijn de belangrijkste keuzes van de mer opgenomen, zoals de generieke aanwijzing van plannen en programma's waarvoor een mer verplicht is en de verplichte advisering bij mer voor een plan of programma door de Commissie voor de milieueffectrapportage.

In dit besluit wordt verder invulling gegeven aan de procedure over de mer. Net als de wet maakt dit besluit een splitsing tussen de mer voor plannen en programma's en de mer voor projecten. Daarnaast is een afdeling toegevoegd over de grensoverschrijdende mer. Hierin zijn de verplichtingen opgenomen die op grond van het verdrag van Espoo[39] gelden wanneer sprake kan zijn van grensoverschrijdende milieueffecten.

4.8.1 **Milieueffectrapportage voor plannen en programma's**

De mer voor plannen en programma's is op hoofdlijnen in de Omgevingswet opgenomen. De wet regelt onder meer:

[39] Het verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Espoo, 25 februari 1991).

- generieke aanwijzing van plannen en programma's die mer-plichtig zijn (artikel 16.36 van de wet);
- introductie van plan-mer-beoordeling, inclusief te gebruiken criteria en raadpleging (artikel 16.36, derde en vierde lid, van de wet);
- verplichte advisering door de Commissie voor de mer over het plan-MER (artikel 16.39 van de wet);
- verplicht toepassen van afdeling 3.4 Awb bij de voorbereiding van een mer-plichtig plan of programma (artikel 16.40 van de wet).

De verplichte kennisgeving bij de start van de plan-mer is vervallen.

In dit besluit zijn op vier onderwerpen nadere regels opgenomen, die hieronder nader toegelicht worden. Het gaat om:

- plan-mer-beoordeling (op grond van artikel 16.88, eerste lid, onder e, en artikel 16.36, zesde lid, onder a, van de wet);
- procedure advies vragen aan de Commissie voor de mer (op grond van artikel 16.39, tweede lid, van de wet);
- de inhoudseisen van het plan-MER (op grond van artikel 16.42, van de wet);
- eisen aan de besluitvorming en inhoud van een plan of programma als gevolg van de gevoerde mer (op grond van artikel 16.88, eerste lid, onder b, van de wet).

Niet alle grondslagen die op grond van de Omgevingswet nadere regels op het niveau van AMvB eisen, zijn in het Omgevingsbesluit ingevuld. Bij een aantal grondslagen is gebleken, dat het niet mogelijk was om nadere regels van betekenis te stellen. Beoogd is dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit via de Invoeringswet Omgevingswet deze grondslagen zijn komen te vervallen of facultatief zijn gemaakt. Bij de regels over de mer voor plannen of programma's gaat het om artikel 16.36, zesde lid, onder b, en artikel 16.38, tweede lid, van de wet.

Daarnaast is gebleken dat de Omgevingswet een grondslag ontbeert voor het stellen van regels voor monitoring bij de mer. Ook in de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld om in de wet een grondslag op te nemen voor monitoring. Beoogd is dat dit onderwerp op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit via de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit ingebouwd is in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

Plan-mer-beoordeling

De plan-mer-beoordeling is een beoordeling of een plan of programma aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Als dat het geval is, is het mer-plichtig. De plan-mer-beoordeling is als instrument vergelijkbaar met de mer-beoordeling voor projecten. In de Omgevingswet is vastgelegd welke criteria gelden voor de beoordeling, namelijk de criteria zoals die zijn opgenomen in bijlage II bij de smb-richtlijn. Dit zijn twee hoofdcriteria:

- de kenmerken van het plan of programma (zoals de invloed op andere plannen en programma's en de relevante milieuproblemen);
- de kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed (zoals de waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van de effecten en het ruimtelijk bereik van de effecten).

Dit besluit vult in artikel 9.1 de plan-mer-beoordeling op twee onderdelen aan.

Ten eerste is geregeld dat de uitkomst en de motivering van de plan-mer-beoordeling aan het publiek kenbaar wordt gemaakt, doordat deze uitkomst en motivering in het (ontwerp-)plan of -programma moet worden opgenomen.

Ten tweede is invulling gegeven aan de bij amendement aan artikel 16.36, zesde lid, van de wet toegevoegde grondslag voor de toepassing van de plan-mer-beoordeling[40]. De invulling biedt een verduidelijking over wanneer sprake kan zijn van 'kleine gebieden op lokaal niveau' of 'kleine wijzigingen' en dus wanneer de plan-mer-beoordeling kan worden toegepast. De regels zijn gebaseerd op de door de Europese Commissie opgestelde handleiding over artikel 3, derde lid, van de smb-richtijn[41]. Uit de gebruikte formulering van 'kleine gebieden op lokaal niveau' blijkt dat het niet kan gaan om regionaal of nationaal niveau. Om die reden is de toepassing van een plan-mer-beoordeling alleen toegestaan aan gemeenten en alleen als de aanpassingen aan het plan of programma niet hun hele grondgebied beslaan. Voor het beoordelen of sprake is van 'een kleine wijziging' zijn de criteria uit de genoemde handreiking overgenomen. Daarnaast blijft de specifieke situatie van een plan of programma van belang.

Ook is in dit artikel geregeld dat een plan-mer-beoordeling niet mag plaatsvinden als het plan een kader vormt voor een in bijlage V aangewezen mer-plichtig project. In dat geval zijn aanzienlijke milieugevolgen namelijk niet uit te sluiten en is een plan-mer altijd vereist.

Procedure advies vragen aan de Commissie voor de mer

Bij de plan-mer is het verplicht om een toetsingsadvies van de Commissie voor de mer te vragen (artikel 9.2 van dit besluit). Dit is al in de Omgevingswet bepaald. In dit besluit is vastgelegd dat de Commissie uiterlijk op het moment van de terinzagelegging van het MER in de gelegenheid wordt gesteld om te adviseren en vervolgens zes weken heeft voor het uitbrengen van het advies. Dit is de termijn voor de *advisering*. Om daadwerkelijk 'in de gelegenheid te zijn' te adviseren, spreekt het voor zich dat van tevoren met de Commissie voor de mer contact wordt opgenomen over komende adviesvragen. Voordat de termijn van zes weken kan starten, moet immers een onafhankelijke werkgroep worden geformeerd en moet de vergoeding voor het advies zijn geregeld.

De inhoudseisen van het plan-MER

In artikel 9.3 van dit besluit zijn regels opgenomen over de inhoud van het plan-MER. Om nauwer aan te sluiten bij de tekst van de smb-richtlijn zijn de inhoudseisen van het plan-MER opnieuw geformuleerd. De inhoudseisen zijn overgenomen uit bijlage I bij de smb-richtlijn en deze zijn aangevuld met relevante delen uit artikel 5 van die richtlijn.

Eisen aan de besluitvorming en inhoud van een plan of programma als gevolg van de mer

De mer is een hulpmiddel om te komen tot goede besluitvorming. Het resultaat moet daarom worden meegenomen in de besluitvorming. Daarnaast moet het resultaat een plaats krijgen in het opgestelde plan of programma. Dit is geregeld in dit besluit in artikel 9.4. In het plan of programma moet worden aangegeven hoe de milieuoverwegingen zijn betrokken in het plan of programma, waarom is gekozen voor het plan of programma in relatie tot de in het MER beschreven alternatieven en op welke wijze invulling wordt gegeven aan de monitoringsverplichting.

4.8.2 **Milieueffectrapportage voor projecten**

De mer voor projecten is op hoofdlijnen in de Omgevingswet opgenomen. De wet regelt:

- één procedure voor de mer-beoordeling (artikel 16.43 van de wet);
- alleen advies reikwijdte en detailniveau op aanvraag van de initiatiefnemer (artikel 16.46van de wet);
- facultatieve advisering Commissie voor de mer bij project-mer (artikel 16.47 van de wet);
- verplicht alternatievenonderzoek bij project-mer (artikel 16.52, tweede lid, van de wet);

[40] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 81.

[41] Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf.

- verplicht toepassen van afdeling 3.4 Awb bij de voorbereiding van een mer-plichtig project (artikel 16.50 van de wet).

In dit besluit zijn nadere regels opgenomen over:

- de aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten en besluiten (artikel 16.43, eerste lid, en artikel 16.88, eerste lid, onder e, van de wet). Hieronder wordt dit onderwerp nader toegelicht.

Aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten in één lijst

De aanwijzing van projecten waarvoor een mer-plicht of een mer-beoordeling geldt, is in bijlage V bij dit besluit in één lijst geïntegreerd. Dit leidt tot een vereenvoudiging en een verbetering van het gebruiksgemak ten opzichte van de twee afzonderlijke lijsten zoals die waren opgenomen in de bijlage, onderdelen C (voor de mer-plicht) en D (voor de mer-beoordeling), bij het voormalige Besluit milieueffectrapportage. Door de integratie is veel overzichtelijker weergegeven wat de eisen zijn voor een project ten aanzien van mer-(beoordeling).

De lijsten konden in elkaar worden geschoven, omdat:

- De wijze van aanwijzing van mer-plichtige plannen en programma's. In de wet wordt generiek aangegeven wanneer een plan mer-plichtig is. Dat betekent dat in dit besluit geen specifieke plannen of programma's per project meer hoeven te worden aangewezen. Alleen de project-mer-(beoordelings)plichtige gevallen en bijbehorende besluiten worden specifiek aangewezen in bijlage V bij dit besluit.
- De introductie van plan-mer-beoordeling. Voorheen vormden de drempels, zoals opgenomen in de bijlage, onderdeel D, bij het voormalige Besluit milieueffectrapportage,de scheiding tussen de plan-mer-plicht en een (impliciet geregelde) plan-mer-beoordeling. De wet introduceert expliciet de plan-mer-beoordeling in overeenstemming met de mogelijkheden die de smb-richtlijn daarvoor biedt (artikel 16.36 van de wet).
- Eén procedure voor de mer-beoordeling van projecten. De kolom met drempels zoals opgenomen in de bijlage, onderdeel D, bij het voormalige Besluit milieueffectrapportage vormde sinds 1 april 2011 een scheiding tussen de twee (procedurele) varianten van de mer-beoordeling.[42] In de wet is nog maar één procedure voor de mer-beoordeling. De kolom met drempels had geen functie meer en kon vervallen.

Voor de volgorde van de projecten in bijlage V bij dit besluit is aansluiting gezocht bij de indeling van bijlage II bij de mer-richtlijn, die omschreven kan worden als een doelgroepindeling. Bijlage V bij dit besluit kent dertien categorieën waarin de projecten zijn ondergebracht, waaronder de energie-industrie, chemische industrie en raffinage, afval- en afvalwaterbeheer, infrastructuur en ruimte en toerisme, sport en recreatie. Voor de naamgeving van de categorieën is aansluiting gezocht bij de beschrijvingen van de activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Dit besluit bevat ook enkele bepalingen over het gebruik van de bijlage. Een toelichting hierop is te vinden in de artikelsgewijze toelichting.

Nog te implementeren regels

Een aantal nadere regels die gezien de grondslagen in de Omgevingswet moest of kon worden gesteld, zijn niet ingevuld. Dit had twee oorzaken.

Ten eerste was het niet mogelijk om nadere regels van betekenis op te stellen. Voorgesteld is, dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit via de Invoeringswet Omgevingswet deze grondslag facultatief is gemaakt. Bij de regels over de mer voor projecten gaat het om artikel 16.46, derde lid, van de wet.

[42] Sinds 1 april 2011 zijn de drempelwaarden die Nederland in het Besluit mer had vastgelegd geen uitsluitingsdrempels meer voor de mer-beoordeling, maar slechts indicatieve drempels.

Ten tweede is een aantal nadere regels niet ingevuld, omdat de inhoud daarvan voor een groot deel afhankelijk was van de implementatie van de Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (wijzigingsrichtlijn mer). Omdat de wijzigingsrichtlijn mer eerder geïmplementeerd moest zijn dan de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet, was het nodig hiervoor nog een apart wetsvoorstel te maken. Op het moment van schrijven van deze nota van toelichting, lag in de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn).[43] Daarnaast werden op het moment van schrijven van deze nota van toelichting ten behoeve van de implementatie herziening mer-richtlijn voorbereidingen getroffen voor een wijziging van het Besluit milieueffectrapportage. Beoogd is dat de implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer (en dus de wijzigingswet en het wijzigingsbesluit waar op het moment van schrijven van deze nota van toelichting aan werd gewerkt) op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit via de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet is toegevoegd.

Hierna wordt kort ingegaan op de beoogde wijzigingen in verband met de implementatie van de wijzigingsrichtlijn in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit met zich brengen, voor zover de grondslag al in de wet is opgenomen.

- *Inhoud mededeling voornemen*

Degene die voornemens is een besluit aan te vragen voor een project dat mer-(beoordelings)plichtig is, moet daarvan mededeling doen aan het bevoegd gezag (artikel 16.45 van de wet). Met het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt beoogd te regelen dat bij een mer-beoordelingsplichtig project aan deze mededeling door de initiatiefnemer ook bepaalde informatie worden toegevoegd, zodat het bevoegd gezag de informatie heeft voor het doen van de mer-beoordeling.

- *Motivering mer-beoordeling*

Het resultaat van de mer-beoordeling zal door het bevoegd gezag moeten worden gemotiveerd, waarbij de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn betrokken moeten worden. De status van de mer-beoordeling is, evenals in het voormalige systeem, een voorbereidingsbeslissing.

- *Procedure advies vragen aan de Commissie voor de mer*

De procedure voor het vragen van advies aan de Commissie voor de mer is gelijk aan de procedure voor plannen. Het relevante verschil is dat de Omgevingswet bij projecten niet verplicht tot het vragen van advies aan de Commissie. Het uitgangspunt zal zijn dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het besluit en daarmee ook voor de kwaliteit van het MER. Een facultatief toetsingsadvies zal deze verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag benadrukken. Hiermee wordt ook geregeld dat het bevoegd gezag zo nodig kan beschikken over voldoende deskundigheid om het milieueffectrapport te onderzoeken.

- *Elektronische beschikbaarstelling en kennisgeving*

De milieu-informatie die beschikbaar komt bij de uitvoering van mer moet, voor de toegankelijkheid ervan voor het publiek, ook in een elektronisch formaat beschikbaar zijn. Concreet betekent dit dat voor mer-plichtige projecten de kennisgevingen van het ontwerpbesluit en van het besluit, inclusief de bijbehorende stukken, elektronisch beschikbaar komen.

- *De inhoud project-MER*

[43] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 287, nr. 2.

Voor de bepalingen voor de inhoud van het project-MER zal worden aangesloten bij de opzet in de mer-richtlijn. Dit besluit bevat de inhoud van een MER op hoofdlijnen en verwijst voor de nadere invulling naar bijlage IV bij de mer-richtlijn. Deze bijlage is te uitgebreid om geheel over te nemen in dit besluit. Bij de herziening van de richtlijn zijn enkele onderwerpen expliciet toegevoegd aan de bijlage, zoals klimaatverandering, biodiversiteit en risico's. Zoals voor alle onderwerpen hoeven deze alleen in een MER aan bod te komen, als ze van belang zijn voor het project.

- *Inhoud besluit*

Voor het stellen van eisen aan de besluitvorming en inhoud van een besluit als gevolg van de gevoerde mer-procedure zullen ook regels worden opgenomen. Het betreft hier eisen die gesteld worden aan het besluit over het mer-plichtige project. Het gaat dan enerzijds om eisen aan de onderbouwing van het besluit in relatie tot het MER en anderzijds om informatie die bij het besluit beschikbaar moet zijn.

4.8.3 **Grensoverschrijdende milieueffecten**

Voor plannen, programma's of projecten die grensoverschrijdende effecten (kunnen) hebben, gelden aanvullende bepalingen. De verplichtingen die gelden bij grensoverschrijdende mer zijn opgenomen in het verdrag van Espoo, het SEA-protocol[44], de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Kern van de verplichtingen is dat, in het geval van mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen, het publiek en autoriteiten in de andere staat op dezelfde wijze en tijd worden betrokken bij de mer-procedure als de autoriteiten en het publiek in Nederland. De regels voor grensoverschrijdende mer hebben betrekking op het informeren van de andere staat, toezending van informatie en raadpleging, overleg over de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieugevolgen en informeren over besluitvorming. Ook hier wordt onderscheid gemaakt tussen de plan-mer en de project-mer. De grootste verschillen zitten in de eisen voor het toezenden van informatie en de raadpleging.

De bepalingen van afdeling 9.3 van dit besluit maken onderscheid tussen verschillende partijen.

Allereerst is dat het bevoegd gezag. Daarmee wordt het Nederlandse bevoegd gezag bedoeld dat een plan of programma vaststelt of een besluit vaststelt.

Daarnaast wordt het 'betrokken bestuursorgaan' gebruikt voor het Nederlandse bestuursorgaan dat in geval van mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland contact onderhoudt met de andere staat.

De instanties van de andere staat die gelijkgesteld worden aan de bestuursorganen en instanties van artikel 16.36, vijfde lid, onder a, van de wet, worden aangeduid met 'bevoegde instantie van de andere staat'.

Voor de omgekeerde situatie (Nederland ondervindt mogelijk milieueffecten door de uitvoering van een plan of programma of project in een andere staat) wordt de 'bevoegde autoriteit' gebruikt voor de autoriteit van de andere staat die contact onderhoudt met Nederland.

In dit besluit zijn de relevante bepalingen in geval van grensoverschrijdende milieugevolgen van plannen en programma's of projecten bij elkaar gezet. Gedachte is hierbij dat dit voor een groot deel van Nederland zelden speelt. Mocht het toch aan de orde zijn, vooral in grensprovincies, dan is in één oogopslag te vinden welke regels gelden. Vanzelfsprekend zijn de regels van deze paragraaf aanvullend op de regels die voor het plan of programma of project van toepassing zijn op grond van de eerdere paragrafen.

Daarnaast bestaan er specifieke bilaterale werkafspraken[45] tussen Nederland en België en Duitsland. Het doel hiervan is om invulling te geven aan de grensoverschrijdende samenwerking, zodat aan de juridisch bindende verplichtingen wordt voldaan.

---

[44] Protocol betreffende strategische milieueffectrapportage,bij het verdrag van Espoo (Kiev, 21 mei 2003).

[45] Het betreft de 'Gezamenlijke verklaring Duitsland-Nederland inzake m.e.r. in grensoverschrijdend verband 2013' en 'Het stappenschema grensoverschrijdende milieueffectrapportage Nederland-Vlaanderen'.

Tweede amendement bij verdrag van Espoo

Het verdrag van Espoo is na de ondertekening in 1991 uitgebreid met twee amendementen. Dit tweede amendement is nog niet in werking getreden. De belangrijkste wijziging van het tweede amendement is een mer-plicht voor zogenoemde 'major installations' voor windenergie. Om invulling te geven aan 'major installations' is, in verband met de eenvoud, gekozen voor het opnemen van één criterium, namelijk een aantal van 20 windturbines. Dit criterium in aantal houdt rekening met de relevante kenmerken voor mer (landschap en milieu), sluit wat betreft de eenheid (aantal) aan bij het criterium dat geldt voor de mer-beoordeling en het aantal van 20 windturbines is afgeleid van de mer-plicht van windturbineparken in Duitsland. Beoogd wordt dat de implementatie van het tweede amendement op het moment van inwerkingtreding van het tweede amendement via het Invoeringsbesluit Omgevingswet ingebouwd wordt in het Omgevingsbesluit. Omdat onzeker is wanneer dit amendement in werking treedt, zal deze bepaling in werking treden op een bij een apart koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

4.8.4 **Wijzigingen**

De regeling voor de mer, zowel in de wet als in dit besluit heeft als belangrijkste uitgangspunt een strakke aansluiting bij de Europese regelgeving.

- Geen termijnen voor overleg tussen overheden meer. Vertrouwen staat voorop.
- Vereenvoudiging door aanwijzing mer-plicht en mer-beoordeling in één lijst.
- Gerichtere toepassingen grensoverschrijdende bepalingen.

4.8.5 **Effecten**

- De leesbaarheid en toegankelijkheid van de mer-regelgeving zijn sterk verbeterd. Voor een initiatiefnemer is sneller duidelijk of er sprake is van mer-(beoordelings)plicht en welke regels op zijn project van toepassing zijn. Hierdoor is er ook minder kans op vertraging door juridische procedures.
- Het schrappen van termijnen van orde leidt tot een grotere eigen-verantwoordelijkheid van overheden.
- In bepaalde gevallen kan voor een plan of programma worden volstaan met een plan-mer-beoordeling. Hiermee kan een overbodige plan-mer worden voorkomen en worden de onderzoekslasten verminderd.

4.9 Adviesorganen en adviseurs

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen adviesorganen en adviseurs. Beide hebben een adviserende taak op het terrein van de fysieke leefomgeving. Commissies die ingesteld worden om bestuursorganen van advies te dienen, worden als adviesorgaan aangemerkt. De regeling van adviseurs is bedoeld voor adviseurs die niet zijn aan te merken als een adviesorgaan. Bijvoorbeeld omdat het advies niet gericht is op bestuursorganen (de Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) adviseert de bestuursrechter) of als er sprake is van eigen bevoegdheden.

4.9.1 **Adviesorganen op rijksniveau**

Adviesorganen op rijksniveau worden als regel bij AMvB geregeld. Alleen de Commissie voor de mer is al in de wet opgenomen. In dit besluit worden op dit moment geen andere adviesorganen op rijksniveau geregeld.

Commissie voor de mer

De Commissie voor de mer is in de Omgevingswet ingesteld. In hoofdstuk 10 van dit besluit zijn nadere regels voor de samenstelling en de wijze van advisering vastgelegd voor de Commissie voor

de mer. Uitgangspunt voor deze nadere regels is dat de Commissie voor de mer haar werkzaamheden op vergelijkbare wijze kan blijven voortzetten als voorheen.

Het belangrijkste onderdeel is de nadere borging van de onafhankelijkheid van de Commissie voor de mer. In de wet is bij amendement[46] in artikel 17.5, tweede lid, geregeld dat personen in een werkgroep van de Commissie voor de mer onafhankelijk moeten zijn. Dit besluit regelt dat de ontvanger van het op te stellen advies, het bevoegd gezag, van de Commissie voor de mer de samenstelling van de werkgroep krijgt en in de gelegenheid wordt gesteld om hier desgewenst en gemotiveerd een reactie op te geven in het licht van de gewenste onafhankelijkheid. Als een persoon tijdens de deelname in de werkgroep alsnog betrokkenheid heeft bij het onderwerp van advies, dan zal hij worden ontheven van de werkgroep. De regeling is in overeenstemming met de bestaande regels over de onafhankelijkheid.

De overige onderdelen in dit besluit sluiten ook aan bij de bestaande werkwijze van de Commissie mer. Het gaat om het uitbrengen van het jaarverslag, het voorzitterschap van de werkgroepen, benoeming en ontslag van de secretaris en de ondersteuning daarvan door een bureau en de werkwijze van de werkgroepen in vergaderingen.

Enkele onderdelen zijn anders of niet meer geregeld. Door toepassing van de kaderwet adviescolleges is de term 'lid' van de Commissie voor de mer alleen nog maar bestemd voor de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitters. Om dit te ondervangen wordt in dit besluit gesproken over deskundigen in de werkgroep en niet meer over leden.

Verder hoeft de Commissie niet meer verplicht een reglement van orde op te stellen, dat is facultatief. Als het wordt opgesteld, dan moet het naar de Minister van Infrastructuur en Milieu worden toegezonden. Dat is al geregeld in de Omgevingswet[47].

Een belangrijke bepaling van hoofdstuk 2 van de Wet milieubeheer betrof de mogelijkheid van de Commissie voor de mer om tarieven in rekening te brengen. Deze is in de wet opgenomen in het hoofdstuk over financiële bepalingen (artikel 13.7) en komt daarom niet meer terug in dit besluit.

4.9.2 **Adviseurs**

Adviseurs zijn in de Omgevingswet in verband met hun eigenstandige karakter naast de adviesorganen geplaatst.

Naar aanleiding van een toekomststudie naar de rol en positionering van de StAB[48] en een subsidie-evaluatie[49] is eind 2015 besloten dat de StAB zal overgaan naar het ministerie van Veiligheid en Justitie. De planning van de nadere uitwerking daarvan is nog niet bekend. De nadere regels die gezien de grondslag van artikel 17.10 in de wet kon worden gesteld, zijn om die reden niet ingevuld. Beoogd is via het invoeringsspoor de rol en positionering van de StAB te borgen.

4.9.3 **Wijzigingen en effecten**

- Voor de adviseurs zijn de keuzes al gemaakt op wetsniveau. De Omgevingswet verplicht tot minder adviesorganen dan in de oude situatie en waar mogelijk is gebruik gemaakt van standaardbepalingen, door verschillende bepalingen van de Kaderwet adviescolleges van toepassing te verklaren in de Omgevingswet. Voor de Commissie voor de mer, de enige adviseur die in dit besluit is opgenomen, is de werkwijze niet gewijzigd.

---

[46] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 29.

[47] Artikel 21 van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat een adviesorgaan zijn werkwijze nader kan vaststellen in een reglement van orde. Artikel 17.4 van de wet regelt daarnaast dat als hier toepassing aan is gegeven het reglement van orde aan de minister wordt verzonden.

[48] Universiteit van Amsterdam, *Toekomststudie StAB,* 28 november 2013, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/11/28/eindrapportage-toekomststudie-stab.

[49] Universiteit van Amsterdam, *Subsidie-evaluatie StAB,* 28 november 2013, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/11/28/eindrapportage-subsidie-evaluatie-stab.

- Daarnaast is waar mogelijk gebruik gemaakt van standaardbepalingen, doordat verschillende bepalingen van de Kaderwet adviescolleges van toepassing zijn verklaard in de Omgevingswet. Beide onderdelen dragen bij aan een vermindering van het aantal bepalingen.

4.10 Handhaving en uitvoering

4.10.1 **Bevoegd gezag voor de handhaving bijzondere gevallen**

De hoofdregel is dat de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust bij het bevoegd gezag voor respectievelijk de algemene regels, de omgevingsvergunning of voor een projectbesluit. Dit is opgenomen in artikel 18.2, eerste, tweede en derde lid, van de wet. De uitvoering en het toezicht en de handhaving zijn daarmee zo veel mogelijk belegd bij hetzelfde bestuursorgaan. Artikel 18.2, vierde lid, van de wet betreft de gevallen waarin geen sprake is van algemene regels, een omgevingsvergunning of een projectbesluit. In deze 'overige gevallen' ligt de handhavingstaak in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders. Bij AMvB kan de handhavingstaak echter ook bij een ander bestuursorgaan worden neergelegd. Dit is in artikel 11.1 van dit besluit geregeld. In dit artikel worden bestuursorganen van waterschappen, provincies en het Rijk als handhavend bevoegd gezag aangemerkt.

Leidend principe bij deze uitzonderingen is dat een ander bestuursorgaan een bijzonder betrokken belang of specifieke deskundigheid heeft ten aanzien van een activiteit of een deel van de fysieke leefomgeving waarvoor die activiteit gevolgen kan hebben. In dat geval ligt het voor de hand de bestuursrechtrechtelijke handhavingstaak bij dat bestuursorgaan neer te leggen.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij een zwemverbod op grond van artikel 2.38 van de wet. De bestuurlijke handhavingstaak is specifiek belegd bij gedeputeerde staten.

Ook voor de gedoogplichten is bestuurlijke handhaving geregeld. Voor gedoogplichten regelt hoofdstuk 11 de bestuursrechtelijke handhaving. Voor een aantal gedoogplichtbeschikkingen zal echter nog worden bezien of het nuttig en noodzakelijk is om een bestuursrechtelijke handhavingbevoegdheid toe te kennen. Het betreft die gevallen waar de gedoogplichtbeschikking voornamelijk een privaatrechtelijk karakter heeft, zoals bij de gedoogplichten die afkomstig zijn van Belemmeringenwet privaatrecht. Het gaat om gedoogplichten voor onder andere drinkwater, afvalwater, energie, en mijnbouw. In deze gevallen is de gedoogplicht het sluitstuk van een vastgelopen privaatrechtelijke onderhandeling tussen de exploitant van een werk van algemeen belang en de eigenaar van een perceel en heeft bestuursrechtelijke handhaving geen toegevoegde waarde om de privaatrechtelijke verhoudingen af te dwingen. In de invoeringregelgeving zal dit punt worden verwerkt.

Voor de handhavingstaak onder de Wet lokaal spoor geldt dat deze beleidsneutraal zal worden overgezet via de invoeringregelgeving.

4.10.2 **Bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan**

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om aan bestuursorganen, die advies met instemming op een omgevingsvergunning van een ander bestuursorgaan verlenen, de bevoegdheid toe te kennen om zelf handhavend op te treden met betrekking tot die delen van de vergunning waarmee zij hebben ingestemd. Met de invulling van deze grondslag in dit besluit is terughoudend omgegaan. Hierbij is rekening gehouden met het subsidiariteitsbeginsel. Een instemmend bestuursorgaan heeft alleen eigen handhavingsbevoegdheden toebedeeld gekregen wanneer dat leidt tot een meer doeltreffende en doelmatige uitoefening van taken op grond van de Omgevingswet.

Het gaat om situaties waarin dit leidt tot doelmatiger toezicht en handhaving. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de Minister van Infrastructuur en Milieu zelf toezicht kan houden en kan handhaven wanneer hij advies met instemming heeft verleend over een omgevingsvergunning met betrekking tot een beperkingengebiedactiviteit langs een rijksweg. Voor het bevoegde college van burgemeester en wethouders liggen de rijkswegen doorgaans ver in het buitengebied, terwijl de Minister van Infrastructuur en Milieu hier vanuit zijn taak als wegbeheerder zelf al toezicht op

houdt. Mocht er dus een overtreding plaatsvinden met betrekking tot een beperkingengebiedactiviteit langs een rijksweg, dan is de kans zeer groot dat de Minister van Infrastructuur en Milieu deze constateert. Het is in deze situatie doelmatiger dat hij meteen kan handhaven, in plaats van eerst een handhavingsverzoek te moeten sturen aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de overtreding plaatsvindt.

De bevoegdheid om zelf te handhaven op een instemmingsrecht is toegekend aan beheerders van gebieden of infrastructurele werken, zoals een waterstaatswerk of een natuurgebied, waar ter bescherming van de daar aanwezige infrastructuur of natuur bijzondere eisen gelden en waar het bestuursorgaan ook zelf toezicht houdt of laat houden. De overtreding die hier het meeste voorkomt, is het werken zonder vergunning. Degene die de overtreding constateert, werkt meestal in opdracht van de beheerder. Het levert geen meerwaarde op om toezichthoudende ambtenaren te verplichten om een handhavingsverzoek bij de gemeente in te dienen. Ook is de mogelijkheid tot zelfstandige handhaving voor het bestuursorgaan dat adviesrecht met instemming heeft benut voor een aantal activiteiten dat doorgaans in het buitengebied plaatsvindt en waarvoor specialistische kennis is vereist om ze te adequaat te kunnen handhaven, zoals ontgrondingsactiviteiten en activiteiten met betrekking tot archeologische rijksmonumenten.

Wel dient de bevoegdheid tot handhaven beperkt te blijven tot die activiteiten, waarvoor het instemmend bestuursorgaan bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. Het is niet de bedoeling om via het advies met instemming de handhavingsmogelijkheden voor deze bestuursorganen te verruimen. Daarbij is dubbele handhaving een aandachtspunt: voorkomen moet worden dat een initiatiefnemer te maken krijgt met twee handhavingsacties van twee bevoegde bestuursorganen. Naar verwachting kan dit door een goede afstemming tussen handhavende bevoegde bestuursorganen afdoende worden voorkomen. Daarom is hierover in dit besluit geen aanvullende regel opgenomen.

Ten opzichte van de voormalige regelgeving is dit een relatief beperkte wijziging. De genoemde instemmingsrechten vloeien vrijwel allemaal voort uit sectorale vergunningen op basis van het oude stelsel, waarvoor een separate bevoegdheidsverdeling gold voor zowel vergunningverlening als handhaving. De voormalige Wabo bevatte bovendien al een grondslag om bestuursorganen die een verklaring van geen bedenkingen moesten verlenen hier ook op te laten handhaven. Maar hiervan is destijds geen gebruik gemaakt, omdat daar gegeven de reikwijdte van de voormalige Wabo geen aanleiding toe was. Nu een aantal zeer specialistische sectorale vergunningstelsels in de Omgevingswet is ondergebracht, waarbij toezicht en handhaving vooral plaatsvindt door de beheerder van een onderdeel van de fysieke leefomgeving of de expert, is ervoor gekozen deze mogelijkheid wel te benutten in dit besluit. Hiermee wordt recht gedaan aan het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3 van de wet. Dit draagt ook bij aan een werkbare en uitvoerbare regeling voor de praktijk. Het voorkomt dat de desbetreffende toezichthouders steeds een handhavingsverzoek aan de gemeente moeten doen wanneer zij zelf een overtreding signaleren. Deze regeling draagt daarom bij aan de vermindering van administratieve lasten.

4.10.3 **Kwaliteitsbevordering en afstemming**

In dit besluit is een afdeling gereserveerd voor de bepalingen uit het Wijzigingsbesluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Dit is de AMvB ter invulling van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)[50]. Deze bepalingen zullen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet in dit besluit worden opgenomen. Het betreffen onder andere bepalingen over het minimaal verplichte takenpakket van de omgevingsdiensten, procescriteria voor de uitvoering en handhaving en nadere invulling voor het uitwisselen van inspectiegegevens. Het streven is om hiervoor een integraal systeem in het Omgevingsbesluit op te nemen, waarbij ook aandacht is voor de bepaling over toezichtsbeleid in het voormalige Besluit risico’s zware ongevallen 2015. Met het overzetten van deze bepalingen is geen beleidswijziging beoogd.

[50] Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

4.10.4 **Wijzigingen**

De invulling van deze uitzondering in dit besluit brengt nauwelijks wijzigingen teweeg ten opzichte van de situatie van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en dit besluit. In de regel was ook onder de oude regelgeving het nu aangewezen bestuursorgaan voor de bestuursrechtelijke handhaving al belast met de bestuursrechtelijke handhaving voor die specifieke gevallen.

Een uitzondering hierop vormt de bestuursrechtelijke handhaving van een zwemverbod van gedeputeerde staten op grond van artikel 2.38 van de wet. Waar voorheen de burgemeester de bevoegdheid had om een zwemverbod te handhaven, is deze handhavende bevoegdheid nu bij gedeputeerde staten belegd.

De mogelijkheid tot het toedelen van handhavende bevoegdheden op advies met instemming is gebruikt om de doelmatigheid van toezicht en handhaving op omgevingsvergunningen te vergroten, vooral waar het gaat om activiteiten buiten de bebouwde kom. De voormalige Wabo kende een vergelijkbare mogelijkheid tot het toedelen van handhavende bevoegdheden op verklaringen van geen bedenkingen, maar deze is nooit benut.

Daar waar de Omgevingswet nieuwe rechtsfiguren heeft geïntroduceerd en de handhavingstaak daarvoor niet onder een van de hoofdregels van de wet valt, is de bestuursrechtelijke handhavingstaak belegd bij het bestuursorgaan dat al taken en bevoegdheden uitoefent op dat terrein. Zo blijven uitvoering en toezicht en handhaving zoveel mogelijk in een hand en blijft de toedeling inzichtelijk en voorspelbaar.

4.10.5 **Effecten**

- Effectiever toezicht doordat de beheerder of toezichthouder in een gebied zelf mag handhaven en niet hiertoe een verzoek moet indienen bij het bevoegd gezag. Dit leidt tot minder administratieve lasten omdat hij niet iemand anders naar het betreffende gebied hoeft te sturen, en hierdoor kan het sneller worden afgehandeld.
- De mogelijkheid tot het toedelen van handhavende bevoegdheden op een advies met instemming is om de doelmatigheid van toezicht en handhaving op omgevingsvergunningen te vergroten, met name waar het gaat om activiteiten buiten de bebouwde kom. De Wabo kende een vergelijkbare mogelijkheid tot het toedelen van handhavende bevoegdheden op verklaringen van geen bedenkingen, maar deze is nooit benut.
- Daar waar de Omgevingswet nieuwe rechtsfiguren heeft geïntroduceerd en de handhavingstaak daarvoor niet onder een van de hoofdregels van de wet valt, is de bestuursrechtelijke handhavingstaak belegd bij het bestuursorgaan dat al taken en bevoegdheden uitoefent op dat terrein. Zo blijven uitvoering en toezicht en handhaving zoveel mogelijk in een hand en blijft de toedeling inzichtelijk en voorspelbaar.

4.11 Digitale voorzieningen

4.11.1 **Wijze van aanvragen**

Het staat iedereen vrij om zijn aanvraag om een omgevingsvergunning, maatwerkvoorschrift of toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen, een melding of de verstrekking van gegevens en bescheiden digitaal in te dienen. Dit volgt uit artikel 12.1, eerste lid, van dit besluit. Het tweede lid van dat artikel bevat de plicht voor bedrijven om een aanvraag, melding of verstrekken van gegevens en bescheiden digitaal in te dienen. Deze bepaling komt overeen met artikel 4, tweede lid, van het voormalige Besluit omgevingsrecht, die nooit in werking is getreden.

Deze bepaling spoort met de ambitie om de digitale dienstverlening en informatievoorziening van het omgevingsrecht te versterken en past ook bij de verdere uitbouw van het Omgevingsloket online (Olo). De afgelopen jaren is ook dankzij dit loket het aantal digitale vergunningaanvragen door burgers en bedrijven toegenomen. Inschatting is dat 85-90% van de aanvragen van burgers en bedrijven al digitaal wordt ingediend. Bij gemeenten die actief ondersteuning bieden bij de digitale aanvraag ligt dit percentage op ongeveer 95%. Verwacht wordt dat deze positieve

ontwikkeling zich zal voortzetten. Tegelijk is het wenselijk om niet zonder meer te wachten tot een 100%-score is bereikt. Als nog slechts een klein percentage van de aanvragen, meldingen en verstrekkingen van bedrijven op papier wordt ingediend, gaan deze naar verhouding teveel tijd en inspanning kosten. Voor de keuze van het moment waarop artikel 12.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit in werking zal treden, is daarom vooral maatgevend in hoeverre het digitale stelsel onder de Omgevingswet voldoende effectief blijkt en het percentage dat al digitaal wordt ingediend (minimaal 95%). Eindbeeld is in ieder geval dat in 2024 alle aanvragen door bedrijven digitaal worden ingediend. Voor burgers is in de Visie Digitale Overheid 2017 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat het digitale gebruik zal worden gestimuleerd, maar ook dat er alternatieven moeten zijn voor burgers die de mogelijkheden of vaardigheden missen om hun contacten met de overheid via de digitale weg te kunnen regelen. Concreet zal dat betekenen dat voor burgers de mogelijkheid blijft bestaan om een aanvraag of melding op papier in te dienen.

Bij gebruikmaking van het elektronisch formulier worden ook de gegevens en bescheiden digitaal verstrekt, tenzij het bevoegd gezag toestemming geeft om deze te verstrekken op papier.

Aanvraag op papier

Zolang als de aanvraag, melding of verstrekken van gegevens en bescheiden niet verplicht elektronisch plaats vindt, blijft ook de mogelijkheid tot het indienen op papier bestaan.

Burgers en bedrijven die voorheen geen gebruik konden of wilden maken van het elektronische systeem, werden op verschillende manieren ondersteund. Een mogelijkheid was om samen met iemand van de gemeente de vragen van het digitale systeem te doorlopen. Een andere mogelijkheid was dat gebruik wordt gemaakt van een zogenoemd gegenereerd papieren formulier uit het Olo. In sommige gemeenten worden papieren aanvragen achter het loket gedigitaliseerd.

4.11.2 **Omgevingsdocumenten**

Dit besluit bepaalt in artikel 12.4 welke besluiten of rechtsfiguren zijn aangewezen als omgevingsdocument, aanvullend op de omgevingsdocumenten die in artikel 16.2, eerste lid, van de wet zijn benoemd. De aanwijzing van omgevingsdocumenten komt voort uit de ambitie om op kaart alle relevante informatie over de fysieke leefomgeving beschikbaar te hebben. Doordat informatie digitaal beschikbaar is, hoeven overheden elkaar niet meer verplicht informatie toe te zenden.

De omgevingsdocumenten zullen op grond van artikel 20.12 van de wet in één landelijke voorziening geometrisch verbeeld worden, als ware het één kaart. Om te bepalen welke besluiten en rechtsfiguren aangewezen worden als omgevingsdocument, is gekeken met welke reden deze kaart wordt geraadpleegd. De belangrijkste redenen zijn enerzijds om te weten welke activiteiten op een plaats zijn toegestaan en welke regels voor activiteiten op die plaats gelden. Anderzijds is het van belang om informatie te verzamelen voor het aanvragen of voorbereiden van een besluit of de vaststelling van een rechtsfiguur op grond van de Omgevingswet.

Als omgevingsdocument komen daarom de volgende besluiten of rechtsfiguren in aanmerking:

1. Besluiten of rechtsfiguren waaruit rechtstreeks rechten of verplichtingen voortvloeien bij het uitvoeren van activiteiten. In dit besluit zijn aangewezen AMvB’s en ministeriële regelingen. Om de uitzonderingen op deze algemene regels in beeld te hebben, zijn de besluiten tot beëindiging of verlenging van experimenten ook aangewezen als omgevingsdocument. Reactieve aanwijzingen van gedeputeerde staten zijn noodzakelijk om misverstanden te voorkomen en zijn daarom ook aangewezen.
2. Besluiten of rechtsfiguren die noodzakelijke informatie bevatten voor het aanvragen of vaststellen van een of meer kerninstrumenten van de Omgevingswet. Bij het opstellen van omgevingsplannen, projectbesluiten, omgevings- en waterschapsverordeningen is het nodig de daarvoor geldende instructieregels en instructies in beeld te hebben. Bij het opstellen van bijvoorbeeld omgevingsplannen wordt de doelmatigheid en nauwkeurigheid bevorderd door een

kaartlaag met de aangewezen zwemwateren over de verbeelding van het ontwerpplan heen te kunnen leggen. Het is wenselijk om de gevolgen van projectbesluiten, wijzigingen van omgevingsplannen en –verordeningen bij de voorbereiding in hun onderlinge samenhang te bezien. Daarvoor is het nodig om voornemens tot het uitvoeren van verkenningen, voorbereidingsbesluiten, voorkeursbeslissingen en ontwerpbesluiten van andere omgevingsplannen en projectbesluiten in beeld te hebben. Ook deze zijn in dit besluit als omgevingsdocument aangewezen.

Aan deze twee categorieën zijn nog de besluiten en rechtsfiguren toegevoegd die noodzakelijk zijn om de in artikel 16.2 al aangewezen omgevingsdocumenten begrijpelijk te kunnen tonen. Dit zijn:

- de nadere begrenzingen door gedeputeerde staten van gebieden die beschermd worden met de omgevingsverordening op grond van artikel 2.22 van de wet (noodzakelijk voor de omgevingsverordening);
- leggers en peilbesluiten (noodzakelijk voor de waterschapsverordening);
- geluidsbelastingkaarten (noodzakelijk voor de actieprogramma's geluid).

Wegens de omvang van de veranderopgave bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een keuze gemaakt om die documenten aan te wijzen die tegen de laagste bestuurlijke lasten de belangrijkste informatie voor overheden, initiatiefnemers en belanghebbenden opleveren.

Vooruitblik

De veranderopgave voor de decentrale overheden is groot. Daarom is een keuze gemaakt uit de rechtsfiguren die in dit besluit zijn aangewezen. Het ligt in de lijn der verwachting dat ook omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften, beleidsregels en bepaalde soorten meldingen zullen worden aangewezen. Het is denkbaar dat in de toekomst ook andere documenten zullen worden aangewezen.

Via de Invoeringswet Omgevingswet zal met de grondslag van artikel 20.12 in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden bepaald welke onderdelen beperkt te raadplegen zullen zijn om bescherming van de privacy en intellectuele eigendom te waarborgen of misbruik van bepaalde gegevens voor sabotage te voorkomen.

Bij ministeriële regeling zullen standaarden worden aangewezen waarin de bestanden moeten worden aangeleverd, zodat die met behulp van een digitale kaart inzichtelijk aangeboden kunnen worden aan gebruikers.

4.11.3 **Wijzigingen**

- Voor de wijze van aanvraag van een omgevingsvergunning gelden geen wijzingen: eindbeeld blijft dat alle aanvragen door bedrijven digitaal worden ingediend. Voor burgers blijft de mogelijkheid bestaan om een aanvraag of melding op papier in te dienen.
- Voorheen werden op grond van het Besluit ruimtelijke ordening op Ruimtelijkeplannen.nl al getoond: structuurvisies**,** bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluiten, beheers- en provinciale verordeningen en reactieve aanwijzingen en ontwerpen van deze besluiten. Met de landelijke voorziening worden, vooral door de aanwijzing van de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen, niet alleen besluiten over de ruimtelijke ordening getoond, maar een veel vollediger beeld gegeven van alle regels over de fysieke leefomgeving.

4.11.4 **Effecten**

- Digitale indiening van een aanvraag, een melding of het digitaal verstrekken van gegevens en bescheiden leidt tot vermindering van procedurele lasten, vereenvoudiging van vorming en beheer van dossiers en stimuleert kennisdeling tussen partijen.
- De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van een kaart voor initiatiefnemers en belanghebbenden bevordert de naleving van de regels voor het gebruik van de fysieke leefomgeving.

- Besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving verloopt sneller en doelmatiger door de benodigde informatie - bijvoorbeeld over de precieze locatie van aangewezen zwemwateren - met één toepassing te ontsluiten.
- Door beleidsdocumenten (zoals omgevingsvisies en programma's), besluiten (zoals projectbesluiten) en op termijn ook vergunningen en regelgeving (zoals de algemene regels in het Besluit activiteiten in de leefomgeving) via één digitale kaart te ontsluiten kan de onderlinge samenhang worden verbeterd.

4.12 Overgangsrecht

Gereserveerd

4.13 Slotbepalingen

Gereserveerd

5 Verhouding tot andere regelgeving

In dit hoofdstuk wordt per onderwerp kort beschreven hoe de regelgeving in dit besluit zich inhoudelijk verhoudt tot andere regelgeving. Het gaat hier zowel om voorheen geldende regelgeving, welke relevante regelgeving blijft bestaan naast dit besluit als eventuele relevante Europese regelgeving die is geïmplementeerd in dit besluit. Verder gaat dit hoofdstuk beknopt in op de verhouding met nog de voorgenomen regelingen op het gebied van het omgevingsrecht voor zover dat via aanvullingen op het Omgevingsbesluit zal plaatsvinden.

5.1 Aanwijzing van locaties van rijkstaken

Dit besluit vervangt voor wat betreft het aanwijzen van watersystemen en waterkeringen in beheer bij het Rijk de overeenkomstige bepalingen uit het voormalige Waterbesluit.

