

Bijspijkerboekje juridische basiskennis Omgevingswet op orde



Inhoudsopgave

0	VOORWOORD	3
1	HET STELSEL IN ONTWIKKELING	4
1.1	ALGEMENE UITGANGSPUNTEN	4
1.2	MAATSCHAPPELIJKE DOELEN	5
1.3	VERBETERDOELEN	5
2	VERNIEUWING VAN HET STELSEL	10
2.1	HOOFDSPOOR	10
2.1.1	<i>Omgevingswet</i>	10
2.1.2	<i>AMvB's</i>	11
2.1.2.1	Procedurele regels: Omgevingsbesluit (Ob).....	12
2.1.2.2	Inhoudelijke regels: Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).....	13
2.1.2.3	Inhoudelijke regels: Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)	14
2.1.2.4	Inhoudelijke regels: Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)	15
2.1.3	<i>Omgevingsregeling</i>	16
2.4	KERNINSTRUMENTEN.....	17
2.4.1	<i>Kerninstrument Omgevingsvisie</i>	19
2.4.2	<i>Kerninstrument Programma</i>	22
2.4.3	<i>Kerninstrument decentrale regelgeving: omgevingsplan en verordening</i>	28
2.4.3.1	Omgevingsplan.....	28
2.4.3.2	Omgevingsverordening	31
2.4.3.3	Waterschapsverordening	32
2.4.4	<i>Kerninstrument Omgevingsvergunning</i>	33
2.4.5	<i>Kerninstrument Algemene rijksregels voor activiteiten</i>	37
2.4.6	<i>Kerninstrument Projectbesluit</i>	40
3	INVOERINGSSPOOR.....	43
3.1	INVOERINGSWET.....	43
3.2	INVOERINGSBESLUIT OMGEVINGSWET	44
4	AANVULLINGSSPOOR	46
5	RUIMTE VOOR AANTEKENINGEN	47

0 Voorwoord

Beste BZK-collega,

Op 1 januari 2021 is het zover: de Omgevingswet treedt in werking. Het lijkt ver weg, maar is dichterbij dan je denkt. Ben jij er klaar voor om met de wet te kunnen werken?

Om een goede gespreks- en samenwerkingspartner te zijn voor collega's bij andere overheidsorganisaties, voor inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en anderen moet je met de wet kunnen werken. De mate waarin je je verdiept in het werken met de Omgevingswet is afhankelijk van je rol, de maatschappelijke opgave waar je aan werkt, verwachtingen vanuit je omgeving en je eigen ambitie.

Het werken met de wet bestaat uit 3 samenhangende invalshoeken:

- Kennis hebben van het omgevingsstelsel: de wet, de regelingen en de instrumenten
- Ervaring opdoen met de manier van werken in de geest van de Omgevingswet
 - o Van sectoraal naar integraal werken
 - o Denken vanuit integrale maatschappelijke opgaven, gebiedsgericht
 - o Van sturen op regels naar sturen op doelen
 - o Ruimte bieden: van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'
 - o Vroegtijdig intensievere samenwerking met andere overheden en partijen uit de samenleving
 - o Werken als één overheid
- Werken met het digitale stelsel: het Omgevingsloket



AMBTENAAR 3.0
TOT UW DIENST!

Het BZK Implementatieteam Omgevingswet organiseert diverse basis- en verdiepingssessies, inspirerende lunchlezingen en inloopspreekuren om jou te helpen je voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet. Dit bijspijkerboekje hoort bij de bijspijkersessies 'je juridische basiskennis op orde'.

Tussendoor zullen we collega's en teams benaderen. En kom gerust ook zelf naar ons toe. We helpen je met jouw vragen en vernemen graag waar je mee bezig bent. Wat jij doet of waar jij mee worstelt kan ook leerzaam zijn voor collega's.

Ga NU al stap voor stap aan de slag met de Omgevingswet, dan ben je er straks klaar voor!

Het BZK Implementatieteam Omgevingswet (BITO)

Joyce van Reijn, Mireille Groet, Ivonne van Pelt,
Crispijn Simons, Sandra Kessels, Heidi Deijkers,
Dirk de Klerk, Alex van de Ven, Hans in 't Hout, Frits Zweegman

1 Het stelsel in ontwikkeling

Het kabinet is in 2011 gestart met de stelselherziening van het omgevingsrecht. Hiermee wil het kabinet een stelsel opbouwen met eenvoudige en makkelijk te begrijpen regels voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2021.

OMGEVINGSWET

Op weg naar minder regels en meer ruimte voor initiatief

De Omgevingswet is een van de grootste wetgevoersoperaties in onze geschiedenis. Terwijl de wet en haar uitvoeringsregelgeving gemaakt worden, bereiden gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk zich al volop voor op haar komst. Dat gebeurt in zo'n 150 Chw-experimenten en ruim 200 pilots.



1.1 Algemene uitgangspunten

Enkele algemene uitgangspunten van het regeringsbeleid zijn van belang voor het omgevingsrecht, in het bijzonder de keuze voor een gelijkwaardig beschermingsniveau, lastenluwe implementatie van EU-regelgeving, het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' en het vertrouwensbeginsel. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet zijn de uitgangspunten samengevat en wordt de betekenis daarvan voor de Omgevingswet toegelicht.



1.2 Maatschappelijke doelen

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die daarvoor gevolgen (kunnen) hebben. Dat is de reikwijdte van de wet. De Omgevingswet is één integrale wet over de fysieke leefomgeving die ontwikkeling stimuleert en de kwaliteit van de leefomgeving waarborgt. Dit zijn de maatschappelijke doelen.



1.3 Verbeterdoelen

De vernieuwing van het omgevingsrecht vindt plaats met vier verbeterdoelen (zie afbeelding) met een aantal vaste beleidsmatige uitgangspunten voor de stelselherziening.

HET NIEUWE OMGEVINGSSTELSEL

De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



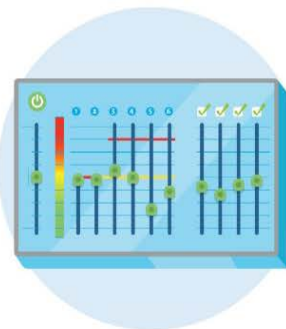
1 Inzichtig omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Bij de uitwerking van de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zal soms blijken dat de beleidsmatige doelen en uitgangspunten in de uitwerking met elkaar botsen. In die gevallen is een politieke keuze nodig. Die keuzes worden van geval tot geval gemaakt, zonder dat op voorhand vastligt dat één doel of uitgangspunt zwaarder weegt dan een ander.

Verbeterdoel 1: Inzichtelijk omgevingsrecht. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Een belangrijke stap om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken, is de keuze voor een beperkt palet aan basisinstrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. De instrumenten zijn dus in beginsel gelijk voor alle domeinen en voor alle bestuurslagen. De Omgevingswet kent een zestal kerninstrumenten: de Omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

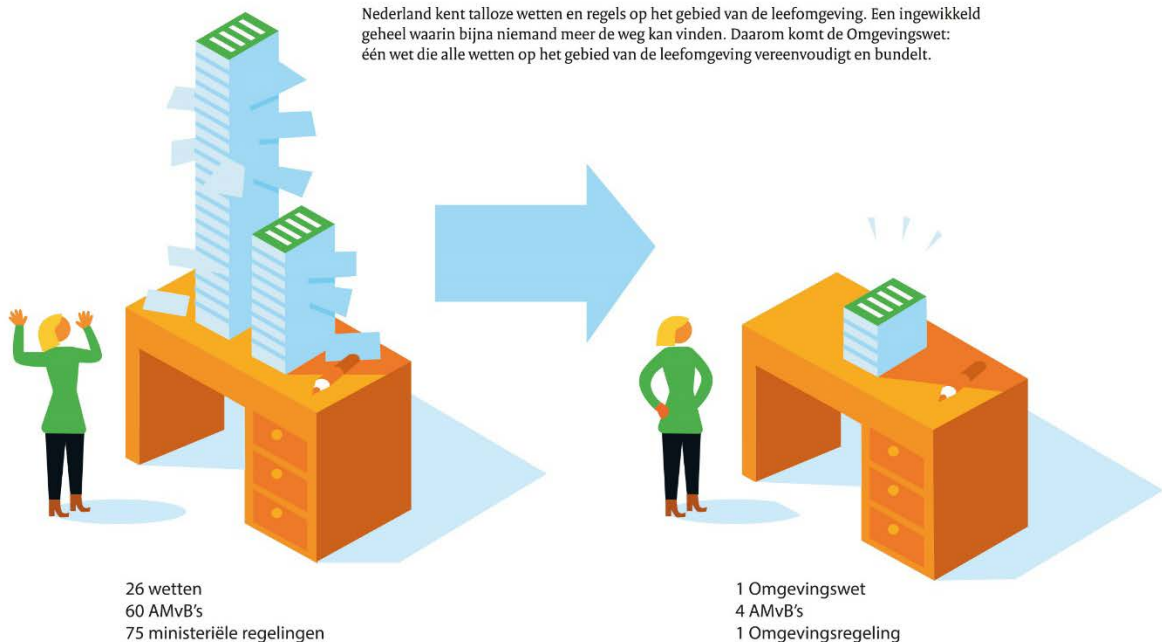
De gebruiker staat centraal in het omgevingsrecht. Daarom wordt voor het merendeel van de activiteiten volstaan met algemene regels als kader voor het handelen. Het voordeel daarvan is dat de initiatiefnemer zonder tussenkomst van de overheid weet welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor zijn activiteiten en wat zijn handelingsvrijheid is. Met algemene regels kunnen tijdrovende en verhoudingsgewijs dure vergunningprocedures worden voorkomen.

Waar wel vergunningen nodig zijn, geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Op dit uitgangspunt is in de Omgevingswet één uitzondering gemaakt: de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten is een apart besluit in verband met het functionele bestuur door waterschappen.

OMGEVINGSWET

Vereenvoudiging van het omgevingsrecht

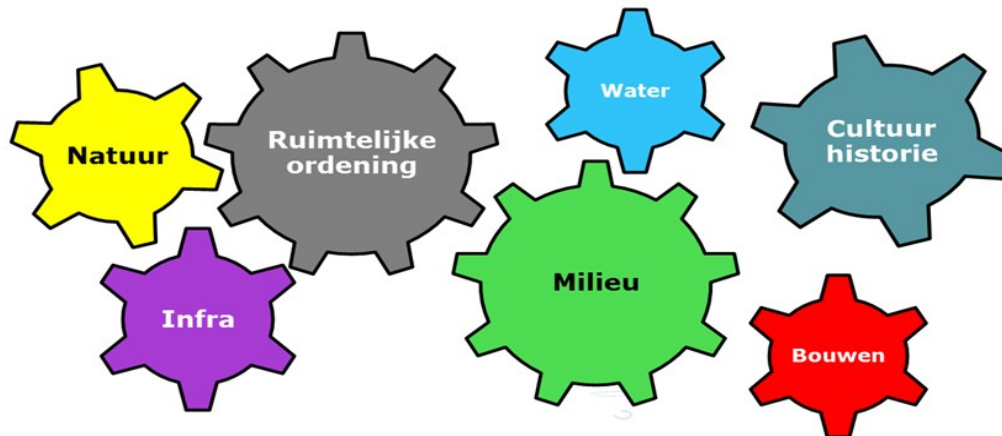
Nederland kent talloze wetten en regels op het gebied van de leefomgeving. Een ingewikkeld geheel waarin bijna niemand meer de weg kan vinden. Daarom komt de Omgevingswet: één wet die alle wetten op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt.



Bij dit verbeterdoel hoort de vereenvoudiging van het omgevingsrecht in 1 stelsel. Welke wetten gaan bijvoorbeeld op in de Omgevingswet (niet limitatief)?

Geheel	(Groten)deels
- Crisis- en herstelwet	- Waterwet
- Interimwet stad- en milieubenadering	- Wet beheer rijkswaterstaatwerken
- Ontgrondingenwet	- Wet herverdeling wegenbeheer
- Planwet verkeer en vervoer	- Wet milieubeheer
- Spoedwet wegverbreding	- Woningwet
- Tracéwet	- Monumentenwet 1988
- Wabo	- Wet natuurbescherming
- Wet ... zwemgelegenheden	- Wet luchtvaart
- Wet inzake luchtverontreiniging	- Mijnbouwwet
- Wet ruimtelijke ordening	- Spoorwegwet
- Belemmeringenwet privaatrecht	- Wet lokaal spoor
	- Wet bereikbaarheid en mobiliteit

Verbeterdoel 2: Leefomgeving centraal. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. De samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Integraal beleid betekent overigens niet dat er geen sectorale beleidsdoelen meer zullen zijn. Zo zullen er steeds doelen en randvoorwaarden blijven op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen, beschikbaarheid van hulpbronnen en behoud van cultureel erfgoed. Sterker nog: het is voor een goede integratie juist van belang dat sectorale doelen en randvoorwaarden helder en eenduidig zijn vastgesteld, omdat deze het uitgangspunt vormen voor de integrale zorg voor de fysieke leefomgeving.

Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen. Toch blijven er ook onder de Omgevingswet besluiten met een beperkter beoordelingskader. Het is namelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk als na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit. Voor de omgevingsvergunning geldt daarom in het algemeen een beperkt beoordelingskader.

