

CONSULTATIEVERSI INVOERINGSREGELING OMGEVINGSWET

ALGEMEEN DEEL VAN DE TOELICHTING

Deze toelichting is deel 6 van de consultatieversie van de Invoeringsregeling Omgevingswet. De consultatie van de Invoeringsregeling Omgevingswet bestaat in totaal uit zeven delen:

Deel 1 - Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingsregeling (Hoofdstuk 1)

Deel 2 - Bijlage van aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingsregeling (Hoofdstuk 1)

Deel 3 - Artikelsgewijze toelichting van aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingsregeling (Hoofdstuk 1)

Deel 4 - Regels over wijzigen en intrekken van andere regelingen en overgangsrecht (Hoofdstuk 2 tot en met 5)

Deel 5 - Artikelsgewijze toelichting van regels over wijzigen en intrekken van andere regelingen en overgangsrecht (Hoofdstuk 2 tot en met 5)

Deel 6 - Algemeen deel van de toelichting

Deel 7 - Aanwijzing en geometrische begrenzing van locaties

Toelichting bij de Invoeringsregeling Omgevingswet

I Algemeen

Samenvatting	7
1 Inleiding en aanleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Aanleiding voor de stelselherziening	11
1.3 Inhoud van de Invoeringsregeling Omgevingswet.....	12
1.4 Verhouding tot andere regelgeving	18
1.4.1 De Invoeringsregeling binnen het brede wetgevingstraject	18
1.4.2 Verhouding tot nu geldende regelgeving.....	20
1.4.3 Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen	20
1.5 Leeswijzer	21
2 Hoofdlijnen van het overgangsrecht	22
2.1 Inleiding en indeling overgangsrecht	22
2.2 Uitgangspunten overgangsrecht.....	22
3 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 1: Algemene bepalingen	24
3.1 Inleiding	24
4 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 2: Aanwijzing en geometrische begrenzing van locaties.....	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Locaties en de rol die zij spelen in relatie tot de regels.....	25
4.3 Wijzigingen	26
4.4 Effecten	27
5 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 3: Beheer van de fysieke leefomgeving	28
6 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 4: Algemene regels over activiteiten geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving.....	29
6.1 Inleiding	29
6.2 Energiebesparende maatregelen met betrekking tot milieubelastende activiteiten	29
6.3 Wijzigingen	30
6.4 Effecten	30
7 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 5: Uitvoeringstechnische regels bij het Besluit bouwwerken leefomgeving	31

7.1	Inleiding	31
7.2	Wijzigingen	31
7.3	Effecten	32
8	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 6: Meet- en rekenregels decentraal gereguleerde activiteiten	33
8.1	Inleiding	33
8.2	Milieu en gezondheid in het omgevingsplan	34
8.2.1	Meet- en rekenregels bij decentrale regels voor toelaatbaar geluid	35
8.2.2	Meet- en rekenregels bij decentrale regels voor toelaatbare trillingen	36
8.2.3	Meet- en rekenregels bij decentrale regels voor toelaatbare geur ..	37
8.3	Wijzigingen	38
8.4	Effecten	38
9	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 7: Gegevens en bescheiden	39
9.1	Inleiding	39
9.2	Aanvraagvereisten toegelicht per onderwerp en activiteit	40
9.2.1	Relatie met de milieueffectrapportage (mer)	40
9.2.2	Omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten.....	40
9.2.3	Omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten	41
9.2.4	Omgevingsvergunningen voor activiteiten rond spoorwegen en luchthavens	41
9.2.5	Omgevingsvergunning voor mijnbouwlocatieactiviteiten en beperkingengebiedactiviteit mijnbouwinstallatie.....	42
9.3	Wijzigingen	43
9.4	Effecten	43
10	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 8: Instructieregels over programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen	45
10.1	Inleiding.....	45
10.2	Luchtkwaliteit	45
10.3	Wijzigingen.....	46
10.4	Effecten	46
11	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 9: Omgevingsvergunningen ..	47
11.1	Inleiding.....	47

11.2	Voorschriften aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.....	47
11.2.1	Voorschriften omgevingsvergunning voor het exploiteren van een stortplaats	47
11.2.2	Voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – bodembescherming stortplaatsen voor baggerspecie op land.....	49
11.2.3	Voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – winningsafvalvoorzieningen.....	49
11.3	Wijzigingen.....	50
11.4	Effecten	50
12	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 10: Projectbesluiten.....	51
12.1	Inleiding.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
13	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 11: Handhaving en uitvoering	52
13.1	Inleiding.....	52
13.2	Wijzigingen.....	52
13.3	Effecten	52
14	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 12: Monitoring en informatie	53
14.1	Inleiding.....	53
14.2	Monitoring decentrale omgevingswaarden	53
14.3	Monitoring en gegevensverstrekking waterkwaliteit	55
14.4	Monitoring omgevingswaarden en andere parameters voor signalering waterveiligheid.....	56
14.4.1	Primaire waterkeringen	56
14.4.2	Wijzigingen	60
14.4.3	Effecten.....	61
14.4.4	Andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk.....	61
14.4.5	Wijzigingen	62
14.4.6	Effecten.....	62
15	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 14: Financiële bepalingen	63
15.1	Inleiding.....	63
15.2	Rijksleges.....	63
15.2.1	Rijksleges voor bouwactiviteiten	64
15.2.2	Legesheffing door de Minister van Economische Zaken en Klimaat .	65
15.2.3	Legesheffing bij instemmingsbesluiten	65

15.2.4	Wijzigingen	66
15.2.5	Effecten.....	66
15.3	Gebruiksvergoeding bij een gedoogplicht.....	67
16	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 15: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden	70
16.1	Inleiding.....	70
16.2	Alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit	70
16.2.1	Wijzigingen	73
16.2.2	Effecten.....	73
16.3	Alarmeringswaarden voor waterveiligheid	73
16.3.1	Wijzigingen	75
16.3.2	Effecten.....	76
17	Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 16: Digitaal Stelsel Omgevingswet	77
17.1	Inleiding.....	77
17.2	Ontsluiten van informatie	78
17.3	Indienen van berichten	79
17.4	Systeembeschrijving	80
17.5	Instandhouding, werking en beheer landelijke voorziening.....	80
17.6	Beveiliging landelijke voorziening	81
17.7	Bescherming van persoonsgegevens in de samenwerkfunctionaliteit .	82
17.8	Wijzigingen.....	83
17.9	Effecten	84
18	Effecten	85
18.1	Inleiding.....	85
18.2	Financiële effecten.....	85
18.3	Effect op het milieu.....	85
18.4	Effect op de rechtspraak.....	86
18.4.1	Raad voor de Rechtspraak	86
18.4.2	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	86
18.5	Effect op handhaving en uitvoering	86
18.6	Privacy Impact Assessment	86
19	Totstandkoming regeling en consultatie	87
19.1	Samen met de omgeving.....	87

19.2	Consultatie	88
20	Notificatie	89
21	Invoering	90
22	Implementatietabellen	92

Samenvatting

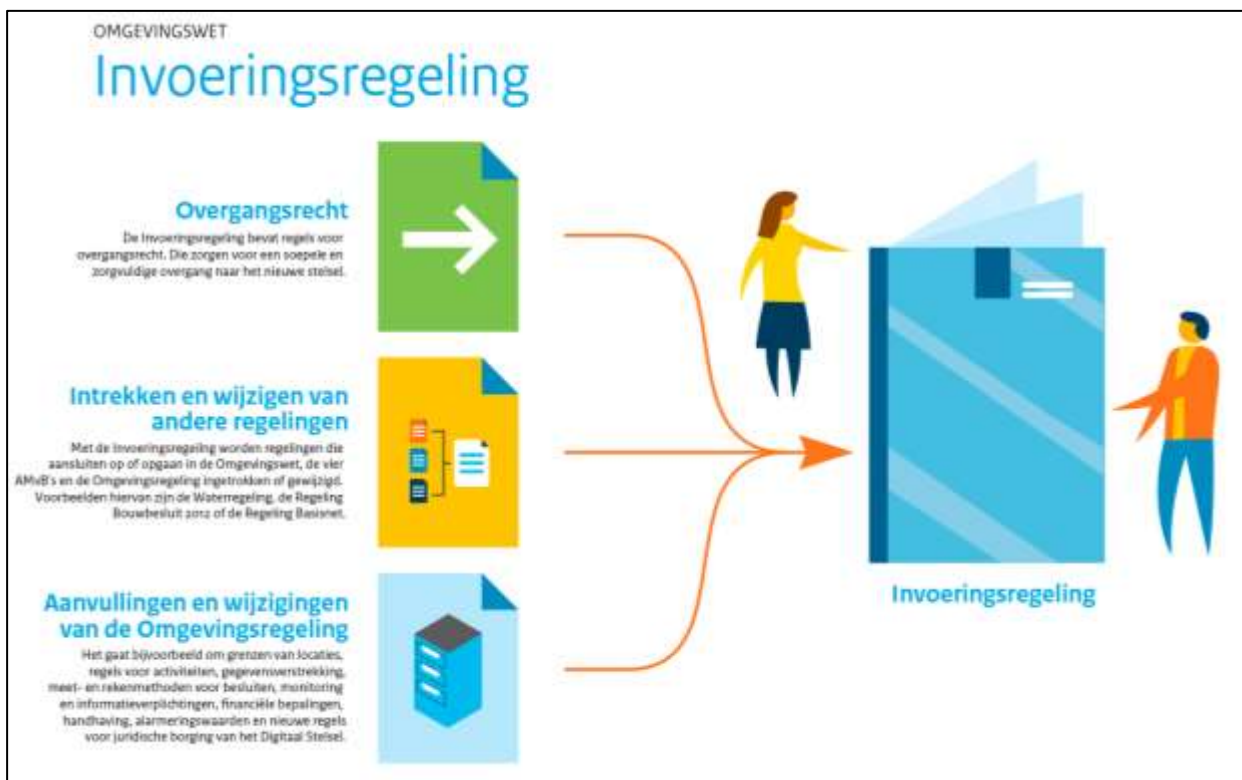
Sinds enkele jaren wordt gewerkt aan de vernieuwing van het stelsel van het omgevingsrecht. Met de aanvaarding van de Omgevingswet door de Tweede en Eerste Kamer en publicatie van de vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) van de Omgevingswet (dat zijn het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit)¹, en de Omgevingsregeling² komt de invoering van een nieuw stelsel van omgevingsrecht steeds dichterbij.

Voor de invoering is ook een zogenoemd invoeringsspoor nodig, met name voor het regelen van een zorgvuldige en soepele overgang naar het nieuwe stelsel. Dat gebeurt via een Invoeringswet, een Invoeringsbesluit en een Invoeringsregeling. Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is behandeld in de Tweede Kamer en ligt ter behandeling bij de Eerste kamer.³ Het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet is aan het begin van de zomer van 2019 voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer in het kader van de voorhangprocedure.⁴

De Invoeringsregeling Omgevingswet (hierna: deze regeling) bevat drie hoofdgroepen van regels:

- een deel regelt het overgangsrecht;
- een deel wijzigt andere regelingen of trekt deze in; en
- een deel wijzigt de Omgevingsregeling of vult deze aan.

De inhoud van deze regeling is ook verbeeld in onderstaande figuur 0.1.



Figuur 0.1: Infographic van de Invoeringsregeling Omgevingswet

¹ Zie Stb 2018, nrs. 290, 291, 292 en 293.

² [PM] verwijzing naar Staatscourant publicatie van de Omgevingsregeling.

³ Kamerstukken 34986.

⁴ Kamerstukken I 2018/19, 34986, nr. D en Kamerstukken II 2018/19, 33118, nr. 118.

Overgangsrecht

Het meeste overgangsrecht is al geregeld bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet. Deze regeling voorziet onder andere in overgangsrecht in verband met de in deze regeling te wijzigen en in te trekken regelingen.

Deze regeling regelt niet het overgangsrecht voor de aanvullingen van de Omgevingswet door de vier aanvullingswetten, -besluiten en -regelingen; die wetten, besluiten en regelingen zullen elk voorzien in eigen overgangsrechtelijke bepalingen.

Intrekken en wijzigen van andere regelingen

In totaal worden 62 regelingen ingetrokken en 72 regelingen gewijzigd.⁵

De regelingen die worden ingetrokken, zijn opgegaan in de Omgevingsregeling of in de vier AMvB's. Voorbeelden van regelingen die in zijn geheel worden ingetrokken, zijn de Activiteitenregeling milieubeheer, de Regeling Bouwbesluit 2012 en de regeling Omgevingsrecht.

De wijziging van andere regelingen is nodig om ze te laten aansluiten op het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijziging van een andere regeling om te voorkomen dat deze verwijst naar instrumenten die niet meer bestaan of om een gedeeltelijke intrekking van een regeling. Voorbeelden van nu nog geldende regelingen die worden gewijzigd, zijn de Mijnbouwregeling, de Regeling basisnet en de Waterregeling.

Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingsregeling

De aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingsregeling vallen uiteen in drie delen.

Het eerste deel bestaat uit de uitwerking van artikelen die moesten wachten omdat wijzigingen in het bestaand recht nog niet waren afgerond of waarvan de uitwerking moest wachten op wijzigingen in de Omgevingswet die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet of het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet. Voorbeelden hiervan zijn de lijsten met erkende maatregelen ten aanzien van energiebesparing en de verdere uitwerking van vier onderwerpen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Het tweede deel van aanvullingen volgt uit de parlementaire behandeling van de vier AMvB's.⁶ Het gaat daarbij om de uitvoering van de motie van de leden Veldman en Çegerek over de mogelijkheid om rijksregels te stellen over meet- en rekenmethoden bij algemene regels in decentrale regelgeving.⁷

Het derde deel bestaat uit het doorvoeren van een aantal verbeteringen en het corrigeren van enkele onvolkomenheden. Deels zijn deze wijzigingen inhoudelijk van aard, deels technisch.

De Omgevingsregeling kent zes thema's. Deze regeling vult op onderdelen de bestaande zes thema's van de Omgevingsregeling aan en vult daarnaast de Omgevingsregeling aan met een nieuw thema, de regels voor de juridische borging van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) (zie onderstaande figuur 0.2).

⁵ Het aantal regelingen dat wijzigt of moet worden ingetrokken is op dit moment nog niet definitief. Voor diverse regelingen vindt nog overleg plaats.

⁶ Het ontwerp van die voorgenomen besluiten is op 1 juli 2016 aan beide kamers der Staten-Generaal voorgelegd (Kamerstukken II 2015/16, 33118, nr. 31).

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 59.



Figuur 0.2: De thema's van de Invoeringsregeling Omgevingswet

Onderstaand worden voor elk van de zeven thema's de belangrijkste aanvullingen op de Omgevingsregeling benoemd.

Grenzen van locaties: In deze regeling worden ongeveer 25 locaties aan de Omgevingsregeling toegevoegd, het gaat om locaties waar het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet regels over stelt. Voorbeelden zijn gebieden met betrekking tot mijnbouwactiviteiten Noordzee en watergerelateerde locaties zoals waterkeringen en de Waddenzee.

Regels voor activiteiten: deze regeling voegt de lijst met erkende maatregelen ten aanzien van energiebesparing toe aan de Omgevingsregeling. Het gaat om regels voor milieubelastende activiteiten die geregeld zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving (procesgebonden) en om regels met betrekking tot gebouwen die geregeld zijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving (gebouwgebonden). Deze regeling bevat verder regels over aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften voor milieubelastende activiteiten als stortplaatsen en winningsafvalvoorzieningen.

Gegevensverstrekking: deze regeling vult de aanvraagvereisten aan voor enkele vergunningplichtige activiteiten, die bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn opgenomen, bijvoorbeeld voor beperkingengebiedactiviteiten bij luchthavens, spoorwegen en spoorwegemplacementen.

Meet-en rekenmethoden voor besluiten: deze regeling vult enkele meet- en rekenmethoden aan voor onderwerpen die bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn opgenomen bijvoorbeeld voor geluid door buitenschietsbanen en militaire buitenschietsbanen.

Monitoring en informatieverplichtingen: deze regeling bevat de monitoringsverplichtingen voor waterveiligheid (zowel de primaire waterkeringen als andere dan primaire waterkeringen in beheer van het Rijk). Daarnaast bevat deze regeling alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit en waterveiligheid en regels over monitoring en informatieverstrekking voor deze onderwerpen.

Financiële bepalingen: in deze regeling staan tarieven voor de vergunningen voor (via invoeringsspoor nieuwe) activiteiten waar een minister als bevoegd gezag optreedt, bijvoorbeeld

de bouwactiviteit. Daarnaast is in de toelichting de denkrichting beschreven voor de uitwerking van het amendement bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet van de leden Bisschop en Ronnes.⁸ Dit amendement bevat een grondslag voor een gebruiksvergoeding voor grondeigenaren bij gedoogplichten ten behoeve van een private initiatiefnemer.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): in deze regeling worden voor het DSO vier onderwerpen nader ingevuld: de ontsluiting van informatie, het indienen van berichten, de systeembeschrijving van de landelijke voorziening en de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

Totstandkomingsproces

Bij de totstandkoming van deze regeling is de kennis en ervaring van diverse organisaties en partijen betrokken voor een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit. Er heeft overleg plaatsgevonden met de medeoverheden, het bedrijfsleven en belangenorganisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, cultureel erfgoed en landbouw. Ook heeft een zogenoemde 'botsproef' plaatsgevonden, een bijeenkomst waar met medewerkers van onder andere gemeenten en provincies is nagegaan of de regels op onderdelen van de Invoeringsregeling werkbaar en sluitend zijn.

De nu voorliggende versie is bestemd voor de internetconsultatie. Gelijktijdig met de internetconsultatie wordt deze regeling onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten, op de handhaafbaarheid en op de gevolgen voor de rechtspraak.

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 50. Deze toelichting zal worden opgenomen in de consultatieversie.

1 Inleiding en aanleiding

1.1 Inleiding

Deze regeling vormt samen met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet⁹ en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet¹⁰ het zogenaamde invoeringsspoor van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Het nieuwe juridische stelsel bestaat uit de Omgevingswet (hierna: de wet), de vier daarbij behorende AMvB's (het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit) en een ministeriële regeling (de Omgevingsregeling). Het invoeringsspoor zorgt voor een zorgvuldige en soepele overgang van voormalige regelgeving naar de regelgeving van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Om dit doel te bereiken omvat deze regeling drie hoofdgroepen van regels:

- een deel wijzigt andere regelingen of trekt deze in;
- een deel regelt het overgangsrecht; en
- een deel wijzigt de Omgevingsregeling of vult deze aan.

1.2 Aanleiding voor de stelselherziening

Maatschappelijke doelen en verbeterdoelen stelselherziening

Het nieuwe juridische stelsel biedt het juridische kader voor maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Met dit nieuwe stelsel kan, beter dan voorheen, worden ingespeeld op de dynamiek in de fysieke leefomgeving. De maatschappelijke doelen van de stelselherziening zijn opgenomen in artikel 1.3 van de wet. Het stelsel is gericht op: "het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, en in onderlinge samenhang:

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

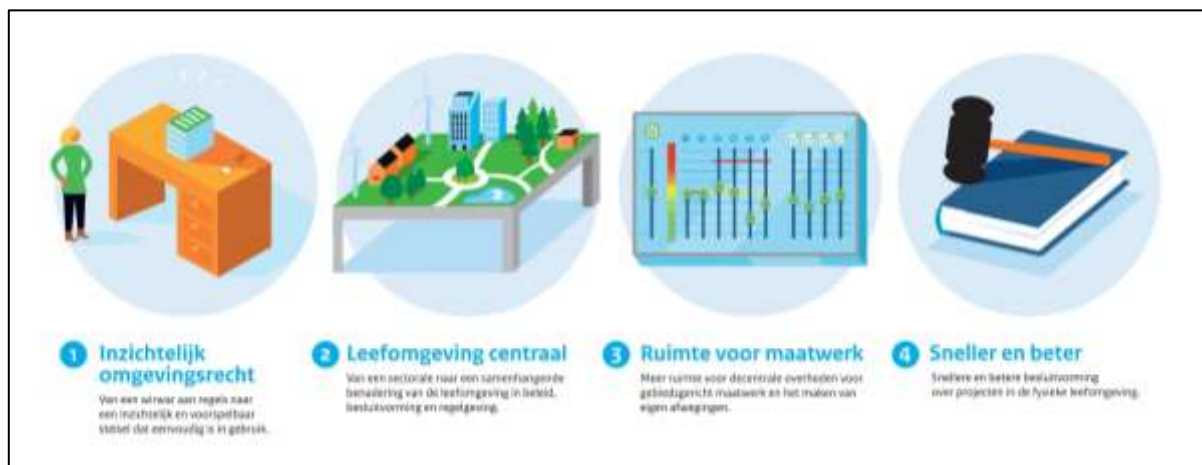
Ze kunnen worden samengevat in het motto van de Omgevingswet: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.

De vorm en de inhoud van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn gebaseerd op vier verbeterdoelen. Deze verbeterdoelen zijn sturend geweest voor de gemaakte keuzen voor de verdere uitwerking van het nieuwe stelsel en daarmee ook voor deze regeling. De vier verbeterdoelen zijn:

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

⁹ Kamerstukken I 2018/19, 34986, A.

¹⁰ Kamerstukken I 2018/19, 34986, D.



Figuur 1.1 Infographic: De vier verbeterdoelen

1.3 Inhoud van de Invoeringsregeling Omgevingswet

Deze regeling bevat drie hoofdgroepen van regels: het intrekken en wijzigen van andere regelingen, het overgangsrecht en aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingsregeling.

Onderstaand volgt een korte toelichting op deze drie hoofdgroepen.

Intrekken en wijzigen andere regelingen

In totaal worden 72 regelingen gewijzigd en 62 regelingen ingetrokken.¹¹

Een aantal regelingen wordt gewijzigd om ze te laten aansluiten op de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Mijnbouwregeling, de Regeling basisnet en de Waterregeling.

De regelingen die worden gewijzigd in hoofdstuk 2 van deze regeling zijn in alfabetische volgorde opgenomen in tabel 1.1:

Tabel 1.1 Regelingen die worden gewijzigd in deze regeling

72 Regelingen die worden gewijzigd in hoofdstuk 2

1. Aanwijzingsregeling ambtenaren toezicht Mijnbouwwet
2. Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving en investeringsaftrek milieu-investeringen 2009
3. Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie
4. Arbeidsomstandighedenregeling
5. Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen
6. Besluit Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften
7. Besluit Beheer Haringvlietsluizen
8. Besluit van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 25 november 2014, houdende instelling van het Overlegplatform Bouwregelgeving en de Juridisch-technische commissie (Stcrt. 2014, 34262)
9. Drinkwaterregeling
10. Instellingsbesluit Expertise Netwerk Waterveiligheid
11. Mijnbouwregeling
12. Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels

¹¹ Het aantal regelingen dat wijzigt of moet worden ingetrokken is op dit moment nog niet definitief. Voor diverse regelingen vindt nog overleg plaats.

72 Regelingen die worden gewijzigd in hoofdstuk 2

13. Regeling aanwijzing consumenten- en theaternetwerk
14. Regeling acceptatie afvalstoffen op stortplaatsen
15. Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur
16. Regeling basisnet
17. Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk
18. Regeling beheer verpakkingen
19. Regeling beheer batterijen en accu's 2008
20. Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen
21. Regeling beroepsgerichte keuzevakken (VMBO)
22. Regeling bevordering aankoop schone en energiezuinige voertuigen)
23. Regeling Bibob-formulieren
24. Regeling buitengebruikstelling en ontmanteling nucleaire inrichtingen
25. Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen
26. Regeling detectie radioactief besmet schroot
27. Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen
28. Regeling elektronische aanvragen en meldingen Vuurwerkbesluit
29. Regeling erkenning bedrijfsvoorraad
30. Regeling erkenningen vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht
31. Regeling Europese afvalstoffenlijst
32. Regeling formulieren Leegstandwet
33. Regeling genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013
34. Regeling gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur
35. Regeling gewasbeschermingsmiddelen biociden
36. Regeling innovatieve windenergie op zee
37. Regeling investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas
38. Regeling kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw
39. Regeling kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang
40. Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater
41. Regeling materialen en chemicaliën drink- en warm tapwatervoorziening
42. Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen
43. Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies
44. Regeling provinciale risicokaart
45. Regeling specifieke uitkering Incodelta Zuid-Nederland
46. Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land
47. Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014
48. Regeling tarieven Spoorwegwet 2012
49. Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015
50. Regeling uitvoering GMO groenten en fruit 2018
51. Regeling van de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Defensie van 1 februari 2008, nr. 5528485/08, houdende regels tot het aanwijzen van wetgeving, genoemd in artikel 4:2, tweede lid, van het Besluit politiegegevens (Stcrt. 2008, 38)
52. Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 9 maart 2016, nr. IENM/BSK-2016/45897, houdende vaststelling van regels inzake scheepsrecyclinginrichtingen ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 1257/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake scheepsrecycling, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1013/2006 en van Richtlijn 2009/16/EGvv)
53. Regeling vaststelling regels betreffende eisen inzake ecologisch ontwerp verwarmingstoestellen)
54. Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat

72 Regelingen die worden gewijzigd in hoofdstuk 2

55. Regeling verklaring stortverbod afvalstoffen 2013
56. Regeling vermindering verhuurderheffing 2014
57. Regeling vervoer huishoudelijk gevaarlijk afval 2015
58. Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen
59. Regeling verwijdering PCB's
60. Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten 2018
61. Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten 2019-2020
62. Subsidieregeling riolering woonboten 2018-2020
63. Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994
64. Uitvoeringsregeling BTW-compensatiefonds
65. Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001
66. Uitvoeringsregeling Meststoffenwet
67. Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB
68. Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming
69. Uitvoeringsregeling verkeersveiligheid van weginfrastructuur
70. Vrijstellingsregeling plantenresten
71. Warmteregeling
72. Waterregeling

De regelingen die worden ingetrokken, zijn opgegaan in de Omgevingswet, de vier AMvB's of in de Omgevingsregeling. Voorbeelden hiervan zijn de Activiteitenregeling, de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening en de Regeling omgevingsrecht. De regelingen die in zijn geheel worden ingetrokken in hoofdstuk 3 van deze regeling, zijn in alfabetische volgorde opgenomen in tabel 1.2:

Tabel 1.2: Regelingen die geheel worden ingetrokken met deze regeling

62 Regelingen die worden ingetrokken in hoofdstuk 3

1. Aanwijzing functionarissen krachtens artikel 69, eerste lid, Wet op de ruimtelijke ordening;
2. Activiteitenregeling milieubeheer;
3. Beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 7 mei 1991 tot instelling van een verontreinigingsheffing rijkswateren voor lozingen afkomstig van bedrijfsruimten (Stcrt. 1991, 106);
4. Besluit aanwijzing toezichthouders water- en wegbeheer;
5. Besluit van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 15 februari 1999, houdende instelling van het Overlegplatform Bouwregelgeving (Stcrt. 1999, 36);
6. Besluit vaststelling Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018;
7. Besluit vaststelling monitoringsprogramma Kaderrichtlijn water;
8. Instructie-regeling lozingsvoorschriften milieubeheer;
9. Regelen grenswaarden voor hexachloorcyclohexaan;
10. Regelen met betrekking tot grenswaarden voor kwik;
11. Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 20 januari 2006, houdende aanpassingsregeling stad-en-milieubenadering (Stcrt. 2006, 21);
12. Regeling aanwijzing Nationaal loket inventarisatie broeikasgassen en Protocollen broeikasgassen;
13. Regeling algemene regels milieu mijnbouw;
14. Regeling algemene regels ruimtelijke ordening;
15. Regeling ammoniak en veehouderij;

62 Regelingen die worden ingetrokken in hoofdstuk 3

16. Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007;
17. Regeling Bouwbesluit 2012;
18. Regeling energieprestatie gebouwen;
19. Regeling externe veiligheid buisleidingen;
20. Regeling externe veiligheid inrichtingen;
21. Regeling geurhinder en veehouderij;
22. Regeling grenswaarden afvalwater s-PVC-productie;
23. Regeling grenswaarden afvalwater VCM-bedrijven;
24. Regeling grenswaarden luchtmissies VCM-inrichtingen milieubeheer;
25. Regeling grenswaarde VCM-luchtmissies s-PVC-inrichtingen milieubeheer;
26. Regeling grenswaarden voor asbest;
27. Regeling grenswaarden voor cadmium in afvalwater;
28. Regeling grenswaarden voor chloroform in afvalwater;
29. Regeling grenswaarden voor DDT in afvalwater;
30. Regeling grenswaarden voor drins in afvalwater;
31. Regeling grenswaarden voor EDC in afvalwater;
32. Regeling grenswaarden voor HCB in afvalwater;
33. Regeling grenswaarden voor HCBd in afvalwater;
34. Regeling grenswaarden voor PCP in afvalwater;
35. Regeling grenswaarden voor PER in afvalwater;
36. Regeling grenswaarden voor TCB in afvalwater;
37. Regeling grenswaarden voor tetra in afvalwater;
38. Regeling grenswaarden voor TRI in afvalwater;
39. Regeling hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden;
40. Regeling kennisgeving badinrichtingen;
41. Regeling landelijke voorziening Omgevingsloket Online;
42. Regeling leges omgevingsvergunning Rijksoverheid;
43. Regeling lozen buiten inrichtingen;
44. Regeling lozing afvalwater huishoudens;
45. Regeling monitoring kaderrichtlijn water;
46. Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen);
47. Regeling omgevingslawaai luchtvaart;
48. Regeling omgevingsrecht;
49. Regeling omgevingsregime bijzondere spoorwegen;
50. Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen;
51. Regeling ontgrondingen in rijkswateren;
52. Regeling plankosten exploitatieplan;
53. Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007;
54. Regeling risico's zware ongevallen;
55. Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012;
56. Regeling uitvoering Crisis- en herstelwet
57. Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 14 mei 2004 tot het vaststellen van de versie van het Memorandum 60 (Stcrt. 2004, 106);
58. Regeling veiligheid niet-primaire waterkeringen in rijksbeheer;
59. Regeling veiligheid primaire waterkeringen;
60. Smogregeling 2010;
61. Tijdelijke regeling ex artikel 1.1.1, derde lid, Vuurwerkbesluit;
62. Uitvoeringsregeling EG-verordening PRTR en PRTR-protocol.

Voor een verdere toelichting op de wijziging en intrekking van andere regelingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de hoofdstukken 2 en 3 van deze regeling. Daarnaast worden in bijlage 1 bij de toelichting transponeringstabellen opgenomen van een deel van de regelingen die door deze regeling worden ingetrokken of ingrijpend worden gewijzigd. In de transponeringstabellen is steeds op artikelniveau aangegeven waar de bepalingen uit de verschillende regelingen al dan niet terugkeren in de Omgevingswet, de vier AMvB's of de Omgevingsregeling.