De beheertoedeling van luchthavens, spoorwegen en vooralsnog ook wegen blijft opgenomen in de bestaande regelgeving. Het hoofdstuk aanwijzing van locaties van rijkstaken kent op dit moment dus een beperkte invulling. Het is voorstelbaar is dat verdere integratie van wettelijke systemen binnen de stelselherziening in de toekomst nog zal leiden tot aanvulling. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is in paragraaf 7.4 aandacht besteed aan dit onderwerp. Hier is bijvoorbeeld de toekomstige inbouw van de Wegenwet, Waterstaatswet 1900 en de Wet herverdeling wegenbeheer voorzien. In dit hoofdstuk kunnen taken voor het beheer van wegen worden vastgelegd.

Voor spoorwegen en luchthavens zijn private organisaties (veelal NV’s in overheidseigendom) aangewezen als beheerder. De verhouding tussen de overheid en die beheerders zal geregeld blijven in de sectorale wetgeving: de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en de Wet luchtvaart. Die wetgeving regelt ook de taakverdeling tussen verschillende overheidslagen. Voor zover die taakverdeling van belang is voor het omgevingsrecht kan worden volstaan met een dynamische verwijzing. Voor rijkswegen wordt de beheertaak aan het Rijk toebedeeld in de Wegenwet. Wanneer de Wegenwet wordt ingebouwd in de Omgevingswet zal ook de beheertoedeling worden overgenomen.

De geografische begrenzing van de aangewezen watersystemen en waterkeringen wordt opgenomen in een ministeriële regeling. Hierin zullen ook de bijbehorende beperkingengebieden worden aangewezen en begrensd, evenals de beperkingengebieden rond hoofdwegen en hoofdspoorwegen.

5.2 Bevoegd gezag

Dit hoofdstuk vervangt de bevoegdheidstoedeling op grond van de voorgaande wetgeving in zijn geheel. De belangrijkste onderdelen daaruit die opgaan in dit besluit zijn het voormalige Besluit omgevingsrecht en het voormalige Waterbesluit. De bevoegd gezag regeling in dit besluit is bovendien nagenoeg compleet: er blijven uiteindelijk geen bevoegd gezag bepalingen uit voorgaande wetgeving in werking. De Aanvullingswet Bodem en de Aanvullingswet Natuur zullen nog leiden tot aanpassingen en aanvulling van de bevoegdheidsverdeling, maar deze zullen naar verwachting nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Omgevingsbesluit zijn verwerkt.

Via de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt de rol van de veiligheidsregio nader geregeld. Ten eerste zal hierdoor de reservering in afdeling 11.2 worden ingevuld, inclusief de onderdelen die in het voormalige Besluit zware risico’s ongevallen 2015 stonden. Ten tweede zal via het invoeringsspoor invulling worden gegeven aan de toezegging die aan de Kamer is gedaan in de kabinetsreactie op het Oddfjell-rapport om de bedrijfsbrandweeraanwijzing en de omgevingsvergunning beter op elkaar af te stemmen.

Op dit moment wordt de regelgeving met betrekking tot milieubelastende activiteiten voor spoorwegemplacementen ingrijpend herzien. Dit zal ook gevolgen hebben voor de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot deze activiteiten. Een en ander zijn beslag krijgen in

Invoeringswet Omgevingswet en Invoeringsbesluit. Via deze route zal de aangepaste bevoegdheidsverdeling, voor zover het gaat om vergunningplichtige activiteiten, terecht komen in het Omgevingsbesluit.

5.3 Projectprocedure

Het projectbesluit vervangt het tracébesluit op grond van de Tracéwet, de projectplanprocedure op grond van de Waterwet en het inpassingsplan en de daarmee samenhangende coördinatieregelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Daarmee is onder de Omgevingswet één procedure voor doorgaans complexe en grote projecten met een publiek belang. De verhouding tot bestaande regelgeving is toegelicht in de memorie van toelichting bij de wet, paragraaf 7.2.

Voor de projectprocedure worden geen ministeriële regelingen opgenomen. Ook worden geen regels verwacht vanuit aanvullingssporen. Mogelijk vinden nog een aantal wijzigingen via de Invoeringswet Omgevingswet plaats.

5.4 Kostenverhaal

De regeling in dit besluit vervangt de regelgeving voor grondexploitatie in hoofdstuk 6, afdeling 2, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening. Via het invoeringsspoor komt het Besluit ruimtelijke ordening te vervallen.

Ten opzichte van de voorgaande regeling in het voormalige Besluit ruimtelijke ordening bevat de regeling in dit besluit verbeteringen in het licht van de stelselherziening, voor zover die mogelijk zijn binnen de Omgevingswet. In het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom zal voorgesteld worden de regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet te wijzigen, waarna het mogelijk wordt om nadere verbeteringen door te voeren in dit besluit. Dat gebeurt dan met het Aanvullingsbesluit grondeigendom.

De regeling voor kostenverhaal in dit besluit bevat geen verplichtingen over de gemeentelijke begroting en de verantwoording daarvan. Dat neemt niet weg dat onder omstandigheden de kosten (gedeeltelijk) niet worden verhaald maar worden betaald uit de algemene middelen. De verantwoording daarvan is gebonden aan de vereisten uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

De wet bevat de plicht om bij ministeriële regeling nadere eisen te stellen over de hoogte en de begrenzing van de verhaalbare kostensoorten. Daarnaast zal in het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom naar verwachting nog nadere grondslagen voor ministeriële regelingen opgenomen worden over kostenverhaal.

Europese en internationale regels – waaronder de regels over staatssteun – verplichten niet om een regeling voor kostenverhaal op te nemen.

5.5 Financiële bepalingen

De regels in hoofdstuk 7 van dit besluit komen in plaats van artikel 6.20, eerste lid, onder a, van de voormalige Waterwet en artikel 3, derde lid, onder f, van de voormalige Ontgrondingenwet. De Ontgrondingenwet en de betreffende bepaling uit de Waterwet zijn ingetrokken.

Via de Invoeringswet Omgevingswet zal voorgesteld worden om de grondslag van artikel 13.5, eerste lid, van de wet aan te vullen door ook een grondslag op te nemen dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen verplicht is om aan een omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden over financiële zekerheidsstelling. Beoogd is om via het Invoeringsbesluit Omgevingswet de gevallen aan te wijzen waarvoor een verplichte zekerheidsstelling geldt. Voor de gevallen die naar verwachting zullen worden aangewezen wordt verwezen naar paragraaf 4.6.2 van deze toelichting.

Verder zal voorgesteld worden om artikel 13.5, tweede lid, van de wet via de Invoeringswet Omgevingswet en artikel 7.5 van dit besluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet te verbreden,

zodat niet alleen bij het intrekken maar ook bij het opstellen van een vergunningsvoorschrift over financiële zekerheid rekening wordt gehouden met de afwegingscriteria uit dit artikel.

In dit besluit zijn geen gevallen aangewezen die zijn gebaseerd op Europese regelgeving. Beoogd is om via het Invoeringsbesluit de gevallen aan te wijzen waarbij een verplichte financiële zekerheidsstelling voortkomt uit Europese regelgeving. Het gaat om de Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182) en de richtlijn winningsafval in combinatie met een beschikking van de Europese Commissie van 20 april 2009 inzake technische richtsnoeren voor het stellen van financiële zekerheid overeenkomstig richtlijn 2006/21/EG (winningsafval).

5.6 Procedures

Hoofdstuk 8 van dit besluit bevat procedurele bepalingen ter uitvoering van de habitatrichtlijn, de richtlijn stedelijk afvalwater, de richtlijn omgevingslawaai, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de kaderrichtlijn mariene strategie, de kaderrichtlijn mariene ruimtelijke plannen, de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn industriële emissie. Ook implementeert artikel 8.20 van dit besluit over de voorbereidingsprocedure bij de omgevingsvergunning artikel 6 van het verdrag van Aarhus.

De procedureregels van hoofdstuk 8 vervangen de volgende artikelen:

- artikel 4.2, tweede lid, en artikel 4.4, tweede lid, Wro;
- artikel 3.12, derde lid, artikel 3.13, tweede lid en artikel 4.8, eerste lid, van de Waterwet;
- de procedureregels uit titel 11.2 van de Wet milieubeheer;
- artikel 4.4 van het Waterbesluit;
- artikel 5.24 en artikel 8.41, vierde lid, van de Wet milieubeheer;
- artikel 5.16 en artikel 6.11, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht;
- artikel 3.10 van de voormalige Wabo.

5.7 Milieueffectrapportage

De regels in dit besluit in hoofdstuk 9, samen met bijlage V bij dit besluit en afdeling 16.4 van de Omgevingswet, vervangen hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage. Zowel hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer als het Besluit milieueffectrapportage worden via het de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet geheel ingetrokken.

De regels uit het Voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn)[51] worden via het Invoeringsbesluit Omgevingswet opgenomen in dit besluit. Wegens de implementatietermijn loopt deze implementatie via een apart spoor. De wijziging van de Wet milieubeheer zal via de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit ingebouwd worden in de Omgevingswet en in dit besluit.

Aan het onderdeel milieueffectrapportage liggen twee richtlijnen ten grondslag, de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Daarnaast is het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104) (Espoo-Verdrag) en het op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende strategische milieueffectrapportage bij het verdrag Espoo-Verdrag (Trb. 2003, 154) (SEA-Protocol) omgezet. Het Espoo-Verdrag en SEA-Protocol zijn van belang bij projecten en plannen en programma's met aanzienlijke grensoverschrijdende milieugevolgen.

[51] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 287, nr. 2.

In de artikelsgewijze toelichting op de bepalingen uit hoofdstuk 9 van dit besluit is aangegeven welke artikelen uit de genoemde richtlijnen en verdragen zijn geïmplementeerd of omgezet.

5.8 Adviesorganen en adviseurs

De regels in dit besluit over de Commissie voor de milieueffectrapportage in hoofdstuk 11, samen met paragrafen 17.1.1 en 17.1.2 van de Omgevingswet vervangen paragraaf 2.2 van de voormalige Wet milieubeheer. In paragraaf 4.9.1 is uitgebreid ingegaan op hoe de regelgeving in dit besluit zich inhoudelijk verhoudt tot de regelgeving in de voormalige Wet milieubeheer.

5.9 Handhaving en uitvoering

Artikel 11.1 van dit besluit vervangt bepalingen over handhaving uit verschillende wetten, zoals uit de Waterwet, de Wet hygiëne en veiligheid in zweminrichtingen, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet luchtvaart, de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor, de Mijnbouwwet, de Belemmeringenwet Privaatrecht en de Crisis- en Herstelwet.

De in artikel 11.2 opgenomen instemmingsrechten vloeien vrijwel allemaal voort uit sectorale vergunningen uit het oude stelsel, waarvoor een separate bevoegdheidsverdeling gold voor zowel vergunningverlening als handhaving. De voormalige Wabo bevatte bovendien al een grondslag om bestuursorganen die een verklaring van geen bedenkingen moesten verlenen hier ook op te laten handhaven. Maar hiervan was destijds geen gebruik gemaakt, omdat daar gegeven de reikwijdte van de voormalige Wabo geen aanleiding toe was. Nu een aantal zeer specialistische sectorale vergunningstelsels in de Omgevingswet is ondergebracht, waarbij toezicht en handhaving vooral plaatsvindt door de beheerder van een onderdeel van de fysieke leefomgeving of de expert, is ervoor gekozen deze mogelijkheid wel te benutten in dit besluit.

In hoofdstuk 11 is een afdeling gereserveerd voor de bepalingen uit het Wijzigingsbesluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Dit is de algemene maatregel van bestuur ter invulling van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)[52]. Deze bepalingen zullen via het Invoeringsbesluit in dit besluit worden opgenomen. Het betreffen onder andere bepalingen over het minimaal verplichte takenpakket van de omgevingsdiensten, procescriteria voor de uitvoering en handhaving en nadere invulling voor het uitwisselen van inspectiegegevens. Het streven is om hiervoor een integraal systeem in het Omgevingsbesluit op te nemen, waarbij ook aandacht is voor de bepaling over toezichtsbeleid in het voormalige Besluit risico's zware ongevallen 2015. Met het overzetten van deze bepalingen is geen beleidswijziging beoogd.

5.10 Digitale voorzieningen

De artikelen over wijze van aanvragen waaronder het elektronisch aanvragen vervangen verschillende bepalingen, afhankelijk van waar bijvoorbeeld de omgevingsvergunning hiervoor was geregeld. De artikelen komen in de plaats van paragraaf 4.1 van het voormalige Besluit omgevingsrecht, artikel 1.2 van de Regeling omgevingsrecht en de artikelen 6.20, 6.21 en 6.22 van het voormalige Waterbesluit.

[52] Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

6 Uitvoering, toezicht en handhaving

6.1 Uitvoering

Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de toedeling van taken en bevoegdheden van bestuursorganen en van de procedurele aspecten van wettelijke instrumenten. De regels die in dit besluit zijn opgenomen zijn voor een ieder van belang, zowel voor bestuursorganen als voor bedrijven en burgers.

Afhankelijk van de inhoud van de specifieke bepaling, kan de uitvoerder een bestuursorgaan of een bedrijf of burger zijn. Bedrijven of burgers zijn uitvoerder van bijvoorbeeld een aantal regels over de milieueffectrapportage en van een aantal procedurele regels over het aanvragen van vergunning. Voor het merendeel van de regels in het Omgevingsbesluit zijn echter bestuursorganen de uitvoerders. Bestuurders zijn uitvoerder van bijvoorbeeld de regels over de toedeling van beheertaken en bevoegdheden die niet in de wet aan bestuursorganen zijn toebedeeld, de toedeling van advies- en instemmingsbevoegdheden, nadere procedurele bepalingen over door bestuursorganen te nemen besluiten, procedurele bepalingen over de milieueffectrapportage en procedurele zaken bij kostenverhaal en de bepalingen over bestuursrechtelijke handhaving van de overige instrumenten van de wet.

In hoofdstuk 2 van deze toelichting is al aangegeven dat het verbeterdoel van de stelselherziening "vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht" sturend is geweest bij het opstellen van het Omgevingsbesluit. Dit verbeterdoel hangt nauw samen met de uitvoerbaarheid van de regels. Immers, daar waar regels inzichtelijk, voorspelbaar en makkelijk in gebruik zijn, zijn die regels beter uitvoerbaar.

Eén van de wijzigingen die in het kader van het genoemde verbeterdoel in dit besluit is doorgevoerd en de uitvoering voor zowel bevoegd gezag als bedrijf of burger vergemakkelijkt, is de eenduidige bevoegdheidstoedeling voor alle mogelijke combinaties van vergunningplichtige activiteiten die door een initiatiefnemer kunnen worden aangevraagd. Met deze eenduidige bevoegdheidstoedeling worden langdurige discussies bij het verlenen van vergunningen voorkomen, die de besluitvorming ernstig kunnen vertragen. Vooral in het voormalige Besluit omgevingsrecht was voorheen lastig te doorgronden wie bevoegd gezag was bij meervoudige aanvragen. Dit is nu wel helder vastgelegd. Voor iedere aanvraag van een omgevingsvergunning is nu op voorhand duidelijk welk bestuursorgaan bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen.

Een andere wijziging die in het kader van het genoemde verbeterdoel in dit besluit is doorgevoerd en de uitvoering vergemakkelijkt, betreft de vermindering van de procedurele belasting en vergroting van de transparantie van besluitvormingsprocessen door terughoudendheid te zijn met het opnemen van procedurele regels. In de situatie voorafgaand aan de stelselherziening worstelden initiatiefnemers van activiteiten soms met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Procedures werden soms als complex, langdurig en versnipperd ervaren. In de memorie van toelichting bij de wet[53] is hier uitgebreid op in gegaan.

Verder kan ook gewezen worden op het logischer ordenen en uniformeren van de regels over kostenverhaal, de milieueffectrapportageprocedure, en de verschillende procedures over financiële zekerheid.

In hoofdstuk 4 van deze toelichting is per onderwerp aangegeven hoe de betreffende regels op dit punt zijn verbeterd. Voor een uitgebreide toelichting op de verbeteringen wordt kortheidshalve naar hoofdstuk 4 verwezen.

De wijzigingen die zijn doorgevoerd in het kader van het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht zullen dus leiden tot een uitvoerbaar besluit. Het betreft echter een nieuw stelsel, waarin uitgaande van de professionaliteit van bestuursorganen regels zijn gewijzigd en komen te vervallen. Hierbij hoort ook een andere

[53] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 3.

manier van werken. Om de uitvoeringspraktijk in staat te stellen om de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregels vanaf het moment van invoering op goede wijze toe te passen, is voor de stelselherziening van het omgevingsrecht is een uitgebreid implementatieprogramma opgezet in samenwerking met de bestuurlijke koepels VNG, IPO en Unie van Waterschappen. In hoofdstuk 9 van deze toelichting wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Ten slotte wordt nog gewezen op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van het stelsel. Ook op het DSO wordt in hoofdstuk 9 van deze toelichting uitgebreid op ingegaan.

6.2 Toezicht en handhaving

Toezicht op de naleving van dit besluit door bestuursorganen vindt plaats in de vorm van interbestuurlijk toezicht. Ten eerste is sprake van horizontaal toezicht. De uitoefening van bevoegdheden gebeurt voor een aanzienlijk deel door de uitvoerende bestuursorganen van de verschillende overheidslagen. De vertegenwoordigende organen zijn als eerste verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoerende organen. Belanghebbenden die geraakt worden door onjuiste of onzorgvuldige bevoegdheidsoefening kunnen zich dan ook wenden tot de volksvertegenwoordigers.

Daarnaast is sprake van verticaal toezicht. Het Rijk stuurt niet door voorafgaand toezicht op de uitvoering bij decentrale overheden. In lijn met de Wet revitalisering generiek toezicht die op 1 oktober 2012 in werking is getreden, is het toezicht op de uitvoering van het Omgevingsbesluit door de hogere overheid op de lagere overheid (interbestuurlijk toezicht) sober, terughoudend en alleen repressief. Er wordt op vertrouwd dat de taken op het niveau waarop deze zijn belegd toereikend worden opgepakt. Het primaat voor de controle op de uitvoering van de taken ligt bij de horizontale verantwoording binnen een bestuurslaag. Het gaat dan om het toezicht op een juiste, toereikende en kwalitatief hoogwaardige uitvoering. Met andere woorden: voldoet de uitvoering aan de wettelijke en beleidskaders en het vereiste kwaliteitsniveau. In de tweede plaats komt pas het interbestuurlijk toezicht. Hierbij geldt het beginsel dat één bestuurslaag – de naast hoger gelegen bestuurslaag – toezicht houdt. Het interbestuurlijk toezicht is generiek geregeld in de Provinciewet en de Gemeentewet. Dat biedt alleen mogelijkheden tot repressief ingrijpen, door schorsing en vernietiging bij handelen in strijd met het recht of het algemeen belang (door de Kroon) en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

Voor alle toezichtsinstrumenten geldt dat bestuurlijk overleg tussen de betrokken overheden als eerste is aangewezen en aan de interventie vooraf moet gaan. Dat past ook bij het uitgangspunt van vertrouwen tussen overheden.

Belanghebbenden kunnen in het kader van het inroepen van rechtsbescherming bevorderen dat de regels worden nageleefd. Dat kan onder meer bij de omgevingsvergunning. Tegen de vaststelling van een omgevingsvergunning kan een belanghebbende bezwaar en zo nodig beroep instellen, waarin de strijd met de procedureregels aan de orde kan worden gesteld. Wanneer verplichtingen op grond van dit besluit niet worden nageleefd zijn belanghebbenden die daardoor worden geraakt dus niet alleen aangewezen op interbestuurlijk toezicht.

In het Omgevingsbesluit zijn ook regels opgenomen die gericht zijn tot burgers of bedrijven.

De hoofdregel is dat de bestuurrechtelijke handhavingstaak berust bij het bevoegd gezag voor algemene regels, de omgevingsvergunning of voor een projectbesluit. Uitvoering, toezicht en handhaving zijn daarmee bij hetzelfde bestuurorgaan belegd. In het geval er geen sprake is van algemene regels, een omgevingsvergunning of een projectbesluit, ligt de handhavingstaak in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij in artikel 11.1 van dit besluit een ander bestuursorgaan is aangewezen. Daarnaast is in dit besluit aan enkele bestuursorganen die advies met instemming op een omgevingsvergunning van een ander bestuursorgaan verlenen wegens een bijzonder betrokken belang of specifieke deskundigheid, de bevoegdheid toegekend om zelf handhavend op te treden met betrekking tot de delen van de vergunning waarmee zij hebben ingestemd. Een instemmend bestuursorgaan heeft alleen eigen handhavingsbevoegdheden

toebedeeld gekregen wanneer dat leidt tot een meer doeltreffende en doelmatige uitoefening van taken op grond van de wet. Voor een uitgebreide toelichting op deze bepaling wordt verwezen naar paragraaf 4.11.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat het toezicht op de naleving, het behandelen van klachten over de naleving en het opleggen en ten uitvoer brengen van bestuursrechtelijke sancties.

De toezichthouders worden bij besluit van het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de betrokken ministers aangewezen.

Verdere bepalingen over toezicht en handhaving zullen, via de inbouw van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)[54] in het stelsel van de omgevingswet, worden opgenomen in het Omgevingsbesluit. De financiële gevolgen voor het toezicht op de naleving en de handhaving van dit besluit worden meegenomen in de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen.

Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Dit besluit draagt daar op verschillende manieren aan bij. Regels zijn geüniformeerd en beter geordend, waardoor de doelgroepen (primair het bevoegd gezag, maar ook burgers en bedrijven) sneller hun weg kunnen vinden in de regels. Deze verbeteringen leiden naar verwachting tot toename van de mate van naleving van de regels in dit besluit.

[54] Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

7 Effecten

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal grotendeels pas worden gevuld na uitvoering van de verplichte onderzoeken naar effecten op administratieve lasten, bestuurslasten, bedrijven en milieu. Die onderzoeken worden parallel aan de consultatiefase uitgevoerd. Het streven is om het parlement in november 2016 per brief te informeren over de uitkomsten van de toetsing en consultatie en de gevolgen die het kabinet hieraan verbindt.

Twee onderdelen zijn nu wel ingevuld. Er is een passage opgenomen over de wijze waarop rekening is gehouden met de vier beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie, dit in verband met een specifieke motiveringsplicht in de wet. Ook zijn de effecten voor de rechtspraak in beeld gebracht, omdat de Raad voor de rechtspraak zijn advies over conceptbesluiten baseert op een voorstel van het kabinet.

7.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

7.3 Effect op bestuurlijke lasten voor overheden

7.4 Effecten op het milieu

7.4.1 Beginselen van het EU-milieubeleid

Inleiding

Als gevolg van het amendement-Albert de Vries/Dik-Faber[55] is in de wet artikel 23.6 ingevoegd, dat bepaalt dat in de nota van toelichting bij een AMvB gemotiveerd wordt op welke wijze rekening is gehouden met de vier beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. Deze beginselen zijn het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Deze beginselen hebben in de eerste plaats een rol gespeeld bij de totstandkoming van de EU-richtlijnen die zijn geïmplementeerd in dit besluit. De motiveringsplicht van artikel 23.6 reikt niet zo ver dat de motivering van die richtlijnen hier herhaald hoeft te worden. De rol van de beginselen bij de implementatie van de richtlijnen is vervolgens beperkt geweest, gezien de keuze voor een lastenluwe implementatie, waarbij niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft.

In de tweede plaats spelen de beginselen een rol in het nationale beleid. Dat blijkt ook uit artikel 3.3 van de wet, dat voorschrijft dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met de vier genoemde beginselen. Het beleid dat in de omgevingsvisies zal worden opgenomen, is bepalend voor keuzes die worden gemaakt in de regelgeving. Dit besluit is echter niet gebaseerd op het beleid in één actuele omgevingsvisie, maar bevat een bundeling en vernieuwing van regelgeving die de afgelopen decennia ontwikkeld is vanuit verschillende beleidsachtergronden, en waarin de beginselen op verschillende wijzen doorwerken. Deze motivering gaat inhoudelijk in op de toepasselijkheid van de beginselen, los van de historische beleidsachtergrond van een regel.

[55] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 158.

Artikel 3.3 van de wet schrijft voor dat bestuursorganen beginselen betrekken bij totstandkoming van beleid en artikel 23.6 van de wet schrijft voor dat het Rijk toelicht hoe beginselen betrokken zijn bij de regelgeving. In beide gevallen hebben de beginselen het karakter van een richtsnoer en heeft de uitleg ervan door het betrokken bestuursorgaan een dynamisch karakter. De milieubeginselen vormen dus geen rechtsregel waar het bestuursorgaan aan gebonden is, maar dragen samen met de algemene rechtsbeginselen zoals redelijkheid en billijkheid, het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel bij aan de kwaliteit van beleid en regelgeving. Op deze wijze dragen de beginselen bij aan het vinden van een goede balans tussen bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.

In artikel 23.6 is gekozen voor een letterlijke overname van de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. De Unie gaat uit van een breed milieubegrip, dat in ieder geval water, bodem, lucht, natuur en landschap omvat. De Omgevingswet gaat behalve over het milieu ook over de gebouwde omgeving. De bouwwerken en infrastructuur zijn onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen zijn algemeen verwoord en ze zijn daardoor in principe van toepassing op de gehele regelgeving. De andere twee beginselen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zijn gezien de verwoording alleen van toepassing op het milieuterrein.

Effecten van de beginselen voor dit besluit

Het Omgevingsbesluit bevat algemene en procedurele regels en heeft daardoor minder relatie met de milieubeginselen dan bijvoorbeeld het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. Milieubeginselen richten zich immers op de inhoud van de bepalingen.

In dit besluit spelen daarom andere beginselen een grotere rol, zoals het subsidiariteitsbeginsel zoals dat is opgenomen in artikel 2.3 van de wet, zie hiervoor bijvoorbeeld paragraaf 4.3.2. van deze toelichting.

Onderstaand is kort toegelicht wat de verschillende beginselen inhouden en wordt beschreven op welke wijze deze milieubeginselen een rol hebben gespeeld in dit besluit.

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken.[56] Dit beginsel speelt geen rol in dit besluit.

Het beginsel van preventief handelen houdt in dat nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit vanuit de premisse dat voorkomen beter is dan ongedaan maken (‘genezen’). De regeling voor de mer-beoordeling is hier mede op gebaseerd: door voorafgaand aan de vergunning de milieueffecten van een project te beoordelen kan zo nodig een mer-plicht ontstaan. In dat geval komen ook alternatieven van een project aan bod die minder nadelige gevolgen hebben.

Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden gaat uit van de premisse dat het aanpakken van een probleem bij de bron effectiever is dan het bestrijden van negatieve gevolgen. Dit beginsel speelt geen rol in dit besluit.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt houdt in dat degene die activiteiten verricht financieel verantwoordelijk is voor het voorkomen, beperken en zo nodig ongedaan maken van nadelige gevolgen van die activiteiten voor het milieu. Dit beginsel speelt in dit besluit een rol bij de voorschriften die inhouden dat financiële zekerheid gesteld kan worden voor bepaalde kosten. Op deze manier is geregeld dat de financiële verantwoordelijkheid bij de vervuiler komt te liggen.

[56] Deze formulering is ontleend aan de Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1.

7.5 Effect op de rechtspraak

De effecten van de stelselherziening voor de rechtspraak volgen deels uit de wet, deels uit de uitvoeringsregelgeving en deels uit de invoeringsregelgeving. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is aangegeven dat de effecten voor de organisatie en de werklast pas te overzien zouden zijn als de inhoud van de invoeringsregelgeving en uitvoeringsregelgeving bekend is. Nu de AMvB's grotendeels bekend zijn kan meer gezegd worden over de effecten op de werklast van de rechtspraak. Tegelijkertijd moet bedacht worden dat ook de Invoeringswet Omgevingswet sterk bepalend zal zijn voor de rechtspraak. Zo regelt de Invoeringswet het overgangsrecht, de beroepsmogelijkheden (door wijziging van bijlage 2 bij de Awb), het tempo en de wijze van overgang van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen, de schade ten gevolge van besluiten die op grond van de Omgevingswet worden genomen en het digitale stelsel.

Een belangrijk effect van de wet is dat minder losse toestemmingen van de overheid nodig zullen zijn voor het mogelijk maken van activiteiten. Een initiatiefnemer kan steeds in één procedure alle toestemmingen voor zijn activiteit krijgen. Elke gemeente heeft straks één omgevingplan, wat gemakkelijker maakt dit actueel te houden, waardoor minder vaak behoefte zal bestaan aan wijzigingen of afwijkactiviteiten voor concrete ontwikkelingen. Dat zal naar verwachting leiden tot minder geschillen bij de bestuursrechter.

In het vervolg van deze paragraaf zal worden ingegaan op de effecten van de wijzigingen die de uitvoeringsregelgeving met zich meebrengt op de werklast van de rechterlijke macht.

Wijzigingen die kunnen leiden tot vergroting van de werklast

Verwacht mag worden dat het nieuwe stelsel initiële lasten met zich meebrengt voor de rechterlijke macht. Rechters zullen kennis moeten nemen van het nieuwe stelsel. Ook zullen overgangsrechtelijke situaties soms complexe vragen voor de rechter opleveren. De ingrijpende stelselwijziging zal soms leiden tot nieuwe rechtsvragen, die bij conflicten aan de rechter worden voorgelegd. Deze zijn niet altijd vooraf te voorzien. Al wel te voorzien is dat een deel van de vaste jurisprudentie over begrippen als 'inrichting' en 'goede ruimtelijke ordening' zijn betekenis zal verliezen; voor de opvolgers van deze begrippen zal gaandeweg een nieuwe bestendige lijn voor de rechtspraak ontwikkeld moeten worden. Een mitigerende werking hierbij gaat uit van de invoeringsbegeleiding, die ervoor moet zorgen dat alle overheidspartijen in staat zijn om de wet en de uitvoeringsregelgeving op goede wijze toe te passen.

Een structurele wijziging wordt verwacht op één punt. Het omgevingsplan kan een aantal nieuwe onderwerpen bevatten, ten opzichte van het bestemmingsplan en de gemeentelijke verordeningen:

- regels over milieubelastende activiteiten waarover het Rijk niet langer regels stelt;
- maatwerkregels bij de algemene rijksregels;
- lokale omgevingswaarden.

Deze mogelijkheden sluiten aan bij het verbeterdoel om meer bestuurlijke afwegingsruimte te geven. Zo kunnen de regels worden ingezet voor het aanpakken van knelpunten met milieugebruiksruimte, zoals bij cumulatie van geluidhinder of geurhinder bij bedrijfsmatige activiteiten. Omdat het hele omgevingsplan openstaat voor beroep kan tegen deze regels beroep worden ingesteld, waar dat voorheen meestal niet kon omdat er sprake was van algemeen verbindende voorschriften. Afhankelijk van de wijze waarop gemeenten de nieuwe mogelijkheden hanteren, kan dat in bepaalde gevallen leiden tot geschillen die aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden voorgelegd. Ook kunnen burgers omgevingsvergunningen aanvragen voor het afwijken van dergelijke regels, waarvan een deel voorgelegd zal worden aan de bestuursrechter.

Wijzigingen die kunnen leiden tot beperking van de werklast

Zoals toegelicht in de eerdere hoofdstukken van deze toelichting dragen diverse wijzigingen bij aan één van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening, het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Dit is niet alleen van belang voor burgers, bedrijven en overheden, maar ook voor de rechters, die immers onder het voormalige recht ook geconfronteerd werden met een onoverzichtelijk en onsamenhangend geheel van wetgeving. Rechters zullen bij de voorbereiding van hun uitspraken profiteren van het bijeenbrengen van de regels in vier besluiten, het aanpakken van onduidelijke, schurende, tegenstrijdige of onrealistische regels, het uniformeren van procedures en begrippen, het harmoniseren van de redactie van de regels, het beperken van de lijsten met uitzonderingsgevallen en het verduidelijken van de status van niet-wettelijke documenten die bestuursorganen toepassen bij hun oordeelsvorming.

De werklast voor de rechterlijke macht is mede afhankelijk van de kwaliteit van de besluitvorming door bestuursorganen. Het nieuwe stelsel draagt bij aan de kwaliteit daarvan. Als bestuursorganen beter voorbereide en gemotiveerde besluiten nemen, vermindert dat de werklast voor de rechterlijke macht. Van groot belang daarbij is de wet meer samenhang in beleid en regelgeving afdwingt. Ook de regelgeving in dit besluit en de andere AMvB's onder de wet heeft een gunstige invloed hierop. Zo zullen rechters minder vaak procedurefouten hoeven te beoordelen omdat veel procedurele eisen zijn geschrapt. De Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving bevatten ten opzichte van de Awb zo min mogelijk aanvullende voorbereidings-, afstemmings- en motiveringseisen. In de AMvB's is nauwer aangesloten op de EU-regelgeving en de daarin gangbare begrippen, wat de kans verlaagt dat rechters zullen oordelen dat er een implementatiegebrek is en zij direct moeten toetsen aan een EU-richtlijn.

Eén van de belangrijkste wijzigingen ter uitvoering van het verbeterdoel om de besluitvorming te versnellen en verbeteren is de verruiming van de inzet van de reguliere procedure in plaats van de uitgebreide voorbereidingsprocedure voor omgevingsvergunningen. Dit betekent dat in meer gevallen bezwaar kan worden gemaakt. De ervaring leert dat geschillen in de reguliere procedure vaker worden beslecht dan in de uitgebreide procedure, waardoor het aantal beroepen bij de bestuursrechter naar verwachting zal dalen. In de bezwaarfase is een hoorzitting voorgeschreven, zodat tussen bezwaarmakers, het bestuursorgaan en andere partijen in het geding een mondelinge gedachtewisseling kan plaatsvinden. Ook laten bestuursorganen zich in het algemeen adviseren door een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie en niet alleen door de eigen ambtenaren. Ook de inzet van overheden op het informeel oplossen van bezwaren draagt bij aan het verminderen van de gang naar de rechter.

De wet en het Omgevingsbesluit borgen dat in een vroeg stadium van het besluitvormingstraject van een omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, projectbesluit of omgevingsvergunning participatie wordt gestimuleerd. Participatie draagt bij aan beter gedragen besluiten en minder gerechtelijke procedures.

De eerder onder 'Wijzigingen die kunnen leiden tot vergroting van de werklast' beschreven nieuwe maatwerkmogelijkheden in het omgevingsplan kunnen overigens ook bijdragen aan het voorkomen van geschillen. Zo zouden maatwerkregels in het omgevingsplan voor een locatie waar een milieubelastende activiteit is toegestaan juist kunnen waarborgen dat een specifiek belang veiliggesteld is. Dat kan voorkomen dat omwonenden in beroep gaan tegen de functietoedeling. Onder het voormalige recht was beroep tegen de desbetreffende bestemming in het bestemmingsplan in zo'n geval de gebruikelijke weg.

Wijzigingen zonder substantieel effect voor de werklast

De mogelijkheden voor maatwerk zijn verruimd. Dat zou er toe kunnen leiden dat meer verzoeken om maatwerkvoorschriften gedaan zullen worden, zowel door initiatiefnemers (verruiming) als andere belanghebbenden (aanscherping). In het merendeel van de gevallen zullen de algemene rijksregels echter voldoen. Bovendien gaat de voorkeur uit naar de inzet van het nieuwe instrument maatwerkregels, waarmee bestuursorganen proactief aangeven dat maatwerk nodig is

in verband met bijzondere gevoeligheid of kwetsbaarheid van een locatie. De gebiedsgerichte inzet van maatwerk via maatwerkregels beperkt de noodzaak tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Het stellen van een maatwerkvoorschrift zal dan ook een uitzondering blijven en net als voorheen zullen weinig maatwerkvoorschriften aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Het kabinet is zich er wel van bewust dat geschillen over maatwerkvoorschriften vaak ingewikkeld zijn.

De specifieke zorgplicht vervangt regels, vooral op milieugebied, die voor een initiatiefnemer vanzelfsprekend zouden moeten zijn. Mocht een initiatiefnemer in een concreet geval toch onmiskenbaar in strijd handelen met de zorgplicht, dan kan tot handhaving worden overgegaan. Mocht een bestuursorgaan direct tot handhaving overgaan als er gerede twijfel kan bestaan over de vraag of er sprake is van onmiskenbare strijd, dan is goed voorstelbaar dat de initiatiefnemer beroep instelt. Het ligt daarom voor de hand dat het bestuursorgaan in zo'n geval een maatwerkvoorschrift oplegt en niet kiest voor directe handhaving. Daarom wordt niet verwacht dat de verruimde inzet van specifieke zorgplichten zal leiden tot meer geschillen die aan de bestuursrechter worden voorgelegd.

De Omgevingswet maakt voor enkele activiteiten een verschuiving van vergunningen naar algemene regels mogelijk. Met activiteiten waarbij dat voorheen al mogelijk was, zoals bouwactiviteiten en milieubelastende activiteiten, is in het recente verleden veel winst geboekt. De verschuiving naar algemene regels betreft nu vooral kleinschalige lozingsactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten. Dergelijke activiteiten leidden in het verleden al niet gauw tot een gang naar de rechter en de verschuiving zal dan ook weinig betekenen voor de werklast.

Waar mogelijk is de bestuurlijke afwegingsruimte voor bestuursorganen bij het toepassen van instructieregels vergroot. Bestuursorganen zullen binnen de ontstane afwegingsruimte een afweging moeten maken, die door de bestuursrechter marginaal getoetst wordt. Hij bepaalt of het bestuursorgaan een besluit in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, had mogen nemen. Ook onder het oude recht moest in verreweg de meeste gevallen al een afweging gemaakt worden. Verruiming van de afwegingsruimte leidt dan niet tot meer werklast, maar slechts tot andere mogelijkheden. Daarom wordt geen significant effect verwacht op de werklast van de rechterlijke macht.

8 Totstandkoming besluit en consultatie

8.1 Totstandkoming besluit

Bij de totstandkoming van dit besluit is een zorgvuldig en uitgebreid proces doorlopen, waarbij doorlopend overleg is gevoerd en afstemming is gepleegd met de bestuurlijke partners, het bedrijfsleven, milieuorganisaties, het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM), landbouworganisaties en vele andere partijen uit de praktijk. Vanaf 1 april 2015 zijn botsproeven gehouden met een brede vertegenwoordiging vanuit de praktijk. Hierbij zijn de belangrijkste onderwerpen en vraagstukken uit de vier AMvB's nadrukkelijk getoetst (gebotst) aan de hand van praktijkcasussen, zoals het omgevingsplan, gezondheid, complexe bedrijven, afwegingsruimte en de afstemming met het nieuwe digitale stelsel.

Op basis van de resultaten van de botsproeven zijn de concept- AMvB's verder verbeterd en aangevuld. Vanaf 1 oktober 2015 zijn de concept- AMvB's integraal voorgelegd aan onder andere de bestuurlijke koepels, VNO-NCW en de leden van het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu. Deze stap diende als extra kwaliteitsslag en controle, vooruitlopend op de formele consultatie en toetsing. Dit leverde een groot aantal suggesties op waarmee de AMvB's verder zijn aangescherpt en de nota's van toelichting op een groot aantal punten zijn verhelderd.

8.2 Consultatie

Deze paragraaf wordt nog nader ingevuld op basis van de belangrijkste consultatiereacties.

9 Invoering

9.1 Implementatieprogramma

Voor de stelselherziening van het omgevingsrecht is een uitgebreid implementatieprogramma opgezet in samenwerking met de bestuurlijke koepels VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Het doel van dit programma is om de uitvoeringspraktijk in staat te stellen om de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregels vanaf het moment van invoering op goede wijze toe te passen. In 2024 is de implementatie geheel afgerond en is het werken met de Omgevingswet voor iedereen de standaard geworden. Het programma zet niet alleen in op kennisoverdracht over de nieuwe regelgeving, maar ook op het vermogen om deze te kunnen toepassen in de geest van de stelselherziening. Het gaat daarbij dus nadrukkelijk ook om kunde, houding en gedrag. Het programma bestaat uit drie hoofdonderdelen:

- invoeringsondersteuning aan gebruikers;
- veranderopgave van overheden;
- Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Met de opzet van het implementatieprogramma is al in een vroegtijdig stadium begonnen, parallel aan de opbouw van de AMvB's. De implementatie van eerdere grote wetten en besluiten heeft geleerd dat het noodzakelijk is om tijdig te starten voor een goede bewustwording, netwerkvorming en digitale ondersteuning. Hiertoe is op 1 juli 2015 het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet met de bestuurlijke koepels gesloten. In dit bestuursakkoord is afgesproken om de implementatie van de Omgevingswet gezamenlijk ter hand te nemen en zijn afspraken gemaakt over de stapsgewijze aanpak.

Bij de uitwerking van de benodigde implementatieproducten staat steeds de gebruiker centraal – initiatiefnemer, belanghebbende en bevoegd gezag. Alle producten, van handleidingen tot digitale voorzieningen, zijn zoveel mogelijk in samenspraak met gebruikers, vraaggericht ontwikkeld om te zorgen dat de implementatie zo goed mogelijk is toegesneden op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. Door te werken in pilots en met experimenten kunnen voorlopers ervaring opdoen. De uitkomsten hiervan worden vertaald in 'best practices' die door anderen te benutten zijn. Voor het delen van deze best practices zijn onder meer netwerken van overheden opgebouwd binnen en tussen de bestuurslagen. Ook is samenwerking gezocht met maatschappelijke, sectorale en gebiedsgebonden organisaties die initiatiefnemers en belanghebbenden vertegenwoordigen.

De Programmaraad Implementatie, waarin alle overheden zijn vertegenwoordigd, bewaakt de voortgang en de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het implementatieprogramma. Om zicht te houden op een succesvolle uitvoering van het programma is de Monitor Omgevingswet ingericht, die stelselmatig ervaringen uit de uitvoeringspraktijk verzamelt, eventuele knelpunten signaleert en inzichtelijk maakt in hoeverre de doelstellingen van de Omgevingswet worden gerealiseerd.

9.2 Invoeringsondersteuning aan gebruikers

Het doel van invoeringsondersteuning is dat de uitvoeringspraktijk bij inwerkingtreding kan werken met de Omgevingswet. Voor de invoeringsondersteuning wordt onder meer een informatiepunt ingericht en worden kennisproducten, opleidingsactiviteiten en communicatiemiddelen ontwikkeld.

Informatiepunt

Het informatiepunt is het centrale punt voor kennis, praktische informatie en voorbeelden over de Omgevingswet- en regelgeving, de digitale voorzieningen en de invoering. Het informatiepunt is een vraagbaak voor professionals, zowel publiek als privaat. Het fungeert daarmee als back office voor de klantcontactcentra en publieksloketten.

Opleidingen en hulpmiddelen

Op basis van de behoefte bij gebruikers is bepaald welke hulpmiddelen, leidraden en handreikingen nodig zijn. Medewerkers bij bevoegde overheden hebben verschillende opleidingsbehoeften, afhankelijk van hun rol en functie. Voor de kernfunctionarissen die gaan werken met de Omgevingswet zijn competentieprofielen opgesteld. Op basis van een strategisch opleidingsplan zijn cursussen en trainingen opgezet voor de diverse doelgroepen gericht op leken, mediors en specialisten. Hierbij zijn opleidingsbureaus en kennisinstellingen betrokken (marktbenadering).

Pilots en experimenten

Overheden krijgen ondersteuning bij experimenten en trajecten om al te werken aan met de instrumenten en aan de doelen van de wet. Hiervoor is een pool van experts beschikbaar en zijn mogelijkheden voor (co)financiering opgezet. Doel van pilots en experimenten is niet alleen om goede initiatieven te ondersteunen, maar vooral ook het creëren van meerwaarde: leren en uitdragen. Voor dit laatste is ook een best practice catalogus gemaakt.

Netwerken

Netwerken zijn essentieel voor de overdracht van informatie, kennis en ervaring tussen betrokkenen en daarmee voor de brede verandering van werkwijze. Netwerken worden op allerlei niveaus en manieren gevormd, onder meer door bijeenkomsten, kennisnetwerken, expertplatforms en door per regio een passende en toegesneden ondersteuning te bieden.

9.3 Veranderopgave van overheden

De invoering van de Omgevingswet is een omvangrijke opgave, waarbij honderden overheden en vele duizenden ambtenaren betrokken zijn. Om de doelen van de Omgevingswet te realiseren is een verandering nodig op gebied van de samenwerking, het beleid, de werkprocessen, de informatiesystemen en de (bestuurs)cultuur bij overheden, kortom een grote transitieopgave. Bovendien zullen initiatiefnemers en belanghebbenden van niet-overheden hun werkwijze moeten aanpassen om conform de bedoelingen van de wet te werken.

De Programmaraad Implementatie, waarin alle overheden zijn vertegenwoordigd, heeft een veranderstrategie opgesteld. Daarin wordt de veranderopgave gerealiseerd door onder meer het geven van trainingen, door het beschikbaar stellen van informatie en goede voorbeelden, door het organiseren van proeftuinen en experimenten, door het ondersteunen van goede initiatieven en pilots, door het opzetten van netwerken en expert pools en door het realiseren van collectieve voorzieningen, zoals het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De basis is ‘zelf leren’ en ‘ervaring opdoen door te oefenen’.

9.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Als onderdeel van de implementatie wordt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gerealiseerd. Dit stelsel is een geordend en verbonden geheel van gegevensverzamelingen, afspraken en ICT-voorzieningen. De ingang is een centrale gebruikersvoorziening die op een aantal manieren toegang geeft tot de beschikbare informatie, onder meer via een verbeelding op de kaart en gerichte vragen.

Het DSO ondersteunt de interactie tussen de betrokkenen die de wet uitvoeren, of die hierop een beroep doen. Het stelt initiatiefnemers in staat om eenvoudig digitaal vergunningen aan te vragen en meldingen te doen. Initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag kunnen sneller beschikken over informatie, over de huidige toestand van de fysieke leefomgeving en over de regels die daar gelden. Het brengt partijen in een meer gelijke informatiepositie, wat helpt bij de afstemming over initiatieven vroegtijdig in het proces. Het helpt het bevoegd gezag bij het

opstellen van plannen en het voorbereiden en nemen van besluiten over initiatieven. De betere beschikbaarheid van informatie over de fysieke leefomgeving maakt doorlooptijden korter en helpt om onderzoekslasten te verlagen.

Het digitale stelsel wordt stapsgewijs gerealiseerd. Daarbij is het beeld om 'met een klik op de kaart te kunnen zien wat mag en kan'. In eerste instantie zal de focus liggen op 'zien wat mag', gebaseerd op de wet, de uitvoeringsregelgeving en de omgevingsdocumenten. Door de jaren heen zal het DSO door het toevoegen van informatiebronnen een steeds rijker antwoord kunnen geven op 'wat kan'. Aanvankelijk zal het stelsel voornamelijk ruimtelijke gegevens beslaan. In de toekomst kan dit aangevuld worden met andere informatie, bijvoorbeeld op het gebied van geluid, verkeer, luchtkwaliteit, natuur en cultureel erfgoed.

Het concept van het digitale stelsel is ontwikkeld parallel aan de totstandkoming van de Omgevingswet. Bij de Kamerbehandeling van de Omgevingswet is al een eerste stap gezet om deze twee beter aan elkaar te koppelen met het amendement Smaling[57]. In de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd die het DSO een volledige juridische basis geven.