Verbeterdoel 3: Ruimte voor maatwerk. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

FLEXIBILITEIT EN AFWEGINGSRUIMTE

Meer ruimte voor gemeenten en provincies

De Omgevingswet houdt rekening met regionale verscheidenheid en geeft meer ruimte voor eigen afwegingen. Hierdoor kunnen gemeenten en provincies lastige lokale vraagstukken die zijn vastgelopen op landelijke normen, weer vlot trekken. En daarmee zorgen voor lokaal maatwerk.



Omgevingswetportaal.nl | december 2017

De Omgevingswet houdt rekening met regionale verscheidenheid en geeft meer ruimte voor eigen afwegingen. Hierdoor kunnen gemeenten en provincies lastige lokale vraagstukken die zijn vastgelopen op landelijke normen, weer vlot trekken. En daarmee zorgen voor lokaal maatwerk.

Bestuursorganen worden bij beleidsvorming en bij besluitvorming over initiatieven en projecten geacht de betrokken belangen een volwaardige plaats te geven. Bij die belangenafweging hebben zij de ruimte om keuzes te maken. Die ruimte voor bestuursorganen wordt – uitgaande van hun wettelijke taken en bevoegdheden – bepaald door regels die bij of krachtens de Omgevingswet worden gesteld. In grote delen van het omgevingsrecht stelt de centrale overheid eisen aan de inhoud, toelichting of motivering van besluiten van andere bestuursorganen. Dit soort regels wordt 'instructieregels' genoemd. De wijze waarop instructieregels nu zijn vormgegeven leidt er soms toe dat doelen naar de achtergrond verdwijnen en normen voorop komen te staan. De regels laten dan te weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie. Daardoor komt het maken van een samenhangende belangenafweging over een initiatief soms in het gedrang. Het nieuwe stelsel kent mogelijkheden om uitzonderingen toe te laten als de reguliere regels leiden tot onredelijke belemmeringen. Uitzonderingen kunnen te maken hebben met bijzondere lokale situaties, complexe gebieden of gebiedsoverstijgende belangen.

Die afwegingsruimte gaat niet zover dat een bestuursorgaan afwegingen kan maken over de taken van een ander bestuursorgaan. Uitgangspunt is dat elke overheid sturingsmogelijkheden houdt op activiteiten die zijn taken raken en om die reden betrokken wordt bij de besluitvorming. Hiervoor geldt het adagium 'bij een taak hoort een bevoegdheid'.

Verbeterdoel 4: Sneller en beter. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Voor een activiteit, zoals bedrijfsuitbreiding, of een combinatie van activiteiten kan in beginsel via één toestemming een akkoord van de overheid worden verkregen. In sommige gevallen zijn achter de schermen meerdere overheden betrokken bij het verlenen van die toestemming. Overigens mag de initiatiefnemer er zelf voor kiezen om de toestemming voor zijn activiteiten in meerdere vergunningaanvragen te splitsen, om zo bijvoorbeeld de meer principiële aanvragen eerst af te wikkelen en de meer technische aanvragen pas te doen als de principetoestemming binnen is.

De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvorming. Onderzoek is immers geen doel op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming. Het is primair aan het bevoegd gezag om te bepalen of er voldoende onderbouwend onderzoek is gedaan om een besluit te kunnen nemen.

OMGEVINGSWET

Minder lasten, meer mogelijkheden

Nu

Te veel onderzoek en details en te weinig afstemming tussen wetten zorgen voor een ondoordringbaar oerwoud aan regels.



Voor vergunningaanvragen, een omgevingsplan of verplichte monitoring is vaak onderzoek nodig. Met dit onderzoek kan men een besluit onderbouwen of ontwikkelingen controleren en bijsturen. Maar soms vallen de onderzoekslasten onevenredig hoog uit. Het kan slimmer en goedkoper: door fasering, versobering en hergebruik.

Straks

Onderzoekslasten verminderen op drie manieren.



Fasering

Het onderzoek wordt pas gedaan op het moment dat het nodig is en in de mate waarin dat nodig is.



Versobering

Onderzoek wordt toegespitst op de relevante zaken met significante effecten. Alleen die informatie wordt verzameld die nodig is voor besluitvorming.



Hergebruik

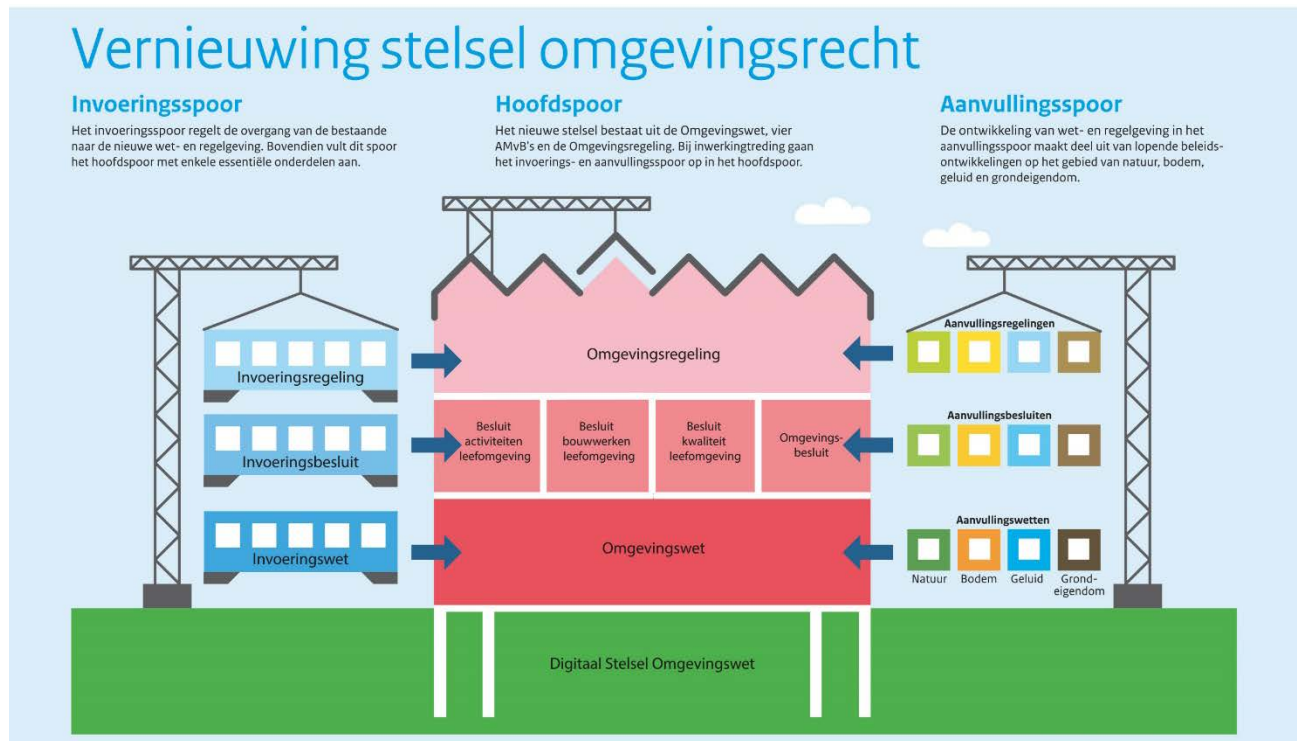
Informatie uit onderzoek mag meermaals worden gebruikt voor besluitvorming. Daarvoor wordt informatie beter ontsloten en beschikbaar gemaakt.



Omgevingswetportaal.nl | december 2017

2 Vernieuwing van het stelsel

De vernieuwing van het stelsel gaat via drie sporen: het hoofdspoor van de Omgevingswet, het invoeringsspoor en het aanvullingsspoor. De twee laatste gaan op in het hoofdspoor bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.



2.1 Hoofdspoor

Het hoofdspoor van het nieuwe stelsel bestaat uit de Omgevingswet, vier AmvB's en de omgevingsregeling.

2.1.1 Omgevingswet

De Omgevingswet is in maart 2016 aangenomen door de Eerste Kamer en gepubliceerd in het Staatsblad op 26 maart 2016 ([Stb 2016 nr. 156](#)). Hiermee is dit deel van het wetgevingstraject afgerond.

Om de Omgevingswet in de praktijk goed te kunnen uitvoeren zijn instrumenten nodig. De Omgevingswet biedt per overheidslaag instrumenten om de taken voor de fysieke leefomgeving uit te voeren.

Wat betreft de aanvulling van de basisbesluiten gaat het onder meer om de uitwerking van de grondslagen uit de Invoeringswet zoals die voor nadeelcompensatie. Het gaat ook om wijzigingen in huidige regelgeving die nog niet in de basisbesluiten konden worden verwerkt, implementatie van internationale verplichtingen en politieke toezeggingen.

2.1.2 AMvB's

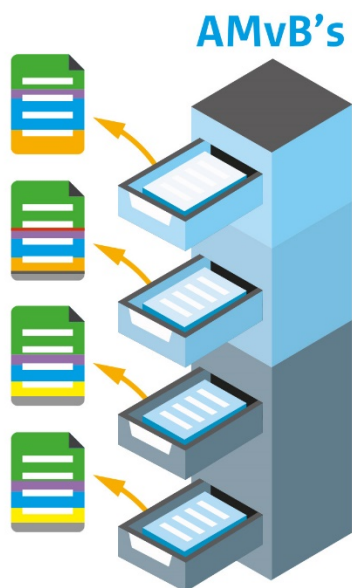
Tegelijk met de Omgevingswet treden vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) in werking. Deze AMvB's bevatten de uitwerking van bepalingen van de wet. Circa zestig oude AMvB's worden vervangen door vier nieuwe. De gebruiker staat centraal. Dus: minder verwijzen, minder zoeken.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De AMvB's

Minder zoekwerk



Tegelijk met de Omgevingswet treden Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) in werking. Deze AMvB's bevatten de uitwerking van bepalingen van de wet. Circa zestig oude AMvB's worden vervangen door vier nieuwe. De gebruiker staat centraal. Dus: minder verwijzen, minder zoeken.

- Milieu
- Ruimte en water
- Bouwen en bestuurlijke relaties
- Cultuurhistorie en monumenten
- Natuur en energie
- Bereikbaarheid
- Defensie
- Veiligheid

Omgevingsbesluit

Gericht op burgers, bedrijven en bestuursorganen. Bevat de spelregels die voor iedereen van belang zijn. In dit besluit staan onder meer de aanwijzing van het bevoegd gezag, de totstandkomingsprocedures en de handhabingsbepalingen.



Besluit bouwwerken leefomgeving

Gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Bevat algemene, rechtstreeks werkende regels.



Besluit kwaliteit leefomgeving

Gericht op bestuursorganen. Bevat onder meer de normen en instructieregels van milieu en veiligheid.



Besluit activiteiten leefomgeving

Gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Bevat algemene, rechtstreeks werkende regels voor andere activiteiten in de leefomgeving (o.a. milieu en water). Ook worden in dit besluit vergunningplichten aangewezen.

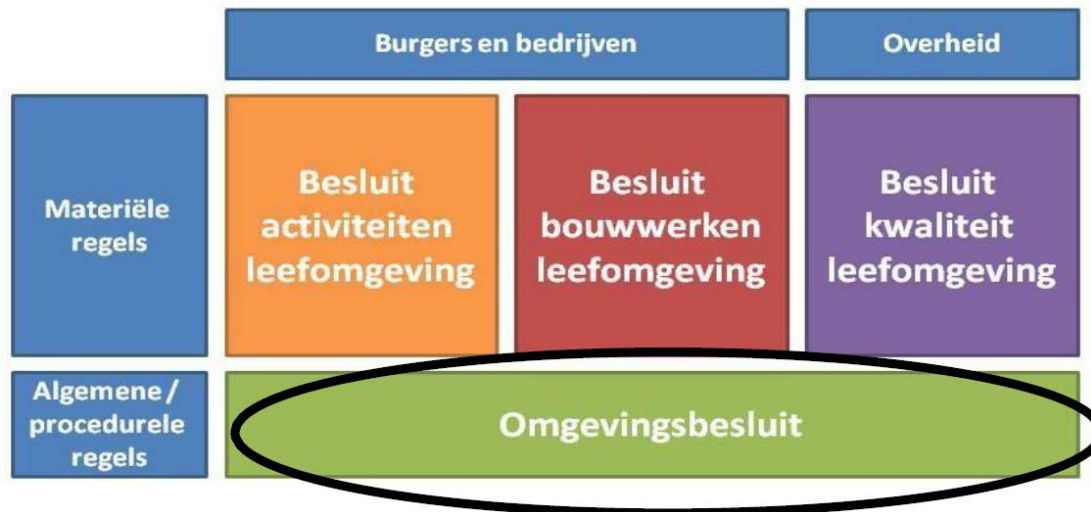


Omgevingswetportaal.nl | december 2017

In de zomer van 2016 zijn de ontwerp-AMvB's voor consultatie aangeboden. Na behandeling in de Tweede en Eerste Kamer op respectievelijk 19 december 2016 en 13 juni 2017 zijn de vier AMvB's op 31 augustus 2018 in het Staatsblad gepubliceerd¹.