Overgangsrecht

In hoofdstuk 4 van deze regeling is overgangsrecht opgenomen voor de in deze regeling te wijzigen en in te trekken ministeriële regelingen, voor zover dat overgangsrecht niet al in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet of het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet is opgenomen. Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet voorziet in hoofdstuk 4 in het overgangsrecht voor de door de Omgevingswet in te trekken en te wijzigen wetten. Het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet voorziet in hoofdstuk 8 in het overgangsrecht voor de door dat besluit te wijzigen en in te trekken besluiten, voor zover dat nog niet in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is geregeld.

In hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze toelichting wordt meer uitgebreid ingegaan op het overgangsrecht.

Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingsregeling

De Omgevingsregeling kent zes thema's. Deze regeling vult op onderdelen de bestaande zes thema's van de Omgevingsregeling aan en vult daarnaast de Omgevingsregeling aan met een nieuw thema, de regels voor de juridische borging van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) (zie onderstaande figuur 1.2).

Er zijn drie mogelijke redenen voor een aanvulling of wijziging van de Omgevingsregeling met deze regeling. De eerste reden is dat de uitwerking van artikelen moest wachten op wijzigingen in het bestaand recht of waarvan de uitwerking moest wachten op wijzigingen in de Omgevingswet die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet zoals dat door de Tweede Kamer is aangenomen.

Een tweede reden voor aanvullingen met deze regeling volgt uit de parlementaire behandeling van de vier AMvB's.¹² Het gaat daarbij om de uitvoering van de motie van de leden Veldman en Çegerek over de mogelijkheid om rijksregels te stellen over meet- en rekenmethoden bij algemene regels in decentrale regelgeving.¹³

Een derde reden is het doorvoeren van een aantal verbeteringen en het corrigeren van enkele onvolkomenheden. Deels zijn deze wijzigingen inhoudelijk van aard, deels technisch.

Onderstaand wordt voor elk van de zeven thema's kort beschreven wat deze regeling zal aanvullen en wijzigen op de Omgevingsregeling.

¹² ¹³ Het ontwerp van die voorgenomen besluiten is op 1 juli 2016 aan beide kamers der Staten-Generaal voorgelegd (Kamerstukken II 2015/16, 33118, nr. 31).

¹³ Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 59.



Figuur 1.2: De thema's van de Invoeringsregeling Omgevingsregeling

Grenzen van locaties: deze regeling vult de Omgevingsregeling aan met de begrenzing van locaties waar het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet regels over stelt. Voorbeelden zijn:

- beperkingengebieden bij hoofdspoorwegen, waterstaatswerken en rijkswegen;
- gebieden met betrekking tot mijnbouwactiviteiten Noordzee;
- water gerelateerde locaties zoals waterkeringen en de Waddenzee.

Regels voor activiteiten: deze regeling vult de Omgevingsregeling aan met:

- de lijst met erkende maatregelen ten aanzien van energiebesparing. Het gaat om regels voor milieubelastende activiteiten die geregeld zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving (procesgebonden) en om regels voor bouwactiviteiten met betrekking tot gebouwen die geregeld zijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving (gebouwbonden).

Gegevensverstrekking: aanvraagvereisten voor de volgende vergunningplichtige activiteiten:

- bouwactiviteiten;
- enkele milieubelastende activiteiten:
- stortplaatsen en baggerspecie en winningsafvalvoorzieningen;
- verbranden en composteren van dierlijke meststoffen;
- stookinstallaties, gasbehandelingsstations;
- vergunningen alleen vanwege de mer-beoordeling;
- beperkingengebiedactiviteiten bij luchthavens, spoorwegen en spoorwegemplacements;
- mijnbouwlocatieactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten rond mijnbouwinstallaties;
- aanvraagvereisten bij financiële zekerheid.

Meet- en rekenmethoden voor besluiten: deze regeling vult de Omgevingsregeling aan met meet- en rekenmethoden op het gebied van:

- geluid door buitenschietsbanen en militaire buitenschietsbanen en springterreinen;

- vergunningsvoorschriften voor stortplaatsen, anders dan voor baggerspecie op land, stortplaatsen voor baggerspecie en winningsafvalvoorzieningen;
- externe veiligheid (mijnbouw);
- spoorwegemplacements;
- meet- en rekenmethoden voor activiteiten voor geur, geluid en trillingen voor normen die zijn opgenomen in het omgevingsplan.

Monitoring en informatieverplichtingen: in deze regeling staan aanvullende regels over:

- monitoring decentrale omgevingswaarden (luchtkwaliteit en zwemwaterkwaliteit);
- monitoring waterveiligheid (primaire waterkeringen en andere dan primaire waterkeringen in beheer van het Rijk);
- alarmeringswaarden luchtkwaliteit en waterveiligheid;
- gegevensverzameling geluidbelastingkaarten.

Financiële bepalingen: in deze regeling staan tarieven voor de vergunningen voor (met het invoeringsspoor nieuw ingevoegde) activiteiten waar een minister als bevoegd gezag optreedt, bijvoorbeeld:

- bouwactiviteiten;
- mijnbouwgerelateerde activiteiten;
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot spoor en met betrekking tot luchthavens.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): In deze regeling worden voor het DSO de volgende onderwerpen nader ingevuld:

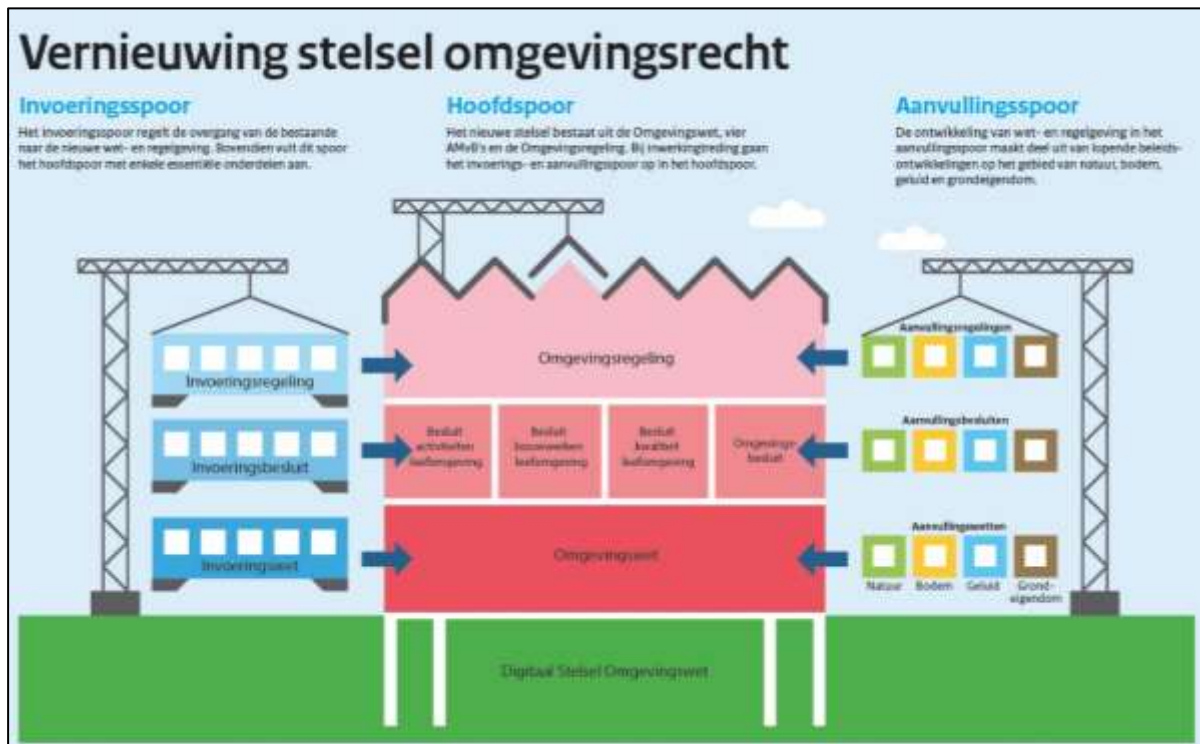
- ontsluiting van informatie: regels over het beschikbaar stellen, waaronder de wijze van beschikbaar stellen van informatie over besluiten en andere rechtsfiguren;
- indienen van berichten: bijvoorbeeld nadere regels over het leveren van de informatie door bestuursorganen voor het samenstellen van het elektronisch formulier voor het elektronisch verkeer via de landelijke voorziening;
- de systeembeschrijving van de landelijke voorziening;
- de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

1.4 Verhouding tot andere regelgeving

1.4.1 De Invoeringsregeling binnen het brede wetgevingstraject

De transitie naar een nieuw stelsel voor het omgevingsrecht gaat in stappen. De vernieuwing, die gericht is op het samenbrengen van de gebiedsgerichte regelgeving van de fysieke leefomgeving, loopt langs drie sporen: het hoofdspoor, het invoeringsspoor en het aanvullingsspoor.

In onderstaande figuur 1.3 is schematisch de samenhang tussen de verschillende sporen weergegeven.



Figuur 1.3 schematische weergave van de vernieuwing van het stelsel omgevingsrecht.

De wetgevingsproducten van het hoofdspoor zijn deels al gepubliceerd in het Staatsblad, de Omgevingswet in 2016 en de vier AMvB's van de Omgevingswet eind augustus 2018¹⁴. De Omgevingsregeling heeft in het voorjaar van 2019 ter consultatie gelegen¹⁵ en is op 22 november 2019 gepubliceerd in de Staatscourant¹⁶. Hiermee staat de systematiek van de nieuwe Omgevingswet.

Het hoofdspoor moet uiteraard zorgvuldig worden ingevoerd. Dat gebeurt via een Invoeringswet, een Invoeringsbesluit en deze regeling. Deze Invoeringsregeling regelt het overgangsrecht, trekt regelingen in en past een aantal zaken uit het hoofdspoor aan.

Het aanvullingsspoor tot slot, bestaat uit vier afzonderlijke onderwerpen, te weten natuur, geluid, bodem en grondeigendom. Deze onderwerpen hebben in verband met lopende beleidswijzigingen een andere planning dan het hoofdspoor, maar het aanvullingsspoor volgt de systematiek van het nieuwe stelsel. Het aanvullingsspoor zal ook eigen aanvullingsregelingen en eigen overgangsrecht regelen.

Deze regeling is gebaseerd op de regelgeving uit het hoofdspoor:

- de versie van de Omgevingswet die in het Staatsblad is gepubliceerd;
- de versies van de vier AMvB's die in het Staatsblad zijn gepubliceerd; en
- de versie van de Omgevingsregeling die de Staatscourant is gepubliceerd.

Daarnaast is deze regeling gebaseerd op regelgeving uit het invoeringsspoor:

- de wijzigingen zoals opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet;

¹⁴ Zie voor de Omgevingswet: Stb. 2016, 156 en voor de vier AMvB's: Besluit activiteiten leefomgeving: Stb. 2018, 293, Besluit bouwwerken leefomgeving: Stb. 2018, 291, Besluit kwaliteit leefomgeving: Stb. 2018, 292 en Omgevingsbesluit: Stb. 2018, 290.

¹⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/omgevingsregeling>.

¹⁶ Stcrt. 2019, 56288.

- de wijzigingen zoals opgenomen in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen

Met het invoeringsspoor en de lopende aanvullingssporen wordt het stelsel omgevingsrecht op een aantal onderdelen aangevuld. Toch zal er behoefte blijven aan beleidsontwikkeling op diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Meer specifiek zijn er al diverse beleidsonderwerpen aan te wijzen die op dit moment in ontwikkeling zijn, maar die niet in het invoeringsspoor of een aanvullingsspoor terug te zien zijn. Doel van het invoeringsspoor is om de Omgevingswet klaar te maken voor inwerkingtreding. Daarbij past niet dat er nieuwe onderwerpen worden opgenomen die nog niet separaat behandeld zijn in een eigen regelgevingstraject. Het feit dat bepaalde onderwerpen niet in het invoeringsspoor, en meer specifiek in deze regeling, zijn opgenomen betekent niet dat zij op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet in het stelsel zullen zijn opgenomen. Deze onderwerpen kunnen via een wijzigingsspoor worden ingebouwd. De inwerkingtreding van het hele stelsel is niet afhankelijk van de timing van zo'n wijzigingsspoor, maar uiteraard is het wel goed mogelijk dat de diverse sporen op hetzelfde moment in werking treden. Dit zal per wijzigingsspoor bezien worden op noodzaak en haalbaarheid.

Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het wijzigingsspoor waarmee de uitwerking van onderdelen van het Klimaatakkoord een plek zal krijgen in diverse onderdelen van het stelsel.

Naast de uitwerking van het Klimaatakkoord worden ook nog diverse andere wijzigingen voorzien die ook doorwerken naar de Omgevingsregeling en nog voor inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een wijziging zorgen. Voorbeeld hiervan is de lopende wijziging van het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving, onder meer ter implementatie van de herziening van de Europese richtlijn energieprestatie gebouwen.

1.4.2 Verhouding tot nu geldende regelgeving

Met deze regeling wordt een groot aantal regelingen ingetrokken. Zie ook paragraaf 1.3 van deze toelichting. Voor een deel keren de ingetrokken bepalingen weer terug in het stelsel van de wet. Bijlage 1 bij de toelichting van deze regeling bevat transponeringstabellen van een deel van de regelingen die door deze regeling worden ingetrokken of ingrijpend worden gewijzigd. In de transponeringstabellen is steeds op artikelniveau aangegeven waar de bepalingen uit de verschillende regelingen al dan niet terugkeren in de Omgevingswet, de vier AMvB's of de Omgevingsregeling.

1.4.3 Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen

De volgende EU-richtlijnen, EU-verordeningen en verdragen worden geheel of gedeeltelijk uitgewerkt in deze regeling:¹⁷

- kaderrichtlijn water;
- Richtlijn energieprestatie van gebouwen;
- richtlijn luchtkwaliteit;
- richtlijn omgevingslawaai;
- richtlijn storten afvalstoffen;
- richtlijn winningsafval.

¹⁷ Dit overzicht is mogelijk nog niet volledig.

Verhouding tot de Richtlijn energieprestatie van gebouwen¹⁸

Per 10 maart 2020 zal de wijziging van de Richtlijn energieprestatie van gebouwen (Energy Performance of Buildings Directive; EPBD) geïmplementeerd worden in de bouwregelgeving. De eisen die volgen uit deze richtlijn overlappen deels met de maatregelen die via deze regeling ondergebracht worden in paragraaf 5.1.5 en bijlage XVIIIa van de Omgevingsregeling. Het gaat dan met name om eisen aan technische bouwsystemen, zoals installaties voor ruimteverwarming- en koeling, ventilatie, ingebouwde verlichting en systemen voor gebouwautomatisering en – controle. Als de gebouweigenaar op basis van paragraaf 5.1.5 een bepaalde maatregel moet nemen waarbij een technisch bouwsysteem wordt geplaatst, veranderd of vergroot, zal daarbij tevens voldaan moeten worden aan de eisen voor technische bouwsystemen die volgen uit de Richtlijn energieprestatie voor gebouwen.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen van het overgangsrecht.

De hoofdstukken 3 tot en met 17 lichten de aanvullingen en wijzigingen toe, die met deze regeling in de verschillende hoofdstukken van de Omgevingsregeling worden aangebracht en de daarbij gemaakte keuzes. Daarbij worden de wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet én de te verwachten effecten per hoofdstuk van de Omgevingsregeling toegelicht.

Hoofdstuk 18 geeft een beschrijving van de effecten van deze regeling onder de Omgevingswet. Hierbij wordt aandacht besteed aan de financiële effecten, de effecten op het milieu en de effecten op de rechtelijke macht en handhaafbaarheid.

Hoofdstuk 19 gaat dieper in op de totstandkoming en de consultatie van deze regeling. Dit onderdeel beschrijft de afstemming met de omgeving.

Hoofdstuk 20 geeft een toelichting op de verplichtingen voor notificatie van deze regeling.

Hoofdstuk 21 gaat in op de invoering van de nieuwe regels.

Hoofdstuk 22 bevat de implementatietabellen.

De artikelsgewijze toelichting beschrijft vervolgens per artikel de keuzes en achtergronden. Ook worden waar nodig de bijlagen bij de Omgevingsregeling toegelicht.

¹⁸ De relatie met de implementatie van de richtlijnen zal naar verwachting nog in een apart hoofdstuk worden opgenomen.

2 Hoofdpijnen van het overgangsrecht

2.1 Inleiding en indeling overgangsrecht

Het overgangsrecht regelt de overgang van de 'oude' wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Het maakt voor burgers, bedrijven en bestuursorganen duidelijk wat de status is van onder het – dan – oude recht genomen besluiten als de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling in werking treden. Zonder overgangsrecht zouden vragen kunnen rijzen over de rechtsgeldigheid van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of gedane meldingen. Ook regelt het overgangsrecht hoe procedures die onder het oude recht zijn gestart moeten worden afgehandeld, nadat de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling in werking zijn getreden. Dit overgangsrecht krijgt voor het grootste deel zijn beslag in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (hierna: wetsvoorstel Invoeringswet). Daardoor kan zowel in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet (hierna: voorgenomen Invoeringsbesluit) als in deze regeling worden volstaan met een beperkt aantal overgangsbepalingen.

In hoofdstuk 4 van deze regeling is overgangsrecht opgenomen voor de in deze regeling te wijzigen en in te trekken ministeriële regelingen, voor zover dat overgangsrecht niet al in het wetsvoorstel Invoeringswet of het voorgenomen Invoeringsbesluit is opgenomen. In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel Invoeringswet is onder meer al het overgangsrecht opgenomen voor lopende procedures voor besluiten (afdeling 4.1 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet) en onherroepelijke omgevingsvergunningen (afdeling 4.2 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet). In hoofdstuk 8 van het voorgenomen Invoeringsbesluit is overgangsrecht opgenomen voor onder meer meldingen en kennisgevingen. De overgangsbepalingen in het wetsvoorstel Invoeringswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit strekken zich ook uit over de onder meer op grond van ministeriële regelingen lopende procedures voor besluiten en onherroepelijke omgevingsvergunningen. Dit volgt uit de gekozen systematiek in artikel 4.1 van het wetsvoorstel Invoeringswet en artikel 8.1.1 van het voorgenomen Invoeringsbesluit.

Hoofdstuk 4 van deze regeling is opgedeeld in twee afdelingen. In afdeling 4.1 zijn overgangsbepalingen opgenomen voor door deze regeling te wijzigen en in te trekken ministeriële regelingen, waaronder de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming en de Regeling energieprestatie gebouwen. In afdeling 4.2 is nog een overgangsbepaling opgenomen die verband houdt met het overgangsrecht voor de Tracéwet in artikel 4.45 van het wetsvoorstel Invoeringswet. Voor een verdere toelichting op deze overgangsbepalingen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij die artikelen verwezen.

Het wetsvoorstel Invoeringswet, het voorgenomen Invoeringsbesluit en deze Invoeringsregeling regelen niet het overgangsrecht voor de aanvullingen van de Omgevingswet door de vier aanvullingswetten, –besluiten en -regelingen; die wetten, besluiten en regelingen zullen elk voorzien in eigen overgangsrechtelijke bepalingen.

2.2 Uitgangspunten overgangsrecht

Het overgangsrecht kent twee soorten regels. Ten eerste omvat het regels die alleen werken op het 'omklapmoment', het moment dat de oude wetten en besluiten vervallen en de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling in werking treden. Een voorbeeld is de regel dat meldingen die onder het oude recht zijn gedaan, gelden als meldingen voor een activiteit op grond van de Omgevingswet. Dit type regels is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling onmiddellijk uitgewerkt. Ten tweede omvat het regels voor de overgangsfase die intreedt nadat de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling in

werking zijn getreden. Deze blijven nog geruime tijd van belang. Een voorbeeld is de regel dat lopende procedures nog volgens het oude recht worden afgewikkeld.

Bij het ontwerpen van het overgangsrecht voor deze regeling heeft de regering dezelfde zes uitgangspunten gehanteerd als bij het overgangsrecht in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet:

1°. Politiek-bestuurlijk draagvlak

Een belangrijk uitgangspunt is politiek-bestuurlijk draagvlak. De voorstellen voor het overgangsrecht zijn daarom in samenwerking met andere overheden voorbereid en uitgewerkt. Voorafgaand aan de consultatiefase zijn de concept-bepalingen al in informele overleggen besproken met vertegenwoordigers van de gemeenten, waterschappen en provincies. Tijdens de consultatiefase worden onder meer het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven op de voorstellen. Daarnaast wordt door de internetconsultatie iedereen in de gelegenheid gesteld te reageren.

2°. Rechtszekerheid

Het overgangsrecht moet de rechtszekerheid borgen en voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke van de bestaande regels straks – na inwerkingtreding van de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling – nog gelden. Enerzijds mag er geen rechtsvacuüm ontstaan tussen de huidige en de nieuwe regelgeving en anderzijds mogen er geen dubbelingen in rechtsregimes voorkomen. Dit uitgangspunt voorkomt dat bestaande rechten van burgers en bedrijven worden aangetast. Zo worden – om hun geldigheid te laten behouden – meldingen of kennisgevingen waarop een verbodsbepaling van toepassing is, van rechtswege aangemerkt als een melding van die activiteit onder de Omgevingswet.

3°. Uitvoerbaarheid

Het overgangsrecht moet uitvoerbaar zijn voor bestuursorganen, burgers en bedrijven en ook voor de rechterlijke macht. Het mag niet tot onevenredig hoge bestuurslasten of veel juridische procedures leiden. Ook mag het geen onevenredige hoeveelheid administratieve lasten voor burgers en bedrijven opleveren.

4°. Eenvoudig

Het overgangsrecht mag niet onnodig complex of onduidelijk zijn. Het moet zo min mogelijk rechtsvragen oproepen voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en de rechterlijke macht.

5°. Uniform, tenzij

Het overgangsrecht is uniform ingericht, tenzij er goede redenen waren om te kiezen voor differentiatie per bestuursorgaan of per rechtsfiguur. Aspecten als complexiteit of omvang van een instrument kunnen aanleiding zijn voor differentiatie.

6°. Snelle invoering

Het overgangsrecht moet een snelle invoering van de Omgevingswet bevorderen. Hiermee wordt bedoeld dat de nieuwe instrumenten zo snel als de uitvoeringspraktijk dat toestaat, daadwerkelijk gebruikt worden.

Deze zes uitgangspunten zijn niet altijd met elkaar te verenigen. Bij de keuze voor een bepaalde vorm van overgangsrecht worden de uitgangspunten daarom tegen elkaar afgewogen. Een voorbeeld hiervan is de overgangsbepaling voor de Tracéwet in afdeling 4.2 van deze regeling. Hierdoor kan bij met name genoemde projecten - waarvan de verkenning in een vergevorderd stadium is - na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog worden doorgewerkt met een tracébesluit in plaats van met een projectbesluit. Het belang van rechtszekerheid (uitgangspunt 2) heeft hierbij geprevaleerd boven het belang van een snelle invoering (uitgangspunt 6) en uniformiteit (uitgangspunt 5).

3 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 1: Algemene bepalingen¹⁹

3.1 Inleiding

[PM]

¹⁹ Als blijkt dat de wijzigingen voor dit hoofdstuk geen toelichting algemeen deel vergen, wordt dit hoofdstuk verwijderd.

4 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 2: Aanwijzing en geometrische begrenzing van locaties

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 van de Omgevingsregeling worden locaties aangewezen en/of geometrisch begrensd, waar het Rijk specifieke regelgeving voor heeft opgenomen in de wet, de bijbehorende AMvB's of de Omgevingsregeling zelf. Het gaat hierbij zowel om locaties met regels voor activiteiten zoals een zorgplicht, meldplicht of vergunningplicht, als instructieregels voor andere overheden.

In deze regeling worden ongeveer 25 locaties aan de Omgevingsregeling toegevoegd. Een deel hiervan is het gevolg van opname van aanvullende of aangepaste grondslagen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet of het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet, maar ook andere redenen spelen een rol. Meer specifiek zijn voor opname in de Invoeringsregeling twee redenen aan te voeren:

1. De locaties zijn nader geduid of de grondslag is aangepast in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet of het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beperkingengebieden van de infrastructurele werken van het Rijk, zoals het hoofdspoor, wegen, kanalen en waterkeringen. Locaties van het Rijk waar beperkingen gelden ter bescherming van betreffende werken. En waar een zorgplicht voor de beheerder geldt het infrastructurele werk in stand te houden.
2. Het bepalen van de grenzen was afhankelijk van beleidsontwikkelingen en/of nieuwe berekeningen, zoals bij de (uitzonderings-) locaties niet in betekenende mate luchtkwaliteit aan de orde was.

Het merendeel van de locaties had voorheen nog geen geometrische begrenzing; er werd (doorgaans) gewerkt met afstanden vanaf het object. Alleen bij de civiele opslagplaatsen voor ontplofbare stoffen, Waddenzee en Waddengebied is de geometrische begrenzing overgenomen uit bestaande regelgeving.

4.2 Locaties en de rol die zij spelen in relatie tot de regels

Via deze regeling worden de volgende locaties aan de Omgevingsregeling toegevoegd, gerubriceerd naar de rol die zij spelen in relatie tot de wet, de AMvB's en deze regeling:

Werkings sfeer instructieregels aan bestuursorganen Besluit kwaliteit leefomgeving en deze regeling:

- begrenzing dijktrajecten – primaire waterkeringen (waterveiligheid);
- begrenzing dijktrajecten – andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk (waterveiligheid);
- geometrische begrenzing Waddenzee²⁰;
- geometrische begrenzing Waddengebied;
- geometrische begrenzing uitgezonderde locaties niet in betekenende mate luchtkwaliteit;
- geometrische begrenzing van Koloniën van Weldadigheid;
- geometrische begrenzing civiele opslagplaatsen voor ontplofbare stoffen of een installatie voor het maken van explosieven;

²⁰ De PKB-Waddenzee bepaalt het werkingsgebied van de instructieregels over het omgevingsplan in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De begrenzing sluit nauwkeurig aan bij de planologische kernbeslissing Waddenzee.

- aanwijzing wegen en spoorwegen aandachtsgebieden basisnet;
- aanwijzing wegen en spoorwegen met brandvoorschriftengebied basisnet;
- geometrische begrenzing verstoringsgebieden bouwwerken buiten luchthavens (drietal zones);
- geometrische begrenzing van gebied waar windturbines het radarbeeld van Vliegbasis De Kooy, AOCS Nieuw Milligen, Mass-Radarcomplex Soesterberg, Radarpost Noord te Wier en vliegbasis Leeuwarden kunnen verstoren.

Reikwijdte regels voor activiteiten zoals een zorgplicht, meldplicht of vergunningplicht op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving:

- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebieden oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk, niet zijnde kanaal;
- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebieden oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk, kanalen;
- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebieden waterkeringen in beheer bij het Rijk;
- geometrische begrenzing beperkingengebieden oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk, vaarwegen;
- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebieden oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk, afmeren woonschip of ander drijvend werk;
- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebied waterstaatswerk de Noordzee;
- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebieden installaties in het waterstaatswerk de Noordzee;
- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebied waterstaatswerk de Noordzee, zone tussen duinvoet en laagwaterlijn (ruime begrenzing);
- aanwijzing en geometrische begrenzing in verband met mijnbouwlocatieactiviteiten in de Noordzee:
 - oefen en schietgebieden
 - drukbevaren delen van de zee
 - ankergebieden in de buurt van een aanloophaven
 - aanloopgebieden
- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebieden wegen in beheer bij het Rijk;
- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebieden wegen in beheer bij het Rijk, die horen bij een verzorgingsplaats;
- aanwijzing en geometrische begrenzing beperkingengebieden hoofdspoorwegen, waaronder kernzone, overwegzone en beschermingszone;
- aanwijzing beperkingengebieden bijzonder spoor²¹;

4.3 Wijzigingen

- Het merendeel van de locaties had voorheen nog geen geometrische begrenzing; er werd (doorgaans) gewerkt met afstanden vanaf het object, zoals de beperkingengebieden van wegen, water en hoofdspoorweg in beheer bij het Rijk. Alleen bij de civiele opslagplaatsen voor ontplofbare stoffen, Waddenzee en Waddengebied is de geometrische begrenzing overgenomen uit bestaande regelgeving.
- Door de begrenzing van locaties van een unieke code te voorzien, in de vorm van een geografisch informatieobject, kunnen andere overheden deze begrenzing eenvoudig overnemen en gebruiken in bijvoorbeeld een omgevingsplan, een omgevingsverordening of een waterschapsverordening.

²¹ De uitgangspunten voor begrenzing bijzonder spoor uit de Regeling omgevingsregime bijzondere spoorwegen (2015), worden in een latere fase in de Invoeringsregeling ingebouwd.

- Voor meer bij rijksregelgeving aangewezen locaties waarvoor locatiespecifieke regels gelden wordt digitale ontsluiting mogelijk gemaakt. Dit omvat de locaties uit een aantal voorheen geldende besluiten en regelingen, zoals het Besluit en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Barro en Rarro) en gebieden uit het Waterbesluit en de Waterregeling. Via het Aanvullingsspoor worden later meer locaties toegevoegd.

4.4 Effecten

In algemene zin geldt voor dit hoofdstuk dat de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de regelgeving wordt vergroot voor burgers, bedrijven en overheden. Ook bevordert deze regeling de toegankelijkheid omdat alle locaties van het Rijk op één centrale plek en in één vorm worden begrensd. Tenslotte draagt dit hoofdstuk bij aan een goede digitale raadpleegbaarheid van de regelgeving.

- Aangezien 20 van de 25 locaties (80%) in deze regeling voorheen nog geen geometrische begrenzing had, neemt de toegankelijkheid en het gebruiksgemak aanzienlijk toe. Bijvoorbeeld bij de beperkingengebieden langs rijkswegen is op de kaart tot op detailniveau zichtbaar waar de grenzen liggen en hoeft er geen regelgeving te worden geraadpleegd waar alleen afstanden ten opzichte van de weg worden aangegeven.
- Na de aanvulling van locaties via deze regeling en later via het aanvullingsspoor bodem zijn bij de inwerkingtreding alle locaties waar het Rijk locatiespecifieke regelgeving voor heeft opgenomen in één ministeriële regeling te vinden. Deze bundeling vergroot de toegankelijkheid en het gebruiksgemak van de regelgeving en verlaagt daarmee de bestuurlijke lasten (onder andere onderzoekslasten). Burgers, overheden en bedrijven kunnen in veel meer gevallen op de kaart zien waar wel en geen regels gelden, waar dit voorheen slechts in woorden was vastgelegd. Bovendien kan op de kaarten veel beter dan voorheen worden ingezoomd, zodat preciezer kan worden nagegaan waar regelgeving wel en niet van toepassing is.
- Door de mogelijkheid voor overheden om de begrenzing van locaties eenvoudig over te nemen en te gebruiken in hun instrumenten, kunnen de bestuurlijke lasten worden verminderd.
- Op termijn wordt voorzien in een digitale koppeling van de locatiespecifieke regels uit de AMvB's aan de geometrie van de locaties uit deze regeling, waardoor een wederzijdse verwijzing mogelijk wordt van regels naar kaart en vanuit de kaart naar de regels. Dit bevordert het gebruiksgemak, de inzichtelijkheid en toegankelijkheid.
- Digitale bekendmaking en beschikbaarstelling conform de STandaard OverheidsPublicaties vergroot de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid, zodat bijvoorbeeld initiatiefnemers die in het DSO willen nagaan of een vergunning of melding nodig is voor de voorgenomen activiteit gebruik kunnen maken van de precisie van de geometrie van de locaties zoals die met deze regeling zijn vastgesteld.