[57] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 89.

10 Overgangsrecht

Het overgangsrecht regelt de overgang van de oude regelgeving naar de AMvB's onder de Omgevingswet. Het geeft aan wat de status is van onder het oude recht genomen besluiten, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen. Ook regelt het overgangsrecht hoe procedures die onder het oude recht zijn gestart moeten worden afgehandeld na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarbij wordt zoveel mogelijk voorkomen dat bestaande rechten van burgers en bedrijven worden aangetast. Het overgangsrecht moet bovendien een snelle invoer van de Omgevingswet bevorderen. Dit betekent dat de nieuwe instrumenten zo snel als de uitvoeringspraktijk dat toestaat daadwerkelijk worden gebruikt. Daarvoor zijn uiteraard ook goede ICT-voorzieningen en implementatiebegeleiding van belang.

Het overgangsrecht bij dit besluit en de andere AMvB's onder de Omgevingswet wordt geregeld in het Invoeringsbesluit.

NOTA VAN TOELICHTING

ARTIKELSGEWIJS

ONTWERP OMGEVINGSBESLUIT

ARTIKELSGEWIJS

In het opschrift van de artikelen is telkens tussen vierkante haken […] aangegeven wat de grondslag in de Omgevingswet is.

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1, in samenhang met bijlage I (begripsbepalingen)

Dit artikel heeft betrekking op de begrippen die in dit besluit worden gehanteerd. Het artikel betreft de grondslag voor bijlage I die bij dit besluit is opgenomen. Bijlage I bevat definities van belangrijke begrippen die op meerdere plaatsen in dit besluit worden gebruikt. In navolging van de Omgevingswet is om redenen van toegankelijkheid en leesbaarheid ervoor gekozen om de begripsbepalingen gebundeld op te nemen in een bijlage in plaats van deze in hoofdstuk 1 zelf te verwerken zoals veelal gebruikelijk is. Overigens zijn naast de definities die zijn opgenomen in bijlage I bij dit besluit, ook de definities die zijn opgenomen in bijlage I bij de Omgevingswet van toepassing. Hieronder worden de verschillende begripsbepalingen voor zover nodig kort toegelicht:

gevaarlijke afvalstof – Aangezien de regelgeving voor afvalstoffen vooralsnog hoofdzakelijk geregeld is in de Wet milieubeheer, is voor de omschrijving van het begrip 'gevaarlijke afvalstof' gekozen voor een verwijzing naar de Wet milieubeheer. Op grond van de Wet milieubeheer is een 'gevaarlijke afvalstof' een afvalstof die een of meer van de in bijlage III bij de Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312) (hierna: kaderrichtlijn afvalstoffen) genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit.

winterbed – De definitie van winterbed wordt toegepast bij de bevoegdheidstoedeling voor ontgrondingsactiviteiten. Deze definitie sluit aan bij de definities uit de voormalige Ontgrondingenwet en de voormalige Waterwet.

Artikel 1.2 (exclusieve economische zone)

Dit artikel betreft de uitwerking van artikel 1.5, tweede lid, van de Omgevingswet.

Nederland is als kuststaat volgens het VN-Zeerechtverdrag gerechtigd in de Noordzee buiten de territoriale zee een exclusieve economische zone aan te wijzen en daar (beperkte) rechtsmacht uit te oefenen. Nederland heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt en heeft een exclusieve economische zone aangewezen bij en krachtens de Rijkswet instelling exclusieve economische zone.

In de Rijkswet instelling exclusieve economische zone is ook de rechtsmacht van Nederland in de exclusieve economische zone omschreven. Deze omschrijving is in overeenstemming met het internationaal recht en in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag. Artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag noemt de onderwerpen waarvoor de kuststaat in de exclusieve economische zone soevereine rechten en rechtsmacht heeft. Maar het VN-Zeerechtverdrag maakt ook voor die onderwerpen verschillende uitzonderingen op de rechtsmacht van de kuststaat. Ook de beperkingen van de rechtsmacht in de exclusieve economische zone vloeien voort uit de Rijkswet instelling exclusieve economische zone.

In verband met de beperkte rechtsmacht in de exclusieve economische zone kan dit besluit niet geheel van toepassing worden verklaard in de exclusieve economische zone. Daarom zijn, in overeenstemming met artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet, de regels uitgesloten die zien op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een bouwactiviteit, afwijkactiviteit of rijksmonumentenactiviteit. Bovendien spreekt het voor veel taken en

bevoegdheden voor zich dat ze niet van toepassing zijn in de exclusieve economische zone. Zo zal kostenverhaal (hoofdstuk 6 van dit besluit) zich niet voordoen in de exclusieve economische zone. Taken en bevoegdheden die evident niet van toepassing kunnen zijn in de exclusieve economische zone leveren vanzelfsprekend ook geen strijd op met de beperkte rechtsmacht.

HOOFDSTUK 2 AANWIJZING VAN LOCATIES VOOR RIJKSTAKEN

Artikel 2.1, in samenhang met bijlage II (aanwijzing van rijkswateren) [artikel 2.20, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel is een voorzetting van de bij het Rijk in beheer zijnde rijkswateren onder het stelsel van de voormalige Waterwet en het voormalige Waterbesluit.
Op grond van artikel 2.20, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet, dienen naast rijkswateren ook beperkingengebieden aangewezen te worden. Maar in de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld om de artikelen 2.20 en 2.21 van de Omgevingswet zodanig te wijzigen, dat de beperkingengebieden op het niveau van de ministeriële regeling kunnen worden aangewezen en begrensd. Dit komt tegemoet aan praktische bezwaren bij het begrenzen van beperkingengebieden in algemene bewoordingen. Derhalve zijn in dit besluit geen beperkingengebieden aangewezen.

HOOFDSTUK 3 BEVOEGD GEZAG OMGEVINGSVERGUNNING EN BETROKKENHEID VAN ANDERE BESTUURSORGANEN

Afdeling 3.1 Bevoegd gezag omgevingsvergunning

§ 3.1.1 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten

Artikel 3.1 (bevoegd gezag waterschap aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten) [artikelen 5.9 en 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het eerste lid van dit artikel regelt in welke gevallen het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor een enkelvoudige wateractiviteit. Dit is het geval wanneer er sprake is van een rechtstreekse lozing op een regionaal water of zuiveringtechnisch werk in beheer bij het waterschap, en voor activiteiten die door de waterschapsverordening vergunningplichtig zijn gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een beperkingengebiedactiviteit in de beschermingszone van een waterkering in beheer bij het waterschap. Aangezien het Rijk voor regionale wateren nog maar zeer beperkt vergunningplichten regelt in het Besluit activiteiten leefomgeving zal het merendeel van de door waterschappen verleende vergunningen naar verwachting gegrond zijn op de eigen verordening.

Tweede lid
Het tweede lid van dit artikel regelt wanneer het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor meervoudige wateractiviteiten. Dit artikellid bevat de hoofdregel dat het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd gezag is als de vergunning betrekking heeft op een combinatie van activiteiten. Hiermee is aangesloten op het uitgangspunt "decentraal, tenzij" en de systematiek voor andere activiteiten dan wateractiviteiten: daar is de hoofdregel bij meervoudige activiteiten dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. De artikelen 3.2 en 3.3 van dit besluit bevatten de uitzondering op deze hoofdregel.

Artikel 3.2 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten) [artikelen 5.9 en 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het eerste lid van dit artikel regelt in welke gevallen gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige wateractiviteit. Dit is het geval wanneer het gaat om een grote, industriële grondwateronttrekking (meer dan 150.000 m^3) of een grondwateronttrekking ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Dit zijn activiteiten waarvoor gedeputeerde staten ook bevoegd gezag waren op grond van de voormalige Waterwet. Op grond van die wet waren gedeputeerde staten ook bevoegd voor grondwateronttrekkingen ten behoeve van een bodemenergiesysteem. Deze grondwateronttrekkingen zijn onder de Omgevingswet aangemerkt als vergunningplichtige milieubelastende activiteit (zie artikel 3.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving). Gedeputeerde staten zijn hiervoor op grond van artikel 3.4, eerste lid, aanhef en onder c, van dit besluit bevoegd gezag. Bovengenoemde bevoegdheden zijn nodig om de provinciale taken op het gebied van grondwaterbescherming naar behoren te vervullen.

Tweede lid
Het tweede lid van dit artikel regelt wanneer gedeputeerde staten in afwijking van de hoofdregel "waterschap, tenzij" bevoegd gezag zijn voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor meervoudige wateractiviteiten. Dit is het geval wanneer er sprake is van een combinatie van enkel activiteiten waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, of wanneer er sprake is van een magneetactiviteit. Alle in het eerste lid genoemde grondwateronttrekkingen worden in het tweede lid aangewezen als magneetactiviteiten. Hier is voor gekozen omdat combinaties van

watervergunningen voor die grondwateronttrekkingen met andere vergunningplichtige activiteiten relatief weinig voorkomen. Waar dit mogelijk het geval kan zijn, bijvoorbeeld wanneer voor het aanleggen van de voorziening om te onttrekken of voor een lozing van in een proces gebruikt grondwater ook een vergunning is vereist, vormt het belang van de grondwaterbescherming bij deze onttrekkingen doorgaans het meest kwetsbare belang. In de uitzonderingsgevallen waarin dat niet het geval is, en de bevoegde bestuursorganen het wenselijk achten dat een ander dan gedeputeerde staten op de aanvraag beslist, kan de bevoegdheid daartoe door middel van de flexibiliteitsregeling onderling worden overgedragen.

Artikel 3.3 (bevoegd gezag Onze Minister aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten) [artikelen 5.9 en 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het eerste lid, aanhef en onder a, van dit artikel regelt wanneer de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor enkelvoudige wateractiviteiten. Dit is het geval wanneer het gaat om een vergunningplichtige wateractiviteit met betrekking tot een oppervlaktewater, waterkering of ander waterstaatswerk in beheer bij het Rijk. Welke oppervlaktewateren en waterstaatswerken in beheer zijn van het Rijk is geregeld in artikel 2.1 van, in samenhang met bijlage II bij dit besluit.
Verder is de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van het eerste lid, aanhef en onder b, bevoegd voor het verlenen van vergunningen voor stortingsactiviteiten op zee, voor zover het gaat om storten vanaf een in Nederland geregistreerd vaartuig of luchtvaartuig dat zich buiten Nederland en de exclusieve economische zone bevindt. Dergelijke stortingsactiviteiten zijn op grond van artikel 1.5, derde lid, van de Omgevingswet, net als op grond van artikel 6.3, tweede lid, van de voormalige Waterwet, vergunningplichtig, maar vallen niet onder het eerste lid, onder a, van artikel 3.3 van dit besluit, omdat het om activiteiten buiten Nederland en de exclusieve economische zone gaat. Het gaat hier om uitvoering van het Londen-protocol.

Tweede lid
Het tweede lid van dit artikel regelt wanneer de Minister van Infrastructuur en Milieu in afwijking van de hoofdregel "waterschap, tenzij" bevoegd is tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor meervoudige wateractiviteiten. Dit is het geval wanneer er sprake is van een combinatie van enkel activiteiten waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is, of van een magneetactiviteit. De volgende twee activiteiten worden aangewezen als magneetactiviteit:

- Beperkingengebiedactiviteiten strekkende tot aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de Minister van Infrastructuur en Milieu zelf, oftewel de vergunningverlening voor eigen werken van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Die werkzaamheden werden op grond van de voormalige Waterwet via een projectplan gereguleerd. De figuur van het projectplan is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen en het projectbesluit is als instrument verhoudingsgewijs zwaar voor veel van dit soort werkzaamheden. Waterbeheerders kunnen er op grond van de Omgevingswet voor kiezen om aanleg of wijziging van een waterstaatswerk hetzij via de projectprocedure, hetzij via de een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten te realiseren. Voor complexere werken zal naar verwachting gebruik worden gemaakt van de projectprocedure. Ook eist de Omgevingswet het gebruik van een projectbesluit voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Naar verwachting zullen waterbeheerders ervoor kiezen om voor minder ingrijpende aanleg- of wijzigingswerken gebruik te maken van de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. Wanneer voor eigen werken van de Minister van Infrastructuur en Milieu een vergunning zou moeten worden aangevraagd bij het waterschap, zou dit de regeling ten opzichte van die op grond van de voormalige Waterwet complexer maken door het grotere aantal betrokken instanties. Om die reden is gekozen om voor deze situaties een uitzondering te maken op de hoofdregel dat het waterschap bevoegd is voor omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten.

- Lozingen in rijkswateren van afvalwater afkomstig van een milieubelastende activiteit met betrekking tot een ippc-installatie of een Seveso-inrichting als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat hier om lozingen met een relatief hoge milieu-impact, die afkomstig zijn uit complexe bedrijven en waarvoor een coördinatieverplichting geldt met de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Er moet een integrale afweging worden gemaakt tussen de vergunning voor de lozingsactiviteit en de vergunning voor de milieubelastende activiteit. Het ligt niet voor de hand om een ander dan het bevoegd gezag voor deze lozingsactiviteit als eerstverantwoordelijke waterbeheerder bij deze coördinatie te betrekken. Waar er bij deze lozingen sprake is van een combinatie met andere wateractiviteiten, gaat dat bovendien meestal om een beperkingengebiedactiviteit waterstaatswerk voor de voorziening van waaruit geloosd wordt of om een veel kleinere lozing (bijvoorbeeld van afstromend hemelwater) op een nabijgelegen regionaal water. Dit zijn activiteiten met relatief weinig impact op de fysieke leefomgeving. Gelet op het voorgaande is het doelmatiger dat waar sprake is van lozingen uit ippc-installaties of Seveso-inrichtingen in rijkswateren de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is voor meervoudige wateractiviteiten.

§ 3.1.2 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor andere dan wateractiviteiten

Artikel 3.4 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten) [artikelen 5.10 en 5.12, tweede en derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het eerste lid van dit artikel regelt in welke gevallen gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit. Het gaat hier om uitzonderingen op de hoofdregel uit artikel 5.8 van de Omgevingswet, dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is. De volgende uitzonderingen zijn aangewezen.

Onderdeel a
Afwijkactiviteit van provinciaal belang. Het gaat hier om een vergunning voor activiteiten van provinciaal belang, waarvoor het projectbesluit een te zwaar middel wordt bevonden. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet[1] is nader toegelicht wat moet worden verstaan onder een afwijkactiviteit van provinciaal belang. In dit besluit is bewust niet nader gedefinieerd wat onder provinciaal belang moet worden verstaan: dit moet bij voorkeur blijken uit op provinciaal niveau vastgestelde beleidsstukken en visies. Mocht de aanvrager desondanks vanwege onduidelijkheid over het begrip provinciaal belang bij het verkeerde bestuursorgaan terecht komen, dan moet dat bestuursorgaan op grond van artikel 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht die aanvraag en alle daarbij behorende stukken onverwijld doorsturen naar het bevoegd gezag, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender. Bij afwijkactiviteiten van provinciaal belang kan bijvoorbeeld gedacht worden aan afwijkactiviteiten voor aanleg van het provinciale wegennet. Het gaat hier per definitie om activiteiten van bovenlokaal belang, waarbij dus ook een bovenlokale afweging moet worden gemaakt bij de vergunningverlening. Het is daarom doelmatiger deze bevoegdheid toe te bedelen aan gedeputeerde staten.

Onderdeel b
Ontgrondingsactiviteit. Vergunningplichtige ontgrondingen zijn forse projecten, waarbij vaak sprake is van bovengemeentelijke omgevingseffecten. Bovendien is bijzondere expertise vereist voor het kunnen vergunnen van ontgrondingen. In dit besluit is aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling op grond van de voormalige Ontgrondingenwet. Het Rijk wordt aangewezen als bevoegd gezag voor ontgrondingen in rijkswateren, de provincie voor ontgrondingsactiviteiten buiten de rijkswateren en voor het winterbed van rivieren die tot de rijkswateren behoren. In het winterbed, dat slechts incidenteel onder water staat, zijn bij ontgrondingsactiviteiten afwegingen te maken

[1] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 77-78

van andere dan waterstaatkundige aard en daarbij past een bevoegdheid van het algemeen bestuur en niet van de waterbeheerder.

Onderdeel c
Milieubelastende activiteiten met betrekking tot de zwaardere categorieën ippc-installaties, andere milieubelastende installaties als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, Seveso-inrichtingen, en activiteiten met potentiële gevolgen voor het grondwater. Het gaat steeds om milieubelastende activiteiten met bovenlokale effecten op de leefomgeving, een hoge technische complexiteit of een hoog risico bij calamiteiten, waarbij het doelmatiger of doeltreffender wordt geacht dat gedeputeerde staten de vergunning verleent. Opgemerkt moet worden dat deze gevallen niet volledig te scharen zijn onder artikel 5.10, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet. Het voornemen is om die grondslag bij de Invoeringswet Omgevingswet aan te passen.
Voor het overgrote merendeel vormt dit onderdeel een beleidsneutrale omzetting van het oude omgevingsrecht, en wijzigt de bevoegdheidstoedeling dus niet ten opzichte van die op grond van het voormalige Besluit omgevingsrecht. Wel is de bevoegdheidstoedeling voor milieubelastende activiteiten zo veel mogelijk geüniformeerd en vereenvoudigd, waarbij steeds één bevoegd gezag is aangewezen per vergunningplichtige activiteit. Dit heeft geleid tot een beperkt aantal verschuivingen van bevoegdheden van gemeente naar provincie en vice versa ten opzichte van het huidige recht. Zie paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, waar dit al is toegelicht.

Onderdeel d
Beperkingengebiedactiviteiten voor burgerluchthavens van regionale betekenis en voor lokaal spoor. Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor burgerluchthavens van regionale betekenis en lokale spoorwegen. De provincie heeft het vergunningeninstrument nodig om haar taak op het gebied van het waarborgen van het functioneren van deze luchthavens en spoorwegen uit te kunnen oefenen.
Opgemerkt wordt nog dat op grond van de Wet lokaal spoor voor het grondgebied van de zogenoemde vervoerregio’s niet de provincie, maar het bestuur van een gemeenschappelijke regeling verantwoordelijk is voor de lokale spoorwegen. Het bestuur moet de door hem beheerde infrastructuur adequaat kunnen beschermen door zelf te kunnen bepalen wat in de buurt van die infrastructuur is toegestaan. Het kabinet wil daarom via de Invoeringswet Omgevingswet voorzien in een grondslag om de vergunningverlening te kunnen toedelen aan het dagelijks bestuur.

Onderdeel e
Natura 2000 en flora- en fauna-activiteiten, voor zover de Minister van Economische Zaken niet is aangewezen als bevoegd gezag. Het Rijk wordt bevoegd gezag voor een beperkt aantal Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang, de provincie wordt bevoegd gezag voor de rest van deze activiteiten. Rijk en provincies zijn verantwoordelijk voor het beschermen van Natura 2000 gebieden en beschermde soorten, en moeten voor een doelmatige uitoefening van deze taak zelf kunnen bepalen welke activiteiten met negatieve effecten op de natuur zijn toegestaan.

Onderdeel f
Activiteiten die vergunningplichtig zijn gesteld op grond van omgevingsverordening. Het gaat hierbij om activiteiten die de provincie zelf vergunningplichtig heeft gesteld, zoals bepaalde activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden. Het instellen van vergunningplichten in de omgevingsverordening geschiedt om doelen op het gebied van de fysieke leefomgeving te bereiken. Voorbeelden zijn het vergunningplichtig stellen van bepaalde bodemberoerende activiteiten in een grondwaterbeschermingsgebied, om te voorkomen dat het grondwater wordt verontreinigd. Het beschermen van de grondwaterkwaliteit en het behalen van de doelstellingen uit de Grondwaterrichtlijn is een aan de provincie toebedeelde taak. Voor het naar behoren kunnen uitoefenen van deze taak is het nodig dat de provincie zelf kan bepalen wat er wel en niet vergund wordt in een grondwaterbeschermingsgebied. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet vallen ook activiteiten die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer

bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd onder dit artikellid. Deze activiteiten zijn dan niet langer vergunningplichtig op grond van rijksregelgeving, maar worden in het vervolg geheel via de provinciale verordening gereguleerd.

Onderdeel g
In dit onderdeel zijn gedeputeerde staten als bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning aangewezen als die aanvraag betrekking heeft op een activiteit anders dan bedoeld in de eerdere onderdelen van artikel 3.4 van dit besluit– bijvoorbeeld een bouwactiviteit – en die activiteit plaatsvindt op een gesloten stortplaats als bedoeld in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de in artikel 5.10, eerste lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet opgenomen delegatiegrondslag. Vanwege hetgeen hiervoor is opgemerkt aan het slot van de toelichting bij onderdeel f, is het voornemen om die grondslag bij Invoeringswet Omgevingswet te laten vervallen. Als dat zijn beslag heeft gekregen, zal via het Invoeringsbesluit Omgevingswet voorgesteld worden onderdeel g te laten vervallen.

Tweede lid
Het tweede lid van dit artikel bevat de gevallen waarin gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning als sprake is van meervoudige activiteiten. Het gaat hierbij om situaties waarin er sprake is van een combinatie van activiteiten waarvoor alleen gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, en gevallen waarin sprake is van een magneetactiviteit. In paragraaf 4.3.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is uitgebreid toegelicht wat een magneetactiviteit is. De volgende activiteiten zijn aangewezen als magneetactiviteit:

- Afwijkactiviteit van provinciaal belang. Het gaat hierbij doorgaans om projecten van publiek belang die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen, maar waarvoor toch een belangenafweging op bovenlokaal niveau moet worden gemaakt. Daarom is het doelmatiger en doeltreffender om de vergunningverlening voor meervoudige activiteiten bij de provincie te beleggen.

- Ontgrondingen op land en in het winterbed waarbij 100.000 m^3 of meer *in situ* wordt ontgraven. Die grote ontgrondingen hebben altijd bovenlokale milieugevolgen en zijn bovendien vaak gericht op delfstoffenwinning. Het leidt tot een doelmatiger en doeltreffender uitvoering van taken op grond van de Omgevingswet om in dit geval het bevoegd gezag voor de ontgrondingsactiviteit de vergunning voor de meervoudige activiteit te laten verlenen. De term *in situ* is een gebruikelijke vakterm, waarmee wordt bedoeld het volume zoals dat ontgraven wordt, gemeten terwijl het nog in de bodem zit. Na de ontgraving (dus *ex situ)* is de pakking van de grond een stuk lichter en kan het volume van het ontgraven materiaal tot wel het tienvoudige toenemen. De relevante maat voor de impact op de fysieke leefomgeving van een ontgronding is niet hoeveel het materiaal in volume toeneemt nadat het ontgraven is (dit kan bovendien per soort materiaal verschillen), maar het ontgraven volume, gemeten in de ondergrond.

- Milieubelastende activiteiten met betrekking tot ippc-installaties, andere milieubelastende installaties als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving en Seveso-inrichtingen, waar gedeputeerde staten enkelvoudig bevoegd gezag voor zijn op grond van artikel 3.4, eerste lid, onder c, van dit besluit. Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEU 1997, L 10) (hierna: Seveso-richtlijn) en Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334) (hierna: richtlijn industriële emissies) eisen een samenhangende benadering van de vergunningverlening en een integrale beoordeling van de milieubelangen door het bevoegd gezag. De provincie kan een samenhangende benadering van deze activiteiten alleen optimaal waarborgen wanneer zij ook bevoegd gezag is voor activiteiten die hiermee in combinatie worden aangevraagd. Daarnaast gaat het ook om een beperkt aantal zogeheten complementaire milieubelastende activiteiten. Dit zijn vergunningplichtige milieubelastende activiteiten in dezelfde categorie als een ippc-installatie waarvoor de provincie

bevoegd gezag is, maar waarvan de productie beneden de ondergrens ligt die geldt voor het van toepassing zijn van de richtlijn industriële emissies. Gelet op het streven om zoveel mogelijk tot één bevoegd gezag per vergunningplichtige categorie bedrijven te komen, en gelet op het feit dat deze bedrijven slechts een kwantitatief verschil vertonen met vergelijkbare bedrijven die meer produceren, worden ook deze activiteiten als magneetactiviteit aangewezen.

Artikel 3.5 (bevoegd gezag Onze Minister van Defensie aanvraag één activiteit en meer activiteiten) [artikelen 5.11 en 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het eerste lid van dit artikel bevat de gevallen waarin de Minister van Defensie bevoegd gezag is voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit. Het gaat hierbij om een uitzondering op de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is. Hiervan is alleen sprake bij beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een militaire luchthaven. Het Rijk moet op grond van de Omgevingswet de werking van luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens waarborgen. Voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van deze taak is het nodig dat het Rijk zelf kan bepalen wat in de buurt van deze infrastructuur is toegestaan en wat niet. Voor burgerluchthavens is de Minister van Infrastructuur en Milieu de aangewezen instantie, voor militaire luchthavens de Minister van Defensie.

Tweede lid
Het tweede artikellid bevat de gevallen waarin de Minister van Defensie bevoegd gezag is voor meervoudige activiteiten. Het gaat hierbij alleen om combinaties van beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een militaire luchthaven.

Artikel 3.6 (bevoegd gezag Onze Minister van Economische Zaken aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten) [artikelen 5.11 en 5.12, tweede en derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het eerste lid van dit artikel bevat de gevallen waarin de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit. Het gaat hier om uitzonderingen op de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is. De volgende uitzonderingen zijn aangewezen.

Onderdeel a
Milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk. Deze activiteiten veroorzaken bovenregionale milieurisico’s. Bovendien is bijzondere expertise vereist voor het vergunnen ervan. De Minister van Economische Zaken verleent ook de vergunningen die nodig zijn op grond van de Mijnbouwwet, zodat alle mijnbouwgerelateerde vergunningen door één bevoegd gezag worden verleend. Dit komt de doelmatigheid van de vergunningverlening ten goede.

Onderdeel b
Mijnbouwactiviteiten. Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting op onderdeel a.

Onderdeel c
Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk. Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting op onderdeel a.

Onderdeel d
Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten. De Minister van Economische Zaken is op grond van de Wet natuurbescherming bevoegd gezag voor een beperkt aantal Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang, de provincie wordt bevoegd gezag voor de rest van deze activiteiten. Rijk en provincies zijn verantwoordelijk voor het beschermen van Natura 2000-

gebieden en beschermde soorten, en moeten voor een doelmatige uitoefening van deze taak zelf kunnen bepalen welke activiteiten met negatieve effecten op de natuur zijn toegestaan.

Tweede lid
Het tweede lid van dit artikel bevat de gevallen waarin de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning als sprake is van meervoudige activiteiten. Aangewezen is de situatie waarin er sprake is van een combinatie van activiteiten waarvoor alleen de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is, en gevallen waarin sprake is van een magneetactiviteit. In paragraaf 4.3.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is uitgebreid toegelicht wat een magneetactiviteit is. Alle mijnbouwgerelateerde activiteiten uit het eerste lid worden aangewezen als magneetactiviteit. Het gaat hier om activiteiten met bovenlokale milieugevolgen, waarvoor een bovenlokale belangenafweging moet worden gemaakt. Bovendien is voor deze activiteiten ook een vergunning op grond van de Mijnbouwwet vereist, die door de Minister van Economische Zaken wordt verleend. Het leidt tot een meer doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken wanneer de Minister van Economische Zaken de volledige vergunningverlening op grond van de Omgevingswet voor zijn rekening neemt, wanneer een vergunning voor een mijnbouwgerelateerde activiteit wordt aangevraagd in combinatie met andere activiteiten.

Artikel 3.7 (bevoegd gezag Onze Minister aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten) [artikelen 5.11 en 5.12, tweede en derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het eerste lid van dit artikel bevat de gevallen waarin de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit. Het gaat hier om uitzonderingen op de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is. De volgende uitzonderingen zijn aangewezen.

Onderdeel a
Afwijkactiviteit van nationaal belang. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet[2] is nader toegelicht wat moet worden verstaan onder een afwijkactiviteit van nationaal belang. In dit besluit is bewust niet nader gedefinieerd wat onder nationaal belang moet worden verstaan: dit moet bij voorkeur blijken uit op nationaal niveau vastgestelde beleidsstukken en visies. Mocht de aanvrager desondanks vanwege onduidelijkheid over het begrip nationaal belang bij het verkeerde bestuursorgaan terecht komen, dan moet dat bestuursorgaan op grond van artikel 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht die aanvraag en alle daarbij behorende stukken onverwijld doorsturen naar het bevoegd gezag, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender. Bij afwijkactiviteiten van nationaal belang gaat het doorgaans om projecten van publiek belang die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen, maar waarvoor toch een belangenafweging op nationaal niveau moet worden gemaakt. Daarom is het doelmatiger en doeltreffender om de vergunningverlening bij het Rijk te beleggen.

Onderdeel b
Ontgrondingen in rijkswateren, met uitzondering van het winterbed. Vergunningplichtige ontgrondingen zijn forse projecten, waarbij vaak sprake is van bovengemeentelijke omgevingseffecten. Bovendien is bijzondere expertise vereist voor het kunnen vergunnen van ontgrondingen. In dit besluit is aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling op grond van de Ontgrondingenwet. Het Rijk wordt aangewezen als bevoegd gezag voor ontgrondingen in rijkswateren, de provincie voor ontgrondingsactiviteiten buiten de rijkswateren en voor het winterbed van rivieren die tot de rijkswateren behoren. In het winterbed, dat slechts incidenteel onder water staat, zijn bij ontgrondingsactiviteiten afwegingen te maken van andere dan

[2] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 77-78

waterstaatkundige aard en daarbij past een bevoegdheid van het algemeen bestuur en niet van de waterbeheerder.

Onderdeel c
Milieubelastende activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken. Gelet op deze nationale belangen is het doelmatiger en doeltreffender wanneer het Rijk de vergunning voor deze activiteiten verleent. Het gaat hier, net als onder het voormalige Besluit omgevingsrecht, om bepaalde laboratoria waar gewerkt wordt met genetisch gemodificeerde organismen, en activiteiten van defensie.

Onderdeel d
Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot infrastructuur in beheer bij het Rijk en luchthavens van nationale betekenis. De Minister van Infrastructuur en Milieu is beheerder van de hoofdspoorwegen en rijkswegen, en heeft tot taak de werking daarvan te waarborgen en te beschermen tegen daarmee niet verenigbare activiteiten van derden. Bovendien moet hij de werking van luchthavens van nationale betekenis waarborgen. Voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van deze taak is het nodig dat de Minister van Infrastructuur en Milieu zelf kan bepalen wat in de buurt van deze infrastructuur is toegestaan en wat niet.

Onderdeel e
Activiteiten die plaatsvinden buiten provinciaal en gemeentelijk ingedeeld gebied op zee en in de exclusieve economische zone, voor zover de Minister van Economische Zaken hiervoor niet bevoegd gezag is. De Minister van Infrastructuur en Milieu is beheerder van de Noordzee en de exclusieve economische zone, en heeft als taak deze te beschermen en het functioneren ervan te waarborgen. Daarom is hij bevoegd gezag voor alle vergunningplichtige activiteiten die hier plaatsvinden, met uitzondering voor mijnbouwgerelateerde activiteiten en Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten.

Tweede lid
Het tweede lid van dit artikel bevat de gevallen waarin de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning als sprake is van meervoudige activiteiten. Het gaat hierbij om situaties waarin er sprake is van een combinatie van activiteiten waarvoor alleen de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is, en gevallen waarin sprake is van een magneetactiviteit. In paragraaf 4.3.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is uitgebreid toegelicht wat een magneetactiviteit is. De volgende activiteiten zijn aangewezen als magneetactiviteit:

- Afwijkactiviteiten van nationaal belang. Het gaat hierbij doorgaans om ingrijpende projecten, waarvoor een belangenafweging op nationaal niveau moet worden gemaakt. Daarom is het doelmatiger en doeltreffender om de vergunningverlening voor meervoudige activiteiten bij de Minister van Infrastructuur en Milieu te beleggen.

- Ontgrondingen in rijkswateren (met uitzondering van het winterbed) waarbij 100.000 m^3 of meer *in situ* wordt ontgraven. Die grote ontgrondingen hebben altijd bovenlokale milieugevolgen en zijn bovendien vaak gericht op delfstoffenwinning. Het leidt tot een doelmatiger en doeltreffender uitvoering van taken op grond van de Omgevingswet om in dit geval het bevoegd gezag voor de ontgrondingsactiviteit de vergunning voor de meervoudige activiteit te laten verlenen. De term *in situ* is een gebruikelijke vakterm, waarmee wordt bedoeld het volume zoals dat ontgraven wordt, gemeten terwijl het nog in de bodem zit. Na de ontgraving (dus *ex situ)* is de pakking van de grond een stuk lichter en kan het volume van het ontgraven materiaal tot wel het tienvoudige toenemen. De relevante maat voor de impact op de fysieke leefomgeving van een ontgronding is niet hoeveel het materiaal in volume toeneemt nadat het ontgraven is (dit kan bovendien per soort materiaal verschillen), maar het ontgraven volume, gemeten in de ondergrond.

- Milieubelastende activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken. Gelet op deze nationale belangen is het doelmatiger en doeltreffender wanneer de Minister van Infrastructuur en Milieu de vergunning voor deze activiteiten ook verleent wanneer de aanvraag ook ziet op andere activiteiten.

In artikel 3.7 is geen regeling opgenomen over de rol van Minister van Infrastructuur en Milieu bij spoorwegemplacementen, omdat er gewerkt wordt aan nieuwe regels voor spoorwegemplacementen. Beoogd is om de regeling over de rol van de Minister van Infrastructuur en Milieu met het Invoeringsbesluit Omgevingswet op te nemen in dit besluit.

Artikel 3.8 (aanvullende aanwijzing bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten zonder magneetactiviteiten) [artikel 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

De Omgevingswet schrijft voor dat een omgevingsvergunning wordt verleend door één van de bestuursorganen die voor de die activiteiten in een enkelvoudige situatie zou hebben beslist. Artikel 3.8 is van toepassing wanneer er sprake is van een aanvraag voor een vergunning voor meerdere activiteiten waarvoor gedeputeerde staten of een minister bevoegd gezag zijn, en waarvan geen van de activiteiten is aangewezen als een magneetactiviteit. Het gaat hier om uitzonderingssituaties, die in de praktijk naar verwachting weinig zullen voorkomen. Een voorbeeld van een die uitzonderingssituatie is de combinatie van een Natura 2000-activiteit en een beperkingengebiedactiviteit. Artikel 3.8 regelt, dat in deze situaties het hoogste bevoegd gezag beslist. Dit betekent dat in gevallen wanneer er sprake is van een activiteit waarvoor gedeputeerde staten en een minister bevoegd gezag zijn, de minister beslist. Dit is voor de Minister van Defensie geregeld in het tweede lid, voor de Minister van Economische Zaken in het derde lid en voor de Minister van Infrastructuur en Milieu in het vierde lid.

Wanneer er sprake is van een combinatie van activiteiten waarvoor meerdere ministers bevoegd gezag zijn, biedt de hoogste bevoegd gezag regel geen oplossing. Voor deze situaties regelt het vijfde lid van dit artikel dat de Minister van Infrastructuur en Milieu beslist, vanuit zijn verantwoordelijkheid als stelselverantwoordelijk minister voor het omgevingsrecht. Deze regeling sluit het beste aan bij de vroegere taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken bestuursorganen en leidt tot een doeltreffende en doelmatige uitoefening van taken op grond van de Omgevingswet.

Artikel 3.9 (conflictregel bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten bij samenloop magneetactiviteiten) [artikel 5.12, tweede en derde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt wat er gebeurt wanneer er sprake is van twee of meer magneetactiviteiten in één vergunningaanvraag. Een combinatie van magneetactiviteiten zal voor wat betreft technische complexiteit, gemeentegrensoverschrijdend effect van de activiteit en zwaarte van de betrokken regionale en nationale belangen niet onderdoen voor een enkele magneetactiviteit. Het gaat bovendien om combinaties van activiteiten die naar verwachting erg weinig voor zullen komen en bovendien veelal ontplooid zullen worden door professionele initiatiefnemers. Dit artikel regelt dat in geval van een combinatie van magneetactiviteiten het hoogste bevoegd gezag beslist. Het eerste lid van dit artikel regelt dit voor de Minister van Economische Zaken, het tweede lid voor de Minister van Infrastructuur en Milieu. Wanneer er sprake is van twee magneetactiviteiten waarvoor deze ministers beiden bevoegd gezag zijn, beslist de Minister van Infrastructuur en Milieu als stelselverantwoordelijk minister voor het omgevingsrecht. Dit is geregeld in het derde lid van dit artikel. Deze regeling sluit het beste aan bij de vroegere taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken bestuursorganen en leidt tot een doeltreffende en doelmatige uitoefening van taken op grond van de Omgevingswet.

Artikel 3.10 (eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag) [artikel 5.13 van de Omgevingswet]

Eerste lid
Dit artikel regelt de eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag regel voor complexe bedrijven, te weten ippc-installaties, Seveso-inrichtingen en andere milieubelastende installaties als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving waarvoor de provincie bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Bij de aanvraag of de melding van de milieubelastende activiteit moet op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving door de initiatiefnemer worden aangegeven wat de omgrenzing van de locatie is waarbinnen deze activiteit wordt verricht. Dit artikel regelt dat gedeputeerde staten bevoegd gezag is voor alle vergunningplichtige activiteiten die op de locatie van de milieubelastende activiteit worden verricht. In paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is al uitgebreid ingegaan op de "eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag" regel.

Tweede lid
Het tweede lid van dit artikel regelt dat de afwijkactiviteit van nationaal belang en alle mijnbouwgerelateerde activiteiten buiten het toepassingsbereik van de eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag regel voor complexe bedrijven vallen. De afwijkactiviteit van nationaal belang is bedoeld om projecten van nationaal publiek belang mogelijk te maken die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen, maar waarvoor toch een belangenafweging op nationaal niveau moet worden gemaakt. Naar verwachting zal het hoogstzelden voorkomen dat een dergelijke activiteit zich op dezelfde locatie bevindt als een complex bedrijf. Mocht dit toch het geval zijn, dan is dit enkele feit geen reden om de belangenafweging niet langer op nationaal niveau te laten plaatsvinden. De mijnbouwgerelateerde activiteiten worden uitgezonderd omdat deze in theorie onder een complex bedrijf kunnen plaatsvinden, zoals bij een gasboring het geval kan zijn, maar verder geen enkel milieuhygiënisch, technisch of functioneel verband hebben met de activiteiten die aan de bovengrond plaatsvinden (uiteraard met uitzondering van de winningsinstallatie zelf). Dit geldt ongeacht de vraag of de activiteiten die toevallig boven de gasbel liggen waaruit wordt gewonnen al of niet een complex bedrijf zijn.

§ 3.1.3 Flexibiliteitsregeling bevoegd gezag alle activiteiten

Artikel 3.11 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag) [artikel 5.16, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat een nadere invulling van de flexibiliteitsregeling, bedoeld in artikel 5.16 van de Omgevingswet. Op grond van dit wetsartikel kunnen bevoegde bestuursorganen hun bevoegdheden met wederzijds goedvinden aan elkaar overdragen. De flexibiliteitsregeling is van toepassing op alle vergunningplichtige activiteiten, inclusief magneetactiviteiten. De flexibiliteitsregeling kan ook worden toegepast wanneer de coördinatieregeling uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, aangezien bij de coördinatieregeling geen sprake is van overdracht van bevoegdheden.

Eerste lid
Het eerste lid van dit artikel regelt dat de bevoegdheidsoverdracht alleen kan gaan over meerdere aanvragen of vergunningen wanneer die gaan over activiteiten op één bedrijventerrein of een samenhangend geheel van activiteiten waarbij bevoegd gezag en aanvragers niet dezelfde partij zijn. Bij deze laatste zinsnede wordt gedacht aan complexe projecten, waarbij vaak meerdere bevoegde bestuursorganen aan zet zijn en er deels sprake is van eigen werken door infra- of terreinbeheerders, zoals de rivierverruimingsprojecten in het kader van Ruimte voor de Rivier. Het eerste lid biedt de mogelijkheid bij die complexe gebiedsinrichtingsprojecten één bestuursorgaan centraal verantwoordelijk te maken voor het verlenen van alle vergunningen.

Tweede en derde lid
Het tweede lid van dit artikel regelt dat voor de overdracht van bevoegdheden mededeling gedaan moet worden aan de aanvrager, de vergunninghouder en overige belanghebbenden, zoals degenen die een zienswijze of een bezwaar hebben ingediend. Het derde lid regelt dezelfde plicht voor het geval het delegatiebesluit weer wordt ingetrokken. Hierdoor weten zij altijd bij welk loket zij terecht kunnen voor het afhandelen van de vergunningprocedure of de handhaving van de vergunning, en wordt voorkomen dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Afdeling 3.2 Betrokkenheid van andere bestuursorganen of instanties bij aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift

Artikel 3.12 (toepassingsbereik)

Dit artikel verduidelijkt dat een bestuursorgaan geen adviesrecht of advies met instemming heeft voor aanvragen om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift waarvoor het zelf bevoegd gezag is.

Artikel 3.13 (advies en instemming door college van burgemeester en wethouders) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen, waarin het college van burgemeester en wethouders advies en advies met instemming heeft over een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.12 van dit besluit alleen sprake zijn wanneer sprake is van een activiteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders niet zelf bevoegd gezag is.

Eerste lid, in samenhang met het derde lid
Het college van burgemeester en wethouders heeft adviesrecht in de gevallen, genoemd in de onderdelen a en c. In het geval, genoemd in onderdeel b, heeft het college van burgemeester en wethouders adviesrecht met instemming.

Onderdeel a
Wanneer sprake is van een bouwactiviteit. Dit adviesrecht komt in de plaats van het generieke adviesrecht van het college van burgemeester en wethouders op omgevingsvergunningen zoals dat was vastgelegd in het voormalige Besluit omgevingsrecht en is gerechtvaardigd vanuit de bijzondere deskundigheid van het college van burgemeester en wethouders over bouwactiviteiten en hun rol als bevoegd gezag voor aanvragen om een omgevingsvergunning die alleen betrekking hebben op een bouwactiviteit.

Onderdeel b
Wanneer het gaat om een afwijkactiviteit, anders dan van nationaal of provinciaal belang. Dit adviesrecht met instemming komt in de plaats van de verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad voor afwijken van het bestemmingsplan, zoals deze voortvloeide uit de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In dit besluit is het adviesrecht met instemming toegekend aan het college van burgemeester en wethouders, en niet aan de gemeenteraad. Dit is in paragraaf 4.3.7 van het algemeen deel van deze nota van toelichting al uitgebreid toegelicht.

Onderdeel c
Wanneer sprake is van een rijksmonumentenactiviteit, anders dan met betrekking tot een archeologisch monument. Ook dit adviesrecht is, net als het adviesrecht in onderdeel a, een afgeleide van het generieke adviesrecht van het college van burgemeester en wethouders op aanvragen om een omgevingsvergunning zoals dat was vastgelegd in het voormalige Besluit omgevingsrecht. Op deze manier wordt gewaarborgd dat het bevoegd gezag, dat dus een ander bestuursorgaan is dan het college, via het advies van het college gebruik kan maken van het advies van de gemeentelijke adviescommissie, bedoeld in artikel 17.9 van de Omgevingswet. Deze

commissie heeft ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor rijksmonumentenactiviteiten, voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft, niet alleen tot taak het college te adviseren als dat zelf bevoegd gezag is, maar ook als het college over dergelijke aanvragen adviseert.

Tweede lid
Ook wanneer het gaat om een afwijkactiviteit van nationaal of provinciaal belang heeft het college van burgemeester en wethouders adviesrecht. Het college van burgemeester en wethouders is primair verantwoordelijk voor de functietoedeling aan locaties door het omgevingsplan. Door een vergunning voor de hiervoor genoemde afwijkactiviteiten kan hiervan worden afgeweken. Gelet op de verantwoordelijkheid van het college is hen een adviesrecht toegekend wanneer de provincie of het rijk van deze bevoegdheid gebruik maken.

Artikel 3.14 (advies en instemming door dagelijks bestuur waterschap) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen, waarin het dagelijks bestuur van het waterschap advies en advies met instemming heeft over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. Hiervan kan op grond van artikel 3.12 van dit besluit alleen sprake zijn wanneer sprake is van een activiteit waarvoor het dagelijks bestuur niet zelf bevoegd gezag is.

Eerste en derde lid
Het dagelijks bestuur heeft adviesrecht met instemming op aanvragen voor vergunningplichtige activiteiten, waarvoor het zelf bevoegd gezag zou zijn geweest als ze los waren aangevraagd. Dit is geregeld in het eerste lid van dit artikel. Het gaat hierbij om lozingsactiviteiten op regionale wateren en zuiveringstechnische werken in beheer bij het waterschap en activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de waterschapsverordening.

Tweede lid
Het tweede lid van dit artikel regelt dat het dagelijks bestuur adviesrecht heeft over grondwateronttrekkingen, die worden vergund door gedeputeerde staten. Provincie en waterschap zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer en het behalen van de doelstellingen van de Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEG 2006, L 372) (hierna: grondwaterrichtlijn)**.** Dit adviesrecht is een voortzetting van een gelijkluidend adviesrecht uit de voormalige Waterwet, dat was toebedeeld met het oog op deze gedeelde verantwoordelijkheid.

Artikel 3.15 (advies en instemming door gedeputeerde staten) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen, waarin gedeputeerde staten advies en advies met instemming hebben over een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.12 alleen sprake zijn wanneer sprake is van een activiteit waarvoor gedeputeerde staten niet zelf bevoegd gezag zijn.

Eerste lid, in samenhang met vierde lid
Het eerste lid, in samenhang met het vierde lid, regelt dat gedeputeerde staten advies met instemming hebben over omgevingsvergunningen voor alle activiteiten waarvoor zij bevoegd gezag zouden zijn geweest, als hiervoor een enkelvoudige vergunning was aangevraagd. Het gaat hierbij om grondwateronttrekkingen, kleine ontgrondingen (minder dan100.000 m^3 *in situ* ontgraven), beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis of lokale spoorwegen, Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten en activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening. Voor een nadere toelichting op de reden waarom gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor deze activiteiten, wordt

kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.4, eerste lid, van dit besluit.
Met het eerste lid van artikel 3.15 is invulling gegeven aan het uitgangspunt dat het bevoegd gezag voor enkelvoudige activiteiten advies met instemming heeft wanneer deze activiteit op gaat in een omgevingsvergunning voor een meervoudige activiteit. Het vierde lid regelt dat het instemmingsrecht in dit laatste geval alleen geldt voor zover de in de verordening geregelde activiteit betrekking heeft op een onderwerp waarvoor de provincie een op grond van de Omgevingswet toegedeelde taak voor de fysieke leefomgeving heeft. Dit voorkomt dat provinciebesturen zich via hun verordeningen adviesrecht met instemming toe kunnen eigenen over allerlei activiteiten buiten hun wettelijke taakgebied.