¹ <https://www.officielebekendmakingen.nl/staatsblad>: Stb-2018-290, Stb-2018-291, Stb-2018-292, Stb-2018-293

2.1.2.1 Procedurele regels: Omgevingsbesluit (Ob)



Het Omgevingsbesluit richt zich tot burgers, bedrijven en overheden. Het geeft in aanvulling op de Omgevingswet onder meer aan:

- Welke procedures wanneer gelden
- Wie het bevoegde gezag is voor vergunningverlening.
- Regels voor milieueffectrapportage
- Kostenverhaal van grondexploitatie
- Financiële zekerheidsstelling
- Advies- en instemmingsbevoegdheden andere bestuursorganen
- Inhoud en procedure projectbesluit
- Handhaving
- Digitale voorzieningen

2.1.2.2 Inhoudelijke regels: Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)



Het Bkl richt zich tot het bevoegd gezag. Dit besluit bevat diverse inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Deze normen gaan over het bereiken van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. Het gaat om:

- Omgevingswaarden
- Specifieke taken (o.a. beheer van zwemwater, watersystemen, riool, natuurgebieden)
- Programma's
- Omgevingsplannen
- Waterschapsverordeningen
- Omgevingsverordeningen
- Omgevingsvergunningen
- Projectbesluiten
- Monitoring en informatie (milieu)
- Digitaal stelsel

2.1.2.3 Inhoudelijke regels: Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)



Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat de rechtstreeks werkende regels die het Rijk stelt aan activiteiten van burgers, bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving. Besluiten die geheel zijn overgegaan in dit besluit zijn onder andere het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozing *afvalwater* huishoudens en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Ook vanuit andere besluiten zijn delen overgegaan, bijvoorbeeld uit het Waterbesluit, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Het besluit beschrijft welke regels gelden, welke ruimte er is om af te wijken van de regels en wanneer een vergunning nodig is. Het gaat onder meer om:

- Voorschriften milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten
- Waterstaatswerken en de zee
- Rijkswegen, spoor en luchthavens
- Cultureel en werelderfgoed
- Zwemmen en baden
- Grondwateronttrekkingen en ontgrondingen

De systematiek van milieuregels verandert van centraal naar decentraal, van inrichting naar activiteit, naar specifieke zorgplicht en naar algemene maatwerkbaarheid.

2.1.2.4 Inhoudelijke regels: Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)



Het Besluit bouwwerken leefomgeving stelt algemene rijksregels voor bouwactiviteiten. Denk aan zaken als het in stand houden, *bouwen* en *slopen* van bouwwerken. Deze regels zijn in de praktijk vooral van belang voor burgers en bedrijven. Het gaat om:

- Bestaande bouw
- Nieuwbouw
- Verbouw + wijziging gebruik
- Gebruik (brandveiligheid, energie, airco, kleine stookinstallaties)
- Procedurevoorschriften & slopen van asbest, puinbrekers externe veiligheid en gezondheid bij bouwen en slopen, scheiden bouw- en sloopafval.

2.1.3 Omgevingsregeling

De Omgevingswet wordt niet alleen uitgewerkt in vier algemene maatregelen van bestuur, maar ook in een ministeriële regeling. Deze Omgevingsregeling bundelt de regels uit ongeveer 75 bestaande ministeriële regelingen zoals de Regeling omgevingsrecht (Mor), de Activiteitenregeling milieubeheer, de Regeling standaarden ruimtelijke ordening, de Waterregeling en de Regeling Bouwbesluit. Winstpunten zijn gebruiksvriendelijkheid, harmonisatie en vermindering van de onderzoeks- en administratieve lasten.

OMGEVINGSWET

Omgevingsregeling

De Omgevingsregeling is de ministeriële regeling bij de Omgevingswet. De Omgevingsregeling bundelt de regels uit ongeveer 75 bestaande ministeriële regelingen. Het gaat om regels voor het gebruik van de wet in de praktijk.



Figuur: thema's omgevingsregeling

Het werk aan de regeling is verdeeld in thema's:

- Thema Gegevensverstrekking. Dit thema gaat vooral over indieningvereisten voor de omgevingsvergunning. Een belangrijk doel is vermindering en harmonisatie van de aanvraagvereisten. Ook wordt geregeld dat aangeleverde gegevens niet nogmaals verstrekt hoeven worden bij een nieuwe aanvraag. Dit bespaart kosten voor zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag.
- Thema Regels voor het uitvoeren van activiteiten. Hier gaat het om de praktische uitwerking van de regels voor initiatiefnemers uit het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. Doel is vooral harmonisatie van technische regels en verbetering van de gebruiksvriendelijkheid.
- Thema Grenzen voor gebieden en locaties. In de Omgevingswet en de AMvB's worden gebieden aangewezen zoals beperkinggebieden langs infrastructuur en gebieden met militaire objecten. In de Omgevingsregeling worden de precieze grenzen getrokken. Alle

gebieden en locaties komen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Daar is straks met één druk op de knop te zien welke rijksregels gelden voor een specifiek gebied.

- Thema Monitoring en onderzoeksverplichtingen. Dit thema richt zich op regels voor bestuursorganen rond monitoring, verslaglegging en registers. Harmoniseren en vereenvoudigen van meet- en rekensystemen voor monitoring van (onder meer) omgevingswaarden geldt hier als belangrijk doel.

2.4 Kerninstrumenten

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. Deze omvat de fasen van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. De **kerninstrumenten** zijn instrumenten waarin bestuursorganen de inhoudelijke beleidsvoornemens en de uitwerking daarvan vormgeven. De wet geeft zes kerninstrumenten voor het benutten en beschermen van de leefomgeving:

1. de Omgevingsvisie,
2. het programma,
3. decentrale regelgeving, deze staan in het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening.
4. algemene rijksregels voor activiteiten,
5. de omgevingsvergunning en
6. het projectbesluit.

OMGEVINGSWET

De 6 instrumenten



Daarnaast biedt de Omgevingswet [ondersteunende instrumenten](#), zoals bijvoorbeeld instructieregels. Hiermee wordt de doorwerking tussen de kerninstrumenten geregeld. Ook kunnen bestuursorganen van het Rijk en de provincie met ondersteunende instrumenten invloed uitoefenen op het beleid van decentrale overheden.

Alle bestuurslagen gebruiken dezelfde instrumenten. Er is ruimte voor eigen ambitie. Door een goede toepassing/samenspel van instrumenten kunnen bestuursorganen de doelstelling van de Omgevingswet uitvoeren. Hierbij is de afstemming tussen de verschillende overheidslagen nog wel een uitdaging.

De figuur maakt inzichtelijk hoe de instrumenten van de Omgevingswet in de [beleidscyclus](#) geplaatst worden. Sommige instrumenten kunnen in meerdere fasen van de beleidscyclus worden ingezet.



Figuur: Beleidscyclus

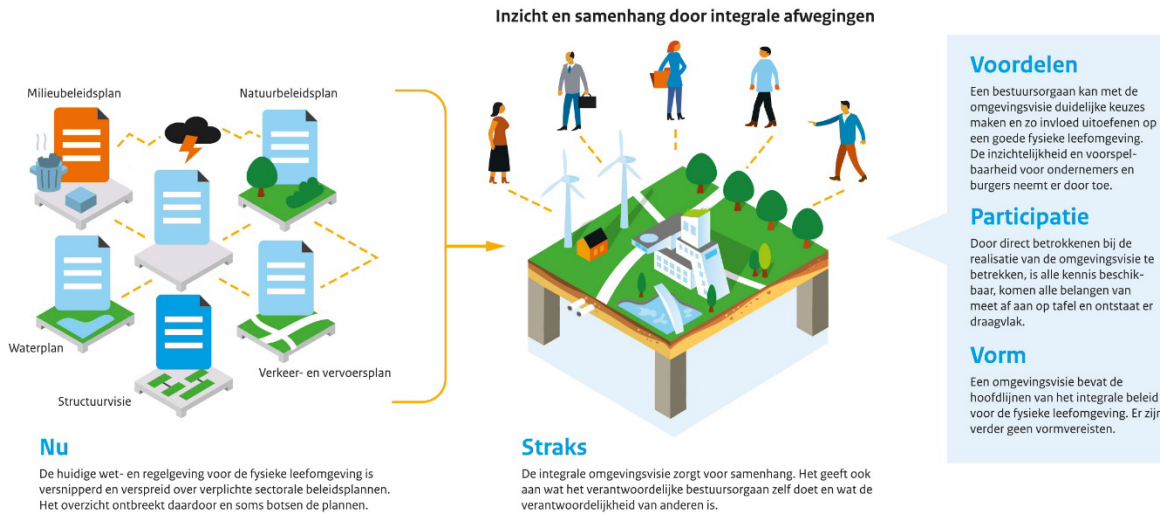
2.4.1 Kerninstrument Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie is een van de instrumenten binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet waarmee gemeenten, waterschappen, provincies en Rijksorganisaties hun lange termijn beleid kunnen vormgeven en realiseren. Een Omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. Er zijn verder geen vormvereisten.

INSTRUMENTEN

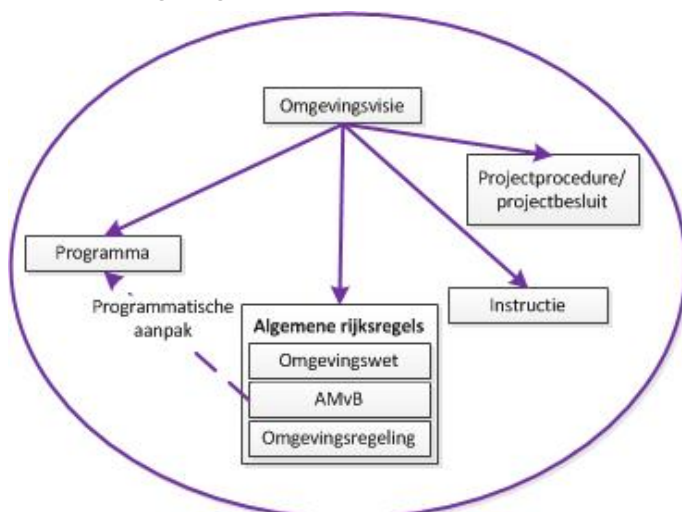
Omgevingsvisie

In een omgevingsvisie staan de ontwikkelingen en ambities voor een grondgebied. Daarbij rekening houdend met onderwerpen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, Werelderfgoed en ander cultureel erfgoed. De visie is geen gedetailleerd plan maar toont de hoofdlijnen voor het langetermijnbeleid. Het Rijk, de provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie te maken.



Op basis van de Omgevingswet zijn gemeenten, provincies en het Rijk verplicht om een Omgevingsvisie op te stellen. Voor het waterschap is er geen verplichting. Provincies stellen een provinciale Omgevingsvisie (POVI) op en gemeenten een gemeentelijke Omgevingsvisie (GOVI). Voor het Rijk is er de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het Waterschap kan een (niet verplichte) BOVI (Blauwe Omgevingsvisie) opstellen.

Een overheid kan met een Omgevingsvisie duidelijker keuzes maken over waar welke ontwikkelingen gerealiseerd worden. Hiervoor kunnen de andere instrumenten worden ingezet,



zoals het projectbesluit, programma, algemene rijksregels of instructie. Dit kan voor het bereiken van een omgevingswaarde. Of voor het bereiken van een ander doel voor de fysieke leefomgeving.

Zo ontwikkelt zich spontaan een wisselwerking tussen de NOVI, de POVI's, de GOVI's en de BOVI's. En ontstaat vanzelfsprekend het gesprek over wie welke rol en taak heeft in de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet.

Vier strategische opgaven in de NOVI

In februari 2017 heeft het Kabinet een eerste stap gezet op weg naar de NOVI met het verschijnen van de start- nota: '[De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie](#)'.

Centraal staan vier strategische opgaven:

- Naar een duurzame en concurrerende economie. Innovatie, kennis, verhoging van de productiviteit en verduurzaming zijn steeds belangrijker voor de economische ontwikkeling en de levensstandaard.
- Naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving. De inzet is minder energieverbruik en duurzamere bronnen. Tegelijkertijd moet Nederland worden ingericht op de gevolgen van klimaatverandering, zoals hittestress en wateroverlast.
- Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving. Hoe blijft Nederland bereikbaar en daarmee het vestigingsklimaat aantrekkelijk? Waar moeten nieuwe woningen worden gebouwd?
- Naar een waardevolle leefomgeving.

De vier strategische opgaven hebben te maken met de grote transitie in de fysieke leefomgeving en vragen daarmee om een integrale aanpak.

De hoofdlijnenbrief gaat in het najaar van 2018 naar de Tweede Kamer waarna de NOVI in 2019 zal worden vastgesteld.

Voor meer informatie zie www.denationaleomgevingsvisie.nl.

What's new?

De visievorming op verschillende domeinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de Omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. De fysieke leefomgeving wordt in samenhang beschouwd. Zo worden in een vroeg stadium mogelijk strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Ook gaat de Omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het Rijk en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en wat het van anderen verwacht.

De Omgevingsvisie vergroot de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden voor de initiatiefnemer:

- Voor hem is helder welke beweging het bestuur in het fysieke domein wil maken en of zijn beoogde initiatief hierin past. Het wordt meer voorspelbaar hoe het bestuur zijn bevoegdheden en wettelijk instrumentarium wil inzetten.
- Door het integrale karakter van de Omgevingsvisie zijn alle aspecten van de fysieke leefomgeving in beeld, waardoor er bij individuele projecten direct rekening mee kan worden gehouden.
- Duidelijk is wat kan en niet kan en welke aspecten bij het project moeten worden betrokken. Dit verbetert de besluitvorming; het bevordert de snelheid van de beoordeling van initiatieven, vooral als deze in de Omgevingsvisie passen.
- Een bestuursorgaan kan met de Omgevingsvisie duidelijke keuzes maken en zo invloed uitoefenen op een goede fysieke leefomgeving. De inzichtelijkheid en voorspelbaarheid voor ondernemers en burgers neemt erdoor toe.