5 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 3: Beheer van de fysieke leefomgeving²²

[PM] Gereserveerd voor latere invulling, bijvoorbeeld voor aanvullingsregeling Grondeigendom.

²² Als blijkt dat de wijzigingen voor dit hoofdstuk geen toelichting algemeen deel vergen, wordt dit hoofdstuk verwijderd.

6 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 4: Algemene regels over activiteiten geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving

6.1 Inleiding

Hoofdstuk 4 van de Omgevingsregeling bevat algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving die de algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving nader aanvullen en uitwerken. Dit betreft een beperkt aantal onderwerpen omdat de meeste regels al op besluitniveau zijn opgenomen. Niet alle regels zijn echter geschikt om op besluitniveau te worden opgenomen. Het gaat hier om zogeheten dynamische regels, regels die regelmatig moeten worden aangepast en die zich vanwege hun dynamische karakter beter lenen om te worden opgenomen in een ministeriële regeling.

Dit hoofdstuk bevat regels als bedoeld in artikel 4.3, derde lid, van de wet.

Met deze regeling wordt Afdeling 4.4 getiteld 'Energiebesparende maatregelen met betrekking tot milieubelastende activiteiten' toegevoegd aan de Omgevingsregeling. De reden dat deze afdeling met deze regeling wordt toegevoegd is om aan te sluiten bij de lijst met erkende maatregelen die op 5 maart 2019 in de Staatscourant is geplaatst en die de daarvoor geldende lijst heeft gewijzigd en vervangen.²³ Deze aanpassing kon niet meer in de Omgevingsregeling worden verwerkt.

6.2 Energiebesparende maatregelen met betrekking tot milieubelastende activiteiten

In paragraaf 5.4.1 Energiebesparing van het Besluit activiteiten leefomgeving is geregeld dat voor milieubelastende activiteiten energiebesparende maatregelen worden getroffen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. Deze verplichting geldt voor die milieubelastende activiteiten waarop paragraaf 5.4.1 van toepassing is verklaard. Bovendien geldt die verplichting ook voor die activiteiten die die milieubelastende activiteiten functioneel ondersteunen zoals bijvoorbeeld een kantoor of een kantine. Deze maken dan onderdeel van de milieubelastende activiteit.

Deze verplichting geldt echter niet onverkort. Er bestaan uitzonderingen op. Zo geldt de verplichting niet als het energieverbruik van de milieubelastende activiteit kleiner is dan 50.000 kWh aan elektriciteit en 25.000 m³ aardgasequivalenten aan brandstoffen. Het gaat hier om het totale energieverbruik dus inclusief dat van de functioneel ondersteunende activiteit.

De energiebesparende maatregelen waar het hier om gaat hebben betrekking op processen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de energiebesparende maatregel waar bij het proces van het drogen van metalen de warmte uit de uitgaande drogerlucht wordt gebruikt voor het voorverwarmen van de ingaande drogerlucht.

Het Besluit activiteiten leefomgeving bepaalt verder dat aan de verplichting om energiebesparende maatregelen te treffen in ieder geval wordt voldaan door de energiebesparende maatregelen te treffen, die via deze regeling in de Omgevingsregeling zijn opgenomen. Deze maatregelen worden ook wel de 'erkende maatregelen' genoemd. Bedrijven kunnen echter ook op andere wijze dan via het treffen van deze erkende maatregelen voldoen aan de verplichting energiebesparende maatregelen te treffen.

Afdeling 4.4 en bijlage VII bij de Omgevingsregeling voorzien in deze procesgebonden energiebesparende maatregelen. De opzet van Bijlage VII sluit aan bij de opzet van de voorheen geldende Bijlage 10 bij de Activiteitenregeling milieubeheer zoals die gold met ingang van 1 april

²³ Stcrt. 2019, 8650, zoals gewijzigd met ingang van 14 mei 2019, Stcrt. 2019, 27290.

2019, waarbij per bedrijfstak de erkende energiebesparende maatregelen werden opgesomd. Nu gebeurt dit per milieubelastende activiteit.

Naast de procesgebonden energiebesparende maatregelen bestaan er ook gebouwgebonden energiebesparende maatregelen. Dit zijn energiebesparende maatregelen die betrekking hebben op het gebouw. De verplichting voor het nemen van gebouwgebonden energiebesparende maatregelen is opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (artikel 3.84). De gebouwgebonden energiebesparende maatregelen zijn geregeld in paragraaf 5.1.5 van deze regeling getiteld "Energiebesparende maatregelen met betrekking tot gebouwen". Hierin wordt verwezen naar bijlage XIX bij de Omgevingsregeling, waarin de gebouwgebonden energiebesparende maatregelen zijn opgenomen. Zie voor een verdere uitleg van de gebouwgebonden energiebesparende maatregelen hoofdstuk 7 van deze toelichting.

6.3 Wijzigingen

- Ten behoeve van de inbedding in het stelsel van de Omgevingswet is binnen de erkende maatregelen een helder onderscheid aangebracht tussen gebouwgebonden energiebesparende maatregelen en procesgebonden energiebesparende maatregelen, waarbij de eerste zijn ondergebracht in bijlage XIX behorend bij paragraaf 5.1.5, en de tweede in bijlage VII behorend bij afdeling 4.4 van deze regeling.
- Een andere wijziging is dat in artikel 4.14 een koppeling wordt gelegd tussen de milieubelastende activiteiten en de bij die desbetreffende milieubelastende activiteiten behorende energiebesparende maatregelen. Voorheen bestond deze koppeling niet.

6.4 Effecten

- De koppeling tussen de nader aangeduide activiteiten waarvoor energiebesparende maatregelen moeten worden getroffen en de daarbij behorende energiebesparende maatregelen vergroot de inzichtelijkheid van regels. Dit maakt het beter uitvoerbaar en handhaafbaar.

7 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 5: Uitvoeringstechnische regels bij het Besluit bouwwerken leefomgeving

7.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 van de Omgevingsregeling bevat algemene regels over bouwwerken die de algemene regels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving nader aanvullen en uitwerken. Dit betreft een beperkt aantal onderwerpen omdat de meeste regels reeds op besluitniveau zijn opgenomen.

In algemene zin zijn de artikelen in hoofdstuk 5 en bijbehorende bijlagen (inclusief de verwijzingen in Bijlage II) zijn waar nodig aangepast om aan te sluiten bij hetgeen hierover momenteel in de Regeling Energieprestatie gebouwen en de Regeling Bouwbesluit 2012 is geregeld. De wijzigingen in deze besluiten uit 2018 en 2019 waren nog niet volledig meegenomen in het basisspoor van de Omgevingsregeling. Daarnaast zijn enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd. Alle wijzigingen hebben geen inhoudelijke veranderingen tot gevolg.

Daarnaast zijn de twee onderzoeksplichten over galerijflats en zwembaden die voorheen in de regeling Bouwbesluit 2012 waren opgenomen (gebaseerd op artikel 1a, derde lid, Woningwet) op inhoudelijk gelijke wijze in de nieuwe afdeling 5.3 bij dit hoofdstuk opgenomen. Aangezien het gaat om bestaande verplichtingen, heeft het opnemen hiervan in deze regeling geen nieuwe effecten voor gebouwgebruikers of bevoegd gezagen.

Energiebesparende maatregelen met betrekking tot gebouwen

Met deze regeling wordt een nieuwe paragraaf 5.1.5, genaamd 'Energiebesparende maatregelen met betrekking tot gebouwen', ingevoerd. Dit is de uitwerking van artikel 3.84 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Zoals toegelicht bij de wijziging van afdeling 4.4 door deze regeling in paragraaf 6.2 van deze toelichting, bevatten het Besluit activiteiten leefomgeving (artikel 5.15) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (artikel 3.84) de regel dat energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder getroffen moeten worden. Het Besluit activiteiten leefomgeving heeft betrekking op het energiegebruik ten behoeve van activiteiten, het Besluit bouwwerken leefomgeving op het gebouwgebonden energiegebruik. Ten aanzien van beide besluiten geldt dat men in ieder geval voldoet aan de regel, als alle energiebesparende maatregelen worden getroffen die bij ministeriële regeling zijn opgenomen voor die activiteit of gebruiksfunctie (de zogenaamde Erkende Maatregelen Lijsten of EML). Deze regeling is afkomstig uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Onderhavige wijziging beoogt om die maatregelen een plek te geven in de Omgevingsregeling, die betrekking hebben op het gebouw en volgen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (paragraaf 5.1.5 in combinatie met de bijlagen). De maatregelen die betrekking hebben op activiteiten op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving worden verankerd in afdeling 4.4 van de Omgevingsregeling.

De gebouwgebonden energiebesparende maatregelen kennen deels overlap met de eisen voor technische bouwsystemen die volgen uit de Richtlijn energieprestatie van gebouwen. De verhouding tot die richtlijn is beschreven in paragraaf 1.4.3.

7.2 Wijzigingen

- Ten behoeve van inbedding in het stelsel van de Omgevingswet, zijn de Erkende Maatregelen Lijsten gesplitst naar maatregelen die betrekking hebben op activiteiten (afdeling 4.4) en

gebouwgebonden maatregelen (paragraaf 5.1.5). De nieuwe paragraaf 5.1.5 verwijst naar de gebouwgebonden maatregelen zoals opgenomen in bijlage XVIIIa van de Omgevingsregeling.

- De maatregelen op de erkende maatregelenlijsten zijn niet altijd makkelijk te classificeren als gebouwgebonden of procesgebonden. Zo staan er ook enkele maatregelen die betrekking hebben op het gebouw in de bijlage behorend bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit is het geval wanneer de maatregel aan het gebouw getroffen moet worden omdat er een bepaalde activiteit plaatsvindt in het gebouw. Als die activiteit niet zou worden verricht, zou de maatregel aan het gebouw niet genomen hoeven te worden. Een voorbeeld hiervan is het (na-)isoleren van een wand van een ruimte die wordt gebruikt om producten te koelen.
- Daarnaast zijn er maatregelen waarvan niet op voorhand aan te geven is of ze betrekking hebben op de activiteit die er plaatsvindt, of op het gebouw. Denk hierbij aan het inregelen van de stookinstallatie, die zowel voor een industriële activiteit gebruikt kan worden als voor ruimteverwarming voor het verblijf van personen. Deze maatregelen kunnen in beide bijlagen voorkomen. Voor deze maatregelen is in artikel 5.32a, tweede lid, geregeld dat de maatregel niet genomen hoeft te worden als deze niet voornamelijk betrekking heeft op het verwarmen, koelen, ventileren, de warm tapwatervoorziening, het bevochtigen of ontvochtigen van een gebouw, of de elektriciteitsopwekking ter plaatse ten behoeve van het gebouw. Als daar geen sprake van is, worden de maatregelen namelijk niet gekwalificeerd als gebouwgebonden.
- De erkende maatregelenlijsten uit de Activiteitenregeling milieubeheer kennen een indeling naar bedrijfstakken. Deze indeling is in artikel 5.32a losgelaten, omdat het Besluit bouwwerken leefomgeving geen indeling in bedrijfstakken gebruikt. In plaats daarvan wordt aangesloten bij de gangbare indeling naar gebruiksfuncties, zoals opgenomen in tabel 5.32a. Het overzetten van bedrijfstakken naar gebruiksfuncties is zoveel mogelijk beleidsneutraal gedaan op basis van de indeling zoals beschreven in de erkende maatregelenlijsten.

7.3 Effecten

- Het onderbrengen van de gebouwgebonden erkende maatregelen onder hoofdstuk 5 van de Invoeringsregeling geeft de energiebesparende maatregelen een duidelijkere plek in de bouwregelgeving onder de Omgevingswet. Dit maakt het geheel aan bouwregelgeving ten aanzien van energie overzichtelijker en daardoor beter uitvoerbaar en handhaafbaar.

8 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 6: Meet- en rekenregels decentraal gereguleerde activiteiten

8.1 Inleiding

Hoofdstuk 6 van de Omgevingsregeling wordt met deze regeling gevuld. Dit hoofdstuk stelt regels voor de meet- en rekenmethoden over activiteiten in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening op grond van artikel 4.1 van de wet. Deze meet- en rekenmethoden zijn algemene rijksregels die gericht zijn tot degene die de activiteit verricht. De regels zijn van toepassing zodra in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening over het onderwerp regels met een kwantitatieve waarde (waarde uitgedrukt in een getal) zijn gesteld.

Deze regels zijn in deze regeling toegevoegd omdat de grondslag voor deze regels naar aanleiding van de motie van de leden Veldman en Çegerek²⁴ van de Tweede Kamer, via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet aan de Omgevingswet is toegevoegd (artikel 4.2, tweede lid).

Met deze meet- en rekenregels van het Rijk over decentraal gereguleerde activiteiten worden lokale verschillen tussen de meet- en rekenregels voorkomen en de bestuurlijke lasten van decentrale overheden beperkt (zie hiervoor ook paragraaf 3.3 van de toelichting bij de Omgevingsregeling). Voor de uitwerking is aangesloten bij de reactie op deze motie van de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu in het notaoverleg met de Tweede Kamer op 19 december 2016. Daarbij gaf de minister aan dat zij het niet wenselijk acht dat dat het Rijk voor alle gemeentelijke regels voorziet in een regeling van de meet- en rekenregels.²⁵ Daarom is ervoor gekozen om alleen meet- en rekenregels te stellen als die decentrale regels strekken tot toepassing van instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving die een bepaalde norm (een kwantitatieve waarde of bandbreedte), waarvoor moet worden gerekend, voorschrijven. De meet- en rekenregels moeten ook gebruikt worden als een decentrale overheid activiteiten reguleert met een kwantitatieve norm met dezelfde grootte en eenheid als in de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Op die manier is sprake van een begrenzing in de decentrale beslissruimte die ook het door het Rijk stellen van meet- en rekenregels rechtvaardigt.

Deze keuze heeft tot gevolg dat in dit hoofdstuk alleen meet- en rekenregels zijn opgenomen die samenhangen met het omgevingsplan. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat voor de waterschapsverordening en de omgevingsverordening geen instructieregels met een kwantitatieve norm. Wel zijn in overeenstemming met de reikwijdte van de grondslag in artikel 4.1, tweede lid, van de Omgevingswet hiervoor de afdelingen 6.3 en 6.4 gereserveerd.

De meet- en rekenregels die samenhangen met het omgevingsplan betreffen de immissiewaarden voor het toelaatbare geluid, voor de toelaatbare trillingen en voor de toelaatbare geur door zuiveringstechnische werken en agrarische activiteiten.

In lijn met de motie Veldman en Çegerek is voor de meet- en rekenregels in dit hoofdstuk geen maatwerk toegestaan. Een uitzondering hierop vormen de meet- en rekenregels voor innovatieve stalsystemen. Dit sluit aan bij de in hoofdstuk 4 van de Omgevingsregeling geboden mogelijkheid van maatwerk op dit punt. Voor de regels in dit hoofdstuk is het wel toegestaan dat initiatiefnemers, na voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag, gelijkwaardige meet- en rekenmethoden toepassen. In paragraaf 2.3.4 van de toelichting bij de Omgevingsregeling is een uitgebreide toelichting op maatwerk en gelijkwaardigheid gegeven.

²⁴ In de aangenomen motie van de leden Veldman en Çegerek (Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 59.) verzoekt de Kamer de regering om, via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet te regelen dat het Rijk ook regels kan stellen over meet- en rekenmethoden bij algemene regels in decentrale regelgeving.

²⁵ Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 83.

De regels in dit hoofdstuk zijn zo vormgegeven dat zij de onderzoekslasten zo veel mogelijk beperken. Dit is toegelicht in paragraaf 2.3.2 van de toelichting bij de Omgevingsregeling.

Verder zijn de regels in dit hoofdstuk geordend naar het besluit waarop zij betrekking hebben en vervolgens themagewijs opgebouwd, in aansluiting op de ordening van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit bevordert de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak. Afdeling 6.1 bevat bepalingen over het toepassingsbereik van de regels en de normadressaat van de regels. Afdeling 6.2 bevat de meet- en rekenregels voor activiteiten waarover in het omgevingsplan, in overeenstemming met de instructieregels uit afdeling 5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, regels met een kwantitatieve norm kunnen worden gesteld. Op dit moment betreft het de kwantitatieve normen voor het toelaatbare geluid, voor de toelaatbare trillingen en voor de toelaatbare geur.

Leeswijzer

In de navolgende paragraaf 8.2 over milieu en gezondheid in het omgevingsplan worden de meet- en rekenregels voor geluid, trillingen en geur nader toegelicht. De paragrafen 8.3 en 8.4 bevatten een overzicht van de wijzigingen en effecten van de regels ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

8.2 Milieu en gezondheid in het omgevingsplan

Afdeling 6.2 van de Omgevingsregeling bevat de meet- en rekenregels voor activiteiten waarover in het omgevingsplan, in overeenstemming met de instructieregels uit paragraaf 5.1.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, regels met een kwantitatieve norm kunnen worden gesteld.

Het toepassingsbereik van de regels in deze afdeling is gelijk is aan het toepassingsbereik van de instructieregels over het desbetreffende aspect in paragraaf 5.1.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit betekent dat de meet- en rekenregels alleen betrekking hebben op de (categorieën van) activiteiten waarvoor het Besluit kwaliteit leefomgeving kwantitatieve waarden voor geluid, trillingen of geur bevat. Als gemeenten ervoor kiezen om andere activiteiten met een kwantitatieve norm te reguleren, een andere parameter te reguleren dan waarop de regels in dit hoofdstuk zien, of een andere dosismaat te hanteren (bijvoorbeeld voor geluid geen dB(A) maar de dosismaat voor laagfrequent geluid dB(C)), dan zal het omgevingsplan moeten voorzien in de daarvoor te hanteren meet- of rekenregels.

De toepassing van de regels uit deze afdeling is aan de orde als in het omgevingsplan een kwantitatieve waarde is opgenomen voor het toelaatbare geluid en de toelaatbare trillingen van activiteiten en voor de toelaatbare geur van specifiek zuiveringstechnische werken en agrarische activiteiten. Degene die de activiteit gaat verrichten of verricht waarvoor die waarde is gesteld, kan door te meten of te rekenen met toepassing van deze regels bepalen of zijn activiteit in overeenstemming is met de (immissie)waarde uit het omgevingsplan. Ook in het kader van het toezicht en de handhaving wordt met toepassing van de regels uit dit hoofdstuk bepaald of de activiteit in overeenstemming is met de in het omgevingsplan gestelde kwantitatieve waarde.

De regels in deze afdeling hangen nauw samen met de instructieregels over geluid, trillingen en geur in het omgevingsplan zoals die zijn opgenomen in afdeling 8.2 van de Omgevingsregeling. In die afdeling worden dezelfde meet- en rekenmethoden voorgeschreven als in afdeling 6.2 van de Omgevingsregeling omdat de regels in afdeling 8.2 uitwerking geven aan dezelfde instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. De regels uit afdeling 8.2 moeten echter door het bestuursorgaan worden toegepast bij de vaststelling van het omgevingsplan.

De meet- en rekenregels over geluid, trillingen en geur worden hierna nader toegelicht.

8.2.1 Meet- en rekenregels bij decentrale regels voor toelaatbaar geluid

Met deze regeling worden in paragraaf 6.2.1 van de Omgevingsregeling de meet- en rekenregels opgenomen voor het bepalen van geluid door een activiteit. Deze meet- en rekenregels zijn nodig als ter uitvoering van de instructieregels uit paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving in het omgevingsplan waarden zijn gesteld voor het toelaatbare geluid op geluidgevoelige gebouwen en in geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen en andere locaties. Degene die de activiteit verricht, gebruikt de meet- en rekenregels uit paragraaf 6.2.2 om te bepalen of zijn activiteit in overeenstemming is met de in het omgevingsplan gestelde kwantitatieve waarden. Door het voorschrijven van deze meet- en rekenregels wordt – met uitzondering van enkele specifieke activiteiten – voor alle geluid veroorzakende activiteiten in alle gevallen de waarde voor geluid op dezelfde manier gemeten en berekend. De reikwijdte van deze meet- en rekenregels is overigens breder dan de standaardwaarden van paragraaf 5.1.4.2 Besluit kwaliteit leefomgeving. Zij zijn ook van toepassing op activiteiten op industrieterreinen, activiteiten die in hoofdzaak in de openbare buitenruimte worden verricht en evenementen die buiten de reikwijdte van die paragraaf vallen.

Voor enkele specifieke geluid veroorzakende activiteiten zijn in paragraaf 5.1.4.2.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving specifieke instructieregels opgenomen. Deze instructieregels bepalen dat het omgevingsplan specifieke waarden kan bevatten voor het geluid door windturbines, door militaire buitenschietsbanen en springterreinen en andere buitenschietsbanen. De standaardwaarden voor deze activiteiten hebben een specifieke dosismaat, zodat hiervoor in de Omgevingsregeling ook specifieke rekenregels zijn opgenomen.

Handleiding meten en rekenen industrielawaai

Voor het bepalen van de geluidbelasting door activiteiten – anders dan door een aantal expliciet benoemde specifieke activiteiten – zijn de in de Handleiding meten en rekenen industrielawaai opgenomen rekenregels voorgeschreven. Dit komt overeen met de praktijk van voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Handleiding meten en rekenen industrielawaai was onder de voorheen geldende wetgeving voor een aantal gevallen voorgeschreven en werd ook toegepast als deze niet expliciet was voorgeschreven.

In de Handleiding meten en rekenen industrielawaai wordt het begrip inrichting uit de voorheen geldende Wet milieubeheer en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gebruikt. Bij het toepassen van deze Handleiding onder de Omgevingswet moet hiervoor in de plaats worden gelezen: een activiteit als bedoeld in artikel 5.55 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Bij het toepassen van methode I of II gelden de definities en de omschrijving van de symbolen van bijlage 1 van module D bij de Handleiding meten en rekenen industrielawaai. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de representatieve bedrijfssituatie op eenzelfde manier wordt toegepast als onder de voorheen geldende regelgeving. Een gemeente kan in een omgevingsplan opnemen hoe zij omgaat met incidentele en regelmatige afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie. Volgens artikel 5.71 van het Besluit kwaliteit leefomgeving kan de gemeente ook andere regels stellen dan waarden (bijvoorbeeld een tijdsbeperking) bij afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie.

In paragraaf 6.2.1 van de Omgevingsregeling, zoals toegevoegd met deze regeling, is bepaald dat voor het meten van de geluidemissie bij binnenschietsbanen specifieke meetregels gelden. Dit is het Meetvoorschrift binnenschietsbanen, dat in bijlage XIX bij de Omgevingsregeling is opgenomen. De inhoud hiervan komt overeen met bijlage 7 bij de Activiteitenregeling milieubeheer die tot voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gold. Evenwel zijn alleen de regelgevende onderdelen van deze bijlage 7 bij de voormalige Activiteitenregeling milieubeheer opgenomen en verder is de bijlage in overeenstemming gebracht met de terminologie van het nieuwe stelsel. Voor het berekenen van de geluidemissie wordt de Handleiding meten- en rekenen industrielawaai gebruikt, net als bij de andere activiteiten waarvoor het artikel geldt.

De rekenregels die in methode I en II zijn beschreven kunnen 'met de hand' worden uitgevoerd, maar dat zou het toepassen van de rekenmethoden voor nalevings- of handhavingsdoeleinden of het opstellen van omgevingsplannen bijzonder arbeidsintensief maken. Daarom zijn deze rekenregels al van oudsher verwerkt in softwaremodellen. Dit maakt dat bij het gebruik maken van deze softwaremodellen, de onderzoekslasten in belangrijke mate worden bepaald door het verzamelen van de invoergegevens voor de berekeningen.

Voor het bepalen van geluid binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen moeten de NEN 5077 en NEN 12354-3 worden gebruikt.

Meet- en rekenregels voor specifieke activiteiten

Voor de geluidbelasting door windturbines zijn de methoden uit de Handleiding meten en rekenen industriellawaai niet geschikt. Daarom is er voor windturbines en windparken een specifieke rekenregel voorgeschreven die is opgenomen in bijlage XXI bij de Omgevingsregeling. De inhoud hiervan komt overeen met bijlage 4 bij de Activiteitenregeling milieubeheer die tot voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gold. Hierbij zijn alleen de regelgevende delen van bijlage 4 bij de voormalige Activiteitenregeling milieubeheer opgenomen en niet de toelichtende delen. De toelichtende delen staan in de artikelsgewijze toelichting bij de bijlage bij de Omgevingsregeling. Verder is de bijlage in overeenstemming gebracht met de terminologie van het nieuwe stelsel.

Voor de geluidbelasting door schoten en springstoffen op civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen, militaire springterreinen of combinaties daarvan geldt een eigen beoordelingsgrootte: de $B_{s,dan}$. Voor het berekenen van de geluidbelasting door deze activiteiten zijn aparte rekenregels voorgeschreven welke met deze regeling als bijlagen XXIII (civiele buitenschietsbanen) en XXIV (militaire buitenschietsbanen en springterreinen)²⁶ bij de Omgevingsregeling worden opgenomen. De inhoud van bijlage XXIV komt overeen met bijlage 9 bij de Activiteitenregeling milieubeheer. De inhoud van bijlage XXIII komt overeen met de Toelichtende notitie Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Modellerstappen bij gebruik HMRI voor akoestisch onderzoek buitenschietsbanen van 2 maart 2016.

8.2.2 Meet- en rekenregels bij decentrale regels voor toelaatbare trillingen

In paragraaf 6.2.2 van de Omgevingsregeling, zoals wordt toegevoegd met deze regeling, staan meet- en rekenregels voor het bepalen van trillingen. Paragraaf 5.1.4.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat een omgevingsplan erin voorziet dat trillingen veroorzaakt door activiteiten (anders dan wonen), in trillinggevoelige ruimten van trillinggevoelige gebouwen aanvaardbaar zijn. Hiervoor moeten standaardwaarden voor de toelaatbare trillingniveaus in het omgevingsplan worden opgenomen. Voor het meten en berekenen of aan de toelaatbare trillingniveaus wordt voldaan, moet degene die de trillingveroorzakende activiteit verricht, de meet- en rekenregels van paragraaf 6.2.2 toepassen. Aan de hand daarvan wordt bepaald of aan de waarden in het omgevingsplan wordt voldaan. Hiermee wordt de uniformiteit voor het bepalen van de trillingen van verschillende activiteiten gewaarborgd. Met deze regeling wordt de richtlijn Meet- en beoordelingsrichtlijnen voor trillingen, deel B «Hinder voor personen in gebouwen» van de Stichting Bouwresearch Rotterdam in de Omgevingsregeling als methode aangewezen. Deze methode werd ook onder het voorheen geldende recht gebruikt.

²⁶ Deze bijlage wordt met deze regeling toegevoegd aan de Omgevingsregeling.

8.2.3 Meet- en rekenregels bij decentrale regels voor toelaatbare geur

Met deze regeling wordt paragraaf 6.2.3 aan de Omgevingsregeling toegevoegd, in deze paragraaf zijn meet- en rekenmethoden opgenomen voor het bepalen van de geur op geurgevoelige gebouwen door activiteiten. Het gaat om de toelaatbare geur van zuiveringstechnische werken en van het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven. De gemeente moet op grond van paragraaf 5.1.4.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving in het omgevingsplan rekening houden met de geur door activiteiten op geurgevoelige gebouwen en erin voorzien dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Voor de meeste activiteiten die geurhinder kunnen veroorzaken is geen waarde voor de toelaatbare geur opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In dat geval mag de gemeente kiezen hoe ze zorgt voor aanvaardbare geur op geurgevoelige gebouwen en schrijft ze eventuele meet- en rekenmethoden zelf voor. Voor de twee genoemde activiteiten vereisen de instructieregels dat een gemeente in het omgevingsplan waarden stelt voor de toelaatbare geur op geurgevoelige gebouwen. In dat geval moet degene die de activiteit verricht met de voorgeschreven meet- en rekenmethoden bepalen of wordt voldaan aan deze waarden

Voor de geur door zuiveringstechnische werken en de geur door het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven, bepaalt deze regeling dat de geuremissie berekend wordt met behulp van emissiefactoren. De geur op het geurgevoelige gebouw wordt vervolgens berekend met een verspreidingsmodel. Voor zuiveringstechnische werken wordt de verspreiding berekend met de rekenregels van SRM3 (ook wel Nieuw Nationaal Model genoemd), deze rekenregels worden ook bij luchtkwaliteit voor verspreidingsberekeningen bij milieubelastende activiteiten gebruikt. Er is voor gekozen om in de benaming van de verspreidingsberekening aan te sluiten bij de regels over luchtkwaliteit. Deze harmonisatie zorgt voor meer eenduidigheid. Voor het berekenen en eventueel meten van de emissie door procesonderdelen van een zuiveringstechnisch werk moet degene die de activiteit verricht, als er geen emissiefactor beschikbaar is, één van de methodes uit de NTA 9065 gebruiken.

Voor het berekenen van de geurimmissie als gevolg van het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven is het nodig om eerst de geuremissie te bepalen. In bijlage V en VI bij de Omgevingsregeling zijn de te hanteren geuremissiefactoren en geurverwijderingspercentages vermeld. Deze regels voor de berekening van de emissie zijn vergelijkbaar met de regels voor de berekening van de ammoniakemissie en de fijnstofemissie die zijn opgenomen in afdeling 4.2 van de Omgevingsregeling. Op grond van de zo berekende geuremissie wordt de geurimmissie berekend met het softwaremodel V-stacks vergunning²⁷. V-stacks vergunning is een specifiek rekenmodel voor veehouderijen, gebaseerd op SRM3. SRM3 is voorgeschreven voor het berekenen van luchtkwaliteit bij milieubelastende activiteiten.

Mogelijkheden voor alternatieve rekenmethodes

Zoals in paragraaf 8.1 is aangegeven is geen maatwerk mogelijk op de in hoofdstuk 6 van de Omgevingsregeling voorgeschreven rekenmethoden, behalve voor de emissiefactoren en verwijderingspercentages die gebruikt worden voor de berekening van de geurimmissie door het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven in innovatieve stallen. Dit volgt uit paragraaf 6.1 van de Omgevingsregeling zoals die met deze regeling wordt ingevoegd. Wel kunnen, zoals geregeld in artikel 4.7 van de wet, gelijkwaardige maatregelen (meet- en rekenmethoden) worden toegepast na goedkeuring door het bevoegd gezag.