Tweede lid, in samenhang met vierde lid
Het tweede lid, in samenhang met het vierde lid, regelt dat gedeputeerde staten advies met instemming hebben over een omgevingsvergunning voor een provinciale magneetactiviteit, wanneer zij daarvoor niet zelf bevoegd gezag zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er ook sprake is van een magneetactiviteit waarvoor een minister bevoegd gezag is. In dat geval is het de minister die op de aanvraag beslist, en hebben gedeputeerde staten advies met instemming. Voor een toelichting op de provinciale magneetactiviteiten, wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.4, tweede lid, van dit besluit.

Derde lid, in samenhang met vierde lid
Het derde lid kent aan gedeputeerde staten adviesrechten toe die zowel gelden in de situatie waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning alleen, als wanneer die onder meer betrekking heeft op de activiteit waaraan het adviesrecht is gekoppeld. Deze adviesrechten staan dus los van het zijn van bevoegd gezag in geval van een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de betrokken activiteit, maar hebben een andere achtergrond.

Onderdeel a
Het derde lid, aanhef en onder a, in samenhang met het vierde lid, van dit artikel regelt dat gedeputeerde staten adviesrecht met instemming hebben over afwijkactiviteiten, waarvoor zij zelf hebben geregeld dat hun instemming vereist is. Deze bevoegdheid hebben gedeputeerde staten op grond van artikel 16.15, vierde lid, onder b, van de Omgevingswet.
Voor wat betreft de instemming is hierop één uitzondering, namelijk wanneer er sprake is van activiteiten van initiatiefnemers die mogelijk strijdig zijn met een provinciaal belang dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Voor de aanwijzing door gedeputeerde staten zijn geen specifieke vormvereisten voorgeschreven. Onder het regime van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kon bijvoorbeeld voor een dergelijk besluit een parallel worden gevonden in artikel 6.5, derde lid, van het voormalige Besluit omgevingsrecht, op grond waarvan de gemeenteraad gevallen kon aanwijzen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet was vereist.
Als voorbeeld van activiteiten waar het hier om gaat, kan worden gedacht aan gevallen van afwijkactiviteiten die risico’s opleveren voor de grondwaterkwaliteit. Een ander voorbeeld is de afwijkactiviteit met betrekking tot een provinciaal monument waarvoor de provincie een instructieregel aan de betrokken gemeente heeft gegeven om aan dat monument of archeologisch monument in het omgevingsplan de functie van provinciaal monument toe te delen. Als de provincie wil bereiken dat zij betrokken blijft bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteiten met betrekking tot provinciale monumenten als hier bedoeld, dan kan zij daarvoor zorgen door die activiteiten onder de reikwijdte van artikel 16.15, vierde lid, onder b, te brengen. Dit vereist dus zowel het benoemen van het onderhavige provinciale belang tot behoud van cultureel erfgoed binnen de provincie in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document, als het aanwijzen door gedeputeerde staten van deze categorie afwijkactiviteiten als ‘geval’. Het adviesrecht dat gedeputeerde staten onder het regime van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht hadden op grond van artikel 6.4, tweede lid, van het voormalige Besluit omgevingsrecht, komt op deze wijze terug in het stelsel van de Omgevingswet. Omdat het daarbij alleen ging om een adviesrecht, en niet ook om een verklaring

van geen bedenkingen, zijn in artikel 3.15, vierde lid, van het instemmingsrecht uitgezonderd afwijkactiviteiten die betrekking hebben op een provinciaal monument als hier bedoeld.

Naast het hiervoor genoemde adviesrecht met instemming voor aangewezen afwijkactiviteiten kent de Omgevingswet ook de figuur van de afwijkactiviteit van provinciaal belang. Hiervoor is de provincie zelf aangewezen als bevoegd gezag. Bij deze afwijkactiviteit gaat het niet om het beschermen van door de provincie behartigde belangen tegen schadelijke activiteiten van anderen, maar om het actief realiseren van projecten die zelf in het provinciaal belang zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het realiseren van nieuw station bij een lokale spoorlijn.

Onderdeel b
Het derde lid, aanhef en onder b, van dit artikel regelt dat gedeputeerde staten adviesrecht hebben over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit als het betreft een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument dat geen archeologisch monument is en dat buiten de bebouwde kom is gelegen, in de gevallen, bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, onder b, van dit besluit. Dit zijn de gevallen waarin voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een adviesrecht geldt voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit als hier bedoeld. Onder het regime van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht hadden gedeputeerde staten een vergelijkbaar adviesrecht op grond van artikel 6.4, eerste lid, aanhef en onder b, van het voormalige Besluit omgevingsrecht.

Onderdeel c
In derde lid, aanhef en onder c, van dit artikel gaat het om aanvragen om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.274, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betreft het opslaan van stoffen of het terughalen van eerder opgeslagen stoffen vanaf een diepte van meer dan 100 m. Het adviesrecht geldt in geval er sprake is van het opslaan van afvalstoffen die van buiten het mijnbouwwerk afkomstig zijn of van gevaarlijke stoffen. Dit adviesrecht, waaraan ook op grond van artikel 3.15, vierde lid, een instemmingsrecht is gekoppeld, was onder het regime van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geregeld in artikel 6.8 van het voormalige Besluit omgevingsrecht, op grond waarvan gedeputeerde staten in vergelijkbare gevallen een verklaring van geen bedenkingen moesten verstrekken voordat de milieuomgevingsvergunning voor de betrokken activiteit kon worden verleend.

Artikel 3.16 (advies en instemming door Minister van Defensie) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen, waarin de Minister van Defensie advies en advies met instemming heeft over een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.12 van dit besluit alleen sprake zijn wanneer sprake is van een activiteit waarvoor de Minister van Defensie niet zelf bevoegd gezag is.

Eerste en derde lid
Het eerste lid, in samenhang met het derde lid van dit artikel regelt dat de Minister van Defensie adviesrecht met instemming heeft op een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een militaire luchthaven. Met de regeling in dit artikellid wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt dat het bevoegd gezag voor enkelvoudige activiteiten advies met instemming heeft wanneer deze activiteit op gaat in een omgevingsvergunning voor een meervoudige activiteit.

Tweede lid
Het tweede lid regelt dat de Minister van Defensie adviesrecht heeft op de omgevingsvergunning met betrekking tot afwijkactiviteiten in radarverstoringsgebieden. Het advies van de Minister van Defensie heeft betrekking op de aanvaardbaarheid van de gevolgen van het bouwwerk of de

windturbine voor de werking van de radar op basis van de eventuele overschrijding van de referentiewaarden voor de radardetectiekans in een radardetectiegebied.

Artikel 3.17 (advies en instemming door Minister van Economische Zaken) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen, waarin de Minister van Economische Zaken advies en advies met instemming heeft over een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.12 van dit besluit alleen sprake zijn wanneer het gaat om een activiteit waarvoor de Minister van Economische Zaken niet zelf bevoegd gezag is. Dit artikel regelt dat de Minister van Economische Zaken advies met instemming heeft over omgevingsvergunningen voor alle activiteiten waarvoor hij bevoegd gezag zou zijn geweest, als hiervoor een enkelvoudige vergunning was aangevraagd. Het eerste lid bevat de regeling met betrekking tot Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten. Het tweede lid regelt dit voor alle mijnbouwgerelateerde activiteiten. Zie verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.6, eerste lid, van dit besluit over de bevoegdheidstoedeling voor de enkelvoudige activiteiten.

Artikel 3.18 (advies en instemming door Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat de advies- en instemmingsrechten voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Als verantwoordelijke voor de aanwijzing van rijksmonumenten op grond van de Erfgoedwet, moet de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ook worden betrokken bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit om zo de gevolgen van die activiteit voor het rijksmonument of het voorbeschermde rijksmonument te kunnen beoordelen.

Bij de toekenning van de advies- en instemmingsrechten in dit artikel is onderscheid gemaakt tussen rijksmonumenten of voorbeschermde rijksmonumenten die een archeologisch monument zijn en rijksmonumenten en voorbeschermde rijksmonumenten die dat niet zijn. Bij deze laatste categorie gaat het om monumenten als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet. In dit besluit is ter zake vooruitgelopen op het begrippenkader van de Erfgoedwet. Het voornemen is om de begrippen die betrekking hebben op cultureel erfgoed zoals opgenomen in de Omgevingswet bij de Invoeringswet Omgevingswet aan het begrippenkader van de Erfgoedwet aan te passen.

Eerste lid, onder a, in samenhang met tweede lid
Daar waar het gaat om een archeologisch rijksmonument heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in alle gevallen een advies- en instemmingsrecht. Dit volgt uit artikel 3.18, eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met het tweede lid, van dit besluit. De vergunning voor activiteiten met betrekking tot een archeologisch rijksmonument, is met de komst van de Omgevingswet een omgevingsvergunning geworden. Voor die tijd was die vergunning separaat geregeld in de Erfgoedwet in samenhang met artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988. Hier is voor het instrument van advies met instemming gekozen, omdat de verantwoordelijkheid voor de archeologische rijksmonumenten – met onder meer bronstijdnederzettingen, Romeinse villa's, kasteelterreinen, terpen en grafheuvels de belangrijkste archeologische monumenten van Nederland – bij de implementatie van het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen herziene Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32) (hierna: verdrag van Valletta) via de Wet op de archeologische monumentenzorg[3] nadrukkelijk bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is gelegd. Het verdrag van Valletta verplicht tot bescherming van archeologische monumenten "ter wille van het behoud van tastbaar bewijs voor bestudering door toekomstige generaties", wat op nationaal niveau wordt ingevuld door de aanwijzing van archeologische rijksmonumenten. Voor het borgen van dit *in situ*-behoud en de belangenafweging bij een vergunningaanvraag zijn enerzijds specialistische kennis, ervaring en

[3] Stb. 2006, 42

landelijk overzicht van het rijksmonumentenbestand vereist, die aanwezig zijn bij de onder de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ressorterende Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Anderzijds maakt het kleine aantal vergunningen dat jaarlijks wordt verleend (circa 50 à 60) een decentralisatie evenmin opportuun. De instemmingsbevoegdheid maakt het tegelijkertijd wel mogelijk om de één-loketgedachte van de Omgevingswet te realiseren.

Eerste lid, onder b
Voor de overige rijksmonumenten is de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om een vergunning al sinds 1988 gedecentraliseerd, met een adviesrecht voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Gemeenten beschikken sindsdien zelf over een gemeentelijke commissie die het college van burgemeester en wethouders adviseert over vergunningaanvragen voor een rijksmonumentenactiviteit. De grondslag hiervoor was voorheen artikel 9.1 van de Erfgoedwet, in samenhang met artikel 15 van de Monumentenwet 1988 en is nu artikel 17.9 van de Omgevingswet.

Om efficiënter met de beschikbare capaciteit om te gaan en de bestuurlijke drukte te reduceren, is in 2009 het aantal gevallen waarin de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap adviseert teruggebracht tot de vergunningaanvragen die de monumentale waarden van een (voorbeschermd) rijksmonument wezenlijk raken. Gelet op de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het rijksmonumentenbestand is het van belang dat hij in de gelegenheid is zijn visie over dit soort verstrekkende ingrepen formeel kenbaar te maken. Ook gedeputeerde staten, van oudsher adviseur bij rijksmonumentenactiviteiten buiten de bebouwde kom (zie artikel 3.15, derde lid, onder b, van dit besluit), heeft sindsdien alleen nog adviesrecht in dezelfde ingrijpende gevallen als de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Deze ingrijpende gevallen zijn omschreven in artikel 3.18, eerste lid, onder b, onder 1° tot en met 5°. Dit zijn dezelfde gevallen als waarin al onder de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een adviesrecht voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en gedeputeerde staten gold. In dat verband wordt verwezen naar artikel 6.4, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het voormalige Besluit omgevingsrecht. Ten opzichte van de opsomming in artikel 6.4, eerste lid, onder a, van dat besluit hebben wel enige redactionele verduidelijkingen plaatsgevonden en is ook onderdeel 5, het verplaatsen van een monument of een belangrijk deel daarvan, toegevoegd. Dit is altijd gezien als een activiteit vallende onder 'het slopen van het monument' (onderdeel 1). In het kader van dit besluit is ook aanleiding gezien om dat te verduidelijken.

Op de vraag wat onder de activiteiten zoals benoemd in de verschillende onderdelen van artikel 3.18, eerste lid, onder b, moet worden verstaan, is in het verleden in de eerste plaats ingegaan in de toelichting op de voormalige Regeling ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning. Deze regeling, die bij de inwerkingtreding van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vervallen, heeft destijds ten grondslag gelegen aan de regeling in artikel 6.4, eerste lid, aanhef en onder a, van het voormalige Besluit omgevingsrecht. Ook in de nota van toelichting bij dat besluit is op de betekenis van de verschillende onderdelen ingegaan. In vervolg daarop kan over de inhoud van de verschillende onderdelen van artikel 3.18, eerste lid, onder b, van dit besluit het volgende worden opgemerkt.

Onderdeel 1
Bij het *slopen van het monument of een belangrijk deel daarvan* geldt het adviesrecht altijd als sprake is van het geheel afbreken van het monument. Dat wordt namelijk altijd als ingrijpend gezien voor het monument. In het geval van gedeeltelijke afbraak geldt het adviesrecht als die gedeeltelijke afbraak van ingrijpende aard is voor de monumentale waarden van het monument. Dit is aan de orde bij afbraak van een groot of belangrijk deel van het monument, waarbij sprake is van een substantiële aantasting of wijziging van het monument. Het gaat dan bijvoorbeeld om het slopen van:

– van een gevel als gevolg van bouwvalligheid,
– van de inwendige structuur van een monument, zoals het verwijderen van de brandmuur tussen woon- en bedrijfsgedeelte van een boerderij of wijziging van de interne structuur van een grachtenpand of herenhuis,
– van het woon- of bedrijfsgedeelte van een boerderij,
– na brand, en
- ten behoeve van herbouw ter plaatse.

Onderdeel 2
Bij het *ingrijpend wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan* geldt het adviesrecht als de gevolgen van dat wijzigen voor de monumentale waarden van het monument vergelijkbaar zijn met de gevolgen van het slopen van het monument. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een substantiële aantasting of wijziging van het monument door de voorgenomen werkzaamheden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:
– ingrijpende structurele wijzigingen van het casco en de schil (dat wil zeggen muren, kap, balklagen, gevels), zoals het aanbrengen van liften en nieuwe trappenhuizen,
– het wijzigen van de dakbedekking, zoals het vervangen van een rieten dak door een schroef- of pannendak, het vervangen van oud-Hollandse pannen door moderne en het wijzigen van een Maasdekking in een Rijndekking (of andersom),
– restauratie van een monument, waarbij aspecten als fundering, casco, dakbedekking of integrale aanpak van het metselwerk aan de orde komen en waarbij bouwfysische maatregelen of grootschalige vervanging van historische materialen plaatsvinden,
– het plaatsen van een grootschalige aan-, uit- of opbouw,
– het dichtbouwen of overkappen van binnenplaatsen,
– het verwijderen van (onderdelen van) historische interieurs, zoals stucplafonds, wandbespanningen, lambriseringen en wandkasten, en
– het ingrijpend wijzigen van de structuur van een beschermde tuin- of parkaanleg, bijvoorbeeld door het verleggen van het beloop van een historisch padenpatroon, het egaliseren van het reliëf, het verharden van het terrein, het bouwen in een zichtas en het kappen van een bomenlaan zonder herplant.

Onderdeel 3
Bij het *reconstrueren van het monument of een belangrijk deel daarvan* gaat het om werkzaamheden waarbij de huidige staat van het monument of een belangrijk deel daarvan wordt teruggebracht naar een (al dan niet veronderstelde) eerdere staat. Hierbij gaan doorgaans monumentale waarden verloren Ook hier gaat het om een substantiële aantasting of wijziging van het monument die de monumentale waarden wezenlijk raakt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:
– het herbouwen van een verdwenen toren aan een kerk,
– het opbouwen van een ruïne,
– het reconstrueren van een gevel, bijvoorbeeld door het vervangen van de 19^{e}-eeuwse vensters door vensters in 18^{e}-eeuwse vorm,
– het terugbrengen van een wel of niet veronderstelde eerdere staat van een interieur (inclusief kleurstelling),
– het terugbrengen van een eerdere staat van een parkaanleg, en
– het completeren van een incomplete molen.

Onderdeel 4
Bij het *wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan voor een gebruiksverandering* gaat het om wijzigingen van het monument of een belangrijk deel daarvan met het oog op veranderend gebruik. Ook hier moet het gaan om wijzigingen die ingrijpende gevolgen hebben voor de monumentale waarden. Dit is ten opzichte van artikel 6.4 van het voormalige Besluit omgevingsrecht verduidelijkt. Het gebruik en de staat van een monument zijn nauw met elkaar verweven. Een wijziging van deze twee-eenheid kan direct ingrijpen in de reden van de aanwijzing

als rijksmonument. Dit geldt ook voor monumenten waarvan het gebruik al vaker is gewijzigd. Ook die zichtbare gelaagdheid draagt immers bij aan de monumentale waarde.
Hier is overigens niet bedoeld het voornemen tot wijziging van een functie zoals toegedeeld in het omgevingsplan. Het gaat hier zoals al opgemerkt om het wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan met het oog op veranderend gebruik. Het verbouwen van een villa tot appartementen heeft wellicht geen wijziging van het omgevingsplan tot gevolg, maar kan wel grote invloed op de monumentale waarden hebben. Andere voorbeelden van gevallen waarin dit onderdeel van belang is, zijn:
– het transformeren van een kerk ten behoeve van een sociaal-culturele functie, een kantoorfunctie of een woonfunctie,
– het bewoonbaar maken van het bedrijfsgedeelte van een boerderij,
– het samenvoegen van woon-winkelpanden tot één appartementencomplex, en
– het verbouwen van een voormalige fabriek tot appartementencomplex.

Onderdeel 5
Bij het *verplaatsen van het monument of een belangrijk deel daarvan* gaat het zoals hiervoor al opgemerkt om een activiteit die voorheen altijd tot het slopen van het monument is gerekend. Zoals ook opgemerkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.66 van het Besluit kwaliteit leefomgeving over de beoordelingsregels voor een rijksmonumentenactiviteit, gaat het bij verplaatsing van het monument of belangrijk deel daarvan altijd om een ingrijpende activiteit, vanwege de hechte band met de historische plek. Bij de verplaatsing van een belangrijk deel van een monument als hier bedoeld, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verplaatsing van een orgel uit een als rijksmonument beschermde kerk naar een ander gebouw. Omdat het verplaatsen van een monument ook zonder sloop mogelijk is, is deze activiteit voor alle duidelijkheid nu in een afzonderlijk onderdeel opgenomen.

Artikel 3.19 (advies en instemming door Minister voor Wonen en Rijksdienst) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Het eerste en tweede lid van dit artikel omvat een advies- en instemmingsrecht voor de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het heeft betrekking op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één of voor meer dan een activiteit voor zover die aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op een bouwactiviteit en het voornemen bestaat om bij de beslissing op die aanvraag in een voorschrift van de omgevingsvergunning een regel uit hoofdstuk 4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving te versoepelen, tenzij het een geval betreft als bedoeld in artikel 4.6, tweede lid, onder a, van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Het derde lid van dit artikel verklaart het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om een maatwerkvoorschrift om een regel als bedoeld in het eerste lid te versoepelen, als voor de bouwactiviteit geen omgevingsvergunning is vereist.

Dit advies- en instemmingsrecht komt in de plaats van de bevoegdheid van de Minister voor Wonen en Rijksdienst om ontheffing van het voormalige Bouwbesluit te verlenen op grond van artikel 7 van de voormalige Woningwet.

Een vergunningvoorschrift of maatwerkvoorschrift voor versoepeling wordt alleen in een uitzonderlijk geval gesteld. Omdat landelijke uniformiteit van nieuwbouweisen in de bouwregelgeving uitgangspunt is en het belangrijk is dat afwijking daarvan slechts bij hoge uitzondering aan de orde is, kan het bevoegd gezag in een concreet geval alleen versoepeling van de nieuwbouweisen toestaan na advies met instemming van de Minister voor Wonen en Rijksdienst als bedoeld in de artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet.

De situatie die in het eerste lid van het advies- en instemmingsrecht wordt uitgezonderd, betreft het geval waarin de aanvraag betrekking heeft op het herbouwen van een bouwwerk binnen de bestaande bebouwingsgrenzen, na het geheel of tot op de fundering slopen van een bouwwerk. Dit

kan zich bijvoorbeeld voordoen na een calamiteit zoals een brand. In een dergelijk geval maakt versoepeling van de nieuwbouweisen het realiseren van nieuwe bebouwing beter mogelijk. Het gaat hier feitelijk om herbouw van hetzelfde huis binnen de bestaande bebouwingsgrenzen. In zo een geval is de extra waarborg die is gelegen in het advies- en instemmingsrecht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst niet nodig en kan het antwoord op de vraag of versoepeling van de nieuwbouweisen aanvaardbaar is volledig worden overgelaten aan het bevoegd gezag.

Artikel 3.20 (advies en instemming door Onze Minister) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen, waarin de Minister van Infrastructuur en Milieu advies met instemming heeft over een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.12 van dit besluit alleen sprake zijn wanneer het gaat om een activiteit waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu niet zelf bevoegd gezag is. Dit artikel regelt dat de Minister van Infrastructuur en Milieu advies met instemming heeft over omgevingsvergunningen voor alle activiteiten waarvoor hij bevoegd gezag zou zijn geweest, als hiervoor een enkelvoudige vergunning was aangevraagd. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.7, eerste lid, over de bevoegdheidsverdeling voor de enkelvoudige aanvragen. Daarnaast heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu advies met instemming over omgevingsvergunningen voor ontgrondingsactiviteiten in het winterbed van de grote rivieren. Dit vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de Minister voor Infrastructuur en Milieu voor het waterstaatkundig beheer van de grote rivieren. Ontgrondingen kunnen grote invloed hebben op het waterbergend vermogen van een rivier. De oude Ontgrondingenwet kende daarom de constructie dat gedeputeerde staten vergunningen voor deze activiteiten in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu verleenden. Deze regeling is nu omgezet in een advies met instemming.

In artikel 3.20 is geen regeling opgenomen over de rol van de Minister van Infrastructuur en Milieu bij spoorwegemplacementen, omdat er gewerkt wordt aan nieuwe regels voor spoorwegemplacementen. Beoogd is om de regeling over de rol van de Minister van Infrastructuur en Milieu met het Invoeringsbesluit Omgevingswet op te nemen in dit besluit.

Artikel 3.21, in samenhang met bijlage III, onder 1 (advies door bestuur veiligheidsregio) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel, in samenhang met bijlage III, onder 1, heeft betrekking op de adviesrechten voor het bestuur van de veiligheidsregio over aanvragen om een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten.

De adviesrechten, die in concreto zijn aangewezen in bijlage III, onder 1, vormen een beleidsneutrale omzetting van de adviesrechten voor de veiligheidsregio uit het voormalige Besluit omgevingsrecht en het voormalige Besluit externe veiligheid inrichtingen. Uitzondering hierop is het adviesrecht voor spoorwegemplacementen. Dit adviesrecht is niet overgenomen, omdat gewerkt wordt aan nieuwe regels voor spoorwegemplacementen. Beoogd is om de regeling over de rol van de veiligheidsregio daarbij met het Invoeringsbesluit Omgevingswet op te nemen in dit besluit.

In algemene zin kan over de adviesrechten van het bestuur van de veiligheidsregio worden opgemerkt dat die zien op vanuit het oogpunt van brandpreventie en rampenbestrijding van belang zijnde milieubelastende activiteiten. Het betreft onder andere het exploiteren van een Seveso-inrichting, een grote diversiteit aan activiteiten met betrekking tot opslag van stoffen, bijvoorbeeld in tanks of verpakking, het opslaan van vuurwerk en het opslaan van kunstmest. Voor zover de adviesrechten op grond van het voormalige recht eerst golden bij overschrijding van een bepaalde drempelwaarde en de milieubelastende activiteit op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving ook onder die drempelwaarde al vergunningplichtig is, is die drempelwaarde voor het adviesrecht overgenomen.

Artikel 3.22 in samenhang met bijlage III, onder 2 (advies door inspecteur) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel, in samenhang met bijlage III, onder 2, heeft betrekking op de adviesrechten voor de inspecteur over aanvragen om een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten. De adviesrechten, die in concreto zijn aangewezen in bijlage III, onder 2, vormen een beleidsneutrale omzetting van de adviesrechten voor de inspecteur uit het voormalige Besluit omgevingsrecht. Hierop zijn twee uitzonderingen. Er geldt niet langer een adviesrecht voor aardgasbehandelingsinstallaties en gasverzamelinrichtingen van een bepaalde omvang en voor het vervaardigen van lijm, as en kool van een bepaalde omvang, omdat deze activiteiten als zodanig in het Besluit activiteiten leefomgeving niet langer als een te individualiseren vergunningplichtige milieubelastende activiteit zijn aangewezen. Deze activiteiten worden in de praktijk echter veelal verricht als onderdeel van een activiteit waarvoor wel een adviesrecht geldt, zodat per saldo de adviesrechten van de inspecteur voldoende zijn gewaarborgd.

In algemene zin kan over de adviesrechten van de inspecteur worden opgemerkt dat die zien op milieubelastende activiteiten met potentieel aanzienlijke gevolgen voor het milieu, los van de aspecten brandpreventie en rampenbestrijding die zoals hiervoor opgemerkt in de toelichting bij artikel 3.21 van dit besluit leidend zijn bij het aanwijzen van de adviesrechten voor het bestuur van de veiligheidsregio. Naast het exploiteren van een Seveso-inrichting gaat het hier onder andere om het exploiteren van een grote diversiteit aan ippc-installaties, bijvoorbeeld in de metaal-, cement- en voedingsmiddelenindustrie. Net als bij de adviesrechten voor het bestuur van de veiligheidsregio geldt ook bij deze adviesrechten dat voor zover deze op grond van het voormalige recht eerst golden bij overschrijding van een bepaalde drempelwaarde en de milieubelastende activiteit op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving ook onder die drempelwaarde al vergunningplichtig is, die drempelwaarde voor het adviesrecht is overgenomen. Omdat het hier om milieubelastende activiteiten gaat die veelal als zodanig al een grote omvang hebben, zoals bij een aantal ippc-installaties, wordt met het hanteren van een dergelijke drempelwaarde het grootschalige karakter van de activiteiten waar het hier om gaat nog eens benadrukt.

Artikel 3.23 (advies door inspecteur-generaal der mijnen) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel wijst de gevallen aan waarin de inspecteur-generaal der mijnen een adviesrecht heeft over aanvragen om een omgevingsvergunning. Dit doet zich voor bij een enkelvoudige of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.274 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Onder het regime van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht had de inspecteur-generaal op grond van artikel 6.3, vierde lid, van het voormalige Besluit omgevingsrecht voor activiteiten als hier bedoeld ook een adviesrecht. Het betreft dus een beleidsneutrale omzetting.

Artikel 3.24 (advies over indirecte lozingen) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat het adviesrecht van de beheerder van een zuiveringstechnisch werk of een oppervlaktewaterlichaam met betrekking tot de indirecte lozingen die daarop plaatsvinden. De beheerder adviseert over de aanvraag met betrekking tot de milieubelastende activiteit, die de indirecte lozing omvat. Dit adviesrecht komt in de plaats van het nagenoeg gelijkluidende adviesrecht met betrekking tot indirecte lozingen uit artikel 2.26 van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze laatste kende nog de mogelijkheid voor de beheerder om zijn advies bindend te verklaren als het behalen van de kwaliteitsdoelstellingen voor het oppervlaktewater of de doelmatige werking van de waterzuivering in gevaar kwam. Deze optie is in de Omgevingswet niet teruggekomen, de Omgevingswet biedt er geen grondslag voor. Wel is het vorderingsrecht van de beheerder in geval van calamiteiten versterkt in de Omgevingswet.

Artikel 3.25 (advies na toepassing flexibiliteitsregeling bevoegd gezag) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen aan een ander bestuursorgaan heeft overgedragen met behulp van de flexibiliteitsregeling, adviesrecht heeft over de beslissing op die aanvraag door dat andere bestuursorgaan. Dit artikel geldt in aanvulling op de bepalingen over delegatie uit hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht, die eveneens van toepassing zijn op de overdracht van bevoegdheden op grond van de flexibiliteitsregeling.

Artikel 3.26 (instemming niet vereist) [artikel 16.16, derde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat het bestuursorgaan dat instemmingsrecht heeft op de omgevingsvergunning gevallen aan kan wijzen waarin instemming niet is vereist. Het bestuursorgaan kan dit van geval tot geval doen door in het advies te bepalen dat instemming niet nodig is. Het is echter ook mogelijk dit bij afzonderlijk besluit voor categorieën van gevallen te regelen.

Artikel 3.27 (gronden onthouden instemming) [artikel 16.17 van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het eerste lid regelt dat gedeputeerde staten hun instemming in gevallen, waarin zij advies met instemming hebben, omdat zij dat zelf in hun verordening hebben geregeld met gebruikmaking van hun bevoegdheden op grond van artikel 16.15, vierde lid, van de Omgevingswet, alleen mogen onthouden wanneer sprake is van strijd met een provinciaal belang. Dit provinciale belang moet zijn aangegeven in een openbaar document. Verder geldt het vereiste dat het provinciebestuur dat belang niet op een andere manier door de Omgevingswet moet kunnen beschermen.

Tweede lid
De instemming met betrekking tot een vergunningvoorschrift of maatwerkvoorschrift tot versoepeling van een regel uit hoofdstuk 4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, kan op twee gronden worden onthouden. Dit zijn dezelfde gronden als de gronden die op grond van de artikelen 4.5, vierde lid, en 4.6, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, in onderlinge samenhang bezien, op de beslissing om zo'n vergunningvoorschrift of maatwerkvoorschrift te stellen van toepassing zijn. De eerste grond is dat niet is voldaan aan de eis dat sprake moet zijn van een uitzonderlijk geval als bedoeld in artikel 4.6, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving. De tweede grond is dat de belangen, bedoeld in artikel 4.2, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, zich tegen de voorgenomen versoepeling van de regel uit hoofdstuk 4 van dat besluit verzetten. Het betreft hier het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het waarborgen van duurzaamheid en bruikbaarheid. De afwegingsruimte bij de vraag of sprake is van een uitzonderlijk geval, is uit de aard der zaak ruimer. Daarbij mogen, zo blijkt uit artikel 4.5, vierde lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, ook andere belangen dan die bedoeld in artikel 4.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving worden betrokken. Voor een verdere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 4.5 en 4.6 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Derde lid
Het derde lid regelt dat in alle overige gevallen het instemmingsrecht alleen onthouden kan worden op dezelfde gronden als de gronden die gelden voor het weigeren van de omgevingsvergunning voor de activiteit. In alle gevallen behalve het eerste en het tweede lid geldt het advies met instemming in situaties waarin sprake is van een activiteit, waarvoor het instemmende bestuursorgaan zelf bevoegd gezag zou zijn geweest als deze los zou zijn aangevraagd. Dit artikel regelt dat het bestuursorgaan dezelfde afwijzingsgronden moet gebruiken voor het advies met instemming als het zou doen voor de vergunning over dezelfde activiteit. Een advies met instemming op het Natura 2000-onderdeel van een omgevingsvergunning mag bijvoorbeeld niet worden onthouden op grond van een afweging die alleen geldt voor ontgrondingsactiviteiten.

Uiteraard is er vaak sprake van overlap tussen de afwegingskaders voor de verschillende activiteiten: zo is het grondwaterpeil van belang voor zowel grondwateronttrekkings-activiteiten als Natura 2000-activiteiten. Dit neemt echter niet weg dat de motivering van het onthouden van een instemming gestoeld moet zijn op de afwegingsgronden die gepaard zouden zijn gegaan met het verlenen van de overeenkomstige vergunning. In veel gevallen wordt in de praktijk advies gegeven in de vorm van concrete voorschriften ten behoeve van de omgevingsvergunning, die worden opgesteld op basis van de beoordelingsregels voor de desbetreffende vergunningplichtige activiteit. Het instemmend bestuursorgaan kan zijn instemming aan de vergunning onthouden, wanneer de door hem aangeraden vergunningsvoorschriften niet worden opgenomen in de vergunning.

HOOFDSTUK 4 PROJECTPROCEDURE

Afdeling 4.1 Voornemen en voorkeursbeslissing

Artikel 4.1 (inhoud en kennisgeving voornemen) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet]

Eerste lid
In aanvulling op artikel 5.47 van de Omgevingswet en op grond van artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet bevat het eerste lid enkele onderwerpen die moeten worden opgenomen in het voornemen om een verkenning uit te voeren in het kader van de projectprocedure. Deze onderwerpen zijn deels ontleend aan artikel 2 van de voormalige Tracéwet. Ten eerste moet het voornemen een beschrijving bevatten van de opgave in de fysieke leefomgeving die zal worden verkend. Ten tweede wordt de uitvoering van de verkenning beschreven. Hier moet worden aangegeven welke alternatieven in ieder geval tijdens de verkenning zullen worden onderzocht. Een vermelding van de termijn waarbinnen de verkenning zal plaatsvinden moet ook worden opgenomen in het voornemen. Tot slot moet worden vermeld wie het bevoegd gezag is, zodat voor iedereen duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor het project ligt en waar derden terecht kunnen met mogelijke oplossingen voor de opgave in de fysieke leefomgeving. Hierbij kan ook worden vermeld wie de initiatiefnemer is of, als dat het geval is, dat het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is.

Tweede lid
Op grond van artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder d, in samenhang met 16.88, tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet, worden enkele eisen gesteld aan de kennisgeving van het voornemen. Hierbij wordt aangesloten bij artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit brengt ten eerste mee dat bij de kennisgeving kan worden volstaan met een weergave van de zakelijke inhoud van het voornemen. Het tweede lid van artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht geeft aan waar de kennisgeving gepubliceerd moet worden, namelijk ‘in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze’. Wanneer het bevoegd gezag tot de Rijk hoort, zal de kennisgeving in ieder geval in de Staatscourant moeten worden geplaatst. In artikel 12.4, aanhef en onder h, van dit besluit is het voornemen bovendien aangewezen als omgevingsdocument, waardoor elektronische beschikbaarheid van de gehele inhoud van het voornemen verzekerd is.

Artikel 4.2 (participatie) [artikel 5.47, vijfde lid, van de Omgevingswet]

Artikel 5.47, vierde lid, van de Omgevingswet verplicht het bevoegd gezag om bij de voorbereiding van een projectbesluit in een vroegtijdig stadium -uiterlijk bij de aanvang van een verkenning- aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken. Het gaat hier om de betrokkenheid voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedure. Artikel 4.2 van dit besluit bevat enkele aanvullende eisen aan de inhoud van deze kennisgeving. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de participatie wordt daarbij vrij gelaten. Voor een uitgebreidere toelichting op participatie wordt verwezen naar paragraaf 3.4 en 4.4.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Eerste lid
Het eerste lid bepaalt welke onderwerpen in ieder geval beschreven moeten worden. Allereerst moet duidelijk worden gemaakt wie wanneer kan deelnemen aan het participatieproces en welke onderwerpen het betreft. Daarnaast geeft het bevoegd gezag aan wie zorg draagt voor een goed verloop van deze vroegtijdige participatie. De bepaling richt zich in het bijzonder op de situatie dat sprake is van een andere initiatiefnemer dan het bevoegd gezag. In dat geval zal er in onderling overleg een rolverdeling moeten worden gemaakt tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.

Tweede lid
Het tweede lid gaat in op de kennisgeving. De vormgeving van de kennisgeving en de wijze waarop de kennisgeving wordt gepubliceerd worden niet voorgeschreven. De kennisgeving kan worden gerealiseerd op een wijze die het bevoegd gezag het meest geschikt acht, waarbij ernaar wordt gestreefd om op efficiënte wijze een zo breed mogelijk publiek te bereiken. Hierbij kan de procedure voor kennisgeving van artikel 3.12 van de Algemene wet bestuursrecht worden gevolgd, maar dit is niet verplicht.

Artikel 4.3 (verplichte voorkeursbeslissing) [artikel 5.47, tweede lid, van de Omgevingswet]

Artikel 5.47, tweede lid, van de Omgevingswet verplicht tot het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van de gevallen waarbij de voorkeursbeslissing een verplicht te nemen stap is in de projectprocedure. Artikel 4.3 van dit besluit geeft hier gevolg aan. De voorkeursbeslissing is enkel verplicht ten aanzien van de opgave of de te verkennen oplossingen of alternatieven die in het voornemen zijn opgenomen. Wanneer op een later moment, bijvoorbeeld wanneer dit als mogelijke oplossing wordt aangedragen in het kader van participatie, sprake is van een nieuw alternatief, kan het bevoegd gezag de keuze maken om vrijwillig een voorkeursbeslissing te nemen.
De gevallen waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht is, komen overeen met artikel 2, vierde lid, van de voormalige Tracéwet. Voor de terminologie is aangesloten bij artikel 5.46 van de Omgevingswet. Zo is van een verplichte voorkeursbeslissing ten eerste sprake bij de aanleg van een autoweg, autosnelweg, spoorweg of vaarweg. Dit is ook het geval wanneer een weg wordt uitbreid met meer dan twee rijstroken. Hierbij is van belang dat twee knooppunten of aansluitingen met elkaar worden verbonden, waardoor capaciteit wordt toegevoegd aan de weg. Het enkel aanleggen van een weefstrook valt hier bijvoorbeeld niet onder. De laatste categorie betreft het uitbreiden met meer dan twee sporen van een spoorweg. Ook hier is toevoeging van capaciteit door het met elkaar verbinden van twee aansluitingen een vereiste.

Artikel 4.4 (inhoud voorkeursbeslissing) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet]

In aanvulling op artikel 5.49 van de Omgevingswet en op grond van artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet worden in dit artikel nadere eisen gesteld aan de inhoud van de voorkeursbeslissing.

Eerste lid
Uit het eerste lid vloeit voort dat het bevoegd gezag gemotiveerd aangeeft welke inhoud van de voorkeursbeslissing de voorkeur heeft van het bevoegd gezag. Dit kan de uitvoering van een project zijn, een oplossing zonder project, een combinatie van één van beiden met de uitvoering van andere projecten, of het niet uitwerken van een oplossing. Hier wordt in ieder geval onderbouwd hoe de voorkeur bijdraagt aan het oplossen van de opgave.

Tweede lid
Op grond van het tweede lid zal in de voorkeursbeslissing gemotiveerd moeten worden aangegeven hoe het bevoegd gezag de omgeving heeft betrokken bij de verkenning, met speciale aandacht voor aangedragen oplossingen en eventueel daarbij uitgebrachte adviezen door deskundigen.

Afdeling 4.2 Projectbesluit

Artikel 4.5 (inhoud en uitvoerbaarheid projectbesluit) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

In aanvulling op artikel 5.51 van de Omgevingswet bevat dit artikel enkele inhoudseisen voor het projectbesluit. Deze eisen houden in dat het bevoegd gezag aangeeft hoe het project eruit zal komen te zien en welke, wel of niet tijdelijke, voorzieningen en maatregelen zullen worden getroffen om het project te kunnen realiseren. Hier valt ook onder dat een overzicht wordt gegeven van de vergunningen en andere besluiten die zijn opgenomen in het projectbesluit en van de wijzigingen van omgevingsplannen die door het projectbesluit worden bewerkstelligd.

Artikel 4.6 (integraal besluit) [artikel 5.52, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

In deze bepaling worden de zogeheten 'externe vergunningen' aangewezen. Dit zijn besluiten die niet op grond van de Omgevingswet worden genomen, maar wel onder het projectbesluit kunnen vallen als het bevoegd gezag dit expliciet in het projectbesluit aangeeft. Met deze bepaling wordt invulling gegeven aan artikel 5.52, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet. De besluiten die zijn aangewezen zijn het verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994 en de onttrekking van een weg aan de openbaarheid op grond van de Wegenwet.

Tweede en derde lid
Volgens het tweede en derde lid is het oorspronkelijk bevoegd gezag bevoegd tot het geven van advies of advies met instemming over het meenemen van het externe besluit in het projectbesluit. Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel 16.20 van de Omgevingswet.

Vierde en vijfde lid
In het vierde en vijfde lid worden de beoordelingsregels aangewezen die het bevoegd gezag in acht moet nemen. De overlegverplichtingen en procedurele regels uit de oorspronkelijke wettelijke regelingen zijn niet van toepassing. Via de Invoeringswet Omgevingswet zal de Wegenwet worden aangepast om beter aan te sluiten bij de bevoegdheidsverdeling voor het ontrekken van een weg aan de openbaarheid.

HOOFDSTUK 5

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 6 GRONDEXPLOITATIE

Artikel 6.1 (kostenverhaalplichtige activiteiten) [12.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

De in artikel 6.1 opgenomen activiteiten komen overeen met de kostenverhaalsplichtige activiteiten onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening, zoals aangewezen in artikel 6.2.1 van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening.

Wanneer op een locatie een of meer van deze activiteiten kan of kunnen worden verricht, worden de kosten verhaald die het bevoegd gezag maakt voor de aanleg van openbare voorzieningen en andere kostensoorten die op grond van de Omgevingswet daarvoor zijn aangewezen. De kostensoorten die bij activiteiten als bedoeld in artikel 6.1 van dit besluit kunnen worden verhaald, zijn op grond van artikel 6.3 in bijlage IV bij dit besluit aangewezen.

Onderdeel a
De activiteit, genoemd onder a, komt overeen met de activiteit, aangewezen in artikel 6.2.1, aanhef en onder a, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening. De activiteit "bouw van woningen" is van toepassing vanaf de bouw van één woning. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid dient ook de eigenaar van één kavel zijn deel bij te dragen. Hij heeft immers dezelfde soort profijt van de voorzieningen die worden getroffen als de andere eigenaren met meer kavels. Wanneer die eigenaar niet zou behoeven te betalen, dan zouden zijn kosten drukken op de andere eigenaren of het bevoegd gezag. Op deze wijze zou de doelstelling van de Omgevingswet om free riders aan te pakken gedeeltelijk niet gehaald worden. Voorts zou bij een ondergrens van één woning een gemeente die honderden vrije kavels wil realiseren daarvoor in het geheel geen kostenverhaal meer kunnen plegen. Op die manier zou het kostenverhaal verslechteren, wat niet de bedoeling is. Bovendien zou een ondergrens van meerdere woningen gemakkelijk tot handhavingsproblemen kunnen leiden. Bij de bouw van een aantal eengezinswoningen is het niet moeilijk om de eigendom te splitsen in eenheden die onder drempel zouden vallen.

Onderdeel b
De activiteit, genoemd onder b, komt overeen met de activiteit, aangewezen in artikel 6.2.1, aanhef en onder b, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening. Bij percelen voor bedrijfsbebouwing en maatschappelijke doeleinden is van belang dat de activiteit een hoofdgebouw betreft. Ondergeschikte bouwwerken spelen geen rol voor het kostenverhaal. Het begrip "hoofdgebouw" moet dus worden uitgelegd in het licht van de doelstelling van deze bepaling, namelijk kostenverhaal. In het algemeen zal een eerste aanvraag om een omgevingsvergunning, die tot gevolg heeft dat het perceel in gebruik wordt genomen voor de nieuwe gebruiksvorm, worden aangemerkt als een aanvraag voor een hoofdgebouw. Vanaf dat moment zal het immers als hoofdgebouw functioneren. Dat later waarschijnlijk nog een ander gebouw op het perceel gebouwd wordt, dat vervolgens als belangrijkste moet worden aangemerkt, doet daarbij niet ter zake. Als een eerste aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt ingediend, die tot gevolg heeft dat het perceel in gebruik wordt genomen voor de nieuwe gebruiksvorm, behoort aan die aanvraag de exploitatiebijdrage voor het gehele perceel te worden verbonden.

Onderdeel c
De activiteit, genoemd onder c, komt overeen met de activiteit, aangewezen in artikel 6.2.1, aanhef en onder c, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening. Uitbreiding van bestaande gebouwen (met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte), of de realisatie van één of meer woningen in bestaande gebouwen kan aanleiding geven voor kostenverhaal.

Onderdeel d
Ten opzichte van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening is de activiteit, aangewezen onder d, een nieuwe activiteit waarvoor de plicht tot kostenverhaal geldt. Het betreft de bouw van een

gebouw, dat geen hoofdgebouw is, met ten minste 1000 m^2 bruto-vloeroppervlakte. Abusievelijk waren losstaande gebouwen (anders dan een hoofdgebouw) tot nog toe niet aangewezen als verhaalsplichtige activiteit, terwijl daarvoor wel kosten kunnen worden gemaakt. De gelegenheid is daarom benut om deze activiteit toe te voegen.

Onderdelen e en f
De activiteiten, genoemd onder e en f, komen overeen met de activiteiten, aangewezen in artikel 6.2.1, aanhef en onder d en e, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening. Kostenverhaal kan ook aan de orde zijn bij verbouwingen van bestaande gebouwen tot woningen of tot andere commerciële gebruiksvormen. Een voorbeeld is de noodzaak om aanvullende parkeervoorzieningen of aanvullende bereikbaarheidsvoorzieningen aan te leggen. In dit besluit zijn de wijzigingen naar de volgende gebruiksvormen opgenomen: van een andere gebruiksvorm naar woondoeleinden, detailhandel, dienstverlening, horeca of kantoor. Om te voorkomen dat ook bij kleine wijzigingen exploitatieregels of exploitatievoorschriften moeten worden opgesteld, wat niet doelmatig is, is een ondergrens gesteld van een aantal van 10 voor woningen en 1000 m^2 bruto-vloeroppervlakte voor de andere gebruiksvormen.

Voor activiteiten onder de grens kan het bevoegd gezag wel afspraken maken in een exploitatieovereenkomst, maar geen exploitatieregels of exploitatievoorschriften vaststellen. In de Omgevingswet is bepaald in welke situatie exploitatieregels of exploitatievoorschriften gemaakt moeten worden.

Onderdeel g
De activiteit, genoemd onder g, komt overeen met de activiteit, aangewezen in artikel 6.2.1, aanhef en onder f, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening. De activiteit is indertijd op verzoek van de Tweede Kamer[4] opgenomen.

Artikel 6.2 (afzien van kostenverhaal) [12.1, vijfde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 12.1, vijfde lid, van de Omgevingswet. Dit artikel regelt dat het bevoegd gezag in de in dit artikel bedoelde gevallen kan besluiten om af te zien van kostenverhaal. Dit omdat in deze gevallen de kosten die met het kostenverhaal zijn gemoeid niet altijd opwegen tegen de te verhalen kosten. De in dit artikel opgenomen uitzonderingen komen overeen met die uit artikel 6.2.1a van het voormalige Besluit ruimtelijk ordening.