Bevoegdheden

De Omgevingsvisie is zelfbindend voor de bestuurslaag die het heeft opgesteld. Dat geldt ook voor de NOVI. De NOVI wordt vastgesteld door de minister van BZK. Toch zal de NOVI een visie zijn voor heel Nederland en niet alleen van de rijksoverheid. Dat heeft te maken met de grote maatschappelijke opgaven van deze tijd. Deze beperken zich niet tot de bestuurlijke en ruimtelijke grenzen van een gemeente of regio en kunnen niet langer door één overheid worden opgepakt en opgelost. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie of de woningbouwopgave.

Maatschappelijke opgaven vragen om een intensieve samenwerking tussen overheden. Het rijk, gemeenten, provincies en waterschappen pakken de grote maatschappelijke opgaven in de NOVI, en ook daarbuiten, daarom gezamenlijk op. Nationale belangen worden in principe bepaald door het kabinet en parlement, maar worden voor een groot deel door gemeenten en provincies uitgevoerd. De aanpak van grote opgaven vraagt telkens om een afwisselende rol, positie en methodiek van overheden. In de NOVI wordt uitgewerkt welke rol en taak de opgaven in de fysieke leefomgeving vragen van elke overheidslaag. Daarom wordt aan de NOVI een zogeheten bestuursakkoord gekoppeld. Daarin wordt de interbestuurlijke samenwerking bekrachtigd en worden concrete afspraken gemaakt om de ambities te kunnen realiseren.

Om de visie door te laten werken in de regio wordt met zogenaamde omgevingsagenda's gewerkt. Dit is geen instrument uit de Omgevingswet, maar kan worden beschouwd als een voortzetting van de huidige gebiedsagenda's waar de afgelopen jaren veel ervaring mee is opgedaan. In de omgevingsagenda's worden de nationale doelen uit de NOVI en de regionale doelen uit provinciale en gemeentelijke Omgevingsvisies concreet op elkaar aangesloten. Dit leidt tot gezamenlijke definiëring van de opgaven en gewenste aanpak in dat gebied. Op basis daarvan kunnen vervolgens afspraken worden gemaakt en uitgevoerd.

Participatie Omgevingsvisie

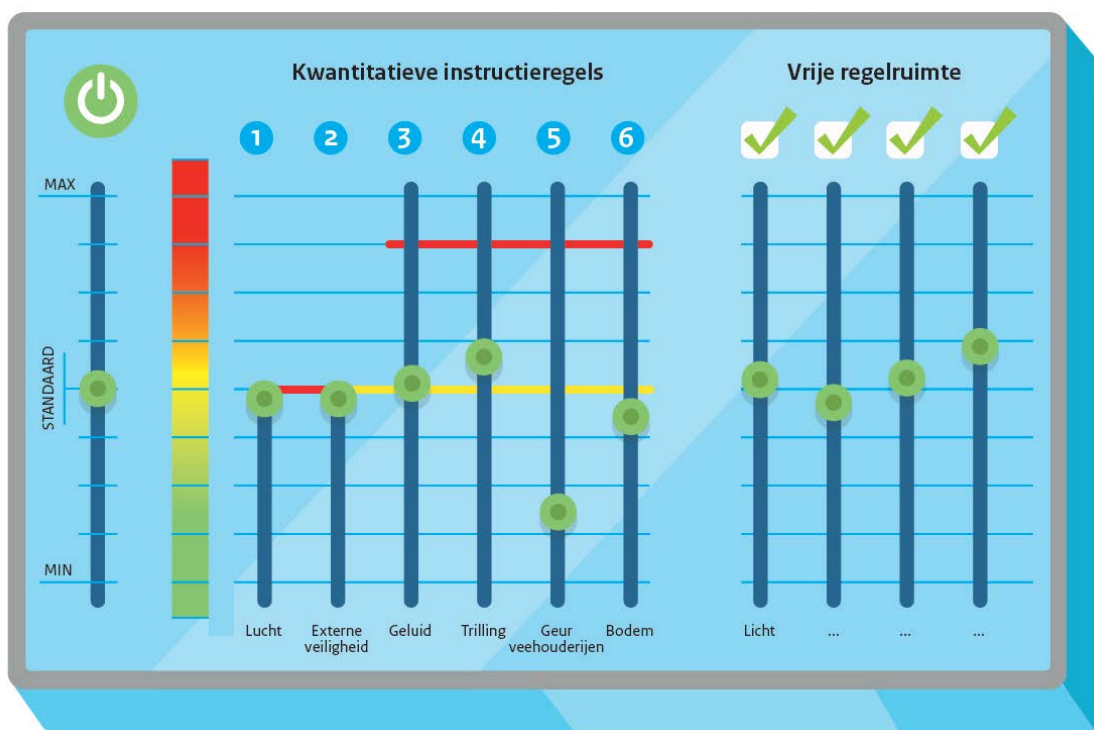
Door direct betrokkenen bij de realisatie van de Omgevingsvisie te betrekken, is alle kennis beschikbaar, komen alle belangen van meet af aan op tafel en ontstaat er draagvlak. Er geldt een zogenaamde 'motiveringsplicht' voor de Omgevingsvisie. Het Rijk moet kunnen motiveren hoe de omgeving is betrokken bij de voorbereiding van de visie en wat er is gedaan met de input.

De Omgevingsvisie kent – net als de structuurvisie in de Wro – geen hiërarchie en geen afstemmingsverplichting tussen de verschillende overheidslagen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van elk bestuursorgaan om rekening te houden met de visie van andere overheden. De winst van deze opzet die uitgaat van vertrouwen is gelegen in de afname van de regeldruk en de toename van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Overigens wordt van een bestuursorgaan wel verwacht dat dit andere bestuursorganen betreft bij het opstellen van de eigen visie. Dat volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en uit een wettelijke bepaling die vraagt om een gecoördineerde inzet van instrumenten uit de Omgevingswet.

Diverse overheden kunnen van elkaar leren bij het opstellen van Omgevingsvisies. Daarom is het van belang dat overheden en andere partijen uit het maatschappelijke veld elkaar op blijven zoeken om over de opgaven in de fysieke leefomgeving het gesprek met elkaar te hebben.

2.4.2 Kerninstrument Programma

Het instrument programma is één van de instrumenten binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet waarmee gemeenten, waterschappen, provincies en rijksorganisaties hun gebieds- of thematische beleid kunnen vormgeven en realiseren. In een programma wordt concrete uitvoering gegeven aan de te behalen (beleids)doelen uit bijvoorbeeld een Omgevingsvisie of beleidsbrief. Het beschrijft de maatregelen om omgevingswaarden of doelen voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld het reduceren van geluidsbelasting of het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit) binnen een beheersbare termijn voor een bepaald gebied te bereiken en daaraan te blijven voldoen. Het programma kan in dat geval gericht zijn op een bepaalde sector of thema (bijvoorbeeld een geluidsplan) of een gebied (bijvoorbeeld de aanpak van een vervallen bedrijventerrein). Decentrale overheden hebben met de Omgevingswet meer afwegingsruimte voor het stellen van kwaliteitsnormen voor het milieu. Het rijk stelt hiervoor inhoudelijke kaders in de vorm van instructieregels. Die kunnen een standaardnorm en een bandbreedte meegeven. Voor sommige aspecten zoals licht zijn er geen instructieregels en hebben gemeenten vrije regelruimte.



Figuur: Bestuurlijke afwegingsruimte, mengpaneel milieu

Opgenomen projecten kunnen bijvoorbeeld van start gaan omdat aannemelijk is gemaakt dat een aanvankelijke overschrijding van normen elders in het programma wordt gecompenseerd of op een vastgesteld later moment zal worden teruggedrongen.

Voorbeeld instrumentenmix: Rijk en asbest- en broeikasproblematiek

Een voorbeeld van de samenhang tussen onderwerpen, en welke keuzes de overheid daarin kan maken met de instrumenten van de Omgevingswet in de hand, is de asbestkwestie en de broeikasproblematiek. De overheid wil 1) asbestdaken gesaneerd zien vanwege de gezondheidsrisico's van asbest en 2) de klimaatdoelen van Parijs halen.

Deze twee problematieken hebben raakvlakken met een groot aantal thema's. Zoals verduurzaming, klimaatadaptatie, energietransitie, circulaire economie en gezondheid. De overheid kan ervoor kiezen asbestdaken te verbieden, bijvoorbeeld met algemene rijksregels. Dan kiest ze voor een beleid dat werkt met toezicht en handhaving.

Een andere manier om de problematiek aan te vliegen, is door gebruik te maken van het instrument programma. Bijvoorbeeld door een programma op te zetten dat aanzet tot innovaties. Zoals dakpannen die onzichtbaar stroom opwekken en die met een subsidieregeling asbestdaken kunnen vervangen. Het Rijk kan ook een projectbesluit nemen en een projectprocedure starten: het vervangen van asbestdaken door zonnepaneeldaken.

Verplichte en niet-verplichte programma's

A. Verplicht	B. Niet verplicht
EU regelgeving <ul style="list-style-type: none">- Nationaal NEC -programma- Actieplan geluid (rijkswegen, hoofdspoorwegen en Schiphol)- Stroomgebiedsbeheerplan- Overstromingsrisico beheersplan- Maatregelen Maritieme strategie- Maritiem Ruimtelijk Plan- Nationaal waterprogramma- Natura2000 beheerplan	Flexibel - Ontwikkeling van een gebied (voorheen structuurvisie) <ul style="list-style-type: none">- Deltaprogramma / Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie 2017- Rijksprogramma Structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH) (2013)- Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid Regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding (2013)- Structuurvisie RRAAM (2013)- Ontwerp-Rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer (2016)- Structuurvisie Afsluitdijk (2011)- PKB Waddenzee en Mainport Rotterdam- Gebiedsgerichte uitwerkingen als benoemd in Nationaal Waterplan (2016)- MIRT- Structuurvisie Wind op Land (2014) en Wind op Zee (2014)- Structuurvisie Buisleidingen (2012)
Dreigende overschrijding omgevingswaarden Geen	Programmatisch – fysieke leefomgeving onder druk <ul style="list-style-type: none">- Programma Aanpak Stikstof (PAS)- Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

A. *Verplichte programma's*

Voor sommige onderwerpen verplicht de Omgevingswet het maken van een programma.

a. Volgend uit Europese regelgeving (artikel 3.9)

Bestaande programma's die het resultaat zijn van Europese regelgeving gaan bijvoorbeeld over omgevingslawaai (actieplan geluid), water en overstromingsrisico's, natuur of luchtkwaliteit.

- a. stroomgebiedsbeheerplannen
- b. overstromingsrisicobeheerplannen
- c. programma van maatregelen maritieme strategie
- d. maritiem ruimtelijk plan
- e. actieplan geluid
- f. beheerplan Natura2000 gebied
- g. Nationaal waterprogramma

Het nationale actieplan geluid is een programma dat de Europese richtlijn omgevingslawaai implementeert. Het gaat in het actieplan om de Europese grenzen aan het lawaai en de nationale maatregelen om dat lawaai binnen de perken te houden rond de wegen in beheer bij het Rijk, de hoofdspoorwegen, de luchthaven Schiphol en andere luchthavens van nationale betekenis.

b. Bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden (art. 3.10)

Artikel 3.10 van de wet verplicht tot het opstellen van een programma wanneer uit monitoring blijkt dat een (dreigende) overschrijding ontstaat. De overheid moet dan een programma opstellen met maatregelen waardoor ze wel kan voldoen aan de omgevingswaarde.

B. *Onverplichte programma's*

Het onverplichte programma kan ten eerste gericht zijn op de ontwikkeling van een bepaald gebied. Denk bijvoorbeeld aan een haven- en industriegebied, of de transformatie van een (verouderd) industriegebied. Dit type programma is flexibel in te zetten om beleid verder vorm te geven. Voorheen was dit de structuurvisie uit de Wet ruimtelijke ordening. Ten tweede kan een onverplicht programma opgesteld worden voor gebieden waar de fysieke leefomgeving onder druk staat. Dit type programma is programmatisch en bedoeld om met samenhangende activiteiten en maatregelen ruimte voor ontwikkelingen te creëren.

a. Flexibel

Waar programma's voortkomen uit een integrale Omgevingsvisie zullen ze een meer of minder sectorale uitwerking vormen binnen de kaders van de integrale Omgevingsvisie. Het voorkomt dat plannen uit verschillende kokers gaan schuren in de uitvoeringspraktijk.

Daarnaast worden in de NOVI opgaven benoemd, waarvoor nog geen programma's bestaan. Vanuit deze opgaven kunnen nieuwe programma's worden ontwikkeld. De NOVI biedt hierbij het kader en de legitimatie voor het lanceren van nieuwe programma's. Hierbij kan gedacht worden aan thematische programma's zoals het programma circulaire economie, programma emissieloos vervoer of een stimuleringsprogramma voor natuur- en energie inclusieve landbouw.

Een deel van de huidige programma's zoals het Kustpact of de routekaart Wind op Zee of het Programma Duurzame Monumentenzorg kan mogelijk als 'onverplicht programma' onder de Omgevingswet komen te vallen. Daartoe is een overgangsregeling in de Omgevingswet opgenomen (art X, OW, Gelijkstellingsbepaling).