²⁷ Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/model-stacks/>

8.3 Wijzigingen

- Voor geluid, trillingen en geur wordt naar meet- en rekenregels verwezen die ook onder het voorheen geldende recht werden gebruikt. Nieuw is dat alleen wordt verwezen naar de specifieke onderdelen van handleidingen en richtlijnen waar de meet- en rekenregels staan en niet naar toelichtende onderdelen van die handleidingen of richtlijnen. Als de meet- en rekenregels zijn opgenomen als bijlage bij de Omgevingsregeling dan is de tekst aangepast aan de terminologie van het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. De toelichtende delen bij de bijlage staan in de artikelsgewijze toelichting.
- Waar mogelijk zijn de afrondingsregels geüniformeerd en opgenomen in de Omgevingsregeling in plaats van in handleidingen.
- Voor alle activiteiten, anders dan specifieke activiteiten, worden de in de Handleiding meten en rekenen industrielawaai opgenomen meet- en rekenregels voorgeschreven.

8.4 Effecten

- Het voorschrijven van meet- en rekenregels die ook onder het voorheen geldende recht werden gebruikt leidt tot continuïteit voor de uitvoeringspraktijk.
- Doordat regels voor alle meet- en rekenregels redactioneel zijn geharmoniseerd is de inzichtelijkheid verbeterd en neemt het gebruiksgemak van de regelgeving toe.
- Het is doelmatig en efficiënt dat zowel de degene die de activiteit verricht die geur, geluid of trillingen veroorzaakt (volgens dit hoofdstuk) als het bestuursorgaan (volgens hoofdstuk 8 van de Omgevingsregeling) in alle gevallen de in het omgevingsplan opgenomen waarde voor geur, geluid en trillingen op dezelfde manier moet meten en berekenen.
- Door specifieker te verwijzen en door het in de Omgevingsregeling aanwijzen van onderdelen van handleidingen en richtlijnen (zoals bij geluid en trillingen) wordt de inzichtelijkheid van de toepasselijke regels verbeterd. Hierdoor wordt duidelijk welke onderdelen van handleidingen en richtlijnen juridisch bindende status hebben en welke onderdelen alleen in toelichtende zin zijn bedoeld.
- Door voor het rekenmodel voor de verspreiding van geur dezelfde eisen te stellen als bij luchtkwaliteit is de inzichtelijkheid van de regelgeving verbeterd en neemt het gebruiksgemak toe.
- Het in de Omgevingsregeling opnemen van afrondingseisen die voorheen in handleidingen of handboeken stonden en de harmonisatie van deze afrondingseisen geeft meer inzicht in de totstandkoming van de uitkomsten van berekeningen. Zo wordt voorkomen dat berekeningen onnodig opnieuw worden uitgevoerd. Hierdoor worden de onderzoekslasten verminderd.
- De Omgevingsregeling bepaalt dat áls een meet- of rekenmethode moet worden gebruikt, welke methode dat is. De meet- en rekenregels van dit hoofdstuk vinden daarom alleen toepassing als een meting of berekening noodzakelijk is volgens het omgevingsplan.

9 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 7: Gegevens en bescheiden

9.1 Inleiding

In de Omgevingsregeling worden op grond van de artikelen 16.55, tweede lid en 16.88, derde en vierde lid van de wet, regels gesteld over de bij een aanvraag om een omgevingsvergunning te verstrekken gegevens en bescheiden. Deze regels worden gesteld om een aanvrager duidelijkheid te verschaffen over de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt. In de Omgevingsregeling zijn aanvraagvereisten opgenomen voor een groot aantal vergunningplichtige activiteiten, onder meer voor milieubelastende- en lozingsactiviteiten en rijksmonumentenactiviteiten.

Met deze regeling worden voor een aantal aanvullende vergunningplichtige activiteiten, die via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn uitgewerkt in het Besluit bouwwerken leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving, de aanvraagvereisten aan de Omgevingsregeling toegevoegd.²⁸ Het betreft aanvraagvereisten voor de volgende activiteiten:

- bouwactiviteiten;
- stookinstallaties;
- activiteiten die vergunningplichtig zijn vanwege de mer-beoordeling;
- spoorwegemplacements;
- beperkingengebiedactiviteiten rond spoorwegen en luchthavens;
- mijnbouwlocatieactiviteiten.

Met het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet is een aantal verbeteringen en correcties van enkele onvolkomenheden in het Besluit activiteiten leefomgeving aangebracht.²⁹ Die leiden tot enkele aanpassingen van de aanvraagvereisten. Die aanpassingen van de Omgevingsregeling worden ook doorgevoerd met deze regeling.

Ontwerpprincipes en uitgangspunten

Bij de uitwerking van de aanvraagvereisten die met deze regeling worden toegevoegd, zijn dezelfde ontwerpprincipes en uitgangspunten gehanteerd als die bij de aanvraagvereisten in de Omgevingsregeling. Deze ontwerpprincipes en uitgangspunten zijn beschreven in paragraaf 10.1 in de toelichting bij die regeling. Dit zijn:

- aansluiten bij Europese regels;
- vertrouwen in professioneel gedrag van bevoegde instanties en aanvragers bij de vergunningverlening;
- afstemming van de aanvraagvereisten op de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning vereist is;
- aansluiting bij de AMvB's die uitvoering geven aan de Omgevingswet;
- terughoudend omgaan met aanvraagvereisten die tot een onderzoekplicht leiden;
- geen uitputtende regeling van aanvraagvereisten.

²⁸ Zie paragraaf 2.2.1 van de nota toelichting bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

²⁹ Zie paragraaf 2.2.2 van de nota toelichting bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Leeswijzer

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 9.2 worden de aanvraagvereisten per onderwerp en activiteit toegelicht. Tot slot wordt in de paragrafen 9.3 en 9.4 stilgestaan bij de wijzigingen en effecten van dit onderdeel van de Omgevingsregeling.

9.2 Aanvraagvereisten toegelicht per onderwerp en activiteit

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de aanvraagvereisten voor verschillende categorieën van vergunningplichtige activiteiten die met deze regeling worden toegevoegd aan de Omgevingsregeling. Ook wordt kort ingegaan op de relatie tussen de aanvraagvereisten van een omgevingsvergunning met de milieueffectrapportage.

9.2.1 Relatie met de milieueffectrapportage (mer)

In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is vastgelegd voor welke projecten een mer-plicht of een mer-beoordelingsplicht geldt.³⁰ Dat betekent dat bij een aanvraag in bepaalde gevallen bijvoorbeeld een milieueffectrapport (MER) of een mededeling voor de mer-beoordeling moet worden gevoegd. Deze verplichtingen bij de aanvraag zijn opgenomen bij de regeling voor de mer.³¹ Deze eisen gelden naast de aanvraagvereisten die in hoofdstuk 7 van deze regeling zijn opgenomen en worden in deze regeling niet herhaald. Zie verder ook paragraaf 9.2.3, waar de aanvraagvereisten zijn toegelicht voor de vergunningen die voorheen de OBM-mer vielen.

9.2.2 Omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten

Met het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt in het Besluit bouwwerken leefomgeving geregeld dat alleen bepaalde technische bouwactiviteiten vergunningplichtig zijn. De ruimtelijke vereisten zijn niet langer op rijksniveau gesteld, maar zullen door gemeenten in hun omgevingsplannen worden opgenomen. Met deze regeling zijn daarom alleen de aanvraagvereisten voor de vergunningplichtige technische bouwactiviteiten opgenomen.

Voor de aanvraagvereisten voor de technische bouwactiviteiten is nauw aangesloten bij de aanvraagvereisten uit de Regeling omgevingsrecht. Deze vereisten waren nog steeds actueel. In de artikelsgewijze toelichting is hier nader op ingegaan. Waar nodig heeft een redactionele aanpassing plaatsgevonden om de toegankelijkheid voor de aanvrager te verbeteren en om goed aan te sluiten bij de terminologie van het Besluit bouwwerken leefomgeving. De internationale eisen werken via het Besluit bouwwerken leefomgeving door in deze aanvraagvereisten.

De hoofdstukken 2 tot en met 7 van Besluit bouwwerken leefomgeving bevatten met het oog op het waarborgen van de veiligheid en de bescherming van gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid, algemene technische en procedurele regels over het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken. De vergunning voor de bouwactiviteit mag alleen verleend worden als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels Besluit bouwwerken leefomgeving (artikel 8.3b van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Die regels zijn uitputtend voor activiteiten en aspecten die binnen het toepassingsbereik van die regels vallen. In aansluiting hierop zijn de aanvraagvereisten voor een technische bouwactiviteit ook landelijk uniform en limitatief. Op grond van artikel 5.20, tweede lid, van de Omgevingswet is de beschikking op een vergunningaanvraag

³⁰ Zie paragraaf 16.4 van de Omgevingswet en H11 van en bijlage V bij het Omgevingsbesluit.

³¹ Zo staat in artikel 16.49, eerste lid van de Omgevingswet dat het MER bij de aanvraag moet zijn gevoegd en in artikel 16.49, tweede lid, dat de mededeling van een mer-beoordelingsplichtig project bij de aanvraag moet zijn gevoegd.

voor een technische bouwactiviteit een gebonden beschikking, die wordt verleend volgens het limitatief-imperatieve principe: de vergunning moet worden verleend als het bouwplan aan het Besluit bouwwerken leefomgeving voldoet (c.q. worden geweigerd als het bouwplan niet aan dit besluit voldoet). Op grond van artikel 4:5, tweede lid, van de Awb kan het bevoegd gezag wel van zijn bevoegdheid gebruik maken om aanvullingen te vragen voor zover het gaat om het ontbreken van deze gegevens.

9.2.3 Omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten

Stookinstallaties

Met het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet is een vergunningplicht voor stookinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 100 kW in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen. In deze regeling zijn hiervoor de aanvraagvereisten opgenomen.

Mer-beoordeling

Met deze regeling worden de aanvraagvereisten aan de Omgevingsregeling toegevoegd voor een aantal milieubelastende activiteiten die alleen vanwege de mer-beoordeling vergunningplichtig zijn. De regeling van deze vergunningplicht wordt in paragraaf 2.11 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet uitgebreid toegelicht. Voor een deel waren deze activiteiten voorheen vergunningplichtig met een OBM-mer. Voor al deze vergunningen is van belang dat de mededeling voor de mer-beoordeling al de informatie bevat die nodig is voor de mer-beoordeling. De aanvraagvereisten zijn zoveel mogelijk afgestemd op de gegevens en bescheiden die bij een melding voor het begin van de milieubelastende activiteit moeten worden verstrekt op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Spoorwegemplacements

Met het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet is de vergunningplicht voor spoorwegemplacements in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen. Dit betreft een vergunningplicht die inhoudelijk niet verschilt van de vergunningplicht in het Besluit omgevingsrecht. Met deze regeling worden de aanvraagvereisten om een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een spoorwegemplacement aan de Omgevingsregeling toegevoegd. Bij het maken van deze regeling is ook aangesloten bij het voormalige recht.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een beleidsvernieuwing voor externe veiligheid bij emplacements. Deze beleidsvernieuwing zal uitgewerkt worden in nieuwe regels voor het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Omgevingsbesluit en vereist ook aanpassing van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en daarop gebaseerde regelgeving. Deze beleidsvernieuwing zal worden geëffectueerd door middel van een separaat wijzigingsbesluit en wijzigingsregeling.³² Deze wijzigingsregeling kan de hier opgenomen bepalingen weer wijzigen. Om afhankelijkheden in de planning te voorkomen wordt echter wel voorzien in een regeling hieromtrent.

9.2.4 Omgevingsvergunningen voor activiteiten rond spoorwegen en luchthavens

Omdat de regels voor beperkingengebiedactiviteiten rond spoorwegen en luchthavens bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn ingevoegd in het Besluit activiteiten

³² Zie nota van toelichting bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet, p. 43 en 44.

leefomgeving, worden de aanvraagvereisten bij Invoeringsregeling ingevoegd in de Omgevingsregeling.

Omgevingsvergunning activiteiten rond spoorwegen

Met deze regeling worden de aanvraagvereisten voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het verrichten van activiteiten in het beperkingengebied van een hoofdspoorweg, bijzondere spoorweg of een lokaal spoor aan de Omgevingsregeling toegevoegd. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het aanleggen of verwijderen van kabels en leidingen of het plaatsen van een bouwwerk in de nabijheid van een spoorweg.

Omgevingsvergunning activiteiten rond luchthavens

In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet is een vergunningplicht opgenomen voor het plaatsen van objecten rondom een luchthaven die hoger zijn dan een bepaalde maximale hoogte zoals vastgelegd in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en de luchtvaartbesluiten. Dit betreft een omzetting van artikel 8.12 van de Wet luchtvaart. Met deze regeling worden de aanvraagvereisten voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zo'n beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven aan de Omgevingsregeling toegevoegd.

De omgevingsvergunning is vereist voor het plaatsen van objecten die hoger zijn dan de maximale hoogte zoals vastgelegd in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en de luchtvaartbesluiten. Op de vergunningplicht zijn in artikel 10.10, tweede lid, onder a en b, van het Besluit activiteiten leefomgeving twee uitzonderingen opgenomen. Er is geen omgevingsvergunning voor het plaatsen van objecten in een beperkingengebied rond een luchthaven vereist wanneer het object voldoet aan de maximale hoogte die is vastgelegd in het omgevingsplan, of wanneer voor het plaatsen van het object een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist. Voor een nadere toelichting op deze vergunningplicht wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 10.10 van het Besluit activiteiten leefomgeving in die nota van toelichting.

9.2.5 Omgevingsvergunning voor mijnbouwlocatieactiviteiten en beperkingengebiedactiviteit mijnbouwinstallatie

Mijnbouwlocatieactiviteiten in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk

In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt het begrip 'mijnbouwactiviteit' vervangen door 'mijnbouwlocatieactiviteit'. Het begrip 'mijnbouwlocatieactiviteit' brengt tot uitdrukking dat het gaat om activiteiten met betrekking tot mijnbouwwerken op een locatie in een oppervlaktewaterlichaam, waarvoor op grond van de Omgevingswet alleen regels zijn gesteld vanwege die locatie. Dit omdat op de betreffende locatie de aanwezigheid van een mijnbouwinstallatie conflicteert met de functie van die locatie. De mijnbouwlocatieactiviteit wordt verder toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet³³ en het algemeen deel van de nota van toelichting bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet³⁴.

Met het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn in hoofdstuk 6 (Activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk) van het Besluit activiteiten leefomgeving vergunningplichten opgenomen voor het gebruiken van een locatie voor een mijnbouwinstallatie in een oefen- en schietgebied, en voor het gebruiken van een locatie voor een verkenningsonderzoek

³³ Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 342 – 344.

³⁴ Zie nota van toelichting bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet, p. 53 - 56.

mijnbouw in een dergelijk gebied. Vergelijkbare vergunningplichten zijn opgenomen in hoofdstuk 7 (Activiteiten in de Noordzee) van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor laatstgenoemde activiteiten bevat de Omgevingsregeling al aanvraagvereisten. Met deze regeling worden ook aanvraagvereisten opgenomen in de Omgevingsregeling voor de vergunningplichten die aan hoofdstuk 6 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn toegevoegd.

Beperkingengebiedactiviteiten bij mijnbouwinstallaties

Met het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet is ook een vergunningplicht voor het verrichten van activiteiten in het beperkingengebied van een mijnbouwinstallatie aan hoofdstuk 6 van het Besluit activiteiten leefomgeving toegevoegd. Hierbij gaat het om het zich bevinden in een beperkingengebied en om het aanwezig hebben van een object in een dergelijk gebied. Deze activiteiten zijn ook vergunningplichtig op grond van hoofdstuk 7 (Activiteiten in de Noordzee) van het Besluit activiteiten leefomgeving. De aanvraagvereisten die daarop betrekking hebben, zijn al opgenomen in de Omgevingsregeling. Met deze regeling worden ook aanvraagvereisten in de Omgevingsregeling opgenomen voor de vergunningplicht die aan hoofdstuk 6 van het Besluit activiteiten leefomgeving is toegevoegd.

Mijnbouwlocatieactiviteiten in de Noordzee

Door het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn de vergunningplichten met betrekking tot mijnbouwactiviteiten die in hoofdstuk 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn opgenomen gewijzigd. Hierbij gaat het enerzijds om een redactionele wijziging die samenhangt met de hierboven besproken wijziging van het begrip 'mijnbouwactiviteit' in 'mijnbouwlocatieactiviteit'. Anderzijds gaat het om de toevoeging van gebieden waar voornoemde vergunningplichten van toepassing zijn, te weten de territoriale zee ten noorden van het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone en windkavelgebieden. Naar aanleiding van deze wijzigingen worden de in de Omgevingsregeling opgenomen aanvraagvereisten met deze regeling gewijzigd en aangevuld.

9.3 Wijzigingen

- Voor de aanvullende vergunningplichtige activiteiten zijn de aanvraagvereisten vastgelegd.
- Aanvraagvereisten zijn waar mogelijk zo specifiek mogelijk uitgewerkt. Geen open vragen naar "aard en omvang van activiteiten of effecten" meer, zoals in de voorheen geldende regelgeving soms het geval is.
- De regels zijn geordend vanuit het gezichtspunt van de initiatiefnemer. De voor zijn vergunningplichtige activiteit relevante aanvraagvereisten worden expliciet 'aangezet'.

9.4 Effecten

- De inzichtelijkheid en het gebruikersgemak van de aanvraagvereisten zijn sterk verbeterd. Regels die voorheen over tal van regelingen verspreid stonden staan nu in een hoofdstuk bij elkaar. Dit leidt ook tot een vermindering van de administratieve- en bestuurlijke lasten.
- Een belangrijke winst voor activiteiten rond spoorwegen en luchthavens is dat de aanvraagvereisten nu zijn vastgelegd in een wettelijke regeling. Voorheen waren die regels vastgelegd in beleidsnotities, aanvraagformulieren of op een website aangegeven. De juridische kenbaarheid van deze regels voor aanvrager en bevoegd gezag is daarmee vergroot.

- Aan het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van de regels wordt ook bijgedragen door bij de indeling van de aanvraagvereisten aan te sluiten bij de indeling van activiteiten zoals die in het Besluit activiteiten leefomgeving is opgenomen.
- De aanvraagvereisten zijn waar mogelijk zo specifiek mogelijk per activiteit uitgewerkt. Hiermee wordt bereikt dat het voor degene die de activiteit verricht helder is welke gegevens hij moet aanleveren en dat het bevoegd gezag altijd over concrete en adequate informatie beschikt om de aanvraag zo nodig snel te kunnen beoordelen. Hierdoor is er ook minder kans op overvragen (meer informatie vragen dan gelet op het te nemen besluit nodig is) en vertraging door juridische procedures als gevolg van het vragen van aanvullende gegevens op grond van de Awb.

10 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 8: Instructieregels over programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen

10.1 Inleiding

Hoofdstuk 8 van de Omgevingsregeling bevat uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenregels. In paragraaf 11.1 van de toelichting bij de Omgevingsregeling is toegelicht wat de wettelijke grondslagen van deze regels zijn, hoe de regels zijn vormgegeven en hoe deze zich verhouden tot de regels van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze instructieregels zijn gericht tot de bestuursorganen die de bedoelde bevoegdheden uitoefenen.

Met deze regeling wordt aan de Omgevingsregeling een rekenmethode toegevoegd voor de externe veiligheid van het aanleggen of aanpassen van een boorgat met een verplaatsbaar mijnbouwwerk. Deze methode is toegevoegd vanwege de aanpassing van het Besluit kwaliteit leefomgeving via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet op dit onderwerp.

Via de aanpassing van het Besluit kwaliteit leefomgeving met het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet worden ook spoorwegemplacements toegevoegd aan bijlage VII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. De rekenmethode voor spoorwegemplacements is hetzelfde als voor andere activiteiten in onderdeel E van bijlage VII. Deze methode is al opgenomen in de Omgevingsregeling.

Voor geluid is bij wijze van technische verbetering een artikel toegevoegd over het bepalen van geluid in in- en aanpandige woningen. Verder zijn bijlagen toegevoegd voor het bepalen van geluid van civiele buitenschietsbanen en militaire buitenschietsbanen en springterreinen.

10.2 Luchtkwaliteit

Voor luchtkwaliteit is voor bij omgevingsplannen een rekenregel voor cumulatie van veehouderijen toegevoegd. Dit is een voortzetting van wat hierover in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 is geregeld.

In artikel 8.18 zijn de benodigde invoergegevens bij het berekenen van concentraties voor het toelaten van milieubelastende activiteiten opgenomen. Hieraan is toegevoegd dat als het gaat om het houden van landbouwhuisdieren (artikel 3.200 van het Besluit activiteiten leefomgeving), veehouderijen met een grote uitstoot PM_{10} in de nabijheid worden meegenomen in de berekening.

De bijdrage van omliggende veehouderijen aan de concentratie PM_{10} maakt ook deel uit van de in artikel 8.18 lid 1 onder a genoemde overzichten van de grootschalige concentratiegegevens van PM_{10} (hierna: GCN-kaarten). Dit betekent dat bij de berekening van de concentratie van PM_{10} in de buitenlucht nabij veehouderijen de bijdrage van in de omgeving gelegen veehouderijen wordt meegenomen. Uit monitoring van de luchtkwaliteit blijkt echter dat in sommige gevallen de bijdrage van omliggende veehouderijen aan de concentratie van PM_{10} wordt onderschat. Vooral op punten op minder dan 500 m van een veehouderij. Dit komt door de opbouw van de GCN-kaarten: gridcellen van 1x1 km. De emissie van binnen deze gridcel gelegen bronnen – waaronder veehouderijen – wordt gelijkmatig verdeeld over de gridcel. Een veehouderij – als lokaal dominante bron – die op afstand van minder dan 500 m van een veehouderij ligt, waarvoor de concentratie van PM_{10} wordt berekend, kan een hogere bijdrage aan de concentratie hebben dan volgt uit de GCN-kaarten. Daarnaast worden de GCN-kaarten één keer per jaar geactualiseerd en bevatten zij daarom niet altijd de effecten van recente wijzigingen in emissie van nabijgelegen veehouderijen. Dit kan er toe leiden dat als voor een bijdrage aan de concentratie van in de omgeving gelegen veehouderijen alleen wordt uitgegaan van de GCN-kaarten, een overschrijding van de

omgevingswaarden voor PM₁₀ uit het Besluit kwaliteit leefomgeving niet tijdig wordt onderkend. Hierdoor kunnen nieuwe overschrijdingen ontstaan van deze omgevingswaarden.

Om het ontstaan van nieuwe overschrijdingen tegen te gaan is in bepaalde gevallen een meer gedetailleerde cumulatieve berekening van de concentratie van PM₁₀ verplicht. Bij hantering van de criteria, veehouderijen binnen een straal van 500 m met een emissie groter dan 800 kg of 500 kg bij een achtergrondconcentratie van minstens 27 µg/m³, is het waarschijnlijk dat er geen nieuwe overschrijdingen van de omgevingswaarden voor PM₁₀ zullen plaatsvinden.

Wanneer bij de berekening van de concentratie van PM₁₀ bij veehouderijen gebruik wordt gemaakt van de kenmerken van de emissie van binnen een straal van 500 m gelegen veehouderijen, worden veehouderijen dubbel meegenomen in de berekening, omdat die emissies al verwerkt zijn in de GCN-kaarten. Om dit te voorkomen is een correctie voor de dubbeltelling toegestaan van de emissies van binnen een straal van 500 m gelegen veehouderijen. Deze correctiemethode maakt deel uit van de grootschalige dubbeltellingcorrectiegegevens, artikel 8.18 lid 1 onder a. Meer uitleg en een handleiding over de toepassing hiervan staat op de website van Kenniscentrum InfoMil.

De cumulatie bij veehouderijen was in het voormalige recht opgenomen in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. In bijlage XX staan diverse gegevens die bij het berekenen van concentraties luchtkwaliteit worden gebruikt. Dit betreft ook de emissiereductiepercentages voor PM₁₀ van additionele technieken bij veehouderijen en het rekenmodel Vee-combistof. Dit is een rekenmodel voor het bepalen van het emissiereductiepercentage bij een combinatie van additionele technieken.

10.3 Wijzigingen

- Voor luchtkwaliteit is voor bij omgevingsplannen een rekenregel voor cumulatie van veehouderijen toegevoegd.
- Deze regels zijn van overeenkomstige toepassing bij de beoordeling van milieubelastende activiteiten, als het gaat om het houden van landbouwhuisdieren.

10.4 Effecten

- Het voorschrijven van meet- en rekenregels voor luchtkwaliteit die ook onder het voorheen geldende recht werden gebruikt leidt tot continuïteit voor de uitvoeringspraktijk.

11 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 9: Omgevingsvergunningen

11.1 Inleiding

Hoofdstuk 9 van de Omgevingsregeling bevat de meet- rekenregels die nodig zijn voor de toepassing van de beoordelingsregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De regels richten zich tot de bestuursorganen die aanvragen om omgevingsvergunningen moeten beoordelen. In paragraaf 12.1 van de toelichting bij de Omgevingsregeling is toegelicht wat de wettelijke grondslagen van deze regels zijn, hoe de regels zijn vormgegeven en hoe deze zich verhouden tot de regels van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Met deze regeling worden de afdelingen 9.3 tot en met 9.5 toegevoegd aan de Omgevingsregeling. De regels in de afdelingen bepalen aan welke inhoudelijke regels de aan de vergunning te verbinden voorschriften moeten voldoen. Die betreffen onder andere eisen aan de kwaliteit en frequentie van meting, de wijze van monsternamen en eisen aan expertise. Het betreft hier voorschriften die door het bevoegd gezag moeten worden verbonden aan de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten en die betrekking hebben op:

- een stortplaats, anders dan voor baggerspecie op land;
- een stortplaats voor baggerspecie op land;
- een winningsafvalvoorziening.

Deze regels worden met deze regeling ingevoegd omdat de regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving op dit onderwerp zijn aangepast via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

11.2 Voorschriften aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

11.2.1 Voorschriften omgevingsvergunning voor het exploiteren van een stortplaats

Het storten van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen op een stortplaats is in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen als een milieubelastende activiteit waarvoor een vergunningplicht geldt.³⁵ In paragraaf 8.5.2.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn regels opgenomen over de voorschriften over bodembescherming die worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats. In afdeling 9.3 van de Omgevingsregeling, zoals toegevoegd met deze regeling, is nader uitgewerkt waaraan de voorschriften moeten voldoen die worden verbonden aan omgevingsvergunningen voor stortplaatsen als bedoeld in artikel 3.84, eerste lid, aanhef en onder a en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat hierbij om voorschriften die zien op het onderzoeken van de invloed van de stortplaats op de grondwaterstand, de geohydrologische situatie, de staat van de bodem onder de stortplaats en de gevoeligheid van de bodem voor zettingen. Daarnaast hebben de bepalingen uit deze afdeling betrekking op voorschriften die zien op het beschermingsniveau dat de boven- en onderafdichting van de stortplaats moeten bieden, de meting van de samenstelling en atmosferische druk van de gasuitstoot van de stortplaats, de meting van de hoeveelheid en samenstelling van oppervlaktewaterlichamen in de nabijheid van de stortplaats, de controle op de in de stortplaats aangebrachte drainagesystemen en de inspectie van overige bodembeschermende maatregelen door inspectie van de dichtheid van de bovenafdichting van de stortplaats. Tot slot is

³⁵ In artikel 3.84 is de milieubelastende activiteit benoemd, in artikel 3.85 de vergunningplicht.

vastgesteld waaraan de voorschriften moeten voldoen die zien op het bereiken van interventiepunten en het treffen van maatregelen bij het bereiken van interventiepunten.

Met de regels van afdeling 9.3 wordt uitvoering gegeven aan een deel van richtlijn nr. 1999/31/EG van de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999, betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG L 182) (richtlijn storten). Recente implementatie van een wijziging van deze richtlijn³⁶ leidt niet tot een aanpassing van de Omgevingsregeling.

In paragraaf 11.6.3.2 van de toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is nader ingegaan op de voorschriften voor bodembescherming op stortplaatsen. De regels bevatten geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van het voorheen geldende recht; de werking en het beschermingsniveau is daaraan gelijkwaardig. De implementatie in de onderhavige afdeling betreft met name een technische uitwerking van artikelonderdelen van de richtlijn storten. De regels hebben enkel betrekking op in werking zijnde stortplaatsen geopend vanaf 1 maart 1995.

NEN- normen en richtlijnen

Zoals in paragraaf 2.3.1 van de toelichting bij de Omgevingsregeling is beschreven, is ervoor gekozen om overbodige verwijzingen naar NEN-normen niet terug te laten keren in deze regeling. Daartoe is geïnventariseerd welke NEN-normen zijn vervallen, in hoeverre de voorgeschreven NEN-normen aansloten bij de huidige gang van zaken in de praktijk en of deze op andere wijze kunnen worden geregeld. Bovendien is onderzocht. Zo is in het Besluit kwaliteitseisen leefomgeving voor dit onderwerp ruim 136 NEN-normen voor onderzoeks- of analysemethoden niet gecontinueerd, onder andere omdat veel normen niet meer actueel zijn. Daarbij zijn artikelen opgenomen op grond waarvan bevoegd gezag aan omgevingsvergunningen voor stortplaatsen het voorschrift kan verbinden dat onderzoeks- en analysemethoden moeten plaatsvinden volgens de actuele stand der techniek. NEN-EN-ISO/IEC 17025:2018 is als overkoepelende NEN-norm in deze regeling wel gehandhaafd. Deze norm specificeert de algemene eisen voor de competentie, onpartijdigheid en consistente bedrijfsuitoefening van laboratoria, zodat geborgd is dat de analyses op een juiste wijze worden uitgevoerd.

Voor stortplaatsen voor baggerspecie is artikel 17 onder a van de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land niet overgebracht. Dit voorschrift verwees naar een bijlage met verouderde protocollen die weer verwezen naar verschillende (NEN-)normen.

In deze regeling wordt verwezen naar richtlijnen die het minimale beschermingsniveau beschrijven dat gerealiseerd moet worden. De documenten zijn beschikbaar op de website van Bodem+.³⁷ Naar deze richtlijnen werd in de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming ook verwezen. De regels bevatten geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van het voorheen geldende recht. Het gaat om de volgende vijf richtlijnen:

- Ontwerpprocedure grondwatermonitoring stortplaatsen;
- Richtlijn drainagesystemen en controlesystemen grondwater voor stort- en opslagplaatsen;
- Richtlijn geohydrologische isolatie van bestaande stortplaatsen;
- Richtlijn onderafdichtingen voor stort- en opslagplaatsen; en
- Richtlijn voor dichte eindafwerking op afval- en reststofbergingen.