Onderdeel a
Onderdeel a betreft gevallen waarin de netto-opbrengsten van het exploitatieplan niet opwegen tegen de bestuurlijke kosten. Het gaat dan om de totale opbrengst van de op grond van het exploitatieplan bij de omgevingsvergunning te innen exploitatiebijdragen, waarvan de kosten die de aanvrager maakt mogen worden afgetrokken. Als sprake is van een bedrag dat hoger is dan het in onderdeel a genoemde bedrag, is het bevoegd gezag verplicht de kosten te verhalen.

Onderdeel b
In de situatie, bedoeld in onderdeel b, is geen sprake van specifieke grondexploitatiekosten, maar veelal alleen van apparaatskosten.

Onderdeel c
In onderdeel c gaat het om voorzieningen waarvan het bevoegd gezag veelal de kosten ook na vaststelling van het ruimtelijk besluit nog zal kunnen verhalen via een overeenkomst. Voorbeelden zijn het maken van een inrit naar de openbare weg of een aansluiting op het riool.

[4] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 218, nr. 22

Artikel 6.3, in samenhang met bijlage IV (verhaalbare kostensoorten) [12.1, eerste lid, aanhef en onder b, en 12.6, vierde lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

De kostensoorten die bij activiteiten als bedoeld in artikel 6.1 van dit besluit kunnen worden verhaald, zijn op grond van artikel 6.3 in bijlage IV bij dit besluit aangewezen.

De kostensoortenlijst is niet alleen van toepassing op het verhaal van kosten die binnen het gebied zijn gemaakt, maar ook op het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten als het exploitatiegebied daar ten dele profijt van heeft, mits de kosten naar evenredigheid worden toebedeeld en de kosten toerekenbaar zijn aan dat gebied (in overeenstemming met artikel 12.6, derde lid, van de Omgevingswet). De in de bijlage opgenomen kostensoorten komen grotendeels overeen met de kostensoorten die in de artikelen 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening waren opgenomen.
De kostensoorten "ontwerpcompetities en kosten van andere door het gemeentelijk apparaat te verrichten werkzaamheden" (artikel 6.2.4, aanhef en onder i en j, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening) komen niet meer terug. De eerste niet, omdat uit onderzoek is gebleken dat competitie op andermans grond nauwelijks voorkomt . Voor zover het wel eens voorkomt kan dit uit de algemene middelen worden gefinancierd. De tweede niet omdat dit een te onbepaalde en niet noodzakelijke restcategorie is. De kostensoort "kosten uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen" (artikel 6.2.5, aanhef en onder i, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening) is opgegaan in de kostensoort "kosten vanwege het belang van de fysieke leefomgeving noodzakelijke maatregelen" (bijlage IV bij dit besluit, onder h). Hieronder kunnen maatregelen worden opgenomen als het uitkopen van hindercirkels, maatregelen ter verantwoording van het groepsrisico en maatregelen ter bescherming van natuurwaarden.

Artikel 6.4 (wijze van berekenen kostenverhaal) [12.6, vierde lid, van de Omgevingswet]

De wijze van berekenen komt overeen met de wijze van berekenen, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, onder 1° tot en met 6°, van de voormalige Wet ruimtelijke ordening, in samenhang met artikel 6.2.8 van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening.

Eerste lid

Onderdeel a
Het eerste lid, onder a, is van belang voor de situatie waarin meerdere gronden worden ingebracht waartussen verevening dient plaats te vinden. De woorden 'voor zover nodig' geven aan dat niet in alle gevallen de waarden van de gronden zijn vereist. Zo is een raming van de waarden van de gronden niet nodig als het verrichten van de activiteit niet leidt tot kosten die voor verevening in aanmerking komen. Van zo een situatie is bijvoorbeeld sprake als er maar één exploitant is.
De waarde van de grond moet worden bepaald aan de hand van objectief bepaalbare maatstaven. Zo zal voor gronden die onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of die op onteigeningsbasis worden verworven, de waarde gelijk zijn aan de schadeloosstelling krachtens de Onteigeningswet. In andere gevallen zal steeds de marktprijs moeten worden bepaald.

Onderdeel b
De kosten bedoeld in het eerste lid, onder b, hebben betrekking op de raming van alle kosten, opgenomen in de bijlage bij artikel 6.3 van dat besluit. Daaronder vallen ook de kosten voor nadeelcompensatie aan derden, bedoeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet (bijlage IV bij dit besluit, onder i).

Onderdeel c
In onderdeel c worden de opbrengsten beschreven die in de exploitatieopzet worden opgenomen. Dit onderdeel komt overeen met artikel 6.2.7, onder a en b, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening. Artikel 6.2.7, onder c, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening is niet overgenomen omdat het in rekening brengen van mogelijke opbrengsten voor het in exploitatie

brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen, zou kunnen leiden tot baatafroming. De gronden bedoeld in dit onderdeel zijn de gronden waarop een kostenverhaalsplichtige activiteit plaats heeft en betreft dus niet noodzakelijkerwijs alle gronden in een exploitatiegebied.

Onderdeel d
In onderdeel d is bepaald dat subsidies en bijdragen van derden ook in de exploitatieopzet opgenomen moeten worden. Hierdoor wordt inzichtelijk wat de totale kosten en opbrengsten zijn. Bovendien moeten de subsidies en bijdragen in mindering worden gebracht op de totale kosten voor het berekenen van de te verhalen kosten.

Tweede lid
Het tweede lid regelt dat als de verhaalbare kosten hoger zijn dan de opbrengsten, geen hoger bedrag wordt verhaald dan die opbrengsten. Als de exploitatieopzet een negatief saldo vertoont, dient de gemeente voor dekking van het tekort zorg te dragen of een ander plan op te stellen dat geen tekort vertoont. Die dekking kan de gemeente zelf leveren, maar daarover kunnen ook met een derde partij afspraken worden gemaakt. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeenten meer kosten verhalen dan de particuliere eigenaren kunnen dragen.

Artikel 6.5 (exploitatiebijdrage) [12.8, vierde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de vaststelling van de exploitatiebijdrage. Kosten die de initiatiefnemer al zelf heeft gemaakt gaan van de bijdrage af. Bijvoorbeeld als de initiatiefnemer zelf een stuk weg aan heeft gelegd. Die kosten kunnen niet meer bedragen dan de in de exploitatieopzet geraamde te verhalen kosten. De kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten, waarbij de functies die in het omgevingsplan worden toegewezen aan locaties een belangrijke rol spelen bij het bepalen van de opbrengsten. Zo hebben vrije sectorwoningen een hogere opbrengst dan sociale huurwoningen.

Artikel 6.6 (eindafrekening) [12.9, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel verplicht gemeenten om in het omgevingsplan nadere regels over de eindafrekening op te nemen. Het betreffen nadere regels ter aanvulling op de regels die al in artikel 12.9, eerste lid, van de Omgevingswet over afrekening worden gesteld.

Eerste lid
Bij het opleggen van de exploitatiebijdrage zal veelal gewerkt moeten worden met ramingen. Het kan zijn dat uiteindelijk de werkelijk gemaakte kosten van de grondexploitatie veel hoger of lager uitvallen. Dat betekent dat de nadelen en voordelen van een verkeerde raming aan het bevoegd gezag toevallen. Het past niet bij een systeem van kostenverhaal om meer kosten te verhalen dan er werkelijk gemaakt worden. Dat pleit voor een systeem dat uiteindelijk wordt afgerekend op basis van werkelijk gemaakte kosten. Uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de eigenaren is het ongewenst dat nadat de kosten zijn verhaald via een omgevingsvergunning, de vergunninghouder in een later stadium geconfronteerd kan worden met een naheffing. Dat klemt temeer nu de vergunninghouder geen invloed kan uitoefenen op deze kosten. Hij is afhankelijk van het optreden van het bevoegd gezag. Voorts stimuleert zo'n systeem het bevoegd gezag onvoldoende de kosten in de hand te houden. Daarom is er voor gekozen het risico van een ongunstige eindafrekening bij het bevoegd gezag te laten. Alleen het voordelige eindsaldo van de kosten van een grondexploitatie komt voor verrekening in aanmerking.

Tweede lid
Volledige verrekening heeft echter als nadeel dat het bevoegd gezag onvoldoende geprikkeld wordt om te besparen op de kosten. Het behaalde voordeel moet immers geheel of gedeeltelijk worden doorgesluisd naar de particuliere eigenaren. Daarom is gekozen voor een systeem waarbij een meevaller in de totale kosten van de grondexploitatie niet geheel wordt versleuteld. Voor zover de

bereikte besparing een marge van vijf procent niet te boven gaat, is geen restitutie nodig. Als wel restitutie moet plaatsvinden, mag het bevoegd gezag het bedrag onder de drempelwaarde behouden. Deze drempel is te vergelijken met de drempel bij vergoeding van planschade. Dit systeem bevat enerzijds stimulansen voor het bevoegd gezag om de kosten goed te ramen en in de hand te houden en doet anderzijds in voldoende mate recht aan de principes van kostenverhaal.

Artikel 6.7 (uitwerking exploitatieregels en exploitatievoorschriften) [12.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Het eerste lid, aanhef en onder a en b, zijn met name van belang voor de situatie dat een particuliere eigenaar opdrachtgever is voor de grondexploitatie. Het bevoegd gezag kan in zo'n geval een aantal eisen stellen, in de eerste plaats aan het bouwrijp maken van de gehele locatie. Deze eisen kunnen niet beperkt worden tot het openbare gebied, omdat het bouwrijp maken van de bouwkavels fysiek veelal niet te scheiden is van het bouwrijp maken van gedeelten van het openbare gebied. Voorts kunnen eisen gesteld worden aan de nutsvoorzieningen. Met name moet het bevoegd gezag kunnen aangeven welke nutsvoorzieningen er zullen komen en op welke plaatsen leidingen en eventuele bouwwerken en gebouwen gesitueerd moeten worden. Ook kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld voorschrijven dat voor bepaalde kabels gebruik gemaakt moet worden van mantelbuizen. Zij moet dan de ligging daarvan aangeven zodat goed en efficiënt gebruik van de ondergrond kan worden gemaakt. Voor de openbare ruimte gaan de eisen verder. De inrichting van de openbare ruimte dient te voldoen aan door de gemeente gestelde specificaties. Veelal zal de gemeente eisen dat een werkomschrijving en een inrichtingstekening ter goedkeuring worden voorgelegd. Ook kan de gemeente eisen stellen over het toezicht op de uitvoering.
Het eerste lid, aanhef en onder c, maakt expliciet dat het aantal en de situering van de sociale huurwoningen en percelen voor particulier opdrachtgeverschap ook onderdeel uit kunnen maken van de exploitatieregels en –voorschriften.

Artikel 6.8 (aangewezen woningbouwcategorieën) [12.1, vierde lid, van de Omgevingswet]

Artikel 12.1, vierde lid, van de Omgevingswet bepaalt dat er exploitatieregels of exploitatievoorschriften *kunnen* worden gesteld als het bestuur van een gemeente voor de grondexploitatie eisen wil stellen aan de inrichting van het exploitatiegebied of over woningbouwcategorieën.
De in artikel 6.2 van dit besluit aangewezen categorieën, komen overeen met de categorieën die aangewezen waren in artikel 6.2.10 van het voormalige Besluit ruimtelijk ordening. De categorie "sociale koopwoningen" is daarentegen niet overgenomen uit het voormalige Besluit ruimtelijk ordening omdat die categorie, die vanwege afstemming met de woningwetgeving was opgenomen in het voormalige Besluit ruimtelijk ordening, niet meer in de woningwetgeving is opgenomen.

HOOFDSTUK 7 FINANCIËLE BEPALINGEN

Artikel 7.1 (financiële zekerheidsstelling - bevoegdheid) [artikel 13.5, eerste lid, van de Omgevingswet]

Artikel 13.5, eerste lid, van de Omgevingswet regelt dat in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen aan een omgevingsvergunning het voorschrift kan worden verbonden dat degene die de activiteit verricht, financiële zekerheid stelt. In artikel 7.1 van dit besluit zijn die gevallen aangewezen.

Het gaat om drie gevallen. De gevallen, genoemd in de onderdelen b en c (wateractiviteit en ontgrondingsactiviteit), zijn beleidsneutraal overgenomen uit artikel 6.20, eerste lid, onder a, van de voormalige Waterwet en artikel 3, derde lid, onder f, van de voormalige Ontgrondingenwet . Op grond van die wetten kon het bevoegd gezag al aan de vergunning voorschriften verbinden die in konden houden dat financiële zekerheid gesteld moest worden.

De mogelijkheid om in een omgevingsvergunning een voorschrift op te nemen over het stellen van financiële zekerheid voor gevallen als bedoeld in onderdeel a van artikel 7.1, is daarentegen nieuw. Onderdeel a ziet op de zogenoemde "majeure risicobedrijven". In het algemeen deel van deze nota van toelichting is al uitgebreid ingegaan op deze categorie. Kortheidshalve kan daarom worden verwezen naar paragraaf 4.7.3 van dit besluit.

Artikel 7.2 (vorm financiële zekerheid) [artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is op grond van artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet bepaald dat het bevoegd gezag in het voorschrift over financiële zekerheid moet aangeven wat de vorm moet zijn van de financiële zekerheid die gesteld moet worden. Met deze bepaling wordt voorkomen dat achteraf blijkt dat de gekozen vorm onvoldoende zekerheid biedt. Er wordt in artikel 7.2 geen vorm verplicht gesteld.

Bij het vaststellen van de vorm van de financiële zekerheid moet het bevoegd gezag echter wel rekening houden met de voorkeur van degene die de activiteit verricht voor een specifieke vorm van financiële zekerheid. Als degene die de activiteit verricht bijvoorbeeld een voorkeur heeft voor deelname in een fonds in plaats van een hypotheek, dan kan het bevoegd gezag alleen gemotiveerd afwijken van die voorkeur. Deze motivatie kan er onder meer in gelegen zijn, dat de vorm waarvoor de voorkeur is onvoldoende zekerheid biedt. Of er sprake is van voldoende zekerheid is onder meer afhankelijk van de vraag of bij een eventueel faillissement de financiële zekerheid onder het faillissement valt.

Bij het vaststellen van de vorm van de financiële zekerheid moet het bevoegd gezag ook rekening houden met de entiteit van de degene die de activiteit verricht. Aangezien openbare lichamen niet failliet kunnen gaan, is er eerder sprake van voldoende zekerheid dan in andere gevallen. Voor de overheden, genoemd in artikel 7.2, tweede lid, onder b, kan als vorm voor financiële zekerheid bijvoorbeeld gekozen worden voor het reserveren van gelden.

In artikel 13.6 van de Omgevingswet is bepaald, dat een financiële zekerheid voor een ontgrondingsactiviteit niet wordt gevorderd van openbare lichamen. Vanzelfsprekend zal artikel 7.2, tweede lid, aanhef en onder b, bij het stellen van een vergunningsvoorschrift over financiële zekerheid voor ontgrondingsactiviteiten dan ook nooit aan de orde zijn.

Bij het opstellen van het vergunningvoorschrift kan gedacht worden aan onder meer de volgende vormen van financiële zekerheidsstelling:

- borgtocht of bankgarantie:
Een borgtocht is een overeenkomst waarbij een partij, de borg, zich tegenover een andere partij, de schuldeiser, verbindt tot nakoming van een verbintenis die een derde, de hoofdschuldenaar, tegenover de schuldeiser heeft of zal krijgen (artikel 7:850 van het Burgerlijk Wetboek). De bankgarantie is een vorm van borgtocht. Een bankgarantie is in dit geval een verklaring van de bank dat zij (maximaal) een bepaald bedrag aan het bevoegd gezag zal betalen op de mededeling dat hij een bedrag van de vergunninghouder te vorderen heeft. Het verschil tussen een borgtocht en een bankgarantie is dat bij een bankgarantie de bank een eigen schuld aan een derde voldoet, terwijl bij borgtocht de bank de schuld van een ander aan een derde voldoet. Het voordeel van een borgtocht of bankgarantie is dat wanneer sprake is van een faillissement van de vergunninghouder de aanspraak op de borg buiten de boedel blijft (artikel 160 van de Faillissementswet). Een voordeel van de borgtocht boven de bankgarantie is dat een borgtocht veelal niet ten laste komt van de kredietruimte van de vergunninghouder.

- hypotheek- of pandrecht:
Een hypotheekrecht wordt gevestigd door een tussen partijen opgemaakte notariële akte waarbij de hypotheekgever aan de hypotheekhouder hypotheek verleent op een onroerend goed (artikel 3:260 van het Burgerlijk Wetboek). Een pandrecht is een hiermee vergelijkbaar zekerheidsrecht dat gevestigd wordt op een roerende zaak (artikel 3:236 van het Burgerlijk Wetboek). Het voordeel van deze vormen van zekerheid is dat in geval van een faillissement een pand- en hypotheekhouder zijn recht kan uitoefenen alsof er geen faillissement is (artikel 57 van de Faillissementswet).

- verzekering:
Financiële zekerheid kan ook worden gesteld door het afsluiten van een verzekering. De verzekering moet worden afgesloten bij een financiële onderneming die op grond van de Wet op het financieel toezicht in Nederland het bedrijf van verzekeraar mag uitoefenen. Hierbij moet bedacht worden dat ook verzekeringen voor milieuschade uitsluitingen kunnen bevatten. Verzekeringsmaatschappijen zullen doorgaans niet uitkeren in geval er sprake is van niet-naleving. Daarnaast is het relevant om te bezien wie de begunstigde partij is en of het verzekerde bedrag buiten faillissement kan worden gehouden.

- gemeenschappelijk fonds:
Deelname aan een gemeenschappelijk fonds behoort ook tot de mogelijkheden. Deelname kan worden aangetoond met een certificaat van deelneming aan een dergelijk fonds. Omdat er in bij een gemeenschappelijk fonds geen sprake is van een contractuele relatie tussen het bevoegd gezag en de vergunninghouder zal zeker moeten worden gesteld dat het bevoegd gezag een titel heeft om de kosten rechtstreeks te verhalen op het fonds.

- overeenkomst met waarborgmaatschappij:
In een overeenkomst met een waarborgmaatschappij stelt deze zich tegen een daarbij te bepalen vergoeding verplicht om bij financieel falen van de exploitant de middelen ter beschikking te stellen om, wanneer dat nodig is, de betrokken voorzieningen aan te brengen of herstelmaatregelen te treffen.

- overeenkomst:
De aanvrager van de vergunning kan een overeenkomst aangaan met het bevoegd gezag voor de nazorg, waarbij dit gezag zich verplicht om zo nodig de betrokken voorzieningen bij financieel falen van de vergunninghouder aan te brengen. Omdat dit gezag die voorzieningen zo nodig in de nazorgfase zelf zal aanbrengen, sluit zo een overeenkomst goed aan bij het takenpakket van dit gezag. Als de exploitant hiervoor gedurende de exploitatiefase een of meer bedragen aan het bevoegd gezag betaalt, kan dat bedrag, voor zover het bevoegd gezag het niet heeft hoeven aanspreken, in het nazorgfonds worden ondergebracht. In de omvang van de nazorgheffing kan hiermee rekening worden gehouden.

Artikel 7.3 (hoogte financiële zekerheidsstelling) [artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
In dit artikel is op grond van artikel 13.5, tweede lid, van de wet bepaald dat het bevoegd gezag in het voorschrift over financiële zekerheid moet aangeven wat de hoogte is van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld.

Tweede lid
In het tweede lid is de hoogte van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld in het geval van een wateractiviteit of ontgrondingsactiviteit gemaximeerd. Voor beide gevallen geldt, dat het bedrag niet meer mag zijn dan de redelijkerwijs te verwachten kosten die noodzakelijk zijn voor de redenen waarvoor voorschriften over financiële zekerheidstelling aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

De hoogte van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld in het geval van majeure risicobedrijven is niet gemaximeerd. In het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 4.7.3) is al toegelicht dat er op dit moment een onafhankelijk onderzoek wordt uitgevoerd waarin wordt onderzocht hoe er nadere invulling kan worden gegeven aan financiële zekerheidsstelling bij majeure risicobedrijven. Mogelijk kan dit leiden tot een maximering van de hoogte van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld. Eventuele aanpassingen naar aanleiding van het onderzoek kunnen desgewenst worden meegenomen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Artikel 7.4 (duur financiële zekerheidsstelling) [artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is op grond van artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet bepaald dat het bevoegd gezag in het voorschrift over financiële zekerheid moet aangeven wat de duur is van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld. Logischerwijs zal die termijn vaak gekoppeld worden aan het moment dat het vergunningvoorschrift dat verplicht tot financiële zekerheid, is ingetrokken of is komen te vervallen.

Artikel 7.4 laat onverlet dat het bevoegd gezag toepassing kan geven aan artikel 13.5, vierde lid, van de Omgevingswet. In een dergelijk geval wordt de financiële zekerheid in stand gehouden tot het moment waarop de termijn, bedoeld in artikel 13.5, vierde lid, onder b, van de Omgevingswet is afgelopen.

Artikel 7.5 (afwegingscriteria opheffen financiële zekerheid) [artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is op grond van artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet bepaald dat het bevoegd gezag bij het intrekken van het voorschrift over financiële zekerheid rekening dient te houden met een aantal criteria.

Met artikel 7.5 van dit besluit is geregeld dat een vergunningvoorschrift over financiële zekerheid niet zonder meer kan worden ingetrokken als er onvoldoende garanties zijn dat eventuele aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is gedekt. Dit betekent dat het bevoegd gezag bijvoorbeeld moet bezien wat de risico’s voor de fysieke leefomgeving zijn in relatie tot de financiële risico’s. Of het vergunningvoorschrift over de financiële zekerheid kan worden ingetrokken zal onder meer afhangen van de bestendige financiële draagkracht van een bedrijf. Een adequate financiële draagkracht in combinatie met een relatief laag risico op milieuschade uit bedrijfsactiviteiten levert minder noodzaak tot financiële zekerheidstelling op.

Voorgesteld zal worden om artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet via de Invoeringswet Omgevingswet en artikel 7.5 van dit besluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet te verbreden, zodat niet alleen bij het intrekken maar ook bij het opstellen van een vergunningsvoorschrift over financiële zekerheid rekening wordt gehouden met de criteria.

Het bevoegd gezag hoeft alleen rekening te houden met deze criteria voor zover deze van toepassing zijn. Dit betekent dat het bevoegd gezag bij de afweging over het intrekken van financiële zekerheid bij een ontgrondingsactiviteit naar verwachting geen rekening hoeft te houden met de criteria, genoemd in artikel 7.5, aanhef en onder b tot en met e.

Hieronder worden de criteria, genoemd in artikel 7.5, aanhef en onder a tot en met g, nader toegelicht.

Onderdeel a
Onderdeel a betreft de financiële draagkracht. Hieronder valt onder meer de solvabiliteit van een bedrijf. De solvabiliteit voorziet in een meetbare indicatie of een bedrijf in staat is op korte en lange termijn aan haar verplichtingen te kunnen voldoen. Onder de financiële draagkracht van het bedrijf valt ook een vrijwillig gestelde financiële zekerheid (zoals verzekeringen) ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade die kan voortvloeien uit door een activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor het bedrijf en de fysieke leefomgeving.

Onderdelen b tot en met d
De vraag of het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid ingetrokken kan worden, hangt ook af van de risico’s op schade aan de leefomgeving. Deze risico’s worden met name bepaald door de aanwezige gevaarlijke stoffen, de maximaal te verwachten milieuschade in het bedrijf en aan de omgeving en de preventieve maatregelen die zijn genomen om de kans op die schade te beperken. De aard van het bedrijf en van de omgeving zijn niet apart genoemd als criteria want deze worden geacht te zijn verdisconteerd in de maximaal te verwachten schade.

Onderdeel e
Bij het intrekken van het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid moet het bevoegd gezag ook rekening houden met de proportionaliteit van het instrument financiële zekerheid in relatie tot de kans op milieuschade en de mogelijke omvang daarvan. Gedacht kan worden aan kleinere bedrijven met een minder sterke financiële positie waarbij de zekerheidsstelling zwaar drukt, terwijl zij (bijvoorbeeld vanwege het treffen van goede voorzieningen en de naleving daarvan) het risico op het veroorzaken van milieuschade aanzienlijk beperken.

Onderdeel f
Een goede naleving van de voorschriften aan de omgevingsvergunning en het ontbreken van incidenten bij een bedrijf geven een beeld van de werkwijze, milieuzorg en veiligheidscultuur van het bedrijf. Dit beeld kan worden betrokken bij de afweging van het (beperktere) risico op milieuschade.

Onderdeel g
Bij het intrekken van het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid moet het bevoegd gezag rekening houden met de verhouding tussen alle criteria en bezien welke criteria in meer of mindere mate doorslaggevend zijn.

HOOFDSTUK 8 PROCEDURES

Afdeling 8.1 Omgevingsplan

Artikel 8.1 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan) [16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

In zowel de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel[5] als de nota naar aanleiding van het nader verslag over het wetsvoorstel[6] is het belang van vroegtijdige maatschappelijke participatie benadrukt. Een open houding van een bestuursorgaan ten opzichte van maatschappelijke initiatieven draagt bij aan de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming en aan het draagvlak voor een te nemen beslissing. Vroegtijdige participatie geeft ruimte om alternatieven voor een besluit aan te dragen. In de nota naar aanleiding van het nader verslag is, om vroegtijdige participatie te stimuleren, toegezegd dat een motiveringsplicht over vroegtijdige participatie ook wordt voorgeschreven bij het vaststellen van omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's.[7]
Artikel 8.1 vormt samen met de artikelen 8.4 en 8.5 van dit besluit de uitwerking van de toezegging van de regering. Deze motiveringsplicht is naar analogie met artikel 5.51 van de Omgevingswet vormgegeven. Overigens kan de motivering worden opgenomen in het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan, de toelichting, een zienswijzennota of nadere bijlage bij de toelichting.
De wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan het participatieproces wordt overgelaten aan het orgaan zelf. Wie betrokken moet worden bij de vroegtijdige participatie is afhankelijk van de aard, omvang en invloed van het besluit op de fysieke leefomgeving. Goede participatie vraagt immers om maatwerk. Voor een nadere toelichting over participatie wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 8.2 (overleg bijzondere betrokkenheid provincie) [16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

De reactieve interventiebevoegdheid van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 16.21 van de Omgevingswet, is in dit artikel nader procedureel vormgegeven. Het artikel bevat een bestuurlijke overlegverplichting voor gedeputeerde staten voorafgaand aan het te nemen besluit met het gemeentebestuur tot wie het besluit is gericht. Deze overlegverplichting volgt uit een toezegging in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.[8]
De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. Omdat de gemeenteraad beperkt bijeenkomt, is het vanuit praktisch oogpunt wenselijk voor gedeputeerde staten om bestuurlijk overleg te voeren met de betreffende wethouder van het college van burgemeester en wethouders. Daarom is ervoor gekozen om in dit artikel zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad op te nemen. Gedeputeerde staten hebben zo ook de mogelijkheid om met het college van burgemeester en wethouders te overleggen over het door hen te nemen besluit. Het doel van het bestuurlijke overleg is om te voorkomen dat het gemeentebestuur verrast wordt met een gegeven aanwijzing. Als bestuurlijk overleg wegens praktische redenen niet mondeling kan plaatsvinden, kan ook op andere wijze aan deze plicht worden voldaan. Een mailwisseling met ambtenaren kan ook als bestuurlijk overleg worden aangemerkt. Aangenomen wordt dat de eindverantwoordelijke bestuurder als politiek verantwoordelijke door de desbetreffende ambtenaar wordt betrokken. Het ligt voor de hand dat al voor aanvang van de termijn van vier weken, bedoeld in artikel 16.21, vierde lid, van de Omgevingswet, contact zal zijn geweest tussen gedeputeerde staten en het gemeentebestuur.

[5] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12
[6] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 23
[7] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 23, blz. 125
[8] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 215

Afdeling 8.2 Instructies

Artikel 8.3 (overleg bestuursorgaan voorafgaand aan instructie) [16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Net als in artikel 8.2 van dit besluit is de kern van deze bepaling dat voordat een instructie wordt gegeven aan een bestuursorgaan er bestuurlijk overleg plaats vindt.
De artikelen 2.33, 2.34 en 19.16 van de Omgevingswet bepalen de reikwijdte van de instructie. Wie bevoegd gezag is, is afhankelijk van de bevoegdheid waarop de instructie ziet. Om die reden zijn het gemeentebestuur, het waterschapsbestuur en het provinciebestuur opgenomen in artikel 8.3 van dit besluit. Afhankelijk van de instructie kan bestuurlijk overleg gevoerd worden met of het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad, het dagelijks of het algemeen bestuur van een waterschap, of gedeputeerde staten of provinciale staten. Ook hier geldt dat in het geval overleg om praktische redenen niet mondeling kan plaatsvinden, een mailwisseling met een ambtenaar in dienst van een gemeente, waterschap of provincie bijvoorbeeld ook als bestuurlijk overleg kan worden aangemerkt. Aangenomen wordt dat de eindverantwoordelijke bestuurder als politiek verantwoordelijke door de desbetreffende ambtenaar wordt betrokken.

Afdeling 8.3 Omgevingsvisie

Artikel 8.4 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie) [16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de motiveringsplicht over vroegtijdige participatie bij de totstandkoming van een omgevingsvisie. Voor een nadere toelichting op dit artikel wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 8.1 van dit besluit.

Afdeling 8.4 Programma's

De artikelen die zijn opgenomen in deze afdeling bevatten implementatie van bepalingen over de totstandkoming en wijziging van programma's uit de volgende richtlijnen:

- de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206) (hierna: habitatrichtlijn),
- de Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU 2008, L 164) (hierna: kaderrichtlijn mariene strategie),
- de Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327) (hierna: kaderrichtlijn water),
- de Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2008, L 152) (hierna: richtlijn luchtkwaliteit),
- de Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning (PbEU 2014, L 257) (hierna: kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning)
- de Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG 2002, L 189) (hierna: richtlijn omgevingslawaai),
- de Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PbEU 2007, L 288) (hierna: richtlijn overstromingsrisico's), en

- de Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L 135) (hierna: richtlijn stedelijk afvalwater).

Een groot deel van de bepalingen in deze afdeling ziet op de plicht voor bevoegde gezagen om samen te werken. Over het algemeen geldt dat dezelfde procedure die gevolgd is bij de voorbereiding van een besluit ook van toepassing is op de wijziging of intrekking van dat genomen besluit. De eis van samenwerking met bevoegde autoriteiten van andere staten voor de totstandkoming van de programma's is dus ook van toepassing op de wijzigingen ervan.

§ 8.4.1 Algemeen

Artikel 8.5 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie programma) [16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de motiveringsplicht over vroegtijdige participatie bij de totstandkoming van een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de wet. Voor een nadere toelichting op dit artikel wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 8.1 van dit besluit.

§ 8.4.2 Geluid

Artikel 8.6 (inlichtingen door beheerder geluidbron) [art. 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

De plicht tot het opstellen van een geluidbelastingkaart, bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, van de Omgevingswet, is opgenomen ter implementatie van de richtlijn omgevingslawaai. Om die plicht goed uit te kunnen voeren, hebben bestuursorganen gegevens nodig van privaatrechtelijke beheerders van de geluidbronnen. Dit artikel regelt deze informatieverstrekking.

Geluidbelastingkaarten hebben een beleidsvoorbereidende functie in verband met het op te stellen actieplan geluid. Als bij de informatieverstrekking sprake is van persoonsgegevens, is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing.

Artikel 8.7 (inlichtingen door bestuursorganen) [art. 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

De plicht tot het opstellen van een geluidbelastingkaart, bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, van de Omgevingswet, is opgenomen ter implementatie van de richtlijn omgevingslawaai. Om die plicht goed uit te kunnen voeren, hebben bestuursorganen gegevens nodig van andere bestuursorganen. Zo is voor een geluidbelastingkaart voor wegen en hoofdspoorwegen informatie nodig van de gemeenten waarin de weg of spoorweg is gelegen. Te denken valt aan informatie over het aantal inwoners of geluidgevoelige objecten in een bepaald gebied.
Het college van burgemeester en wethouders van gemeenten die behoren tot een agglomeratie is ook afhankelijk van informatie van anderen voor het opstellen van een geluidbelastingkaart. Het betreft bijvoorbeeld informatie over de geluidbelasting veroorzaakt door rijkswegen, provinciale wegen en spoorwegen. Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders informatie nodig hebben over de geluidbelasting veroorzaakt door een geluidbron die in een aangrenzende gemeente is gelegen.

Dit artikel vervangt artikel 11.7, eerste en tweede lid, van de voormalige Wet milieubeheer. Daarin was ook opgenomen dat de Minister van Defensie de contourenkaart, bedoeld in artikel 10.23 van de Wet luchtvaart, verstrekt. Omdat in artikel 10.23 van de Wet luchtvaart is bepaald dat deze contourenkaart openbaar is, is in dit besluit niet opgenomen dat de Minister van Defensie deze kaart verstrekt.

Artikel 8.8 (samenwerking en actualisatie geluidbelastingkaarten en actieplannen geluid) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

In dit artikel zijn artikel 7, vierde lid, en artikel 8, zesde lid, van de richtlijn omgevingslawaai geïmplementeerd.

Eerste lid
Wie het bevoegde gezag voor het opstellen van een actieplan geluid is, is geregeld in de artikelen 3.6, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, van de Omgevingswet. Uit de genoemde artikelen van de Omgevingswet vloeit voort over welke geluidbronnen respectievelijk het bevoegde college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu een actieplan geluid moeten maken. Het actieplan wordt vastgesteld aan de hand van vastgestelde geluidsbelastingkaarten. Het eerste lid van dit artikel regelt, dat als het actieplan geluidbronnen als spoorwegen, wegen of luchthavens bevat in agglomeraties of andere regio's die zich in de nabijheid van landsgrenzen bevinden, dan wordt er met de bevoegde autoriteiten van de aangrenzende lidstaat samengewerkt bij het opstellen van het actieplan. Deze samenwerkingsplicht ziet ook op de wijziging van het actieplan geluid.

Tweede lid
Het tweede lid betreft de implementatie van artikel 7, vijfde lid, en artikel 8, vijfde lid, van de richtlijn. Deze bepalingen eisen actualisatie van geluidbelastingkaarten en actieplannen geluid om de vijf jaar.

§ 8.4.3 Water

Artikel 8.9 (samenwerking en actualisatie stroomgebiedbeheersplannen) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Op grond van artikel 13 van de kaderrichtlijn water zorgen de lidstaten ervoor dat voor elk volledig op hun grondgebied liggend stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedsbeheerplan wordt opgesteld. Dit moet gebeuren in samenwerking met de andere lidstaten in hetzelfde internationale stroomgebiedsdistrict. Ter implementatie van artikel 13 van de kaderrichtlijn water is in artikel 3.9, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Milieu (en eventuele andere verantwoordelijke ministers) de stroomgebiedsbeheerplannen vaststelt voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems voor zover die (ook) betrekking hebben op het Nederlands grondgebied. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de andere overheden, ieder met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid in het waterbeheer. Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting en in de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.1 van dit besluit is aangegeven, is de lijn in de verdeling van het beheer van watersystemen van het voormalige Waterbesluit voortgezet onder het stelsel van de Omgevingswet. Het Rijk beheert de in bijlage II bij dit besluit aangewezen wateren. Die beheertaak is opgedragen aan Rijkswaterstaat als onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Alle andere wateren dan rijkswateren zijn regionale wateren. De hoofdregel is dat watersystemen, die niet bij het Rijk in beheer zijn, door de provincie volgens artikel 2.18, tweede lid, van de Omgevingswet, in een provinciale verordening worden toebedeeld aan de waterschappen en via de omgevingsverordening aan een ander openbaar lichaam.

Met artikel 8.9 is artikel 13, tweede lid, van de kaderrichtlijn water geïmplementeerd. De kaderrichtlijn water verplicht het bevoegd gezag om in beginsel te komen tot één internationaal stroomgebiedsbeheerplan als het stroomgebied waarop dat plan betrekking heeft volledig binnen de Europese gemeenschap ligt. Als dat niet lukt dan is het wenselijk dat het bevoegd gezag het plan zoveel mogelijk afstemt op de plannen van andere lidstaten die zien op het internationale stroomgebiedsdistrict. De samenwerkingsverplichting tussen het Nederlandse bevoegd gezag en de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten ziet dan ook op de benodigde samenwerking om te komen tot één internationaal stroomgebiedsbeheerplan. De hiervoor al onder het systeem van de

voormalige Waterwet en het voormalige Waterbesluit bestaande overlegstructuren worden voortgezet.

Artikel 8.10 (samenwerking en actualisatie overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen)[artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Artikel 7, eerste lid, van de richtlijn overstromingsrisico's verplicht lidstaten tot het opstellen van overstromingsrisicobeheerplannen. Deze plannen worden op basis van overstromingsgevaar- en risicokaarten opgesteld. Het overstromingsrisicobeheerplan bevat doelstellingen voor het beheer van gebieden waarvoor een potentieel significant overstromingsrisico bestaat of kan worden verwacht en maatregelen om die doelstellingen te verwezenlijken.
Ter implementatie van artikel 7, eerste lid, van de richtlijn overstromingsrisico's is in artikel 3.9, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Milieu (en eventuele andere verantwoordelijke ministers) de overstromingsrisicobeheerplannen, bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's, voor de stroomgebiedsdistricten vaststelt. Nederland is verdeeld in vier stroomgebiedsdistricten (zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.9 van dit besluit) waarvoor naast een stroomgebiedsbeheerplan de richtlijn overstromingsrisico's ook verplicht om een overstromingsrisicobeheerplan op te stellen.

Eerste lid
Artikel 8, tweede lid, van de richtlijn overstromingsrisico's bepaalt dat, net als onder de kaderrichtlijn water, in het geval van een internationaal stroomgebiedsdistrict er een coördinatieplicht bestaat voor lidstaten. Gezamenlijk moeten de lidstaten die deel uitmaken van een internationaal stroomgebiedsdistrict één internationaal overstromingsrisicobeheerplan opstellen, of een geheel van overstromingsrisicobeheerplannen, die op het niveau van het stroomgebied wordt gecoördineerd. Deze plicht is in het eerste lid van dit artikel geïmplementeerd.

Tweede lid
Artikel 10.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving legt de verplichting tot de productie, actualisatie en publicatie van overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen bij gedeputeerde staten. Het tweede lid van artikel 8.10 van dit besluit regelt de informatie-uitwisseling tussen provincies, waterschappen en andere openbare lichamen die ten aanzien van hun aandeel in het waterbeheer over informatie beschikken die nodig is voor het opstellen van de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten. Dit lid vervangt artikel 3.4, vijfde lid, van het voormalige Waterbesluit.

Derde lid
Het derde lid bepaalt dat overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en een overstromingsrisicobeheerplan om de zes jaar geactualiseerd moeten worden. Deze plicht volgt uit artikel 14, derde lid, van de richtlijn overstromingsrisico's.

Artikel 8.11 (samenwerking en actualisatie Onze Minister programma van maatregelen mariene strategie) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Op grond van artikel 5 van kaderrichtlijn mariene strategie ontwikkelt elke lidstaat voor elk voor hem relevante mariene regio's of subregio's een mariene strategie voor zijn mariene water in overeenstemming met het actieplan mariene strategie. Dat actieplan bestaat onder meer uit programma's van maatregelen gericht op het bereiken of behouden van een goede milieutoestand. De programma's van maatregelen zijn, als onderdeel van het actieplan mariene strategie, de programma's die zijn bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet. Voor Nederland betekent dit concreet dat er één programma van maatregelen moet worden vastgesteld, namelijk voor het Nederlandse deel van de Noordzee. Artikel 3.9, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet verplicht de Minister van Infrastructuur en Milieu om een programma van

maatregelen, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie, vast te stellen. De mariene strategie bestaat uit een voorbereidingsgedeelte (met daarin onder andere een initiële beoordeling van de milieutoestand en een vaststelling van milieudoelen) en een programma van maatregelen.
Artikel 5, tweede lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie verplicht lidstaten die deel uitmaken van één mariene regio of mariene subregio om samen te werken bij het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn. De Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Economische Zaken zijn hiertoe op grond van artikel 3.9, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet, bevoegd. Dit is een voortzetting van een al onder de voormalige Waterwet bestaande regeling. Volgens artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie bestaan de mariene regio's uit de Oostzee, het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, de Middellandse zee en de Zwarte Zee. De betreffende minister kan voor het contact met bevoegde autoriteiten van andere lidstaten gebruik maken van bestaande geïnstitutionaliseerde overlegstructuren. Hierbij kan gedacht worden aan bestaande structuren onder het Ospar-verdrag.

Tweede lid
Het tweede lid van dit artikel implementeert artikel 17, tweede lid, onder d, van de kaderrichtlijn mariene strategie, dat vereist dat het programma van maatregelen mariene strategie om de zes jaar wordt geactualiseerd.

Artikel 8.12 (samenwerking en actualisatie maritiem ruimtelijke plan) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Via de Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld om in de Omgevingswet te bepalen dat de Minister van Infrastructuur en Milieu een maritiem ruimtelijk plan als bedoeld in artikel 4 van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning moet vaststellen. Artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning bepaalt dat elke lidstaat maritieme ruimtelijke planning voor haar mariene wateren vaststelt en uitvoert. Onder maritieme ruimtelijke planning wordt in de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning verstaan het proces in het kader waarvan de autoriteiten van een lidstaat menselijke activiteiten in mariene gebieden analyseren en organiseren om ecologische, economische en sociale doelstellingen te bereiken. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de maritieme ruimtelijke planning resulteert in een of meer maritieme ruimtelijke plannen (artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning). Het plan kan desgewenst deel uitmaken van een ander programma, zoals het nationaal waterprogramma.

Artikel 11, eerste lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning verplicht lidstaten tot samenwerking bij de totstandkoming van maritieme ruimtelijke plannen. In het eerste lid van artikel 8.12 is die plicht geïmplementeerd. Het maritieme ruimtelijke plan heeft betrekking op de Nederlandse mariene wateren. Hieronder vallen de Nederlandse territoriale zee en de Nederlandse exclusieve economische zone . Deze gebieden zijn omschreven in respectievelijk de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee en de Rijkswet instelling exclusieve economische zone. Onder de Nederlandse mariene wateren vallen ook kustwateren als bedoeld in de kaderrichtlijn water (in artikel 2, zevende lid). Kustwateren zijn op grond van de kaderrichtlijn water: "de oppervlaktewateren, gelegen aan de landzijde van een lijn waarvan elk punt zich op een afstand bevindt van één zeemijl zeewaarts van het dichtstbijzijnde punt van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten, zo nodig uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater". Kustwater kan zich dus ook bevinden aan de landzijde van de basislijn, zoals het geval is bij de Waddenzee en de Oosterschelde. Ook kustwateren aan de landzijde van de basislijn zijn "mariene wateren" in de zin van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning. Deze kustwateren behoeven echter geen onderdeel uit te maken van het maritiem ruimtelijk plan. Dit volgt uit artikel 4.10, vierde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De plicht om samen te werken met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten rust bij de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Economische Zaken. Het gaat om samenwerking met het Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland, omdat zij direct grenzen aan de Nederlandse mariene wateren. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van met name de scheepvaart en de bescherming van het mariene ecosysteem is ook samenwerking met Frankrijk, Zweden en Denemarken aangewezen. De ministers kunnen, zoals artikel 11, tweede lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning aangeeft, daarvoor gebruik van de al bestaande overlegstructuren. Dit kan, afhankelijk van de mate van transnationale beïnvloeding van de ruimtelijke planning op naburige staten, het netwerk van de Internationale Maritieme Organisatie zijn, maar ook de overlegstructuur in het kader van het Ospar-verdrag. Immers het Ospar-verdrag ziet op samenwerking op het gebied van milieubescherming in de noordoostelijke Atlantische oceaan, waarvan ook niet-EU-lidstaten, zoals IJsland en Noorwegen partij zijn.

Tweede lid
Het tweede lid is implementatie van artikel 6, derde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planningen, dat de termijn geeft waarbinnen het maritiem ruimtelijk geactualiseerd moeten. Maar het ligt voor de hand dat wordt aangesloten bij de actualisatietermijn voor het programma van maatregelen van de mariene strategie vanwege de samenhang tussen beide programma's.

Artikel 8.13 (samenwerking en actualisatie waterprogramma's) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Op grond van artikel 3.9, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet stelt de Minister van Infrastructuur en Milieu (en eventuele andere verantwoordelijke ministers) een nationaal waterprogramma vast, waarin het nationale waterbeleid is opgenomen. Dit programma bevat de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en het Noordzeebeleid, de onderdelen ter uitvoering van EU-richtlijnen, zoals doelstellingen, maatregelen, de aanwijzing van de oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water die in beheer zijn bij het Rijk, de functies van de rijkswateren en de uitwerking van de waterbeheeraspecten van het hoofdwatersysteem.
Artikel 3, vierde lid en vijfde lid, van de kaderrichtlijn water verplicht lidstaten tot het coördineren van de doelstellingen, en in het bijzonder alle maatregelenprogramma's van de kaderrichtlijn water. Het eerste lid implementeert deze richtlijnverplichting.

Tweede lid
Het tweede lid regelt dat de waterprogramma's iedere zes jaar geactualiseerd worden en is implementatie van artikel 11, achtste lid, van de kaderrichtlijn water. De waterprogramma's kunnen tussentijds partieel worden herzien als omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

§ 8.4.4 Lucht

Artikel 8.14 (samenwerking kwaliteit van de buitenlucht) [16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel formuleert een procedureel vereiste aan de vaststelling van een programma bij overschrijding van de omgevingswaarde voor de kwaliteit van de buitenlucht. Dit artikel vormt implementatie van artikel 25, eerste lid, van de richtlijn luchtkwaliteit dat lidstaten verplicht, als dat noodzakelijk is, om op een passende manier samen te werken. Dit kan bijvoorbeeld door het gezamenlijk opstellen en uitvoering geven aan een programma, of met elkaar contact hebben over de mogelijk te nemen maatregelen. Artikel 25, eerste lid, van de richtlijn luchtkwaliteit verplicht alleen tot samenwerking als dat, gezien de omstandigheden, noodzakelijk is. Samenwerking is uiteraard niet noodzakelijk als naburige lidstaten geen hinder ondervinden van de overschrijding van de luchtkwaliteit.

De samenwerkingsplicht geldt in de eerste plaats voor het college van burgemeester en wethouders. Op grond van artikel 3.10, eerste lid, van de Omgevingswet rust op het college van burgemeester en wethouders de plicht een programma vast te stellen. Ook in het geval de omgevingswaarde voor de kwaliteit van de buitenlucht afkomstig is van het Rijk of de provincie. De gemeente is in dat geval het bevoegd gezag om bij de totstandkoming en uitvoering van dat programma samen te werken met bevoegde autoriteiten van andere staten.
Een uitzondering op de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders een programma vast moeten stellen, is beschreven in artikel 3.10, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan een ander bestuursorgaan worden aangewezen dat het programma vaststelt. Dat aangewezen orgaan is dan ook het bevoegde orgaan om samen te werken met andere staten.

