

Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet

BESTUURSRECHT IN PRAKTIJK

De serie Bestuursrecht in praktijk staat onder redactie van:

Prof. mr. dr. S.A.J. Munneke

Mr. dr. H.A. Oldenziel

Mr. drs. R.S. Wertheim

Prof. dr. H.B. Winter

Mr. dr. H.A. Oldenziel
Mr. H.W. de Vos

BESTUURSRECHT IN PRAKTIJK

Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet

Omslagontwerp: Houdbaar grafisch ontwerp bv

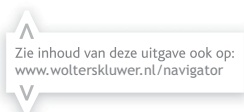
ISBN 978-90-13-14114-6
E-book 978-90-14115-3
NUR 823-311

© Wolters Kluwer 2018

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

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3051, 2130 KB).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.



NAVIGATOR

VOORWOORD

Dit boek is bedoeld om de lezer inzicht te geven in de werking van het stelsel van de Omgevingswet. Deze kennis is van belang om de instrumenten van die wet effectief toe te kunnen passen en de nieuwe mogelijkheden te benutten. Daarnaast hebben we geprobeerd om de zes belangrijkste instrumenten uit de Omgevingswet zo helder mogelijk te beschrijven. Extra aandacht hebben we besteed aan de bruikbaarheid van deze uitgave voor degenen die zich in de praktijk voorbereiden op de invoering van de Omgevingswet. Het boek is door zijn opzet ook geschikt als studieboek voor universitaire of hbo-opleidingen.

Als vertrekpunt bij het schrijven hebben we genomen de Omgevingswet zoals die in april 2016 in het Staatsblad is gepubliceerd. Er is echter ook rekening gehouden met ontwikkelingen in de aanpalende wetgeving binnen de stelselherziening van het omgevingsrecht. Concreet gaat het hierbij vooral om het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en de concepten van de vier op de Omgevingswet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur. Hoewel deze regelgeving ten tijde van het afronden van de kopij voor dit boek nog in procedure was, zijn er wel concepten van die regelgeving en de daarbij behorende toelichtingen beschikbaar. In dit boek is uitgegaan van de ontwerp teksten die sinds 30 juni 2017 zijn te raadplegen op de website www.omgevingswetportaal.nl. Waar in dit boek een bepaling van de Omgevingswet wordt geciteerd die wordt aangepast (of ingevoegd) door het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, is dat steeds expliciet in een voetnoot aangegeven. Waar in de lopende tekst wordt verwezen naar bepalingen van de Omgevingswet, wordt bedoeld de Omgevingswet inclusief eventuele wijzigingen ingevolge het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Op eerdergenoemde website is ook een geconsolideerde versie te vinden van de Omgevingswet met weergave van de wijzigingen ingevolge het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Verwijzingen naar de concepten van de vier algemene maatregelen van bestuur zijn in dit boek beperkt tot verwijzingen naar belangrijke beleidsmatige en systeemkeuzes. Concreet betekent dit dat wel wordt verwezen naar hoofdstukken of paragrafen van de ontwerpbesluiten en de daarbij behorende nota's van toelichting, maar meestal niet naar concrete artikelen.

Wat betreft de behandelde onderwerpen hebben we een selectie aangebracht. Het accent ligt als gezegd op het stelsel van de Omgevingswet en de zes belangrijkste instrumenten uit die wet. Dat zijn de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Daarnaast behandelen we enkele andere instrumenten die een nauw verband hebben met de zes kerninstrumenten, zoals instructieregels, beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning, andere decentrale regelgeving dan het omgevingsplan (de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening) en regels over handhaving. Andere aanvullende instrumenten,

zoals regels over schade en gedoogplichten, blijven buiten beschouwing. Van het overgangrecht behandelen we alleen het overgangrecht bij het omgevingsplan. Dit deel van het overgangrecht is namelijk niet alleen relevant op het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, maar houdt ook in de jaren daarna materieel betekenis.

Onze dank gaat uit naar Rob Wertheim en Heinrich Winter, leden van de redactie van de serie *Bestuursrecht in praktijk*, en Peter van der Jagt, uitgever bij Wolters Kluwer, voor hun waardevolle opmerkingen bij de concepttekst van dit boek. Mariska Jacobs, Paul van der Lee, Monique Mathôt en Marije van der Vliet waren bereid om onderdelen van de concepttekst te lezen en van commentaar te voorzien. Hun constructieve opmerkingen hebben ons zeer geholpen.

We hebben dit boek op persoonlijke titel geschreven. De tekst is afgerond op 1 januari 2018. We hopen dat dit boek zijn weg zal vinden naar de uitvoeringspraktijk die zich voorbereidt op de Omgevingswet en naar al degenen die geïnteresseerd zijn in de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel. We houden ons van harte aanbevolen voor suggesties voor aanvulling of verbetering van dit boek.