Dit heeft consequenties voor:

- Inhoudelijke vereisten
- Vaststellingsprocedure
- Digitale weergave (DSO)

b. Programmatisch

De programmatische aanpak wordt toegepast voor gebieden waar de fysieke leefomgeving onder druk staat. Dit type programma is bedoeld om met samenhangende activiteiten en maatregelen ruimte voor ontwikkelingen te creëren. Met de 'programmatische aanpak' in de Omgevingswet wordt de bestuurlijke afweegruimte vergroot, omdat maatregelen en projecten in een gebied in samenhang kunnen worden geprogrammeerd. De opgenomen projecten kunnen van start gaan omdat aannemelijk is gemaakt dat een aanvankelijke overschrijding van normen elders in het programma wordt gecompenseerd of op een vastgesteld later moment zal worden teruggedrongen. Ook moet duidelijk zijn welke extra maatregelen zijn voorzien die bij een tegenvallend resultaat kunnen worden ingezet om vereiste waarden en doelen alsnog te halen.

Als een programmatische aanpak wordt opgesteld lopen ook de onderzoekslasten terug voor de afzonderlijke projecten die er deel van uitmaken. Met de programmatische aanpak groeien de realisatiekansen van projecten en neemt de bewegingsruimte van bestuurders toe om te beslissen hoe en wanneer aan harde normen en richtlijnen zal worden voldaan. Het is één van de manieren waarop de Omgevingswet tegemoet komt aan de roep om flexibiliteit in plannen.

Programmatische aanpak stikstof (PAS).

Ruimte voor economische ontwikkelingen, sterkere natuur en minder stikstof. Dat is het doel van het Programma Aanpak Stikstof waarin overheden, natuurorganisaties en ondernemers samenwerken. Al jaren is er in Natura 2000-gebieden een overschot aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden). Dit is schadelijk voor de natuur. Het belemmert ook vergunningverlening voor economische activiteiten. Daarom heeft het Rijk het initiatief genomen om deze stikstofproblemen aan te pakken. In het Programma Aanpak Stikstof (PAS) werken overheden en maatschappelijke partners samen om de stikstofuitstoot te verminderen en daarmee ook economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Rijk, provincies en natuurorganisaties nemen maatregelen om de natuur te herstellen, door bijvoorbeeld stikstofrijke grondlagen te verwijderen. Agrarische ondernemers nemen maatregelen in hun bedrijfsvoering, zoals mest aanwenden met weinig stikstofverliezen en het gebruik van aangepast voer. Door deze combinatie van maatregelen ontstaat er ruimte voor nieuwe economische activiteiten. De PAS zal via de Aanvullingswet Natuur in de Omgevingswet worden geïmplementeerd.

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

Maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren (zoals roetfilters) maken het mogelijk dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit tijdig worden bereikt en dat bepaalde bouwprojecten door kunnen gaan. Zonder dit programma zou de luchtkwaliteit niet verbeteren en zouden bijvoorbeeld wegenprojecten moeten worden stopgezet omdat de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit overschreden zijn of dreigen te worden.

Bevoegdheden

De programma's binden – op enkele uitzonderingen na – alleen het vaststellend bestuursorgaan. Gelet op dit zelfbindend karakter is er geen bezwaar en beroep mogelijk. Inspraak en kwaliteit van de voorbereiding blijven geborgd in de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

What's new?

Met de systematiek van de Omgevingswet wordt beter aangesloten bij de systematiek van de Europese regelgeving betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden in tegenstelling tot de huidige regeling in artikel 7.2 van de Wet Milieubeheer niet meer expliciet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. In plaats daarvan kan aan de hand van de criteria van artikel 16.36 van de Omgevingswet worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. In de Omgevingswet wordt een aparte grondslag opgenomen voor de regels over milieueffectrapportage bij grensoverschrijdende milieueffecten.

Overgangsrecht programma's



Voor vrijwillige structuurvisies, dat wil zeggen structuurvisies die niet verplicht zijn volgens Europees recht of anderszins, is in de Invoeringswet een artikel in het hoofdstuk Overgangsrecht van de Invoeringswet opgenomen, tussen de overgangsbepalingen van de Omgevingsvisie en omgevingsvergunning in. Het artikel is neutraal geformuleerd en geldt daardoor ook voor programma's van gemeenten, waterschappen en provincies.

Verplichte programma's die op grond van het oude recht zijn vastgesteld, blijven door overgangsrecht gelden onder de Omgevingswet. De datum waarop vernieuwing nodig is, wordt voor de waterprogramma's en de actieplannen geluid ook door het Europese recht bepaald. De verplichting op grond van de Wet milieubeheer tot het vaststellen van gemeentelijke rioleringsplannen blijft gelden zolang het Bestuursakkoord Water loopt (2020). Daarna wordt dit plan facultatief.

Als uit de monitoring blijkt dat niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde, of dat dreigt te gebeuren, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan een programma opstellen. Dit geldt ook als die monitoringsresultaten nog onder het oude recht tot stand zijn gekomen. Dit is in het bijzonder van belang voor luchtkwaliteit, omdat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet wordt gecontinueerd onder de Omgevingswet. Voor luchtkwaliteit stellen gemeenten programma's vast, omdat nog alleen lokale overschrijdingen van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit verwacht worden.

De Omgevingswet zelf vereist niet dat programma's met programmatische aanpak tot stand komen, maar ze kunnen worden ingesteld bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur.

Voorzien is dat de Programmatische Aanpak Stikstof gecontinueerd zal worden onder de Omgevingswet. De regels om deze programmatische aanpak mogelijk te maken zullen via het voorgenomen Aanvullingsbesluit natuur worden ingevoegd in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Het overgangsrecht hiervoor zal worden geregeld in de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en dat aanvullingsbesluit.

Participatie programma's

Participatie speelt ook een rol bij het opstellen van programma's. Bij het vaststellen van een programma geeft het bevoegd gezag aan hoe het burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft (art 16.88 Omgevingswet en art 8.4 Omgevingsbesluit).

In Europese richtlijnen zijn regels over de actualisatie van programma's vastgelegd. Per programma is de looptijd of geldigheidsduur verschillend. Deze looptijden zijn in het omgevingsbesluit overgenomen.

In programma's zijn over het algemeen maatregelen nodig van andere bestuursorganen dan het bevoegd gezag dat het programma vaststelt. Te denken valt aan andere gemeenten, provincies, waterschappen of het Rijk. Het bestuurlijk verkeer en afstemmingsverplichtingen tussen overheden wordt hierbij niet geregeld, conform het uitgangspunt van vertrouwen tussen overheden. Het verdient aanbeveling om in pilots aandacht te geven aan deze ketensamenwerking.

OMGEVINGSWET

Brede participatie bij de start levert betere plan- en besluitvorming op

In de Omgevingswet is brede participatie een belangrijke voorwaarde voor snellere en betere plan- en besluitvorming. Door eerst gezamenlijk naar kansrijke oplossingen te zoeken en pas dan gedetailleerd onderzoek naar het gekozen alternatief te doen. Participatie is verplicht bij een projectbesluit. Overheden moeten bij het vaststellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's aangeven hoe ze burgers, bedrijven en belanghebbenden hebben betrokken.



2.4.3 Kerninstrument decentrale regelgeving: omgevingsplan en verordening

De decentrale regelgeving staat in het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening.



2.4.3.1 Omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Per gemeente geldt één omgevingsplan. De wet legt de basis voor enkele inperkingen van het omgevingsplan. Ten eerste kan de wetgever onderwerpen aanwijzen waarover het bevoegd gezag in het omgevingsplan geen regels mag stellen, maar die buiten het omgevingsplan om moet regelen. Dat zijn bijvoorbeeld onderwerpen die weliswaar gaan over de fysieke leefomgeving, maar waarbij een ander motief doorslaggevend is. Denk hierbij aan de openbare orde. Ook valt te denken aan regels met een ander karakter, zoals de legesverordening. Ten tweede kunnen hogere regels uitputtend zijn, waardoor er geen ruimte meer is voor regels in het omgevingsplan. Dat zal bijvoorbeeld gelden voor enkele technische eisen die in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) aan bouwactiviteiten en milieuactiviteiten zijn gesteld.

De gemeente kan regels koppelen aan functies op bepaalde plekken. Op die manier worden in een gebied bijvoorbeeld functies als 'wonen' of 'bedrijvigheid' mogelijk. Binnen deze locaties moet de gemeente ervoor zorgen dat burgers en bedrijven bepaalde waarden naleven. Zij moeten bijvoorbeeld letten op zaken als geluid of veiligheid. De regels kunnen een uitwerking zijn van omgevingswaarden die de gemeente in het omgevingsplan heeft opgenomen.

Ten derde kunnen Rijk en provincie invloed uitoefenen op de beleidsvrijheid die een gemeente heeft als zij het omgevingsplan opstelt via instructieregels en via regels over de mogelijkheid om maatwerkregels op te nemen.

Wie stelt een omgevingsplan vast?

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. De gemeenteraad kan de bevoegdheid om delen van het omgevingsplan vast te stellen, delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

Een gemeente kan een omgevingsplan uit eigen beweging of op aanvraag op onderdelen aanpassen als daar een aanleiding voor is. Het omgevingsplan kent geen algemene actualiseringsplicht meer. Dat is niet meer nodig, omdat het omgevingsplan breder is dan enkel planologische regels en omdat het omgevingsplan per onderwerp gewijzigd kan worden als de gemeente haar beleid verandert. Bovendien verminderen de bestuurlijke lasten flink als gemeenten hun plan niet meer hoeven aan te passen. Wel kent de Omgevingswet enkele specifieke plichten om het omgevingsplan te vernieuwen:

- De wet bepaalt dat het bevoegd gezag vergunningen voor afwijkactiviteiten binnen vijf jaar moet verwerken.
- In de instructieregels of instructies staat een termijn waarbinnen het bevoegd gezag het omgevingsplan aan de instructieregels of instructies moet aanpassen.
- Het bevoegd gezag mag nieuwe functies ook toebedelen als bij de planvaststelling nog niet aannemelijk is dat uitvoering binnen tien jaar plaatsvindt. Alleen als direct duidelijk is dat bijvoorbeeld een initiatiefnemer de functie niet kan verwezenlijken, mag het bevoegd gezag die nieuwe functie niet toebedelen.

Voor wie geldt het omgevingsplan?

Het omgevingsplan bevat regels over activiteiten waaraan iedereen binnen de gemeente zich moet houden. Een *omgevingswaarde* in het omgevingsplan werkt alleen door als deze is uitgewerkt in regels.

Voor welke bestaande instrumenten komt het omgevingsplan in de plaats?

Het omgevingsplan vervangt alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen in een gemeente. Zodra de Omgevingswet in werking treedt, gelden alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen als één omgevingsplan. Daartoe zal overgangsrecht worden opgenomen in de Invoeringswet Omgevingswet.

Het omgevingsplan kent een veel bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan en de beheersverordening. In een omgevingsplan kan de gemeente alle gemeentelijke regels over (activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor) de fysieke leefomgeving opnemen. De betekenis van het begrip fysieke leefomgeving staat in artikel 1.2 van de Omgevingswet. Die omschrijving is zeer ruim. Als algemene begrenzing van de regels geldt dat deze zich moeten richten op de hoofddoelen van de wet. Zie hiervoor artikel 1.3 van de Omgevingswet.

Het omgevingsplan moet in ieder geval voor het gehele grondgebied van de gemeente 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' bevatten. De omschrijving 'toedeling van functies' hanteert de wetgever als opvolger van het oude begrip 'bestemming'. Dit onderstreept dat een omgevingsplan meer is dan een bestemmingsplan.

Dat maakt het ook logisch dat het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' niet in de wet staat. In de memorie van toelichting staat dat dit begrip wel valt onder een 'evenwichtige toedeling van functies'. Onder regels voor de fysieke leefomgeving vallen ook regels die te maken hebben met het milieu.

Het bevoegd gezag moet regels die nu niet in het bestemmingsplan staan maar wel betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties, toevoegen aan het omgevingsplan. Die

regels mogen niet meer in een andere verordening staan. Dat geldt onder andere voor de regels met een plaatsgebonden karakter, zoals regels voor ligplaatsen en monumenten. Al met al biedt de verbrede reikwijdte goede mogelijkheden om regels op het terrein van de fysieke leefomgeving per locatie samen te voegen en op elkaar af te stemmen. Er is dus veel mogelijk.

Participatie omgevingsplan

Het bevoegd gezag bereidt omgevingsplannen voor met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure staat in de Algemene wet bestuursrecht. Op basis van de Omgevingswet kan eenieder zienswijzen tegen het ontwerpomgevingsplan naar voren brengen. Voor belanghebbenden is het mogelijk om beroep in eerste en enige aanleg in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het omgevingsplan treedt vier weken na bekendmaking daarvan in werking. Als iemand een verzoek om voorlopige voorziening indient, schorst dat de werking van het omgevingsplan niet.

Welk bestuursorgaan is belast met de handhaving van het omgevingsplan?

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de handhaving van het omgevingsplan.

2.4.3.2 Omgevingsverordening

Een omgevingsverordening bevat provinciale regels over de fysieke leefomgeving. De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Dit kunnen drie soorten regels zijn:

- regels voor burgers en bedrijven zoals regels over vergunningplichten
- regels voor de overheid zoals regels om vergunningaanvragen te beoordelen
- instructieregels over hoe gemeenten en waterschappen hun taken en bevoegdheden moeten uitoefenen

De regels kunnen een uitwerking zijn van omgevingswaarden die de provincie in de omgevingsverordening heeft opgenomen.