Op het moment dat de onderdelen van de Wet basisregistratie ondergrond (BRO) in werking treden die zien op de registratie van grondwaterstanden, worden in de Omgevingsregeling de verwijzingen naar het TNO archief grondwaterstanden (de databank Data en Informatie van de Nederlandse

³⁶ Mededeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 4 juli 2019, nr. IENW/BSK-2019/362537, inzake de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/850.

³⁷ <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/nazorg/producten/producten-overig/richtlijnen/>

Ondergrond van TNO (DINO-loket)) vervangen door verwijzingen naar het in de BRO genoemde register.

Experiment duurzaam stortbeheer

De regels met betrekking tot het Experiment duurzaam stortbeheer gaan niet mee in deze regeling.

11.2.2 Voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – bodembescherming stortplaatsen voor baggerspecie op land

Het storten van baggerspecie op land is in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen als milieubelastende activiteit waarvoor een vergunningplicht geldt.³⁸ In paragraaf 8.5.2.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn regels opgenomen over de voorschriften over bodembescherming die worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor het storten van baggerspecie op land. De regels zijn hoofdzakelijk gericht op het beperken van het watertransport van de afvalstoffen.

Zowel op AMvB-niveau als op regeling-niveau is bepaald waaraan de vergunningvoorschriften moeten voldoen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is aangegeven dat voorzorgsmaatregelen getroffen moeten worden, dat controles uitgevoerd moeten worden en wat moet gebeuren als een urgentiepunt is bereikt. Deze regeling vult paragraaf 9.4 van de Omgevingsregeling aan met een verdere invulling van deze voorschriften, door te bepalen welke reken- en beoordelingsmethoden moeten worden opgenomen. Het gaat dan specifiek om het beoordelen van het toelaatbaar beïnvloede gebied en de berekening van de overschrijding van de standaardwaarde van het grondwater. Daarnaast zijn er regels over voorschriften over het aantal meetpunten, het aanwijzen van controlepunten en referentiepunten, de frequentie van metingen in grond- en oppervlaktewater en het inschakelen van deskundigen.

Net als de regels in paragraaf 9.3 dienen de regels in deze paragraaf ter implementatie van de richtlijn storten (richtlijn nr. 1999/31/EG van de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999, betreffende het storten van afvalstoffen; PbEG L 182).

Voorheen waren deze regels opgenomen in de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land. Er is geen sprake van inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het voorheen geldende recht; de werking en het beschermingsniveau is daaraan gelijkwaardig. Wel zijn, analoog aan de versoering van de verwijzingen naar de NEN-normen bij de regels over stortplaatsen die niet uitsluitend dienen voor het storten van baggerspecie, de verwijzingen naar de protocollen voor monsterneming en analyse geschrapt. In artikel 17, onder a, van de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land werd verwezen naar incurante onderzoeks- of analysemethoden. In plaats daarvan is in het Besluit kwaliteit leefomgeving een artikel opgenomen dat regelt dat de monsterneming, monstervoorbehandeling en analyse van de monsters van het grondwater en oppervlaktewater plaatsvinden volgens de actuele stand van de techniek.

11.2.3 Voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – winningsafvalvoorzieningen

Het storten van winningsafval op een stortplaats is in het Besluit kwaliteit leefomgeving aangewezen als milieubelastende activiteit waarvoor een vergunningplicht geldt.³⁹ In paragraaf 8.5.2.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn regels opgenomen over de voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een afvalvoorziening voor winningsafval. Met de regels in afdeling 9.4

³⁸ In artikel 3.84 is de milieubelastende activiteit benoemd, in artikel 3.85 de vergunningplicht.

³⁹ In artikel 3.84 is de milieubelastende activiteit benoemd, in artikel 3.85 de vergunningplicht.

wordt uitvoering gegeven aan een deel van richtlijn nr. 2006/21/EG van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2006, betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG. Deze regels dienen ter implementatie van deze richtlijn. Naast de bepalingen in het Besluit kwaliteit leefomgeving is ook in deze regeling een bepaling opgenomen. Deze bepaling verplicht ertoe dat een voorschrift aan de omgevingsvergunning wordt verbonden over de door de vergunninghouder in te zetten deskundigheid. De richtlijn winningsafval vereist namelijk dat een onafhankelijke deskundige de constructie op haar deugdelijkheid en stabiliteit toetst en de gegevens valideert. In Nederland zijn overigens geen activiteiten waarvoor een dergelijke vergunning behoeft te worden aangevraagd.

Met het opnemen van deze regels is er geen sprake van een inhoudelijke verandering ten opzichte van de werking van de voormalige regels⁴⁰ en het beschermingsniveau.

11.3 Wijzigingen

- De implementatie van de regels over bodembescherming bij stortplaatsen in de Omgevingswet is een voortzetting van het voorheen geldende recht.
- De werking en het beschermingsniveau van aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften die zien op de bodembescherming bij stortplaatsen zijn gelijk gebleven aan het voorheen geldende recht. Een groot deel van de regels over aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften zijn een herimplementatie van de richtlijn storten.
- Versobering is mogelijk gebleken door de verwijzing naar NEN-normen terug te brengen tot de verwijzing naar een overkoepelende NEN-norm.
- Met de regels over bodembescherming bij het storten van baggerspecie of winningsafval treedt geen wijziging in de werking of beschermingsniveau op ten opzichte van het voorheen geldende recht.

11.4 Effecten

- Het voorschrijven van meet- en rekenregels die ook onder het voorheen geldende recht werden gebruikt leidt tot continuïteit voor de uitvoeringspraktijk.
- Door het opnemen van overkoepelende bepalingen in het Besluit kwaliteit leefomgeving die inhouden dat de monsterneming, monstervoorbehandeling en de analyse plaats moeten vinden volgens de actuele stand van de techniek, worden in vergunningen geen incorrecte of verouderde NEN-normen meer opgenomen.

⁴⁰ Deze regels stonden voorheen in het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

12 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 10: Projectbesluiten

PM

13 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 11: Handhaving en uitvoering

13.1 Inleiding

In hoofdstuk 11 wordt, met artikel 11.1 dat met deze regeling aan de Omgevingsregeling wordt toegevoegd, de omzetting van de Wijzigingswet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: wet VTH) vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht naar het nieuwe stelsel van de Omgevingswet afgerond.

De wet VTH vormde de verankering van de afspraken die in 2009 tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten zijn gemaakt om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. Met de wet VTH is de basis gelegd voor een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten. In deze diensten brengen provincies en gemeenten de uitvoering van een aantal VTH-taken onder, waardoor expertise kan worden gebundeld. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om taken met betrekking tot activiteiten die zwaardere milieueffecten (kunnen) hebben zoals grote industriële activiteiten. Gemeenten en provincies blijven bevoegd gezag voor deze taken. Omgevingsdiensten zullen onder de Omgevingswet een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De basis van de omzetting van de wet VTH wordt gevormd door afdeling 18.3 van de Omgevingswet. In artikel 18.21 Omgevingswet wordt de instelling van omgevingsdiensten geregeld, waarbij het werkgebied van een omgevingsdienst congruent moet zijn met die van de veiligheidsregio's of een kring van aangewezen gemeenten. In paragraaf 2.1.3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt een nadere toelichting gegeven op afdeling 18.3 Omgevingswet.

De uitwerking op AMvB-niveau vindt plaats in hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit zoals gewijzigd met het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet, waarin een aantal bepalingen ter omzetting van hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht is opgenomen. Afdeling 5.8 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet licht dit verder toe.

Met artikel 11.1 van onderhavige regeling wordt de omzetting, zoals gezegd, voltooid. Dit artikel betreft de regels over de aanwijzing van kringen van gemeenten ten behoeve van de instelling van omgevingsdiensten, waarvoor de grondslag in artikel 18.21 Omgevingswet is gelegd. Voor een uitgebreidere uitleg hierover wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

13.2 Wijzigingen

Artikel 11.1 dient ter vervanging van artikel 10.7 van de Regeling omgevingsrecht. Omdat deze overheveling beleidsneutraal gebeurt vinden er geen wijzigingen plaats.

13.3 Effecten

De omzetting leidt niet tot effecten.

14 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 12: Monitoring en informatie

14.1 Inleiding

In hoofdstuk 12 van de Omgevingsregeling zijn de monitorings- en informatieverplichtingen opgenomen die voortvloeien uit Europese verplichtingen en uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat hierbij onder andere om monitoring van omgevingswaarden en andere parameters. Daarnaast gaat het om de verplichtingen tot het maken van geluidbelastingkaarten. In hoofdstuk 15 van de toelichting bij de Omgevingsregeling zijn de grondslagen en vormgeving van de regels nader toegelicht.

Primaire waterkeringen en andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk

Met deze regeling wordt hoofdstuk 12 aangevuld met de monitoring van omgevingswaarden en andere parameters voor de veiligheid van primaire waterkeringen en voor de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk. De aanvulling met deze regeling vloeit voort uit wijzigingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Luchtkwaliteit

Op het terrein van luchtkwaliteit is in artikelen 8.18 en 9.3 een bepaling opgenomen die het in bepaalde gevallen verplicht om een gedetailleerde cumulatieve berekening uit te voeren in het kader van een ontwikkeling met betrekking tot een of meer veehouderijen. Deze verplichting was in het voormalige recht opgenomen in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

Waterkwaliteit

In de Omgevingsregeling worden voor waterkwaliteit geen (nadere) regels opgenomen over het verzamelen en verstrekken van voor de monitoring relevante gegevens (op grond van artikel 20.2, zesde lid van de wet) of regels ten aanzien van gegevensverzameling anders dan monitoring (op grond van artikel 20.6, derde lid van de wet). Zie verder paragraaf 14.3.

Geluid

Voor de kartering van geluid moet een uniforme rekenmethode worden toegepast conform de richtlijn omgevingslawaai. Deze rekenmethode wordt ook wel Cnossos genoemd. Deze rekenmethode wordt met deze regeling toegevoegd aan de Omgevingsregeling omdat de Regeling omgevingslawaai luchtvaart, het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 en de Regeling geluid milieubeheer, vooruitlopend op de Omgevingsregeling zijn aangepast. Dit vanwege de implementatie van richtlijn nummer 2015/996 van de Commissie van 19 mei 2015 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingsmethoden voor lawaai overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad. Op dezelfde manier als in de voorheen geldende regelingen is deze rekenmethode in deze regeling opgenomen.

14.2 Monitoring decentrale omgevingswaarden

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is geregeld dat decentrale overheden aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kunnen vaststellen voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en

zwemwaterkwaliteit. De vaststelling van aanvullende of afwijkende omgevingswaarden voor luchtkwaliteit vindt plaats bij omgevingsplan of omgevingsverordening (artikel 2.1a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Voor waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit vindt de vaststelling van deze omgevingswaarden plaats bij omgevingsverordening (artikelen 2.9, derde lid, en 2.19, derde lid, Besluit kwaliteit leefomgeving).

Bij een afwijkende omgevingswaarde wordt door de decentrale overheid een ander niveau van de door het Rijk gestelde omgevingswaarde als decentrale omgevingswaarde vastgesteld. Belangrijk hierbij is dat het Besluit kwaliteit leefomgeving voor de concentraties luchtkwaliteit, de waterkwaliteit en de zwemwaterkwaliteit, alleen strengere afwijkende omgevingswaarden toestaat om strijd met Europeesrechtelijke verplichtingen te voorkomen. Als afwijkende omgevingswaarde zou bijvoorbeeld een strengere norm voor fijn stof kunnen worden vastgesteld of zou kunnen worden bepaald dat een zwemlocatie niet moet voldoen aan de klasse 'aanvaardbaar', zoals voorgeschreven in het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar aan de klasse 'goed'.

Bij een aanvullende omgevingswaarde is de desbetreffende parameter niet door het Rijk genormeerd als omgevingswaarde, maar wordt deze in het omgevingsplan of de omgevingsverordening als omgevingswaarde genormeerd. Aanvullende omgevingswaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de concentratie roet in de buitenlucht of de aanwezigheid van plastic in het water.

Als een decentrale omgevingswaarde is vastgesteld zal deze ook gemonitord moeten worden (artikel 20.1 van de wet). Zoals in paragraaf 15.1 van het algemeen deel van de toelichting bij de Omgevingsregeling is aangekondigd, voorziet deze regeling erin dat de meet- en rekenregels die van toepassing zijn op de monitoring van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit en zwemwaterkwaliteit, ook van toepassing zijn op de monitoring van eventuele afwijkende omgevingswaarden voor deze onderwerpen.⁴¹ Kanttekening hierbij is dat bij de monitoring van een afwijkende omgevingswaarde voor luchtkwaliteit de zeezoutcorrectie alleen mag worden toegepast, als een omgevingswaarde voor PM₁₀ uit artikel 2.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt overschreden. Bij de zogenoemde zeezoutcorrectie worden de berekende kalenderjaargemiddelde concentratie van PM₁₀ en het berekende aantal overschrijdingen per kalenderjaar van de 24-uurgemiddelde concentratie van PM₁₀ gecorrigeerd voor de aanwezigheid van zeezout in de lucht. Een aftrek van de bijdrage van een natuurlijke bron. Deze correctie is afhankelijk van de afstand tot de kust.

Heeft een gemeente voor PM₁₀ een decentrale omgevingswaarde vastgesteld van bijvoorbeeld 35 µg/m³ als kalenderjaargemiddelde en blijkt uit de monitoring van de luchtkwaliteit dat de gemiddelde concentratie PM₁₀ dat kalenderjaar 37 µg/m³ is, dan wordt de zeezoutcorrectie niet toepast. Ook al is hier sprake van een overschrijding van de decentrale omgevingswaarde. Toepassing van de zeezoutcorrectie gebeurt alleen als de in artikel 2.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving vastgestelde waarde wordt overschreden. Zolang het voor PM₁₀ vastgestelde kalenderjaargemiddelde van 40 µg/m³ niet wordt overschreden, wordt geen gebruik gemaakt van de zeezoutcorrectie. De gemeente uit het voorbeeld moet de zeezoutcorrectie dus wel toepassen, als uit de monitoring van de luchtkwaliteit blijkt dat de gemiddelde concentratie PM₁₀ dat kalenderjaar 41 µg/m³ is. De concentratie overschrijdt in dat geval namelijk wél de omgevingswaarde voor PM₁₀ uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. De zeezoutcorrectie is gerelateerd aan de normen uit de Europese richtlijn luchtkwaliteit (2008/50/EG).

⁴¹ Zie in dit verband ook Kamerstukken II 2017/18, 33118, nr. 111. De minister geeft in de betreffende brief aan dat vastgesteld moet worden dat de decentrale omgevingswaarden met dezelfde methoden gemonitord moeten worden als de methoden die het Rijk hanteert. Dit zou dienen ter uitwerking van de motie van de leden Veldman en Çegerek.

Ook voor het corrigeren van het aantal overschrijdingsdagen PM₁₀ geldt dat dit alleen gebeurt als de omgevingswaarde voor het 24-uurgemiddelde PM₁₀ uit artikel 2.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt overschreden.

Voor het onderwerp waterkwaliteit worden op het niveau van de regeling geen regels opgenomen over de monitoring van rijksomgevingswaarden of de monitoring van decentrale omgevingswaarden. De monitoring van deze omgevingswaarden loopt in plaats daarvan via het monitoringsprogramma kaderrichtlijn water (zie ook paragraaf 14.3 van deze toelichting). Dit is een voortzetting van de praktijk zoals die gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Voor de omgevingswaarden van decentrale overheden die geen afwijkende omgevingswaarde zijn maar een aanvullende omgevingswaarde of een geheel zelfstandige decentrale omgevingswaarde, geldt dat de decentrale overheden vrij zijn om de wijze van monitoring daarvan te bepalen.

14.3 Monitoring en gegevensverstrekking waterkwaliteit

Monitoring waterkwaliteit

Anders dan bij de onderwerpen luchtkwaliteit en zwemwaterkwaliteit zijn in deze regeling geen regels opgenomen over de monitoring van de omgevingswaarden waterkwaliteit en de monitoring van de andere parameters, zoals opgenomen in paragraaf 10.2.2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De reden is dat het monitoringsprogramma kaderrichtlijn water deze eisen al bevat. Er is voor gekozen om het monitoringsprogramma kaderrichtlijn water, zoals vastgesteld met het Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water, via overgangsrecht als zelfstandig ministerieel besluit te behouden. Dat brengt mee dat ook de protocollen en andere documenten die op grond van het Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water deel uitmaken van het monitoringsprogramma, behouden blijven. Deze protocollen bevatten eisen ten aanzien van de voor monitoring van waterkwaliteit relevante gegevens, zoals het toepassen van statistische methoden. De eisen voor de voor monitoring relevante gegevens zijn overeenkomstig de EU-richtlijnen.

Gegevensverstrekking anders dan monitoring

In paragraaf 10.2.2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat de gegevens waar de kaderrichtlijn water om vraagt, worden verzameld door de aangewezen bestuursorganen. Het betreft de benodigde gegevens voor het opstellen van de stroomgebiedsbeheerplannen, de resultaten van de analyses en beoordeling bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn water en de gegevens over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water. In paragraaf 10.8.3 van het Omgevingsbesluit is daarnaast geborgd dat de verzamelde gegevens verstrekt worden aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en dat dit elektronisch geschiedt. Hierbij maakt de artikelsgewijze toelichting duidelijk dat het elektronisch verstrekken van de gegevens in het kader van de kaderrichtlijn water plaatsvindt via het Waterkwaliteitsportaal.

Er is voor gekozen om verder geen nadere regels te stellen aan deze gegevensverstrekking, zoals die voorheen in artikel 3.8, vijfde lid van de Waterregeling waren opgenomen. Dit lid verwees naar bijlage V bij de voormalige Waterregeling, waarin formulieren opgenomen waren die gebruikt moesten worden door de bestuursorganen die belast zijn met het verstrekken van de gegevens aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Het Waterkwaliteitsportaal wordt in de huidige praktijk gebruikt voor het elektronisch verstrekken van de eerdergenoemde gegevens aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De elektronische formulieren zijn gebaseerd op bijlage V bij de Waterregeling. De elektronische

formulieren worden in gezamenlijkheid door de met het verstrekken van gegevens belaste bestuursorganen opgesteld en geactualiseerd. Een dergelijke praktijk sluit goed aan bij het gedachtegoed van de Omgevingswet en wordt zodoende voortgezet.

14.4 Monitoring omgevingswaarden en andere parameters voor signalering waterveiligheid

In hoofdstuk 12 van de Omgevingsregeling zijn regels gesteld voor de monitoring van de veiligheid van primaire waterkeringen en andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk. Deze monitoring geeft inzicht in de waterstaatkundige toestand van de keringen: voldoen de keringen op vastgestelde ijkmomenten wel of niet aan de omgevingswaarden en (alleen voor primaire keringen) aan de andere parameters voor signalering. De primaire keringen moeten in 2050 aan de omgevingswaarden voldoen, de andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk in 2032. De in deze regeling opgenomen methode van monitoring past binnen de cyclus van het in stand houden van een kering (de actieve zorgplicht met het beheer en onderhoud) en versterkingsopgaven. Omdat voor de monitoring van de veiligheid van primaire en andere dan primaire waterkeringen in beheer van het Rijk niet alleen andere waarden gelden, maar ook verschillende regels van toepassing zijn, wordt de monitoring van deze verschillende typen waterkeringen afzonderlijk toegelicht.

14.4.1 Primaire waterkeringen

De primaire waterkeringen beschermen het achterland tegen overstromingen vanuit het buitenwater: de zee, de grote rivieren en grote meren. Voor de normering zijn de primaire waterkeringen ingedeeld in 'dijktrajecten'. Op basis van de artikelen 2.0c en 10.8b, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn in bijlage II, onder B, bij dat besluit voor elk dijktraject de omgevingswaarden en andere parameters voor signalering vastgelegd, de dijktrajecten worden daarom ook wel normtrajecten genoemd. In bijlage II, onder A, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is ook de globale ligging van de dijktrajecten vastgesteld. De begin- en eindpunten van de dijktrajecten zijn in deze regeling vastgelegd. De verdere ligging, vorm, afmeting en constructie van een dijktraject zijn door de beheerder vastgesteld in de legger op grond van artikel 2.39, eerste lid, van de wet.

Met deze regeling zijn in paragraaf 12.1.2 regels opgenomen voor de monitoring voor de omgevingswaarden voor en de andere parameters voor signalering over de veiligheid van primaire waterkeringen. Eens in de twaalf jaar moeten de beheerders van de primaire waterkeringen verslag uitbrengen over de waterstaatkundige staat van de keringen in hun beheer. Hiervoor zijn met deze regeling, regels gesteld met betrekking tot de te gebruiken hydraulische belastingen en de wijze van bepalen van sterke en hoogte van de keringen. Met behulp van de voorgeschreven monitoring moeten de beheerders aantonen dat zij voldoen aan de gestelde omgevingswaarde voor waterveiligheid. Deze regels dienen ter uitvoering van de artikelen 10.8aa, eerste en tweede lid, en 10.8b, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Om eenduidige verslaglegging over de veiligheid van primaire waterkeringen te bevorderen zijn hierover ook regels opgenomen in de Omgevingsregeling.

Afbakening monitoring en zorgplicht

Het beheer van waterkeringen is een cyclisch proces. De uitvoering van maatregelen en taken in het kader van de zorgplicht vindt continu plaats. De beheerder heeft de wettelijke taak om ervoor te zorgen dat de primaire waterkering in een zodanige toestand verkeert dat aan de wettelijke veiligheidsnorm (de omgevingswaarde) wordt voldaan. Dit doet de beheerder door het noodzakelijke dagelijks beheer, waaronder periodieke inspectie en regulier (klein) onderhoud,

gericht op het inrichten en ingericht houden van het watersysteem, inclusief de kering. Voor de invulling van het beheer stelt beheerder een waterbeheerprogramma op met als onderdeel een beheerplan (artikel 3.7 van de wet). In dit plan geeft de beheerder aan op welke wijze hij voornemens is het beheer uit te voeren. Een belangrijk instrument in het beheerproces is de twaalfjaarlijkse veiligheidsbeoordeling: de in deze regeling opgenomen monitoring van de omgevingswaarde en andere parameter voor signalering. Deze monitoring wijst uit in hoeverre aan de primaire taak, het waarborgen van veiligheid tegen overstromen, wordt voldaan. Het resultaat van die beoordeling kan aanleiding zijn tot het verbeteren of versterken van een kering opdat deze aan de veiligheidsnorm gaat dan wel blijft voldoen of het bijstellen van het beheerplan dan wel treffen van tijdelijke maatregelen. Dergelijke verbeter- of versterkingsmaatregelen zijn activiteiten met een incidenteel karakter en verlopen (veelal) via het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Als gevolg van de versterkingsmaatregelen kan het ook noodzakelijk zijn de legger aan te passen (artikel 2.39 van de wet).

Procedure en voorschriften voor monitoring

De methode voor monitoring van de omgevingswaarde en andere parameter voor signalering is vastgelegd in de volgende documenten, waar de regels naar verwijzen:

- “Procedure beoordeling veiligheid primaire waterkeringen”;
- “Voorschriften bepaling hydraulische belastingen primaire waterkeringen” en
- “Voorschriften bepaling sterkte en veiligheid primaire waterkeringen”.

De procedure en voorschriften maakten in het voormalig recht onderdeel uit van de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017. Deze procedure en voorschriften vormen samen met de regeling het Wettelijk beoordelingsinstrumentarium (hierna ook: het beoordelingsinstrumentarium of het WBI 2017). Via de voorliggende regeling wordt het beoordelingsinstrumentarium voortgezet onder de Omgevingsregeling.

Het toepassen van het instrumentarium leidt tot vaststelling van een veiligheidsoordeel dat de waterstaatkundige toestand van de kering weergeeft, op het moment van de peildatum. Voor de beoordelingsronde die op 1 januari 2017 is gestart, is deze peildatum 31 december 2022. Dit veiligheidsoordeel van een dijktraject wordt volgens het instrumentarium uitgedrukt in vijf categorieën die gerelateerd zijn aan de (getalsmatige) afstand tot de omgevingswaarde en andere parameter voor signalering (zie Procedure beoordeling veiligheid primaire waterkeringen, paragraaf 4.2.1). Het veiligheidsoordeel kan aanleiding zijn voor het programmeren en uitvoeren van verbetermaatregelen binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) in het geval dat de andere parameter voor signalering wordt overschreden.⁴²

De “Procedure beoordeling veiligheid primaire keringen” beschrijft de procedure die moet worden doorlopen voor de monitoring. Hierin is een begrippenlijst opgenomen met een uitleg van alle begrippen die in het beoordelingsinstrumentarium worden gebruikt. In Appendix A is een overzicht opgenomen van de documenten en softwareapplicaties die de beheerder van de waterkering kan gebruiken bij het uitvoeren van het monitoringsproces. Het document “Voorschriften bepaling hydraulische belastingen primaire waterkeringen” beschrijft de methode om de hydraulische belastingen te bepalen. Tot slot beschrijft het document “Voorschriften bepaling sterkte en veiligheid primaire waterkeringen” op welke manier de verschillende onderdelen waaruit een dijktraject bestaat, kunnen worden beoordeeld om te komen tot een veiligheidsoordeel over het gehele dijktraject. Ter ondersteuning van de beheerder bij het toepassen van het

⁴² De financiering en bekostiging van primaire waterkeringen (artikel 7.23 Waterwet en Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014) blijven bestaan naast de Omgevingswet.

beoordelingsinstrumentarium zijn verschillende softwareapplicaties ontwikkeld. In de voorschriften is aangegeven welke applicaties waarvoor kunnen worden gebruikt.

De procedure, de voorschriften en ondersteunende documenten zijn beschikbaar via de website helpdeskwater.nl.

Bij de uitvoering van de monitoring van de omgevingswaarden kunnen ook de zogenoemde technische leidraden voor het ontwerp en het beheer van primaire waterkeringen worden betrokken. Deze leidraden worden tot stand gebracht en ter beschikking gesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 2.19, tweede lid, onder d van de wet). De leidraden strekken de beheerders tot aanbeveling. De technische leidraden bevatten onder meer informatie over de sterkte van (onderdelen van) waterkeringen en de belastingen die kunnen voorkomen op een waterkering. Daarnaast wordt in de technische leidraden ook ingegaan op de (faal)mechanismen van de verschillende typen waterkeringen en wordt informatie geboden over de verschillende rekenmodellen om deze (faal)mechanismen te berekenen. De leidraden zijn via de website helpdeskwater.nl beschikbaar gesteld.

Voor de uitvoering van de lopende beoordelingsronde wordt gewerkt volgens het "Draaiboek Eerste Beoordeling Primaire keringen Overstromingskans" voor de beoordelingsperiode 2017-2023⁴³. Het draaiboek bevat afspraken over de rollen en verantwoordelijkheden tijdens de beoordelingsronde en is in 2017 bestuurlijk vastgesteld.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat toezicht op de monitoring en controleert of de beoordelingen voldoen aan in de Omgevingswet gestelde voorwaarden en het beoordelingsinstrumentarium.

Beoordelingstermijn en verslaglegging

Het beoordelingsinstrumentarium stelt de beheerders in staat om de monitoring op een goede manier uit te voeren en over de resultaten van de monitoring een verslag op te stellen en te verstrekken aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De eisen die worden gesteld aan het verslag zijn beschreven in hoofdstuk 4 van het document "Procedure beoordeling veiligheid primaire waterkeringen". De verslaglegging omvat het veiligheidsoordeel, alsmede de duiding daarvan en het overzicht van de te treffen voorzieningen.

In artikel 12.2c van de Omgevingsregeling, zoals toegevoegd door deze regeling, is bepaald dat de beheerder ten minste eenmaal per twaalf jaar moet monitoren of een dijktraject voldoet aan de van toepassing zijnde omgevingswaarde en of de andere parameter voor signalering al dan niet wordt overschreden. Om ervoor te zorgen dat de monitoring van alle dijktrajecten binnen dezelfde periode van twaalf jaar plaatsvindt en gebaseerd wordt op hetzelfde beoordelingsinstrumentarium zijn beoordelingsrondes in het leven geroepen. De derde (verlengde) beoordelingsronde van de primaire waterkeringen vond plaats van 2006 tot en met 2013 en heette toen nog toetsronde. Normaliter begint de volgende beoordelingsronde in het jaar volgend op het jaar waarin de vorige is geëindigd. In 2011 is in het Bestuursakkoord Water echter afgesproken dat deze beoordelingsronde zou worden uitgesteld in afwachting van de totstandkoming van een nieuw normenstelsel in 2017.⁴⁴ Deze ronde is daarom gestart in 2017 en wordt de Eerste beoordelingsronde Primaire Keringen Overstromingskans genoemd omdat dit de eerste ronde is die gebaseerd is op het nieuwe normenstelsel zoals dat in 2017 met de Waterwet is vastgesteld. Over deze ronde zal in 2023 – twaalf jaar na de vorige verslaglegging⁴⁵ – verslag aan de Eerste en

⁴³ Zie www.helpdeskwater.nl.

⁴⁴ Bestuursakkoord Water 2011, p. 24; zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 465, nr. 3, p. 20.

⁴⁵ Derde toets primaire waterkeringen. De landelijke toets 2006-2011 is in november 2011 aan de Staten-Generaal aangeboden (bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22).

Tweede Kamer worden uitgebracht: het landelijk verslag over de algemene waterstaatkundige toestand van de waterkeringen.⁴⁶

Van belang is dat de monitoring van alle afzonderlijke dijktrajecten plaatsvindt binnen dezelfde periode van twaalf jaar en gebaseerd wordt op hetzelfde instrumentarium. Alleen als tijdens de lopende beoordelingsronde nieuwe kennis wordt opgedaan die ertoe leidt dat het inzicht in de veiligheid van de keringen significant verandert, heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de bevoegdheid om tussentijds aanvullende regels te stellen. Een dergelijke tussentijdse wijziging vindt slechts bij hoge uitzondering plaats.

Als beheerders bij bepaalde trajecten ondanks alle inspanningen in deze eerste ronde geen eendoordeel kunnen geven, kan een indicatief/voorlopig veiligheidsoordeel worden gegeven. Vervolgens kan deze beoordeling worden afgerond in de eerste jaren van de tweede beoordelingsronde en alsnog worden aangemeld bij het HWBP. Daarbij geldt wel dat de beheerder moet aantonen dat het traject niet urgent is en moet aangegeven welke inspanning hij gedaan heeft en wanneer de beoordeling wordt afgerond.