§ 8.4.5 Natuur

Artikel 8.15 (actualisatie beheerplan Natura 2000) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

In dit artikel is beleidsneutraal het bepaalde in artikel 2.3, vierde lid, van de voormalige Wet natuurbescherming overgenomen. Bepaald is dat beheerplannen voor Natura 2000-gebieden om de zes jaar geactualiseerd moeten worden. Actualisatie kan ook inhouden dat het beheerplan ongewijzigd opnieuw wordt vastgesteld. Dit artikel vormt de implementatie van artikel 17 van de habitatrichtlijn.

Afdeling 8.5 Meldingen en maatwerkvoorschriften

Artikel 8.16 (kennisgeving van een melding en maatwerkvoorschrift) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Omgevingswet]

Eerste lid
De kennisgeving van een melding is voorgeschreven in het belang van derden. Omwonenden kunnen door publicatie nagaan of de melding terecht is gebeurd. Zijn zij van mening dat dit niet het geval is, dan kunnen zij met verzoek om handhaving trachten een einde te maken aan de illegale situatie. Belanghebbenden kunnen geen bezwaar maken of beroep instellen tegen de gemelde activiteit, omdat de (reactie op een) melding geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden kunnen naar aanleiding van de melding – naast het verzoek om handhaving – ook een verzoek indienen om een maatwerkvoorschrift te stellen. Tegen het besluit op dat verzoek is wel rechtsbescherming mogelijk.

Een “andere geschikte wijze” van publicatie van de melding kan bijvoorbeeld ook publicatie op het internet zijn. Die wijze van publicatie wordt niet voorgeschreven, maar wel aanbevolen. Publicatie van meldingen op internet ligt ook in de lijn van artikel 16.1 van de Omgevingswet, waarin elektronische indiening mogelijk wordt gemaakt.

Tweede lid
De kennisgeving van een maatwerkvoorschrift is bedoeld om belanghebbenden te informeren en hen de mogelijkheid van rechtsbescherming te bieden. Het opleggen van een maatwerkvoorschrift, maar ook de weigering om dat te doen is volgens vaste rechtspraak van de Afdeling een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep open staat. Omdat artikel 3:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht enkel toezending of uitreiking aan belanghebbenden voorschrijft, is in onderhavig artikel opgenomen dat kennisgeving geschiedt in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.

Wat hierboven in de toelichting op het eerste lid is aangegeven over “een geschikte andere wijze” van publicatie, is van overeenkomstige toepassing op het tweede lid.

Afdeling 8.6 Omgevingsvergunning

§ 8.6.1 Aanvraag en werking omgevingsvergunning

Artikel 8.17 (aanvraag wateractiviteiten los) [artikel 5.7, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel zijn op grond van artikel 5.7, tweede lid, van de Omgevingswet alle wateractiviteiten aangewezen als gevallen waarin de omgevingsvergunning los moet worden aangevraagd van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4 van de Omgevingswet.
De scheiding tussen wateractiviteiten en andere activiteiten volgt al voorzien uit de Omgevingswet. Waterschappen kunnen als functionele bestuursorganen geen bevoegdheden uitoefenen die buiten hun takenpakket vallen, en hadden zonder deze scheiding dus nooit kunnen besluiten op meervoudige aanvragen waarbij andere dan wateractiviteiten zijn betrokken. Met dit artikel wordt aangesloten bij de regelgeving in de voormalige Waterwet en de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarin een vergelijkbare 'knip' tussen wateractiviteiten en andere activiteiten was opgenomen. Wel geldt op grond van artikel 16.7 van de Omgevingswet in veel gevallen verplichte coördinatie tussen de vergunning voor wateractiviteiten en de vergunning voor de milieubelastende activiteit.

Artikel 8.18 (informatie omgevingsvergunning milieubelastende activiteit) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Dit artikel is een voortzetting van artikel 6.11, eerste lid, van het voormalige Besluit omgevingsrecht. In dit artikel wordt artikel 26, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies geïmplementeerd.

In het tweede lid is beschreven op welke momenten het bevoegd gezag informatie moet verstrekken. Die momenten zijn afhankelijk van het moment waarop de informatie kenbaar is voor het publiek. Op grond hiervan kan het publiek van de eventueel getroffen staat opmerkingen maken voordat het bevoegd gezag een definitief besluit neemt. Bij de implementatie is aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. In tegenstelling tot de reguliere procedure (tweede lid, onder a) wordt bij de uitgebreide procedure (tweede lid, onder b) op een later moment informatie kenbaar gemaakt. Namelijk pas op het moment waarop het ontwerpbesluit en de daarbij behorende stukken ter inzage worden gelegd in plaats van het moment waarop kennis wordt gegeven van de aanvraag. Wie het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit te verlenen, is terug te vinden in afdeling 3.2 van dit besluit.

Artikel 8.19 (termijnstelling in omgevingsvergunning) [artikel 5.36, vijfde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
In het eerste lid van dit artikel is op grond van artikel 5.36, vijfde lid, van de Omgevingswet één geval aangewezen waarin het bevoegd gezag verplicht is een termijn aan de omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit te verbinden na afloop waarvan de vergunninghouder de vóór de verlening van de vergunning bestaande toestand moet hebben hersteld. Daarbij wordt ook de maximale duur van de termijn – vijftien jaar –bepaald. Het tweede lid van het onderhavige artikel bepaalt dat als de aanvankelijk gestelde termijn korter is dan vijftien jaar, de termijn kan worden verlengd tot en hoogste vijftien jaar.

Tweede lid
Het geval waar het hier om gaat – een omgevingsvergunning voor het bouwen van een tijdelijk bouwwerk voor ten hoogste vijftien jaar als bedoeld in artikel 4.8, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving – was ook in artikel 5.16 van het voormalige Besluit omgevingsrecht al

aangewezen als geval waarin een termijn als hier bedoeld moet worden gesteld. Gezien de begripsomschrijving van tijdelijk bouwwerk in het Besluit bouwwerken leefomgeving kan een tijdelijk bouwwerk op zichzelf ook langer dan vijftien jaar aanwezig zijn, maar het omslagpunt van vijftien jaar is van belang omdat tot die tijd het bouwwerk op grond van artikel 4.6, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, mag voldoen aan het lagere kwaliteitsniveau voor bestaande bouw. Om die reden dient dus te worden verzekerd dat een tijdelijk bouwwerk dat op dat lagere niveau is gebouwd, na ten hoogste vijftien jaar wordt verwijderd.
Wil men na vijftien jaar het bouwwerk toch langer op de plaats aanwezig laten zijn, dan is hiervoor een nieuwe omgevingsvergunning nodig, in het kader waarvan zal moeten worden voldaan aan het nieuwbouwniveau uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor het bouwwerk kan op die plaats dus niet opnieuw een omgevingsvergunning worden verleend waarbij alleen getoetst wordt aan het niveau voor bestaande bouw. Evenmin kan worden volstaan met een omgevingsvergunning voor de verbouw van het als tijdelijk beoogde bouwwerk, waarbij het in het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen (veelal lagere) verbouwniveau als uitgangspunt wordt gehanteerd.
Over het verbinden van termijnen aan een omgevingsvergunning wordt tot slot in algemene zin opgemerkt dat dit uiteraard dient te gebeuren op grondslag van de aanvraag. Het is immers een algemeen bestuursrechtelijk uitgangspunt dat een bevoegd gezag dient te beslissen op de aanvraag zoals door de aanvrager ingediend en eventueel door hem, op zijn verzoek of met zijn instemming, is aangepast. Als de aanvraag geen grondslag biedt voor het kunnen opnemen van een termijn, terwijl het bevoegd gezag dat wel noodzakelijk acht, dient de vergunning te worden geweigerd.

§ 8.6.2 Toepassing afdeling 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8.20 (voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning) [artikel 16.65, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
In het algemeen deel van deze nota van toelichting is al uitgebreid ingegaan op de totstandkomingsprocedure bij de omgevingsvergunning. Kortheidshalve kan voor een toelichting op het eerste lid worden verwezen naar paragraaf 4.8.2. van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Tweede lid
Het tweede lid is opgenomen vanwege de uitzondering die het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289) (hierna: verdrag van Aarhus) bevat voor de activiteit, bedoeld in het eerste lid, onder d, van dit artikel. Voor deze activiteit geldt de uitgebreide procedure niet als deze wordt uitgevoerd voor onderzoek, ontwikkeling en het testen van nieuwe methoden of producten voor een periode van minder dan twee jaar, tenzij aannemelijk is dat deze activiteit een aanzienlijk nadelig effect heeft op milieu of gezondheid.

Derde lid
Het derde lid beoogt te regelen dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet wordt voorgeschreven in gevallen waarin dat op grond van Europees en internationaal recht niet noodzakelijk is. Zowel de richtlijn industriële emissies als het verdrag van Aarhus kennen een uitzondering op de verplichtingen met betrekking tot procedures voor wijzigingen met beperkte effecten op de leefomgeving. De richtlijn industriële emissies vereist alleen een uitgebreide procedure wanneer sprake is van een belangrijke wijziging. Het verdrag van Aarhus bevat eenzelfde verplichting wanneer activiteiten een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu. Omgekeerd betekent dit dat het volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet nodig is wanneer een wijziging niet belangrijk is in de zin van de richtlijn industriële emissies en geen aanzienlijk effect op het milieu heeft in de zin van het verdrag van Aarhus. Dit is wat wordt bedoeld met de term ‘niet-belangrijke wijziging’ in dit artikellid. Hiermee wordt ook beoogd de regeling met betrekking tot milieuneutrale wijzigingen uit artikel 3.10, derde lid, van de voormalige Wet

algemene bepalingen omgevingsrecht voort te zetten, die voor dergelijke wijzigingen de reguliere procedure voorschreef. Bovendien wordt voorkomen dat de uitgebreide procedure gevolgd moet worden voor het in de vergunning opnemen van maatwerkvoorschriften met betrekking tot algemene regels.

Hoe vaak en wanneer er sprake zal zijn van een niet-belangrijke wijziging is in hoge mate afhankelijk van de vraag hoe vergunning in kwestie is opgesteld. Wanneer in de vergunning tot in detail is voorgeschreven hoe een bedrijf er aan de binnenkant uit hoort te zien (bijvoorbeeld: waar welke machine staat) dan zal vaker sprake van een niet-belangrijke wijziging, bijvoorbeeld wanneer de inrichting van het bedrijf wel verandert maar niet het effect dat het bedrijf heeft op de leefomgeving – de hoeveelheid emissies wijzigt dus niet. Wanneer meer op hoofdlijnen vergund wordt, kunnen veel niet-belangrijke wijzigingen binnen de geldende vergunningen worden uitgevoerd zonder dat deze gewijzigd hoeft te worden.

Artikel 8.21 (toepassing coördinatieregeling Awb op aanvragen omgevingsvergunning) [artikel 16.7, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is het coördinerend bestuursorgaan, bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, aangewezen voor de gevallen waarvoor in artikel 16.7, eerste lid, onder a en b, van de Omgevingswet de in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen coördinatieregeling van toepassing is verklaard op aanvragen om een omgevingsvergunning. Beide aangewezen gevallen hangen samen met de in artikel 5.7, tweede lid, van de Omgevingswet opgenomen regeling voor het los van elkaar indienen van aanvragen om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten en andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4 van de Omgevingswet.

Het geval, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet betreft de situatie waarin de aanvrager die zowel een omgevingsvergunning voor een of meer wateractiviteiten als een omgevingsvergunning voor een of meer andere activiteiten nodig heeft, er zelf voor heeft gekozen om zijn aanvragen gelijktijdig in te dienen.

Het geval, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet betreft de situatie waarin, als voor beide categorieën activiteiten een omgevingsvergunning nodig is, een plicht tot gelijktijdig indienen van de aanvragen geldt. Deze plicht vloeit voort uit artikel 5.7, derde lid, van de Omgevingswet en heeft betrekking op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk, in gevallen waarin, kort samengevat, uit het Europese recht een plicht tot een integrale beoordeling van die activiteiten volgt.

Zowel voor de gevallen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder a als onder b, van de Omgevingswet wordt het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor de aanvraag om omgevingsvergunning voor de ‘andere activiteit’ dan de wateractiviteit als coördinerend bestuursorgaan aangewezen. Hieraan liggen dezelfde redenen ten grondslag als hiervoor zijn gegeven bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 8.17 van dit besluit. Daar waar het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd gezag zou zijn om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, staat de positie van de waterschappen aan het zijn van coördinerend bestuursorgaan in de weg. Daar waar gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegd gezag zou zijn voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit zou het optreden als coördinerend bestuursorgaan op zichzelf wel mogelijk zijn. Maar dit zou minder uniformiteit bieden voor de praktijk en daarom is dat niet wenselijk gevonden.

Afdeling 8.7 Gedoogplichtbeschikking

Artikel 8.22 (intrekking gedoogplichtbeschikking) [artikel 16.24 van de Omgevingswet]

Onder andere afdeling 16.3 van de Omgevingswet bepaalt welk besluit voorbereid moeten worden met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. In het algemeen geldt het actus-contrariusbeginsel: dezelfde procedure die gevolgd is bij de voorbereiding van een besluit, is van toepassing op de wijziging of intrekking van dat genomen besluit. Artikel 16.24 van de Omgevingswet geeft de mogelijkheid om een uitzondering te maken op dat beginsel voor intrekkingen en wijzigingen van al genomen besluiten. Daarnaast maakt artikel 16.83 van de Omgevingswet ook een uitzondering op het actus-contrariusbeginsel in een concreet geval. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht kan buiten toepassing worden gelaten als er sprake is van een wijziging van een besluit waartegen beroep aanhangig is en die wijziging van ondergeschikte aard is en niet in strijd met het internationale recht.

Dit artikel maakt gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid die artikel 16.24 van de Omgevingswet biedt. Op de voorbereiding van de intrekking van een gedoogplichtbeschikking, waarbij de gedoogplichtbeschikking is voorbereid met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing. De reden hiervoor is dat het in het karakter van een beschikking besloten ligt dat de kring van belanghebbenden bekend is. Om die reden is toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrechtbij de intrekking van een gedoogplichtbeschikking niet meer noodzakelijk. De reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op het besluit.
In tegenstelling tot de toelichting bij artikel 16.24 van de Omgevingswet, wordt er in dit artikel geen uitwerking gegeven aan artikel 18.10, eerste lid, van de Omgevingswet. De reikwijdte van artikel 16.24 van de Omgevingswet omvat namelijk niet de begunstigende beschikking. Concreet betekent dit dat op de intrekking of wijziging van een beschikking op grond van artikel 18.10, eerste lid, van de Omgevingswet, dezelfde procedure van toepassing is als op de totstandkoming van die beschikking.

Afdeling 8.8 Monitoringsprogramma

Artikel 8.23 (openbaarmaking monitoringsprogramma) [artikel 20.14, vierde lid, van de Omgevingswet]

Op grond van artikel 10.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving stelt de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Economische Zaken voor elk stroomgebiedsdistrict een monitoringsprogramma vast voor de monitoring van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. Artikel 10.11 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de inhoudelijke eisen voor het monitoringsprogramma.
Op grond van artikel 8.23 van dit besluit geeft de Minister van Infrastructuur en Milieu openbaar kennis van dit monitoringsprogramma. Gezien de omvang van het monitoringsprogramma is het niet geschikt voor publicatie in de Staatscourant. De openbare kennisgeving zal geschieden via het internet. Dit geldt ook voor een bijstelling van het monitoringsprogramma.

HOOFDSTUK 9 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Afdeling 9.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

Artikel 9.1 (plan-mer-beoordeling) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 16.36, zesde lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat nadere regels over de plan-mer-beoordeling, bedoeld in artikel 16.36, vijfde lid, van de Omgevingswet. Hiermee is invulling gegeven aan artikel 3, derde lid, en 4, eerste lid, van Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEU 2001, L 197) (hierna: de smb-richtlijn).

Eerste lid
In het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat de uitkomst van de plan-mer-beoordeling al in de fase van het ontwerp-plan of programma mee moet worden opgenomen. Uiteraard zal deze uitkomst ook in het vastgestelde plan of programma zijn genomen. Als de uitkomst is dat een milieueffectrapport (hierna: MER) niet is vereist, kan het zijn dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is en dat er geen sprake is van een ontwerp-plan of programma. In dat geval wordt het resultaat van de plan-mer-beoordeling alleen in het plan of programma opgenomen. Overigens is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht in ieder geval van toepassing op alle plannen en programma's die hun grondslag vinden in de Omgevingswet.

Tweede, derde en vierde lid
Met het tweede, derde en vierde lid is invulling gegeven aan artikel 16.36, zesde lid, van de Omgevingswet door nader te duiden in welke gevallen een plan-mer-beoordeling voor plannen of programma's die zien op kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen kan plaatsvinden.[9] De gegeven criteria sluiten aan bij de ruimte die artikel 3 van de smb-richtlijn biedt en bij de toelichting die de Europese Commissie daarbij in haar handreiking[10] heeft opgenomen. Ten eerste is op grond van het tweede lid een plan-mer-beoordeling uitgesloten als het plan of programma betrekking heeft op een project-mer-plichtig project. In dat geval is er meteen sprake van een plan-mer-plicht. Het derde lid geeft invulling aan het begrip kleine gebieden op lokaal niveau. Het moet gaan om een plan op gemeentelijk niveau, dat bovendien niet de gehele gemeente beslaat. Het vierde lid geeft een nadere duiding voor de beoordeling of sprake is van een kleine wijziging van een plan of programma in de zin van artikel 16.36, vierde lid, van de Omgevingswet. Hierbij zal in ieder geval moeten worden gekeken naar de context van het plan en in hoeverre de wijziging aanzienlijke milieueffecten tot gevolg heeft. Het is immers denkbaar dat een wijziging op het eerste gezicht klein lijkt, maar grote gevolgen voor het milieu kan hebben. Wanneer op voorhand al duidelijk is dat de effecten groot zijn en de uitkomst van de mer-beoordeling daarmee helder is, kan de mer-beoordeling achterwege worden gelaten en geldt er direct een plan-mer-plicht. Het woord "aanzienlijk" is gebruikt om aan te geven dat het bedoelde milieueffect een zekere omvang heeft. Het is de opvolger van het woord "belangrijke", dat in de voormalige Wet milieubeheer werd gebruikt. Er is geen wijziging beoogd met deze terminologie, alleen een betere aansluiting bij de tekst van artikel 3 van de smb-richtlijn.

Artikel 9.2 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage) [artikel 16.39, tweede lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling bevat regels over de procedure van advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage. Daarnaast gelden ook de regels van afdeling 3.3 van de Algemene wet

[9] Ter invulling van amendement *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 81
[10] Handreiking "Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's", p.13-14.

bestuursrecht, aangezien de Commissie een adviseur is in de zin van artikel 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Eerste lid
Door het uiterlijke moment vast te leggen waarop om een advies kan worden verzocht, is verzekerd dat de Commissie voldoende tijd heeft om, vóór de vaststelling van het plan, te adviseren over het milieueffectrapport. Hiermee is uitvoering gegeven aan artikel 6, tweede en vijfde lid, van de smb-richtlijn.

Tweede lid
De termijn van zes weken om advies uit te brengen start de dag nadat de Commissie in de gelegenheid is gesteld te adviseren. Dit betekent dat de termijn eerder kan beginnen dan het moment van ter inzagelegging van het milieueffectrapport. Het blijft mogelijk om de ingediende zienswijzen mee te nemen, als het bevoegd gezag daarom vraagt. In dat geval kan het bevoegd gezag de termijn van de Commissie verlengen. Uiteraard blijft het bevoegd gezag wel zelf verantwoordelijk voor de reacties op de zienswijzen.

Artikel 9.3 (inhoud plan-MER) [artikel 16.42 van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het doel van het milieueffectrapport is het in beeld brengen en beoordelen van de milieueffecten van het plan of programma en van de redelijke alternatieven daarvan. Daarvoor zijn in het eerste lid de eisen aan de inhoud van het plan-MER opgenomen, die in het licht van dat doel moeten worden bezien. Er is zo dicht mogelijk aangesloten bij de tekst van artikel 5 en bijlage I van de smb-richtlijn. Hieronder worden enkele van deze eisen nader toegelicht.
Naast de inhoud van het plan of programma moeten op grond van onderdeel a ook de redelijke alternatieven worden beschreven. Dit betekent dat niet alle denkbare alternatieven hoeven worden opgenomen, maar alleen de alternatieven die van belang zijn voor een goede besluitvorming. Onderdeel b ziet op het ‘nul-alternatief’; beschreven moet worden wat de bestaande staat en kwaliteit van het milieu is en wat de ontwikkeling daarvan is als het plan of programma niet wordt uitgevoerd. De onderdelen c en d zien op een beschrijving van de relevante milieukenmerken en milieuproblemen. Het moet daarbij gaan om de aspecten waar het plan of programma op van invloed is. Het begrip milieu is niet gedefinieerd in de Omgevingswet en moet ruim worden opgevat. Hieronder vallen in ieder geval de voorbeelden die in bijlage I, onderdeel f, bij de smb-richtlijn zijn opgenomen (biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap). Ook kan bijvoorbeeld gedacht worden aan externe veiligheid. Onderdeel f vraagt om een beschrijving van de milieueffecten van het plan of programma die mogelijk aanzienlijk zijn. Het is niet nodig om alle effecten te noemen, het gaat erom dat de relevante effecten in beeld worden gebracht. Deze relevantie hangt af van de omstandigheden. Van alle effecten zal dus wel moeten worden afgewogen of ze mogelijk aanzienlijk zijn.
Onderdeel h ziet ten eerste op een toelichting van de keuze voor de onderzochte alternatieven. Ten tweede moet worden gemotiveerd waarom een bepaalde wijze van effectbepaling is gekozen, wat de tekortkomingen van die methode zijn en waar bepaalde informatie mist door gebrek aan kennis.

Tweede lid
Het tweede lid maakt duidelijk dat de informatie in het MER wordt afgestemd op de inhoud en het detailniveau van het plan of programma. Met stand van de kennis wordt gedoeld op algemeen beschikbare kennis.

Derde lid
Volgens artikel 16.37 van de Omgevingswet mag gebruik worden gemaakt van andere milieueffectrapporten. Artikel 9.3, derde lid, van dit besluit bevat als aanvullende mogelijkheid dat bij het opstellen van het MER ook gebruik wordt gemaakt van informatie die op grond van andere

EU-regelgeving is verkregen. Hiermee is voorzien in de implementatie van artikel 5, derde lid, van de smb-richtlijn.

Artikel 9.4 (inhoud plan of programma) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft aan welke onderwerpen in ieder geval in het plan of programma moeten worden opgenomen. Hiermee is uitvoering gegeven aan de artikelen 8 en 9 van de smb-richtlijn. Het zijn met name eisen aan de motivering van het plan of programma. Zij gelden bovenop de motiveringseisen die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht.

Eerste lid
Zo moet worden aangegeven hoe rekening wordt gehouden met het MER en het advies daarover van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Met het gebruik van de term 'rekening houden met' is aangesloten bij de terminologie van de smb-richtlijn. In artikel 9.4 van dit besluit is hiermee tot uitdrukking gebracht dat het bevoegd gezag de genoemde elementen gemotiveerd moet meewegen in de totstandkoming van het plan of programma.

Tweede lid
Volgens het tweede lid moet worden aangegeven hoe de relevante milieuoverwegingen en redelijke alternatieven zijn meegenomen bij de besluitvorming. Tot slot moeten de monitoringsmaatregelen worden vermeld. Deze bepalingen voor monitoring worden via de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet in de Omgevingswet en in dit besluit gevoegd.

Afdeling 9.2 Milieueffectrapportage voor projecten

Artikel 9.5, in samenhang met bijlage V (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten) [artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet]

Bijlage V bij dit besluit bevat de tabel waarin de mer-(beoordelings)plichtige projecten en de daaraan gekoppelde besluiten zijn aangewezen. Dit is geregeld in artikel 9.5. Uit deze bepaling volgt ook hoe de tabel moet worden gelezen. In kolom 1 staan de projecten vermeld. Vervolgens is in kolom 2 aangegeven in welke gevallen een mer-plicht geldt voor dat project. De mer-beoordelingsplichtige gevallen staan vermeld in kolom 3. In kolom 4 staan de besluiten waarvoor bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt en waarbij de mer-beoordeling plaatsvindt. Dat dit ook het projectbesluit kan zijn volgt uit de aanhef van kolom 4. Als er meerdere besluiten staan opgesomd, is de volgorde van deze opsomming niet bepalend voor de vraag aan welke van deze besluiten het MER moet worden gekoppeld.

Om redenen van toegankelijkheid en leesbaarheid is ervoor gekozen om de uitgebreide toelichting op bijlage V op te nemen na de toelichting op de artikelen.

Artikel 9.6 (bijzonderheden bij aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten [artikel 16.43, eerste lid, en artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet]

Deze bepaling ziet op enkele bijzonderheden bij het lezen van bijlage V, waarin de mer-(beoordelings)plichtige projecten en bijbehorende besluiten zijn aangewezen.

Eerste lid
Het eerste lid ziet op het geval dat een project zowel onder de mer-beoordelingsplichtige als de mer-plichtige categorie valt. In dat geval is er sprake van een mer-plicht.

Tweede lid
Het tweede lid bevat de eis dat bij de vaststelling of een project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, het project in zijn geheel moet worden bezien. Dit betekent dat als een project ook grensoverschrijdende onderdelen bevat, deze onderdelen mee moeten worden genomen. Dit volgt uit een uitspraak van het Hof van Justitie.[11]

Derde lid
Het derde lid implementeert bijlage II, onderdeel 13b, bij Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26) (hierna:de mer-richtlijn). Hierin is bepaald dat mer-plichtige projecten die dienen tot innovatie, namelijk het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten, aangemerkt worden als mer-beoordelingsplichtige projecten. Wel geldt de voorwaarde dat dit ontwikkelen en beproeven niet langer duurt dan twee jaar. Dit moet van tevoren duidelijk uit het besluit blijken.

Artikel 9.7 (bijzonderheden bij de besluiten bij mer-(beoordelings)plichtige projecten [artikel 16.43, eerste lid, en artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a en onder e, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Onder de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit valt ook de wateractiviteit, waarmee de lozingsactiviteit en de wateronttrekkingsactiviteit wordt bedoeld. Dit kan overal gelden waar in de bijlage de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit genoemd wordt. Uit oogpunt van overzichtelijkheid van de bijlage is ervoor gekozen om deze toevoegingen niet in elke relevante kolom op te nemen, maar in artikel 9.8, eerste lid, van dit besluit te verduidelijken. Het begrip wateractiviteit is omschreven in de begrippenlijst bij de Omgevingswet (bijlage I).

Tweede lid
Het tweede lid ziet op de bijzondere situatie waar een in bijlage V aangewezen besluit niet van toepassing is, maar er wel een ander besluit voorhanden is. Uit de mer-richtlijn volgt echter dat er voor elk project sprake moet zijn van een zekere toestemming of vergunning waarvoor bij de voorbereiding daarvan een MER kan worden gemaakt. Artikel 9.8, tweede lid, van dit besluit vangt deze mogelijke lacune op. Deze bepaling maakt het mogelijk om bij het ontbreken van een besluit, genoemd in bijlage V een ander besluit aan te wijzen waarvoor bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Deze bepaling is bedoeld voor uitzonderingsgevallen en is alleen van toepassing als de bijlage geen uitkomst biedt.

Derde lid
Het derde lid ziet op het geval dat het omgevingsplan is aangewezen als besluit waarvoor bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport gemaakt moet worden bij een mer-(beoordelings)plichtig project. Uit de opbouw van de bijlage volgt al dat het omgevingsplan alleen in beeld komt als er geen sprake is van een vergunningplichtige activiteit. Op grond van artikel 9.8, derde lid, moet ook eerst worden bezien of sprake is van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Als die er wel is, moet het milieueffectrapport aan deze omgevingsvergunning worden gekoppeld. Het omgevingsplan kan dan beschouwd worden als kaderstellend plan waarvoor een plan-mer gemaakt moet worden. Als er geen sprake is van een afwijkactiviteit dient het omgevingsplan als besluit waarvoor bij de voorbereiding een project-MER gemaakt moet worden. Het omgevingsplan zal daar dan ook concreet genoeg voor moeten zijn.

[11] Hof van Justitie 10 december 2009, zaak C-205/08.

Artikel 9.8 (inhoud mededeling voornemen)[artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet], artikel 9.9 (motivering mer-beoordeling)[artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet], artikel 9.10 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)[artikel 16.44, derde lid, van de Omgevingswet], artikel 9.11 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)[artikel 16.47, tweede lid, van de Omgevingswet], artikel 9.12 (elektronisch beschikbaarstelling en kennisgeving)[artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet], artikel 9.13 (inhoud project-mer)[artikel 16.52, eerste lid, van de Omgevingswet] en artikel 9.14 (inhoud besluit)[artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Deze artikelen zijn gereserveerd in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124). Vanwege de implementatietermijn loopt deze implementatie via een wijziging van de Wet milieubeheer.[12] Deze wijziging van de Wet milieubeheer zal via de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet ingebouwd worden in de Omgevingswet en in dit besluit.

Afdeling 9.3 Grensoverschrijdende milieueffecten

Afdeling 9.3 bevat regels over de gevallen waarin een plan, programma of project mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Hiermee worden de bepalingen uit het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104) (Espoo-Verdrag) en het op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende strategische milieueffectrapportage bij het verdrag Espoo-Verdrag (Trb. 2003, 154) (SEA-Protocol) omgezet.

§ 9.3.1 Grensoverschrijdende plan-mer

Artikel 9.15 (mededeling en toezending informatie grensoverschrijdende milieueffecten) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Wanneer een plan of programma mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft, stelt het bevoegd gezag de betreffende bevoegde autoriteit van de andere staat hiervan op de hoogte. Daarbij zendt het bevoegd gezag ook de benodigde informatie over het plan of programma en de besluitvormingsprocedure toe. Op deze manier kan de bevoegde autoriteit van de andere staat beoordelen of het gewenst is over het plan of programma en de grensoverschrijdende effecten te overleggen en zienswijzen in te dienen. Of dit het geval is geeft de bevoegde autoriteit aan binnen een door het bevoegd gezag aangegeven termijn. Het kan ook zijn dat de bevoegde autoriteit van de andere staat zelf om de informatie vraagt, of meteen aangeeft deel te willen nemen aan de raadplegingsprocedure.
Om het overleg en deelname aan de zienswijzeprocedure te kunnen realiseren, moeten de mededeling en het toezenden van informatie moeten in ieder geval vóór de vaststelling van het plan of programma plaatsvinden.

Artikel 9.16 (overleg) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Wanneer de bevoegde autoriteit van de andere staat heeft aangegeven deel te willen nemen aan de raadplegingsprocedure, vindt eerst overleg plaats met het bevoegd gezag van het plan of

[12] Voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn), *Kamerstukken II* 2015/16, 34287, nr. 2

programma. Hier worden de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten en de maatregelen om de negatieve milieueffecten te voorkomen of te beperken besproken. Wanneer er problemen zijn met het leggen van contact met de andere staat, of met de resultaten van het overleg kan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu op regeringsniveau de contacten onderhouden. Het spreekt voor zich dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat de Minister van Infrastructuur en Milieu hiervoor over voldoende informatie beschikt.

Artikel 9.17 (raadpleging) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Voor de vaststelling van het plan of programma wordt de mogelijkheid geboden zienswijzen in te dienen op het ontwerp-plan of programma. Hierbij wordt de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd. De zienswijzen kunnen worden ingediend door het betrokken publiek in de andere staat en de instanties die op grond van artikel 9, eerste lid, van het SEA-Protocol en artikel 5, derde lid, van de smb-richtlijn door die lidstaat worden aangewezen als raadplegende instanties op het gebied van gezondheid en milieu, zoals de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Artikel 9.18 (inhoud en toezending plan of programma) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Op grond van deze bepaling zorgt het bevoegd gezag voor toezending van het vastgestelde plan of programma aan de betrokken partijen in de andere staat. Hiermee worden de partijen bedoeld die op grond van § 9.3.1 hebben ingesproken.

Artikel 9.19 (grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Deze bepaling ziet op de gevallen waarbij Nederland mogelijk milieueffecten ondervindt van een plan of programma uit een andere staat. Het is van belang dat het relevante publiek in Nederland voldoende wordt geïnformeerd. Daarom zorgen de bevoegde instantie van de andere staat en het betrokken bestuursorgaan in Nederland voor kennisgeving van de benodigde informatie conform artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat nadrukkelijk om een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de bevoegde instantie het voortouw heeft.

§ 9.3.2 Grensoverschrijdende project-mer

Artikel 9.20 (mededeling grensoverschrijdende milieueffecten) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Wanneer een project waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft, stelt het bevoegd gezag de betreffende bevoegde autoriteit van de andere staat hiervan op de hoogte. Daarbij zendt het bevoegd gezag ook de benodigde informatie over het project en de besluitvormingsprocedure toe. Op deze manier kan de bevoegde autoriteit van de andere staat beoordelen of het gewenst is over het project en de grensoverschrijdende effecten te overleggen en zienswijzen in te dienen. Of dit het geval is geeft de bevoegde autoriteit aan binnen een door het bevoegd gezag aangegeven termijn. Het kan ook zijn dat de bevoegde autoriteit van de andere staat zelf om de informatie vraagt, of meteen aangeeft deel te willen nemen aan de raadplegingsprocedure.

Tweede lid
Het moment waarop de mededeling van het bevoegd gezag plaatsvindt kan per geval verschillen. Dit hangt af van het moment waarop naar voren komt dat er mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten zijn en het moment waarop het Nederlandse publiek wordt betrokken. Volgens het

tweede lid kan dit het moment zijn dat bevoegd gezag bestuursorganen en instanties raadpleegt voor het advies over de reikwijdte en het detailniveau als bedoeld in artikel 16.46 van de Omgevingswet. Een ander mogelijk moment voor betrokkenheid is het indienen van zienswijzen in het kader van de voorbereiding van het besluit conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Derde lid
Bij een projectbesluit is het moment van betrokkenheid van het publiek eerder, namelijk bij de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een opgave in de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 5.47 van de Omgevingswet wordt tegelijk met die kennisgeving eenieder namelijk in de gelegenheid gesteld mogelijke oplossingen aan te dragen voor die opgave. Op dat moment zal ook de bevoegde autoriteit in de andere staat moeten worden geïnformeerd. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in het derde lid.

Artikel 9.21 (toezending informatie en raadpleging) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

De betrokken partijen uit de andere staat krijgen in beginsel dezelfde mogelijkheden in te spreken op het mer-plichtige project. Dit is in het eerste en tweede lid geregeld. Dit betekent dat de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen wordt geboden volgens de regels van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het projectbesluit kan het publiek al in een eerdere fase van zich laten horen, namelijk door het aandragen van mogelijke oplossingen voor de opgave in de fysieke leefomgeving in de verkenningsfase. Tot slot kan het bevoegd gezag de bevoegde instanties van de andere staat raadplegen over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie over het milieueffectrapport.
Voor een goede participatie is het van belang over de juiste informatie te beschikken. Daarom zendt het bevoegd gezag de onder het derde lid genoemde informatie toe. Aan verspreiding aan het juiste publiek zal ook de bevoegde autoriteit van de andere staat moeten meewerken.

Artikel 9.22 (overleg) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Wanneer de bevoegde autoriteit van de andere staat heeft aangegeven deel te willen nemen aan de raadplegingsprocedure, vindt eerst overleg plaats met het bevoegd gezag van het mer-plichtige project. Hier worden de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten en de monitoringsmaatregelen besproken. Wanneer er problemen zijn met het leggen van contact met de andere staat, of met de resultaten van het overleg kan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu op regeringsniveau de contacten onderhouden. Het spreekt voor zich dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat de Minister hiervoor over voldoende informatie beschikt.

Artikel 9.23 (inhoud en toezending besluit) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Op grond van deze bepaling zorgt het bevoegd gezag voor toezending van het besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet aan de betrokken partijen in de andere staat. Hiermee worden de partijen bedoeld die op grond van § 9.3.2 hebben ingesproken.

Artikel 9.24 (nieuwe informatie, monitoring en evaluatie) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Deze bepaling bevat een plicht om nieuwe informatie te delen en de mogelijkheid tot het plegen van overleg en het houden van een evaluatie. De plan-mer kent geen vergelijkbare bepaling.

Eerste lid
Het eerste lid ziet op het geval dat sprake is van een project waarvoor op grond van artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet een milieueffectrapport moet worden gemaakt en nieuwe informatie naar voren komt over een mogelijk nadelig grensoverschrijdend milieueffect, voordat wordt begonnen met de uitvoering van dat project. Deze informatie moet worden gedeeld met de bevoegde autoriteit van de andere staat. Hierbij wordt de voorwaarde gesteld dat de informatie niet bekend was op het moment dat het besluit werd genomen en als dat wel het geval was geweest, had de informatie het besluit inhoudelijk moeten kunnen beïnvloeden.

Tweede lid
Als de bevoegde autoriteit van één van de staten van mening is dat het besluit vanwege deze nieuwe informatie zou moeten worden gewijzigd, of dat deze mogelijkheid zou moeten worden uitgezocht, kan om overleg worden verzocht om dit te bespreken.

Derde lid
Het derde lid ziet op de mogelijkheid een evaluatie uit te voeren over de mogelijk nadelige grensoverschrijdende effecten van de uitvoering van een mer-plichtig project. De bevoegde autoriteiten van de staten beslissen dit gezamenlijk.

Artikel 9.25 (grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Deze bepaling ziet op de gevallen waarbij Nederland mogelijk milieueffecten ondervindt van een project uit een andere staat. Als het betrokken bestuursorgaan dat nodig vindt, geeft zij bij de andere staat aan deel te willen nemen aan de raadplegingprocedure van die staat. Het is voor beide partijen van belang over de juiste informatie te beschikken. Daarom stuurt het betrokken bestuursorgaan relevante informatie over Nederland op grond van het tweede lid. Deze informatie heeft betrekking op de mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten van het project in Nederland en moet kunnen bijdragen aan het opstellen van het milieueffectrapport. Daarnaast moet ook het relevante publiek in Nederland voldoende worden geïnformeerd als het besluit waaraan het milieueffectrapport wordt gekoppeld is genomen, of de aanvraag daarvoor is geweigerd in de andere staat. Daarom zorgen de bevoegde instantie van de andere staat en het betrokken bestuursorgaan in Nederland voor kennisgeving van het besluit, met inbegrip van de motivering en de maatregelen die worden genomen om de negatieve milieueffecten te voorkomen of te beperken. Het gaat nadrukkelijk om een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de bevoegde instantie het voortouw heeft.

HOOFDSTUK 10 ADVIESORGANEN EN ADVISEURS

Afdeling 10.1 Commissie voor de milieueffectrapportage

Artikel 10.1 (samenstelling commissie) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Het maximale aantal plaatsvervangend voorzitters komt overeen met het maximum dat de Kaderwet adviescolleges stelt aan het aantal leden van adviescolleges. Omdat het bewuste artikel van de Kaderwet adviescolleges niet van overeenkomstige toepassing is verklaard, wordt het maximale aantal in dit artikel bepaald.
Veertien plaatsvervangend voorzitters en een voorzitter wordt voldoende geoordeeld om de taak van de Commissie voor de milieueffectrapportage goed te kunnen uitoefenen.
De Minister van Infrastructuur en Milieu is niet gehouden het maximale aantal plaatsvervangend voorzitters ook daadwerkelijk te benoemen. De samenstelling zal in samenspraak met de voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage worden bepaald.

Artikel 10.2 (secretaris en bureau) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

De Commissie voor de milieueffectrapportage beslist geheel eigenstandig over de keuze voor een secretaris. Deze is dan ook slechts verantwoording schuldig aan de Commissie.
Om haar taak goed te kunnen uitoefenen heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage behoefte aan een bureau dat ondersteuning biedt. Hiervoor wordt niet meer geregeld dan dat de secretaris leiding geeft aan dat bureau.

Artikel 10.3 (jaarverslag) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Adviescolleges als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges moeten jaarlijks voor 1 april een jaarverslag over het voorafgaande kalenderjaar aan de verantwoordelijke minister uitbrengen. Artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges is niet van overeenkomstige toepassing op de adviesorganen, bedoeld in afdeling 17.1 van de Omgevingswet. Daarom bepaalt artikel 10.3 van dit besluit dat de Commissie voor de milieueffectrapportage voor 1 april van ieder verslag uitbrengt aan de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Artikel 10.4 (samenstelling werkgroep) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
De Commissie voor de milieueffectrapportage adviseert op grond van artikel 17.5, eerste lid, van de Omgevingswet het bevoegd gezag over het milieueffectrapport.
Een milieueffectrapport kan betrekking hebben op een grote verscheidenheid aan projecten, plannen en besluiten en voor het kunnen adviseren daarover moet de Commissie voor de milieueffectrapportage beschikken over een evenzo grote verscheidenheid aan deskundigheden. Omdat het niet mogelijk is al die deskundigheden te verenigen in veertien plaatsvervangend voorzitters en een voorzitter wordt voor het advies over een milieueffectrapport een werkgroep samengesteld van deskundigen. Dat kunnen deskundigen zijn die voorzitter of plaatsvervangend voorzitter zijn van de Commissie voor de milieueffectrapportage maar ook andere deskundigen.

Tweede lid
Deze mededeling stelt het bevoegd gezag in staat zich een mening te vormen over de samenstelling van de werkgroep. In het bijzonder vanwege artikel 17.5, tweede lid, van de Omgevingswet, is het wenselijk dat het bevoegd gezag inzicht heeft in de personele samenstelling van de werkgroep die het advies uitbrengt. Dit stelt het bevoegd gezag in staat om eventuele kennis over betrokkenheid van een deskundige in de werkgroep tijdig ter kennis te brengen van de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Derde lid
Het voorzitterschap van een werkgroep is opgedragen aan de voorzitter of een van de plaatsvervangend voorzitters van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Hiermee wordt beoogd continuïteit en consistentie in de advisering te waarborgen.

Vierde lid
Het advies wordt door de werkgroep uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de Commissie voor de milieueffectrapportage. In combinatie met het grote aantal benoemingen dat gedurende een jaar te verwachten is, is dat reden om de benoeming van deskundigen in een werkgroep niet aan de Minister van Infrastructuur en Milieu maar aan de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage op te dragen.

Vijfde lid
Dit lid biedt een oplossing voor die gevallen waarin onverhoopt na het samenstellen van de werkgroep blijkt dat een deskundige niet voldoet aan het vereiste van niet betrokkenheid, zoals vastgelegd in artikel 17.5, tweede lid, van de Omgevingswet. Verwacht mag worden dat een deskundige die op enigerlei wijze betrokken is bij het project, plan of besluit dat zelf tijdig meldt bij de Commissie voor de milieueffectrapportage, maar dit lid regelt de situatie waarin die betrokkenheid pas op een later moment tot uiting komt.

Artikel 10.5 (advisering door werkgroep) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid
Zoals hiervoor al is opgemerkt, geldt het advies van de werkgroep als het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Dit lid expliciteert dat het advies, tot het uitbrengen waarvan de Commissie voor de milieueffectrapportage op grond van de artikelen 16.37 en 16.42 van de Omgevingswet door het bevoegd gezag in staat wordt gesteld, wordt uitgebracht aan dat bevoegd gezag.

Tweede lid
Om praktische redenen hoeft de werkgroep niet unaniem te zijn in zijn oordeel bij het vaststellen van het advies. Het advies kan worden vastgesteld als een meerderheid van de deskundigen in de werkgroep daartoe besluit.

Derde lid
Als een of meer deskundigen van de werkgroep, die een van de meerderheid afwijken standpunt hebben ingenomen, menen dat het bevoegd gezag geïnformeerd moet worden over hun afwijkende standpunt, wordt dat afwijkende standpunt vermeld in het advies. Desgewenst kunnen die deskundigen voor het bevoegd gezag in een afzonderlijke nota bij het advies een nadere toelichting of onderbouwing van hun afwijkende standpunt geven.

HOOFDSTUK 11 HANDHAVING EN UITVOERING

Afdeling 11.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid

Artikel 11.1 (toedeling handhavingstaak anders dan aan college van burgemeester en wethouders) [artikel 18.2, vierde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel wijst de gevallen aan op grond van artikel 18.2, vierde lid, van de Omgevingswet waarin de bestuursrechtelijke handhavingstaak niet bij burgemeester en wethouders van de gemeente, maar bij een ander bestuursorgaan dient te liggen. Het gaat om gevallen waarin de hoofdregel van de toedeling van de handhavingstaak op grond van artikel 18.2, eerste, tweede en derde lid, van de Omgevingswet niet van toepassing is en een ander bestuursorgaan dan burgemeester en wethouders een bijzonder betrokken belang bij of specifieke deskundigheid heeft over een activiteit of een deel van de fysieke leefomgeving waarvoor een activiteit gevolgen kan hebben. In algemene zin gaat het hierbij onder andere over de bestuursrechtelijke handhaving van EU-verordeningen, zoals de Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad (PbEU 2011, L88), van de verschillende gedoogplichten in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet, van de zorgplichtbepalingen in de artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet, en diverse ge- en verbodsbepalingen, zoals een zwemverbod van gedeputeerde staten op grond van artikel 2.38 van de Omgevingswet of een toegangsverbod voor waterstaatswerken of wegen op grond van artikel 2.40 van de Omgevingswet.
Bij de toedeling van deze handhavingstaak voor de zorgplicht betreft deze aanwijzing alleen de zorgplicht als dit bestuursorgaan ook de toegedeelde taken of bevoegdheden binnen de fysieke leefomgeving uitvoert.
Afdeling 10.2 van de Omgevingswet betreft de gedoogplichten van rechtswege. Omdat er in dit geval geen beschikking wordt opgelegd, is de handhavingstaak belegd bij het bestuursorgaan dat of namens wie er activiteiten worden verricht.

Artikel 11.2 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan) [artikel 18.3 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt welke bestuursorganen zelf bevoegd zijn tot het opleggen van een last onder bestuursdwang over de onderdelen van de omgevingsvergunning waarmee zij hebben ingestemd.

De volgende gevallen zijn aangewezen:
- gedeputeerde staten voor beperkingengebieden met betrekking tot provinciale beheertaken (met name wegen), lokaal spoor en regionale luchthavens, Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten en wateractiviteiten,
- het dagelijks bestuur van een waterschap voor wateractiviteiten,
- de Minister van Economische Zaken voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot mijnbouwinstallaties in waterstaatswerken en voor natuuractiviteiten en flora- en fauna-activiteiten,
- gedeputeerde staten en de Minister van Infrastructuur en Milieu voor ontgrondingsactiviteiten,
- de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor activiteiten met betrekking tot rijksmonumenten of voorbeschermde rijksmonumenten die een archeologisch monument zijn.