Wie stelt de omgevingsverordening vast?

Provinciale Staten stellen de omgevingsverordening vast. Het college van Gedeputeerde Staten kan delen van de omgevingsverordening vaststellen. Provinciale Staten moeten de bevoegdheid daarvoor dan overdragen aan het college van Gedeputeerde Staten.

Voor wie geldt de omgevingsverordening?

De omgevingsverordening bevat regels die voor iedereen gelden. Daarnaast kan de omgevingsverordening regels bevatten die zijn gericht tot de bestuursorganen van de gemeente of het waterschap.

Voor welke bestaande instrumenten komt de omgevingsverordening in de plaats?

Alle provinciale regels over de fysieke leefomgeving moeten voortaan in de omgevingsverordening staan. Deze regels staan nu nog in afzonderlijke verordeningen, zoals:

- de milieuverordening
- de planologische verordening
- de ontgrondingenverordening
- de landschapsverordening
- de grondwaterverordening

De wetgever vindt het wenselijk dat de provincie de regels voor het omgevingsrecht bundelt. De wetgever wil zo de regels overzichtelijker, beter voorspelbaar en meer samenhangend maken. Daarom moet de provincie één omgevingsverordening vaststellen.

De integratie van de bestaande provinciale verordeningen wordt niet via het overgangsrecht vormgegeven. De Omgevingswet schrijft ook niet voor hoe provincies al hun regels moeten bundelen in één verordening. De provincies moeten hiervoor dus zelf een oplossing bedenken.

Participatie omgevingsverordening

Het bevoegd gezag bereidt omgevingsverordeningen voor met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure staat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Er is geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk.

Welk bestuursorgaan is belast met de handhaving van een omgevingsverordening?

Het college van Gedeputeerde Staten is belast met de handhaving van de omgevingsverordening.

2.4.3.3 Waterschapsverordening

De waterschapsverordening bevat regels voor waterkeringen en watergangen binnen het beheersgebied van een waterschap. Het waterschap heeft een functioneel karakter, daarom heeft de waterschapsverordening geen betrekking op de gehele fysieke leefomgeving, maar alleen op het watersysteem dat het waterschap beheert.

De waterschapsverordening bevat regels over:

- het gebruikmaken van een *waterstaatswerk* zoals waterkeringen, wateren, waterscheidingen, wegen, bemalingsinrichtingen, sluizen, duikers, stuwen en inlaat- en uitwateringsgeulen en havens
- het uitvoeren van activiteiten in een *beperkingengebied*
- het lozen van water op het oppervlaktewater
- het onttrekken van oppervlaktewater of *grondwater*

Een beperkingengebied is een gebied rondom een werk of object, waarin vanwege de aanwezigheid van dat werk of object regels gelden (voorheen 'beschermingszone').

In tegenstelling tot de provincie en de gemeente heeft het waterschap niet de mogelijkheid om omgevingswaarden in de waterschapsverordening op te nemen.

Wie stelt de waterschapsverordening vast?

Het algemeen bestuur van het waterschap stelt de waterschapsverordening vast. Het algemeen bestuur kan de bevoegdheid om delen van de waterschapsverordening vast te stellen, overdragen aan het dagelijks bestuur van het waterschap.

Voor wie geldt de waterschapsverordening?

De waterschapsverordening bevat regels over activiteiten waaraan iedereen binnen het beheersgebied van het waterschap zich moet houden.

Voor welke bestaande instrumenten komt de waterschapsverordening in de plaats?

De waterschapsverordening vervangt de huidige keur. Enkele waterschappen hebben ook wegen in beheer. Ook die regels gaan op in de waterschapsverordening.

De termijn van integratie van de bestaande keur en verordeningen is in de Invoeringswet via het overgangsrecht vormgegeven.

Het peilbesluit en de *legger* worden niet in de waterschapsverordening opgenomen. Wel moeten beperkingengebieden die nu nog in de legger staan worden opgenomen in de waterschapsverordening.

Participatie waterschapsverordening

Het waterschap bereidt de waterschapsverordeningen voor met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure staat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op basis van de Omgevingswet kan eenieder zienswijzen tegen de ontwerpwaterschapsverordening naar voren brengen. Er is geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk.

2.4.4 Kerninstrument Omgevingsvergunning

Veel initiatieven van burgers en bedrijven hebben gevolgen voor de leefomgeving. De Omgevingsvergunning toetst vooraf op basis van de regels of de initiatieven mogelijk zijn. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket de vergunning krijgen. Door de vergunningverlening zo simpel mogelijk te houden, duren procedures niet onnodig lang. De reguliere termijn is straks acht weken. Complexe activiteiten worden bij AMvB aangewezen en volgen een langere procedure.

Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. Een beperkt aantal activiteiten is vergunningplichtig. Het Rijk maakt enkele activiteiten vergunningplichtig om verschillende redenen, namelijk als het gaat om:

- het voldoen aan internationale verplichtingen
- grote nadelige gevolgen van een activiteit
- een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang
- het beperken van administratieve en bestuurlijke lasten
- het streven naar een gelijk speelveld

Op rijksniveau is bepaald dat de vergunningplicht geldt voor de activiteiten die genoemd worden in artikel 5.1 van de Omgevingswet. Bijvoorbeeld voor bouwactiviteiten, omgevingsplanactiviteiten (met de [concept Invoeringswet](#) wordt het begrip 'afwijkactiviteit' vervangen), milieubelastende activiteiten, een deel van de wateractiviteiten en rijksmonumentenactiviteiten.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen beoordelingsregels voor vergunningaanvragen worden opgenomen. Enkele belangrijke uitgangspunten voor de beoordelingsregels staan in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet.

Artikel 4.4 lid 2 van de Omgevingswet maakt het mogelijk dat in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening verboden opgenomen worden voor activiteiten zonder omgevingsvergunning. De concept Invoeringswet (art. 1.1) maakt dit voor gemeenten in het omgevingsplan mogelijk.

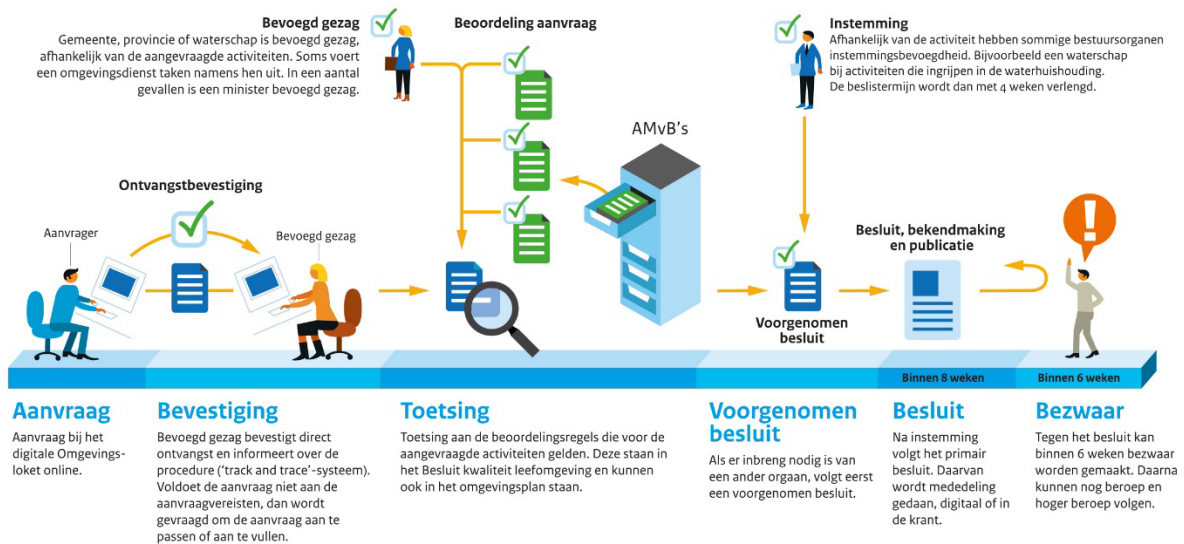
Wie verleent de omgevingsvergunning?

De hoofdregel is dat het college van burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning verleent, behalve als de wetgever bij AMvB het waterschapsbestuur, het college van Gedeputeerde Staten of een minister als vergunningverlener aanwijst.

Zijn andere bestuursorganen inhoudelijk betrokken bij een of meer van de aangevraagde activiteiten? Dan moet het bevoegd gezag hen advies of advies met instemming vragen.

Eén aanvraag, één loket

Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning geldt meestal de reguliere voorbereidingsprocedure. Voor een aantal activiteiten (bijvoorbeeld mer-plichtige projecten) geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Deze duurt maximaal 6 maanden.



Voor wie geldt de omgevingsvergunning?

De omgevingsvergunning geldt voor degene aan wie de vergunning is verleend.

Voor welke bestaande instrumenten komt de omgevingsvergunning in de plaats?

De omgevingsvergunning uit de Wabo bracht al veel vergunningen in de leefomgeving samen. De omgevingsvergunning in de Omgevingswet integreert en harmoniseert de vergunningverlening voor bestaande vergunningplichtige activiteiten uit de domeinen:

- bouw
- milieu
- cultureel erfgoed
- ruimtelijke ordening met de watervergunning uit de Waterwet
- de ontgrondingenvergunning uit de Ontgrondingenwet
- de vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- de Spoorwegwet
- de Wet lokaal spoor
- de Wet luchtvaart
- de vergunning voor archeologische rijksmonumenten uit de Monumentenwet 1988.

Ook vergunningen rond beschermde gebieden en dier- en plantsoorten en een aantal vergunningstelsels uit lokale verordeningen zullen worden toegevoegd. De Omgevingswet introduceert geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten.

Vergunning voor bouwen wordt opgesplitst



De vergunning voor bouwen wordt opgesplitst in een gemeentelijke omgevingsvergunning en een bouwtechnische vergunning. Vaak is namelijk maar een van deze vergunningen nodig.



Zo kan een gemeente in het omgevingsplan bepalen dat voor een dakkapel een vergunning moet worden aangevraagd, terwijl geen bouwtechnische omgevingsvergunning nodig is.

Vergunningprocedure van 26 naar 8 weken

In het nieuwe stelsel bepaalt de gemeente niet langer welke procedure ze volgt bij de vergunningaanvraag; de reguliere procedure van 8 weken wordt de standaard.

De omgevingsvergunning bouwen wordt gesplitst in een technische vergunning en een ruimtelijke vergunning. Een ingrijpende verandering, waarbij gemeenten zelf gaan bepalen welke bouwwerken sowieso toegestaan zijn op grond van het omgevingsplan en waarvoor geen (ruimtelijke) vergunning meer nodig is (in bepaalde gevallen nog wel een melding).

Participatie omgevingsvergunning

Onder de Omgevingswet is vooroverleg tussen het bevoegd gezag en een initiatiefnemer van een vergunningplichtige activiteit erg belangrijk. Vooroverleg vindt plaats vóór het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Dit vooroverleg bevordert de kwaliteit van ingediende aanvragen, waardoor de vergunningprocedures worden bekort. Vooroverleg wordt door de Omgevingswet niet gereguleerd, is vormvrij en het initiatief hiervoor ligt bij de aanvrager. Een bevoegd gezag kan een vooroverleg dus niet afdwingen. Bij het vooroverleg kan een aanvrager zich laten bijstaan door een deskundige adviseur.

Een aanvrager kan een omgevingsvergunning voor één of meer activiteiten aanvragen. Uitgangspunt is dat de aanvrager kan volstaan met één aanvraag bij één loket en dat hij van één bevoegd gezag toestemming krijgt. Uitzondering hierop is het onderscheid tussen wateractiviteiten en niet-wateractiviteiten. De omgevingsvergunning voor de wateractiviteiten moet altijd los van de omgevingsvergunning voor niet-wateractiviteiten worden aangevraagd. Een aanvrager is wel verplicht om de aanvragen voor wateractiviteiten en niet-wateractiviteiten gelijktijdig in te dienen als het gaat om een vergunning voor een milieubelastende activiteit en een *wateractiviteit* in één IPPC-installatie.

De aanvrager bepaalt zelf voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Hij kan dus voor verschillende vergunningplichtige activiteiten tegelijk één aanvraag indienen, maar hij kan er ook voor kiezen om de aanvragen los van elkaar over een langere periode te doen.

Uitgangspunt is dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is op de voorbereiding van een beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Bij AMvB wordt aangewezen wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Omgevingswet geldt. Belanghebbenden kunnen beroep instellen bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Welk bestuursorgaan is belast met de handhaving van de omgevingsvergunning?

De hoofdregel is als volgt: het bevoegd bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning verleent is ook belast met de handhaving van de omgevingsvergunning.

What's new?