Overgangsrecht

Onder de Waterwet is in de praktijk gewerkt met zogenoemde beoordelingsrondes. Binnen een beoordelingsronde, die in beginsel twaalf jaar duurt, beoordelen de beheerders alle primaire waterkeringen op basis van het vastgestelde beoordelingsinstrumentarium en brengen zij hierover verslag uit aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De minister verwerkt de verkregen gegevens in het landelijke verslag over de algemene waterstaatkundige toestand en stuurt dit naar de beide Kamers der Staten-Generaal. Voor het opstellen van een gedegen landelijk verslag is het van belang dat de verslagen die afkomstig zijn van de beheerders van de primaire waterkeringen methodisch, getalsmatig en qua terminologie gelijk zijn en de beoordelingen dus op dezelfde manier hebben plaatsgevonden. Om ervoor te zorgen dat de beoordelingen die onderdeel uitmaken van de landelijke beoordelingsronde, die gestart is in 2017 en in beginsel doorloopt tot het einde van 2022, ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen worden uitgevoerd en afgerond op basis van het in 2017 vastgestelde beoordelingsinstrumentarium, is in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet voorzien in overgangsrecht. De lopende beoordelingsronde vindt hierdoor plaats in overeenstemming met de procedure en de voorschriften die op grond van de Waterwet en de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017 waren opgenomen. Daarmee kan ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet dus gebruik worden gemaakt van de begrippen die gehanteerd werden onder de Waterwet. De resultaten kunnen op deze manier eenvoudig worden vergeleken met de resultaten die de monitoring en beoordeling van de dijktrajecten voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben opgeleverd. Het overgangsrecht is van toepassing tot 1 januari 2023, waarna een nieuw instrumentarium wordt vastgesteld en in de regeling wordt opgenomen.

Omdat in het stelsel van de Omgevingswet begrippen worden gehanteerd die in het beoordelingsinstrumentarium anders worden genoemd, is naast de overgangsrechtelijke bepaling ook een zogenoemde "oplegger WBI onder de Omgevingswet" vastgesteld. Deze oplegger is een leeswijzer die de gebruikte begrippen vertaalt naar de begrippen die in de Omgevingswet worden gebruikt. Het gaat hierbij niet alleen om de begrippen 'ondergrens' en 'signaleringswaarde', maar bijvoorbeeld ook om de zogenoemde 'Keur' die onder de Omgevingswet wordt aangemerkt als de 'waterschapsverordening'. Daarnaast is in de oplegger een tabel opgenomen waarin is aangegeven welke bepalingen uit het stelsel van de Omgevingswet, al dan niet in de plaats treden van de bepalingen uit de Waterwet waarnaar in het instrumentarium wordt verwezen.

⁴⁶ Deze verslaglegging is niet in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen, zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 10.9a bij dat besluit.

Voorzien is dat het beoordelingsinstrumentarium na de voltooiing van de lopende beoordelingsronde ten behoeve van de volgende beoordelingsronde zal worden herzien. Dit herziene instrumentarium zal dan volledig worden afgestemd op de terminologie van de Omgevingswet. De oplegger bij de documenten is in die zin onderdeel van een tussenfase waarbij de nieuwe begrippen worden geïntroduceerd terwijl de lopende beoordelingsronde voltooid wordt. De oplegger is via helpdeskwater.nl beschikbaar gesteld.

Evaluatie en verandering regels

In artikel 2.15, vijfde lid, van de Omgevingswet is geregeld dat de bij ministeriële regeling te stellen regels over het bepalen van de hydraulische belasting en sterkte van de waterkering steeds na ten hoogste twaalf jaar worden herzien. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 20.3, derde lid, van de wet. In dat artikel is vastgesteld dat bij de twaalfjaarlijkse herziening ook de regels over de uitvoering van de monitoring voor de omgevingswaarden moeten worden herzien. Met andere woorden, in deze artikelen is geregeld dat het beoordelingsinstrumentarium eens in de twaalf jaar moet worden herzien.

Dit betekent overigens niet dat er tussen 2017 en 2022 helemaal geen evaluaties plaatsvinden. In het Draaiboek Eerste Beoordeling Primaire Keringen Overstromingskans is aangegeven dat in 2019 en in 2021 tussenevaluaties van het beoordelingsproces plaatsvinden. Deze tussenevaluaties dragen in eerste instantie bij aan het verbeteren en aanpassen van het proces van de lopende beoordelingsronde en in tweede instantie aan het ontwikkelen van instrumentarium ten behoeve van de beoordelingsronde die in 2023 van start gaat. Voor deze ronde is naar verwachting een nieuw beoordelingsinstrument beschikbaar. De Omgevingsregeling zal dan moeten worden aangepast, in die zin dat verwezen wordt naar het nieuwe instrumentarium.

14.4.2 Wijzigingen

- Onder de Omgevingswet is de terminologie van de in de Waterwet en de Regeling veiligheid primaire waterkeringen 2017 gehanteerde normen veranderd. Zo wordt de 'ondergrens' onder de Omgevingswet aangeduid als de 'omgevingswaarde' en worden 'signaleringswaarden' aangeduid als 'andere parameters voor signalering'. Via een oplegger, waarin de omzetting naar deze terminologie is opgenomen, is het beoordelingsinstrumentarium toepasbaar onder de Omgevingswet.
- Om ervoor te zorgen dat de beoordelingsronde 2017-2022 via het voormalige recht tot 2023 kan worden voltooid is in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet een overgangsbepaling opgenomen. Hierdoor zijn deze beoordelingen methodisch, getalsmatig en qua terminologie gelijk aan de resultaten van de beoordelingen die zijn uitgevoerd onder de Waterwet.
- De 'Procedure beoordeling veiligheid primaire keringen, de 'Voorschriften bepaling hydraulische belasting primaire waterkeringen' en de 'Voorschriften bepaling sterkte en veiligheid primaire waterkeringen', waarnaar in de regels wordt verwezen, zijn opgenomen op een externe website. Het versiebeheer is vastgelegd in bijlage II bij de Omgevingsregeling. Wordt de procedure of methode veranderd, dan moet ook de Omgevingsregeling worden veranderd. Een dergelijke wijziging gedurende een lopende beoordelingsronde vindt slechts bij hoge uitzondering plaats.

14.4.3 Effecten

- De omzetting naar de Omgevingswet vindt plaats zonder beleidsinhoudelijke wijzigingen. De aanpassing van de terminologie heeft geen effect op het uitvoeren van de monitoring van de omgevingswaarden en andere parameters voor signalering.
- Beoordelingen die onderdeel uitmaken van de beoordelingsronde 2017-2022 volgen een identieke methode, waardoor resultaten vergelijkbaar zijn, dit is van belang voor het bepalen van het landelijke beeld van de waterveiligheid in 2023.

14.4.4 Andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk

In paragraaf 12.1.3 van de Omgevingsregeling zijn regels opgenomen voor de monitoring van de omgevingswaarde voor de veiligheid van andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk. In deze regels is vastgelegd via welke methode en met welke frequentie de monitoring voor de omgevingswaarden plaatsvindt. Tevens zijn de hydraulische randvoorwaarden vastgesteld, nodig voor de monitoring. Deze regels dienen ter uitvoering van de artikelen 10.8a, eerste en tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De omgevingswaarden die moeten worden gemonitord, zijn op grond van artikel 2.0i per dijktraject opgenomen in bijlage IIa bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. De begin- en eindpunten van de dijktrajecten zijn in deze regeling vastgelegd.

Het beheer van waterkeringen is een cyclisch proces. De uitvoering van maatregelen en taken in het kader van de zorgplicht vindt continu plaats. Een belangrijk instrument in het beheerproces is de periodieke veiligheidstoetsing: de in deze regeling opgenomen monitoring van de omgevingswaarden. Deze monitoring wijst uit in hoeverre aan de primaire taak, het waarborgen van veiligheid tegen overstromen, wordt voldaan. Het resultaat van die toetsing kan aanleiding zijn tot het verbeteren of versterken van een kering opdat deze aan de veiligheidsnorm blijft voldoen of tot het bijstellen van het beheerplan dan wel treffen van tijdelijke maatregelen. Het verbeteren of versterken zijn activiteiten met een incidenteel karakter. Hierbij kan het ook noodzakelijk zijn de legger aan te passen.

Voorgeschreven methode van monitoring

Om te kunnen monitoren of de desbetreffende dijktrajecten aan de omgevingswaarden voldoen, worden in deze regeling de hydraulische randvoorwaarden voor de dijkdelen vastgesteld (voorschrift bepaling hydraulische randvoorwaarden andere dan primaire keringen in beheer bij het Rijk). Hierin zijn per oppervlaktewaterlichaam waarlangs een genormeerde waterkering ligt, de waterstanden (toetspeilen) vastgesteld die de aanliggende waterkering moet kunnen keren. Per genormeed dijktraject gelden in de regel meerdere toetspeilen. De waterstanden zijn voor vastgestelde punten (uitvoerpunten op een kaart) weergegeven in meters ten opzichte van het Normaal Amsterdams Peil. De aanduiding 'T=... jr' geeft de norm of normen (overschrijdingskans van 1:100, 1:150, 1:300 of 1:1000 per jaar) weer waaraan de dijkdelen van een waterkering moeten voldoen. De norm die bij een uitvoerpunt geldt, bepaalt welke waterstand wordt gehanteerd bij de uit te voeren monitoring. Zo worden de waterstanden in de kolom T=1000 jr. gebruikt voor de uitvoerpunten op de dijkdelen van de kering langs het Amsterdam-Rijnkanaal waarvoor een overschrijdingskans van 1:1000 de norm is. De hydraulische randvoorwaarden waren voorheen opgenomen in de Regeling veiligheid niet-primaire waterkeringen in rijksbeheer uit 2016.

In de Omgevingsregeling is de methode van monitoren vastgelegd, waarbij verwezen wordt naar het "Voorschrift toetsen op veiligheid niet-primaire waterkeringen in rijksbeheer" (VTV) van 23 augustus 2016, dat op 19 september 2016 door de toenmalige minister van Infrastructuur en Milieu is vastgesteld. Dit voorschrift (monitoringsinstrumentarium) beschrijft hoe voor alle andere

dan primaire keringen in beheer bij het Rijk een veiligheidsoordeel (ook wel: beheerdersoordeel) gegeven kan worden. Daarbij worden de uitgangspunten en aanwijzingen voor de werkwijze beschreven en worden eisen gesteld aan de verslaglegging over hoe het veiligheidsoordeel tot stand is gekomen.

In aanvulling op dit voorschrift zijn op 22 november 2017 door de minister van Infrastructuur en Waterstaat voor waterkerende kunstwerken en niet waterkerende objecten de volgende voorschriften voorgeschreven:

- Leidraad Waterkerende Kunstwerken in regionale waterkeringen (STOWA: 2011);
- Leidraad Toets op Veiligheid regionale keringen, module E: niet waterkerende objecten (STOWA, 2015);
- Leidraad Toets op Veiligheid regionale waterkeringen, module F: waterkerende kunstwerken (STOWA, 2015).

De genoemde voorschriften en leidraden zijn raadpleegbaar via www.waterwerken.org. Wijzigingen in de voorschriften en leidraden zijn vooralsnog niet voorzien.

In de periode 2017-2019 is de eerste toetsronde uitgevoerd, waarbij de peildatum 2020 was. De peildatum betreft de verwachte omstandigheden in 2020. Dijktrajecten die niet aan de omgevingswaarde voldoen zullen worden versterkt.

De volgende ronde voor het monitoren van de omgevingswaarden gaat uit van de verwachte omstandigheden in 2032 en zal uiterlijk 1 januari 2032 zijn afgerond. Vanaf het jaar 2032 moet aan de omgevingswaarden worden voldaan (artikel 2.0j Besluit kwaliteit leefomgeving).

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT) ziet toe op de correcte naleving van de voorschriften bij het monitoren van de omgevingswaarden. Rijkswaterstaat en ILenT rapporteren hun resultaten aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

14.4.5 Wijzigingen

- De terminologie van de normen is veranderd: de normen worden omgevingswaarden genoemd. Het toetsen wordt het monitoren van de omgevingswaarde genoemd.
- Het beoordelingsinstrumentarium en de voorschriften bepaling hydraulische belastingen zijn opgenomen op een externe website, waarnaar in de regels wordt verwezen. Het versiebeheer is vastgelegd in bijlage II bij de Omgevingsregeling.

14.4.6 Effecten

- De omzetting naar de Omgevingswet vindt plaats zonder beleidsinhoudelijke wijzigingen. De aanpassing van de terminologie heeft geen effect op het uitvoeren van de monitoring van de omgevingswaarden.

15 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 14: Financiële bepalingen

15.1 Inleiding

In hoofdstuk 14 van de Omgevingsregeling zijn de rijksleges opgenomen voor een groot aantal besluiten waarvoor een minister het bevoegd gezag is. Met deze regeling wordt een aantal rijksleges toegevoegd voor besluiten die nog niet eerder waren opgenomen omdat de andere regels over de betreffende activiteiten via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet in het stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen of worden gewijzigd.

Daarnaast zal hoofdstuk 14 van de Omgevingsregeling worden aangevuld met de uitwerking van een amendement van de leden Bisschop en Ronnes.⁴⁷

15.2 Rijksleges

In de toelichting bij de Omgevingsregeling is uiteengezet op welke wijze en voor de behandeling van welke aanvragen om besluiten ministers rijksleges heffen. In de Omgevingsregeling is ook een aantal tarieven opgenomen dat het Rijk hanteert. Via deze regeling worden aan de Omgevingsregeling enkele tarieven toegevoegd. Het gaat om tarieven voor de volgende activiteiten:

- bouwactiviteiten;
- mijnbouwlocatieactiviteiten;
- milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk;
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk;
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot hoofdspoorwegen;
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot bijzondere spoorwegen;
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot luchthavens (met uitzondering van militaire luchthavens).

Voor de toelichting bij de leges voor de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot luchthavens, hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen wordt aangesloten bij hoofdstuk 17 van de algemene toelichting bij de Omgevingsregeling. Op basis van het profijtbeginsel worden de kosten voor het behandelen van aanvragen om besluiten in principe aan aanvragende partijen doorberekend als een aanvrager ten opzichte van anderen individueel profijt heeft van die overheidsinspanning. Dat is rijksbeleid. Voor vrijwel alle activiteiten die hiervoor zijn opgesomd, is legesheffing door het Rijk voortzetting van het voormalige omgevingsrecht. Alleen voor de behandeling van aanvragen om omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot hoofdspoorwegen zijn de rijksleges nieuw. Voor de activiteiten waarvoor de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd gezag is en voor de bouwactiviteit is hieronder een aanvullende toelichting opgenomen. Bovendien wordt hierna toegelicht hoe legesheffing op grond van deze regeling plaats kan vinden bij meervoudige aanvragen om omgevingsvergunningen.

⁴⁷ Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 50.

15.2.1 Rijksleges voor bouwactiviteiten

De Omgevingsregeling wijst de besluiten aan waarvoor bij de behandeling van aanvragen leges geheven worden. Dat zijn maatwerkvoorschriften en omgevingsvergunningen. De leges voor bouwactiviteiten die door het Rijk worden geheven, worden met deze Invoeringsregeling toegevoegd. Het ging hier in de praktijk onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht om bouwactiviteiten die op defensie terreinen worden verricht. Twee vernieuwingen in de bouwleges op rijksniveau worden hierna nader toegelicht.

Allereerst is bij de bouwleges rekening gehouden met 'de knip' in de bouwactiviteit. De bouwactiviteit wordt door het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet opgesplitst in een ruimtelijk en een technisch deel. Voor het technische deel is op rijksniveau (in het Besluit bouwwerken leefomgeving) bepaald wanneer een omgevingsvergunningplicht geldt. Voor dat deel is door het Rijk te ramen wat de kosten voor het behandelen van een aanvraag zijn en zijn dus rijksleges in deze regeling opgenomen. Een eventuele vergunningplicht voor een activiteit vanwege het ruimtelijke aspect van het bouwen wordt in het omgevingsplan van gemeenten aangewezen en getoetst aan de regels uit het omgevingsplan. Er is dan sprake van een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit. Als een Minister bevoegd gezag wordt voor deze activiteit, bijvoorbeeld doordat de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit tegelijk wordt aangevraagd met een mijnbouwgerelateerde activiteit waarvoor de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd gezag is, moet de Minister het college van B&W verzoeken om instemming met het voorgenomen besluit.⁴⁸ De Minister verhoogt de legesbeschikking met het eventuele tarief voor de omgevingsplanactiviteit uit de betreffende gemeentelijke legesverordening en verreken de inkomsten uit de leges met de gemeente. Zie daarover ook paragraaf 15.2.3 van deze toelichting. Het tarief in de legesbeschikking van de Minister is dan dus opgebouwd uit een rijkstarief (voor het technische deel) en een decentraal tarief (voor het ruimtelijke deel).

Een tweede vernieuwing is dat het systeem van de tarieven voor het technische deel van de bouwactiviteit in deze regeling zodanig is vormgegeven dat het door te berekenen tarief altijd hoger is als de bouwkosten van een bouwwerk hoger zijn. Dat heeft als reden dat het beoordelen van aanvragen bij grotere bouwprojecten over het algemeen ook meer werk voor het bevoegd gezag kost dan het beoordelen van kleinere projecten. De tarieven zijn opgedeeld in categorieën, die zijn gekoppeld aan de bouwkosten. In de voorgaande Regeling leges omgevingsvergunning Rijksoverheid was dat ook het geval, maar kon bijvoorbeeld een verhoging van de bouwkosten met één euro leiden tot een substantiële verhoging van het legestartief, doordat de verhoging van één euro tot een andere tariefcategorie leidde. In de Omgevingsregeling, zoals die wordt aangevuld door deze regeling, bepaalt een percentage over de bouwkosten per categorie het legestartief. Steeds is het legestartief opgebouwd uit een optelsom van leges uit verschillende categorieën (in totaal vijf), waar verschillende percentages voor gelden. Daarbovenop komt het standaardtarief van 250 euro. Stel dat de bouwkosten van een vergunningplichtige bouwactiviteit 30.000 euro zijn, dan valt deze in twee categorieën, namelijk de categorie van 0 tot 25.000 euro (0,24%) en de categorie van 25.000 tot 50.000 euro (0,23%). Het tarief voor het technische deel van de bouwactiviteit wordt dan $(25.000 * 0,24\%) + (5.000 * 0,23\%) + 250 = 321,50$ euro. Een verhoging van de bouwkosten van één euro, waardoor een activiteit qua bouwkosten in een hogere categorie komt, leidt daardoor niet tot een veel hoger vast legesbedrag.

⁴⁸ Artikel 4.20 van het Omgevingsbesluit.

15.2.2 Legesheffing door de Minister van Economische Zaken en Klimaat

Via deze regeling wordt de legesheffing aangevuld voor een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk, een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk en een mijnbouwlocatieactiviteit. Deze heffing is in overeenstemming met artikel 133 van de Mijnbouwwet.⁴⁹ Artikel 133 van de Mijnbouwwet bepaalt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat een retributie vaststelt bij alle besluiten op aanvraag, meldingen, adviezen en toezicht op de naleving onder de Mijnbouwwet en andere wetten over opsporing en winning van koolwaterwaterstoffen. In de gevallen dat deze heffing ook betrekking heeft op handelingen en beslissingen onder de Omgevingswet wordt het tarief met deze regeling in de Omgevingsregeling opgenomen. Artikel 133 van de Mijnbouwwet is voor de tarieven in de Omgevingsregeling mede grondslag voor die onderdelen van het tarief die niet direct verband houden met dienstverlening waarvoor leges geheven kunnen worden. Op deze wijze worden de legesheffing krachtens de Omgevingswet en heffing van retributies krachtens artikel 133 van de Mijnbouwwet met elkaar in overeenstemming gebracht.

15.2.3 Legesheffing bij instemmingsbesluiten

Deze regeling voegt aan de Omgevingsregeling regels toe die het mogelijk maken dat bestuursorganen kosten met elkaar verrekenen bij een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning, en die het mogelijk maken dat het bevoegd gezag die kosten aan initiatiefnemers in rekening brengt via leges. Dat is in lijn met de praktijk van provincies en gemeenten rond de voormalige 'verklaring van geen bedenkingen'.

De betreffende regels in deze regeling hebben de volgende achtergrond. Als een initiatiefnemer voor meerdere activiteiten tegelijkertijd een vergunning aanvraagt, kunnen meerdere overheden betrokken zijn bij het behandelen van de aanvraag. Dat gebeurt via de figuur 'advies met instemming' aan het bevoegd gezag. Bestuursorganen van alle overheidslagen kunnen op grond van afdeling 4.2 van het Omgevingsbesluit het recht op advies met instemming hebben gekregen. De minister van Infrastructuur en Waterstaat geeft bijvoorbeeld advies met instemming aan het college van B&W als een aangevraagde omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit en een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een rijksweg.⁵⁰ Het bestuursorgaan dat advies met instemming verleent, maakt kosten voor het beoordelen van de aanvraag, het opstellen van het advies en het geven van de instemming. Als datzelfde bestuursorgaan bevoegd gezag was geweest, had het bij het beoordelen van een vergunningaanvraag vergelijkbare kosten gemaakt. Alleen het bevoegd gezag, en niet het instemmende bestuursorgaan, mag dergelijke kosten echter aan een initiatiefnemer via de leges in rekening brengen. Als de minister van Infrastructuur en Waterstaat in het voorbeeld hiervoor dus een enkelvoudige aanvraag om de beperkingengebiedactiviteit behandelt, kan zij voor de geleverde inspanningen leges heffen, terwijl dat bij een meervoudige aanvraag zonder nadere regels in deze regeling niet mogelijk is. Dat is niet uniform. Initiatiefnemers, die profijt hebben van een overheidsinspanning (het advies met instemming), moeten volgens rijksbeleid de kosten daarvoor dragen.⁵¹ Anders zouden de kosten vergoed moeten worden uit algemene middelen. Deze regeling bevat daarom twee nieuwe onderdelen:

1. Deze regeling voegt aan de Omgevingsregeling een artikel toe dat bepaalt dat een bestuursorgaan op rijksniveau de kosten voor het geven van advies met instemming kan

⁴⁹ Ingevoerd bij wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen), Stb. 2016, 558.

⁵⁰ Zie artikel 4.30 van het Omgevingsbesluit.

⁵¹ Dit rijksbeleid is vastgelegd in het rapport 'Maat houden' van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, 2014.

verrekenen met het bevoegd gezag wanneer het bevoegd gezag een verzoek om instemming doet;

2. Deze regeling voegt aan de Omgevingsregeling een grondslag voor legesheffing toe voor de gevallen waarin een decentraal bestuursorgaan advies met instemming aan het Rijk geeft. Het bevoegd gezag op rijksniveau, dat een verzoek om instemming aan een ander bestuursorgaan doet, kan de kosten voor het advies met instemming daardoor in de leges aan de initiatiefnemer doorberekenen.

Op het gebied van legesheffing maakt het daardoor niet uit of vergunningen enkelvoudig of meervoudig worden aangevraagd. Omdat deze regeling met name zal worden toegepast voor toestemmingen die in het voormalige omgevingsrecht apart werden behandeld door een bevoegd gezag, zoals vergunningen voor activiteiten rond rijkswegen, heeft dit niet of nauwelijks een financieel effect voor burgers en bedrijven.

15.2.4 Wijzigingen

- De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heft nu ook leges voor aanvragen om omgevingsvergunningen of maatwerkvoorschriften bij beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot hoofdspoorwegen.
- Alleen voor de bouwactiviteit die op rijksniveau vergunningplichtig is gemaakt, zijn rijksleges in deze regeling opgenomen. Het voormalige omgevingsrecht 'knipte' de bouwactiviteit niet op, waardoor de Regeling leges omgevingsvergunning Rijksoverheid ook geen apart tarief bevatte voor het technische deel van de bouwactiviteit.
- Het tarief voor het eventueel vergunningplichtige ruimtelijke aspect van een activiteit (een omgevingsplanactiviteit) neemt het Rijk over uit de betreffende decentrale legesverordening.
- Het tarief voor de bouwactiviteit die op rijksniveau vergunningplichtig is gemaakt, is anders opgebouwd en wordt consequent hoger wanneer de bouwkosten ook hoger zijn. In de voormalige Regeling leges omgevingsvergunning Rijksoverheid was dit niet het geval.
- Het Rijk sluit aan bij de praktijk van gemeenten en provincies waarin onderlinge kostenverrekening bij meervoudige aanvragen om omgevingsvergunningen plaatsvindt. Als een bestuursorgaan van het Rijk een verzoek om instemming ontvangt, kan het de kosten voor het geven van advies met instemming verrekenen met het bevoegd gezag. Ook kan het zelf als bevoegd gezag kosten voor advies met instemming van een ander bestuursorgaan in de leges betrekken.

15.2.5 Effecten

- Voor de afweging of voor omgevingsrechtelijke besluiten op aanvraag op rijksniveau leges geheven moeten worden, zijn voor alle besluiten en activiteiten dezelfde uitgangspunten gehanteerd. Dit betekent dat de regels over rijksleges in het omgevingsrecht zijn geharmoniseerd.
- Nieuw ten opzichte van het voorgaande recht zijn leges voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot hoofdspoorwegen. Deze toevoeging is onderdeel van het rijksbeleid. Voor initiatiefnemers kunnen de kosten daardoor toenemen, maar de dekking die nodig is uit de algemene middelen voor deze kosten die vergunningverleners maken neemt af.
- De hoogte van een bouwgerelateerd legestartief wordt op rijksniveau op eerlijkere wijze vastgesteld dan onder het voormalige recht. Een euro verschil in bouwkosten kan geen onevenredig groot effect meer hebben op het legestartief.
- De Omgevingsregeling verbetert de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht voor zowel bevoegde ministers als voor initiatiefnemers, doordat alle rijksleges voor de behandeling van aanvragen om omgevingsrechtelijke besluiten in één regeling staan.

- Deze regeling verbetert de uniformiteit van legesheffing door de grondslagen voor het verrekenen van kosten voor advies met instemming met het bevoegd gezag, en voor het doorberekenen van die kosten aan een initiatiefnemer.

15.3 Gebruiksvergoeding bij een gedoogplicht

Achtergrond

Met het amendement van de leden Bisschop en Ronnes is, via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, in de Omgevingswet opgenomen dat in bepaalde gevallen een gebruiksvergoeding kan worden toegekend wanneer een gedoogplicht wordt opgelegd.⁵²

Op grond van dit amendement heeft een rechthebbende (degene die enig recht heeft op de onroerende zaak, zoals een eigenaar, beperkt gerechtigde of pachter) recht op een redelijke gebruiksvergoeding bij enkele soorten gedoogplichten voor het aanleggen of wijzigen van werken die het algemeen belang dienen.⁵³ De rechthebbende ontvangt de gebruiksvergoeding bovenop de schadevergoeding die wordt verkregen als gevolg van het publiekrechtelijk opleggen van een gedoogplicht.

Een rechthebbende heeft alleen recht op een gebruiksvergoeding, wanneer een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.14 of artikel 10.21 van de Omgevingswet wordt opgelegd. Het ligt daarbij in de rede dat partijen eerst minnelijk tot overeenstemming proberen te komen over de hoogte van de gebruiksvergoeding.

In artikel 10.14 staan de gedoogplichten met betrekking tot energie en mijnbouw. De rechthebbende ontvangt echter geen gebruiksvergoeding als de initiatiefnemer een netbeheerder is als bedoeld in de Elektriciteitswet of de Gaswet of als de initiatiefnemer een vergunninghouder is als bedoeld in de Warmtewet.

Het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.21 kan geschieden voor het tot stand brengen of opruimen van andere werken van algemeen belang. Onder dit artikel bestaat geen recht op een gebruiksvergoeding, wanneer de initiatiefnemer een bestuursorgaan is.

Proces

Met deze regeling worden regels toegevoegd aan de Omgevingsregeling over de toepassing van deze gebruiksvergoeding. Om te bepalen welke regels in deze regeling worden gesteld, wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd door een adviesbureau, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit een tussenrapportage van dat onderzoek is gebleken dat in de afgelopen vijf jaar één gedoogplicht onder de werking van het amendement op de Omgevingswet zou zijn gevallen. Dat komt met name omdat de gebruiksvergoeding is toegesneden op een beperkt aantal initiatiefnemers.

Het onderstaande voorstel is gebaseerd op de eerste bevindingen van het onderzoek en heeft daarmee nog een voorlopig karakter. Verdere uitwerking van het voorstel zal plaatsvinden op basis van een aantal klankbordsessies met belanghebbenden. De laatste fase van het onderzoek bestaat uit het bestuderen, ordenen en verwerken van de resultaten van deze sessies, de reacties ingediend op de consultatie van de Invoeringsregeling en nadere interdepartementale afstemming.

⁵² Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 50.

⁵³ Het amendement is verwerkt in artikel 13.3e van de Omgevingswet.

Op basis van de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport zal een gedragen artikel worden opgesteld voor de gebruiksvergoeding. De definitieve regeling zal in de tweede helft van 2020 worden gepubliceerd.

Voorlopige methode bepalen redelijke gebruiksvergoeding

In het onderzoek worden meerdere scenario's onderzocht. Op basis van de tussenrapportage van dit onderzoek wordt voorlopig aan een regeling gedacht waarbij de hoogte van de gebruiksvergoeding wordt bepaald als afgeleide van de marktwaarde van de grond.

De gebruiksvergoeding is ontleend aan de opvatting dat wanneer in het economisch en maatschappelijk verkeer geen gedoogplicht wordt opgelegd, een eigenaar een vergoeding kan verlangen voor het gebruik dat een ander van zijn grond maakt. Van de gangbare privaatrechtelijke instrumenten voor vergoeding van gebruik van grond door een ander, sluit de figuur van huur (van onroerende zaken) het meest aan op de gebruiksvergoeding. Bij huur wordt ervan uitgegaan dat de vergoeding voor het gebruik van een vastgoedobject is afgeleid van de waarde van het object.

Omvang gebruiksvergoeding

Voor de berekening van de gebruiksvergoeding wordt gedacht aan een formule opgebouwd uit de volgende drie factoren:

- **Marktwaarde grond**
Dit betreft de marktwaarde van de (vierkante meters) grond waarop de gedoogplicht rust. Hierbij kan de (meest recente), al dan niet naar peildatum geïndexeerde, WOZ-waarde gehanteerd worden. Ook zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de definitie in de International Valuation Standards 2017.⁵⁴ Het ligt in de rede dat voor het bepalen van de marktwaarde van de grond een deskundige (zoals een Register-Taxateur) wordt ingeschakeld. Als peildatum voor de factor 'marktwaarde' is het moment van inwerkingtreding van de gedoogplicht beoogd.
- **Rendement**
Bij het vaststellen van het rendement dient rekening te worden gehouden met het feit dat gedoogplichten worden opgelegd voor werken die het algemeen belang dienen. Tevens geldt dat de schadevergoeding alle vermogensschade dient te vergoeden, de gebruiksvergoeding dient zodoende te leiden tot een vermogenstoename voor de grondeigenaar. Als peildatum voor de factor 'rendement' is het moment van inwerkingtreding van de gedoogplicht beoogd.
- **Gebruiksfactor**
De gebruiksfactor is een factor die de omvang van het recht (geografische factor) van de initiatiefnemer en de mogelijkheden van dubbel gebruik (functionele factor) vertegenwoordigt. Deze factor varieert tussen 1 en 100, waarbij 100 de situatie vertegenwoordigt waarin volledig gebruik conform de gedoogplicht elk gebruik door de grondeigenaar uitsluit. Zo zal een gedoogplicht voor een mastvoet het gebruik van dat betreffende perceelsgedeelte geheel hinderen, waarbij een gasleiding in de bodem bepaald gebruik wel toelaat. De exacte factor betreft een redelijk te schatten percentage.

Uitkering

Eenmaal vastgesteld kan de hoogte van de gebruiksvergoeding niet meer worden aangepast, zolang de aard van de beperking op basis waarvan de gedoogplicht is opgelegd hetzelfde blijft. De

⁵⁴ Marktwaarde is het geschatte bedrag waartegen een actief of passief zou worden overgedragen op de waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang.

gebruiksvergoeding wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van CPI (alle bestedingen) om te corrigeren voor inflatie. Ook wordt de gebruiksvergoeding in beginsel jaarlijks uitbetaald.

16 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 15: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden

16.1 Inleiding

In hoofdstuk 15 getiteld 'Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden' zijn regels opgenomen over alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit en gevaarlijk hoogwater en de daarbij behorende informatie- en waarschuwingsverplichtingen.

Anders dan normerende waarden voor de uitoefening van taken en bevoegdheden – zoals omgevingswaarden – zijn de alarmeringswaarden niet opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Achtergrond van die keuze is dat de alarmeringswaarden in de praktijk geregeld geactualiseerd moeten worden. Dat speelt met name bij de alarmeringswaarden voor waterveiligheid. Voor de eenduidigheid van het systeem worden ook de alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit bij regeling vastgesteld. Dit maakt het makkelijker om de alarmeringswaarden te actualiseren.

16.2 Alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit

Inleiding

Met deze regeling is artikel 15.2 aan de Omgevingsregeling toegevoegd, waarin de alarmeringswaarden voor zwaveldioxide, stikstofoxide, ozon en PM₁₀ zijn opgenomen. Voor ozon en PM₁₀ zijn er twee alarmeringswaarden. Overschrijding van een alarmeringswaarde geeft de mate van smog, een periode van tijdelijk zeer verontreinigde lucht, weer: gering, matig of ernstig. Voor zwaveldioxide, stikstofoxide en ozon komen de waarden uit de richtlijn 2008/50/EG. Voor PM₁₀ kan elke lidstaat dit zelf bepalen.

Aan de alarmeringswaarden voor PM₁₀ is een minimale gebiedsgrootte van 100 km² gekoppeld. Dit om te voorkomen dat zeer lokale overschrijdingen onmiddellijk leiden tot het in gang zetten van informatie- en waarschuwingsstromen, omdat een alarmeringswaarde is overschreden of dreigt te worden overschreden. Hiermee wordt invulling gegeven aan het Advies modernisering smogberichtgeving van het RIVM⁵⁵.

De overheid informeert het publiek via de radio, televisie, kranten of het internet wanneer een alarmeringswaarde wordt overschreden. Een alarmeringswaarde is een niveau van de luchtkwaliteit waarbij het informeren of waarschuwen van het publiek noodzakelijk is. Dit om risico's voor de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen of de mens bij een kortstondige overschrijding van de concentratie te beperken. Informatieverstrekking aan het publiek vindt niet alleen plaats bij een overschrijding van alarmeringswaarden. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) geeft informatie over het ontstaan van concentraties van de stoffen in de lucht en de actuele hoogte ervan. De meetstations van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) van het RIVM meten de stoffen. Aan de hand van de resultaten van deze metingen beoordeelt het RIVM de luchtkwaliteit. Via de website (www.luchtmeetnet.nl) en NOS Teletekst worden de concentraties gecommuniceerd. Het RIVM gebruikt hierbij de luchtkwaliteitsindex.⁵⁶

⁵⁵ <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/Advies%20modernisering%20smogberichtgeving.pdf>

⁵⁶ Zie <https://www.rivm.nl/smog/waarschuwingsgrenzen-en-luchtkwaliteitsindex>.

Informatievoorziening en waarschuwing bij smog

Met behulp van het LML kan het RIVM vaststellen of een risico bestaat op het ontstaan van smog, of sprake is van smog en zo ja, in welke mate.

Het RIVM informeert bij ernstige smog veroorzaakt door stikstofdioxide, zwaveldioxide, ozon of PM₁₀ rechtstreeks niet alleen de desbetreffende provincies, maar ook de regionale calamiteitenzenders (radio en televisie), de regionale GGD, en de regionale pers over de actuele situatie. Het reageren op vragen van burgers naar aanleiding van smogberichtgeving is de verantwoordelijkheid van de betrokken commissaris van de Koning.

Zodra het RIVM constateert dat de concentraties van één of meer smogstoffen richting matige smog gaan, worden de meetresultaten van het landelijk meetnet intensiever gevolgd. Ieder uur wordt aan de hand van de meetresultaten en de meteorologische omstandigheden beoordeeld hoe de situatie zich ontwikkelt. Het in gang zetten van waarschuwingsprocedures kan aan de orde zijn. Wanneer daadwerkelijk sprake is van matige smog, door zwaveldioxide of stikstofdioxide, informeert het RIVM gedeputeerde staten van de provincie waar de smogsituatie zich voordoet. Ook de GGD en het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (DCC) worden op de hoogte gesteld. Bovendien wordt de informatie op internet en zo mogelijk ook op andere media zoals teletekst uitgebreid.

Als het risico bestaat dat zich een situatie van ernstige smog voordoet, is het van belang het publiek daar actief van op de hoogte te brengen. Smog-gevoelige personen kunnen dan voorzorgsmaatregelen treffen. De commissaris van de Koning heeft tot taak om de bevolking te waarschuwen, zodra zich een situatie van ernstige smog voordoet. Dit sluit aan bij de taak van de commissaris om de bevolking te informeren wanneer bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard, die voorzieningen in het belang van de openbare gezondheid dringend noodzakelijk maken, zijn te verwachten of zijn aangebroken. Dat waarschuwen kan gebeuren bijvoorbeeld via radio of televisie, maar ook via internet.⁵⁷

Het publiek wordt niet alleen geïnformeerd over de concentraties van de luchtverontreinigende stoffen. De informatie bevat ook de achtergrond van de concentraties, de verwachte ontwikkeling, een indicatie van personen die hinder van de situatie kunnen ondervinden en mogelijke te treffen voorzorgsmaatregelen.

Wanneer sprake is van ernstige smog krijgen gedeputeerde staten onmiddellijk bericht van het RIVM. De dagen daarna geeft het RIVM dagelijks geactualiseerde informatie. Hiermee kan de smogsituatie en de ontwikkeling daarvan binnen de provincies waar smog voorkomt, nauwlettend worden gevolgd.

Bij smog door ozon wordt iedere dag dat de ozon heerst in de ochtend een bericht verstuurd naar de betrokken instanties. Daarin wordt onder meer een overzicht gegeven van de situatie van de vorige dag onder vermelding van de hoogste acht-uurgemiddelde concentratie van die dag, alsmede van de overschrijding van de alarmeringswaarde. Ook wordt daarbij een verwachting gegeven van de concentraties van de komende middag en in algemene termen de verwachting voor de komende dagen. Op die manier wordt duidelijk wanneer het RIVM verwacht dat de smogperiode ten einde zal zijn en kan daar rekening mee worden gehouden.

Bij matige smog door PM₁₀ treden vergelijkbare gezondheidseffecten op als bij een overschrijding van de laagste alarmeringswaarde voor ozon. De informatieverstrekking zal daarom op dezelfde manier als bij ozon plaatsvinden. Hiermee wordt aangesloten bij het Advies modernisering smogberichtgeving van het RIVM. De informatievoorziening bij matige smog door ozon of PM₁₀, richting burgers, bestuursorganen en andere instanties, is gelijk aan die bij ernstige smog.

⁵⁷ Zie artikel 15.9, derde lid, dat met deze regeling aan de Omgevingsregeling wordt toegevoegd.

Gedeputeerde Staten stellen een Smogdraaiboek op (artikel 15.12), op basis van het Modeldraaiboek Smog 2010.⁵⁸ Het Modeldraaiboek voorziet in een informatief gedeelte dat de provincies in hun draaiboeken kunnen overnemen. In dit informatieve gedeelte staan een aantal aspecten van smog, en het anticiperen en reageren op smog. Naast het informatieve gedeelte is voorzien in een praktisch gedeelte dat de verschillende elementen van een provinciaal smogdraaiboek aangeeft. Dit gedeelte kan door provincies in hun eigen draaiboeken toegespitst worden op de concrete situatie en organisatie binnen de provincie.

Actieplan

Als in een zone of agglomeratie het risico bestaat dat de concentraties een of meer alarmeringswaarden overschrijden dan moet een lidstaat een actieplan opstellen. Een actieplan geeft de op korte termijn te nemen maatregelen aan om het risico van de overschrijding te beperken. Het kan hierbij gaan om effectieve maatregelen om activiteiten die bijdragen tot het risico op overschrijding van de waarden te beheersen en indien nodig uit te stellen. Daarbij kan het gaan om maatregelen met betrekking tot verkeer van motorvoertuigen, bouwwerkzaamheden, voor anker liggende schepen, het gebruik van industriële installaties of producten en de verwarming van woningen. De plannen kunnen ook specifieke acties voor de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals kinderen, bevatten.

Wat betreft de alarmeringswaarde voor ozon, stelt een lidstaat alleen een actieplan op als er, rekening houdend met de nationale geografische, meteorologische en economische omstandigheden, substantiële mogelijkheden bestaan om het risico, de duur of de ernst van overschrijding van de alarmeringswaarde te verminderen.

In Nederland zijn de concentraties van luchtverontreinigende stoffen de afgelopen decennia afgenomen zodat de kans op overschrijding van de alarmeringswaarden van zwaveldioxide of stikstofdioxide erg klein is. Als er overschrijding van de alarmeringswaarden voor zwaveldioxide of stikstofdioxide optreedt, zal er sprake zijn van zeer uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld van een calamiteit of een ramp. Gezien de zeer kleine kans op overschrijding van deze alarmeringswaarden is het opstellen van een actieplan met maatregelen voor deze stoffen niet verplicht.

Overschrijding van de alarmeringswaarde van ozon zal zich naar verwachting enkele dagen per jaar kunnen voordoen. Uit onderzoek is echter gebleken dat in Nederland tijdelijke maatregelen ter vermindering van hoge ozonconcentraties niet zinvol zijn.

Tijdelijke maatregelen bij een dreiging van ernstige smog

Lokale bronnen van luchtverontreiniging veroorzaken slechts in beperkte mate smog. Maatregelen als verlaging van de maximumsnelheid van het verkeer, hebben veelal een lokaal karakter. Dergelijke maatregelen hebben op verbetering van de luchtkwaliteit bij smog en daarmee op het wegnemen van ernstige acute gezondheidseffecten van smog, slechts een zeer klein effect. Het gaat vaak om concentraties die over grote afstanden worden getransporteerd, vanuit het buitenland naar Nederland en omgekeerd. Het op korte termijn nemen van (tijdelijke) wegverkeersmaatregelen heeft in het geval van smog weinig rendement, terwijl dit zeer ingrijpend zou zijn.

⁵⁸ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/regelgeving/wet-milieubeheer/smogregeling/>.

Er geldt in Nederland geen verplichting tot het op korte termijn treffen van maatregelen. Wel worden voorzieningen getroffen om bij ernstige smog de beoordeling van de luchtkwaliteit te verdiepen.

De commissaris van de Koning kan op basis van de concrete informatie tot de conclusie komen dat maatregelen in een specifieke situatie toch passend zijn in het belang van de volksgezondheid.

In de Omgevingswet, artikel 19.12, is geregeld dat de commissaris, bij overschrijding van de alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit of bij verontreiniging van de buitenlucht door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld, algemene of specifiek regels kan stellen. Dit met het oog op het beschermen van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen. Het gaat dan om regels over het gebruik van installaties of brandstoffen en andere verontreinigende activiteiten. Hierbij kan het ook gaan om een verbod op het inwerking hebben of het gebruik er van. Het gaat hierbij nadrukkelijk om tijdelijk verhoogde concentraties in situaties waarin structureel geen sprake is van overschrijding van omgevingswaarden.

16.2.1 Wijzigingen

- De alarmeringswaarden voor concentraties van stoffen in de lucht zijn, samen met die voor waterveiligheid, opgenomen in de Omgevingsregeling, waar deze voorheen in verschillende regelingen waren opgenomen
- In plaats van twee verschillende soorten normen (informatie- en plandrempels) zijn er nu alleen alarmeringswaarden.
- Aan de alarmeringswaarden voor PM₁₀ is een minimale gebiedsgrootte van 100 km² gekoppeld.
- Voor PM₁₀ wordt bij een (dreigende) overschrijding van de laagste alarmeringswaarde dezelfde informatie als bij ernstige smog verstrekt.

16.2.2 Effecten

- Door vastlegging in de Omgevingsregeling worden de alarmeringswaarden en de wijze waarop de communicatie hierover plaatsvindt ontsloten voor het grote publiek.
- Het geven van informatie of waarschuwingen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde is afgestemd op de huidige praktijk.

16.3 Alarmeringswaarden voor waterveiligheid

Inleiding

Met deze regeling wordt paragraaf 15.3.2 aan de Omgevingsregeling toegevoegd. Deze paragraaf bevat de alarmeringswaarden voor hoogwaterstanden die een gevaar voor primaire waterkeringen kunnen opleveren. De grondslag hiervoor is artikel 19.10, eerste lid, onder b van de wet. Het betreft hoogwaterstanden op basis waarvan overheden extra veiligheidsmaatregelen kunnen nemen, zoals vaarverboden, wegafsluitingen, dijkversterking, evacuatie. Deze waarden vormen een aanvulling op de omgevingswaarden en andere parameters voor signalering voor de waterveiligheid, die moeten zorgen dat een bepaalde overstromings- of faalkans door de waterkering wordt geborgd. Het overschrijden van de alarmeringswaarden heeft geen directe consequenties voor de veiligheid van burgers en bedrijven.

De alarmeringswaarden worden ingedeeld volgens een kleurcodering die landelijk wordt toegepast. De kleurcodering heeft twee functies:

1. De kleurcode heeft een signaalfunctie voor de (verwachte) toestand van het Nederlandse watersysteem en de mogelijke maatschappelijke impact, vergelijkbaar met de waarschuwingssystematiek van het weer. Doel daarvan is het creëren van een eenduidig en gedeeld landelijk beeld van de situatie onder burgers, waterbeheerders en hulpdiensten uit de algemene kolom.
2. De kleurcode is de basis voor de afspraken die gelden voor informatie-uitwisseling, afstemming over maatregelen en afstemming over pers- en publiekscommunicatie.

In onderstaande tabel 16.1 zijn de kleurcodes toegelicht.⁵⁹

Tabel 16.1 Toelichting kleurcodes alarmeringswaarden voor waterveiligheid

<p>Kleurcode groen</p> <p>Er is sprake van regulier dagelijks waterbeheer.</p>
<p>Kleurcode geel</p> <p>Hier en daar zijn (verwachte) waterstanden verhoogd.</p> <p>Waterbeheerders nemen standaardmaatregelen. Gebruiksfuncties op en aan het water, zoals scheepvaart en activiteiten in uiterwaarden of in andere buitendijkse gebieden, worden mogelijk beperkt.</p> <p>Kleurcode geel kan meerdere keren per jaar voorkomen.</p>
<p>Kleurcode oranje</p> <p>De dreiging van het hoogwater neemt (naar verwachting) toe.</p> <p>Waterbeheerders nemen verdergaande maatregelen. Indien nodig worden grootschalige maatregelen voorbereid. Gebruiksfuncties op en aan het water worden beperkt. Lichte schade aan waterkeringen kan optreden.</p> <p>Kleurcode oranje komt gemiddeld eens in de vijf jaar voor.</p>
<p>Kleurcode rood</p> <p>Ernstige en uitzonderlijke situatie in het watersysteem (verwacht).</p> <p>Grootschalige noodmaatregelen worden mogelijk getroffen. Schade kan optreden.</p> <p>Nationale veiligheid kan in het geding zijn.</p> <p>Kleurcode rood komt gemiddeld eens in de 20 tot 100 jaar voor (afhankelijk van het gebied).</p>

De kleurcode groen, waarbij sprake is van regulier dagelijks waterbeheer, is geen alarmeringswaarde.

De alarmeringswaarden voor de kust zijn uitgedrukt in hoogwaterpeilen, de alarmeringswaarden voor de rivieren in hoogwaterpeilen en debieten. In de tabel is aangegeven hoe vaak de overschrijdingen optreden voor de verschillende codes Het maatgevend hoogwater (MHW, geen alarmeringswaarde), waarop de normering voor de waterveiligheid in Nederland is gebaseerd, treedt, afhankelijk van de locatie, eens per 250 jaar tot eens per 10.000 jaar op.

De peilen worden bepaald en afgestemd met alle waterbeheerders en zijn thans (onder de naam grenswaarden) vastgelegd en gepubliceerd in het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen.

⁵⁹ De tabel is overgenomen uit het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen.

De alarmeringswaarden werden onder de Waterwet alarmeringspeilen genoemd, die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat telkens voor zes jaren moesten worden vastgesteld bij in de Staatscourant bekend te maken besluit.

Geven van informatie of waarschuwingen

In deze regeling is opgenomen dat voor het geven van informatie of waarschuwingen het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen moet worden gevolgd bij een overschrijding of dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige praktijk. In bijlage II bij de Omgevingsregeling is de versie van het draaiboek opgenomen. Als het draaiboek wijzigt, zal deze regeling moeten worden aangepast door middel van het veranderen van de versie van het draaiboek.

In het draaiboek zijn de rollen van de verschillende overheden zoals de beheerders van primaire waterkeringen, veiligheidsregio's en provincies, en andere partijen beschreven, alsmede de taken en acties die zij moeten nemen bij verwacht hoogwater. De landelijke informatievoorziening wordt gecoördineerd door het Watermanagement Centrum Nederland⁶⁰, waarbinnen Rijkswaterstaat, KNMI, de waterschappen en het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (DCC-IenW) samenwerken. In het draaiboek is per kleurcode aangegeven hoe de informatie-uitwisseling moet plaatsvinden met betrekking tot tijdigheid en het bepalen van een gedeeld beeld van de (verwachte) situatie, op basis waarvan alle betrokken partijen kunnen acteren. Verder is aangegeven hoe wordt afgestemd over waterbeheersmaatregelen met bovenregionale effecten en over pers- en publiekscommunicatie, zodat de communicatieboodschappen naar de media en het publiek consistent zijn. De informatie-uitwisseling en afstemming zijn noodzakelijk om bij een (dreigende) crisis als gevolg van een teveel aan water (extreme neerslag, hoogwater en stormvloed) gezamenlijk effectief te kunnen handelen.

Monitoring

Op grond van artikel 20.2, tweede lid van de Omgevingswet wordt in deze regeling voor alarmeringswaarden de methode van monitoring aangewezen. Op grond van artikel 20.2, zevende lid van de Omgevingswet kunnen bij de ministeriële regeling regels over de uitvoering van de monitoring regels worden gesteld.

De (dreigende) waterstanden worden bepaald op grond van waterstand-, golf-, wind- en neerslagverwachtingen. Dit zijn waarden die afgelezen kunnen worden op peilschalen in rivieren en wateren, aangevuld met verwachtingen van ontwikkelingen binnen een watersysteem en weersverwachtingen.

Dit is beschreven in het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen, dat in de Omgevingsregeling is aangewezen. Daarom zijn geen aanvullende regels over monitoring gesteld.

16.3.1 Wijzigingen

- De alarmeringswaarden zijn opgenomen in deze regeling, waar deze voorheen telkens voor zes jaren door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat moesten worden vastgesteld bij een in de Staatscourant te publiceren besluit.
- Het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen is opgenomen in regelgeving. De werkwijze blijft hetzelfde.

⁶⁰ Het Watermanagement Centrum Nederland (WMCN-LCO) valt onder de verantwoordelijkheid van de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging.

- Als het draaiboek wijzigt, zal deze regeling moeten worden aangepast door middel van het veranderen van de versie van het draaiboek.

16.3.2 Effecten

- Door publicatie in de Omgevingsregeling worden de alarmeringswaarden en de wijze waarop de communicatie hierover plaatsvindt ontsloten voor het grote publiek.
- Het geven van informatie of waarschuwingen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde is afgestemd op de huidige praktijk.

17 Aanvullingen en wijzigingen van hoofdstuk 16: Digitaal Stelsel Omgevingswet

17.1 Inleiding

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een geheel aan digitale voorzieningen dat bijdraagt aan een effectieve werking van de Omgevingswet. Het stelsel als geheel bestaat uit een landelijke voorziening en verbindingen met en tussen lokale voorzieningen, zoals eigen behandelssystemen voor het behandelen van vergunningen en meldingen van de aangesloten overheden. De wettelijk geregelde landelijke voorziening heeft twee functies:

- a. het elektronisch ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving; en
- b. het elektronisch kunnen indienen van een bericht. Onder een bericht wordt verstaan een aanvraag om een besluit, het doen van een melding, het voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding en het verzenden van een ander bericht op grond van de Omgevingswet.

De Omgevingswet voorziet in afdeling 20.5 in de juridische borging van het digitale stelsel voor informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt afdeling 20.5 van de Omgevingswet verder uitgewerkt. In deze regeling worden de volgende grondslagen uit dit wetsvoorstel ingevuld:

- Voor de ontsluiting van informatie:
- artikel 20.26, vierde lid van de wet: regels over het beschikbaar stellen, waaronder de wijze van beschikbaar stellen van informatie over besluiten en andere rechtsfiguren.

- Voor het indienen van berichten:
- artikel 20.28, derde lid, van de wet: nadere regels over het leveren van de informatie door bestuursorganen voor het samenstellen van het elektronisch formulier voor het elektronisch verkeer via de landelijke voorziening;
- artikel 20.30 van de wet: regels die uitvoeringstechnische of administratieve voorschriften bevatten ter uitvoering van afdeling 20.5 van de wet;
- artikel 16.88, derde lid, van de wet: delegatiegrondslag voor het stellen van regels met procedurele en vormvereisten voor het verstrekken van gegevens en bescheiden bij een aanvraag, melding, andere informatieverplichting of ander bericht.

- Voor de systeembeschrijving:
- artikel 20.29 van de wet: systeembeschrijving van de landelijke voorziening met een beschrijving van de elektronische informatie-uitwisseling tussen de landelijke voorziening en bestuursorganen en rechtspersonen.

- Voor de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening:
- artikel 20.21, tweede lid, van de wet: het verlenen van een uitsluitend recht voor het in opdracht van de minister verrichten van werkzaamheden in het kader van het beheer van de landelijke voorziening;
- artikel 20.21, derde lid, van de wet: nadere regels over de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

In de hiernavolgende paragrafen en in de artikelsgewijze toelichting, wordt uitgelegd hoe deze grondslagen worden uitgewerkt.

De landelijke voorziening van het DSO biedt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet een basisniveau. De landelijke voorziening zal op termijn stapsgewijs verder worden uitgebreid met onderdelen die de dienstverlening van het DSO voor burgers, bedrijven en overheden verbeteren en het gebruikersgemak verder vergroten, zoals is beschreven in de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van oktober 2017⁶¹ en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet⁶². Bij de doorontwikkeling en uitbouw van het DSO zal steeds worden bezien of aanpassing of aanvulling van de regels in deze regeling nodig is op basis van de grondslagen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

Het DSO maakt gebruik van de generieke digitale voorzieningen in de gemeenschappelijke infrastructuur van de overheid. Voorbeelden van dergelijke generieke voorzieningen zijn de generieke identificatiemiddelen voor het indienen van berichten, zoals DigiD. Bij het ontsluiten van informatie worden gegevens uit basisregistraties zoals de Basisregistratie topografie gebruikt als herkenningpunten voor de interpretatie van de werkingsgebieden van regels. Als generieke of andere bestaande voorzieningen niet aanwezig zijn of onvoldoende functionaliteit leveren en ook niet aan te passen zijn, zijn nieuwe functionaliteiten ontwikkeld. De onderdelen van de generieke digitale voorzieningen zijn al in andere wetgeving geregeld. In deze voorgestelde regeling zijn geen aanvullingen of wijzigingen van deze wetgeving nodig.

Voor de gegevensstromen in het DSO worden waar mogelijk open standaarden aangewezen. Om de kosten te kunnen beheersen, moeten overheidsorganisaties bij het aanschaffen van nieuwe software of ICT-systemen over keuzevrijheid beschikken. Het gebruik van open standaarden draagt bij aan keuzevrijheid voor de ICT-gebruiker, doordat de implementatie van deze standaarden het eenvoudiger maakt om over te stappen op een andere producent met een ander softwareproduct als daar aanleiding toe is. Dit komt de mededinging ten goede. Voor een meer uitgebreide toelichting op dit punt wordt hier verwezen naar de memorie van toelichting op de Wet digitale overheid.⁶³

17.2 Ontsluiten van informatie

Een van de doelen van het digitaal stelsel is het beschikbaar stellen van informatie over de fysieke leefomgeving.

De landelijke voorziening van het DSO biedt initiatiefnemers de mogelijkheid om zich te oriënteren op de regels die op een bepaalde plek voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit gelden. Dit kan door middel van het “klikken op de kaart” op een bepaalde locatie. Bij inwerkingtreding zal de landelijke voorziening informatie uit en over een aantal besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet kunnen tonen. Om ervoor te zorgen dat een initiatiefnemer niet alleen beschikt over de geldende regels, maar ook rekening kan houden met nieuwe regels en beleid, worden ook de ontwerpen van deze besluiten en rechtsfiguren via de generieke publicatievoorziening voor officiële publicaties elektronisch beschikbaar gesteld en wordt de informatie hieruit via de landelijke voorziening van het DSO ontsloten. De ontwikkelde standaard voor officiële publicatie van deze documenten (STOP), die op grond van de Bekendmakingswet zal worden voorgeschreven, maakt ontsluiting van deze documenten via de landelijke voorziening DSO mogelijk. Deze regeling regelt alleen nog dat het gebruik van dezelfde standaard ook verplicht is bij de levering van gegevens over de status van deze besluiten en rechtsfiguren.

Tevens kan de initiatiefnemer nagaan of zijn activiteit op een bepaalde locatie bijvoorbeeld vergunningplichtig is door het uitvoeren van een vergunningcheck. Tijdens een vergunningcheck

⁶¹ Kamerstukken II 2017/18, 33118, nr. 98, p. 4.

⁶² Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 41.

⁶³ Kamerstukken II 2017/18, 34972, nr. 3, bij paragraaf 2.2 de tweede alinea.

wordt door het invullen van specifieke vragen een inschatting gemaakt of het noodzakelijk is om een vergunning aan te vragen en/of een melding te doen voor het uitvoeren van een (combinatie van) activiteiten op een specifieke plek. Deze vragen worden door het bevoegd gezag opgesteld in de vorm van vragenbomen die zijn gebaseerd op de geldende regelgeving. De landelijke voorziening kan, als dat voor een bepaalde activiteit op een bepaalde plek nodig is, vragenbomen van verschillende bevoegd gezagen combineren. Op grond van artikel 20.30, aanhef en onder b, van de Omgevingswet worden in deze regeling eisen gesteld aan de wijze van aanlevering van dergelijke vragenbomen. Deze eisen zijn nodig om vragenbomen van verschillende partijen te kunnen combineren en zorgen voor een bruikbare ontsluiting van vragenbomen via de landelijke voorziening. Deze eisen zijn vastgelegd in de Standaard Toepasbare Regels (STTR). Het aanleveren van vragenbomen voor de vergunningcheck is niet verplicht, maar als een bevoegd gezag deze service wil bieden, moeten de vragenbomen worden aangeleverd conform deze standaard. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is al aangekondigd, dat het Rijk zorgdraagt voor vragenbomen over de meest voorkomende activiteiten.⁶⁴

Het DSO is een belangrijk hulpmiddel voor de uitvoering van de Omgevingswet. Ook de ontsluiting van informatie via de landelijke voorziening is als hulpmiddel bedoeld en treedt niet in de plaats van geldende regels of van besluiten van het bevoegd gezag. Zo zal bijvoorbeeld de uitkomst van een vragenboom ter oriëntatie op vergunningplichten de geldende regelgeving als zodanig niet vervangen. Bij het presenteren van informatie via de landelijke voorziening zal de gebruiker uiteraard worden geïnformeerd over de rechten die aan de informatie kunnen worden ontleend.

17.3 Indienen van berichten

Via de loketfunctie van de landelijke voorziening, het omgevingsloket, kan een aanvraag om een besluit worden ingediend, kan een melding worden gedaan of kunnen gegevens en bescheiden worden verstrekt om te voldoen aan een andere informatieverplichting dan een melding. Ook kan een ander bericht op grond van de Omgevingswet via het loket worden verzonden. Alle bovengenoemde vormen van communicatie tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag via de loketfunctie van het DSO worden in deze toelichting verder aangeduid met de term bericht.

Berichten kunnen bij de landelijke voorziening worden ingediend en via de landelijke voorziening worden doorgeleid naar het bevoegd gezag. Om ervoor te zorgen dat deze berichten door het bevoegd gezag kunnen worden verwerkt, wordt voor de verzending van berichten gebruik gemaakt van de Standaard Aanvragen en Meldingen (STAM). Op grond van artikel 20.29 onder c, van de Omgevingswet wordt het gebruik van STAM via deze regeling verplicht.

Op basis van artikel 16.88, derde lid, onder a, van de Omgevingswet worden regels gesteld over de bestandsformaten van bijlagen. Daar waar nodig wordt in het loket gevraagd om bijlagen bij het bericht te voegen, zoals bouwtekeningen bij de aanvraag voor het oprichten van een bouwwerk. Omdat van een bevoegd gezag niet verwacht kan worden de rechten op de software voor elk willekeurig bestandsformaat aan te schaffen, is in hoofdstuk 7 van de Omgevingsregeling een lijst toegestane bestandsformaten opgenomen. Een bevoegd gezag kan voor een geval of voor bepaalde categorieën gevallen een uitzondering maken. Voor de geldende versies van de toegestane bestandsformaten wordt verwezen naar de pas-toe-of-leg-uit-lijst van het Forum voor Standaardisatie.⁶⁵

Het loket van de landelijke voorziening maakt voor het indienen van berichten gebruik van een interactief formulier. In dit formulier zullen zoveel mogelijk gegevens die al bekend zijn bij de overheid, vooraf worden ingevuld. Via het interactieve formulier wordt alleen die informatie

⁶⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 41.

⁶⁵ <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/lijst/verplicht>.

gevraagd, die nodig is voor het behandelen van het bericht. Op die manier kan het bevoegd gezag zorgen dat de initiatiefnemer alle informatie die nodig is voor het beoordelen van het bericht aanlevert via de landelijke voorziening. De vragen die via het interactieve formulier worden gesteld en de velden die moeten worden ingevuld, zijn gebaseerd op de voor de betreffende activiteit(en) relevante indieningsvereisten in specifieke besluiten, zoals het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening of de omgevingsregeling en de AMvB's onder de Omgevingswet. Onder het begrip indieningsvereisten worden in dit verband verstaan de aanvraagvereisten voor een omgevingsvergunning, de indieningsvereisten voor een melding of de vereisten voor het voldoen aan andere informatieverplichtingen dan een melding of een vergunningaanvraag. Om voor alle berichten interactieve formulieren te kunnen samenstellen wordt in deze regeling een standaard voorgeschreven voor het aanleveren van de vragen voor het interactieve formulier en de eventuele bijbehorende informatieteksten. De standaard die hiervoor moet worden gebruikt is de hierboven genoemde Standaard Toepasbare Regels (STTR) voor de vragenbomen voor bijvoorbeeld de vergunningcheck. Deze standaard wordt in deze regeling voorgeschreven op grond van artikel 20.28, derde lid, van de wet. De standaard is nodig om te zorgen dat de landelijke voorziening de informatie voor het formulier kan verwerken en de informatie van verschillende partijen kan combineren voor het genereren van het interactieve formulier voor een bericht over een activiteit of een combinatie van activiteiten op een specifieke plek.

17.4 Systeembeschrijving

Zoals hierboven aangegeven worden via deze regeling twee standaarden verplicht, namelijk de standaard toepasbare regels (STTR) en de standaard aanvragen en meldingen (STAM). Van deze standaarden worden alleen de normatieve elementen als bindend aangewezen. Dat zijn die elementen van de standaard die essentieel zijn voor uitwisseling en verwerking van vragenbomen en berichten. Op deze eisen kan door de landelijke voorziening worden gevalideerd, zodat een bericht dat, of een vragenboom die niet aan de standaard voldoet, door de landelijke voorziening kan worden geweigerd. Andere onderdelen van deze standaarden met bijvoorbeeld aanbevelingen over de toepassing van de standaard worden dus niet als normatief aangewezen. Met de aanwijzing van beide standaarden is tevens voorzien in de vaststelling van een volledige beschrijving van de elektronische informatie-uitwisseling tussen de landelijke voorziening en bestuursorganen en rechtspersonen.

17.5 Instandhouding, werking en beheer landelijke voorziening

De landelijke voorziening is een publieke voorziening waarmee initiatiefnemers kunnen zien welke regels gelden bij het uitvoeren van een activiteit in de fysieke leefomgeving en vergunningaanvragen en meldingen kunnen doen bij het bevoegd gezag. Daarom is uitvoering van beheertaken met betrekking tot de landelijke voorziening een publieke taak.

Gekozen is voor organisatie van het beheer waarbij onderscheid wordt gemaakt naar strategisch, tactisch en operationeel beheer om recht te doen aan de veelomvattendheid van de landelijke voorziening van het DSO en om de samenhang tussen de landelijke voorziening van het DSO en haar omgeving te borgen. Op grond van artikel 20.21 van de Omgevingswet is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheerder van de landelijke voorziening van het DSO. De minister neemt het strategische beheer op zich. Onderdeel van het strategisch beheer is het opdrachtgeverschap voor het tactische en operationele beheer van de landelijke voorziening. Het tactisch beheer is het coördineren van het operationeel beheer van de verschillende onderdelen van de landelijke voorziening. En de tactisch beheerder zorgt voor het borgen van de werking van de landelijke voorziening binnen het digitale stelsel van de Omgevingswet en in de keten van

informatiestromen. Tenslotte moet de tactisch beheerder zorgen dat de landelijke voorziening goed kan inspelen op veranderingen en innovaties. Met dienstverleningsovereenkomsten of taakopdrachten kan het operationeel beheer van bepaalde onderdelen eventueel worden belegd bij andere partijen.

Interbestuurlijk is afgesproken dat het Kadaster het tactisch beheer voor zijn rekening zal nemen voor de periode tot en met 2023. Mede vanuit de wens tot gezamenlijke (door)ontwikkeling hebben Rijk, VNG, IPO en Unie van Waterschappen in december 2018 voor het beheer een beheerovereenkomst afgesloten.⁶⁶ Het Kadaster is bij uitstek toegerust voor het uitvoeren van het tactisch beheer namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Kadaster heeft een wezenlijke rol vervuld bij het ontwerp en de bouw van het DSO en neemt ook een deel van het operationeel beheer van de landelijke voorziening voor zijn rekening. Het tactisch beheer wordt niet, zoals de bestaande ZBO-taken van het Kadaster, als wettelijke taak opgedragen, omdat het in dit ontwikkelstadium van de landelijke voorziening wenselijk is dat deze taak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. Aan het Kadaster wordt daarom via deze regeling een uitsluitend recht verleend om deze overheidsopdracht uit te voeren. Deze opdracht kan worden verlengd na 2023. Voor het tactisch beheer zal het Kadaster een apart organisatieonderdeel, gescheiden van operationeel beheertaken, inrichten.

De eisen aan het beheer worden verder geoperationaliseerd in een of meerdere dienstverleningsovereenkomsten of taakopdrachten. Op die manier wordt gezorgd dat het beheer voldoende robuust is, maar ook voldoende flexibel om in te spelen op de verdere ontwikkeling van de landelijke voorziening. Onderwerpen die bij dienstverleningsovereenkomst of taakopdracht kunnen worden uitgewerkt zijn:

- beveiliging van de landelijke voorziening;
- beschikbaarheid van de landelijke voorziening;
- beschikbaarheid van de helpdesk voor vragen of klachten over functionaliteiten van de landelijke voorziening van het DSO;
- beveiliging van de opslag van gegevens in de landelijke voorziening van het DSO;
- calamiteitenplan;
- doorontwikkelingen en verbetering van de landelijke voorziening van het DSO.

17.6 Beveiliging landelijke voorziening

Met de voorgestelde regeling worden de verantwoordelijkheden voor de beveiliging belegd en afgebakend. Storingen moeten voorkomen worden en anders zo snel mogelijk zijn verholpen. De voortgang van bijvoorbeeld de aanleg van vitale infrastructuur kan vertraging oplopen wanneer het functioneren van landelijke voorziening van het DSO onderbroken wordt. Daarnaast wordt met het DSO privacy en bedrijfsgevoelige informatie doorgeleid naar het bevoegd gezag. Dergelijke gegevens of informatie, maar bijvoorbeeld ook gegevens of informatie die gebruikt kan worden voor moedwillige verstoringen zoals sabotage of terrorisme, moet afdoende worden beschermd. Het beveiligingsniveau van het DSO wordt echter niet ingesteld op berichten of bijlagen met persoonsgegevens van justitiële aard (zoals informatie in het kader van de Wet Bibob) of informatie die is geclassificeerd boven het niveau departementaal vertrouwelijk.

Bij verantwoordelijkheden horen bevoegdheden. De landelijke voorziening van het DSO is onderdeel van verschillende informatieketens. Bij de behandeling van een vergunningaanvraag kan sprake zijn van een informatieketen met verschillende schakels. Bijvoorbeeld de aanvrager die gegevens verzamelt, diens ingenieursbureau die de gegevens in een onderzoek verwerkt, en via de landelijke voorziening van het DSO wordt de aanvraag met alle bijlagen doorgeleid naar het

⁶⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33118, nr. 116.

bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan de aanvraag vervolgens weer uitzetten bij een wettelijke adviseur. Een dergelijke informatieketen met veel schakels moet veilig zijn. In de voorgestelde regeling is voorzien in bevoegdheden voor de minister om bij misbruik of risico's voor de beveiliging in een keten bepaalde gebruikers, informatieverzoeken of -zendingen te controleren en al of niet tijdelijk te blokkeren.

17.7 Bescherming van persoonsgegevens in de samenwerkfunctionaliteit

De samenwerkfunctionaliteit van de landelijke voorziening van het DSO is een onderdeel van de landelijke voorziening waarin bestuursorganen onderling en met adviseurs kunnen samenwerken. Binnen het basisniveau van de landelijke voorziening van het DSO gaat het alleen om het samenwerken aan de behandeling van een vergunningaanvraag of melding. Alleen een bestuursorgaan kan deze samenwerking met een ander bestuursorgaan of adviseur initiëren. Om te voorkomen dat onnodig persoonsgegevens worden uitgewisseld, is er een aantal maatregelen genomen. Zo kan enkel de initiator van de samenwerking bepalen welke gegevens met welke bestuursorganen of adviseurs worden uitgewisseld. Daarnaast wordt bij het indienen van een aanvraag of een ander bericht een geanonimiseerde versie gemaakt. In de samenwerkfunctionaliteit kan van deze anonieme versie gebruik worden gemaakt om onnodige verspreiding van persoonsgegevens te voorkomen.

Andere maatregelen om te voorkomen dat persoonsgegevens worden gedeeld zonder grondslag of noodzaak zijn het formuleren van aansluitvoorwaarden en het opstellen van een handreiking voor gebruik. Aansluitvoorwaarden zijn uniforme voorwaarden die gelden voor ieder betrokken bestuursorgaan of adviseur in de samenwerking en worden door de minister bepaald. Een handreiking voor het gebruik ondersteunt een bestuursorgaan of adviseur bij het gebruik van de samenwerkfunctionaliteit. Verder wordt uiteraard naast de bescherming van persoonsgegevens, de bescherming van bedrijfsgevoelige informatie ook gewaarborgd binnen het DSO. Hierbij geldt eveneens dat enkel de initiator van de samenwerking kan bepalen welke gegevens worden uitgewisseld. In artikel 14.8, derde lid, van het Omgevingsbesluit, zoals ingevoegd bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet, is de verwerkingsverantwoordelijkheid voor persoonsgegevens in de samenwerkfunctionaliteit belegd bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het bestuursorgaan dat het initiatief heeft genomen tot het uitwisselen van gegevens. Er is dus sprake van een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid. Artikel 26 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) schrijft voor dat verwerkingsverantwoordelijken vastleggen hoe zij de verplichtingen uit de AVG nakomen, tenzij dit al is vastgelegd in een wettelijke regeling. Die wettelijke regeling is in dit geval de Omgevingsregeling, waarin via deze regeling in artikel 16.4 de volgende verplichtingen uit de AVG die betrekking hebben op de samenwerkfunctionaliteit worden uitgewerkt: de verplichting om betrokkene te informeren wanneer zijn persoonsgegevens worden verwerkt, de uitoefening van de rechten van betrokkene en de verplichting om datalekken te melden en documenteren. Betrokkene heeft het recht om te weten wanneer, waar en waarvoor zijn gegevens binnen de samenwerkfunctionaliteit worden verwerkt. Wanneer informatie over betrokkene wordt verzameld, moet betrokkene daarover worden geïnformeerd door het initiërend bestuursorgaan van de samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld door een privacyverklaring op de website van het bestuursorgaan of door informerende teksten in het elektronische formulier. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan binnen de privacyverklaring van de landelijke voorziening van het DSO uitleggen hoe in algemene zin de verwerking van persoonsgegevens bij het samenwerken aan behandelen verloopt. Verder wordt het recht van betrokkene op inzage, rectificatie, gegevenswissing, beperking van de verwerking en overdraagbaarheid van gegevens gegarandeerd door het loket dat de Minister van Binnenlandse Zaken zal inrichten. De verzoeken die bij dit loket binnenkomen zullen worden doorgestuurd naar het desbetreffende initiërende

bestuursorgaan, dat vervolgens het verzoek zal afhandelen. Indien dit bestuursorgaan informatie uit de landelijke voorziening nodig heeft om het verzoek te kunnen afhandelen, bijvoorbeeld gegevens uit de auditlog, dan kan het bestuursorgaan die informatie opvragen bij de beheerder.

Ondanks de genomen maatregelen, kan er binnen de samenwerkfunctionaliteit een datalek ontstaan, waarbij persoonsgegevens in handen kunnen komen van derden die geen toegang tot die gegevens zouden mogen hebben of kunnen er persoonsgegevens verloren raken. Zo kan er een cyberaanval of technische storing plaatsvinden of kan een bestuursorgaan een aanvraag per ongeluk delen met een ander bestuursorgaan dat niet betrokken zou moeten zijn bij de behandeling. Een datalek moet binnen 72 uur gemeld worden bij de Autoriteit persoonsgegevens. Verder moet, in geval van hoog risico voor de rechten en vrijheden van de betreffende persoon, betrokkene op de hoogte worden gesteld van het datalek. Deze mededelingsplicht is niet van toepassing wanneer maatregelen zijn getroffen waardoor de betreffende persoonsgegevens onbegrijpelijk zijn voor onbevoegden, achteraf maatregelen getroffen zijn waardoor het hoge risico voor de rechten en vrijheden zich niet meer voordoet, of wanneer de mededeling onevenredige inspanningen zou vergen. Als het datalek verband houdt met de operationele werking van de landelijke voorziening van het DSO heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verantwoordelijkheid om het datalek te melden. Is het datalek het gevolg van het gebruik van de samenwerkfunctionaliteit, dan is het bestuursorgaan dat het initiatief heeft genomen tot het uitwisselen van gegevens verantwoordelijk voor het melden. Daarnaast hebben de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het bestuursorgaan een wederzijdse verplichting om elkaar te informeren wanneer er een datalek heeft plaatsgevonden.

Naast het melden van het datalek is er ook een plicht om het datalek te documenteren. Dit gebeurt in het datalekregister. Het doel van het datalekregister is dat de verwerkingsverantwoordelijke leert van eerdere datalekken en maatregelen neemt om de kans op nieuwe datalekken te verminderen. Ook stelt het register de Autoriteit persoonsgegevens in staat de naleving van de meldplicht datalekken te controleren. Het type datalek bepaalt wie verantwoordelijk is voor het documenteren van het datalek. Bij een datalek in de operationele werking van het de landelijke voorziening van het DSO is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk, bij een datalek in verband met het gebruik van de samenwerkfunctionaliteit is het bestuursorgaan dat het initiatief heeft genomen tot het uitwisselen van gegevens verantwoordelijk. In het datalekregister worden naast de datalekken die de verwerkingsverantwoordelijke heeft gemeld aan de Autoriteit persoonsgegevens ook niet-gemelde datalekken geregistreerd.

17.8 Wijzigingen

- Na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt gebruik gemaakt van de Standaard Overheidspublicaties om de status te tonen van besluiten en rechtsfiguren zoals omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsvisies.
- Met de Standaard Toepasbare Regels kan het bevoegd gezag in de landelijke voorziening van het DSO eigen vragenbomen voor bijvoorbeeld de vergunningencheck en de aanvraag- en meldingsformulieren inbrengen.
- Met de Standaard Aanvragen en meldingen kan het bevoegd gezag ingediende berichten zoals aanvragen en meldingen veilig, snel en zonder risico's op vervormingen ophalen.
- De huidige afzonderlijke regelingen van Ruimtelijkeplannen.nl en Omgevingsloket Online worden vervangen door één integrale regeling van het DSO.

17.9 Effecten

- Door het aanwijzen van open standaarden wordt afhankelijkheid van een of enkele leveranciers voorkomen en marktwerking bevorderd.
- Door het bieden van één loket zullen naar verwachting de administratieve lasten voor initiatiefnemers verminderen.
- Door gebruik van interactieve formulieren hoeft de initiatiefnemer alleen die informatie te verstrekken die het bevoegde gezag in dit geval nodig heeft en niet al over beschikt.
- Door het samenvoegen van de huidige afzonderlijke regelingen van Ruimtelijkeplannen.nl en Omgevingsloket Online wordt de aansturing door de minister vereenvoudigd.

18 Effecten

18.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal een overzicht geven van de effecten die de nieuwe elementen van de Omgevingsregeling, die met deze regeling worden ingevoegd, naar verwachting op de Nederlandse samenleving zal hebben.

Tijdens de consultatiefase zal deze regeling getoetst worden door verschillende instanties. Daarvoor zijn de volgende toetsingsinstanties benaderd:

1. Adviescollege toetsing regeldruk;
2. Raad voor de Rechtspraak;
3. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
4. Inspectie Leefomgeving en Transport;
5. Kadaster;
6. ProRail;
7. Autoriteit Persoonsgegevens.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de volgende effecten beschreven: de financiële effecten, de effecten op het milieu, de effecten voor de rechtspraak, effecten op handhaving en uitvoering, en een samenvatting van de resultaten van de uitgevoerde Privacy Impact Assessment (PIA).⁶⁷

De effecten van deze regeling zoals die in dit hoofdstuk zullen worden geschetst, zullen ook betrokken worden bij de verwerking van de consultatie.

18.2 Financiële effecten

De financiële effecten van deze regeling worden op dit moment nog onderzocht. Ongeveer vier weken voor de sluiting van de consultatie zullen de conclusies van het onderzoek over de regeldruk beschikbaar komen.

18.3 Effect op het milieu

Bij de Omgevingswet en de AMvB's is door respectievelijk het Planbureau voor de Leefomgeving en het RIVM onderzoek gedaan naar de milieueffecten van deze regelgeving. Bij de Omgevingsregeling is toegelicht dat de Omgevingsregeling niet leidt tot extra of andere milieueffecten dan die in deze onderzoeken zijn onderkend. De reden hiervoor is dat de Omgevingsregeling met name technische voorschriften bevat die geen voor de milieueffecten relevante wijzigingen of aanvullingen bevat ten opzichte van de Omgevingswet en de vier AMvB's. De effecten op het milieu van de Omgevingsregeling zijn daarom niet onderzocht.⁶⁸

Ook de Invoeringsregeling bevat technische voorschriften die geen voor de milieueffecten relevante wijzigingen of aanvullingen bevat ten opzichte van de Wet, de AMvB's en de Omgevingsregeling. Voor deze regeling geldt daarom eenzelfde argumentatie. Voor deze regeling zijn daarom de effecten op het milieu niet nader onderzocht.

⁶⁷ Niet alle onderdelen zijn op het moment van consultatie al gereed omdat de inhoud afhankelijk is van resultaten van toetsers of nader onderzoek (financiële effecten).

⁶⁸ Zie voor een verdere toelichting paragraaf 23.3 van het algemeen deel van de toelichting bij de Omgevingsregeling.

18.4 Effect op de rechtspraak

18.4.1 Raad voor de Rechtspraak

In het advies van de Raad voor de rechtspraak over de omgevingsregeling Omgevingswet wordt verwezen naar het eerdere advies van de Raad bij de Invoeringswet Omgevingswet. In dat advies is aangegeven dat verwacht wordt dat de Omgevingswet, de aanvullingswetten, de AMvB's en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet substantiële werklastgevolgen hebben voor de Rechtspraak. De regering verwacht op de langere termijn geen structurele werklastverzwaring als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. In de overgangperiode verwacht de regering een tijdelijke stijging van het aantal zaken in verband met jurisprudentievorming. De regering onderzoekt samen met de Raad wat een reële inschatting van deze kosten is. In het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020-2022 is voorzien in dekking van deze ingeschatte werklastgevolgen. Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet zal monitoring van de effecten voor de rechtspraak plaatsvinden. Op die manier kunnen de eventuele extra werklastgevolgen voor de Rechtspraak goed in beeld komen. Wanneer uit de monitoring substantieel extra kosten blijken zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenspraak met het ministerie van Justitie en Veiligheid en met de betrokken beleidsdepartementen afspraken maken over de verdeling van deze kosten.

18.4.2 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

[PM] deze paragraaf wordt later ingevuld.

18.5 Effect op handhaving en uitvoering

[PM] deze paragraaf wordt later ingevuld.

18.6 Privacy Impact Assessment

Om een effectieve toepassing van de Algemene verordening gegevensbescherming te borgen en ervoor te zorgen dat persoonsgegevens onder de Invoeringsregeling beschermd worden, is bij de ontwikkeling van de Invoeringsregeling een Privacy Impact Assessment (PIA) verricht. De Invoeringsregeling was onderdeel van de periodieke PIA over het stelsel van de Omgevingswet (de Omgevingswet, het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de wetgeving in het kader van de aanvullingsspooren en de daaronder vallende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen) en het ontwerp van het DSO. Met de PIA is de noodzaak van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens onderzocht en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's in kaart gebracht. Ook zijn maatregelen geformuleerd om de geïdentificeerde risico's aan te pakken.

Op basis van artikel 26 van de Algemene verordening gegevensbescherming, en in lijn met de uitkomsten van de PIA, zijn in de Invoeringsregeling de verwerkingsverantwoordelijkheden voor persoonsgegevens in de samenwerkfunctionaliteit uitgewerkt. Het betreft de uitwerking van de verplichting om betrokkene te informeren wanneer zijn persoonsgegevens worden verwerkt, de uitoefening van de rechten van betrokkene en de verplichting om datalekken te melden en documenteren.

19 Totstandkoming regeling en consultatie

19.1 Samen met de omgeving

Regels voor de praktijk

De Invoeringsregeling bevat regels die gericht zijn op de uitvoering en de praktijk. Bij de totstandkoming ervan is de inbreng van experts uit de praktijk dan ook onmisbaar. Voor een goede beleids- en wetgevingskwaliteit en een zo groot mogelijk draagvlak zijn de kennis en ervaringen vanuit die praktijk betrokken bij de ontwikkeling van de ontwerp-Invoeringsregeling.

Expertsessies en botsproeven: betrokkenheid andere overheden en bedrijfsleven

Evenals bij de Omgevingsregeling is bij de Invoeringsregeling gebruik gemaakt van specifieke kennis uit de uitvoeringspraktijk. Voor de uitwerking van onderwerpen als stortplaatsen, leges en aanvraagvereisten voor activiteiten rond spoorwegen zijn bijeenkomsten met experts georganiseerd. Daar zijn praktijkervaringen opgehaald en wensen geïnventariseerd die verwerkt zijn in de Invoeringsregeling. Er heeft ook veelvuldig overleg plaatsgevonden met medeoverheden, het bedrijfsleven en belangenorganisaties op het gebied van onder meer milieu, bouwen en water.

De Invoeringsregeling voegt nieuwe regels aan de zes thema's van de Omgevingsregeling toe en voegt een nieuw thema toe, het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Over de thema's uit de Omgevingsregeling en Invoeringsregeling zijn zogenaamde botsproevenbijeenkomsten gehouden. Op 18 september 2019 vond een botsproevenbijeenkomst over de Invoeringsregeling plaats, waar medewerkers van onder andere gemeenten, provincies en het bedrijfsleven waaronder het MKB voor zijn uitgenodigd. Met circa 60 praktijkexperts is in verdiepende sessies nagegaan of de regels voor energiebesparende maatregelen, aanvraagvereisten voor activiteiten rond spoorwegen en bouwactiviteiten, het Digitaal Stelsel Omgevingswet en het overgangsrecht werkbaar en sluitend zijn.

MKB-toets

Door VNO-NCW is gevraagd om een MKB-toets te doen om te zorgen dat het DSO begrijpelijk en bruikbaar is voor MKB-ondernemers. Ook in de Tweede Kamer is bij de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet door de leden Bisschop en Ronnes een motie ingediend om een MKB-toets te doen voor de invoering van het DSO.⁶⁹ Ter uitvoering van deze motie vindt een uitgebreide, gefaseerde MKB-toets van het DSO plaats. Onderdeel van deze toets zijn de regels over het DSO die zijn opgenomen in deze regeling.

Voor wat betreft regeldruk is van belang dat deze regeling verder niet leidt tot substantiële wijzigingen in de bedrijfsprocessen van bedrijven. Ten opzichte van de oude regeling is geen sprake van belangrijke nieuwe verplichtingen. Zo zijn er bijvoorbeeld geen geheel nieuwe aanvraagvereisten en sluiten de meet- en rekenregels aan bij de bestaande praktijk. Om die reden is ervoor gekozen op andere onderdelen van de regeling een consultatie van onder andere het MKB, via de belangenorganisaties en bovengenoemde botsproef te laten plaats vinden.

⁶⁹ Kamerstukken II 2018/19, 34986, nr. 31.

Afstemming

Over concepten van en de ontwerp-Invoeringsregeling is (formeel) overleg gevoerd met de VNG, IPO, UvW, VNO-NCW en natuur- en milieuorganisaties.

19.2 Consultatie

In de periode 6 december 2019 tot en met 9 januari 2020 vindt de internetconsultatie plaats.⁷⁰

Leeswijzerbijeenkomst

Op 16 december 2019 vindt in Utrecht een leeswijzerbijeenkomst plaats. Aan de start van de internetconsultatieperiode kunnen geïnteresseerden meer inzicht krijgen in de werking en opbouw van de Invoeringsregeling en in de thema's. Zo kan men met de juiste kennis een eventuele consultatiereactie indienen. Locatie: Utrecht, WTC, Stadsplateau 7, datum/tijd: maandag 16 december van 10:00 -12:00 uur, inschrijven kan door te mailen naar postbus.eenvoudigbeter@minbzk.nl.

⁷⁰ Na consultatie zal deze paragraaf worden aangevuld met een overzicht van de consultatiereacties en de wijze waarop daarmee is omgegaan.

20 Notificatie

Technische notificatie

De ontwerpregeling zal volgens artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241) voorafgaand aan publicatie worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

De meeste bepalingen in deze ontwerpregeling bevatten mogelijk technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241) voorgelegd aan de Europese Commissie (2017/445/NL). Deze bepalingen verenigbaar zijn met de artikelen 34 tot en met 36 VWEU (vrij verkeer van goederen). De bepalingen zijn evenredig en gerechtvaardigd vanuit een bescherming van de fysieke leefomgeving. De bepalingen maken geen onderscheid tussen nationale en buitenlandse goederen en diensten. De Omgevingsregeling bevat een bepaling voor wederzijdse erkenning (artikel 1.3).

[PM opmerkingen van de Europese Commissie].⁷¹

Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen

De ontwerpregeling is niet gemeld aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie, (ingevolge artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235), omdat de technische voorschriften van de ontwerpregeling niet leiden tot significante handelsbelemmeringen.

Dienstenrichtlijn

De ontwerpregeling bevat bepalingen die onder het toepassingsbereik van de dienstenrichtlijn⁷² kunnen vallen. Gelet hierop zal de Invoeringsregeling Omgevingswet worden genotificeerd.

⁷¹ Deze tekst zal na eindigen van de notificatietermijn worden aangevuld.

⁷² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt)

21 Invoering

Voor de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn implementatieprogramma's opgezet. Voor het interbestuurlijke deel van de implementatie wordt dit opgepakt in het programma Aan de slag met de Omgevingswet, waarin de bestuurlijke koepels VNG, IPO en UvW en het Rijk samenwerken.⁷³

Ook voeren alle koepels (VNG, IPO, UvW en het Rijk) zelf een implementatieprogramma ter ondersteuning van de veranderopgave van hun achterbannen.

De digitale ondersteuning van de Omgevingswet wordt onder andere vormgegeven in het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Het doel van deze programma's is om de uitvoeringspraktijk in staat te stellen om de wet, met inbegrip van het overgangsrecht, op goede wijze toe te passen. Daarnaast maakt ook de implementatie van de landelijke voorziening van het DSO en de aansluiting op deze landelijke voorziening onderdeel uit van deze programma's. De programma's zetten niet alleen in op overdracht van kennis over de nieuwe regelgeving, maar ook op het vermogen om deze te kunnen toepassen in de geest van de stelselherziening. Het gaat daarbij dus nadrukkelijk ook om kunde, houding en gedrag. Daarnaast wordt ingezet op het ondersteunen van een soepele overgang van de huidige digitale systemen naar het nieuwe digitaal stelsel.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de wet. Er moet een geordend en verbonden geheel van gegevensverzamelingen, afspraken en ICT-voorzieningen komen. Als onderdeel van de implementatie wordt door het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet een landelijke voorziening gerealiseerd. Andere delen van het open stelsel worden gerealiseerd door koepels en door andere ICT-leveranciers. De ingang is een centrale gebruikersvoorziening die toegang geeft tot de beschikbare informatie, onder meer via een verbeelding op de kaart en gerichte vragen. Gezamenlijk met alle programma's wordt de invoering hiervan voorbereid.

In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet is een aantal wijzigingen opgenomen die het DSO een volledige juridische basis geven. Via deze regeling wordt hoofdstuk 16 getiteld 'Digitaal Stelsel Omgevingsrecht' van de Omgevingsregeling ingevuld met uitvoeringstechnische en administratieve regels over het DSO.

Ondersteuning van overheden en professionals

Bij de invoering van de Omgevingswet zijn overheden, burgers en bedrijven intensief betrokken. Om de doelen van de Omgevingswet te realiseren is een verandering nodig in beleidsvorming, werkprocessen, informatiesystemen, (bestuurs)cultuur bij overheden en de wijze van samenwerking tussen overheden, kortom een grote transitieopgave. Bovendien zullen initiatiefnemers en belanghebbenden hun werkwijze moeten aanpassen om conform de bedoelingen van de Omgevingswet te werken. Dit vraagt om aandacht van het bevoegd gezag, zij zullen hen gaan informeren over de nieuwe werkwijze.

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet en de programma's van de koepels dragen zorg voor de overdracht van kennis over de Omgevingswet en onderliggende regelgeving en de landelijke voorziening van het DSO en beogen een impuls te geven aan het anders werken dat hoort bij de Omgevingswet. Zij stimuleren bevoegd gezag om tijdig met de ontwikkeling van de

⁷³ Het implementatieprogramma is te vinden op <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>. Meer informatie over de invoering van het stelsel is ook te vinden in het hoofdstuk 'Invoering' van de nota van toelichting van de vier AMvB's van de wet.

kerninstrumenten van de Omgevingswet aan de slag te gaan en met het voorbereiden van de aansluiting op de landelijke voorziening van het DSO. Dat gebeurt via bijeenkomsten, pilots en praktijkproeven, kennisproducten, en inzet van deskundigen. Onderdeel van de invoeringsondersteuning is ook het Informatiepunt waar via de website kennis wordt gedeeld en overheden en professionals vragen kunnen stellen.

Goede voorbeelden worden gedeeld via de websites van de programma's. Er wordt ook gebruik gemaakt van netwerken, die essentieel zijn voor de overdracht van informatie, kennis en ervaring tussen betrokkenen en daarmee voor de brede verandering van werkwijze.

22 Implementatietabellen

Met de Omgevingswet, de AMvB's en de Omgevingsregeling is al een groot aantal Europese richtlijnen en verordeningen, Europese en internationale verdragen en protocollen (opnieuw) geheel of gedeeltelijk omgezet.

In dit hoofdstuk zal met zogenaamde implementatietabellen inzichtelijk worden gemaakt hoe die implementatie in deze regeling heeft plaatsgevonden.