Het gaat in de eerste vier gevallen steeds om het beheersverantwoordelijke bestuursorgaan voor een gebied, zoals een waterstaatswerk of een natuurgebied, waar ter bescherming van de daar aanwezige infrastructuur of natuur bijzondere eisen gelden en waar het bestuursorgaan ook zelf toezicht houdt of laat houden. De overtreding die hier het meeste voorkomt, is het werken zonder vergunning. Degene die de overtreding constateert, werkt meestal in opdracht van de beheerder. Het levert geen meerwaarde op om toezichthoudende ambtenaren te verplichten om een handhavingsverzoek bij de gemeente in te dienen. Denk bijvoorbeeld aan de weginspecteur van

Rijkswaterstaat, die constateert dat er een reclamezuil in het beperkingengebied van de weg is geplaatst in strijd met de omgevingsvergunning. De taken van deze bestuursorganen op grond van de Omgevingswet kunnen veel doeltreffender en doelmatiger worden uitgevoerd, wanneer zij in een dergelijk geval zelf handhavend kunnen optreden. Wel dient de bevoegdheid tot handhaven beperkt te blijven tot die activiteiten, waarvoor het instemmend bestuursorgaan bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. Het is niet de bedoeling om via het advies met instemming de handhavingsmogelijkheden voor deze bestuursorganen te verruimen. Daarbij is dubbele handhaving een aandachtspunt: voorkomen moet worden dat een initiatiefnemer te maken krijgt met twee handhavingsacties van twee bevoegde bestuursorganen. Naar verwachting kan dit door een goede afstemming tussen handhavende bevoegde bestuursorganen afdoende worden voorkomen. Daarom is hierover in dit besluit geen aanvullende regel opgenomen.

Voor wat betreft ontgrondingsactiviteiten geldt een vergelijkbare situatie. Veruit de meeste vergunningplichtige ontgrondingen vinden plaats in het buitengebied, in het kader van delfstoffenwinning of herinrichting van het landschap. Bovendien is voor het vergunnen en handhaven van ontgrondingen bijzondere technische expertise nodig. Waar het gaat om ontgrondingen in rijkswateren, is de Minister van Infrastructuur en Milieu bovendien beheerder van het gebied waar de ontgronding plaatsvindt en vervult deze al de rol van toezichthouder. Ook hier geldt dat het doelmatiger en doeltreffender is wanneer de toezichthouders van de provincie en de Minister van Infrastructuur en Milieu zelf kunnen handhaven wanneer zij een overtreding constateren.

Voor wat betreft activiteiten met betrekking tot archeologische rijksmonumenten krijgt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen als instemmingsorgaan een aanvullende handhavingsbevoegdheid. Archeologische rijksmonumenten vormen een kleine subcategorie van het totaal aan archeologische monumenten – een categorie met topkwaliteit, die bijzondere bescherming nodig heeft. Wanneer die monumenten worden aangetast, is dit doorgaans niet meer te herstellen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kan zijn verantwoordelijkheid voor het behoud van deze monumenten alleen adequaat invullen, wanneer hij voortvarend kan ingrijpen bij aantasting daarvan. Hiervoor is het nodig dat hij zelf kan handhaven.

HOOFDSTUK 12 DIGITALE VOORZIENINGEN

Afdeling 12.1 Wijze van aanvragen

Artikel 12.1 (elektronische aanvraag, melding en verstrekken van gegevens en bescheiden) [artikelen 16.1 en 4.3 van de Omgevingswet]

Eerste lid
Het eerste lid regelt dat een aanvrager een omgevingsvergunning, een maatwerkvoorschrift of een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen elektronisch kan aanvragen. Ook is het mogelijk een melding of het verstrekken van gegevens en bescheiden elektronisch te doen.

Tweede lid
Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting is aangegeven, komt het tweede lid overeen met artikel 4, tweede lid, van het voormalige Besluit omgevingsrecht en artikel 6.20, tweede lid, van het voormalige Waterbesluit, die nooit in werking zijn getreden. De bepaling bevat de plicht voor bedrijven om een aanvraag, melding of het verstrekken van gegevens en bescheiden digitaal in te dienen. Het gaat hierbij om een activiteit die wordt verricht in de uitoefening van beroep of bedrijf. Hier valt dus niet onder een natuurlijke persoon die een onderneming voert en die privé activiteiten verricht.

Artikel 12.2 (elektronisch formulier) [artikel 16.55, eerste lid, 16.88, eerste lid, aanhef en onder a en c, en 4.3 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gebruikmaking van het elektronisch formulier bij een melding, het verstrekken van gegevens of bescheiden en een aanvraag om een omgevingsvergunning, maatwerkvoorschrift of een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen. De hierbij te verstrekken gegevens en bescheiden worden volgens onderdeel b van dit artikel ook elektronisch verstrekt, tenzij dit van het bevoegd gezag ook op papier mag.
Daarnaast geldt de hoofdregel van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht waaruit volgt dat het bestuursorgaan de initiatiefnemer in de gelegenheid stelt zijn aanvraag aan te vullen als de aanvraag onvoldoende gegevens bevat om de aanvraag te beoordelen.

Artikel 12.3 (aanvraag en melding op papier) [artikel 16.55, eerste lid, en artikel 16.88, eerste lid, onder a en c, van de Omgevingswet]

Zoals het wetvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer) aangeeft moet bij elektronisch bestuurlijk verkeer voorop staan dat dit verkeer voor alle betrokken partijen bruikbaar moet zijn. Voorgesteld kan worden dat sommige initiatiefnemers vanwege verschillende redenen niet goed in staat zijn gebruik te maken van de elektronische mogelijkheid. Derhalve is in dit artikel naast de elektronische weg ook de papieren indiening mogelijk gemaakt.

Afdeling 12.2 Omgevingsdocumenten

Artikel 12.4 (omgevingsdocumenten) [artikel 16.2, tweede lid, van de Omgevingswet]

In paragraaf 4.12.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting is al uitgebreid ingegaan op de aanwijzing van omgevingsdocumenten. Kortheidshalve kan daarom worden verwezen naar de toelichting in die paragraaf.
Volledigheidshalve wordt vermeld dat in het kader van de architectuur van het digitaal stelsel nog wordt onderzocht hoe een slimme koppeling te maken is tussen het digitaal stelsel en de generieke

digitale infrastructuur, zodat het bevoegd gezag zijn bekend te maken en aan het digitaal stelsel beschikbaar te stellen besluiten, slechts eenmalig hoeft in te voeren.

HOOFDSTUK 13

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 14 SLOTBEPALINGEN

Artikel 14.1 (inwerkingtreding)

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiervoor is in de Omgevingswet gekozen om te kunnen borgen dat er sprake is van een redelijke invoeringstermijn. Het besluit treedt in werking op hetzelfde tijdstip als de Omgevingswet.

BIJLAGE V BIJ DE ARTIKELEN 9.5, 9.6 EN 9.7 VAN DIT BESLUIT (AANWIJZING PROJECTEN EN DE DAARVOOR BENODIGDE BESLUITEN WAARVOOR EEN MER-(BEOORDELINGS)PLICHT GELDT)

Bijlage V bij dit besluit bevat de aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten en besluiten. De artikelen 9.5, 9.6 en 9.7 van dit besluit betreffen de grondslag voor bijlage V en geven daar enkele bijzonderheden bij aan. De artikelen 9.5, 9.6 en 9.7 zijn eerder in de artikelsgewijze toelichting van deze nota van toelichting toegelicht. In aanvulling op die toelichting, wordt hieronder het gebruik en de toepassing van de tabel in bijlage V toegelicht.

Onderstaand worden eerst enkele algemene zaken van de tabel in bijlage V beschreven. Daarna volgt een toelichting op de projecten, waarbij telkens een omschrijving van het betreffende project wordt gegeven, in welke gevallen de mer-plicht geldt en welk besluit is aangewezen.

Aan het eind is een omzettingstabel opgenomen. In de omzettingstabel per project te vinden welke categorieën uit de mer-richtlijn ten grondslag liggen aan de in bijlage V opgenomen categorieën en waar de categorieën in het voormalige Besluit milieueffectrapportage stonden. Inhoudelijk is geen wijziging beoogd van de zogenoemde C- en D-lijsten in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Een groot deel van de onderhavige toelichting is dan ook overgenomen uit eerder gepubliceerde toelichtingen bij het Besluit milieueffectrapportage .

Algemene toelichting bij opzet en gebruik van bijlage V

In dit onderdeel van de artikelsgewijze toelichting op bijlage V bij het besluit worden algemene zaken van de bijlage V toegelicht, die van belang zijn voor alle of voor meerdere projectcategorieën.

Indeling in categorieën

In bijlage V zijn ongeveer 98 projecten, ingedeeld in 13 categorieën opgenomen. Deze indeling is behoudens enkele aanpassingen gebaseerd op de indeling van bijlage II bij de mer-richtlijn. De indeling van de tabel is zo opgesteld, dat de gebruiker snel de relevante categorie kan vinden.
Er is met de indeling in categorieën en projecten geen aansluiting bedoeld bij de hoofdactiviteit van een initiatiefnemer. Zo kan een eigenaar van een veehouderij bijvoorbeeld ook een windturbinepark exploiteren (energieopwekking). Voor het bepalen van een eventuele mer-plicht moet dan ook gekeken worden naar het relevante project. Een voorbeeld: Een initiatiefnemer die een geïntegreerde installatie voor de productie van ruw ijzer exploiteert, en ook het eigen (niet-gevaarlijke) bedrijfsafval verbrandt, wil de capaciteit van de verbrandingsoven vergroten. Bij het bepalen van de eventuele mer-plicht van deze voorgenomen verandering geldt de drempel van project L2 (Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen) en niet die van project D1 (Geïntegreerde hoogovenbedrijven voor de productie van ruwijzer en staal).

Opzet van de tabel

De tabel in bijlage V kent, naast de nummering, vier kolommen. De tabel moet van links naar rechts worden gelezen. Dat betekent dat een initiatiefnemer eerst in kolom 1 moet nagaan of zijn project voorkomt in de tabel. Als dat het geval is, moet vervolgens bekeken worden of het project voldoet aan de omschrijving en de drempel van de mer-plicht. Als dat niet zo is, dan geldt een mer-beoordelingsplicht. In de laatste kolom wordt tot slot het relevante besluit aangewezen, waarbij de mer of de mer-beoordeling moet worden uitgevoerd.

Drempel mer-plicht (kolom 2)

Uit kolom 2 van tabel blijkt in één regel of en wanneer een mer-plicht of een mer-beoordeling voor een project van toepassing is.
Als in kolom 2 'Niet van toepassing' staat, is er voor het betreffende project geen directe mer-plicht. Een mer-plicht ontstaat dan alleen na een mer-beoordeling of als de initiatiefnemer daar zelf

voor kiest. De drempel voor de mer-plicht kan verschillende vormen aannemen. De meest voorkomende zijn 'Oprichting'[13] of 'Oprichting, wijziging of uitbreiding als…'.

Als er alleen 'Oprichting' staat, is er feitelijk geen drempel, elke oprichting is dan mer-plichtig. Een voorbeeld is de oprichting van een kerncentrale (project C2). Voor wijzigingen of uitbreidingen van deze projecten geldt dan een mer-beoordeling. Dit is conform de regels van de mer-richtlijn.
Hier moet wel zorgvuldig mee worden omgegaan, een grote uitbreiding of wijziging kan immers mogelijk ook als een nieuwe oprichting worden beschouwd.
Als er 'oprichting, wijziging of uitbreiding als…' staat in kolom 2, zijn er twee zaken van belang. Ten eerste het gebruik van de drempel: deze drempel geldt zowel voor de eerste oprichting als voor de uitbreiding of wijziging. Concreet: bij project I5 (Installaties voor de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten) staat in kolom 2: 'Oprichting, wijziging of uitbreiding van een opslag met een capaciteit van meer dan 200.000 ton'. Dat betekent dat zowel een eerste opslag van meer dan 200.000 ton mer-plichtig is, maar ook een wijziging in de opslag van meer dan 200.000 ton. Een wijziging die minder dan 200.000 ton betreft is dan mer-beoordelingsplichtig.
Ten tweede is in kolom 2 soms een specifiek bereik van een project beschreven en geldt de mer-plicht dus alleen in bepaalde gevallen die zijn genoemd na 'als'. Een voorbeeld hiervan is project A1 (Installaties voor intensieve veehouderij). De mer-plicht geldt niet voor alle intensieve veehouderijen, maar alleen voor bepaalde diercategorieën, namelijk: mesthoenders, hennen, mestvarkens, of zeugen en alleen vanaf een bepaalde omvang.

Geen drempels in kolom 3
In tegenstelling tot het voormalige Besluit milieueffectrapportage bevat kolom 3 geen drempels. Deze drempels vormden een onderscheid tussen twee verschillende procedures voor de mer-beoordeling. Met de Omgevingswet bestaat er nog één procedure voor de mer-beoordeling en zijn de oude drempels overbodig geworden.
Er zijn hierop nog drie uitzonderingen, te weten projecten K7, K8 en K9 (wijziging van de Maatgevende Peil Verwachting of het streefpeil), omdat deze projecten niet voortkomen uit de mer-richtlijn.

Gebruik drempel
Voor een groot aantal categorieën is in kolom 2 een drempelwaarde opgenomen die is uitgedrukt in een capaciteits- of oppervlakte-eenheid. Bij het bepalen van de capaciteit of oppervlakte van een installatie wordt voor de mer de ontwerpcapaciteit als uitgangspunt gebruikt. Dit bepaalt de milieugevolgen en komt meestal overeen met de capaciteit of oppervlakte die in de vergunningaanvraag is opgenomen
Bij het hanteren van een in kolom 2 opgenomen drempelwaarde moet ook rekening worden gehouden met de redelijkerwijs, binnen afzienbare tijd, voorzienbare uitbreiding van de capaciteit of oppervlakte. In gevallen waarin bijvoorbeeld een vergunning wordt gevraagd voor de oprichting van een verwerkingsinstallatie voor huishoudelijk afval met een verwerkingscapaciteit van 75 ton per dag, waarbij al bij het indienen van de vergunningaanvraag bekend is dat binnen afzienbare tijd een vergunning zal worden aangevraagd voor een verdubbeling van de capaciteit, wordt het bestaan van een mer-plicht niet alleen bepaald door de in de aanvraag genoemde capaciteit, maar ook door de voorzienbare uitbreiding daarvan.

Wijziging of uitbreiding
De begrippen "wijziging of uitbreiding" moeten ruim worden geïnterpreteerd. Een verandering is ook een wijziging. Onder het begrip "uitbreiding" wordt ook verstaan het opnieuw in gebruik nemen van een al eerder aangelegd werk, ingericht gebied of bestaande installatie. Het gaat om situaties waarbij er een nieuw besluit nodig is van het bevoegd gezag om het werk of de installatie weer te kunnen gebruiken.

[13] In plaats van oprichting komt ook 'aanleg' of 'winning' voor. De woordkeuze heeft te maken met de aard van het project, bij industriële projecten wordt meestal gesproken over oprichting, bij infrastructuur meestal van aanleg.

Onder wijziging of uitbreiding wordt niet verstaan de vervanging van bijvoorbeeld een koeler, of een capaciteitsuitbreiding zonder aanpassingen van de al bestaande installatie(s).

Kop van de kolom 4
Bij de kolom met besluiten (kolom vier) staat in de kop aangegeven:
'Besluit, voor zover anders dan:
1°. een besluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of
2°. een besluit als bedoeld in artikel 5.55 van de wet'.
Hiermee wordt bedoeld dat het projectbesluit of het gemeentelijk project van publiek belang, indien dat aan de orde is, altijd het relevante besluit is voor de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht. Slechts in enkele gevallen is het projectbesluit overigens verplicht, namelijk de gevallen die zijn aangewezen in de Omgevingswet in artikel 5.46. In alle andere gevallen is het projectbesluit een keuze voor het bevoegd gezag. Om niet bij elk project het projectbesluit te noemen is dit in de kop van de kolom opgenomen.
Het projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap is hierbij uitgezonderd. In de plaats daarvan is bij de relevante projecten de goedkeuring van gedeputeerde staten van een door het dagelijks bestuur van het waterschap genomen projectbesluit opgenomen. Dit is een voortzetting van de situatie waar voorheen de goedkeuring van gedeputeerde staten werd aangewezen. De keuze om het goedkeuringsbesluit bij bepaalde mer-plichtige projecten aan te wijzen komt voort uit het Bestuursakkoord Water[14].

Aanwijzing besluiten in kolom 4
Voor elk project is minimaal een besluit aangewezen, naast de generieke aanwijzing van het projectbesluit zoals hierboven beschreven. Dit is vergelijkbaar met de aanwijzing zoals die voorheen in het Besluit milieueffectrapportage was opgenomen.
Als meerdere besluiten zijn opgenomen, dan zijn deze gescheiden door 'of'. Dat betekent dat de plicht voor het opstellen van een MER of het uitvoeren van de mer-beoordeling slechts geldt voor één besluit. Dit is in principe het eerste (aangewezen) besluit dat voor het project wordt genomen, zodat de milieu-informatie zo vroeg mogelijk wordt meegenomen. Hier kan zo nodig van worden afgeweken.
Overigens is de aanwijzing van meer dan één besluit niet vaak aan de orde en doorgaans betreft het dan ook elkaar uitsluitende besluiten. Bijvoorbeeld bij project C8 (windturbineparken die bestaan uit ten minste drie windturbines) geldt de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit voor wind op land en het kavelbesluit voor wind op zee.
Aanvullend op deze aanwijzing is een vangnetbepaling opgenomen. Zie voor een toelichting hierop in de artikelsgewijze toelichting op artikel 9.7.

OBM-mer
In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet[15] is aangegeven dat de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM), waaronder de mer-OBM, vervalt en zal opgaan in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.
De reden dat voor het bestaan van deze mer-OBM is de mer-richtlijn. Die verplicht lidstaten om voor bepaalde projecten voorafgaand aan de start van een project te beoordelen of het project tot aanzienlijke milieueffecten kan leiden. Als dat het geval is, moet een MER worden opgesteld. De mer-beoordeling vereist een beslismoment vooraf en hiervoor wordt doorgaans een al bestaande vergunningplicht gebruikt. Door de verdere verschuiving van de vroegere milieuvergunningplicht van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht naar de algemene regels van het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer zijn er de afgelopen

[14] Zie onderaan blz. 23: "De provincies behouden de goedkeuringsbevoegdheid voor de versterkingsplannen met de focus op ruimtelijke consequenties en LNC-waarden (Landschappelijke, Natuur- en Culturele waarden). De bevoegdheden met betrekking tot de m.e.r.-procedure voor versterkingsplannen en ruimtelijke plannen blijven ongewijzigd."
[15] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.

jaren steeds meer activiteiten gekomen die alleen om redenen van de mer-beoordeling nog een vergunning nodig hebben. Voor die gevallen werd de mer-OBM gebruikt, op basis van artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
In het stelsel van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving is voor veel milieubelastende activiteiten die voorheen onder de mer-OBM vallen, niet ook om een andere reden een vergunningplicht nodig geacht. Dat betekent dat in die gevallen alleen sprake is van een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit wegens de mer-beoordelingsplicht en dat voor het overige de algemene regels (primair de specifieke zorgplicht) gelden.
Het beoordelingskader van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kan op grond van de wet niet worden toegespitst op alleen de mer-beoordeling, zodat een volwaardige vergunningplicht ontstaat voor het gehele project. Bij een behandeling van een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit gelden immers de beoordelingsregels krachtens de artikelen 5.18 en 5.34 van de Omgevingswet, met een integrale en gedetailleerde beoordeling om tot het oordeel te komen dat de vergunning wordt verleend of geweigerd, en welke voorschriften daaraan worden verbonden en op welke wijze de strekking van de regels (toepassen Best Beschikbare Technieken (BBT), bepalen significante verontreiniging) moet worden meegenomen. Dit is een andere afweging dan bij de voormalige mer-OBM, waar werd beoordeeld of een project belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Die wijziging is niet beoogd. Het voornemen is om bij Invoeringswet Omgevingswet voor te stellen om een ander beoordelingskader mogelijk te maken.
Bij Invoeringsbesluit Omgevingswet worden deze activiteiten hiertoe apart aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving en zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving een ander beoordelingskader voor deze activiteiten worden geïntroduceerd[16].

Omgevingsplan
Bij de aanduiding van de relevante besluiten voor de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht is, voor zover mogelijk, aangesloten bij de vergunningplichten. Als deze ontbreken, of als de locatiekeuze van een project van zeer groot belang is voor de milieugevolgen, is het omgevingsplan aangewezen als het relevante besluit.
Dit is vergelijkbaar met de aanwijzing van het bestemmingsplan zoals dat in het voormalige Besluit milieueffectrapportage was opgenomen. Maar de aard van het omgevingsplan is anders dan het bestemmingsplan. Zo staan er in het omgevingsplan alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Daarnaast kan het omgevingsplan in vergelijking met het bestemmingsplan globaler van aard zijn, omdat de realisatieplicht en actualisatieplicht van tien jaar zijn vervallen.[17]
Dat maakt het omgevingsplan minder geschikt als besluit voor de invulling van de mer-verplichtingen bij projecten. Daarom is in bijlage V het omgevingsplan in een beperkt aantal gevallen aangewezen als een relevant besluit voor de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht.
In aanvulling op de toelichting bij artikel 9.6 van dit besluit is verduidelijking van het systeem voor de mer voor plannen voor projecten op het gemeentelijk niveau, kan bijgaand overzicht dienst doen. Hierbij is uitgegaan van een mer-(beoordelings-)plichtig project en het omgevingsplan.

[16] Zie paragraaf 4.6.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving, en paragraaf 11.6.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.
[17] Zie voor een uitgebreide toelichting op het omgevingsplan paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

Tabel 1 - Mer-stelsel in relatie met het omgevingsplan

Inhoud kolom 4	Inhoud omgevingsplan	mer-(beoordeling) voor project bij:	mer voor plannen
Voor het project is een vergunning aangewezen in kolom 4 (omgevingsvergunning op grond van de wet of een andere vergunning).		aangewezen vergunning	onder andere omgevingsplan
Voor het project is geen vergunning aangewezen, maar wel het omgevingsplan.	Er is voor het project *wel* sprake van een binnen- of buitenplanse vergunningplicht in het omgevingsplan.	binnen- of buitenplanse vergunning	omgevingsplan
Voor het project is geen vergunning aangewezen, maar wel het omgevingsplan.	Er is voor het project *geen* sprake van een binnen- of buitenplanse vergunningplicht in het omgevingsplan.	omgevingsplan	

Overigens geldt op bovenstaand overzicht nog als uitzondering een gemeentelijk project van publiek belang is. In dat geval is dat gemeentelijk projectbesluit uiteraard het besluit voor de mer-verplichtingen en kan het omgevingsplan plan-mer-plichtig zijn.

Het delegatiebesluit en de mer
Artikel 2.8 van de Omgevingswet geeft de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten de bevoegdheid om het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten. Deze mogelijkheid lijkt op de bevoegdheid van de gemeenteraad in artikel 3.6 van de voormalige Wet ruimtelijke ordening om wijzigingen of uitwerkingsmogelijkheden van een bestemmingsplan te delegeren aan het college. Dit artikel werd in het voormalige Besluit milieueffectrapportage regelmatig als relevant besluit of plan aangewezen.

Het delegatiebesluit, bedoeld in artikel 2.8 van de Omgevingswet, is echter in bijlage V niet aangewezen omdat het onder de Omgevingswet een ander type besluit is dan de wijzigingen of uitwerkingsmogelijkheden die waren opgenomen in artikel 3.6 van de voormalige Wet ruimtelijke ordening. In de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet bij artikel 2.8 is dit uitgebreid toegelicht. Het delegatiebesluit is een afzonderlijk besluit dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Verder is het delegatiebesluit geen zelfstandige planfiguur zoals dat bij artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de Wet ruimtelijke ordening het geval was. Verder staan tegen het delegatiebesluit staan geen rechtsmiddelen open. De inhoud van het delegatiebesluit wordt per saldo meegenomen bij de daadwerkelijke aanpassing van het omgevingsplan. Door het omgevingsplan aan te wijzen als besluit, worden op dat moment ook de eventuele relevante delegatiebesluiten meegenomen bij een mer-beoordeling of een mer-plicht.

Toelichting op de projecten

A. Landbouw, bosbouw en aquacultuur

A1 Installaties voor intensieve veehouderij

Omschrijving project
Bij dit project gaat het om installaties voor landbouwdieren waarbij er – ongeacht de diercategorie – kans is op aanzienlijke nadelige effecten voor het milieu.
De omschrijving sluit aan bij de mer-richtlijn die ook spreekt over installaties. Een 'installatie' bestaat volgens jurisprudentie in dit geval uit een 'stal'.
De term uit de mer-richtlijn, 'intensieve veeteeltbedrijven', is niet overgenomen omdat volgens de Engelse tekst van de richtlijn ('Intensive Livestock Installations') gemengde bedrijven, zoals akkerbouwbedrijven met een stal voor leghennen, ook onder de mer-richtlijn vallen.

Drempel mer-plicht
De mer-plicht geldt voor projecten die betrekking hebben op installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij, met meer dan 85.000 plaatsen voor mesthoenders (inclusief vleeskuikens), 60.000 plaatsen voor hennen, 3000 plaatsen voor mestvarkens of 900 plaatsen voor zeugen. De mer-richtlijn en dit besluit gaan uit van 'plaatsen'. Het gaat hierbij om de nominale capaciteit zoals die ook wordt ingevuld op het aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning.

Besluit
De mer-plicht en de mer-beoordelingsplicht wordt gekoppeld aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

A2 Het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of seminatuurlijke gebieden voor intensieve landbouw

Omschrijving project
Het gaat hier om projecten voor het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of seminatuurlijke gebieden voor intensieve landbouw. Onder niet in cultuur gebrachte gronden vallen gronden voor natuur en recreatie, waaronder bosgronden.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Voor dit project is het omgevingsplan aangewezen als besluit waaraan de mer-beoordelingsplicht gekoppeld moet worden, het eerste plan dat voorziet in de functiewijziging.

A3 Waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden, met inbegrip van irrigatie- en drooglegginsprojecten

Omschrijving project
Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.

A4 Eerste bebossing of ontbossing met als doel een andere ruimtelijke functie van de grond

Omschrijving project
Dit project heeft betrekking op het aanplanten en vellen van bos vanwege een ander bodemgebruik, zoals landbouw of woningbouw. De mer-richtlijn spreekt in bijlage II van 'eerste bebossing en ontbossing vanwege omschakeling naar een ander bodemgebruik'. Deze term kan in de praktijk tot onduidelijkheid leiden. Het gaat hier om de ruimtelijke functiewijziging in het omgevingsplan, bijvoorbeeld van gronden met een agrarische bestemming naar gronden met een natuurbestemming. Ontbossing van een natuurgebied om er andere natuurdoeleinden zoals heide of zandverstuiving te realiseren, wordt niet gezien als een ruimtelijke functiewijziging. Dit project zal vooral in het kader van landinrichting (project J10) kunnen voorkomen.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De mer-beoordelingsplicht is gekoppeld aan het omgevingsplan.

A5 Intensieve aquacultuur van vis

Omschrijving project
Aquacultuur omvat naast de kweek van vis ook de kweek van schelpdieren, schaaldieren en waterplanten. Bij deze activiteiten kan het gaan om 'extensieve' kweek bijvoorbeeld in het oppervlaktewater en kweek in recirculatiesystemen (systemen waarbij het water na zuivering weer wordt hergebruikt).

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Voor deze projecten zijn de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit als besluiten aangewezen. De vergunning is gekoppeld aan de wijze van kweken. Voor kweek in gesloten systemen geldt de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, voor kweek in het oppervlaktewater geldt de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit. In het laatste geval gaat het in ieder geval om de beperkingengebiedactiviteit als er sprake is van het kweken van consumptievis, het kweken of houden van ongewervelde waterdieren, het telen van waterplanten of het invangen van mosselzaad in de rijkswateren.

B. Winning van delfstoffen

B1 Steengroeven en dagbouwmijnen, met inbegrip van de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem

Omschrijving project
Zand, klei, leem, grind, schelpen, mergel en kalksteen zijn oppervlaktedelfstoffen die met behulp van ontgrondingen, wel of niet onder het wateroppervlak, worden gewonnen. Project B1 betreft de winning van delfstoffen uit de landbodem, project B2 betreft de winning uit de zee, meer of rivier. Met landbodem wordt gedoeld op gronden die bij gewoon zomerpeil droog zijn.
Het doel van de ontgronding dient oppervlaktedelfstoffenwinning te zijn.

Drempel mer-plicht
De winning van oppervlaktedelfstoffen is mer-plichtig als de terreinoppervlakte groter is dan 25 ha. Alleen voor de turfwinning geldt een afwijking op deze regel, dan is er een mer-plicht als de terreinoppervlakte groter is dan 150 ha.
De terreinoppervlakte bestaat uit de plaats waar de bodem wordt verlaagd, inclusief het omliggende gebied dat door die ontgronding opnieuw ingericht gaat worden en dat ook in de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit wordt opgenomen. Dit omliggende gebied kan nodig zijn voor tijdelijke bovengrondse opslag, bouwketens, zeef- en sorteerinstallaties e.d. Ook kan dit deel uitmaken van de eindafwerking.

Voor de bepaling of de drempel van de terreinoppervlakte wordt behaald, moet soms een aantal kleinere ontgrondingen gezamenlijk worden beschouwd. Het gaat dan om gevallen, waarin de ontgrondingen zodanig ten opzichte van elkaar zijn gesitueerd, dat ze qua milieueffecten als één geheel beschouwd kunnen of moeten worden. De (gecumuleerde) milieueffecten zullen in dat dergelijke geval van eenzelfde orde van grootte zijn als bij een winplaats van 25 ha of meer, bijvoorbeeld als ze effecten hebben voor een zelfde grondwaterstroom.

Besluit
Voor oppervlaktedelfstoffenwinning is de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit als besluit aangewezen.

B2 Winning van mineralen door afbaggering van de zee-, meer- of rivierbodem

Omschrijving project
Zand, klei, leem, grind, schelpen, mergel en kalksteen zijn oppervlaktedelfstoffen die met behulp van ontgrondingen, wel of niet onder het wateroppervlak, worden gewonnen. Project B1 betreft de winning van delfstoffen uit de landbodem, project B2 betreft de winning uit de zee, meer of rivier. Ten opzichte van de mer-richtlijn is 'meer' toegevoegd, omdat dit net zo relevant is als de zee of een rivier. Er is niet gekozen voor 'waterbodem', omdat dan bijvoorbeeld ook kanalen er onder zouden vallen, wat uit een oogpunt van natuurbescherming niet nodig is.
Het doel van de ontgronding dient oppervlaktedelfstoffenwinning te zijn.

Drempel mer-plicht
Voor delfstoffenwinning op de Noordzee geldt een mer-plicht vanaf 500 ha of een winning van meer dan 10.000.000 m^3. Deze mer-plicht op de Noordzee moet worden beschouwd als een 'nationale kop' op de mer-richtlijn, maar wordt gelet op de grote onomkeerbare gevolgen van deze projecten wenselijk geacht.
Er is gekozen voor twee drempels omdat naast de oppervlakte ook de hoeveelheid oppervlaktedelfstof relevant is bij zeer diepe winningen die slechts een klein oppervlak beslaan.
De mer-plicht geldt zowel voor individuele winplaatsen als voor een aantal kleinere winplaatsen die in elkaars nabijheid liggen. De (gecumuleerde) milieueffecten zullen in een dergelijk geval van eenzelfde orde van grootte zijn als bij een individuele winplaats. Het is niet mogelijk om met een bepaalde afstand aan te geven wanneer winplaatsen in elkaars nabijheid liggen. De nabijheid wordt bepaald door de aard en omvang van de (gecumuleerde) milieueffecten.

Besluit
Voor oppervlaktedelfstoffenwinning is de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit het aangewezen besluit.

B3 Ondergrondse mijnbouw, inclusies oppervlakte-installaties

Omschrijving project
Ondergrondse mijnbouw is de winning van delfstoffen diep in de grond, beneden de 100 meter. De winning vindt doorgaans plaats met behulp van schachten.
Hieronder vallen bijvoorbeeld de olie- en gaswinning, maar ook de winning van zout of steenkool.

Bij het winnen gaat het om de winningsinstallatie, dat is de put of puttengroep en de eventueel benodigde behandelingsinstallatie.
Het aanbrengen van bovengrondse faciliteiten voor de winning die er alleen toe strekken om het productievolume of de capaciteit op peil te houden vallen niet binnen dit project.
Onder de wijziging of uitbreiding van oppervlakte-installaties wordt ook verstaan het bijplaatsen of wijzigen van stikstofscheidings- en ontzwavelingsinstallaties.

Drempel mer-plicht
Voor ondergrondse mijnbouw geldt alleen een mer-plicht als het de winning van aardolie of aardgas betreft: een commerciële winning, wijziging of uitbreiding van een gewonnen hoeveelheid van meer dan 500 ton aardolie per dag of meer dan 500 000 m^3 aardgas per dag.

Besluit
Voor ondergrondse mijnbouw is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit aangewezen.

B4 Diepboringen, in het bijzonder:
a. geothermische boringen,
b. boringen in verband met de opslag van kernafval, of
c. boringen voor watervoorziening,
met uitzondering van boringen voor het onderzoek naar de stabiliteit van de grond

Omschrijving project
Diepboringen zijn boringen dieper dan 100 meter. De genoemde diepboringen vormen niet een uitputtende lijst, maar geven slechts (belangrijke) voorbeelden. Ook proefboringen naar bijvoorbeeld aardgas vallen binnen deze projecten.
De enige algemene uitzondering is expliciet benoemd, dat betreft de boringen voor het onderzoek naar de stabiliteit van de grond.

Drempel mer-plicht
Er is geen drempel voor de mer-plicht.

Besluit
Voor diepboringen is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit het aangewezen besluit of de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit voor boringen voor watervoorziening.

C. Energie-industrie
C1 Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water

Omschrijving project
Deze projecten omvatten de energieproductie voor zover die worden gestookt op fossiele brandstoffen. Het omvat alle installaties waarmee elektriciteit, stoom of warm water kan worden geproduceerd.

Drempel mer-plicht
De mer-plicht voor centrales geldt voor oprichting, wijziging of uitbreidingen van installaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warmte met een brandstofzijdig warmtevermogen van 300 MW of meer.

Besluit
Het aangewezen besluit voor deze projecten is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

C2 Kerncentrales en andere kernreactoren, met inbegrip van de ontmanteling of buitengebruikstelling van dergelijke centrales of reactoren, met uitzondering van onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 kW (thermisch)

Omschrijving project
Binnen deze projecten vallen zowel een kernreactor voor onderzoeksdoeleinden als een kernreactor voor de productie van elektriciteit.
De begrippen 'buitengebruikstelling' en 'ontmanteling' zijn afgeleid van het Engelse begrip 'decommissioning'. Decommissioning omvat het geheel van acties die ondernomen worden aan het einde van de operationele bedrijfsvoering van een nucleaire installatie, gericht op het definitief uit gebruik nemen daarvan. Decommissioning omvat dus ook de buitengebruikstelling, de eventuele wachttijd om het stralingsniveau van de resterende delen van de installatie door natuurlijk verval te laten afnemen, evenals de feitelijke ontmanteling van de installatie. Afhankelijk van de keuze om de decommissioning van een installatie zonder of met een wachttijd te voltooien, kan de tijdspanne variëren van een tiental jaren tot een veelvoud daarvan. Als gekozen wordt voor een snelle, volledige ontmanteling van de installatie, zonder een wachttijd, zullen de buitengebruikstelling en ontmanteling van de installatie in één vergunningsbesluit kunnen worden vergund. Voor dat besluit zal een milieueffectrapport moeten worden gemaakt, waarin alle aspecten van zowel de buitengebruikstelling als de ontmanteling worden behandeld.
Als ervoor wordt gekozen om tussen de buitengebruikstelling van de installatie en de feitelijke ontmanteling een wachttijd in te lassen, dan ontstaat een andere situatie. In deze situatie zal eerst een vergunning worden verleend voor de buitengebruikstelling van de installatie, inclusief de gekozen wachttijd, en zal vervolgens aan het einde van de wachttijd een tweede vergunning worden verstrekt voor de feitelijke ontmanteling van de installatie. In dat geval dient voor beide vergunningen de procedure voor de milieueffectrapportage te worden doorlopen, waarbij het milieueffectrapport voor de vergunning voor de buitengebruikstelling, inclusief de wachttijd, wel een eerste beschouwing zal bevatten van de feitelijke ontmanteling.
De wijzigingen of uitbreidingen van kernreactoren, met inbegrip van de buitengebruikstelling of ontmanteling, kunnen betrekking hebben op verschillende situaties, zoals het functioneren in normaal regulier bedrijf, het functioneren in een ongevalsituatie met potentieel grote milieugevolgen en de buitengebruikstelling of ontmanteling.

Drempel mer-plicht
Het oprichten van kernreactoren is in alle gevallen onderworpen aan een mer-plicht, tenzij het een onderzoeksinstallatie betreft met een constant vermogen van ten hoogste 1 thermische kW.

Besluit
Voor deze projecten is een vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet het aangewezen besluit.

C3 Installaties voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen

Omschrijving project
Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht
Het oprichten van installaties voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen is in alle gevallen onderworpen aan een mer-plicht.

Besluit
Voor deze projecten is een vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet het aangewezen besluit.

C4 Installaties voor:
a. de productie of de verrijking van splijtstoffen,
b. de behandeling van bestraalde splijtstoffen of hoog radioactief afval,
c. de definitieve verwijdering van bestraalde splijtstoffen,
d. alleen de definitieve verwijdering van radioactief afval, of
e. alleen de (voor meer dan 10 jaar geplande) opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval op een andere plaats dan het productieterrein.

Omschrijving project
Bij deze projecten gaat het om installaties voor de productie of verrijking, behandeling, verwijdering of opslag van radioactief afval (laag-, middelhoog- of kernsplijtafval en bestraalde splijtstofelementen).
Voor opslag moet de duur daarvan op tien jaar of langer zijn gesteld en moet het gaan om de opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval van een ander productieterrein.

Drempel mer-plicht
Er is geen drempel voor de mer-plicht, elke oprichting van een genoemde installatie is daarmee mer-plichtig. Wijzigingen en uitbreidingen zijn mer-beoordelingsplichtig. Hierbij moet bedacht worden dat het bij een omvangrijke uitbreiding in veel gevallen zal gaan om de oprichting van een nieuwe installatie naast de al bestaande installatie.

Besluit
Voor deze projecten is een vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet het aangewezen besluit.

C5 Installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval, anders dan genoemd in C4, eerste kolom, onder b en e

Omschrijving project
Dit project is een aanvulling op project C4.
Onder project C4 onder b valt de behandeling van hoog radioactief afval. Project C5 betreft de behandeling van ander (laag of middel) radioactief afval.
De opslag van radioactief afval van deze projecten is deels een aanvulling op de opslag genoemd in project C4 onder e. Wat betreft de opslag van radioactief afval kan het gaan om de opslag van zowel laag-, middel- als hoogradioactief afval, voor zover dit afval afkomstig is van de eigen installaties. Het kan daarbij ook gaan om een tijdelijk opslag in afwachting van de afvoer naar de Centrale Organisatie voor Radioactief Afval (COVRA)of bijvoorbeeld de tijdelijke ‘on site’ opslagfaciliteiten die onderdeel uitmaken van ziekenhuizen of van onderzoeklaboratoria voor daar geproduceerd radioactief afval. Ook kan gedacht worden aan radioactief afval afkomstig van de ontmanteling van een installatie, dat tijdelijk in afwachting van afvoer naar COVRA ‘on site’ wordt opgeslagen.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Voor deze projecten is een vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet het aangewezen besluit.

C6 Industrieel briketteren van steenkool of bruinkool

Omschrijving project
Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

C7 Installaties voor de productie van hydro-elektrische energie

Omschrijving project
Met de productie van hydro-elektrische energie wordt bedoeld energie die is opgewekt uit stromend water.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Voor rijkswateren geldt hier een omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteit. Voor regionale wateren is er een omgevingsvergunning op grond van de waterschapsverordening.

C8 Windturbineparken die bestaan uit ten minste drie windturbines

Omschrijving project
Dit project betreft de opwekking van elektrische energie met een windturbine in een windturbinepark.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing

Besluit
Voor windenergieprojecten op land geldt dat vanaf 15 MW het projectbesluit verplicht is[18].
Beneden de 15MW geldt de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.
Voor windenergieprojecten op zee is het kavelbesluit op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet windenergie op zee het aangewezen besluit.

D. Metaalindustrie

Omschrijving projecten
Algemeen geldt dat de 13 verschillende projecten binnen deze categorie redelijk voor zich spreken. Om die reden is hier geen omschrijving voor elk project opgenomen.
Binnen deze categorie is alleen de productie van ruw ijzer en staal in geïntegreerde hoogovenbedrijven (D1) en de winning van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen met metallurgische, chemische of elektrolytische procedés (D2) voor elke oprichting direct mer-plichtig. Alle overige ijzer- en staalbewerkingen vallen onder de mer-beoordelingsplicht. Dit betreft bijvoorbeeld de motorvoertuigenindustrie, de vliegtuigindustrie, scheepswerven en spoorwegmaterieelfabrieken. In deze bedrijven ondergaan metalen een eerste bewerking of ondergaan ze een verdere bewerking tot tussenproduct of eindproduct.
Ook de installaties voor oppervlaktebehandeling van metalen en plastic materiaal door een elektrolytisch of chemisch procedé (D7) vallen hieronder.
Deze laatste projecten komen ook voor als onderdeel bij bijvoorbeeld de metaalverwerkende bedrijven. De mer-beoordelingsplicht kan dus ook van toepassing zijn op verfstraten die behoren bij een metaalbe- of verwerkend bedrijf.
De technieken ‘poedercoaten’ of ‘verwerken van watergedragen verf’ vallen niet onder de formulering van D7 en daarmee ook buiten het toepassingsbereik van dit project.

[18] Die verplichting zal worden vastgelegd in de Elektriciteitswet.

Besluit
Voor deze gehele categorie geldt dat de vergunning voor een milieubelastende activiteit het aangewezen besluit is.

E. Minerale industrie

Omschrijving projecten
Algemeen geldt dat de zes verschillende projecten binnen deze categorie redelijk voor zich spreken. Om die reden is hier geen omschrijving voor elk project opgenomen.
Binnen deze categorie geldt voor projecten voor de winning van asbest voor elke oprichting een mer-plicht. Ook voor de bewerking en verwerking van asbest geldt in bepaalde gevallen een directe mer-plicht. Het gaat concreet om de oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op de bewerking of verwerking van:
1°. asbestcement met een capaciteit van meer dan 20.000 ton eindproduct per jaar, of
2°. remvoeringen met een capaciteit van meer dan 50 ton eindproduct per jaar of meer, of
3°. andere asbesthoudende producten met een verbruik van meer dan 200 ton asbest per jaar.
Alle overige industriële minerale projecten vallen onder de mer-beoordelingsplicht. Het gaat dan om projecten voor de vervaardiging van cement, het vervaardigen van glas, met inbegrip van glasvezels het smelten van minerale vezels, en de vervaardiging van keramische producten door bakken.
Het vervaardigen van glas omvat niet alleen het produceren van glazen gebruiksvoorwerpen, zoals glas voor vensters, maar ook het bewerken en verwerken van aangevoerd glas. Ook valt de vervaardiging van glasvezel(producten) en laboratoriumglaswerk hieronder.

Besluit
Voor alle projecten binnen deze categorie is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit het aangewezen besluit.

F. Chemische industrie en raffinage
F1 Raffinaderijen van ruwe aardolie, met uitzondering van bedrijven die alleen smeermiddelen uit ruwe olie vervaardigen

Omschrijving project
Dit project van kraakprocessen omvat alle installaties waarin het residu van de primaire ruwe oliedestillatie – een product met een kookpunt boven 370°C – wordt omgezet in lichtere, laagkokende producten, zoals benzinecomponenten. Zowel katalytische kraakprocessen zoals 'catcracking' en 'hydrocracking' van vacuüm gasolie, als thermische kraakprocessen, zoals 'delayed coking' en 'fluid coking' van vacuüm residu, als 'catcracking' en 'hydrocracking' van residu van de primaire destillatie vallen hieronder.

Drempel mer-plicht
Elke oprichting van een raffinaderij is mer-plichtig.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

F2 Installaties voor vergassing en vloeibaarmaking van steenkool of bitumineuze schisten

Omschrijving project
Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht
De drempel voor de mer-plicht bij deze projecten ligt bij een verwerkingscapaciteit van 500 ton steenkolen of bitumineuze schisten per dag of meer.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

F3 Geïntegreerde chemische installaties, dat wil zeggen installaties voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van:
a. organische basischemicaliën,
b. anorganische basischemicaliën,
c. fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen),
d. basisproducten voor gewasbescherming en van biociden,
e. farmaceutische basisproducten met een chemisch of biologisch procedé, of
f. explosieven

Omschrijving project
De mer-richtlijn maakt onderscheid tussen geïntegreerde chemische installaties (in bijlage I) en de chemische industrie (in bijlage II). Bij geïntegreerde chemische installaties gaat het om de meer complexe installaties.
Voor het tot stand brengen van elk chemisch product worden fysische of chemische processtappen doorlopen. Binnen het productieproces zijn doorgaans enkele essentiële stappen aan te wijzen. Soms is één eenvoudige processtap voldoende om tot het gewenste product te komen, soms is een aantal stappen noodzakelijk.
Een chemische installatie is een uit één of meer proceseenheden bestaand geheel. De verschillende proceseenheden binnen de installatie zijn niet altijd met elkaar verbonden. Een functionele binding tussen de verschillende proceseenheden is vereist om te kunnen spreken van een geïntegreerde chemische installatie. Er is sprake van een functionele binding als de output van de ene proceseenheid als input dient van de andere proceseenheid. Dit hoeft niet altijd rechtstreeks te gebeuren. Soms zit tussen beide proceseenheden een extra schakel, zoals een opslagtank. De binding kan bijvoorbeeld blijken uit de onderlinge afhankelijkheid: als de ene proceseenheid bijvoorbeeld uitvalt, moet ook de andere worden stilgelegd. De term 'geïntegreerd' heeft dus betrekking op een functionele binding van proceseenheden binnen een chemische installatie en niet op een integratie van die chemische installatie met al bestaande andere chemische installaties.
Dit is van belang bij de uitbreiding van een bestaande chemische installatie met een nieuwe installatie. Als het nieuwe deel in zichzelf geïntegreerd is– en dus uit verschillende proceseenheden bestaat die functioneel met elkaar verbonden zijn –moet dit nieuwe deel worden beschouwd als de oprichting binnen deze projecten. Een functionele of technische binding met de bestaande installatie is hierbij niet relevant.