- Onder de Omgevingswet zullen de algemene rijksregels minder vergunningplichten voor activiteiten bevatten. Voor de meest voorkomende activiteiten, zoals milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten, geldt nog steeds een plicht om een omgevingsvergunning aan te vragen.
- De aanvraag vindt in principe plaats bij één loket onder één bevoegd gezag, in de meeste gevallen is dat bevoegde gezag de gemeente, specifiek het college van b&w.
- Onder de Wabo werd het al mogelijk om vergunningaanvragen voor bouw, milieu, cultuurhistorie en ruimtelijke ordening te bundelen. De Omgevingswet breidt dit verder uit met vergunningaanvragen uit bijvoorbeeld de domeinen water, ontgrondingen, rijkswaterstaatwerken, het spoor, de luchtvaart, archeologie en monumenten en sommige vergunningen uit lokale verordeningen.
- Voor vergunningaanvragen voor activiteiten in en rond beschermde natuurgebieden en met mogelijke gevolgen voor beschermde soorten, blijft de provincie (het college van GS) het bevoegd gezag.
- De beperkte milieutoets verdwijnt
- Het begrip '*milieubelastende activiteit*' vervangt het begrip 'inrichting'
- Aanvragers bepalen zelf of zij activiteiten tegelijkertijd in één aanvraag of apart aanvragen
- De 'onlosmakelijke samenhang' vervalt grotendeels
- Er zijn meer mogelijkheden om de bevoegdheid over te dragen, om de omgevingsvergunning te verlenen
- Er is adviesbevoegdheid, soms met instemmingsrecht, voor andere bestuursorganen

2.4.5 Kerninstrument Algemene rijksregels voor activiteiten

Het Rijk heeft onder de Omgevingswet algemene rijksregels opgesteld. De algemene rijksregels staan in vier algemene maatregelen van bestuur (zie ook paragraaf 2.1.2):

- Het Omgevingsbesluit bevat algemene en procedurele regels die van belang zijn om de wet uit te kunnen voeren. De regels richten zich tot burgers, bedrijven en overheden.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat regels voor de uitvoering van taken en bevoegdheden van overheden. De regels richten zich tot overheden.
- Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving. De regels richten zich tot iedereen die deze activiteiten wil uitvoeren.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels over het bouwen, verbouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. De regels richten zich tot iedereen die deze activiteiten wil uitvoeren.



Algemene rijksregels zijn regels voor activiteiten die burgers en bedrijven in de leefomgeving uitvoeren. De voordelen van algemene regels zijn:

- dezelfde regels in gelijke situaties
- vooraf duidelijkheid over welke regels gelden voor een activiteit
- lastenverlichting, want er is geen vergunning nodig

Hoofdstuk 4 van de Omgevingswet regelt de algemene rijksregels. Artikel 4.3 van de Omgevingswet biedt de wettelijke grondslag voor de algemene rijksregels.

Het Rijk **moet** voor de volgende activiteiten algemene regels opstellen:

- bouw- en sloopactiviteiten, gebruik en in stand houden van bouwwerken
- milieubelastende activiteiten
- lozingsactiviteiten
- wateronttrekkingsactiviteiten
- mijnbouwactiviteiten
- beperkingen gebiedactiviteiten weg, (installatie in) waterstaatswerken
- zwemmen en baden
- cultureel erfgoed en werelderfgoed

Ook zijn er activiteiten waarvoor het Rijk algemene regels **mag** stellen, namelijk:

- ontgrondingen
- stortingsactiviteiten op zee
- beperkingengebiedactiviteiten luchtvaart en spoor

Het Rijk heeft in twee AMvB's deze regels opgenomen, namelijk in het Besluit bouwwerken leefomgeving voor bouwactiviteiten en het Besluit activiteiten leefomgeving voor overige activiteiten.

Wie stelt algemene rijksregels vast?

De minister en de regering stellen algemene rijksregels vast.

Voor wie gelden algemene rijksregels?

Het Besluit bouwwerken leefomgeving stelt algemene, rechtstreeks werkende regels en activiteiten in de leefomgeving die aan bouwwerken zijn gerelateerd, met name *bouwen* en *slopen*. Het besluit geldt voor iedereen die deze activiteiten uitvoert. In de praktijk zijn dit vooral burgers en bedrijven.

Het Besluit activiteiten leefomgeving geeft algemene, rechtstreeks werkende rijksregels voor burgers, bedrijven en overheden als zij activiteiten willen ondernemen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Deze regels gaan vooral over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten.

Mag je afwijken van de algemene rijksregels?

Er bestaan de volgende mogelijkheden om algemene rijksregels nader in te vullen of daarvan af te wijken:

- *maatwerkvoorschriften*: als het in de algemene rijksregels is bepaald, kan met maatwerkvoorschriften in een individueel geval een algemene regel nader worden ingevuld en kan daarvan worden afgeweken. Een maatwerkvoorschrift is een besluit waartegen de normale rechtsbescherming openstaat.
- *maatwerkregels*: als het in de algemene rijksregels is bepaald, kan met maatwerkregels in een *omgevingsplan*, *waterschapsverordening* of *omgevingsverordening* een algemene regel nader worden ingevuld en kan daarvan worden afgeweken. Dit kan zowel voor een specifieke locatie als voor een heel gebied.
- *gelijkwaardigheid aantonen*. Een ondernemer kan een andere maatregel toepassen dan de regels aangeven, als het resultaat daarvan gelijkwaardig is aan de voorgeschreven maatregel. De ondernemer moet aantonen dat zijn alternatieve maatregel een 'gelijkwaardig beschermingsniveau' biedt. In de meeste gevallen moet het bevoegd gezag vooraf instemmen met zo'n gelijkwaardige maatregel.

Voor welke bestaande instrumenten komen de algemene rijksregels in de plaats?

Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels die eerder al stonden in:

- de Woningwet
- het Bouwbesluit 2012 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling
- het Besluit energieprestatie gebouwen en de daarmee samenhangende ministeriële regeling
- het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval
- het Asbestverwijderingsbesluit 2005 (voor zover het asbestverwijdering uit bouwwerken betreft)
- enkele regels uit het Besluit omgevingsrecht
- enkele regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer voor gebouwinstallaties en andere gebouwgebonden voorzieningen

Participatie algemene rijksregels

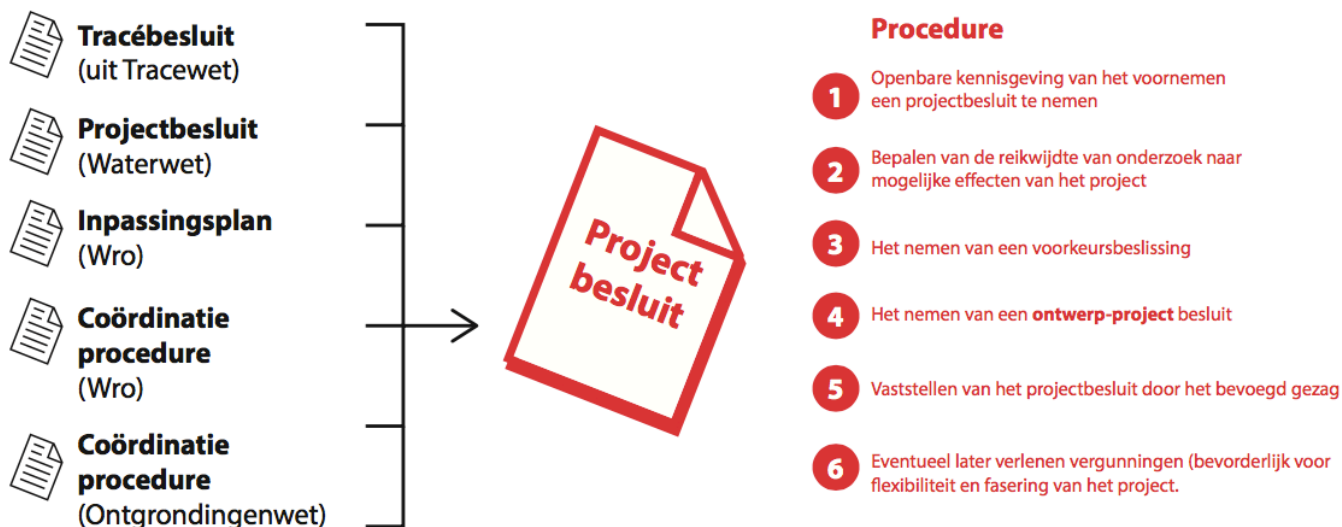
Vanaf 1 juli 2016 zijn de algemene maatregelen van bestuur via internet ter consultatie gegaan. Deze consultatie heeft plaatsgevonden om belangstellenden de gelegenheid te bieden een reactie te geven op de ontwerpbesluiten en de nota's van toelichting.

Welk bestuursorgaan is belast met de uitvoering en handhaving van de algemene rijksregels?

In de algemene rijksregels is bepaald, wie bevoegd gezag is voor de uitvoering en handhaving van die regels. Meestal is dat de gemeente, maar soms ook een waterschap, een provincie of het Rijk. Bevoegd gezag doet toezicht en handhaving, ontvangt de melding, als die verplicht is, beoordeelt de gelijkwaardigheid en kan maatwerkvoorschriften vaststellen.

2.4.6 Kerninstrument Projectbesluit

Bij een projectbesluit is een bovengemeentelijke, bovenregionaal of waterstaatsbelang gemoeid. Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, het Tracébesluit uit de Tracéwet, het projectplan uit de Waterwet en de coördinatieregelingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Er wordt één besluit genomen in plaats van vijf sectorale besluiten.



De projectprocedure

Een projectprocedure maakt projecten met een publiek nationaal, provinciaal gemeentelijk of waterstaatsbelang mogelijk. De projectprocedure bestaat uit 5 stappen. De laatste stap ervan is niet voor alle overheden gelijk. Het Rijk, provincies en waterschappen stellen in deze stap een projectbesluit vast. Gemeenten stellen in deze stap de aanpassing van het omgevingsplan vast.

Als zesde stap kan het projectbesluit in de plaats komen van een Omgevingsplan (project Rijk/Provincie) of Omgevingsvergunning. Dat gebeurt om procedures rondom complexe en ingrijpende projecten met een publiek belang, zoals het bouwen van een weg of windmolenpark sneller en beter te laten verlopen.

Bevoegdheden

Een projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap, met goedkeuring door gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister (Artikel 5.44, eerste lid, Omgevingswet).

Inwerkingtreding

Volgens art. 16.78, derde lid, Omgevingswet treedt een projectbesluit vier weken na bekendmaking in werking. Een projectbesluit van het waterschap vier weken na bekendmaking van het goedkeuringsbesluit. Eerdere inwerkingtreding als volgens het bevoegd gezag dat vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is.

What's new?

- Investeren in participatie aan de voorkant, versnellen aan de achterkant. Bij een projectbesluit is participatie verplicht. Een belangrijke vernieuwing van de Omgevingswet is dat de partijen tijdens de participatie, binnen een daarvoor vast te stellen termijn en binnen daarvoor gestelde criteria, zelf oplossingen voor de gestelde opgave in de fysieke leefomgeving kunnen aandragen. Investeren in het begin van het proces verdient zich later terug.



- Een vernieuwing van de Omgevingswet is verder dat het projectbesluit tevens als omgevingsvergunning kan gelden voor een ter uitvoering van dat besluit te verrichten activiteit. Dit is alleen mogelijk als dit in het projectbesluit uitdrukkelijk is bepaald. Het projectbesluit kan ook gelden als verkeersbesluit of een besluit tot onttrekking van een (deel van een) weg aan de openbaarheid.
- Het is mogelijk om voor verschillende projecten die met elkaar samenhangen, één projectbesluit te nemen. Bij een project waarbij bijvoorbeeld rijk én provincie zijn betrokken, is dan maar één besluit nodig (Artikel 5.44 en 5.44a Omgevingswet).
- Het projectbesluit kent één beroepsgang: die bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De beslistermijn voor de Raad van State op projectbesluiten is gemaximeerd op zes maanden. Dat betekent een tijdwinst van zes maanden.

Duurzaamheid en innovatie

De Omgevingswet richt zich op de zorg voor de leefomgeving en duurzame ontwikkeling. De wet biedt daartoe de generieke regeling voor gelijkwaardigheid (je kunt een eigen oplossing kiezen, mits aantoonbaar gelijkwaardig aan de standaardmethode), ruimte voor vernieuwend aanbesteden in het projectbesluit en een experimenteerbepaling voor specifieke projecten.

Andere toestemmingen

Het projectbesluit kan alle toestemmingen bevatten die nodig zijn voor het project. Het kan bijvoorbeeld de omgevingsvergunning bevatten.

Voor de toetsing van de vergunningplichtige activiteiten binnen het projectbesluit gelden de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning. Vaak is het wel praktisch om meer technische omgevingsvergunningen pas in een latere fase aan te vragen. Denk hierbij aan omgevingsvergunningen voor een bouwactiviteit.

Het projectbesluit kan ook andere toestemmingen (bijvoorbeeld een verkeersbesluit) bevatten. Daarnaast kan het bevoegd gezag regels geven om het project te beschermen en in stand te houden. Verder kan het projectbesluit de regels van het omgevingsplan direct wijzigen. Dit gebeurt als die regels in strijd zijn met die van het projectbesluit.

Overgangsrecht



Indien een ontwerp Tracé besluit ter inzage is gelegd of de verkenning al in vergevorderd stadium is, kan de Tracé wet worden gevolgd.

Bij Rijksinpassingsplannen kan de Wro gevolgd worden indien het ontwerpplan ter inzage is gelegd. De structuurvisie geldt dan als Voorkeursbesluit.

Indien een ontwerp Projectplan onder de Waterwet ter inzage is gelegd blijft het oude recht van toepassing op de voorbereiding.

3 Invoeringsspoor

Het invoeringsspoor regelt de overgang van de bestaande naar de nieuwe wet- en regelgeving. Bovendien vult dit spoor het hoofdspoor met enkele essentiële onderdelen aan. Het invoeringsspoor bestaat uit de invoeringswet, de invoeringsbesluiten en de invoeringsregeling.

3.1 Invoeringswet

De Invoeringswet zorgt voor het overgangsrecht en voor het intrekken of wijzigen van andere wetten op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Wetten die gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet worden aangepast.



Overgangsrecht (vrijwillige) structuurvisies volgens de Invoeringswet

Het overgangsrecht regelt de overgang van de huidige bestaande wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Daarmee is er helderheid over de rechtsgeldigheid van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen, die onder het 'oude' recht zijn genomen. Ook regelt het overgangsrecht hoe procedures die onder het 'oude' recht zijn gestart na de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten worden afgehandeld.

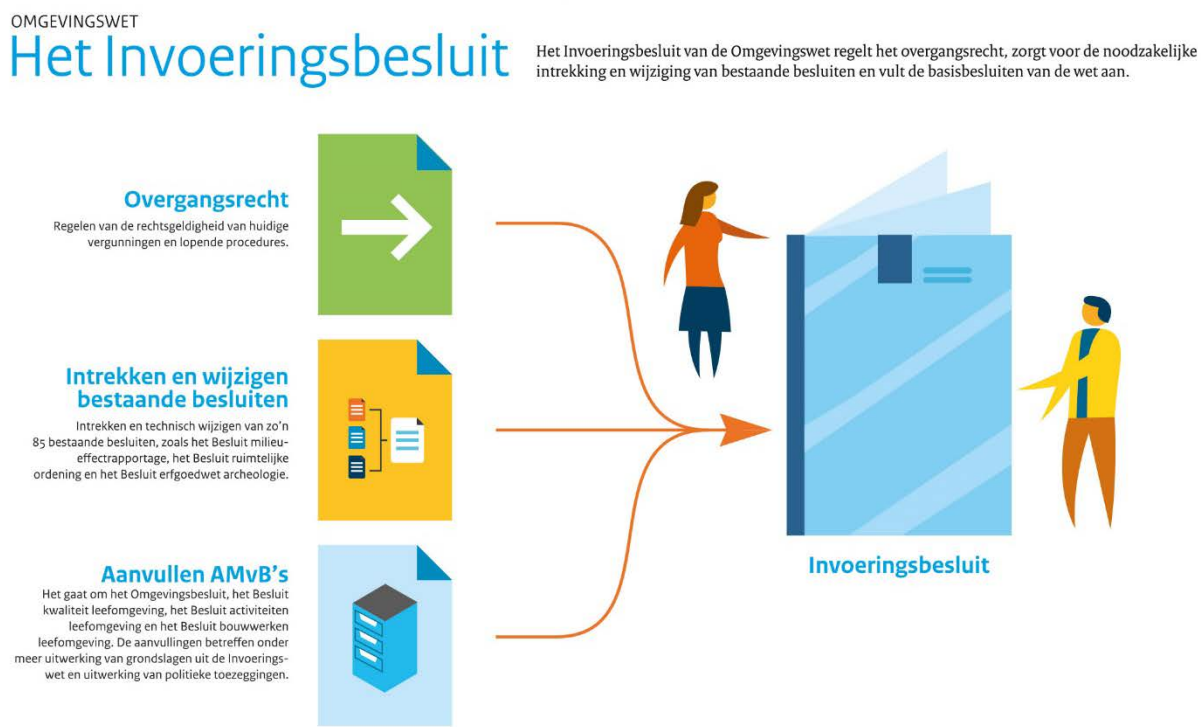
Verplichte structuurvisies en programma's (bv waterprogramma's) blijven door overgangsrecht gelden onder de Omgevingswet.

Voor vrijwillige structuurvisies, dat wil zeggen structuurvisies die niet verplicht zijn volgens Europees recht of anderszins, is in de Invoeringswet een artikel in het hoofdstuk Overgangsrecht van de Invoeringswet opgenomen, tussen de overgangsbepalingen van de Omgevingsvisie en omgevingsvergunning in. Het artikel is neutraal geformuleerd en geldt daardoor ook voor programma's van gemeenten, waterschappen en provincies.

3.2 Invoeringsbesluit Omgevingswet

Zomer 2018 is gestart met het opstellen van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Een belangrijke nieuwe stap in de stelselherziening van het omgevingsrecht, nadat vlak voor de zomer de basis-AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet naar de Raad van State werden gezonden. Het Invoeringsbesluit richt zich op aanvulling van de basis-AMvB's, het intrekken en wijzigen van andere besluiten en het overgangsrecht. Met deze drie onderdelen volgt het Invoeringsbesluit de opbouw van de Invoeringswet. Het streven is om het Invoeringsbesluit in het najaar van 2018 in consultatie te brengen.

Voorbeelden van nu geldende besluiten die gewijzigd worden zijn het Waterbesluit en het Besluit Erfgoedwet archeologie. Het Besluit ruimtelijke ordening is een van de besluiten die ingetrokken worden. Tzamen gaat het om vele tientallen besluiten.

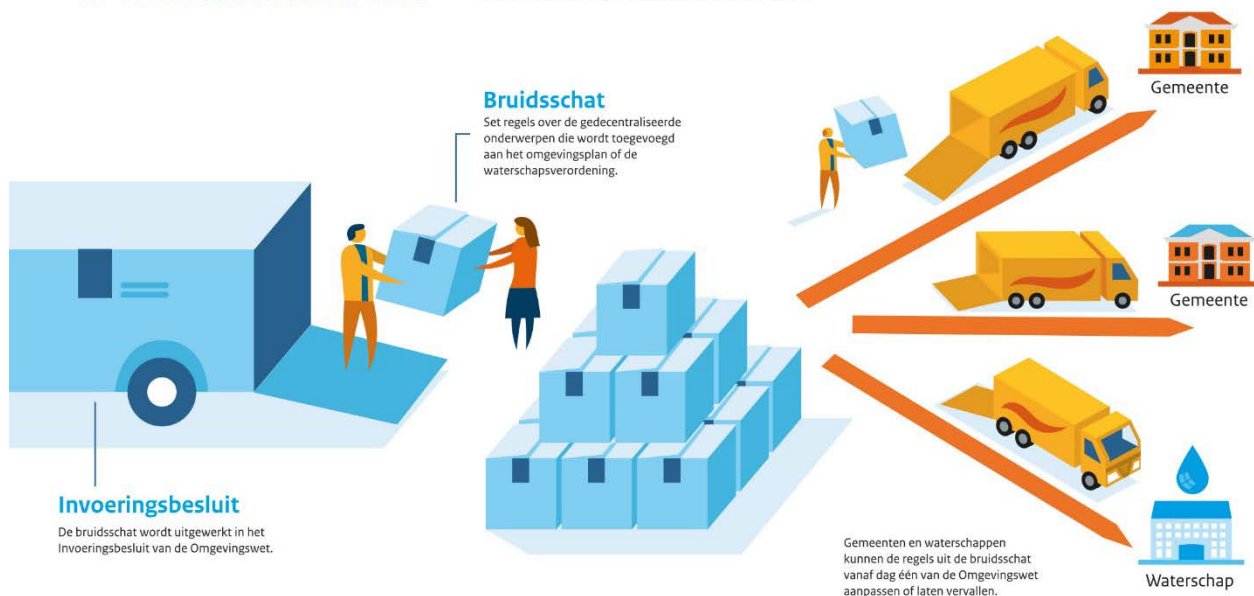


Overgangsrecht: de bruidsschat

Een in het oog springend onderdeel van het overgangsrecht is de 'bruidsschat'. Zoals in de toelichting op de Invoeringswet is beschreven, wordt aan elk omgevingsplan een set regels toegevoegd over de onderwerpen die het Rijk loslaat. Denk bijvoorbeeld aan geluid en geur. Deze set regels vormt de bruidsschat. Hiermee wordt een rechtsvacuüm voorkomen en krijgen decentrale overheden de tijd om zelf een afweging over deze onderwerpen te maken. Ook voor de waterschapsverordening komt een bruidsschat. Voor de provinciale omgevingsverordening is geen bruidsschat nodig. De provincies hebben immers aangegeven hun omgevingsverordeningen direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgesteld te hebben. Over zowel de bruidsschat als de rest van het Invoeringsbesluit wordt tijdens het opstellen al overleg gevoerd met de stakeholders.

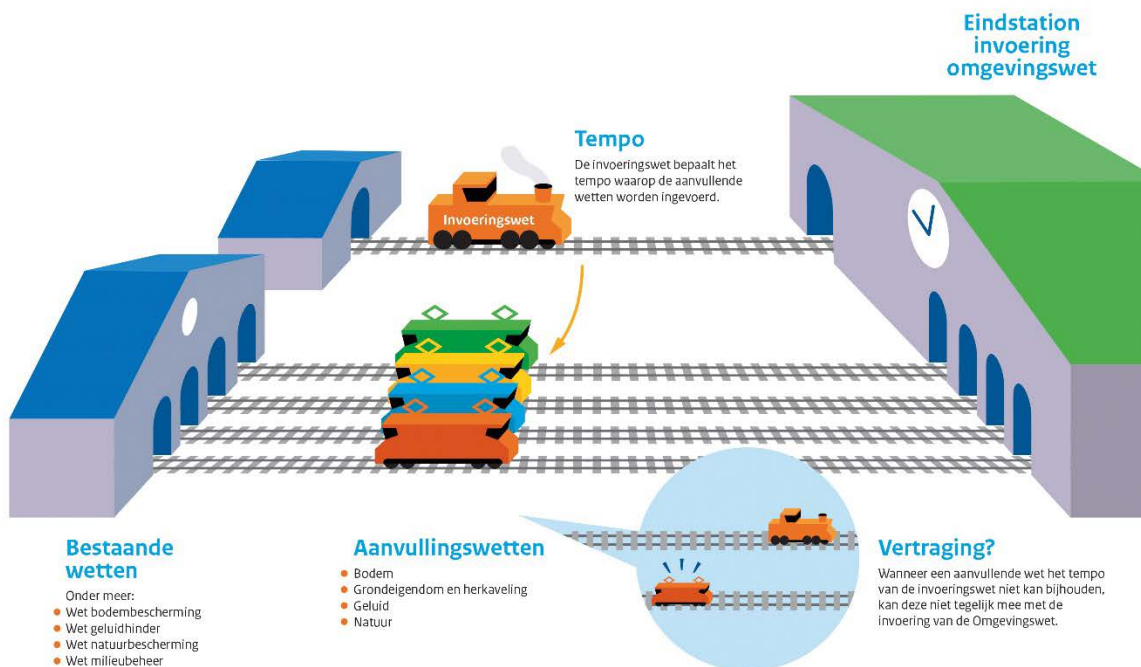
De bruidsschat

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, komen verschillende rijksregels te vervallen. Denk bijvoorbeeld aan regels over geluid en geur voor horeca. Deze regelgeving wordt aan de decentrale overheden overgelaten. Zij kunnen hiervoor hun eigen afwegingen maken. Voor een goede overgang van de oude naar de nieuwe situatie is er de bruidsschat.



4 Aanvullingsspoor

De ontwikkeling van wet- en regelgeving in het aanvullingsspoor maakt deel uit van lopende beleidsontwikkelingen op het gebied van natuur, bodem, geluid en grondeigendom. De aanvullingswetgeving maakt deel uit van de lopende beleidsontwikkelingen op de genoemde onderwerpen. De aanvullingswetten gaan op in de Omgevingswet op het moment dat deze in werking treedt.



- Aanvullingswet bodem. Op 22 maart 2016 is de [ontwerp aanvullingswet bodem](#) voor consultatie aangeboden. De consultatieperiode is op 17 mei 2016 geëindigd. Met de Aanvullingswet bodem wordt de aanpak van bodemverontreinigingen gekoppeld aan een gebiedsaanpak en het reguleren van activiteiten.
- Aanvullingswet geluid. Op 22 maart 2016 is de [ontwerp aanvullingswet geluid](#) voor consultatie aangeboden. De consultatieperiode is op 17 mei 2016 geëindigd. Met de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid worden voor belangrijke geluidbronnen regels toegevoegd aan de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat om de geluidbronnen industrieterreinen, wegen en spoorwegen.
- Aanvullingswet grondeigendom. In de zomer van 2016 is de [ontwerp aanvullingswet grondeigendom](#) voor consultatie aangeboden. De consultatieperiode is op 16 september 2016 geëindigd. Met de Aanvullingswet grondeigendom worden regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op het eigendom van de grond.
- Aanvullingswet natuur. De [aanvullingswet natuur Omgevingswet](#) is in december 2016 voor consultatie aangeboden. De consultatieperiode is op 21 januari 2017 geëindigd. Met de Aanvullingswet natuur gaan de regels uit de Wet natuurbescherming over in het stelsel van de Omgevingswet. Op dit moment lopen er al wetgevingstrajecten voor de wijziging van bestaand beleid voor een aantal onderwerpen. Het kabinet zet erop in dat deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking treden.

5 Ruimte voor aantekeningen

Colofon

Dit is een uitgave van het BZK Implementatieteam Omgevingswet om de BZK-collega's voor te bereiden op de komst van en het kunnen werken met de Omgevingswet.

Datum: September 2018
Auteur: BZK Implementatieteam Omgevingswet
Contact: postbusbito@minbzk.nl

Disclaimer

De auteurs hebben de informatie uit openbare stukken en websites gehaald. De informatie is niet uitputtend. Voor de meest actuele informatie over de Omgevingswet: check de websites www.omgevingswetportaal.nl en www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.