Zoetermeer/Den Haag, januari 2018

Harald Oldenziel, Wilco de Vos

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Lijst met afkortingen / XIII

HOOFDSTUK 1

Het systeem van de Omgevingswet / 1

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 Duiding van het omgevingsrecht en aanleiding voor de stelselherziening / 2
 - 1.2.1 Korte duiding van het omgevingsrecht / 2
 - 1.2.2 Aanleiding voor de stelselherziening / 3
- 1.3 De verbeterdoelen van de stelselherziening / 4
- 1.4 De systematiek van het nieuwe omgevingsrecht / 5
 - 1.4.1 Inleiding / 5
 - 1.4.2 De architectuur van de wetgeving / 6
 - 1.4.3 Kerninstrumenten / 8
 - 1.4.4 Consistent begripsgebruik / 11
- 1.5 Onderdelen van de stelselherziening / 12

HOOFDSTUK 2

Omgevingswet: toepassingsgebied en doelen / 15

- 2.1 Inleiding / 15
- 2.2 Fysieke leefomgeving / 15
- 2.3 Activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving / 16
- 2.4 Doelen en belangen / 19
 - 2.4.1 Inleiding / 19
 - 2.4.2 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet / 19
 - 2.4.3 Specifieke afwegingskaders / 22
- 2.5 Decentraal, tenzij / 23
- 2.6 Verhouding tot andere wetgeving / 25

HOOFDSTUK 3

Bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving / 27

- 3.1 Inleiding / 27
- 3.2 Doelstellingen voor de fysieke leefomgeving / 27

- 3.2.1 Doelstellingen voor de fysieke leefomgeving als overkoepelend begrip / 27
- 3.2.2 Verhouding tussen de doelen van de wet en doelstellingen voor de fysieke leefomgeving / 29
- 3.3 Omgevingswaarden / 29
 - 3.3.1 Inleiding / 29
 - 3.3.2 Kenmerken / 30
 - 3.3.3 Vaststelling / 33
 - 3.3.4 Juridische gevolgen volgens de Omgevingswet / 34
 - 3.3.5 Toepassingsmogelijkheden / 36
 - 3.3.6 Aanvullende en afwijkende decentrale omgevingswaarden / 38
- 3.4 Vertalen van doelstellingen in juridisch bindende regels / 39
 - 3.4.1 Inzet van juridisch bindende regels / 39
 - 3.4.2 Doorwerking van doelstellingen naar bevoegdheidsuitoefening via instructie-regels / 42
 - 3.4.3 Inzet van niet-juridische instrumenten / 43
 - 3.4.4 Samenvattend overzicht van de keuzemogelijkheden / 44
- 3.5 Checklists inzet decentrale omgevingswaarden / 49

HOOFDSTUK 4

De omgevingsvisie en het programma / 53

- 4.1 Inleiding / 53
- 4.2 De omgevingsvisie / 53
 - 4.2.1 Inleiding / 53
 - 4.2.2 Inhoud / 53
 - 4.2.3 Rechtskarakter en totstandkoming / 55
 - 4.2.4 Gezamenlijke vaststelling / 57
- 4.3 Programma's / 57
 - 4.3.1 Inleiding / 57
 - 4.3.2 Inhoud / 59
 - 4.3.3 Rechtskarakter en totstandkoming / 59
 - 4.3.4 Gezamenlijke vaststelling / 60
 - 4.3.5 Gebiedsontwikkeling / 60
- 4.4 Verhouding tussen omgevingsvisies en programma's / 61
- 4.5 Programma's met een programmatische aanpak / 63
 - 4.5.1 Toepassingsbereik / 63
 - 4.5.2 Rechtskarakter en inhoud / 64
 - 4.5.3 Totstandkoming / 66
 - 4.5.4 Toepassing in de praktijk / 66

HOOFDSTUK 5

Het omgevingsplan / 69

- 5.1 Inleiding / 69
- 5.2 Korte schets van het omgevingsplan / 70
 - 5.2.1 Rechtskarakter, reikwijdte en geldingsduur / 70

- 5.2.2 Bevoegd gezag, totstandkoming en vorm / 72
- 5.2.3 Van de gemeente, maar niet beperkt tot het gemeentelijk belang / 73
- 5.3 Verschillende typen regels binnen het omgevingsplan / 74
 - 5.3.1 Regels over functies en locaties / 74
 - 5.3.2 Voorbeschermingsregels / 76
 - 5.3.3 Algemene regels over activiteiten en maatwerkregels / 77
 - 5.3.4 Meldings- en vergunningplichten / 78
 - 5.3.5 Gemeentelijke omgevingswaarden / 78
 - 5.3.6 Programma's / 79
 - 5.3.7 Aanvullingsregelgeving / 80
- 5.4 Enkele (nieuwe) toepassingsmogelijkheden / 80
 - 5.4.1 Open normen / 80
 - 5.4.2 Gebodsbepalingen / 81
 - 5.4.3 Gebruiksruimte / 81
- 5.5 Overgangsfase / 83
- 5.6 Verschillen tussen bestemmingsplan en omgevingsplan / 84
- 5.7 Omgevingsverordening en waterschapsverordening / 86

HOOFDSTUK 6

Algemene rijksregels / 89

- 6.1 Inleiding / 89
- 6.2 Schets van de algemene rijksregels / 89
 - 6.2.1 Inleiding / 89
 - 6.2.2 Toepassingsbereik / 90
 - 6.2.3 Het loslaten van het inrichtingenbegrip / 93
 - 6.2.4 Structuur / 97
 - 6.2.5 Melding / 99
- 6.3 Mogelijkheid van maatwerkregels en –voorschriften / 100
 - 6.3.1 Algemeen / 100
 - 6.3.2 Maatwerkregels / 102
 - 6.3.3 Maatwerkvoorschriften / 104
- 6.4 Bevoegd gezag bij algemene rijksregels / 105

HOOFDSTUK 7

De omgevingsvergunning / 107

- 7.1 Inleiding / 107
- 7.2 Korte schets van de omgevingsvergunning / 108
 - 7.2.1 Reikwijdte / 108
 - 7.2.2 Landelijke vergunningplichten / 108
 - 7.2.3 Decentrale vergunningplichten / 110
 - 7.2.4 Vergunningplichtige en vergunningvrije gevallen / 111
 - 7.2.5 Verboden en normadressaat / 112
 - 7.2.6 Een vergunning voor een of meer activiteiten / 114
- 7.3 Bevoegd gezag en betrokkenheid van andere bestuursorganen / 116

- 7.3.1 Algemeen / 116
- 7.3.2 Bevoegd gezag enkelvoudige aanvragen / 116
- 7.3.3 Bevoegd gezag meervoudige aanvragen / 117
- 7.3.4 Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag / 117
- 7.3.5 Flexibiliteitsregeling / 117
- 7.3.6 Betrokkenheid van andere bestuursorganen / 117
- 7.4 Beoordelingsregels / 119
- 7.5 Totstandkomingsprocedure / 121
- 7.5.1 Voorbereidingsprocedure / 121
- 7.5.2 Inwerkingtreding en rechtsbescherming / 122
- 7.6 Overgangsrecht / 123
- 7.7 Enkele veranderingen ten opzichte van bestaande vergunningplichten / 124
- 7.7.1 Overzicht geïntegreerde vergunningplichtige activiteiten / 124
- 7.7.2 Omgevingsplanactiviteit / 127

HOOFDSTUK 8

Het projectbesluit / 131

- 8.1 Inleiding / 131
- 8.2 Project / 132
- 8.3 Het projectbesluit / 133
- 8.3.1 Inhoud, reikwijdte en bevoegd gezag / 133
- 8.3.2 Totstandkoming / 135
- 8.3.3 Rechtskarakter / 142
- 8.3.4 Juridisch kader en doorzettingsmacht / 144
- 8.3.5 Handhaving / 146
- 8.4 Procedure voor gemeentelijke projecten van publiek belang / 146
- 8.5 Besluitvorming over een samenstel van activiteiten: instrumentkeuze / 148
- 8.6 De algemene coördinatierегeling van afdeling 3.5 Awb (nieuw) / 150

HOOFDSTUK 9

Handhaving / 153

- 9.1 Inleiding / 153
- 9.2 Bestuursrechtelijke handhaving / 154
- 9.2.1 De bestuursrechtelijke handhavingstaak / 154
- 9.2.2 Bevoegd gezag / 154
- 9.2.3 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders / 156
- 9.2.4 Sanctiebevoegdheden / 157
- 9.3 Kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving / 163
- 9.3.1 Inleiding / 163
- 9.3.2 Kwaliteit van uitvoering en handhaving en omgevingsdiensten / 164
- 9.3.3 Informatieverstrekking en afstemming / 165
- 9.4 Strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten / 166

Bijlage 1
Transponeringstabellen / 173

Bijlage 2
Begrippenlijst / 201

Over de auteurs / 207

Trefwoordenregister / 209

LIJST MET AFKORTINGEN

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
DSO	Digitaal stelsel Omgevingswet
EU	Europese Unie
Iw Ow	Invoeringswet Omgevingswet
JM	Jurisprudentie Milieurecht
Mer	Milieueffectrapportage
MER	Milieueffectrapport
MvT	Memorie van toelichting
MvT Ow	Memorie van toelichting bij de Omgevingswet
NOVI	Nationale omgevingsvisie
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
Ob	Omgevingsbesluit
Ow	Omgevingswet
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wed	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

HOOFDSTUK 1

Het systeem van de Omgevingswet

1.1 Inleiding

Het omgevingsrecht wordt de komende jaren ingrijpend vernieuwd. Onder de noemer 'de stelselherziening van het omgevingsrecht' is enkele jaren geleden een omvangrijk wetgevingstraject gestart. Daarmee komt een groot deel van de regels over de fysieke leefomgeving samen in één nieuw stelsel. Het nieuwe omgevingsrecht wordt geregeld in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.¹ De Omgevingswet is inmiddels in het Staatsblad gepubliceerd.² De uitvoeringsregelgeving was ten tijde van het schrijven van dit boek nog in voorbereiding. Dit geldt ook voor de Invoeringswet Omgevingswet, waarmee ook de Omgevingswet zelf op onderdelen wordt aangepast. In dit boek is al wel rekening gehouden met concepten van de algemene maatregelen van bestuur en met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet die nu beschikbaar zijn.³

Dit boek behandelt het systeem en de kerninstrumenten van het nieuwe omgevingsrecht. De kerninstrumenten van de Omgevingswet worden behandeld in de hoofdstukken 4 tot en met 8. Voor een goed begrip van deze instrumenten is het nodig om eerst inzicht te krijgen in de uitgangspunten en de opbouw van het nieuwe wettelijke stelsel. De hoofdstukken 1 en 2 zijn daarop gericht.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de aanleiding voor de stelselherziening van het omgevingsrecht en de kenmerken van dit rechtsgebied (paragraaf 1.2). Paragraaf 1.3 behandelt de zogenoemde verbeterdoelen van de stelselherziening. Deze zijn richtinggevend voor de vormgeving van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht. Daarna bespreken we de systematiek van dat stelsel (paragraaf 1.4). Daarbij wordt ingegaan op belangrijke systeemkeuzes, zoals de architectuur van de wetgeving en de keuze voor een beperkte set

1 Onder uitvoeringsregelgeving wordt verstaan de bij of krachtens de Omgevingswet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

2 Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (*Stb.* 2016, 156). De memorie van toelichting bij de Omgevingswet is opgenomen in *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3.

3 Het gaat om de ontwerp teksten van de Invoeringswet Omgevingswet en van de vier op de Omgevingswet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur die op 30 juni 2017 zijn gepubliceerd op www.omgevingswetportaal.nl. Op die website is ook een geconsolideerde versie te vinden van de Omgevingswet met weergave van de wijzigingen ingevolge de Invoeringswet Omgevingswet. Zie nader paragraaf 1.4.2.

kerninstrumenten. Tot slot wordt beschreven uit welke onderdelen de regelgeving met betrekking tot de stelselherziening bestaat (paragraaf 1.5).⁴

1.2 Duiding van het omgevingsrecht en aanleiding voor de stelselherziening

1.2.1 Korte duiding van het omgevingsrecht

De term omgevingsrecht wordt gebruikt als verzamelterm voor specifiekere rechtsgebieden die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn het bouw-, milieu-, natuur- en waterrecht en de regelgeving over ruimtelijke ordening. De term wordt ook wel gebruikt om de samenhang tussen deze rechtsgebieden tot uitdrukking te brengen. Deze rechtsgebieden hebben gemeen dat ze gaan over onderdelen van de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving verwijst zowel naar de natuurlijke omgeving als naar de daarin door de mens aangebrachte elementen (de gebouwde omgeving). Onderdelen van de natuurlijke omgeving zijn bijvoorbeeld water, bodem, lucht en natuur. Bij de gebouwde omgeving kan worden gedacht aan woningen, kantoren en fabrieken (bouwwerken), maar ook aan wegen, spoorwegen en havens (infrastructuur). Met de stelselherziening wordt het grootste deel van de omgevingsrechtelijke regels verenigd in één samenhangend wettelijk stelsel. Het gaat om zowel procedurele als inhoudelijke regels.

Opvallende kenmerken van het omgevingsrecht zijn de grote hoeveelheid regels en de diversiteit van onderwerpen en belangen. Deze regels zijn nu verspreid over een groot aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen en regels van gemeenten, waterschappen en provincies.⁵

Dit varieert van brede wetten, zoals de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening, tot specifieke wetten, zoals de Wet bodembescherming en de Wet geluidhinder, van oude wetten, zoals de onteigeningswet (uit 1851), tot heel recente, zoals de Wet natuurbescherming (in werking getreden op 1 januari 2017), van heel omvangrijke besluiten, zoals het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit milieubeheer met honderden artikelen, tot regelingen van beperkte omvang, zoals de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen). Op lokaal niveau gaat het onder meer om regels in provinciale verordeningen (over onder andere landschap, wegen en erfgoed), waterschapskeuren en een groot aantal gemeentelijke verordeningen (over onder andere het gebruik van gronden en bouwwerken en activiteiten, zoals kappen en slopen), waaronder naar schatting 50.000 bestemmingsplannen.

Het omgevingsrecht is niet als stelsel ontworpen, maar is het resultaat van een historische ontwikkeling. Dit rechtsgebied is stapsgewijs tot stand gekomen naar aanleiding van de maatschappelijke behoefte aan regels over diverse onderwerpen, zoals het voorkomen van overstromingen of het tegengaan van lucht-, water- en bodemvervuiling. Zo ontstond een verzameling van sectorale regels, gericht op specifieke activiteiten of onderdelen van de fysieke leefomgeving. Daarnaast hebben Europese en internationale regels grote invloed gehad. Ook bij die regels is sprake van een stapsgewijze ontwikkeling en is de variatie binnen de regels groot.

4 Delen van de tekst van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op: J.H. Meijer, H.A. Oldenzien & H.W. de Vos, "The making of van de stelherziening omgevingsrecht", in: *Stelselherzieningen* (preadviezen Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid 2016), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 13-23.

5 Het gaat op rijksniveau om ongeveer 35 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur en 120 ministeriële regelingen. Ter indicatie: de bestaande regelgeving bevat op rijksniveau meer dan 4.100 artikelen.

Er zijn brede Europese kaderrichtlijnen, zoals de kaderrichtlijn water, 'horizontale' richtlijnen bijvoorbeeld over milieueffectrapportage en milieuaansprakelijkheid, richtlijnen over bedrijfsmatige activiteiten, zoals de richtlijn industriële emissies, richtlijnen over flora en fauna, zoals de vogel- en habitatrichtlijn, en vele sectorale richtlijnen en comitologiebesluiten bijvoorbeeld over specifieke (afval)stoffen. Ook deze Europese regelgeving is omvangrijk. Alleen voor de invloed van plaatsgebonden activiteiten op de fysieke leefomgeving zijn er al meer dan 36 Europese richtlijnen (gebaseerd op artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Daarnaast zijn er diverse internationale verdragen, vooral op het gebied van cultureel erfgoed, milieu en natuur. Naar vast gebruik worden deze aangeduid met de naam van de plaats van ondertekening: Valletta, Granada, Florence, Aarhus, Londen, Ramsar, enz.

Een gevolg van het organische groeiproces van het omgevingsrecht is dat de interne coherentie binnen de bestaande regels beperkt is. De huidige sectorale regels kennen verschillen in systematiek, instrumenten en terminologie. Ook bevatten ze verschillende regimes voor afstemming. Dat maakt de toepassing complex.

1.2.2 Aanleiding voor de stelselherziening

De aanleiding voor de stelselherziening is de wens tot vereenvoudigde en samenhangende regels op het gebied van het omgevingsrecht.⁶ In de loop van de tijd is er meer aandacht gekomen voor samenhangende opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals het behoud van biodiversiteit, en de samenloop van regels bij complexere projecten en in gebieden. In de praktijk zijn de diverse aspecten, onderdelen en activiteiten op elkaar van invloed. Zo kan de aanleg van een weg niet los worden gezien van de omgeving; denk aan de gevolgen voor geluid, lucht en natuur. Omgekeerd heeft milieu- of natuurbescherming gevolgen voor het benutten van de fysieke leefomgeving voor andere doeleinden, zoals landbouw, industrie of recreatie. De wisselwerking tussen de fysieke leefomgeving en de daarin voorkomende activiteiten bepaalt mede de omgevingskwaliteit in een gebied.

In veel gebieden in Nederland is de ruimte beperkt en zijn er uiteenlopende wensen en maatschappelijke behoeften. Het omgevingsrecht gaat dan ook vaak over verdelingsvraagstukken. Welke ruimte is er voor landbouw, industrie, verkeer, vervoer, wonen, natuur, (wereld)erfgoed, enz.? Welke waarborgen zijn er voor een goed leefklimaat voor mensen, flora en fauna? Het bereiken van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving vraagt om samenhangende keuzes en een efficiënte verdeling van de beschikbare fysieke ruimte en de milieugebruiksruimte.

Enkele bestaande wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Waterwet, voorzien in een samenhangende regeling op deelterreinen. Op die terreinen heeft in de loop van de jaren een belangrijke integratieslag plaatsgevonden. Ook zijn er wetten die voor bepaalde onderwerpen een brede regeling bieden, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor vergunningverlening en bestuursrechtelijke handhaving. Een overkoepelend wettelijk kader, dat een samenhangende benadering van de fysieke

⁶ De politieke aanleiding voor de stelselherziening is terug te voeren op de motie-Pieper van eind 2009 (*Kamerstukken II 2009/10, 32123 XI, 16*). Die motie beklemtoonde de complexiteit van het bestaande recht en riep de regering op om voorstellen te doen voor een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Het onderwerp heeft uiteindelijk een plek gekregen in de regeerakkoorden van de kabinetten Rutte-Verhagen en Rutte-Asscher (*Kamerstukken II 2010/11, 32417, 15; Kamerstukken II 2012/13, 33410, 15*).

leefomgeving stimuleert, ontbreekt op dit moment echter. De Omgevingswet voorziet daarin. Het nieuwe wettelijke stelsel bouwt voort op de reeds gerealiseerde integratie binnen onderdelen van het omgevingsrecht. Goed functionerende elementen uit de bestaande omgevingsrechtelijke wetgeving zijn overgenomen in de Omgevingswet.

De Omgevingswet vervangt een groot aantal wetten. De volgende wetten zullen via de Invoeringswet Omgevingswet worden ingetrokken (zie paragraaf 1.5):

- de Belemmeringenwet Landsverdediging;
- de Belemmeringenwet Privaatrecht;
- de Crisis- en herstelwet;
- de Interimwet stad-en-milieubenadering;
- de Ontgrondingenwet;
- de Planwet verkeer en vervoer;
- de Spoedwet wegverbreding;
- de Tracéwet;
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- de Wet ammoniak en veehouderij;
- de Wet geurhinder en veehouderij;
- de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden;
- de Wet inzake de luchtverontreiniging;
- de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen;
- de Wet ruimtelijke ordening.

Wetten die door de aanvullingswetten worden ingetrokken zijn:

- de Wet agrarisch grondverkeer;
- de Wet bodembescherming;
- de Wet geluidhinder;
- de Wet inrichting landelijk gebied;
- de Wet natuurbescherming;
- de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Daarnaast vervangt de Omgevingswet een aantal wetten gedeeltelijk. Het gaat daarbij om:

- de Mijnbouwwet: milieuregelgeving voor de exclusieve economische zone en de veiligheidszone;
- de Monumentenwet 1988/Erfgoedwet: de vergunning voor archeologische rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen;
- de onteigeningswet;
- de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor: het omgevingsregime;
- de Waterwet, behalve de regelingen voor het deltaprogramma en het financiële hoofdstuk;
- de Wet beheer rijkswaterstaatswerken: het vergunningstelsel;
- de Wet bereikbaarheid en mobiliteit: ruimtelijke doorwerking;
- de Wet luchtvaart: ruimtelijke beperkingen;
- de Wet milieubeheer: de regelgeving over plaatsgebonden activiteiten;
- de Woningwet: de bouwregelgeving;
- gedoogplichten uit diverse wetten.

1.3 De verbeterdoelen van de stelselherziening

Het nieuwe stelsel beoogt te voorzien in overzichtelijke, samenhangende en efficiënte regels voor een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het stelsel moet

de instrumenten en de flexibiliteit bieden om toekomstige maatschappelijke opgaven te verwezenlijken en met het stelsel moet ook tijdig uitvoering kunnen worden gegeven aan internationaalrechtelijke verplichtingen. De stelselherziening van het omgevingsrecht heeft vier verbeterdoelen.

Verbeterdoelen stelselherziening omgevingsrecht:

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

Deze beleidsmatige verbeterdoelen zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.⁷ Ze vormen het ijkpunt voor de gehele stelselherziening. De verbeterdoelen zullen deels gestalte moeten krijgen in beleid, besluitvorming en de uitvoeringspraktijk. Dit vraagt onder meer om veranderingen in aanpak, (bestuurs)cultuur, samenwerking en het vergroten van kennis en kunde. Belangrijk is ook de bredere toepassing van ICT, voor het digitaal kunnen doen van aanvragen of meldingen en voor het ontsluiten van regels en beschikbare gegevens over (onderdelen van) de fysieke leefomgeving. Voor een ander deel werken de vier verbeterdoelen direct door in de vormgeving van de regelgeving. Zo wordt de inzichtelijkheid vergroot door een heldere structuur binnen het nieuwe omgevingsrecht en door het harmoniseren van instrumenten en terminologie (zie paragraaf 1.4).

Daarnaast bevat de Omgevingswet zelf zogenoemde maatschappelijke doelen voor de omgang met de fysieke leefomgeving. De twee maatschappelijke hoofddoelen – te weten: het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving – zijn verankerd in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Deze verenigen de doelen van de bestaande wetten. Denk aan de bescherming van de natuur en het benutten van de fysieke leefomgeving voor maatschappelijke behoeften, zoals de aanleg van infrastructuur. Anders dan de verbeterdoelen van de stelselherziening, hebben de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet een juridische werking omdat ze kaderstellend (kunnen) zijn voor de uitoefening van taken en bevoegdheden. Zie hierover nader paragraaf 2.4.

1.4 De systematiek van het nieuwe omgevingsrecht

1.4.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 1.3 is beschreven, is de stelselherziening onder meer gericht op het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Toegankelijkheid begint met een heldere structuur. De huidige regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht is complex en versnipperd. Dat maakt dit rechtsgebied voor de gebruiker lastig te doorgronden. De stelselherziening beoogt het omgevingsrecht op te bouwen volgens een eenduidige systematiek.

⁷ MvT Ow, p. 4 en 25.

Scheltema heeft in het kader van de Algemene wet bestuursrecht gewezen op het belang van systematiek binnen het recht. Volgens Scheltema leidt een heldere systematiek van bestuursrechtelijke regelgeving tot een grotere kenbaarheid van het recht. Regels sluiten logisch op elkaar aan en er zijn minder regels dan daarvoor. Een systematisch ingericht rechtsgebied is gemakkelijker te begrijpen en beter toe te passen.⁸ Deze benadering geldt ook voor het omgevingsrecht.

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven dat een meer systematische opbouw van het omgevingsrecht, samen met harmonisatie (onder meer op het vlak van rechtsfiguren, procedures en begrippen), in belangrijke mate bijdraagt aan het verwezenlijken van het verbeterdoel van vergroting van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.⁹

Het streven naar een heldere systematiek van het nieuwe omgevingsrecht komt tot uiting bij de opbouw van het totale stelsel, de keuze voor een gereedschapskist met een beperkt aantal kerninstrumenten en de gehanteerde terminologie. Deze drie onderwerpen worden in de paragrafen 1.4.2 tot en met 1.4.4 nader uitgewerkt.

1.4.2 De architectuur van de wetgeving

Bij de opbouw en indeling van het nieuwe wettelijke stelsel van het omgevingsrecht is een aantal indelingsprincipes gehanteerd. Deze zijn gericht op een heldere ordening van de regels. Het eerste indelingsprincipe is het hanteren van een zogenoemde doelgroepenbenadering bij het rangschikken van de regels en het maken van onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele regels. De doelgroepenbenadering houdt in dat is bekeken tot wie de regels zich richten: tot bestuursorganen of tot burgers en bedrijven? De hoofdstukindeling van de Omgevingswet is mede gebaseerd op deze doelgroepenbenadering.

Zo zijn de hoofdstukken 2 (Taken en bevoegdheden van bestuursorganen) en 3 (Omgevingsvisies en programma's) primair gericht tot bestuursorganen. Hoofdstuk 4 (Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving) en hoofdstuk 5 (De omgevingsvergunning en het projectbesluit) richten zich tot eenieder die activiteiten verricht of wil gaan verrichten in de fysieke leefomgeving.

De uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet wordt langs dezelfde lijnen opgezet. Dit komt onder meer tot uiting in de architectuur van de algemene maatregelen van bestuur, waarbij de onderwerpen zijn verdeeld over vier besluiten:

- Het Besluit kwaliteit leefomgeving: inhoudelijke regels die zich tot bestuursorganen richten.

Deze regels zien op de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen. Denk aan het vaststellen van een omgevingsplan en het verlenen van omgevingsvergunningen.

- Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

8 M. Scheltema, 'Hoe belangrijk is systematiek in het recht?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 1994, themanummer 'Awb in stukjes', p. 3-5.

9 MvT Ow, p. 261-262.

Deze besluiten bevatten algemene, dat wil zeggen voor eenieder geldende, regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving. De regels zijn direct gericht tot degene die de activiteit verricht. Dit kan een burger zijn of een bedrijf, maar ook de overheid in de rol van initiatiefnemer. Milieubelastende activiteiten vormen de belangrijkste categorie activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving.¹⁰ Het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt onder meer bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken.¹¹ Daarnaast bepalen deze besluiten voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is.

- Het Omgevingsbesluit: procedurele en algemene onderwerpen.

Afgezien van deze bundeling in een viertal besluiten leidt deze benadering ook in andere opzichten tot een verbetering. In de huidige regelgeving lopen inhoudelijke en procedurele aspecten soms door elkaar. In het stelsel van de Omgevingswet worden inhoudelijke en procedurele regels van elkaar gescheiden en op herkenbare plaatsen in het wettelijke stelsel opgenomen.

Het tweede belangrijke indelingsprincipe is dat inhoudelijke regels worden gesteld op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Dit houdt verband met principiële keuzes die de wetgever heeft gemaakt bij de verdeling van onderwerpen over de verschillende niveaus van regelgeving, ook wel het delegatiebeleid genoemd. Dit onderwerp heeft veel aandacht gekregen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State¹² en bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet in de Tweede en Eerste Kamer.¹³ Inhoudelijke regels zijn regels die inhoudelijke sturing geven aan de uitoefening van bevoegdheden of taken door bestuursorganen (zogenoemde instructieregels, opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving) en direct werkende regels voor burgers en bedrijven (opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving). Instructieregels zijn bijvoorbeeld regels die door het Rijk worden gesteld over de inhoud van een omgevingsplan, bijvoorbeeld over externe veiligheid of over ruimtelijke reserveringen voor energie-infrastructuur.

Vanwege het primaat van de wetgever zijn sommige fundamentele onderwerpen overigens wel in de Omgevingswet zelf verankerd. Voorbeelden hiervan zijn grondslagen voor vergunningstelsels, de hoofdlijnen van de regeling van het bevoegd gezag bij de

10 Een milieubelastende activiteit is in de begrippenlijst in de bijlage bij de Omgevingswet gedefinieerd als een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit.

11 Een bouwactiviteit is in de begrippenlijst in de bijlage bij de Omgevingswet gedefinieerd als een activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk. Bouwen is gedefinieerd als: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten. Ook van bouwwerk is een begripsomschrijving opgenomen.

12 *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 4*. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het wetsvoorstel Omgevingswet voorafgaand aan indiening bij de Tweede Kamer op diverse punten aangepast. De sturing door de formele wetgever is versterkt door regelgevende bevoegdheden te begrenzen en door op wetsniveau meer inzicht te geven in de bevoegdheidsverdeling. In haar advies van 19 mei 2017 over het voorstel voor de Aanvullingswet bodem Omgevingswet geeft de Afdeling advisering aan, de door de wetgever gemaakte principiële keuze voor een stelsel waarin de algemene maatregel van bestuur het basisniveau is voor inhoudelijke normstelling, als uitgangspunt te nemen voor de verdere advisering over de stelselherziening van het omgevingsrecht (*Kamerstukken II 2017/18, 34864, 4, p. 2-5*).

13 Zie nader: C.D. Palm & H.W. de Vos, 'De Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel Omgevingsrecht: de politieke waardering van de stelselherziening', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2015, afl. 3, p. 100.

omgevingsvergunning, bevoegdheden die kunnen ingrijpen in het eigendomsrecht (bijvoorbeeld regels over gedoogplichten of onteigening) en rechtsbescherming bij de bestuursrechter.

Het derde indelingsprincipe is het hanteren van een vaste volgorde van bestuurslagen. In de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving wordt consequent, en in lijn met het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' (zie nader paragraaf 2.5), als volgorde van bestuurslagen gehanteerd: gemeente, waterschap, provincie, Rijk. Dit gebeurt op hoofdstukniveau, maar daarbinnen ook in paragrafen, artikelen, opsommingen binnen een artikel, enz. Dit maakt de regelgeving voor de gebruiker beter toegankelijk.

Ook wetstechnische maatregelen dragen bij aan de toegankelijkheid. Een voorbeeld hiervan is dat in het stelsel van de Omgevingswet alle artikelen voorzien zijn van een opschrift, een kopje. Hierdoor kan de gebruiker snel zien waar een artikel over gaat. Dit maakt het ook mogelijk om ingeburgerde, maar niet in de wettekst zelf bruikbare, begrippen een plek te geven. Voorbeelden hiervan in de Omgevingswet zijn de artikelkopjes 'toepassingsbereik programmatische aanpak' (artikel 3.15 Ow), 'maatschappelijke doelen van de wet' (artikel 1.3 Ow) en 'flexibiliteitsregeling bevoegd gezag' (artikel 5.16 Ow). Verder is de omvang van de artikelen beperkt gehouden. In beginsel bestaat een artikel uit maximaal vijf leden. Definities worden gebundeld in een bijlage bij de wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. In die bijlage zijn de definities alfabetisch geordend.

1.4.3 Kerninstrumenten

In de Omgevingswet staat een zestal kerninstrumenten centraal. Deze instrumenten vormen de ruggengraat van de wet. Hieronder worden ze kort gedeut. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 worden deze instrumenten nader toegelicht.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie bevat een integrale langetermijnvisie op de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in een gemeente of een provincie of voor Nederland als geheel. Het is een politiek-bestuurlijk document dat in beginsel alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf bindt. De omgevingsvisie is geregeld in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet.

Programma

Een programma bevat een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Een programma kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben. Een bijzondere variant is een programma met een programmatische aanpak.¹⁴ Programma's zijn ook geregeld in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet.

Decentrale algemene regels

Wanneer op decentraal niveau bindende regels over de fysieke leefomgeving worden gesteld, gebeurt dit in het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening van de provincie. Het bijeenbrengen van regels over de fysieke leefomgeving in één gebiedsdekkende regeling per bestuurslaag bevordert de

¹⁴ Paragraaf 3.2.4 Ow.

inzichtelijkheid en de samenhang van de regelgeving. De grondslagen voor deze decentrale algemene regels zijn opgenomen in afdeling 2.2 en hoofdstuk 4 van de Omgevingswet.

Algemene rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving

Wanneer het gewenst is om op nationaal niveau regels te stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving, wordt waar mogelijk het instrument algemene regels (voor eenieder geldende regels) ingezet. Deze regels worden in beginsel gesteld bij algemene maatregel van bestuur.¹⁵ De basis voor deze regels ligt in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet.

Omgevingsvergunning

De Omgevingswet bevat één vergunning voor activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving: de omgevingsvergunning. Het kan daarbij gaan om toestemmingen van zowel gemeenten, waterschappen, provincies als het Rijk. Het is een instrument waarbij de overheid vooraf toetst of bepaalde activiteiten kunnen worden verricht en, zo ja, onder welke voorwaarden. De omgevingsvergunning is geregeld in afdeling 5.1 van de Omgevingswet.

Projectbesluit

Afdeling 5.2 (Projectprocedure) van de Omgevingswet biedt een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang van het Rijk, een provincie of een waterschap. Een project betreft een samenstel van activiteiten. Vaststelling van een projectbesluit maakt het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van een project mogelijk. Toestemmingen, zoals omgevingsvergunningen, kunnen deel uitmaken van een projectbesluit.

De belangrijkste instrumenten van de Omgevingswet zijn hieronder in tabel 1.1 schematisch weergegeven.¹⁶ De tabel bevat per instrument een inhoudelijke duiding, de vindplaats van de regels in de wet, een korte typering en de plaats van behandeling in dit boek.

15 Net als onder de huidige wetgeving is het ook onder de Omgevingswet mogelijk om bepaalde onderwerpen bij ministeriële regeling te regelen. Het gaat dan vooral om bepalingen met een hoog detailniveau. In de Omgevingswet wordt hiervoor vaak als criterium gehanteerd dat het moet gaan om uitvoeringstechnische, administratieve of meet- of rekenvoorschriften. Zie bijvoorbeeld de artikelen 2.24, tweede lid, onder b, en 4.3, derde lid, van de Omgevingswet.

16 Tabel 1.1 is een bewerkte en aangevulde versie van tabel 1 uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet (MvT Ow, p. 8).

Tabel 1.1. De belangrijkste instrumenten van de Omgevingswet

Instrument	Inhoud	Omgevingswet	Typering	Plaats van behandeling in dit boek
Omgevingsvisie	Integrale lange-termijnvisie op voorgenomen ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving	Afdeling 3.1	Beleidsontwikkeling	Paragraaf 4.2
Programma	Pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken	Afdeling 3.2	Beleidsontwikkeling	Paragraaf 4.3
Instructieregel	Regel over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan	Paragraaf 2.5.1	Beleidsdoorwerking	Paragrafen 3.4.1 en 3.4.2
Beoordelingsregel	Regel over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning	Paragraaf 5.1.3	Beleidsdoorwerking	Paragrafen 3.4.1 en 7.4
Decentrale algemene regels	Voor eenieder geldende regels in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening	Afdelingen 2.2 en 4.1	Algemene regels	Hoofdstuk 5
Algemene rijksregels	Voor eenieder geldende regels in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling	Afdeling 4.1	Algemene regels	Hoofdstuk 6
Omgevingsvergunning	Toestemming op aanvraag tot het verrichten van een of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving	Afdeling 5.1	Regulering van concrete activiteiten	Hoofdstuk 7