Drempel mer-plicht
De oprichting van een geïntegreerde chemische installatie is in alle gevallen, ongeacht de verwerkingscapaciteit, onderworpen aan een mer-plicht.
Voor de (zelf niet geïntegreerde) wijzigingen of uitbreidingen van geïntegreerde chemische installaties geldt een mer-beoordelingsplicht.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

F4 Cokesovenbedrijven (droge distillatie van steenkool)

Omschrijving project
Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

F5 Behandeling van tussenproducten en vervaardiging van chemicaliën en F6 Productie van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in artikel 1 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, farmaceutische producten, verven en vernissen, elastomeren of peroxiden

Omschrijving project
De projecten F5 en F6 betreffen de chemische industrie voor zover er geen sprake is van de geïntegreerde chemische bedrijven zoals hierboven omschreven bij F3.
Voor de definitie van bestrijdingsmiddelen wordt verwezen naar de Bestrijdingsmiddelenwet. Het betreft hier dus niet alleen de middelen voor landbouwkundig gebruik, maar ook de middelen zoals pesticiden, herbiciden en fungiciden voor ander gebruik, zoals in huishoudens.
Onder farmaceutische producten worden verstaan – in het groot bereide – geneesmiddelen.
Het formuleren van farmaceutische producten, dat is het in een verwerkbare vorm brengen van het door de consument te gebruiken geneesmiddel, valt hier niet onder.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

G. Voedingsmiddelenindustrie

Omschrijving project
In deze categorie vallen negen projecten: vervaardiging van oliën of vetten, conservenindustrie, verwerking van zuivel, bierbrouwerijen, mouterijen, suikerfabrieken, siroopfabrieken, suikerwarenfabrieken en slachterijen.
De meeste projecten spreken voor zich. Onder de 'conservenindustrie' in project G2 wordt verstaan het conserveren van dierlijke en plantaardige producten in glas, blik of kunststof. Onder dit project valt ook de 'petfoodindustrie'.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

H. Overige industrie

Algemeen geldt dat de acht verschillende projecten binnen deze categorie redelijk voor zich spreken. Om die reden is hier geen omschrijving voor elk project opgenomen.
Binnen deze categorie geldt voor industriële installaties voor het vervaardigen van papierpulp uit hout of andere vezelstoffen voor elke oprichting een mer-plicht. Ook voor de industriële installaties voor het vervaardigen van papier of karton geldt in bepaalde gevallen een directe mer-plicht. Het gaat dan om gevallen waarbij de oprichting, wijziging of uitbreiding van installatie betrekking heeft op een productiecapaciteit van meer dan 200 ton per dag.

Besluit
In alle gevallen geldt de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als aangewezen besluit.

I. Opslag en distributie

Deze categorie is een verzameling van projecten die de distributie en opslag van diverse zaken betreffen. Vooral voor de opslag van stoffen was de eerdere indeling in het Besluit milieueffectrapportage soms onduidelijk. Ook is duidelijk geworden uit de vernieuwde guidance van de Europese Commissie[19] dat de kopjes die in de bijlage bij de mer-richtlijn zijn opgenomen (bijvoorbeeld: chemische industrie, of energie-industrie) niet betekenen dat de genoemde projecten alleen daar kunnen voorkomen. Ook om die reden zijn de opslag en distributie losgekoppeld van de eventuele industrietakken of andere activiteiten waar ze kunnen voorkomen.

I1 Buisleidingen voor:
a. het transport van gas, olie of chemicaliën,
b. het transport van kooldioxide (CO_2) stromen voor geologische opslag, inclusief de pompstations, of
c. stoom of warm water

Omschrijving project
Naast vervoer over de weg of een spoorweg vindt ook vervoer van vloeistoffen en gassen plaats door buisleidingen. De volgende stromen worden onderscheiden: gas, olie, chemicaliën, stoom, warm water en kooldioxide (CO_2) bestemd voor geologische opslag, inclusief de pompstations. Bij dit laatste project worden met pompstations ook de injectie-installaties bedoeld.
Het project heeft betrekking op de buisleidingen en bijbehorende installaties die voor het transporteren noodzakelijk zijn. De voorzieningen voor de aanlanding van buisleidingen valt ook binnen dit project.
Een wijziging of uitbreiding van een buisleiding kan betrekking hebben op een aftakking of verlegging van een buisleiding. Ook kan het gaan om het plaatsen van een zwaardere pomp op de leiding of de verandering van de stof die er door heen wordt getransporteerd.

Drempel mer-plicht
De mer-plicht geldt voor de aanleg, wijziging of uitbreiding van buisleidingen voor het transport van gas, olie, chemicaliën of CO_2, als de aanleg, wijziging of uitbreiding betrekking heeft op een buisleiding met een diameter van meer dan 80 cm en een lengte van meer dan 40 km.
Bij het bepalen van de drempelwaarde van de lengte (meer dan 40 km) moet worden gekeken naar de totale lengte van de leiding, dus zo nodig ook het deel dat of de delen die in andere gemeenten of zelfs in het buitenland liggen.

Besluit
Voor de aanleg van een buisleiding op het land is het omgevingsplan het aangewezen besluit. Voor buisleidingen in of op de bodem van de Noordzee is dat een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit (met betrekking tot het waterstaatswerk de Noordzee).

I2 Hoogspanningsleidingen

Omschrijving project
Dit betreft de aanleg, wijziging of uitbreiding van een bovengrondse of ondergrondse hoogspanningsleiding. De mer-richtlijn spreekt alleen over bovengrondse hoogspanningsleidingen. Vanwege milieu en archeologische belangen die anders moeilijk kunnen worden beschermd, zijn ondergrondse leidingen (ook onder water zoals in op of boven de zeebodem) als 'nationale kop' op de mer/richtlijn gehandhaafd.

Drempel mer-plicht
Er geldt een mer-plicht als een bovengrondse hoogspanningsleiding een spanning van 220 kV of meer heeft en over een lengte van ten minste 15 km wordt aangelegd.

[19] Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf

Besluit
Voor de aanleg van een hoogspanningsleiding zal naar verwachting vaak gebruik worden gemaakt van een projectbesluit.
Op land is daarnaast het omgevingsplan aangewezen als besluit.
Als een hoogspanningsleiding onder water wordt aangebracht, geldt de omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit.

I3 Installaties voor het afvangen van CO_2-stromen voor geologische opslag op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide, en
I4 Opslaglocaties op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide

Omschrijving project
I3 en I4 zijn twee projecten die samenhangen met de Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEG 2009, L31) (richtlijn geologische opslag van kooldioxide). Met deze richtlijn is zowel het afvangen als de opslag van CO_2 onder de werking van de mer-richtlijn gebracht.

Drempel mer-plicht
Voor opslaglocaties van CO_2 op grond van de richtlijn geologische opslag van kooldioxide geldt voor elke oprichting een mer-plicht.
Voor de installaties voor het afvangen van die stromen die worden opgeslagen geldt een mer-plicht voor de oprichting, wijziging of uitbreiding als:
1°. de CO_2-stromen afkomstig zijn van installaties waarvoor de mer-plicht, bedoeld in artikel 16.43 eerste lid, onder a, van de wet geldt, of
2°. de totale jaarlijkse afvang van CO_2 meer dan 1,5 megaton bedraagt.

De voorwaarde onder onderdeel 1 houdt in dat de CO_2-stroom afkomstig moet zijn van een installatie die zelf al onder de mer-plicht valt. Dit betekent dat de installatie moet voldoen aan de voorwaarden van kolom 2 van bijlage V, bijvoorbeeld een thermische installatie voor de productie van elektriciteit van meer dan 300 MW (project C1).

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

I5 Installaties voor de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten

Omschrijving project
Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht
De drempel voor de mer-plicht voor deze projecten is een capaciteit van 200.000 ton of meer. Volgens de bij deze projecten gebruikelijk maat (m^3) gaat het dan om circa 240.000 m^3 opslagruimte of meer.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

I6 Bovengrondse opslag van aardgas of fossiele brandstoffen en I7 Ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen

Omschrijving project
Deze projecten betreffen de bovengrondse opslag van aardgas en fossiele brandstoffen en de ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen. Voor aardolie is van belang om eerst naar project I5 te kijken.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

J. Infrastructuur en ruimte

J1 Wegen

Omschrijving project
Deze projecten gaan over de aanleg, wijziging of uitbreiding van wegen. Dit heeft zowel betrekking op autosnelwegen en autowegen in beheer bij het Rijk , als op provinciale of gemeentelijke wegen.

Wijziging of uitbreiding kan bijvoorbeeld zijn een wegverbreding in de vorm van de fysieke aanleg van nieuwe rijstroken naast de al bestaande. Ook grootschalige ingrepen zoals de aanleg van bruggen, tunnels of viaducten, waarbij de wegcapaciteit aanmerkelijk wordt vergroot, vallen hieronder.
Naast bovengenoemde ingrepen zijn er ook andere denkbaar. Het gaat daarbij om zogenaamde verkeersbenuttingsmaatregelen, zoals het creëren van extra rijstroken zonder (fysieke) aanpassing van het weglichaam of het gebruik van de vluchtstrook als extra rijstrook.

Drempel mer-plicht
De aanleg van autosnelwegen en autowegen is in alle gevallen mer-plichtig.
Dit betekent bijvoorbeeld dat autowegen gelegen binnen de bebouwde kom mer-plichtig kunnen zijn.

Daarnaast is ook mer-plichtig de aanleg, wijziging of uitbreiding van een weg die betrekking heeft op een ononderbroken tracélengte van 10 km of meer:
1°. van vier of meer rijstroken, of
2°. verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken.

Besluit
Voor de aanleg van wegen door het rijk zal doorgaans het projectbesluit het relevante besluit zijn. In bepaalde situaties is het gebruik van de projectprocedure wettelijk verplicht, zie hiervoor artikel 5.46 van de Omgevingswet.
In de overige gevallen vindt de besluitvorming over de aanleg of wijziging van wegen meestal plaats in het kader van de planvorming. Voor de mer- en mer-beoordelingsplicht van projecten is daarvoor het omgevingsplan aangewezen.

J2 Spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen en van overladingsstations

Omschrijving project
Onder de aanleg, wijziging of uitbreiding van spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen en van overladingsstations wordt bijvoorbeeld het volgende verstaan:

- het opnieuw in gebruik nemen van al aangelegde railwegen,
- een spoorwegverbreding,
- boogstraalverruimingen, die kunnen nodig zijn wanneer er met hogere snelheden wordt gereden,
- overladingsstations en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen betreffen bijvoorbeeld de overslag van een trein op een vrachtauto of op een binnenschip.

Drempel mer-plicht
De mer-plicht geldt alleen voor de aanleg van spoorwegen voor spoorverkeer over lange afstand. Dit kan ook een regionale lijn betreffen. De afstand heeft betrekking op de aan te leggen lengte van de spoorweg. Ook een verdubbeling van het spoor kan onder deze projecten vallen, als die verdubbeling zelf over lange afstand plaatsvindt.
Hieronder worden niet verstaan de aanleg van keer- en inhaalsporen en wijzigingen van seinen en wissels op emplacementen of vrije baan. Als gevolg van de bovengenoemde vernieuwde guidance van de Europese Commissie voor de uitleg van de projecten van de mer-richtlijn, is de mer-plicht beperkt tot de aanleg over lange afstand. De wijziging of uitbreiding valt onder de mer-beoordelingsplicht.

Besluit
Voor spoorwegen is in bepaalde gevallen het projectbesluit verplicht, dit geldt als het voldoet aan de omschrijving in artikel 5.46 van de Omgevingswet.
Daarnaast is het omgevingsplan aangewezen.

J3 Tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en gelijksoortige bijzondere constructies

Omschrijving project
Deze projecten betreffen de aanleg, wijziging of uitbreiding van locale tramverbindingen, metro, de aanleg van een zweefspoor of een andere bijzondere constructie, de aanleg van een bedrijfsspoor. alsook de zogenaamde light rail.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Voor deze projecten zal naar verwachting in bepaalde gevallen een projectbesluit worden genomen. Daarnaast is het omgevingsplan aangewezen.

J4 Binnenvaarwegen

Omschrijving project
Een binnenvaarweg is een water bedoeld om een vaarverbinding te bieden. Het gaat hierbij om rivieren, kanalen of gegraven vaargeulen in een oppervlaktewater.
In voorkomende gevallen kan ook de aanleg van sluizen of stuwen deel uitmaken van het project. Zeewaterwegen vallen hier niet onder.

Drempel mer-plicht
De drempel van de mer-plicht is als volgt:
1°. de aanleg van een binnenvaarweg die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton;
2°. een wijziging of uitbreiding van een binnenvaarweg die betrekking heeft op:
a. een vergroting van het ruimteoppervlak met 20% of meer van een binnenvaarweg die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton,
b. een structurele verandering waarbij meer dan 5.000.000 m^3 grond wordt verzet.

Volgens de mer-richtlijn is een wijziging of uitbreiding alleen mer-plichtig als deze wijziging of uitbreiding op zichzelf voldoet aan de drempel. Dat is in het geval van een binnenvaarweg niet werkbaar. Daarom is in het verleden al gekozen voor een wel werkbare en gelijkwaardige drempelwaarde die aansluit bij de bedoeling van de richtlijn.
Uit de formulering van de drempel wordt duidelijk dat het moet gaan om structurele veranderingen en niet om baggerwerkzaamheden om vaarwegen op diepte te houden.
In het voormalige Besluit milieueffectrapportage was voorheen ook nog de verlegging van het zomerbed van een waterweg opgenomen, zoals bochtafsnijdingen. Dit was mer-plichtig voor zover de binnenvaarweg geschikt is voor schepen met een laadvermogen van 1.350 ton of meer en voor zover de verlegging van het zomerbed een oppervlakte beslaat van 50 ha of meer. Deze optie is niet meer apart opgenomen, omdat deze feitelijk altijd onder 2°, onder b, valt.

Besluit
Evenals bij wegen en spoorwegen is bij binnenvaarwegen het projectbesluit in bepaalde gevallen verplicht aangewezen voor projecten waarbij het rijk bevoegd gezag is en het project voldoet aan de voorwaarden van artikel 5.46 van de Omgevingswet.
Ook in andere gevallen kan een projectbesluit worden vastgesteld. Als het waterschap een projectbesluit vaststelt dan is de goedkeuring van gedeputeerde staten als besluit aangewezen voor de mer-plicht. Een eigen vergunning van een waterschap valt onder de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.
In andere, kleinere gevallen kan mogelijk ook een omgevingsplan in de mogelijke aanleg, wijziging of uitbreiding voorzien, waardoor ook het omgevingsplan als besluit is aangewezen.

J5 Havens:
a. een haven voor de binnenscheepvaart,
b. een zeehandelshaven, of
c. een visserijhaven

Omschrijving project
Tot havens worden gerekend havens voor civiel gebruik door de binnenscheepvaart, civiel gebruik door de zeescheepvaart en visserijhavens. Het gaat hier om de gehele haven, inclusief de bij de haven behorende terreinen en installaties.

Drempel mer-plicht
Er is sprake van een mer-plicht wanneer sprake is van een geval als bedoeld onder a of b:
1°. De aanleg van een haven die bevaarbaar is voor schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of
2°. de wijziging of uitbreiding van een haven die betrekking heeft op een oppervlakte van 100 ha of meer.

Conform de mer-richtlijn is de mer-plicht gekoppeld aan de bevaarbaarheid van een haven voor schepen met een laadvermogen van 1350 ton per jaar. Een mer-plicht geldt voor havens voor de binnenpvaart en de zeehandel, niet voor de visserijhavens.
Naar analogie van project J4 is voor de drempel voor de mer-plicht van wijziging en uitbreiding gezocht naar een werkbare en gelijkwaardige drempelwaarde. Deze is gelijk aan de drempel zoals die was opgenomen in het voormalige Besluit milieueffectrapportage.

Besluit
Voor de aanleg van havens geldt geen afzonderlijke procedure, wel zou een projectbesluit aan de orde kunnen zijn. Het besluit dat hier aanvullend op de kop van de kolom is aangewezen is daarom het omgevingsplan.

J6 Een met het land verbonden en buiten een haven gelegen pier voor lossen en laden, met uitzondering van pieren voor veerboten

Omschrijving project
Dit project hangt samen met project J5, havens. Hier gaat het om havengerelateerde projecten die echter buiten de haven zelf liggen.

Drempel mer-plicht
Een met het land verbonden en buiten een haven gelegen pier voor het lossen en laden van schepen met een laadvermogen 1350 ton of meer is mer-plichtig met uitzondering van de pieren voor veerboten.
Naar analogie van de projecten J4 en J5 is voor de drempel voor de mer-plicht van wijziging en uitbreiding gezocht naar een werkbare en gelijkwaardige drempelwaarde. Deze is gelijk aan de drempel zoals die was opgenomen in het Besluit milieueffectrapportage .

Besluit
Voor deze projecten geldt geen afzonderlijke procedure, wel zou een projectbesluit aan de orde kunnen zijn. Het besluit dat hier is aangewezen is daarom het omgevingsplan.

J7 Luchthavens

Omschrijving project
Dit project betreft de aanleg, inrichting of het gebruik van een luchthaven, en de wijziging of uitbreiding daarvan.
Voorbeelden van deze projecten zijn: de luchthaven krijgt de beschikking over een start- of landingsbaan, een verlenging, verbreding of verharding van een start- of landingsbaan, een wijziging van de geluidszone, de intensivering of wijziging van het gebruik van de luchthaven of van de banen.
Onder luchthavens vallen ook helihavens.

Drempel mer-plicht
De aanleg, wijziging of uitbreiding van een luchthaven is mer-plichtig als het een start- of landingsbaan van 2100 m betreft. Een wijziging of uitbreiding is alleen mer-plichtig wanneer de drempelwaarde door de uitbreiding of wijziging zelf wordt gehaald. Dus bijvoorbeeld als er nog een start- landingsbaan van 2100 m bijkomt, of als er sprake is van een verlenging van een start- of landingsbaan van 2100 meter. Een verlenging van 1800 m naar 2300 m valt daar bijvoorbeeld niet onder.

Besluit
Voor de luchthaven Schiphol kan het zowel gaan om een Luchthavenindelingsbesluit (LIB) als om een Luchthavenverkeersbesluit (LVB). Voor de andere luchthavens is het Luchthavenbesluit (LB) van toepassing.

J8 Industrieterrein

Omschrijving project
Het aanleggen (en wijzigen of uitbreiden) van een industrieterrein kan worden gezien als een eerste project in een reeks waarvan de oprichting van bedrijven onderdeel uitmaakt, die uiteindelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Door de keuze van de locatie en inrichting van een industrieterrein kan sturend worden opgetreden ten aanzien van de industriële ontwikkeling in een gebied, met name om mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of te mitigeren.
Tot de oppervlakte van een industrieterrein worden ook eventuele zones om dat terrein gerekend.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Het omgevingsplan is het aangewezen besluit voor dit project.

J9 Stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen

Omschrijving project
Een stedelijk ontwikkelingsproject is een ruim begrip, waar onder andere woningbouw, de bouw van kantoren, universiteiten, bioscopen, theaters, winkelcentra, woonboulevards, parkeerterreinen, ziekenhuizen en scholen onder vallen.
Tot een stedelijk ontwikkelingsproject worden ook alle voorzieningen gerekend die moeten worden getroffen voor dat project, zoals de aanleg van infrastructuur. Een project dat in meer dan één gemeente is gepland, moet gezien worden als één, samenhangend project.
Er kan overigens geen misverstand over bestaan dat ook 'dorpen' hieronder vallen. Wat 'stedelijke ontwikkeling' inhoudt kan van regio tot regio verschillen.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Het omgevingsplan is voor deze projecten het aangewezen besluit.

J10 Landinrichtingsprojecten

Omschrijving project
Landinrichtingsprojecten zijn projecten waarbij de inrichting van het landelijk gebied wordt aangelegd in overeenstemming met de functies van dat gebied. Deze functies zijn natuur (bos(bouw), landschap), recreatie (openluchtrecreatie, cultuurhistorie) en landbouw (tuinbouw, intensieve veehouderij).
Landinrichting omvat maatregelen en voorzieningen ten behoeve een of meer functies. Het betreft meestal een gecombineerde uitvoering van maatregelen gericht op de waterhuishouding, verkaveling, ontsluiting of beplantingen voor de genoemde functies.
Projecten zoals genoemd onder projecten A3 en A4 vallen hier niet onder.
Een voorbeeld uit het verleden is de herstructurering van de glastuinbouw of de aanleg van bloembollengebieden. Uitgezonderd zijn landinrichtingsprojecten met een administratief karakter.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Het omgevingsplan is voor deze projecten het aangewezen besluit.

J11 Landwinning in zee

Omschrijving project
De mer-richtlijn sprak oorspronkelijk over landwinning uit zee (bijlage II, onder 1 g), maar dit is recent aangepast. De formulering 'uit zee' doet meer denken aan zandwinning, waar het hier niet om gaat.
Met landwinning in zee wordt elke ophoging van de zeebodem in de Noordzee of de Waddenzee en van de bodem van grote binnenwateren, zoals het IJsselmeer en de Zeeuwse wateren, bedoeld, althans als deze bodem bij hoog water niet onder de waterspiegel komt te liggen. In dit verband moet worden gedacht aan industrie-eilanden, buitengaatse overslagplaatsen of opspuitingen.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Naar verwachting zal voor een landwinning in zee een projectbesluit worden vastgesteld. Om die reden is ook de goedkeuring van gedeputeerde staten genoemd in het geval een waterschap een projectbesluit vaststelt.
Bij dit project zijn ook de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit en de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit opgenomen. In dat laatste geval gaat het om een beperkingengebiedactiviteit.

K. Waterbeheer

K1 Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater

Omschrijving project
Het onttrekken van grondwater of het kunstmatig aanvullen ervan komen doorgaans voor bij de drinkwatervoorziening en de industriële watervoorziening.
Ook de grote bemalingen van bouwputten, bodemsaneringen en proefprojecten voor de waterwinning vallen hieronder.

Drempel mer-plicht
De drempel voor de mer-plicht ligt bij een hoeveelheid onttrokken of aangevuld water van 10.000.000 m^3 water per jaar.
Deze drempel geldt ook voor een wijziging of uitbreiding met deze hoeveelheid.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit is het aangewezen besluit. Dit omvat zowel de onttrekkingsactiviteit als de eigen vergunning van het waterschap. Daarnaast is voor de provinciale vergunningen de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.4 van de Omgevingswet aangewezen.

K2 Projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden, met uitzondering van overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater

Omschrijving project
Bij deze projecten gaat het om de overbrenging van grote hoeveelheden oppervlaktewater uit het ene stroomgebied naar het andere stroomgebied. Een van de redenen hiervoor kan zijn de waterschaarste in het ontvangende stroomgebied. Als stroomgebieden zijn in Nederland de stroomgebieden van de Eems, Rijn, Maas en Schelde aangewezen. Zoals uit de omschrijving blijkt valt de overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater niet onder dit project.

Drempel mer-plicht
De mer-plicht geldt voor de aanleg, wijziging of uitbreiding als:
1°. de overbrenging ten doel heeft eventuele waterschaarste te voorkomen en de hoeveelheid overgebracht water meer bedraagt dan 100.000.000 m^3 per jaar, of
2°. het meerjarig gemiddelde jaardebiet van het bekken waaraan het water wordt onttrokken meer bedraagt dan 2.000.000.000 m^3 en de hoeveelheid overgebracht water 5% van dit debiet overschrijdt
Van belang is dat onderdeel 1 alleen van toepassing is als het doel het voorkomen van waterschaarste is. Dat geldt niet voor onderdeel 2.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit is het aangewezen besluit. Daarnaast is voor de provinciale vergunningen de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.4 van de Omgevingswet aangewezen.
Een dergelijk project kan ook door het waterschap met een projectbesluit worden vastgesteld. Om die reden is ook de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet opgenomen.

K3 Stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of voor de langere termijn opslaan van water

Omschrijving project
Dit project betreft de aanleg, wijziging of uitbreiding van voorraadbekkens, waterbekkens of een stuwdam voor het voor de langere termijn opslaan van water.
De opslag van water kan ook om andere redenen dan watervoorziening plaatsvinden, zoals voor de elektriciteitsvoorziening, in dat geval is er een samenhang met project C7 (installaties voor de productie van hydro-energie).

Drempel mer-plicht
De aanleg, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft het stuwen of permanent opslaan van water met een capaciteit van meer dan 10.000.000 m^3 is mer-plichtig. Let op de toevoeging van het woord 'permanent', in tegenstelling tot de bredere insteek van de naam van dit project 'voor de langere termijn'.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit is het aangewezen besluit. Een dergelijk project kan ook door het waterschap met een projectbesluit worden vastgesteld. Om die reden is ook de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet opgenomen.

K4 Werken voor kanalisering en werken ter beperking van overstromingen

Omschrijving project
K4 bevat twee verschillende projecten, kanaliseringswerken en werken die benodigd zijn voor het beperken van overstromingen.
Bij de werken ter beperking van overstromingen gaat het om de primaire waterkeringen, regionale waterkeringen en waterbergingen.
Werkzaamheden die gericht zijn op het behouden of herstellen van de toestand conform de legger vallen hier niet onder.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Voor primaire waterkeringen moet altijd een projectbesluit worden vastgesteld, zie hiervoor artikel 5.46 van de Omgevingswet. Voor een projectbesluit van een waterschap is om die reden ook de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet opgenomen.
Voor andere gevallen is de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit als besluit aangewezen.

K5 Aquaducten over lange afstand

Omschrijving project
Dit project betreft de aanleg van kunstmatige open 'kanalen' voor het transport van water voor de drinkwatervoorziening of landbouwdoeleinden over lange afstand.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Het omgevingsplan is als besluit aangewezen.

K6 Kustwerken om erosie te bestrijden of maritieme werken die de kust kunnen wijzigen door de aanleg van onder meer dijken, pieren, havenhoofden of van andere kustverdedigingswerken, met uitzondering van het onderhoud en herstel van deze werken

Omschrijving project
De werken die onder deze projecten kunnen vallen, worden voor een deel gedekt door de omschrijving van de aanleg van havens en pieren (projecten J5 en J6) en primaire waterkeringen onder project K4.
Zoals uit de naam van het project al blijkt, valt onderhoud en herstel van deze werken buiten dit project. Ook kustsuppleties worden beschouwd als onderhoud.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Voor dit project zal vaak een projectbesluit worden vastgesteld. Voor een projectbesluit van een waterschap is om die reden ook de goedkeuring van gedeputeerde staten op 16.72 van de Omgevingswet opgenomen.
Voor eventuele andere gevallen is de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit als besluit aangewezen.

K7, K8 en K9 Wijzigingen van de Maatgevende Peil Verwachting of een (streef)peil

Omschrijving project
Peilwijzigingen zijn niet genoemd in de mer-richtlijn en zijn specifieke Nederlandse projecten met mogelijk grote onomkeerbare gevolgen. Met peilwijzigingen worden structurele wijzigingen van het (streef-)peil bedoeld en niet schommelingen als gevolg van veranderingen in de toevoer van water. Peilwijzigingen van een bepaalde omvang zijn daarom onderworpen aan een mer-beoordeling. Het gaat om de onderstaande drie projecten.

K7: Oosterschelde. De Oosterschelde staat in open verbinding met de zee, behalve wanneer de stormvloedkering wordt gesloten en deze dan de primaire waterkering is. De Oosterscheldekering wordt gesloten wanneer hoge waterstanden worden verwacht. Bepalend hiervoor is de Maatgevende Peil Verwachting (MPV), het verwachte peil waarboven de Oosterscheldekering gesloten moet zijn.
K8: Grote wateren afgesloten van de zee. In de grote, van de zee afgesloten wateren wordt het waterpeil in enigermate beheerst. Deze grote wateren zijn het Veerse Meer, de Grevelingen, het Haringvliet, het Markermeer en het IJsselmeer met zijn randmeren.
K9: Andere grote wateren. Buiten de bij het Rijk in beheer zijnde grote wateren is peilverlaging mer-beoordelingsplichtig als de structurele peilverlaging 16 cm of meer bedraagt en in één of meer van de aangewezen gebieden plaatsvindt en betrekking heeft op een oppervlakte van 200 ha of meer.

Onder oppervlakte wordt alle oppervlakte, zowel water als land, gerekend, waarop de peilwijziging van invloed is. Omdat deze projecten een ‘nationale kop’ zijn op de mer-richtlijn, kan de invulling ervan nationaal bepaald worden. De drempels die bij deze projecten zijn genoemd, zijn absoluut, beneden de drempel geldt geen mer-beoordelingsplicht.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Peilbesluit op grond artikel 2.41 van de Omgevingswet.

L. Afval- en afvalwaterbeheer

Onder deze categorie vallen de projecten die betrekking hebben op de verwijdering van afvalstoffen en de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Voor de opslag of verwijdering van radioactieve afvalstoffen wordt verwezen naar projecten C4 en C5 van deze bijlage.

L1 Installaties voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen

Omschrijving project
Dit project betreft alleen installaties voor gevaarlijke afvalstoffen.
Voor de chemische behandeling van afvalstoffen wordt in bijlage I bij de mer-richtlijn verwezen naar bijlage IIA bij de kaderrichtlijn afvalstoffen, onderdeel D9. Voorbeelden hiervan zijn calcineren, pyro- en hydrometallurgie en thermische immobilisatie. Louter fysische behandelingen met gevaarlijke stoffen zoals het verdampen, drogen, ontwateren, scheiden, wassen, breken, destilleren of verdichten vallen hier niet onder.
In de mer-richtlijn is 'het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen' niet opgenomen. Toch is deze activiteit in navolging van het Besluit milieueffectrapportage om de toen genoemde redenen gehandhaafd. Enerzijds vanwege het grote milieubelang in combinatie met de beperkte ervaring in ons land met het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen en anderzijds ter voorkoming van misverstanden omdat het soms onduidelijk kan zijn of er sprake is van 'in de diepe ondergrond brengen' of van 'storten', en dat laatste valt wel onder de mer-richtlijn.

Drempel mer-plicht
Er geldt voor dit project geen drempel, dit betekent dat elke oprichting van zo een installatie mer-plichtig is. Dit betekent dat elke wijziging of uitbreiding van deze installaties onder de mer-beoordelingsplicht valt.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

L2 Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen

Omschrijving project
Onder dit project vallen alle installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen.
Het begrip 'verwijdering' moet, in navolging van het Massafra-arrest[20] ruim worden uitgelegd. Het Hof van Justitie heeft in dit arrest aangegeven dat het begrip 'afvalverwijdering' in de zin van de mer-richtlijn een autonoom begrip is dat een betekenis moet krijgen die beantwoordt aan het in de mer-richtlijn nagestreefde doel. Volgens het Hof omvat afvalverwijdering alle handelingen die leiden tot hetzij verwijdering van afvalstoffen in de strikte zin van het woord, hetzij tot nuttige toepassing daarvan. In het Massafra-arrest betekende dit dat ook een installatie voor verbranding van brandstof afkomstig van afvalstoffen en biomassa onder 'afvalverwijderingsinstallaties' wordt begrepen.

[20] Arrest van het Hof van Justitie van 23 november 2006, C-486/04.

Drempel mer-plicht
Er geldt een mer-plicht als het de oprichting, wijziging of uitbreiding betreft van een installatie voor de verbranding en chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van 100 ton per dag of meer. Zoals bij project L1 is opgemerkt wordt bij de mer-plicht voor de uitleg van chemische behandeling van afvalstoffen in de mer-richtlijn verwezen naar bijlage IIA bij de kaderrichtlijn afvalstoffen, onderdeel D9. Voorbeelden hiervan zijn calcineren, pyro- en hydrometallurgie en thermische immobilisatie. Louter fysische behandelingen zoals het verdampen, drogen, ontwateren, scheiden, wassen, breken, destilleren of verdichten vallen hier niet onder.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

L3 Rioolwaterzuiveringsinstallaties

Omschrijving project
Een rioolwaterzuiveringsinstallatie zuivert het afvalwater van onder andere huishoudens en bedrijven dat via het riool wordt aangevoerd.

Drempel mer-plicht
Er geldt een mer-plicht voor de oprichting wijziging of uitbreiding van een rioolwaterzuiveringsinstallatie als het een installatie betreft met een capaciteit van 150.000 inwonerequivalenten of meer.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit. Ook is de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit aangewezen.

L4 Slibstortplaatsen

Omschrijving project
Dit betreft projecten voor het storten van slib, behalve baggerspecie zou dit bijvoorbeeld ook zuiveringsslib kunnen zijn.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is als besluit aangewezen.

L5 Opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken

Omschrijving project
Het gaat hier om de oprichting, wijziging of uitbreiding van de opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is als besluit aangewezen.

L6 Installaties voor het verwerken van kadavers van landbouwhuisdieren of delen daarvan, die niet door slachting voor menselijke consumptie zijn gedood, met het doel deze te verwijderen

Omschrijving project
De omschrijving van dit project sluit deels nog aan bij wat bedoeld is met de in bijlage II, categorie 11, onder j, bij de mer-richtlijn omschreven term 'vilderijen'. In het verleden hield een vilderij zich zowel bezig met het villen van kadavers van dieren, die anders dan door slachting voor menselijke consumptie om het leven waren gekomen, als met het vernietigen daarvan. Maar de bedrijfsactiviteit 'villen van kadavers van landbouwhuisdieren die niet voor menselijke consumptie gestorven zijn' vindt als zodanig sinds de BSE-crisis in de praktijk niet meer plaats.
Het verwerken van kadavers van landbouwhuisdieren of delen daarvan, die niet door slachting voor menselijke consumptie zijn gedood, heeft vooral betrekking op dieren die op een boerderij zijn gestorven en dieren die door ziekten of in het kader van uitroeiïngsmaatregelen van ziekten zijn gedood. De verwerking hiervan vindt plaats volgens de methoden die worden voorgeschreven in de verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 (PbEU L 300) tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002. De term 'verwerken' zoals die hier wordt gebruikt, is afgeleid uit die verordening en betekent dat er sprake moet zijn van handelingen die de eigenschappen of samenstelling van het product veranderen. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat daar waar verbranding of meeverbranding van diermeel en dierlijke vetten plaatsvindt, zonder voorafgaande verwerking van kadavers of delen daarvan, niet onder het bereik van dit project vallen. Ook bijvoorbeeld crematoria, waar kadavers van landbouwhuisdieren of delen daarvan worden verbrand zonder de hier bedoelde voorafgaande verwerking, vallen niet onder het bereik van dit project.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

M. Toerisme, sport en recreatie

Omschrijving projecten
Voor recreatie, sport en toerisme (dag- en verblijfsrecreatie, watersport of wintersport) worden door particulieren en overheiden voorzieningen getroffen. Tot deze voorzieningen behoren de volgende projecten: themaparken, skihellingen met bijbehorende voorzieningen, vakantiedorpen en hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen, havens voor de pleziervaart, permanente kampeer- en caravanterreinen en auto- en motorracecircuits.
Bij themaparken moet vooral worden gedacht aan pretparken. Sportvoorzieningen zoals tennisparken en golfbanen vallen hier niet onder.
Hoewel de voorzieningen hier naar analogie van de mer-richtlijn in verschillende projecten zijn verdeeld, kan het vanzelfsprekend ook om combinaties van verschillende voorzieningen gaan. Het totaal van de projecten bepaalt immers wat de milieugevolgen zullen zijn.

Drempel mer-plicht
Niet van toepassing.

Besluit
Voor de auto- en motorracecircuits is de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit het aangewezen besluit. Voor de andere projecten is het omgevingsplan het aangewezen besluit.

Tabel 2 - projecten van bijlage V in relatie tot de mer-richtlijn en het voormalige Besluit milieueffectrapportage (omzettingstabel)

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
A.	**Landbouw, bosbouw en aquacultuur**			
A1	I, 17	II, 1e	C14 en D14	Installaties voor intensieve veehouderij
A2		II, 1b	D11.4	Het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of seminatuurlijke gebieden voor intensieve landbouw
A3		II, 1c	D13	Waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden, met inbegrip van irrigatie- en drooglegginsprojecten
A4		II, 1d	D27	Eerste bebossing of ontbossing met als doel een andere ruimtelijke functie van de grond
A5		II, 1f	D28	Intensieve aquacultuur van vis
B.	**Winning van delfstoffen**			
B1	I, 19	II, 2a	C16.1, 16.4 en D16.1, 16.2	Steengroeven en dagbouwmijnen, met inbegrip van de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem
B2		II, 2c	C16.2 en D29.2	Winning van mineralen door afbaggering van de zee-, meer- of rivierbodem
B3	I, 14	II, 2b, 2e, 13a	C17.2 en D17.1, 17.3 en 29.1	Ondergrondse mijnbouw, inclusief oppervlakte-installaties
B4		II, 2d	D17.2	Diepboringen, in het bijzonder: a. geothermische boringen, b. boringen in verband met de opslag van kernafval, of c. boringen voor watervoorziening, met uitzondering van boringen voor het onderzoek naar de stabiliteit van de grond
C.	**Energie-industrie**			
C1	I, 2a	II, 3a	C22.1 en D22.1, 22.6	Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water
C2	I, 2b, II, 13a		C22.2 en D22.3	Kerncentrales en andere kernreactoren, met inbegrip van de ontmanteling of buitengebruikstelling van dergelijke centrales of reactoren, met uitzondering van onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 kW (thermisch)
C3	I, 3a, II, 13a		C22.3 en D22.4	Installaties voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
C4	I, 3b, II, 13a		C22.4, 23 en D22.5, 23.1	Installaties voor: a. de productie of de verrijking van splijtstoffen, b. de behandeling van bestraalde splijtstoffen of hoog radioactief afval, c. de definitieve verwijdering van bestraalde splijtstoffen, d. alleen de definitieve verwijdering van radioactief afval, of e. alleen de (voor meer dan 10 jaar geplande) opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval op een andere plaats dan het productieterrein
C5		II, 3g	D23.2	Installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval, anders dan genoemd in C4, eerste kolom, onder b en e
C6		II, 3f	D29.3	Industrieel briketteren van steenkool of bruinkool
C7		II, 3h	D31	Installaties voor de productie van hydro-elektrische energie
C8		II, 3i	D22.2	Windturbineparken die bestaan uit ten minste drie windturbines
D.	**Productie en verwerking van metalen**			
D1	I, 4a, II, 13a		C21.3 en D21.3	Geïntegreerde hoogovenbedrijven voor de productie van ruwijzer en staal
D2	I, 4b, II, 13a		C21.4 en D21.4	Installaties voor de winning van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen met metallurgische, chemische of elektrolytische procedés
D3		II, 4a	D21.3	Installaties voor de productie van ruwijzer of staal, met inbegrip van continugieten
D4		II, 4b	D32.2	Installaties voor verwerking van ferrometalen door: a. warmwalsen, b. het smeden met hamers, of c. het aanbrengen van deklagen van gesmolten metaal
D5		II, 4c	D32.4	Smelterijen van ferrometalen
D6		II, 4d	D32.1	Installaties voor het smelten, met inbegrip van het legeren, van non-ferrometalen, met uitzondering van edele metalen, en met inbegrip van terugwinningsproducten
D7		II, 4e	D32.3	Installaties voor oppervlaktebehandeling van metalen en plastic materiaal door een elektrolytisch of chemisch procedé
D8		II, 4f	D32.5	Installaties voor het vervaardigen van motorvoertuigen of motoren voor motorvoertuigen of het assembleren van motorvoertuigen
D9		II, 4g	D32.6	Installaties voor het bouwen, onderhouden, repareren of behandelen van de oppervlakte van metalen schepen
D10		II, 4h	D32.7	Installaties voor de bouw of reparatie van luchtvaartuigen

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
D11		II, 4i	D32.8	Spoorwegmaterieelfabrieken
D12		II, 4j	D32.9	Uitstampen van metalen door springstoffen
D13		II, 4k	D21.2	Installaties voor het roosten of sinteren van ertsen
E.	**Minerale industrie**			
E1	I, 5, II, 13a	II, 5c	C21.5 en D21.5	Installaties voor de winning van asbest
E2	I, 5	II, 5c	C21.5 en D21.5	Installaties voor de bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten of de vervaardiging van asbesthoudende producten
E3		II, 5b	D30	Installaties voor de vervaardiging van cement
E4		II, 5d	D33	Installaties voor het vervaardigen van glas met inbegrip van glasvezels
E5		II, 5e, 11g	D46	Installaties voor het smelten van minerale stoffen, met inbegrip van installaties voor de fabricage van mineraalvezels
E6		II, 5f	D47	Installaties voor de vervaardiging van keramische producten door bakken, in het bijzonder dakpannen, bakstenen, vuurvaste stenen, tegels, aardewerk of porselein
F.	**Chemische industrie en raffinage**			
F1	I, 1, II, 13a		C21.1 en D21.1	Raffinaderijen van ruwe aardolie, met uitzondering van bedrijven die alleen smeermiddelen uit ruwe olie vervaardigen
F2	I, 1	II, 13a	C26 en D26	Installaties voor vergassing en vloeibaarmaking van steenkool of bitumineuze schisten
F3	I, 6, II, 13a		C21.6 en D21.6	Geïntegreerde chemische installaties, dat wil zeggen installaties voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van: a. organische basischemicaliën, b. anorganische basischemicaliën, c. fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen), d. basisproducten voor gewasbescherming en van biociden, e. farmaceutische basisproducten met een chemisch of biologisch procedé, of f. explosieven.
F4		II, 5a	D21.2	Cokesovenbedrijven (droge distillatie van steenkool)
F5		II, 6a	D34.4	Behandeling van tussenproducten en vervaardiging van chemicaliën

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
F6		II, 6b	D34.1, 34.2, 34.3, 34.5	Productie van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in artikel 1 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, farmaceutische producten, verven en vernissen, elastomeren of peroxiden
G.	**Voedingsmiddelenindustrie**			
G1		II, 7a	D35.a	Vervaardiging van plantaardige of dierlijke oliën of vetten
G2		II, 7b	D35.c	Conservenfabrieken voor dierlijke of plantaardige producten
G3		II, 7c	D36	Zuivelfabrieken
G4		II, 7d	D37.1, 37.2	Bierbrouwerijen of mouterijen
G5		II, 7e	D38.2, 38.3	Suikerwaren- of siroopfabrieken
G6		II, 7i	D38.1	Suikerfabrieken
G7		II, 7g	D40	Zetmeelfabrieken
G8		II, 7h	D35.b	Vismeel- of visoliefabrieken
G9		II, 7f	D39.1	Installaties voor het slachten van dieren
H.	**Overige industrie**			
H1	I, 18a, II, 13a		C20.1 en D20.1	Industriële installaties voor het vervaardigen van papierpulp uit hout of andere vezelstoffen
H2	I, 18b	II, 8a	C20.2 en D20.2	Industriële installaties voor het vervaardigen van papier of karton
H3		II, 8d	D20.3	Installaties voor het vervaardigen en bewerken van celstof of papierstof
H4		II, 8b	D41.1	Installaties voor de voorbehandeling of het verven van vezels of textiel
H5		II, 8c	D41.2	Installaties voor het looien van huiden
H6		II, 9	D34.5	Vervaardiging en behandeling van producten op basis van elastomeren
H7		II, 11f	D32.7	Testbanken voor motoren, turbines of reactoren
H8		II, 11h	D45	Installaties voor de terugwinning of vernietiging van explosieve stoffen
I.	**Opslag en distributie**			
I1	I, 16	II, 3b, 10i	C8.1 en D8.1, 8.2, 8.4	Buisleidingen voor: a. het transport van gas, olie of chemicaliën, b. het transport van kooldioxide (CO_2) stromen voor geologische opslag, inclusief de pompstations, of c. stoom of warm water
I2	I, 20	II, 3b	C24 en D24.1, 24.2	Hoogspanningsleidingen
I3	I, 23	II, 3j	C8.3 en D8.3	Installaties voor het afvangen van CO_2-stromen voor geologische opslag op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide
I4	I, 22, II, 13a		C8.2	Opslaglocaties op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide
I5	I, 21	II, 6c	C25 en D25.1	Installaties voor de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
I6		II, 3c, 3e	D25.2, 25,4	Bovengrondse opslag van aardgas of fossiele brandstoffen
I7		II, 3d	D25.3	Ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen
J.	**Infrastructuur en ruimte**			
J1	I, 7b, 7c, II, 13a	II, 10e	C1.2, 1.3 en D1.1, 1.2	Wegen
J2	I, 7a, II, 13a	II, 10c	C2 en D2.1	Spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen en van overladingsstations
J3		II, 10h	D2.2	Tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en gelijksoortige bijzondere constructies
J4	I, 8a	II, 10f	C3 en D3.1	Binnenvaarwegen
J5	I, 8a, 8b	II, 10e	C4ab en D4abc	Havens: a. een haven voor de binnenscheepvaart, b. een zeehandelshaven, of c. een visserijhaven
J6	I, 8b	II, 10e	C4c en D4d	Een met het land verbonden en buiten een haven gelegen pier voor lossen en laden, met uitzondering van pieren voor veerboten
J7	I, 7a	II, 10d	C6.1 en D6.1, 6.2	Luchthavens
J8		II, 10a	D11.3	Industrieterrein
J9		II, 10b	D11.2	Stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen
J10		II, 1a	D9	Landinrichtingsprojecten
J11		II, 1g	D5	Landwinning in zee
K.	**Waterbeheer**			
K1	I, 11	II, 10l	C15.1 en D15.2	Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater
K2	I, 12	II, 10m	C19.1, 19.2 en D19	Projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden, met uitzondering van overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater
K3	I, 15	II, 10g	C15.2 en D15.3	Stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of voor de langere termijn opslaan van water
K4		II, 10f	D3.2	Werken voor kanalisering en werken ter beperking van overstromingen
K5		II, 10j	D48	Aquaducten over lange afstand
K6		II, 10k	D12	Kustwerken om erosie te bestrijden of maritieme werken die de kust kunnen wijzigen door de aanleg van onder meer dijken, pieren, havenhoofden of van andere kustverdedigingswerken, met uitzondering van het onderhoud en herstel van deze werken
K7		II, kop	D49.1	Wijziging in de Maatgevende Peil Verwachting voor de sluiting van de Oosterscheldekering

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
K8		II, kop	D49.2	Wijziging van het (streef-)peil in: a. het Veerse Meer, b. de Grevelingen, c. het Haringvliet, of d. het IJsselmeer, het Markermeer en de randmeren.
K9		II, kop	D49.3	Structurele verlaging van het (streef-)peil van een oppervlaktewater
L.	**Afval- en afvalwaterbeheer**			
L1	I, 9, II, 13a		C18.2 en D18.1, 18.6	Installaties voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen
L2	I, 10	II, 11b	C18.4 en D18.1, 18.3, 18.7	Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen
L3	I, 13	II, 11c	C18.6 en D18.4	Rioolwaterzuiveringsinstallaties
L4		II, 11d	D18.3	Slibstortplaatsen
L5		II, 11e	D18.8	Opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken
L6		II, 11i	D39.2	Installaties voor het verwerken van kadavers of delen van kadavers van landbouwhuisdieren als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, die niet door slachting voor menselijke consumptie zijn gedood, met het doel deze te verwijderen
M.	**Toerisme en recreatie**			
M1		II, 12a	D10a	Skihellingen, skiliften, kabelbanen en bijbehorende voorzieningen
M2		II, 12b	D10b	Jachthavens
M3		II, 12c	D10c	Vakantiedorpen of hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen
M4		II, 12d	D10d	Permanente kampeer- of caravanterreinen
M5		II, 12e	D10e	Themaparken
M6		II, 11a	D43	Permanente race- of testbanen voor gemotoriseerde voertuigen

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen