**Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met het aanbrengen van verbeteringen in het stelsel van de Omgevingswet (Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten 20..)**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

## I. Algemeen deel

### 1. Algemeen

*1.1 Inleiding*

Met de totstandkoming van het stelsel van de Omgevingswet en de invoering van die wet op 1 januari 2024 heeft een integrale herziening van het omgevingsrecht plaatsgevonden. Een omvangrijke operatie waarmee is gestreefd naar een meer samenhangende benadering van het beleid en de regelgeving over de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet bundelt deze regelgeving om te komen tot eenvoudigere en toegankelijkere regels voor iedereen.

Nu de Omgevingswet ruim twee jaar in gebruik is, zijn bij de toepassing van dit nieuwe stelsel ook de eerste ervaringen opgedaan. Deze ervaringen hebben geleid tot enkele wensen tot wijziging van de Omgevingswet die het stelsel van de wet raken en daarbinnen een beleidsmatige keuze vergen. Daarom is er besloten om in vervolg op technische wijzigingen van de Omgevingswet[1] een voorstel voor een inhoudelijke verzamelwet in procedure te brengen: de Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten oftewel de WOws.

Vanuit de praktijk is eveneens het verzoek gekomen om de eerste ervaren onvolkomenheden aan te passen of te wijzigen, zodat het stelsel functioneert zoals het bedoeld is. Via het Informatiepunt Leefomgeving en andere ambtelijke contacten zijn diverse punten naar voren gebracht door gemeenten, waterschappen, provincies, omgevingsdiensten, uitvoeringsdiensten van het Rijk en adviesbureaus over de werking van de Omgevingswet in de praktijk. Ook ziet de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zelf uit hoofde van haar stelselverantwoordelijkheid voor de Omgevingswet aanleiding het stelsel op onderdelen te wijzigen.

Dit wetsvoorstel is niet gericht op één specifieke beleidsopgave, zoals de Wet versterking regie op de volkshuisvesting die recent in werking is getreden. Het staat naast wetsvoorstellen van vakministers tot wijzigingen van de Omgevingswet die nodig zijn om nationale of Europese beleidsopgaven te verwezenlijken. Grote wijzigingen in het stelsel van de Omgevingswet worden nu niet doorgevoerd, daarvoor zal eerst de evaluatie van de Omgevingswet worden afgewacht. Het gaat hier om wijzigingen die de functionaliteit van het stelsel moeten ondersteunen, verduidelijken en verbeteren en dus het stelsel van de Omgevingswet als zodanig raken. Het gaat hier om de stelselaspecten.

Doel van deze Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten is het opheffen van de onvolkomenheden en het verbeteren van het stelsel van de Omgevingswet in lijn met de oorspronkelijke verbeterdoelen en uitgangspunten van de Omgevingswet. De belangrijkste onderwerpen waarvoor dit wetsvoorstel wijzigingen bevat, zijn:

- Programma (par. 2.1)
- Voorbereidingsbesluit (par. 2.2)

[1] Zie Kamerstukken II 2025/26, nr. 36824.

- Projectprocedure (par. 2.3)
- Voorkeursrechten (par. 2.4)
- Onteigening (par. 2.5)
- Financiële zekerheid (par. 2.6)
- Nadeelcompensatie (par. 2.7)
- Bestuursrechtelijke handhaving (par. 2.8)
- Gegevensverzameling en -verstrekking (par. 2.9)
- Inspraak en rechtsbescherming bij sommige wijzigingen omgevingsplan (par. 2.10)
- Experimenteerbepaling (par. 2.11)

*1.2 Context*

Het stelsel van de Omgevingswet bestaat op rijksniveau uit de Omgevingswet, vier algemene maatregelen van bestuur en de Omgevingsregeling. Samen met decentrale regels in de omgevingsplannen van gemeenten, de waterschapsverordeningen van de waterschappen en de omgevingsverordeningen van de provincies bieden ze het juridische kader voor opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat onder meer bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.

De verbeterdoelen voor de stelselherziening van het omgevingsrecht waren:
- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving, en;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.[2]

De Omgevingswet biedt één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Met dit stelsel kan, beter dan voorheen, worden ingespeeld op de dynamiek in de fysieke leefomgeving en de opgaven waarvoor ons land gesteld staat. Gestreefd wordt naar een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet vraagt om een andere manier van werken waarbij een integrale en samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving voorop staat.

Dit wetsvoorstel is een volgende stap in de verbetering en doorontwikkeling van het stelsel van de Omgevingswet. De verbetering en doorontwikkeling van het stelsel is een continu proces waarbij nieuwe ontwikkelingen of ervaringen in de uitvoeringspraktijk telkens zal vragen om nieuwe wijzigingswetten, -besluiten en -regelingen.

De Omgevingswet en ook dit wetsvoorstel geldt niet voor de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Voor Caraïbisch Nederland is in de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES bepaald dat telkens voor een termijn van ten hoogste 10 jaren een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma wordt vastgesteld waarmee de openbare lichamen rekening moeten houden bij het opstellen van hun ruimtelijke ontwikkelingsplannen. De algemene doelstellingen uit het ruimtelijke ontwikkelingsprogramma Caraïbisch Nederland sluiten aan bij de doelen van de Omgevingswet waar het in de kern gaat om het beschermen én benutten van de fysieke leefomgeving.

**2. Hoofdlijnen van het voorstel**

[2] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 25-26.

Op het merendeel van de onderwerpen waarvoor dit wetsvoorstel wijzigingen bevat, wordt hierna in dit hoofdstuk van de toelichting nader ingegaan. Voor een aantal kleinere onderwerpen is met de artikelsgewijze toelichting volstaan.[3]

[3] Het betreft hier de artikelen I, onder AP en AW, II en III, onder E, van het wetsvoorstel.

## *2.1 Aanpassingen met betrekking tot het programma*

### *2.1.1 Verduidelijking inhoud*

Het programma is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Een programma is vooral uitvoeringsgericht. Het strategische beleid en ambities van gemeenten, provincies en het Rijk voor langere termijn worden in principe in de omgevingsvisie vastgesteld. In het programma kan het beleid dat ziet op de fysieke leefomgeving worden uitgewerkt. Ook kan het programma maatregelen bevatten om een of meer omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (zie artikel 3.5 van de Omgevingswet). Een programma hoeft niet beide elementen te bevatten. Het programma kan alleen een uitwerking van het te voeren beleid bevatten of alleen maatregelen om te voldoen aan een doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is de ontwerpkeuze gehanteerd dat geen gebruik wordt gemaakt van 'en' of 'of' als voldoende duidelijk uit het artikel blijkt hoe de verschillende onderdelen zich tot elkaar verhouden. In dit geval blijkt – achteraf bezien – de relatie tussen de beide onderdelen van artikel 3.5 van de Omgevingswet onvoldoende duidelijk, dit gelet op vragen uit de praktijk. Daarom is deze relatie verduidelijkt.

De flexibiliteit ten aanzien van de inhoud van het programma doet recht aan de verschillende typen programma's die tot stand komen op grond van de Omgevingswet: verplichte, onverplichte en vrijwillige programma's. In paragraaf 3.2.2 van de Omgevingswet zijn de verplichte programma's beschreven. In paragraaf 3.2.3 van de Omgevingswet zijn de onverplichte programma's opgenomen. Daarnaast kan op grond van paragraaf 3.2.1 van de Omgevingswet gekozen worden om vrijwillig een programma vast te stellen. Van deze mogelijkheid is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet regelmatig gebruik gemaakt door gemeenten, provincies en het Rijk. Van de mogelijkheid om een programma met een programmatisch aanpak in te richten is nog geen gebruik gemaakt.[4] Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende typen programma's en het karakter van deze programma's. Veelal bevatten deze programma's zowel een nadere uitwerking van het te voeren beleid als maatregelen, maar er zijn ook programma's die alleen maatregelen bevatten of alleen een nadere uitwerking van het te voeren beleid bevatten.

*Verplichte programma's*
De Omgevingswet schrijft in een aantal gevallen verplichtte programma's voor. Bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde moet het aangewezen bestuursorgaan verplicht een programma vaststellen met maatregelen, waardoor er aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.[5] In dat geval zal het programma veelal geen nadere uitwerking van het te voeren beleid bevatten.

Andere voorbeelden van verplichte programma's zijn het actieplan geluid, het waterbeheerprogramma, het beheerplan Natura 2000, het nationaal NEC-programma en het volkshuisvestingsprogramma.[6] Deze programma's bestaan veelal uit zowel een uitwerking van het te voeren beleid als maatregelen. Waarbij de nadruk op deze elementen per programma kan variëren. Deze programma's hebben veelal een Europeesrechtelijke grondslag.

*Onverplichte programma's*
In de Omgevingswet zijn ook een aantal onverplichte programma's opgenomen.[7] Om tegemoet te komen aan de wens om voor het gemeentelijk rioleringsprogramma een expliciete grondslag op te nemen in de Omgevingswet, is een aanvullende categorie programma's aan de Omgevingswet toegevoegd: het

[4] Zie paragraaf 3.2.4 van de Omgevingswet.
[5] Artikel 3.10 van de Omgevingswet.
[6] Zie paragraaf 3.2.2 van de Omgevingswet.
[7] Zie paragraaf 3.2.3 van de Omgevingswet.

onverplichte programma.[8] Dit programma dat geen Europese verplichting behelst en ook niet nodig is in verband met een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, kon niet aangemerkt worden als een verplicht programma. Dit programma bevat veelal zowel een uitwerking van het te voeren beleid als maatregelen. Later is hier het inrichtingsprogramma als onverplicht programma aan toegevoegd.[9] Dit programma bevat primair maatregelen gericht op het verbeteren van de inrichting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegedeeld. Onverplichte programma's zijn net als vrijwillige programma's facultatief. Het bevoegde bestuursorgaan beslist zelf of het een dergelijk programma vaststelt. Onverplichte programma's onderscheiden zich van vrijwillige programma's door het feit dat paragraaf 3.2.3 van de Omgevingswet deze expliciet noemt, wat het mogelijk maakt om er andere regelgeving mee te verbinden. Zo is een inrichtingsprogramma een voorwaarde voor het kunnen nemen van een inrichtingsbesluit (artikel 12.7 van de Omgevingswet) en kunnen over dat programma instructieregels worden gesteld (artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Omgevingswet).

*Vrijwillige programma's*
Het vrijwillige programma kan worden ingezet door de gemeente, de provincie, het waterschap en het Rijk. Ten aanzien van vrijwillige programma's bestaat inhoudelijk veel flexibiliteit. Vrijwillige programma's kunnen eveneens maatregelen bevatten, maar dat hoeft niet. Het vrijwillige programma kan dienen als een tussenstap richting finale besluitvorming en kan bijvoorbeeld een meer visionaire uitwerking bevatten voor specifieke gebieden.[10] Aan de andere kant zou een programma ook slechts de maatregelen kunnen beschrijven die nodig zijn voor het bereiken van het beleid uit de omgevingsvisie, zonder dat dit beleid nader wordt uitgewerkt. De grens tussen een omgevingsvisie en een programma is in generieke zin niet eenduidig te trekken.[11] Het verantwoordelijke bestuursorgaan bepaalt die grens zelf, afhankelijk van de situatie en van de sturingsfilosofie die het desbetreffende bestuursorgaan hanteert.

### *2.1.2 Toevoegen bekendmaking vrijwillig programma overeenkomstig Algemene wet bestuursrecht*

In de Omgevingswet ontbreekt een verplichting om vrijwillige programma's overeenkomstig artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te publiceren in het publicatieblad van het desbetreffende bestuursorgaan. In dit wetsvoorstel wordt hier alsnog in voorzien. Een dergelijke verplichting bestaat nu al wel voor verplichte en onverplichte programma's. Met deze wijziging wordt het de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroot.

Het programma zoals geregeld binnen de Omgevingswet kent, zoals beschreven in paragraaf 2.1.1, verschillende verschijningsvormen: het verplichte, het onverplichte en het vrijwillige programma. In artikel 16.77b, tweede lid, van de Omgevingswet is bepaald dat *verplichte* en *onverplichte* programma's (als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 en 3.2.3 van de Omgevingswet) overeenkomstig artikel 3:42 Awb moeten worden bekendgemaakt in het publicatieblad van het desbetreffende bestuursorgaan. Daarmee is deze verplichting niet van toepassing op *vrijwillige* programma's (als bedoeld in paragraaf 3.2.1 van de Omgevingswet). Hierdoor worden dergelijke programma's in principe geen onderdeel van de regels op de kaart in de landelijke voorziening van het Digitale Stelsel Omgevingswet (hierna: het DSO LV).[12] Het DSO LV ondersteunt de uitvoering van de wet en bestaat uit een landelijke voorziening en lokale systemen bij bevoegde gezagen. Dit is slechts anders als het desbetreffende bestuursorgaan er uit eigen beweging voor kiest om het vrijwillige programma te publiceren in het daartoe aangewezen publicatieblad. Dat de verplichting om het programma bekend te maken overeenkomstig artikel 3:42 Awb niet van toepassing is

[8] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, paragraaf 3.2.3.
[9] Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 2.
[10] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, paragraaf 4.3.3.
[11] Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 12, paragraaf 8.3.2.
[12] Dit volgt uit de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet artikel 2 in combinatie met artikel 16.77b, tweede lid, van de Omgevingswet.

op alle *vrijwillige* programma's is onwenselijk vanwege de kenbaarheid van het vrijwillige programma. Daarom wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat deze verplichting ook geldt voor vrijwillige programma's. Dit betekent dat voortaan allé programma's op grond van de Omgevingswet gepubliceerd moeten worden in het daartoe aangewezen publicatieblad en dat álle programma's onderdeel worden van de regels op de kaart in het DSO-LV.

### *2.2 Aanpassingen met betrekking tot het voorbereidingsbesluit*

Onder de Omgevingswet is het instrument voorbereidingsbesluit in een gewijzigde vorm overgeheveld uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Met die nieuwe regeling is beoogd het voorbereidingsbesluit te vereenvoudigen en de werking te flexibiliseren, overeenkomstig de uitgangspunten van de Omgevingswet. Dat is onder andere bereikt door de aanhoudingsplicht en de regeling rondom de maximale duur van een voorbereidingsbesluit te wijzigen. Ter verbetering van dit instrument worden er op een drietal onderdelen wijzigingen voorgesteld. Allereerst wordt de geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit verlengd. Ten tweede wordt de reikwijdte die voorbeschermingsregels mogen hebben verduidelijkt en als derde wordt het "in hoofdzaak-criterium" opgenomen voor een voorbereidingsbesluit in verband met een projectbesluit dat zich over een provinciegrens uitstrekt.

*Geldigheidsduur*

Achtergrond van de wijzigingen die verband houden met de geldigheidsduur is dat de maximale duur van het voorbereidingsbesluit in de Omgevingswet te kort is. Voor de geldigheid van de voorbeschermingsregels is nu een termijn van een jaar en zes maanden in de wet opgenomen. Gedachte daarbij is dat deze termijn vergelijkbaar is met de regeling onder de Wro. Uit de praktijk komt naar voren dat het geregeld voorkomt dat er herhaald een voorbereidingsbesluit wordt genomen. Uit de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet (IwOw)[13] volgt dat het nemen van een nieuw voorbereidingsbesluit in verband met nieuwe beleidsdoelen altijd mogelijk moet zijn, maar dat het herhaald nemen van voorbereidingsbesluiten gericht op het met hetzelfde doel te wijzigen omgevingsplan niet mogelijk wordt geacht. De reden hiervoor is gelegen in de omstandigheid dat daarmee het tijdelijke karakter en de daarvoor gestelde termijn zonder betekenis zouden worden. De praktijk ervaart daarom de in de wet opgenomen termijn als een risicovol knelpunt voor de realisatie van projecten (waaronder ook projecten van nationaal belang die met een projectbesluit mogelijk worden gemaakt). Om een effectieve inzet van het voorbereidingsbesluit te bevorderen is de maximale termijn nader bezien.

De nieuwe termijn wordt vastgesteld op maximaal drie jaar, maar binnen deze termijn is er een voorwaardelijk peilmoment ingebouwd om de voortgang in de procedure van het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan te waarborgen. Zo wordt voorkomen dat activiteiten onnodig drie jaar kunnen worden verboden dan wel beperkt, terwijl er geen concrete stappen worden gezet in het besluitvormingsproces met het oog waarop de voorbeschermingsregels zijn gesteld. In de voorgestelde nieuwe regeling wordt daarom allereerst aangegrepen bij de terinzagelegging van het ontwerpbesluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. Vervolgens dient het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan binnen drie jaar na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit te worden bekendgemaakt. Als sluitstuk op deze maximale termijn geldt dat de termijn definitief eindigt bij de inwerkingtreding dan wel vernietiging van het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan. De periode tussen de maximale termijn van drie jaar en de inwerkingtreding dan wel vernietiging kan ertoe leiden dat die termijn wordt verlengd, maar kan evengoed tot een kortere termijn leiden. Een schorsing van een besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan is bij deze regeling niet nader in ogenschouw genomen. De facto kan dat betekenen dat het besluit tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan in werking treedt en vervolgens wordt geschorst bij een voorlopige voorziening. De

[13] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 69-70.

voorbeschermingsregels in het voorbereidingsbesluit zijn dan al vervallen. Verwacht wordt dat een voorzieningenrechter in een dergelijk geval over voldoende instrumenten beschikt om, indien nodig, onwenselijke situaties bij wijze van voorlopige voorziening tijdelijk te voorkomen, totdat uitspraak wordt gedaan in de bodemzaak.

Onder de Wro was met name de rechtsonzekerheid voor een aanvrager om een omgevingsvergunning een belangrijke factor voor een zo kort mogelijke geldigheidstermijn voor het voorbereidingsbesluit. In dat stelsel werd immers een directe relatie gelegd tussen de aanhoudingsplicht, de inwerkingtreding van het bestemmingsplan en de lengte van de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit. Die relatie bestaat nu niet meer. Onder de nieuwe regeling kan een aanvraag die in strijd is met de voorbeschermingsregels immers direct worden afgewezen en zal de aanvrager in een dergelijke situatie niet lang in onzekerheid verkeren. Om die reden wordt niet gevreesd voor onaanvaardbare situaties.
Verder zal er worden voorzien in overgangsrecht teneinde te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat rondom de lengte van de geldigheidstermijn van de bestaande voorbereidingsbesluiten ten tijde van de inwerkingtreding van de wet waarin dit wetsvoorstel voorziet.

Een langere geldigheidstermijn van het voorbereidingsbesluit is op vergelijkbare wijze voor alle instrumenten doorgevoerd, dus niet alleen voor het omgevingsplan maar ook voor de omgevingsverordening, het projectbesluit en de instructie(regel). Voor de instructie(regel) kan er geen uniform tussentijds peilmoment worden geregeld om daarmee de voortgang van de besluitvorming te borgen. Anders dan bij de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan of een omgevingsverordening of bij de vaststelling van een projectbesluit, vindt de voorbereiding van een instructie(regel) niet altijd plaats door middel van een ontwerpbesluit en via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, bedoeld in afdeling 3.4 Awb, maar ook via een andere procedure. Denk bijvoorbeeld aan de rijksinstructieregel die bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Daarbij verschilt de instructie(regel) van de andere genoemde instrumenten, omdat een instructie(regel) zich uitsluitend richt tot het bevoegd gezag en dus niet direct tot degene die een activiteit verricht. De in het voorbereidingsbesluit opgenomen regels blijven bij dit instrument in beginsel, net als bij de andere instrumenten, drie jaar geldig en kunnen, als binnen die gestelde termijn de instructie(regel) in werking treedt, blijven gelden totdat het bevoegd gezag aan de opdracht, zoals gesteld in de instructie(regel), heeft voldaan. Aan het instrument instructie(regel) is inherent dat er soms een langere termijn dan drie jaar moet gelden voor het voorbereidingsbesluit, omdat de voorbeschermingsregels, die worden gesteld in verband met de voorbereiding van die instructie(regel), uiteindelijk een vertaling moeten krijgen in de regels in het omgevingsplan dan wel omgevingsverordening. De voorbescherming kan dan pas vervallen als het desbetreffende omgevingsplan dan wel omgevingsverordening overeenkomstig de instructie(regel) is aangepast en in werking treedt of is vernietigd. Dat is overigens nu ook al het geval onder de Omgevingswet.

*Reikwijdte*
Ten aanzien van de reikwijdte van voorbeschermingsregels wordt een tweetal wijzigingen voorgesteld. De eerste voorgestelde wijziging is van technische aard, waarbij een logischer onderscheid wordt gemaakt tussen de strekking van het voorbereidingsbesluit en waar de voorbeschermingsregels over mogen gaan. In het huidige artikel 4.14 worden deze aspecten samen geregeld in het derde lid. Voorgesteld wordt om deze aspecten afzonderlijk van elkaar te regelen in artikel 4.14, tweede respectievelijk derde lid.

De tweede voorgestelde wijziging betreft een wijziging van artikel 4.14, derde lid, onder a. Daarin wordt de beoogde eerbiedigende werking van voorbeschermingsregels, inhoudende dat voorbeschermingsregels geen bestaand gebruik en bestaande bouwwerken kunnen beperken, nader verduidelijkt. In het huidige artikel 4.14, derde lid, onder a, wordt die eerbiedigende werking tot uitdrukking gebracht met de zinsnede

“activiteiten te verrichten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar nog niet plaatsvinden”. Deze huidige formulering blijkt tot vragen en een ongewenste uitleg in de praktijk te leiden.[14] Deze uitleg leidt ertoe dat niet elke nieuwe activiteit op een locatie door middel van voorbeschermingsregels kan worden tegengegaan. Dit is in strijd met doel en strekking van een voorbereidingsbesluit. Het doel van voorbescherming is, kort samengevat, het voorkomen van activiteiten die nog niet plaatsvinden en die met de in voorbereiding zijnde nieuwe regeling naar verwachting niet meer of alleen onder restricties zullen zijn toegestaan. Een te strikte uitleg van de reikwijdte die voorbeschermingsregels mogen hebben, zou afbreuk doen aan de brede inzetbaarheid van het instrument voorbereidingsbesluit. Voorgesteld wordt daarom de formulering van bovengenoemde zinsnede in artikel 4.14, derde lid, onder a, in lijn met deze bedoeling aan te passen.

Verder wordt er volledigheidshalve op gewezen dat in artikel 4.14, derde lid, limitatief is bepaald waar voorbeschermingsregels over mogen gaan. Het hiervoor al genoemde onderdeel a van dat artikellid noemt in dit verband onder meer een verbod met daaraan gekoppeld een vergunningvereiste voor het verrichten van daarbij aangewezen activiteiten. Onder de bevoegdheid dergelijke regels te stellen moet uit de aard der zaak ook worden begrepen de bevoegdheid om met dat vergunningvereiste samenhangende regels te stellen, zoals beoordelingsregels voor de aanvraag om de desbetreffende omgevingsvergunning, regels over aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften en regels over aanvraagvereisten voor die omgevingsvergunning. Bij dergelijke regels kan het niet alleen gaan om regels die zien op een nieuwe vergunningplicht waarin bij de voorbeschermingsregels wordt voorzien, maar ook het aanvullen van een al bestaande vergunningplicht in het omgevingsplan met extra beoordelingsregels of regels over aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften en eventueel buiten toepassing verklaren van bestaande regels die daarmee in strijd zijn.

*“In hoofdzaak-criterium”*
De met het ‘in hoofdzaak-criterium’ verband houdende wijziging ziet op een onduidelijkheid over de vraag wie het bevoegd gezag is dat het voorbereidingsbesluit mag nemen. Daarbij ging het in het bijzonder om de situatie dat het projectbesluit zich uitstrekt over een provinciegrens. Voor het bepalen van de bevoegdheid voor het vaststellen van een projectbesluit in een dergelijke situatie, is in artikel 5.44a, eerste lid, van de Omgevingswet het “in hoofdzaak-criterium” opgenomen. Dit criterium ontbrak bij de regeling voor het samenhangende voorbereidingsbesluit in artikel 4.16 van de Omgevingswet en wordt nu daarin alsnog overgenomen.

### *2.3 Aanpassingen met betrekking tot de projectprocedure*

Het projectbesluit is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. De procedure om tot de vaststelling van een projectbesluit te komen is opgenomen in afdeling 5.2 van de Omgevingswet. Bij dit wetsvoorstel worden vier wijzigingen van artikelen in deze afdeling voorgesteld.

De eerste wijziging behelst de verduidelijking van de regeling voor het “gezamenlijk vaststellen van een projectbesluit” door meerdere betrokken bestuursorganen. Die regeling bleek in de uitvoeringspraktijk tot de misvatting te leiden dat bij elke vorm van feitelijke samenwerking ook tot een gezamenlijk projectbesluit zou moeten worden gekomen. Dat is echter niet het geval.

De tweede wijziging betreft artikel 5.46, eerste lid, van de Omgevingswet, waarin de projecten met betrekking tot hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen zijn aangewezen waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in ieder geval een projectbesluit vaststelt. Dit artikel wordt op twee punten gewijzigd. Deze wijzigingen zijn deels van wetstechnische aard, deels strekken deze ertoe het te ruime

[14] Rb. Zeeland-West-Brabant 30 juli 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:7013.

toepassingsbereik dat het artikellid onbedoeld ten opzichte van de regeling in de voormalige Tracéwet heeft gekregen als het gaat om een wijziging van een spoorweg, te beperken.

De derde wijziging betreft het vervallen van een aantal bepalingen die specifiek betrekking hebben op één aspect van participatie gedurende de zogeheten verkenningsfase die onderdeel is van de projectprocedure. Projecten die worden voorbereid met de projectprocedure, doorlopen een verkenning. Tijdens het uitvoeren van de verkenning wordt bekeken welke oplossingen mogelijk zijn voor de aanpak van een bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving. In artikel 5.47, derde lid, van de Omgevingswet is bepaald dat het bevoegd gezag bij de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren een ieder in de gelegenheid moet stellen mogelijke oplossingen voor de desbetreffende opgave in de fysieke leefomgeving voor te dragen. Voorgesteld wordt dit artikellid en de daarmee samenhangende bepalingen te doen vervallen. De waarborgen die deze bepalingen bevatten wegen naar de mening van de regering niet op tegen de belemmeringen die deze voor de uitvoeringspraktijk meebrengen. Daarbij is afgewogen dat het participatieproces in de projectprocedure zodanig is ingericht dat er voldoende andere ingangen voor derden zijn om mogelijke oplossingen voor te dragen, waarbij tegelijk ook recht kan worden gedaan aan de flexibiliteit die de uitvoeringspraktijk vraagt. Dit wordt hierna nader toegelicht.

De projectprocedure wordt voor verschillende typen projecten gebruikt: projecten waar bij de start van de verkenningsfase locatie- en inrichtingsalternatieven bestaan en projecten waar feitelijk geen alternatieven bestaan. Dit laatste kan het geval zijn doordat de opgave zelf geen alternatieven mogelijk maakt, of vanwege het feit dat de alternatieven al zijn onderzocht in een omgevingsvisie of een programma voorafgaand aan de projectprocedure.
Het verplicht uitvragen van oplossingen bij de start van de verkenning is in die situaties niet altijd gepast. Allereerst omdat het in het geval er voorafgaand aan de projectprocedure al alternatieven zijn onderzocht, het wenselijk is dat bij het opstellen van de omgevingsvisie of het programma derden al in de gelegenheid worden gesteld om oplossingen voor te dragen en niet pas bij de start van de projectprocedure. Dit om vroegtijdige participatie te kunnen borgen. De voorgestelde wijziging biedt flexibiliteit op dit punt voor het desbetreffende bevoegd gezag. Ten tweede leidt het uitvragen van oplossingen bij derden in de beschreven situaties tot onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk en als gevolg daarvan juridisering van deze fase van de procedure voor alle betrokken partijen. Deze juridisering laat zich op verschillende wijzen vertalen. Het standaard uitvragen van alternatieve oplossingen bij derden leidt in de beschreven situaties voor het desbetreffende bevoegd gezag tot de noodzaak om in het ontwerpprojectbesluit in te gaan op ingediende oplossingen, óók als er feitelijk geen alternatieven zijn, of het alternatievenonderzoek al is afgerond. Dit leidt tot extra procedurestappen en kan ook aanleiding geven voor gerechtelijke procedures. Ook geven de desbetreffende bepalingen het bevoegd gezag te weinig sturing als het gaat om de vraag hoe moet worden omgegaan met verzoeken tot nader onderzoek van andere alternatieven en eventueel extra advies.[15] Dit kan tot gevolg hebben dat er alternatieven worden onderzocht en advies wordt uitgevraagd ten behoeve van alternatieven die onvoldoende bijdragen aan het oplossen van de opgave en daarom uiteindelijk niet verder worden uitgewerkt. Hierdoor kunnen teleurstellingen bij derden ontstaan, met mogelijk juist het averechtse effect van een afname in draagvlak. Ook dit kan aanleiding geven voor gerechtelijke procedures.

Dit is onwenselijk gezien de grote maatschappelijke opgaven waarop de projectbesluiten zien, waaronder projecten die moeten bijdragen aan het oplossen van netcongestie.[16]

De zogenoemde kennisgeving participatie waarin het bevoegd gezag de wijze beschrijft waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de verkenning zullen worden betrokken, blijft bestaan. In de kennisgeving stuurt het bevoegd gezag op de wijze waarop aan participatie invulling

[15] Zie artikel 5.48, tweede lid en derde lid, van de Omgevingswet, die met dit wetsvoorstel komen te vervallen.
[16] Kamerstukken II 2025/26, 29023 nr. 640.

wordt gegeven, het expliciet uitvragen van oplossingen bij derden kan hier onderdeel van zijn. Ook blijft de verplichting om in het projectbesluit te motiveren hoe participatie tijdens de projectprocedure heeft plaatsgevonden bestaan. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten daarnaast ook op grond van de Wet versterking participatie op decentraal niveau aangeven hoe zij hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld. Het recht van een ieder om mogelijke oplossingen voor te dragen is op geen enkele wijze in juridische zin afhankelijk van artikel 5.47, derde lid, van de Omgevingswet. Het bevoegd gezag moet voorgedragen oplossingen serieus nemen en betrekken bij de verkenningsfase op grond van de in de artikelen 3:2 en 3:46 Awb verankerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (de verplichting tot het zorgvuldig voorbereiden respectievelijk deugdelijk motiveren van een besluit). Het feit dat participatie een belangrijk onderdeel is en blijft van de projectprocedure heeft tot gevolg dat het vervallen van de expliciete verplichting om oplossingen uit te vragen bij derden de positie van participanten niet wezenlijk wijzigt, terwijl daarmee tegelijkertijd de gewenste flexibiliteit in het participatieproces kan worden bereikt.

De vierde wijziging in dit wetsvoorstel met betrekking tot de projectprocedure ziet op een wetstechnische wijziging die inhoudt dat de regels in het huidige artikel 5.6 van het Omgevingsbesluit over de inhoud die het projectbesluit in ieder geval moet bevatten, worden verplaatst naar afdeling 5.2 van de Omgevingswet en in samenhang met de overige regels over de inhoud van het projectbesluit op één plaats worden geregeld. Achtergrond van deze wijziging is het beperken van de gelaagdheid in regelgeving.

### *2.4 Aanpassingen met betrekking tot het voorkeursrecht*

De vestiging van een voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet geeft gemeenten, provincies en het Rijk een eerste recht van koop op een onroerende zaak. Het voorkeursrecht versterkt de regisserende rol van de overheid en verbetert haar onderhandelingspositie op de grondmarkt. Voorkeursrechten hebben geen eeuwige geldingsduur. De geldingsduur van het voorkeursrecht is geregeld in artikel 9.4, eerste lid, van de Omgevingswet en afhankelijk van het (tijdig) zetten van vervolgstappen in de ruimtelijke planvorming óf, als het voorkeursrecht zijn grondslag heeft in het omgevingsplan, van het (tijdig) nemen van een besluit tot verlenging van dat voorkeursrecht. Artikel 9.4, tweede lid, van de Omgevingswet bepaalt dat de geldingsduur van een voorkeursrecht, met als grondslag een omgevingsplan, eenmaal kan worden verlengd met ten hoogste vijf jaar. Dit artikellid is destijds toegevoegd aan de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet bij amendement Regterschot c.s.[17] Per abuis is toen niets geregeld over de kennisgeving van de terinzagelegging van een besluit tot verlenging van een gevestigd voorkeursrecht en over de inschrijving in de openbare registers van dat verlengingsbesluit. De aanpassingen met betrekking tot de voorkeursrechtregeling beogen dit alsnog te regelen en daarmee de onduidelijkheden, die in verband hiermee in de praktijk zijn gesignaleerd, te verhelderen. Bovendien is uit de praktijk gebleken dat veel gemeenten kennisgeving doen van de terinzagelegging van een verlengingsbesluit in gemeentebladen en het verlengingsbesluit inschrijven.

Daarom wordt voorgesteld aan artikel 16.32b van de Omgevingswet een nieuw lid toe te voegen op grond waarvan bestuursorganen kennis moeten geven van de terinzagelegging van het verlengingsbesluit volgens de voorgeschreven procedure uit het eerste lid van dat artikel. Ook aan artikel 16.82a van de Omgevingswet wordt een lid toegevoegd. Daarin wordt geregeld dat een besluit tot verlenging van een voorkeursrecht binnen vier dagen in de openbare registers kan worden ingeschreven. Het is voor de rechthebbenden op een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd, de rechtszekerheid van het vastgoedverkeer en eenvoudige uitoefening van de controlerende rol van het notariaat van belang om te weten wanneer een voorkeursrecht vervalt, en daarmee of een verlengingsbesluit wel of niet is genomen. De kennisgeving en inschrijving van het verlengingsbesluit dragen bij aan deze doelen.

Daarnaast wordt artikel 9.5 van de Omgevingswet aangepast. Deze aanpassing hangt samen met voornoemde uitbreiding van artikel 16.82a van de Omgevingswet en regelt dat bestuursorganen bij het

[17] Kamerstukken II 2019/20, 35133, nr. 31.

niet tijdig inschrijven van een besluit tot verlenging van een voorkeursrecht onverwijld dit verlengingsbesluit moeten intrekken. Op het moment dat het voorkeursrecht is vervallen – al dan niet door een te late inschrijving van een besluit tot verlenging van het voorkeursrecht – moet het bestuursorgaan er op grond van artikel 9.5, tweede lid, voor zorgen dat het voorkeursrecht in de openbare registers wordt doorgehaald.

*2.5 Aanpassingen met betrekking tot onteigening*

In situaties waarin de minnelijke verwerving van een onroerende zaak niet of niet tijdig wil lukken, vormt onteigening een onmisbaar instrument om ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving toch tot uitvoering te kunnen brengen. Er kan alleen worden onteigend in het algemeen belang, tegen betaling van een volledige schadeloosstelling en als aan verschillende voorwaarden uit de Omgevingswet is voldaan. Eén van die voorwaarden is de aanwezigheid van een onteigeningsbelang. Artikel 11.6 van de Omgevingswet regelt in welk geval sprake is van een onteigeningsbelang.

Van een onteigeningsbelang is onder meer sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer, mogelijk is gemaakt in een omgevingsplan. Met het uitsluiten van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer is niet bedoeld dat die bestaande vorm eerst, zonder overgangsrecht, strikt moet worden verboden alvorens een onteigeningsbelang kan ontstaan. Het gaat erom dat op basis van het geldende omgevingsplan voldoende duidelijk is welke vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer wordt beoogd, en dat die vorm afwijkt van de bestaande vorm. Uit de praktijk komt naar voren dat het nog niet volledig duidelijk is wat wordt bedoeld met het ‘uitsluiten’ van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer in een omgevingsplan. Daarom wordt voorgesteld om dit in artikel 11.6 van de Omgevingswet te verduidelijken.

Daarnaast wordt voorgesteld aan artikel 11.6 van de Omgevingswet een nieuw lid toe te voegen. Daarmee worden enkele beperkingen weggenomen die bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet onbedoeld zijn ontstaan. In het lid wordt een aantal specifieke gevallen genoemd waarin ook sprake is van een onteigeningsbelang. Voor deze gevallen geldt dat onteigening op grond van de onteigeningswet, zoals die luidde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, al mogelijk was. Het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit kunnen in deze gevallen echter niet dienen als grondslag van het onteigeningsbelang. Er wordt bijvoorbeeld niet voorzien in een nieuwe vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving (behoud feitelijke toestand omgevingsplan), of er is geen omgevingsvergunning vereist (bepaalde infrastructurele of openbare voorzieningen). Dit nieuwe lid herintroduceert de mogelijkheid tot onteigening voor deze specifieke gevallen door als van een dergelijk geval sprake is ook een onteigeningsbelang aanwezig te achten. De hoofdregel blijft echter dat er een omgevingsrechtelijk besluit aan het onteigeningsbelang ten grondslag wordt gelegd. Om onteigening voor de onteigeningsbelangen genoemd in het nieuwe lid van artikel 11.6 mogelijk te maken wordt tevens een nieuw lid aan artikel 11.16 van de Omgevingswet toegevoegd.

Een ander punt waarop de regels over onteigening verduidelijking behoeven is de termijn waarbinnen de onteigeningsakte moet zijn ingeschreven, en welke sanctie voor de onteigenaar geldt ingeval die termijn wordt overschreden. Door de inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers komt de eigendomsovergang tot stand. De dag van inschrijving – de ‘peildatum’ – is ook relevant voor het vaststellen van de schadeloosstelling (artikel 15.20 van de Omgevingswet). Het is van belang om ook in de laatste fase van de onteigeningsprocedure voortgang in de onteigening te houden, zodat er geen onzekerheid bestaat over de periode waarbinnen de onteigening wordt geëffectueerd. Ook vanuit de rechtspraktijk is de oproep gedaan om deze artikelen te verduidelijken en wettekst en toelichting beter op

elkaar te laten aansluiten. Aan die oproep wordt gehoor gegeven. Daarom zijn de artikelen 11.15 en 15.51 van de Omgevingswet aangescherpt.

### *2.6 Aanpassingen met betrekking tot financiële zekerheid*

In hoofdstuk 13 van de Omgevingswet zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot financiële onderwerpen die binnen het stelsel kunnen worden onderscheiden. Eén van die regels betreft artikel 13.5. Dat artikel heeft betrekking op het in een voorschrift van de omgevingsvergunning opleggen van de verplichting financiële zekerheid te stellen bij activiteiten die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben.

Als het gaat om activiteiten waarop algemene regels van toepassing zijn, voorziet de Omgevingswet niet in een uitdrukkelijke regeling voor het via die regels opleggen van de verplichting financiële zekerheid te stellen. Naar huidig recht vormen de generieke grondslagen in artikel 4.1 van de Omgevingswet voor decentrale algemene regels (algemene regels gesteld bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening) respectievelijk artikel 4.3 van de Omgevingswet voor algemene rijksregels hiervoor de basis. Aan laatstgenoemde grondslag is uitvoering gegeven in de artikelen 2.13, 4.977, 4.1001a, 6.7, 7.7 en 17.8 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze bepalingen omvatten mede de bevoegdheid om ter zake van financiële zekerheid maatwerkvoorschriften te stellen. Afgezet tegen de uitdrukkelijke wettelijke regeling voor het opleggen van de verplichting financiële zekerheid te stellen bij de omgevingsvergunning vormt dit binnen het stelsel van de Omgevingswet een onbedoelde inconsistentie. Op grond hiervan zou (met gebruikmaking van een '*a contrario*' redenering) ten onrechte de indruk kunnen ontstaan dat het opleggen van de verplichting financiële zekerheid te stellen bij algemene regels niet is toegestaan. Daarom wordt bij dit wetsvoorstel aanleiding gezien om de mogelijkheid om financiële zekerheid bij dergelijke regels voor te schrijven ook uitdrukkelijk in de Omgevingswet in te bedden. De systematiek binnen het stelsel van de Omgevingswet en daarmee de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht (een van de uitgangspunten van de Omgevingswet) wordt hierdoor vergroot.

De behoefte om de mogelijkheden voor financiële zekerheid bij algemene rijksregels en decentrale algemene regels te verduidelijken hangt tevens samen met de omstandigheid dat deze instrumenten onder de Omgevingswet belangrijker zijn geworden. Waar het gaat om bescherming van milieu en water is namelijk met die wet meer ruimte gekomen voor decentrale algemene regels, ook voor activiteiten met mogelijk significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bij algemene rijksregels is er, ten opzichte van het Activiteitenbesluit en andere voorheen geldende algemene maatregelen van bestuur die handelingen in watersystemen regelden, meer ruimte gekomen voor maatwerkvoorschriften, die zoals hiervoor al opgemerkt ook financiële zekerheid kunnen betreffen.

Uit verschillende reacties op de internetconsultatie van het Omgevingsbesluit destijds kwam naar voren dat er grote behoefte is aan de mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid bij bedrijven met een meldingsplicht (waarbij er geen vergunningplicht bestaat).[18] Toen dit wetsvoorstel ter consultatie werd gelegd is er een aantal vragen gesteld over het instrument financiële zekerheid bij algemene regels. Daarbij is gevraagd voor welke aanvullende activiteiten behoefte is aan het stellen van financiële zekerheid bij algemene rijksregels. Het IPO heeft daarop aangegeven aanleiding te zien om het toepassingsbereik van financiële zekerheidsstelling in algemene rijksregels verder te overwegen voor een beperkt aantal hoogrisico-activiteiten met potentieel grote, onomkeerbare of moeilijk herstelbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving en schetst daarbij enkele situaties die aanleiding zouden kunnen geven tot het stellen van financiële zekerheid. Ook is gevraagd of er behoefte is aan het stellen van financiële zekerheid in decentrale algemene regels. Het IPO heeft aangegeven dat deze behoefte er is en schetst daarbij

[18] Afdeling 8.3 over activiteiten met een vergunningplicht waarvoor financiële zekerheid kan of moet worden voorgeschreven, Stb. 2022, 359.

eveneens enkele situaties die aanleiding kunnen geven tot het stellen van financiële zekerheid. Een grote gemeente benoemt dat het nuttig kan zijn om financiële zekerheid in algemene regels te (kunnen) stellen voor activiteiten met betrekking tot open en gesloten bodemenergiesystemen. Hieruit volgt dat de uitvoeringspraktijk behoefte heeft aan de inzet van financiële zekerheid bij algemene regels.

De uitdrukkelijke regeling voor het voorschrijven van financiële zekerheid bij algemene regels krijgt vorm in het voorgestelde nieuwe artikel 13.4c van de Omgevingswet. Benadrukt wordt dat het hier louter gaat om een wetstechnische verduidelijking, gericht op het vergroten van de rechtszekerheid voor initiatiefnemers. Voor hen wordt nu ook in de Omgevingswet zelf expliciet gemaakt dat, zoals naar huidig recht materieel al het geval is, financiële zekerheidsstelling ook bij algemene regels aan de orde kan zijn. In het voorgestelde artikel gaat het om alle algemene regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 van die wet, dus zowel algemene rijksregels (artikel 4.3 van de Omgevingswet) als decentrale algemene regels (artikel 4.1 van de Omgevingswet). Bij laatstgenoemde categorie regels kan het ook om maatwerkregels gaan. Dit brede toepassingsbereik past binnen de systematiek van de Omgevingswet om instrumenten in de Omgevingswet in beginsel breed open te stellen en deze pas later bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels nader te begrenzen.

In zijn algemeenheid zal financiële zekerheid worden overwogen en eventueel ingezet onder bepaalde omstandigheden, waaronder:

- de aanwezigheid van en het werken met (zeer) gevaarlijke of explosieve stoffen,
- de ontmanteling van de installaties nadat deze buiten gebruik zijn gesteld,[19]
- de risico's voor de leefomgeving bij beëindiging van de activiteiten, een incident of faillissement,
- de kosten voor het bedrijf in relatie tot het schaderisico, en;
- de omvang van de verwachte schade en andere nadelige gevolgen indien een risico intreedt.

Deze factoren zijn ook relevant voor bedrijven die (alleen) onder algemene regels vallen. Doel is te voorkómen dat kosten van milieuschade worden afgewenteld op de samenleving en overheid.

Daarnaast kunnen omgevingsfactoren, de financiële draagkracht van een bedrijf en het nalevingsgedrag een rol spelen. Deze bedrijfsspecifieke criteria zijn niet of minder relevant voor algemene regels waarbij financiële zekerheid wordt gesteld, omdat die regels van toepassing zijn op *alle* bedrijven die onder de regels vallen. Het al dan niet aanwenden van het instrument hangt tot slot ook af van de beschikbaarheid van (minder belastende) alternatieve maatregelen met eenzelfde doel of effect. Een voorbeeld is strengere handhaving, dat samen met financiële zekerheidsstelling onderdeel uitmaakt van een instrumentenmix.

Er wordt geen reden gezien om voor decentrale algemene regels op het beginsel om instrumenten in de Omgevingswet breed open te stellen en deze pas later bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels nader te begrenzen, een uitzondering te maken. Ook voor activiteiten waarop dergelijke regels van toepassing zijn kan het voorschrijven van financiële zekerheidsstelling aangewezen zijn omdat ook die activiteiten significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben.

In het algemeen kan worden gesteld dat ten opzichte van het instrument van de omgevingsvergunning een generieke regeling via algemene regels de factoren van een gelijk speelveld, eenvoud, regeldruk en uitvoerbaarheid gunstiger uitpakken.

Voorbeelden van via algemene regels geregelde activiteiten waarbij financiële zekerheid aan de orde kan zijn, zijn in de eerste plaats milieubelastende activiteiten met betrekking tot afvalbeheer zoals die door vergunningvrije afvalbedrijven worden verricht. Dit zijn bedrijven waarbij kleine hoeveelheden opgeslagen

[19] Bijvoorbeeld constructies in de ondergrond, zoals bij wateronttrekkingsactiviteiten of bodemenergiesystemen, of aan windmolens.

afval niet door het innemende bedrijf worden verwerkt en alleen tijdelijk opgeslagen. Door het hele land zijn bedrijven actief in het alleen innemen van afvalstromen zoals kunststofafval en oude matrassen en autobanden, waarop het toezicht momenteel zeer reactief plaatsvindt. Regels over financiële zekerheid bieden het bevoegd gezag meer handelingsperspectief vooraf om te borgen dat risico's op schade voor de fysieke leefomgeving worden beperkt. Ook bij milieubelastende activiteiten met betrekking tot de bodem kan financiële zekerheid bij algemene regels worden ingezet met het vooruitzicht dat bijvoorbeeld saneringsmaatregelen op termijn worden getroffen zodat de veroorzaker na die periode de schadelast kan dragen.

De begrenzing van de bevoegdheid om bij decentrale algemene regels financiële zekerheidsstelling voor te schrijven, zal plaatsvinden via instructieregels. Voor het stellen van die instructieregels is een grondslag opgenomen in het tweede lid van artikel 13.4c. Daarbij zal het in ieder geval gaan om de aanwijzing van gevallen waarin toepassing mag worden gegeven aan de hiervoor genoemde bevoegdheid. Deze systematiek geldt zowel voor decentrale algemene regels voor zover die zijn aan te merken als maatwerkregels als voor andere decentrale algemene regels. Dit betekent dat voor decentrale algemene regels alleen toepassing kan worden gegeven aan de bevoegdheid om daarin financiële zekerheidsstelling voor te schrijven voor zover die instructieregels via de aanwijzing van gevallen de ruimte daarvoor zullen bieden. Of er aanleiding is die ruimte te bieden, zal bij de invulling van de in dit wetsvoorstel opgenomen grondslagen voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels worden bezien. Voor zover deze instructieregels zullen worden gesteld, zal worden voorzien in een inhoudelijk samenhangende regeling met de regeling zoals die nu op grond van paragraaf 8.3 van het Omgevingsbesluit geldt voor het voorschrijven van financiële zekerheidsstelling bij vergunningplichtige activiteiten.

Bij de feitelijke toepassing van het instrument financiële zekerheid bij algemene regels wordt de evaluatie van het instrument die is uitgevoerd door het IPO[20] betrokken. Ter verbetering van de uitvoering van het instrument financiële zekerheid bij de omgevingsdiensten werken het IPO en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen.

## 2.7 Aanpassingen met betrekking tot nadeelcompensatie

De nadeelcompensatieregeling is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige daad gebundeld, geüniformeerd en op onderdelen gewijzigd. De Omgevingswet bevat enkele voor het omgevingsrecht toegesneden regels met betrekking tot de nadeelcompensatieregeling. De bij dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen met betrekking tot deze regeling vallen in een aantal deelonderwerpen uiteen. Die worden hierna nader toegelicht.

### *2.7.1 Het toevoegen van schadeveroorzakende besluiten*

Afdeling 15.1 bevat een afbakening van schadeoorzaken op grond waarvan er een schadeverzoek kan volgen. De uitvoeringspraktijk heeft gewezen op een onvolledige opsomming van het aantal schadeveroorzakende besluiten, op grond waarvan nadeelcompensatie kan worden gevraagd. Uitgangspunt bij de in artikel 15.1, eerste lid, limitatief genoemde schadeveroorzakende besluiten is dat alleen een besluit in deze lijst wordt opgenomen als dat besluit rechtsgevolgen voor zowel burgers als bedrijven heeft en daarbij ook tot mogelijk nadeel kan leiden. Van twee besluiten is bij de totstandkoming van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet respectievelijk de Invoeringswet Omgevingswet onvoldoende onderkend dat zij kwalificeren als een zodanig besluit. Deze besluiten worden nu alsnog aan de lijst in artikel 15.1, eerste lid, toegevoegd.

[20] KokxDeVoogd, 'Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025), Onderzoek in opdracht van het IPO', 3 maart 2026.

Met de eerste voorgestelde wijziging worden geluidproductieplafonds aan bovengenoemde lijst toegevoegd. Geluidproductieplafonds zijn punten waarop een maximale geluidproductie door een geluidbron (weg, spoorweg of industrieterrein) geldt. Dit instrument, dat onder de Wet milieubeheer al bestond, is onder de Omgevingswet een omgevingswaarde geworden. In het stelsel van de Omgevingswet zijn omgevingswaarden normen die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit of de toelaatbare belasting door activiteiten vastleggen. Om een flexibele functionaliteit van het geluidproductieplafond te behouden is in het stelsel van de Omgevingswet ervoor gekozen geluidproductieplafonds te kunnen vaststellen bij besluit als omgevingswaarden, in plaats van bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Deze besluiten hebben rechtsgevolgen, omdat deze – via begrenzing van de geluidproductie – het maximaal toegestane geluid op een locatie bepalen. Elk besluit tot aanleg of wijziging van een weg, spoorweg of industrieterrein dat gepaard gaat met het vaststellen of wijzigen van de daarbij behorende geluidproductieplafonds, heeft dus gevolgen voor de ruimtelijke ordening in dat gebied. Deze genoemde besluiten hebben immers gevolgen voor het overig gebruik en andere functies, zoals wonen, in de omgeving van die bronnen.

Hoewel geluidproductieplafonds zich, via zelfbindende omgevingswaarden, voornamelijk richten tot overheden, en de directe rechtsgevolgen zich met name zullen richten tot die overheden, is het niet uitgesloten dat er ook gevolgen voor burgers en bedrijven kunnen zijn. Voor ruimtelijke besluiten in de nabijheid van een geluidbronsoort met geluidproductieplafonds vormen de geldende geluidproductieplafonds het vertrekpunt. Een verhoging van een geluidproductieplafond kan dus een hogere geluidbelasting toestaan bij een woning of perceel en dit zou een waardedrukkend effect kunnen hebben op die woning of dat perceel. Of het kan de gebruiksmogelijkheden van een gebouw beperken, bijvoorbeeld doordat functiewijziging naar een woning of ander geluidgevoelig gebouw wordt bemoeilijkt. Verder kan een geluidproductieplafond ook mede zijn gebaseerd op het effect van bepaalde geluidbeperkende of andere maatregelen, denk bijvoorbeeld aan een geluidscherm of -wal. Deze maatregelen moeten dan wel met voldoende nauwkeurigheid worden aangegeven. Ook deze maatregelen kunnen een nadelig gevolg hebben op bijvoorbeeld een woning in de directe omgeving. Kortom de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds kan rechtstreeks invloed hebben op de gebruiksmogelijkheden of waarde van de eigendommen van burgers en bedrijven nabij een geluidbron met geluidproductieplafonds. Daarom is het wenselijk om ook een verzoek om nadeelcompensatie mogelijk te maken en wordt een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond alsnog toegevoegd aan de limitatieve lijst in artikel 15.1, eerste lid.

De tweede voorgestelde wijziging ziet op de toevoeging van het beperken dan wel verbieden van de toegang tot een waterstaatswerk of een weg in beheer bij het Rijk, bedoeld in artikel 2.40, eerste lid, van de Omgevingswet als schadeveroorzakend besluit waarvoor om nadeelcompensatie kan worden verzocht. Het toegangsverbod kan mogelijk schade met zich brengen voor rechthebbenden en gebruikers in het gebied. Om die reden is het wenselijk om dit soort besluiten toe te voegen aan de limitatieve lijst in artikel 15.1, eerste lid. Het vergelijkbare besluit om de toegang tot een natuurgebied te beperken of verbieden is al wel opgenomen op die lijst (het huidige artikel 15.1, eerste lid, onder b).

*2.7.2 Overgangsrecht schadeveroorzakende besluiten in overgangsfase omgevingsplan*

Een belangrijke wijziging in het nieuwe stelsel met betrekking tot planschade c.q. nadeelcompensatie is het - ten opzichte van de voorheen geldende wetgeving - verleggen van het moment, dat om schadevergoeding kan worden gevraagd. Op grond van de artikelen 15.1, tweede lid, en 15.4 van de Omgevingswet kan een verzoek om vergoeding van indirecte schade worden ingediend nadat een omgevingsvergunning is verleend en gepubliceerd of, in het geval geen vergunning is vereist, als met de activiteit wordt begonnen of daarover informatie is verstrekt en is gepubliceerd. Daarmee verschuift ten opzichte van de voorheen geldende wetgeving zoals de Wro, het moment dat indirecte schade voor vergoeding in aanmerking komt; het verschuift van de vaststelling van een bestemmingsplan en andere

regels, plannen en verordeningen generiek naar het moment dat de vergunning voor de ontwikkeling wordt verleend of het moment dat de schadeveroorzakende activiteit wordt verricht.

Artikel 22.13, eerste lid, van de Omgevingswet beoogt te voorkomen dat een benadeelde die onder de voorheen geldende wetgeving een verzoek om vergoeding van planschade kon indienen, opnieuw die mogelijkheid krijgt omdat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet het schademoment is verschoven van omgevingsplan naar omgevingsvergunning en deze omgevingsvergunning wordt verleend op grond van het tijdelijk deel van een omgevingsplan, bestaande uit onder andere bestemmingsplannen en andere besluiten die zijn genoemd in artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet.

Bij het opstellen van artikel 22.13 is de bijzondere positie van de bestemmingsplanregels, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, Wro, in het licht van de nadeelcompensatie onvoldoende onder ogen gezien. In de uitvoeringspraktijk is erop gewezen dat uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden op grond van de heersende jurisprudentie bij een planschadeverzoek niet meegenomen worden in de planvergelijking van het bestemmingsplan. Uitwerkings- en wijzigingsplannen waren onder voorheen geldende wetgeving zelfstandige schadeveroorzakende besluiten. Deze planfiguren zijn echter met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen te vervallen. Hoewel de uitwerkings- en wijzigingsregels in bestemmingsplannen via de bruidsschat, bedoeld in artikel 22.1, aanhef en onder c, van de Omgevingswet, nog hun werking hebben behouden als beoordelingsregel voor een tweetal in de bruidsschat opgenomen vergunningplichten, zodat op die manier nog van die regels gebruik gemaakt kan worden, wordt de mogelijkheid om schadevergoeding te vragen met artikel 22.13, eerste lid, onbedoeld uitgesloten. Daarom wordt voorgesteld om een uitzondering te maken op artikel 22.13, eerste lid, ten behoeve van uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij een regel in een bestemmingsplan inhoudende een afwijkingsbevoegdheid bij omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid onder c, Wro. Op grond van artikel 6.1, zesde lid, Wro wordt die afwijkingsregel bij de planvergelijking buiten beschouwing gelaten en kan een benadeelde pas na een genomen besluit op grond van die regel een verzoek om schadevergoeding doen. Nu het nieuwe recht op grond van artikel 22.13, eerste lid, een verzoek om nadeelcompensatie echter ook uitsluit, krijgt een benadeelde geen gelegenheid meer om schadevergoeding te vragen. Daarom wordt ook voorgesteld om een uitzondering te maken op artikel 22.13, eerste lid, ten behoeve van omgevingsvergunningen die op grondslag van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid zoals hier bedoeld, zijn verleend.

Verder wordt een technische wijziging voorgesteld, omdat de formulering van artikel 22.13 tot onduidelijkheden kan leiden. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

*2.7.3 Overgangsrecht verzoek schadevergoeding krachtens de Wro in de Invoeringswet Omgevingswet*

Bij het overgangsrecht voor nadeelcompensatie binnen het stelsel van de Omgevingswet is als “kantelmoment” ervoor gekozen dat het oude recht van toepassing blijft als het schadeveroorzakende besluit voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is genomen dan wel een voorbereidende handeling (bijvoorbeeld het ter inzage leggen van een ontwerpbesluit) is verricht. Om te voorkomen dat het oude recht nog tot in lengte van jaren van toepassing blijft, is deze regel in de tijd beperkt. Uitgangspunt hierbij is wel steeds geweest dat benadeelden de zogenoemde verjaringstermijn van vijf jaar om een verzoek om schadevergoeding in te dienen, blijft behouden. Deze termijn, die voortvloeit uit het civiele recht, was eveneens neergelegd in artikel 6.1, vijfde lid, Wro en geldt nog steeds ingevolge artikel 4:131 Awb.[21]

In artikel 4.19 van de Invoeringswet Omgevingswet (IwOw) is onder andere bepaald dat op een verzoek om schadevergoeding op grond van een aantal artikelonderdelen van de Wro het oude recht van

[21] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 490.

toepassing blijft als dat verzoek is ingediend binnen vijf jaar nadat het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan dan wel inpassingsplan van kracht is geworden. Vanwege het aangrijpmoment “van kracht worden” heeft de uitvoeringspraktijk gewezen op een mogelijk rechtsvacuüm in het volgende specifieke geval. Zolang het overgangsrecht zoals neergelegd in artikel 4.19 IwOw zijn werking heeft, geldt voor zowel een bestemmingsplan als een inpassingsplan dat er op grond van de Wro een planschadeverzoek kan worden gedaan. Zodra bedoeld overgangsrecht is uitgewerkt - omdat een bestemmingsplan dan wel inpassingsplan van kracht is - kan er echter een onduidelijke situatie ontstaan als er beroep is ingesteld en het desbetreffende plan nog niet onherroepelijk is. Vanaf het moment dat het overgangsrecht is uitgewerkt moet een schadeverzoek worden beoordeeld volgens het nieuwe recht. Onder het nieuwe stelsel van de Omgevingswet geldt het bestemmings-/inpassingsplan als onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, maar is dat plan niet meer als schadeveroorzakende besluit aangewezen. Dus hoewel er een ontvankelijk schadeverzoek kan worden ingediend[22], bestaat er onder het nieuwe stelsel van de Omgevingswet geen schadeveroorzakend besluit meer op grond waarvan er een beoordeling kan plaatsvinden.[23]

Om die reden wordt voorgesteld om voor het overgangsrecht voor het van toepassing zijnde recht op een schadeverzoek vanwege het bestemmingsplan en het inpassingsplan, aan te sluiten bij het onherroepelijk worden daarvan. Daarmee eindigen de termijn waarbinnen een ontvankelijk schadeverzoek kan worden gedaan en het overgangsrecht op hetzelfde moment en wordt een mogelijk rechtsvacuüm voorkomen. Voor de beheersverordening blijft het van kracht worden het kantelmoment, aangezien hiertegen geen beroep mogelijk is.

### *2.8 Aanpassingen met betrekking tot bestuursrechtelijke handhaving*

In artikel 18.2 van de Omgevingswet wordt uitgesplitst naar verschillende regels en besluiten die deze wet kent, het bevoegd gezag aanwezen voor de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het handelen in strijd met deze regels en besluiten. Voorgesteld wordt dat voor het huidige artikel 18.2 zes artikelen in de plaats komen, die ook de uitwerking van dit artikel in het Omgevingsbesluit vervangen. In samenhang hiermee wordt ook artikel 18.1 van de Omgevingswet, waarin de inhoud van de bestuursrechtelijke handhavingstaak is omschreven, gewijzigd. Met deze wijzigingen wordt de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht – een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet – vergroot.

De voorgestelde herziening is wetstechnisch van aard en beoogt alleen verduidelijking. Doelen zijn het beperken van de gelaagdheid in de regelgeving en het expliciteren van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak zoals die was beoogd bij de totstandkoming van de Omgevingswet. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn nog wel enkele omissies aan het licht gekomen die bij dit wetsvoorstel worden hersteld. Het gaat de eerste plaats om het herstel van de mogelijkheid voor bestuursrechtelijke handhaving op gedoogplichten waarvoor soms ten onrechte geen bestuursorgaan voor was aangewezen. Daarnaast zijn bij het voorbereiden van dit wetsvoorstel nog enkele bijzondere regels en besluiten aan het licht gekomen waarvoor het college van burgemeester en wethouders ten onrechte belast is met bestuursrechtelijke handhaving op grond van de ‘restbevoegdheid’ in artikel 18.2, vijfde lid.

Los van deze technische correcties strekken de voorgestelde wijzigingen niet tot verschuiving van het handhavingsbevoegd gezag. Dat blijft dus hetzelfde als onder het huidige artikel 18.2 van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde artikelen 13.1 en 13.2 van het Omgevingsbesluit. Deze memorie

[22] De algemene verjaringstermijn voor een dergelijk verzoek bij besluiten waartegen beroep openstaat is vijf jaar op grond van artikel 6.1, vierde lid, Wro dan wel artikel 4:131, tweede lid, Awb.
[23] Gedacht zou kunnen worden dat de omgevingsvergunning als schadeveroorzakend besluit kan worden aangemerkt in het geval de regel, die tot nadeel leidt, deel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, te weten een bestemmingsplan dan wel inpassingsplan. Echter artikel 22:13, eerste lid, van de Omgevingswet voorkomt dit.

van toelichting bevat een bijlage met een transponeringstabel waarin dit inzichtelijk wordt gemaakt. Ook heeft het voorstel geen invloed op de regels over de aanwijzing van een mede-handhavingsbevoegd gezag voor de bestuursrechtelijke handhaving. Dit betreft artikel 18.3 van de Omgevingswet en de uitwerking daarvan in de artikelen 13.3 en 13.3a0 van het Omgevingsbesluit.

*2.8.1 Beperken gelaagdheid in de regelgeving*

Eén van de wetstechnische werkwijzen die in het stelsel van de Omgevingswet is gebruikt om de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten, is het beperken van de gelaagdheid in regelgeving. Bij de regels over bestuursrechtelijke handhaving blijkt op dit punt verbetering mogelijk. Het huidige artikel 18.2 van de Omgevingswet deelt de bestuursrechtelijke handhavingstaak alleen toe voor de zogenoemde kerninstrumenten van de Omgevingswet waarvoor bestuursrechtelijke handhaving aan de orde is: algemene rijksregels op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet, decentrale regels, omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Bij de totstandkoming van het artikel is onvoldoende ingezien dat er in de Omgevingswet naast de kerninstrumenten ook bijzondere instrumenten zijn waarvoor bestuursrechtelijke handhaving aan de orde is, zoals de algemene zorgplicht, toegangs- en zwemverboden, peilbesluiten, geluidproductieplafonds, gegevensverzameling en -verstrekking door niet-bestuursorganen en bij beschikking opgelegde maatregelen in bijzondere omstandigheden. Ook ontbreekt een eenduidige regeling voor bijzondere elementen die een projectbesluit kan bevatten, zoals feitelijke maatregelen en besluiten op grond van andere wetten dan de Omgevingswet. Om toezicht en handhaving voor die bijzondere instrumenten en elementen goed te regelen, is intensief gebruikgemaakt van een mogelijkheid die het huidige artikel 18.2, zesde lid, biedt om – voor bijzondere gevallen – bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen te maken op de wettelijke regeling. Dat heeft geleid tot een weinig toegankelijke opsomming van 27 onderdelen in artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit. Twee derde van de onderdelen in dat artikel bevatten slechts verwijzingen naar de grondslag van het desbetreffende bijzondere instrument in de Omgevingswet. Dit vormt al een indicatie dat deze regeling beter op wetsniveau past. Deze gelaagde constructie past verder niet bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat bestuurlijke taken in beginsel bij wet worden geregeld.[24] Een dergelijke onnodig gelaagde constructie doet zich ook voor als het gaat om de bestuursrechtelijke handhaving van gedoogplichten. Op grond van artikel 18.2, vierde lid, van de Omgevingswet, worden bij algemene maatregel van bestuur de gevallen aangewezen waarin de bestuursrechtelijke handhavingstaak openstaat bij gedoogplichten. De aanwijzing in artikel 13.2 van het Omgevingsbesluit bevat vervolgens slechts verwijzingen naar de betreffende gedoogplichten in de verschillende artikelen van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet.

*2.8.2 Expliciteren van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak*

In enkele gevallen is de taaktoedeling van de bestuursrechtelijke handhaving indirect geregeld of blijkt deze alleen met zoveel woorden uit de wetsgeschiedenis. Hiermee wordt het verbeterdoel om de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten onvoldoende gediend. Daarom wordt voorgesteld de taaktoedeling op een aantal punten te expliciteren.

Zo wordt de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor algemene regels over activiteiten op grond van paragraaf 4.1.1 van de Omgevingswet in het huidige artikel 18.2 op indirecte wijze belegd, door het bevoegd gezag voor het in ontvangst nemen van een melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift of het nemen van een beslissing op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel ook te belasten met toezicht en handhaving op de regel zelf. Dat dit bevoegd gezag ook is belast met toezicht en handhaving op de voorschriften in de hiervoor genoemde beschikkingen, wordt geacht besloten te liggen in de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor de algemene regel

[24] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 291.

waarop het maatwerkvoorschrift of de toestemming gelijkwaardigheid betrekking heeft. Deze koppeling heeft diverse vragen opgeroepen bij het opstellen van uitvoeringsregelgeving, vooral in gevallen dat maatwerkvoorschriften en beschikkingen over gelijkwaardige maatregelen niet mogelijk zijn en het doen van een melding evenmin in de desbetreffende regels is voorgeschreven. In die gevallen moest het bevoegd gezag worden aangewezen via de eerder beschreven uitzonderingsbepaling in artikel 18.2, zesde lid. De verwijzing naar paragraaf 4.1.1 in het huidige artikel 18.2, eerste lid, betekent verder dat de wettelijke grondslag van de gestelde regel het handhavingsbevoegd gezag bepaalt. Dit leidt ertoe dat uit de nota van toelichting op een wijzigingsbesluit of de toelichting op een wijzigingsregeling moet worden afgeleid welk bestuursorgaan handhavingsbevoegd is, waardoor discussie kan ontstaan over de bevoegdheid tot handhavend optreden als bij het stellen van de regel niet duidelijk is toegelicht op grond van welk artikel de regel is gesteld.

Evenmin is voorzien in een duidelijke regeling voor het handelen zonder omgevingsvergunning in het geval dat er meerdere vergunningplichtige activiteiten worden verricht die bij één omgevingsvergunning op basis van een meervoudige aanvraag zijn vergund en daarnaast voor nog een (andere) vergunningplichtige activiteit wordt gehandeld zonder vergunning (of 'buiten' de vergunning). Uitsluitend in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet is vermeld dat in zo'n geval het bevoegd gezag voor de enkelvoudige aanvraag om een vergunning voor die ene niet vergunde activiteit het handhavingsbevoegd gezag is (en dus niet het bevoegd gezag van de eerder verleende 'meervoudige' vergunning).[25] Dit moet echter ook duidelijk uit de wet zelf afgeleid kunnen worden.

Ook wordt de taaktoedeling voor de bestuursrechtelijke handhaving geëxpliciteerd als het gaat om de verhouding tot interbestuurlijk toezicht. Het huidige artikel 18.1 (inhoud handhavingstaak) omvat namelijk naar de letter ook verplichtingen voor bestuursorganen waarop geen bestuursrechtelijke handhaving, maar uitsluitend interbestuurlijk toezicht van toepassing zou moeten zijn, zoals de uitoefening van bevoegdheden en administratieve taken.

*2.8.3 Ontwerpprincipes wijzigingen*

In de voorgestelde nieuwe artikelen wordt de systematiek van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak per afzonderlijk instrument op zichzelf gehandhaafd, maar er wordt voor een groter aantal instrumenten dan in het huidige artikel 18.2 in een regeling voorzien. Bovendien krijgen deze alle een 'eigen' artikel. Deze in vergelijking met de huidige regeling fijnmaziger opzet biedt de ruimte om nu ook in de wet zelf het handhavingsbevoegd gezag voor de 'bijzondere gevallen' en de gedoogplichten te regelen. Dat vindt naar huidig recht nog in de artikelen 13.1 en 13.2 van het Omgevingsbesluit plaats.

De nieuwe artikelen zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten die als indelingsprincipe zijn gehanteerd:

a) uitvoerende bestuursorganen zijn zelf belast met toezicht op en handhaving van hun besluiten;
b) uitvoerende bestuursorganen van decentrale overheden zijn belast met toezicht op en handhaving van besluiten van het vertegenwoordigende orgaan;
c) bij algemeen verbindende voorschriften van het Rijk worden toezicht en handhaving op hetzelfde niveau geregeld als het algemeen verbindende voorschrift.

Uiteraard moet rekening gehouden worden met besluiten waarvoor deze uitgangspunten niet geheel toepasbaar zijn. Vanwege uitgangspunt b) is voor het omgevingsplan bepaald dat handhaving altijd bij het college van burgemeester en wethouders ligt. Dat wijkt af van uitgangspunt a) als een deel van de regels voortvloeit uit een voorbereidingsbesluit of projectbesluit van een ander bestuursorgaan. In de afweging tussen de keuze voor het uitgangspunt onder a) of onder b) is aan het uitgangspunt onder b) een

[25] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 290.

zwaarder gewicht toegekend, dit vanwege het karakter van het omgevingsplan als integrale bundeling van de regels in een gemeente over de fysieke leefomgeving en omdat het – zeker op de lange termijn – niet werkbaar is als de totstandkomingsgeschiedenis van het omgevingsplan bepaalt welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor een bepaalde regel in dat plan.

De consequentie van uitgangspunt c) is dat voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor rijksregels enkele inhoudelijke regels op wetsniveau nodig zullen zijn, namelijk voor verboden en geboden die in de Omgevingswet zelf staan. Er is in ieder geval een regeling nodig voor de verboden van paragraaf 5.1.1 (omgevingsvergunning). Zo moet worden geregeld dat het bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning toezicht houdt en handhaaft op het verrichten van een activiteit zonder de vereiste omgevingsvergunning. Ook voor de gedoogplichten van rechtswege moet op grond van uitgangspunt c) op wetsniveau in een regeling voor toezicht en handhaving worden voorzien. Voor gedoogplichten bij beschikking vindt dat plaats uit hoofde van uitgangspunt a) (uitvoerende bestuursorganen zijn belast met toezicht op en handhaving van hun besluiten).

Als het gaat om de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag bij algemene regels is als ontwerpprincipe losgelaten de indirecte koppeling van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak via de aanwijzing van het bevoegd gezag voor het in ontvangst nemen van een melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift en het nemen van een beslissing op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen. Het bevoegd gezag dat is belast met toezicht en handhaving op algemene rijksregels wordt in de voorziene nieuwe systematiek expliciet zichtbaar in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. In concreto zal vooral in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en de Omgevingsregeling steeds moeten worden bepaald welk bestuursorgaan als handhavingsbevoegd gezag wordt aangewezen voor een bepaalde set regels. Deze aanwijzing geschiedt op basis van het voorgestelde artikel 18.2, tweede lid, van de Omgevingswet, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet. Dit artikel bevat het centrale uitgangspunt van de Omgevingswet voor de verdeling van taken en bevoegdheden op grond van die wet tussen verschillende bestuurslagen. Bij de aanpassingen van de uitvoeringsregelgeving ter uitvoering van dit wetsvoorstel zal steeds hetzelfde bevoegd gezag worden aangewezen als onder de huidige regelgeving. Dat betekent dat, net als nu, in vrijwel alle gevallen hetzelfde bestuursorgaan zal worden belast met toezicht en handhaving op algemene rijkregels als met het in ontvangst nemen van meldingen of het nemen van eerdergenoemde beschikkingen die verband houden met die regels. Gelet op de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet en de bestuurlijke taakverdeling in paragraaf 2.4.1 van die wet ligt het voor de hand dat dit ook bij toekomstige wijzigingen meestal het geval zal zijn.

In de voorgestelde nieuwe systematiek is ook losgelaten de zogenoemde restbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders in het huidige artikel 18.2, vijfde lid, als het gaat om de bestuursrechtelijke handhaving van regels en besluiten waarvoor niet een van de eerdere leden van artikel 18.2 uitdrukkelijk een handhavingsbevoegd gezag aanwijst. Juist deze restbevoegdheid heeft ook gemaakt dat vanwege de onduidelijkheden die bij deze leden ontstonden frequent is gebruikgemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid op grond van het huidige artikel 18.2, zesde lid, om bij algemene maatregel van bestuur voor bijzondere gevallen een ander handhavingsbevoegd gezag aan te wijzen dan volgt uit de wettelijke regeling.

Verder wordt het toepassingsbereik van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak in de nieuwe artikelen verduidelijkt. Daartoe wordt in artikel 18.1 van de Omgevingswet, waarin de inhoud van de bestuursrechtelijke handhavingstaak is omschreven, in het voorgestelde tweede lid van dat artikel expliciet tot uitdrukking gebracht dat als het gaat om handhavend optreden bij regels die gericht zijn tot mede-overheden, deze taak zich niet uitstrekt over regels op de niet-nakoming waarvan interbestuurlijk toezicht mogelijk is. Het voorgestelde derde lid bevat een analoge regeling voor het Rijk.

### *2.9 Aanpassingen met betrekking tot gegevensverzameling en -verstrekking*

Met het wetsvoorstel worden enkele artikelen over gegevensverzameling en -verstrekking gewijzigd. De wijzigingen, die hieronder verder worden toegelicht, hebben tot doel de tekortkomingen die aan het licht zijn gekomen bij de verdere uitwerking op AMvB-niveau te herstellen. Hierbij is niet beoogd om de uitwerking naar het niveau van de Omgevingswet te tillen. Deze wet blijft kaderstellend en de hiërarchie daarmee ongewijzigd. Bij de verdere uitwerking op het niveau van onder meer de omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kan blijken dat de gegevensverzameling en -verstrekking ook betrekking heeft op persoonsgegevens. Al zal dit niet vaak het geval zijn bij de gegevensverzameling voor de monitoring of met een ander doel dan de monitoring of bij gegevensverstrekking via een register. Mocht er wel sprake zijn van persoonsgegevens dan zal bij het opstellen van bijvoorbeeld de algemene maatregel van bestuur het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ter harte worden genomen en nader worden toegelicht.[26]

Eerste onderdeel van de wijzigingen bij dit wetsvoorstel betreft het volgende. In de bestaande artikelen 20.8, 20.10, 20.14 en 20.16 van de Omgevingswet was al geregeld dat gegevens uit de monitoring kunnen worden verstrekt aan het publiek, opgenomen in registers, of verwerkt tot verslagen of kaarten. Er ontbrak echter een expliciete grondslag om te bepalen dat de monitoringsgegevens daartoe ook kunnen worden verstrekt aan een bestuursorgaan of andere instantie die gegevens verwerkt. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden over het verstrekken van de resultaten van de monitoring aan een bestuursorgaan dat of een instantie die voorziet in de verdere verstrekking van de informatie aan het publiek (artikel 20.8), het beheer van een register waarin de resultaten van de monitoring worden opgenomen (artikel 20.10), de verslaglegging (artikel 20.14) of de verbeelding van de resultaten op een kaart (artikel 20.16). Het kan namelijk voorkomen dat bestuursorganen of instanties die met de uitvoering van de monitoring zijn belast bijvoorbeeld het beheer van het register waarin de resultaten van de monitoring vervolgens worden opgenomen aan een ander bestuursorgaan of een andere instantie uitbesteden. Ook wordt geregeld dat er regels kunnen worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van gegevens aan een andere minister dan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, namelijk de minister die het aangaat.

Daarnaast wordt voor wat betreft de andere gegevens dan monitoringsgegevens geregeld dat bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf niet alleen gegevens kunnen verstrekken waarvoor bij algemene maatregel van bestuur op grond van de wet geregeld is dat deze gegevens eerst verzameld moeten worden. Dit maakt het mogelijk om regels te stellen over het verstrekken van gegevens die verzameld worden op grond van andere wet- en regelgeving of die de normadressaat om een andere reden al verzamelt voor zijn bedrijfsvoering. Het regelen van de gegevensverzameling in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) die zou in dat geval dubbelop en omslachtig zijn. Deze uitbreiding van de wettelijke grondslag beoogt daarmee het stellen van onnodige regels op AMvB-niveau te voorkomen.

De laatste wijziging heeft betrekking op het via een register verstrekken of toegankelijk maken van monitoringsgegevens of andere gegevens. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat ook ambtshalve kan worden besloten om bepaalde in een register opgenomen gegevens niet te verstrekken of toegankelijk te maken. Op dit moment kan daartoe enkel op verzoek worden besloten. In de praktijk wordt echter ook ambtshalve gerechtvaardigd besloten om bepaalde gegevens niet te verstrekken of toegankelijk te maken, bijvoorbeeld omdat het om een persoonsgegeven gaat of een gegeven waarvan het belang van de

[26] Een goed voorbeeld hiervan vormt het register certificering gasverbrandingstoestellen. Daarin moet het nummer worden vermeld waarmee de certificaathouder is geregistreerd bij de Kamer van Koophandel. Dat gegeven is te herleiden tot een persoon. Om die reden is in de nota van toelichting bij het besluit uitgebreid ingegaan op de privacy aspecten (Stb. 2020, 348, paragraaf 2.6).

openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarop het betrekking heeft. Een vergelijkbare wijziging wordt doorgevoerd in het artikel aangaande de verstrekking van andere dan voor de monitoring relevante gegevens door bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie. Ook dan kan er ambtshalve besloten worden om bepaalde gegevens niet te verstrekken.

*2.10 Aanpassingen met betrekking tot inspraak en rechtsbescherming bij sommige wijzigingen omgevingsplan*

Dit wetsvoorstel bevat een aantal onderdelen die beperkingen stellen aan inspraak en rechtsbescherming bij sommige wijzigingen van het omgevingsplan. Het gaat om wijzigingen van het omgevingsplan bestaande uit:

a. het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
b. de omzetting van een omgevingsplan opgesteld met de oude standaarden (IMRO) conform de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (hierna: TAM) naar een omgevingsplan opgesteld met toepassing van de nieuwe standaarden.

Voor de onder a bedoelde situatie is naar huidig recht al in artikel 16.31 van de Omgevingswet geregeld dat in dat geval zienswijzen geen betrekking kunnen hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in de desbetreffende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij dit wetsvoorstel wordt dit artikel nader verduidelijkt. Ook wordt aan het artikel een vergelijkbare regeling voor het aanvoeren van beroepsgronden toegevoegd.

Voor de onder b bedoelde situatie gelden er naar huidig recht op grond van de Omgevingswet geen specifieke regels voor inspraak of rechtsbescherming. Het wetsvoorstel voorziet voor deze situatie met betrekking tot zowel inspraak als rechtsbescherming in een vergelijkbare regeling als de regeling voor de situatie bedoeld onder a. Dit betekent dat bij een wijziging van het omgevingsplan die ziet op een omzetting van een omgevingsplan waarvoor gebruik is gemaakt van de TAM naar een omgevingsplan opgesteld conform de nieuwe standaarden het naar voren brengen van daarop betrekking hebbende zienswijzen of het aanvoeren van beroepsgronden niet mogelijk is.

Zowel in de onder a als b beschreven situatie verzet het Verdrag van Aarhus (VvA) zich niet tegen het uitsluiten van zienswijzen en beroepsgronden. Voor zover het omgevingsplan kan worden aangemerkt als een besluit over een activiteit als bedoeld in het VvA (een zogenoemd Aarhusbesluit) zijn de bepalingen van het VvA die zien op inspraak en rechtsbescherming uitgewerkt. Het zou dubbelop zijn als tegen de omzetting in die gevallen opnieuw inspraak en rechtsbescherming mogelijk zouden worden gemaakt. Voor de duidelijkheid zijn daarom zienswijzen en beroepsgronden uitgesloten.

De omstandigheid dat de voorgestelde regeling betrekking heeft op zowel het naar voren brengen van zienswijzen, als het aanvoeren van beroepsgronden, houdt verband met het zogenoemde Varkens in Nood arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat ziet op de implementatie van het VvA in Nederland[27] (ViN-arrest). Het ViN-arrest brengt met zich mee dat met het uitsluiten van zienswijzen, zoals naar huidig recht op grond van artikel 16.31 van de Omgevingswet al het geval, niet langer wordt bereikt dat ook het aanvoeren van beroepsgronden met betrekking tot de desbetreffende omgevingsplanwijziging is uitgesloten. Op grond van het arrest hoeft een belanghebbende ten aanzien van Aarhusbesluiten niet langer eerst een zienswijze naar voren te brengen voordat er beroep kan worden

[27] HvJ EU, 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

ingesteld. Alleen aan niet-belanghebbenden kan nog de voorwaarde worden gesteld dat zij eerst een zienswijze naar voren moeten hebben gebracht, voordat zij in beroep kunnen gaan. Kort na het arrest heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) twee richtinggevende uitspraken gedaan over omgevingsrechtelijke besluiten die worden voorbereid met toepassing van de uitgebreide uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) waarbij in veel gevallen de mogelijkheid wordt geboden aan 'een ieder' om zienswijzen naar voren te brengen over het ontwerpbesluit.[28] In alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken[29] de UOV is toegepast, wordt artikel 6:13 Awb niet aan belanghebbenden tegengeworpen. Dit betekent dat beroepen van belanghebbenden ontvankelijk zijn bij de bestuursrechter zonder dat er eerst een zienswijze hoeft te zijn ingediend. Daarom wordt bij dit wetsvoorstel ook het aanvoeren van beroepsgronden met betrekking tot de desbetreffende omgevingsplanwijziging expliciet uitgesloten.

Naar aanleiding van het ViN-arrest is tegelijkertijd met dit wetsvoorstel een voorstel voor een reparatiewet in voorbereiding. Dit wetsvoorstel brengt de Awb en de Omgevingswet in overeenstemming met het VvA. Over het wetsvoorstel is inmiddels advies ontvangen van de Afdeling advisering van de Raad van State. In dat wetsvoorstel wordt alleen de correcte implementatie van het VvA geborgd.
In de situatie onder b gaat het om het expliciet uitsluiten van zienswijzen en beroepsgronden bij een technische omzetting van een omgevingsplan opgesteld conform de oude IMRO-standaarden naar een omgevingsplan opgesteld conform de nieuwe standaarden. Dit is een beleidskeuze die onafhankelijk van het reparatiewetsvoorstel naar aanleiding van het ViN-arrest is gemaakt en valt gelet daarop buiten het kader van dat wetsvoorstel. Deze wijzigingen zijn daarom onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel.
De reparatie van de werking van artikel 16.31 van de Omgevingswet met een aanvullende bepaling voor het aanvoeren van beroepsgronden in de hiervoor onder a bedoelde situatie valt evenzeer buiten het kader van het ViN-reparatiewetsvoorstel en wordt daarom ook in het onderhavige wetsvoorstel meegenomen. Daarbij is ook de samenhang met de regeling voor de onder b bedoelde situatie betrokken evenals het advies van de VNG naar aanleiding van de consultatieversie van dit wetsvoorstel. Zoals hiervoor al opgemerkt, wordt voor beide situaties in een vergelijkbare regeling voorzien.

In de bepalingen met betrekking tot zowel inspraak als rechtsbescherming die voor de situaties onder a en b bij dit wetsvoorstel worden voorgesteld, wordt geëxpliciteerd dat de beperkingen die de artikelen met zich brengen alleen gelden als de om te zetten omgevingsvergunning respectievelijk het om te zetten TAM/IMRO-omgevingsplan onherroepelijk is. Voor zover het gaat om inspraak is dit codificatie van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking tot de uitleg van het voormalige artikel 3.10 Wro.[30] Dat artikel bevatte een vergelijkbare regeling als artikel 16.31 van de Omgevingswet. Achtergrond van die jurisprudentie is dat anders hetgeen met de om te zetten omgevingsvergunning mogelijk wordt gemaakt kan worden verwezenlijkt ongeacht de uitkomst van een eventuele rechterlijke toetsing van die omgevingsvergunning. Er is geen aanleiding om hier onder de Omgevingswet van af te wijken als het gaat om de situatie onder a. Om redenen van consistentie wordt deze lijn doorgetrokken naar de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen als het gaat om de situatie onder b. Ook in de voor beide situaties voorgestelde artikelen met betrekking tot rechtsbescherming wordt geëxpliciteerd dat de daarin opgenomen beperkingen alleen gelden als de om te zetten omgevingsvergunning respectievelijk het om te zetten omgevingsplan onherroepelijk is. De reden hiervoor is dat door het ViN-

[28] ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 (Haghoek Rosarium Westeres), en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 (Powerfield).
[29] Zie r.o. 4.9 van de uitspraak van 14 april 2021 waarin de Afdeling bestuursrechtspraak beschrijft wat zij onder omgevingsrechtelijke zaken verstaat: alle zaken op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Ontgrondingenwet, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet luchtvaart, Mijnbouwwet, Kernenergiewet, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet bescherming Antarctica en andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening.
[30] ABRvS 28 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0171.

arrest het ook mogelijk is direct beroep in te stellen tegen de omzetting van de omgevingsvergunning of het TAM/IMRO omgevingsplan in het (met de nieuwe standaarden opgestelde) omgevingsplan zonder eerst een zienswijze te hebben ingediend.

Beide situaties onder a en b worden hierna nader toegelicht.

*2.10.1 In overeenstemming brengen omgevingsplan met omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit*

Op grond van artikel 4.17 van de Omgevingswet moet het omgevingsplan vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende buitenplanse omgevingsplanactiviteit in overeenstemming met die omgevingsvergunning worden gebracht als het gaat om: een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het in stand houden van een bouwwerk, of een omgevingsplanactiviteit, anders dan hiervoor genoemd, die niet in overeenstemming is met een aan een locatie gegeven functie-aanduiding. Deze verplichting geldt op basis van het overgangsrecht voor de overgangsfase van het omgevingsplan vanaf 1 januari 2032.[31] Op de wijziging van het omgevingsplan is de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure (UOV) van toepassing.[32] Dit betekent dat over het ontwerp van de wijziging van het omgevingsplan zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht.[33]

In verband met deze actualiseringsplicht is in artikel 16.31 van de Omgevingswet bepaald dat zienswijzen *geen* betrekking kunnen hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit artikel is de voortzetting van artikel 3.10 Wro. In dat artikel was ten aanzien van de voorganger van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, de zogeheten afwijkvergunning, een vergelijkbare bepaling opgenomen. Op grond van dat artikel konden er geen zienswijzen naar voren worden gebracht die betrekking hadden op een ontwerp van een bestemmingsplan voor zover dat zijn grondslag had in een in het bestemmingsplan omgezette afwijkvergunning. Doordat er geen zienswijzen naar voren konden worden gebracht over het ontwerp, stond er ook geen beroep open tegen het definitieve besluit. Immers er moet op grond van artikel 6:13 Awb eerst een zienswijze naar voren zijn gebracht voordat beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Het achterliggende idee was dat tegen de verleende afwijkvergunning rechtsbescherming heeft opengestaan, waardoor het opnieuw openstellen van rechtsbescherming tegen dit onderdeel van het bestemmingsplan niet nodig was. Het zou dubbelop zijn als tegen de omzetting van afwijkvergunning opnieuw rechtsbescherming mogelijk zouden worden gemaakt.

Zoals al toegelicht in de inleiding van deze paragraaf, werkt artikel 16.31 van de Omgevingswet door het ViN-arrest niet meer (volledig) zoals oorspronkelijk beoogd was. Om dit te herstellen wordt in paragraaf 16.7.3 (Beroep) van de Omgevingswet een nieuw artikel toegevoegd waardoor er geen beroepsgronden kunnen worden aangevoerd tegen het deel van het omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning als deze onherroepelijk is geworden. Zoals in de inleiding al is toegelicht wordt de eis dat het moet gaan om een onherroepelijke omgevingsvergunning ook toegevoegd aan artikel 16.31 zelf. Dit samenstel van bepalingen voor zowel inspraak als beroep heeft tot gevolg dat voor zover de omgevingsplanwijziging bestaat uit een dergelijke wijziging, er tegen dat deel geen zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht en evenmin beroepsgronden kunnen worden aangevoerd. De keuze om tegen de omzetting van de omgevingsvergunning in het omgevingsplan niet opnieuw rechtsbescherming open

[31] Zie artikel 22.5, tweede lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 1, eerste lid, van het Besluit van 10 juli 2023 tot vaststelling van een aantal tijdstippen waarvan in de Omgevingswet en daarmee verband houdende wet- en regelgeving is aangegeven dat deze bij koninklijk besluit worden bepaald en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.8, onderdeel B, van de Invoeringswet (Stb. 2023, 267).
[32] Artikel 16.30, eerste lid, van de Omgevingswet.
[33] Artikel 3:15 Awb.

te stellen is gemaakt bij de totstandkoming van de Omgevingswet.

*2.10.2 Omzetting TAM/IMRO omgevingsplan naar STOP/TPOD omgevingsplan*

Om de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 te faciliteren zijn de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM) bedacht en ontwikkeld. De TAM zijn bedoeld voor bevoegde gezagen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet over alle onderdelen van het Digitale Stelsel Omgevingswet (hierna: het DSO) kunnen beschikken. Het DSO ondersteunt de uitvoering van de wet en bestaat uit een landelijke voorziening en lokale systemen bij bevoegde gezagen.

Met de TAM kregen bevoegde gezagen een terugvaloptie om met behulp van software die ontwikkeld is voor de Wro, besluiten onder de Omgevingswet te kunnen publiceren. De TAM vormen daarmee een vangnet en zijn dan ook slechts voor een beperkte tijd inzetbaar én dienen nadrukkelijk niet ter vervanging van de hoofdroute voor publicatie onder de Omgevingswet via de nieuwe softwarestandaarden.[34] Eén van deze TAM is de TAM/IMRO, waardoor een omgevingsplan met de oude softwarestandaard (IMRO) kan worden gepubliceerd (hierna: een TAM/IMRO-omgevingsplan). Met deze TAM kunnen gemeenten voor een wijziging van het omgevingsplan die voor 1 januari 2026 ter inzage is gelegd terugvallen op de 'oude' IMRO-standaard, bedoeld in de voormalige Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012.[35] Het deel van het omgevingsplan dat met de TAM is gemaakt, maakt juridisch gezien deel uit van de rest van het omgevingsplan van de gemeente. Het TAM/IMRO-omgevingsplan is echter niet geconsolideerd opgenomen in het omgevingsplan van de gemeente. In het DSO is het TAM/IMRO-omgevingsplan vormgegeven als een apart besluit dat bestaat uit een hoofdstuk van het omgevingsplan. Dit is een technische beperking die volgt uit het gebruik van de IMRO-standaard.

Onder de Bekendmakingswet geldt een consolidatieplicht op grond van artikel 19 voor verschillende Omgevingswet instrumenten, waaronder het omgevingsplan. Dit betekent dat wijzigingen van het omgevingsplan, met gebruikmaking van de IMRO-standaard, op termijn (technisch) geïntegreerd moeten worden in de rest van het omgevingsplan, door gebruik te maken van de (nieuwe) technische standaarden onder de Omgevingswet (zie artikelen 5.1 en 11.1 van het Besluit elektronische publicaties). De nieuwe softwarestandaarden zijn de Standaard officiële publicaties (STOP) en de Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (TPOD). Een omgevingsplan dat met die standaarden is vastgesteld wordt een STOP/TPOD-omgevingsplan genoemd.

Twee voorgestelde bepalingen in dit wetsvoorstel, op te nemen in hoofdstuk 22 van de Omgevingswet, zien op deze verplichting om wijzigingen van het omgevingsplan opgesteld conform TAM/IMRO te consolideren in een STOP/TPOD-omgevingsplan, zodat er één omgevingsplan ontstaat in het DSO. De voorgestelde bepalingen verduidelijken dat voor zover het gaat om het deel van de omgevingsplanwijziging dat ziet op de omzetting niet opnieuw zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht en evenmin, beroepsgronden kunnen worden aangevoerd als het TAM/IMRO omgevingsplan onherroepelijk is geworden. Er heeft al besluitvorming plaatsgevonden door vaststelling van het TAM/IMRO-omgevingsplan en daarom zou het dubbelop zijn als tegen de omzetting van dat omgevingsplan in een STOP/TPOD-omgevingsplan opnieuw inspraak en rechtsbescherming mogelijk zouden worden gemaakt. Wat betreft de eis van onherroepelijkheid wordt verder verwezen naar wat hierover al in de inleiding bij deze paragraaf is opgemerkt.

Zienswijzen en beroep kunnen slechts worden uitgesloten bij een technische omzetting. Een technische omzetting is een zuivere omzetting van een TAM/IMRO-plan in het geconsolideerde STOP/TPOD-omgevingsplan, zonder dat dit rechtsgevolgen heeft. Er wordt dus geen rechtsverhouding gewijzigd of tot

[34] STOP: Standaard officiële publicaties en TPOD: Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten.
[35] Op grond van artikel 11.1, tweede lid, van het Besluit elektronische publicaties.

stand gebracht bij een zuiver technische omzetting.[36] Wanneer een TAM/IMRO-plan wordt omgezet in het geconsolideerde STOP/TPOD omgevingsplan, kan dat betekenen dat artikelen van plaats veranderen. Begripsbepalingen aan het begin van het hoofdstuk dat gemaakt is met TAM/IMRO, moeten worden verplaatst naar het eerste hoofdstuk van het omgevingsplan of naar een bijlage. Als inhoudelijk niets verandert aan begrippen gelden dit soort verplaatsingen ook als technische omzettingen zonder rechtsgevolg. Als daarmee het begrip ook gevolgen heeft voor andere delen van het omgevingsplan dan het TAM/IMRO-plan, is er echter wel sprake van een rechtsgevolg. Als ervoor gekozen wordt een algemene regel uit het TAM/IMRO-plan een bredere reikwijdte te geven door deze ook van toepassing te verklaren op bestaande onderdelen van het STOP/TPOD-plan dan is de wijziging ook gericht op rechtsgevolg.

Vanwege het ontbreken van het karakter van een rechtshandeling is een technische omzetting in de terminologie van de Awb ook geen besluit, maar een feitelijke handeling. Of een zuiver technische omzetting altijd mogelijk is zal sterk afhangen van de inhoud van het TAM/IMRO-omgevingsplan, en ook hoe deze zich verhoudt tot de rest van het STOP/TPOD-omgevingsplan. Voor het technische omzetten van het TAM/IMRO-omgevingsplan is een besluit volgens de STOP standaard nodig om te voorkomen dat de regels op de kaart in het DSO aangepast kunnen worden zonder dat hier een beslissing van het verantwoordelijke bestuursorgaan aan ten grondslag ligt.[37] Als geen sprake is van enig rechtsgevolg kan de gemeente daarbij aangeven dat geen sprake is van een besluit in de zin van Awb en dat het besluit daarom niet is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb en er geen beroep openstaat.

Bij de omzetting van een TAM/IMRO-deel in het STOP/TPOD-omgevingsplan kan ervoor worden gekozen om ook inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in het omgevingsplan. Dan is sprake van een gemengde wijziging. In die situatie komen de voorgestelde nieuwe bepalingen van pas. Met betrekking tot het deel van het omgevingsplan dat slechts een technische omzetting van een TAM/IMRO-omgevingsplan betreft kunnen geen zienswijzen naar voren worden gebracht en evenmin, als het TAM/IMRO omgevingsplan al onherroepelijk is geworden, beroepsgronden worden aangevoerd. Voor het deel van het omgevingsplan dat inhoudelijk wordt gewijzigd, is geen sprake van een technische omzetting. Deze bepalingen zijn toegevoegd omdat gemeenten behoefte hadden aan duidelijkheid op dit punt. Het ligt in de rede dat het bevoegd gezag bij gemengde wijzigingen duidelijk toelicht welk deel van de wijziging een technische omzetting betreft, en welk deel inhoudelijk wordt gewijzigd. Als de inhoudelijke wijzigingen vervlochten zijn met de technische omzetting en het deel van het omgevingsplan dat slechts een technische omzetting betreft niet goed aan te wijzen is, kunnen zienswijzen op en beroepsgronden tegen de technische omzetting niet worden uitgesloten.

### *2.11 Aanpassingen met betrekking tot de experimenteerbepaling*

Sinds 1 januari 2024 vervangt de experimenteerbepaling in artikel 23.3 van de Omgevingswet de experimenteerbepaling uit artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet. Hoewel er op grond van de experimenteerbepaling van de Omgevingswet nog geen nieuwe experimenten zijn opgesteld, is er in ambtelijke contacten wel al ervaring opgedaan met de kaders ervan. Daaruit is naar voren gekomen dat enkele aanpassingen wenselijk zijn om de experimenteerbepaling beter inzetbaar te maken. Voorgesteld wordt dit artikel op een drietal punten te wijzigen. Deze wijzigingen worden hierna toegelicht.

*Coördinerende rol Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bij opstellen experimenten*

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft kennis van en ervaring met het opstellen en begeleiden van experimenten onder de Crisis- en herstelwet. Artikel 23.3 van de Omgevingswet is aan artikel 2.4 van die wet ontleend. Onder de Crisis- en herstelwet werd de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur voor het opstellen van experimenten gedaan door de Minister van Binnenlandse

[36] Vgl. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 19 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO9720, r.o. 2.4.
[37] Vgl. paragraaf 4 van het Toepassingsprofiel Omgevingsplan op https://docs.geostandaarden.nl/tpod/def-st-TPOD-OP-20251010/.

Zaken en Koninkrijksrelaties, de bewindspersoon onder wie destijds het werkterrein van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening viel, in overeenstemming met Onze Minister of Onze Ministers wie het mede aangaat. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties had daarmee een duidelijke coördinerende rol. Onder de Omgevingswet komt deze coördinerende rol niet expliciet terug in de grondslag voor het opstellen van een algemene maatregel van bestuur, terwijl deze coördinerende rol wel blijkt uit andere artikelleden van de experimenteerbepaling zoals het zevende en achtste lid. Onder de Omgevingswet heeft de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een vergelijkbare coördinerende rol bij het opstellen van experimenten. Zo zorgt de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor een integrale aanpak van de diverse verplichtingen die onderdeel zijn van de experimenteerbepaling en 'experimentoverstijgend' zijn, zoals het bepalen van een continue lijn in de bijdrage aan de criteria van de experimenteerbepaling, het bepalen van de tijdsduur van een experiment en hoe de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd en hoe vaak tussentijds wordt gemonitord met het oog op de doelen van de wet. De betrokkenheid van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bij de totstandkoming van experimenten draagt bij aan een eenduidiger en efficiënter wetgevingsproces. Daarom wordt deze rol in het eerste lid van artikel 23.3 geëxpliciteerd door te regelen dat de voordracht van een algemene maatregel van bestuur in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening moet worden gedaan.

*Verbreding doelen van experimenten*

Gelet op artikel 23.3, tweede lid, van de Omgevingswet is het aanwijzen van experimenten alleen mogelijk voor zover het experiment beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Het gaat om experimenten die gericht zijn op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur.

Ondanks de ruime formulering van dit experimenteerdoel, blijkt het als criterium te beperkt en bovenal lastig toepasbaar. De huidige formulering van het experimenteerdoel omvat enkel de beschermingsdoelen, terwijl er uit de tot nu toe gevoerde verkennende ambtelijke gesprekken over op te stellen experimenten blijkt dat er evengoed behoefte is aan experimenten die betrekking hebben op de gebruikersdoelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder b, van de Omgevingswet, of op beide doelen. Het is bovendien altijd een samenspel van beide doelen, die in onderlinge samenhang moeten worden nagestreefd.[38] Daarnaast is het experimenteerdoel te beperkt voor experimenten die alleen betrekking hebben op een van de andere in artikel 23.3, eerste lid, genoemde wetten, bijvoorbeeld de Huisvestingswet 2014 en de Leegstandwet. Daarom wordt voorgesteld om het experimenteerdoel te vervangen voor concretere en beter toetsbare criteria die beter toepasbaar zijn op alle wetten waarvan met de experimenteerbepaling kan worden afgeweken.

De voorgestelde criteria zijn grotendeels ontleend aan de criteria van artikel 2.4, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet en houden in dat een experiment alleen kan worden aangewezen als het experiment bijdraagt aan duurzame ontwikkeling en innovatieve ontwikkelingen, of aan duurzame ontwikkeling en de vervulling van maatschappelijke behoeften. Uitgangspunt is dus dat alle experimenten in ieder geval een bijdrage moeten leveren aan duurzame ontwikkeling. Het begrip 'duurzame ontwikkeling' komt meermaals terug in het stelsel van de Omgevingswet. Het was in de oorspronkelijke Omgevingswet, zoals in 2014 ingediend bij de Tweede Kamer, het kerndoel van de wet[39] en vormt nu in de aanhef van artikel 1.3 samen met 'de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu' de verbindende elementen van de doelen van de wet. Voor de invulling van het criterium 'duurzame ontwikkeling' wordt aangesloten bij de definitie van de commissie-Brundtland: het voorzien in de

[38] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 393.
[39] Zie artikel 1.3 in Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 2.

behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Hiervan is ook een definitie opgenomen in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet. Onder de Crisis- en herstelwet werd hetzelfde criterium met dezelfde invulling gehanteerd als uitgangspunt voor experimenten. Er is dus al veel ervaring mee opgedaan bij het opstellen van experimenten onder de Crisis- en herstelwet.

Voor het criterium dat een experiment een bijdrage moet leveren aan 'innovatieve ontwikkelingen' geldt dat dit criterium – net zoals onder de Crisis- en herstelwet het geval was – gericht is op innovatieve ontwikkelingen die worden getest in de praktijk. Daarbij kan worden gedacht aan het bij wijze van experiment testen van innovatieve bouw- of staltechnieken. Voorwaarde is dat die innovatieve ontwikkelingen ook een duurzaam karakter hebben. Dit volgt het uit het centrale criterium van 'duurzame ontwikkeling'.

Het voorgestelde criterium 'de vervulling van maatschappelijke behoeften' is ontleend aan de doelen van de Omgevingswet in artikel 1.3 van die wet en werd zodoende niet eerder gehanteerd onder de Crisis- en herstelwet. Dit criterium maakt samen met het centrale criterium van 'duurzame ontwikkeling' experimenten mogelijk waarbij maatschappelijke behoeften worden vervuld. Er zijn immers niet uitsluitend experimenten nodig om innovaties te testen. Experimenten zijn ook nodig om ervaring op te doen met nieuwe regelgevingsinstrumenten of aanpassingen in procedures om maatschappelijke behoeften te vervullen. Hierbij kan gedacht worden aan experimenten om leegstand te bestrijden of experimenten om sneller tijdelijke huisvesting mogelijk te maken.

Met deze wijziging wordt voorzien in een ruimer, concreter en beter toepasbaar beoordelingskader voor toekomstige experimenten. Hiermee wordt zeker gesteld dat de experimenteerbepaling kan worden ingezet voor alle in de experimenteerbepaling opgenomen wetten, mits deze experimenten passen binnen de criteria in de wet.

*Extra mogelijkheid verlenging experiment*

Bij de totstandkoming van een experiment is het nog niet altijd bekend wanneer het experiment door het bevoegd gezag zal worden gestart en wat de benodigde looptijd is om een goed beeld te krijgen van het effect van het experiment. Artikel 23.3 van de Omgevingswet biedt nu enkel de mogelijkheid om de tijdsduur van het experiment te verlengen als de evaluatie van het experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving. Dit biedt onvoldoende flexibiliteit voor experimenten waarbij het complex is om tot daadwerkelijke uitvoering van het desbetreffende experiment te komen door het bevoegd gezag of om voldoende ervaring op te doen met het desbetreffende experiment om te kunnen beoordelen of het experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving. Voorgesteld wordt daarom om een nieuw lid aan het artikel toe te voegen op grond waarvan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een besluit kan nemen om de tijdsduur van het experiment met ten hoogste vijf jaar te verlengen als aannemelijk is dat die informatie bij verlenging van het experiment alsnog kan worden verkregen.

**3. (Financiële) gevolgen**

In deze paragraaf wordt gekeken naar de gevolgen, zowel inhoudelijk als financieel, van dit wetsvoorstel. Inhoudelijke wijzigingen naar aanleiding van beleidsontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van de energietransitie, infrastructuur, water of wonen, zijn niet opgenomen in dit voorstel. Daarom blijven de specifieke inhoudelijke gevolgen voor de deze thema's in dit wetsvoorstel buiten beschouwing. Dergelijke wijzigingen vergen een eigen voorbereidingstraject met consultatie van maatschappelijke partijen, een gedegen effectenanalyse en een inhoudelijke politieke behandeling. Als dergelijke trajecten belangrijke

wijzigingen van de Omgevingswet vergen, brengt de verantwoordelijke bewindspersoon een wetswijziging in procedure.

Daarom is er bijvoorbeeld ook geen onderzoek gedaan naar de effecten op het milieu. Dit wetsvoorstel zal niet leiden tot extra of andere milieueffecten dan die in het eerdere onderzoek naar de Omgevingswet zijn geconstateerd. In dit voorliggende wetsvoorstel vinden vooral verduidelijking van bestaande regels en aanpassingen en procedurele verbeteringen in huidige procedures plaats. Hierdoor zijn de financiële effecten en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk beperkt. Ook zullen mogelijk besparingen optreden, omdat gebruikers van de wetgeving minder tijd kwijt zullen zijn op het moment dat zij een artikel toepassen waarin een onvolkomenheid zat die met dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt, zoals de verbeteringen ten aanzien van de gegevensverzameling en -verstrekking.

Onderdeel van de evaluatie van de Omgevingswet waarop in paragraaf 5 nader wordt ingegaan, is een Monitor Werking Omgevingswet die zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek bevat. De kwantitatieve monitoring levert gegevens op over het gebruik van de kerninstrumenten op basis van de gegevens in het DSO. Deze gegevens zijn ook raadpleegbaar via Regels op de kaart in het Omgevingsloket. Uit de Monitor Werking Omgevingswet 2025 blijkt dat de overheden die met de Omgevingswet werken ten opzichte van 2024 alle kerninstrumenten vaker gebruiken. Voor een aantal instrumenten geldt er een transitietermijn. Voor gemeenten loopt deze tot 2027 voor het vaststellen van een omgevingsvisie en tot 2032 om een omgevingsplan vast te stellen overeenkomstig alle regels uit de Omgevingswet. Gemeenten zijn in 2025 verder aan de slag gegaan met deze instrumenten. In 2025 hadden 74 procent van de gemeenten een omgevingsvisie. Ook het omgevingsplan werd in 2025 vaker gebruikt, gemeenten hebben in 2025 meer dan twee keer zoveel omgevingsplanwijzigingen vastgesteld als in 2024.

De verduidelijking van de verschillende onderwerpen in dit wetsvoorstel, zoals de regels over het programma, de projectprocedure en de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak, dragen bij aan verbeteringen in de huidige uitvoeringspraktijk. Ook was voorheen per abuis niets geregeld over de kennisgeving van de terinzagelegging van een besluit tot verlenging van een gevestigd voorkeursrecht en over de inschrijving in de openbare registers van dat verlengingsbesluit. Uit de praktijk is gebleken dat veel gemeenten al een verlengingsbesluit inschrijven en daar een kennisgeving van doen, dus deze wijziging sluit aan bij de reeds bestaande werkwijze. Naar aanleiding van het verzoek van de rechtspraktijk zijn deze artikelen verduidelijkt. Inmiddels zijn er meerdere vrijwillige, onverplichte en verplichte programma's raadpleegbaar via Regels op de kaart, van gemeentelijke gebiedsprogramma's tot rioleringsprogramma's en bijvoorbeeld het vrijwillige ontwerp Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet. Uit de Monitor Werking Omgevingswet blijkt dat in 2024 en 2025 respectievelijk 56 en 154 programma's zijn vastgesteld. De gevolgen voor wat betreft de verduidelijking van het instrument programma zijn beperkt in financiële of administratieve aard, maar zullen vooral kwalitatieve verbeteringen als gevolg hebben. In 2024 werd één projectbesluit vastgesteld, in 2025 werden 21 projectbesluiten vastgesteld. In 2024 werden 14 ontwerpprojectbesluiten gepubliceerd, in 2025 werden 18 ontwerpprojectbesluiten gepubliceerd. Regels op de kaart laat zien dat er tot nu toe in 2026 vier ontwerpprojectbesluiten zijn gepubliceerd. Het schrappen van de expliciete verplichting om bij de kennisgeving van het voornemen derden te vragen om oplossingen aan te dragen, heeft een procedurele vereenvoudiging tot gevolg. De Monitor Werking Omgevingswet laat zien dat er sinds inwerkingtreding van de Omgevingswet 21 onteigeningsprocedures zijn gestart, maar geen onteigeningsprocedures zijn afgerond vóór 2026. De verwachting op basis van ervaringen voor de Omgevingswet is dat dit instrument beperkt zal worden ingezet.

Een aantal onderwerpen in dit wetsvoorstel zouden op het eerste oog wel financiële of andere gevolgen voor de uitvoeringspraktijk kunnen hebben, denk aan de wijzigingen aan de instrumenten financiële zekerheid en nadeelcompensatie. Ook hier zijn de wijzigingen van de wet primair gericht op het verduidelijken en verbeteren van de wet, zodat deze beter aansluit bij de uitvoeringspraktijk. Voor het

instrument financiële zekerheid wordt de grondslag voor het stellen van financiële zekerheid verduidelijkt. Deze grondslag behoeft uiteraard nog uitwerking bij AMvB voordat er daadwerkelijk kan worden overgegaan tot financiële zekerheidsstelling voor nader te bepalen activiteiten waarbij in de besluitvorming eerst het volledige afwegings- en consultatieproces wordt doorlopen. Hiermee wordt de huidige kwetsbaarheid van het instrument financiële zekerheid voor de algemene regels, waarvan er al rijksregels bestaan van de periode voorafgaand aan de Omgevingswet, door onvoldoende wettelijke grondslag weggenomen. Er zijn op dit onderwerp geen gevolgen voor burgers of bedrijven.

Wanneer in nadere regelgeving wordt besloten tot het aanwijzen van gevallen of situaties waarvoor financiële zekerheid gesteld wordt of kan worden dan volgt daarin uiteraard een analyse van de gevolgen voor de regeldrukkosten. Om alsnog een indicatie te geven van de regeldrukkosten, wordt verwezen naar de beoordeling van de regeldruk bij financiële zekerheid voor bedrijven met een vergunningplicht in afdeling 8.3 van het Omgevingsbesluit. In de nota van toelichting bij dat besluit voor de 'kan-bepaling' voor financiële zekerheid voor afvalbedrijven en de verplichting voor majeure risico bedrijven bestaan de nalevingskosten uit zowel administratieve lasten (vergunningverlening) als inhoudelijke verplichtingen (de financiële zekerheidsstelling zelf). In dit kader van algemene regels ligt de nadruk op de kosten voor het opleggen en aanhouden van een financiële zekerheidsproduct en niet bij administratieve lasten. Bij algemene regels is er immers nauwelijks sprake van administratieve lasten die immers samenhangen met de vergunningverleningsprocedures. In voornoemde nota van toelichting was het volgende opgenomen met betrekking tot de nalevingskosten voor een categorie afvalbedrijven.

Wanneer ervan wordt uitgegaan dat 25 afvalverwerkende bedrijven een financieel zekerheidsproduct afsluiten ter waarde van €10.000 tot €500.000,-, leidt dit tot een totaalbedrag aan jaarlijkse nalevingskosten tussen de €100,- (bij 1% kosten) en €10.000,- (bij 2%) per bedrijf. Voor 25 bedrijven komt dit neer op maximale jaarlijkse nalevingskosten tussen de € 2.500,- en € 250.000,-, voor 100 bedrijven tussen de € 10.000,- en € 1 miljoen,-, en voor 500 bedrijven tussen de € 50.000,- en € 5 miljoen. In deze berekeningen wordt nog geen rekening gehouden met een eventueel in te stellen drempelbedrag (zijn de maximale verwijderingskosten lager dan het drempelbedrag, dan kan het bevoegd gezag afzien van het opleggen van een financiële zekerheid).

In het algemeen kan worden gezegd dat de regeldrukgevolgen samenhangen met de genoemde aard en omvang van de activiteiten waarvoor zekerheid wordt gesteld, de gevraagde risicobeheersing daarvan onder een bepaalde vorm van garantstelling en de al dan niet collectieve aanpak van financiële zekerheidsstelling (bijvoorbeeld in een gezamenlijk fonds of een garantieregeling).

Met de toevoeging van het vaststellingsbesluit van geluidproductieplafonds en de besluiten die de toegang tot een waterstaatswerk of een weg in beheer bij het Rijk beperken dan wel verbieden aan de lijst van schadeveroorzakende besluiten wordt op zichzelf geen nieuw instrument geïntroduceerd, maar worden nieuwe onderwerpen aan de limitatieve lijst in afdeling 15.1 toegevoegd. Dit wetsvoorstel biedt in die zin nieuwe grondslagen voor schadeverzoeken. Dit betekent dat burgers en bedrijven die nadeel hebben als gevolg van die genoemde besluiten een verzoek tot nadeelcompensatie kunnen doen. Daadwerkelijke nadeelcompensatie vindt echter pas plaats nadat door het bevoegd gezag een schadeveroorzakend besluit is genomen en dus niet als gevolg van dit wetsvoorstel. Uitgangspunt bij deze limitatieve lijst met schadeveroorzakende besluiten is, dat alle besluiten met rechtsgevolgen voor burgers en bedrijven hierin worden opgenomen. De bedoelde besluiten ontbraken eerder. Ook hier wordt tegemoet gekomen aan de wens van de uitvoeringspraktijk en draagt deze wijziging bij aan de uitvoering in de fysieke leefomgeving. Het instrument wordt met dit wetsvoorstel consequenter en minder kwetsbaar gemaakt.

Wat betreft de verlenging van de totale geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit tot maximaal drie jaar kan worden meegegeven dat een voorbereidingsbesluit altijd wordt genomen in combinatie met, en

voorafgaand aan een ruimtelijk besluit, zoals een omgevingsplan, projectbesluit, instructieregel of instructie. Niet in alle gevallen gaat een ruimtelijk besluit gepaard met een voorbereidingsbesluit. Alleen als er gevreesd wordt voor ongewenste ontwikkelingen, wordt van dit instrument gebruikgemaakt. Het nemen van een voorbereidingsbesluit is dus geen regel maar uitzondering. Bij de huidige korte termijn moeten bevoegde gezagen mogelijk extra kosten maken om andere instrumenten in te zetten teneinde het desbetreffende traject alsnog tot uitvoering te kunnen brengen. Dit wetsvoorstel heeft effect op al die gevallen waarin het bevoegd gezag er niet in slaagt om binnen de huidige geldigheidstermijn voor het voorbereidingsbesluit, te weten één jaar en zes maanden, het beoogde ruimtelijke besluit vast te stellen. Uit de praktijk komt naar voren dat dit zich met name voordoet bij complexe projecten zoals energieprojecten of infrastructuur of als het besluitvormingsproces bij het bevoegd gezag een lange doorlooptijd kent. De Monitor Werking Omgevingswet geeft nog geen getalsmatig inzicht over het gebruik van het instrument voorbereidingsbesluit. Het aantal genomen voorbereidingsbesluiten vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet is daarom niet te kwantificeren. Uit ervaring is bekend dat dit instrument slechts beperkt wordt ingezet, waarbij dit wetsvoorstel ook niet op alle voorbereidingsbesluiten effect zal hebben. Via Regels op de kaart zijn op dit moment voor heel Nederland bijvoorbeeld tien voorbereidingsbesluiten zichtbaar.

De besparingen en lasten als gevolg van dit wetsvoorstel kunnen ook niet worden betrokken bij de eerdere financiële berekeningen over de kosten en opbrengsten van de stelselherziening van het omgevingsrecht en de totstandkoming van de Omgevingswet. Bij dergelijke berekeningen is immers uitgegaan van de beoogde werking van de regelgeving en is geen rekening gehouden met onvolkomenheden.

Ten opzichte van de eerdere onderzochte bedrijfseffecten in het kader van de Omgevingswet wordt weinig verandering verwacht. De bredere experimenteerbepaling leidt mogelijk wel tot bedrijfseffecten. Hierdoor krijgen overheden, burgers en bedrijven meer mogelijkheden om innovaties in de praktijk te testen en zijn nieuwe ideeën makkelijker en sneller in te passen.

De in dit voorstel opgenomen verbeteringen en verduidelijkingen dragen bij aan de uitvoerbaarheid van het stelsel voor uitvoerende bestuursorganen, voor de normadressaat van regels over activiteiten en voor toezichthouders en handhavers. Kosten voor kennisneming van de wijzigingen zullen worden weggenomen doordat snel een geconsolideerde versie zal worden aangeboden via het Informatiepunt Leefomgeving.

**4. Advies, toetsen en consultatie**

Er is advies gevraagd, geconsulteerd en er zijn een aantal toetsen uitgevoerd om een inschatting te kunnen maken van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de samenleving. In onderstaande paragrafen komen de volgende onderdelen aan bod:

- 4.1 Internetconsultatie
- 4.2 Interbestuurlijke consultatie
- 4.3 Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO)
- 4.4 ATR toets (Adviescollege toetsing Regeldruk
- 4.5 Advies van de Raad voor de rechtspraak
- 4.6 Advies Autoriteit Persoonsgegevens

*4.1 Internetconsultatie*

*Algemeen*

De internetconsultatie vond plaats van 8 april 2026 tot en met 8 mei 2026. Naast de reguliere uitvraag om reacties op het wetsvoorstel en de toelichting zijn een aantal specifieke vragen gesteld over de participatiebepalingen verkenningsfase projectbesluit, de financiële zekerheidsstelling bij algemene regels en de bestuursrechtelijke handhaving.

Er zijn 19 reacties ontvangen, onder meer van (anonieme) burgers, een geassocieerd medewerker van de Universiteit Utrecht, twee provincies, vijf gemeenten, adviesbureaus en bedrijven, zoals Chemelot en ARN (Afvalverwerking Regio Nijmegen), ProRail, Netbeheer Nederland en Natuurmonumenten. De reacties zien vooral op de voorgestelde wijzigingen van het programma, onteigening, financiële zekerheid en nadeelcompensatie en dan specifiek over het toevoegen van geluidproductieplafonds aan de lijst van schadeveroorzakende besluiten. Sommige reacties gaan over onderdelen van de Omgevingswet die geen onderwerp zijn van dit wetsvoorstel of gaan over algemene punten, zoals de leesbaarheid van het wetsvoorstel die onvoldoende zichtbaar maakt wat de voorgestelde wijziging van de oorspronkelijke wettekst is. Ook wordt aandacht gevraagd voor de integratie van milieuhygiënische thema's – zoals gezondheid, stoffen, afval en circulariteit – in het stelsel van de Omgevingswet.

De ontvangen reacties geven geen aanleiding tot grote aanpassing of wijziging van de gemaakte keuzes in het wetsvoorstel, maar wel tot verdere verduidelijking van de voorgestelde wijzigingen in de memorie van toelichting.

*Programma*
Verschillende reacties zijn ingediend op de voorgestelde wijziging van het programma, zo wordt aangegeven dat het woord "programma" beter vervangen kan worden omdat er zoveel verschillende typen programma's in gemeenteland zijn, wordt er aangegeven dat het vrijwillige programma niet bestaat, maar alleen onverplichte programma's. Ook wordt gesteld dat de situatie dat geen beleidsuitwerking nodig zal zijn zelden zal voorkomen, vaak ook niet gewenst is en niet aansluit bij de theorie van de stelselherziening, noch bij de praktijk. En dat daarom dit niet kan dienen als onderbouwing om de wettekst van artikel 3.5 van de Omgevingswet aan te vullen met het woordje 'of'.

Het instrument heet in de Omgevingswet "programma", in de praktijk kan ervoor gekozen worden om het een omgevingsprogramma te noemen om onderscheid te maken tussen een programma vastgesteld op grond van de Omgevingswet en anderen beleidsdocumenten. Er bestaan onder de Omgevingswet drie verschillende typen programma's, verplichte, onverplichte en vrijwillige programma's die ieder hun eigen voorbereidingsprocedure kennen. Dit onderscheid is in de memorie van toelichting in paragraaf 2.1.1 nader toegelicht. In deze paragraaf is ook nader toegelicht waarom in artikel 3.5 van de Omgevingswet tussen beide onderdelen 'of' moet worden gelezen.

Ook wordt een programma zonder maatregelen als onwenselijk gezien, omdat dit niet bijdraagt aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet, deze wijziging daarmee de gewenste cultuuromslag in de weg staat. Ook maakt een programma zonder maatregel het lastig om een koppeling te maken naar andere bevoegdheden van bestuursorganen, om interbestuurlijk toezicht vorm te geven en voor belanghebbenden om het bestuursorgaan aan te spreken op de uitvoering.

Zoals nader toegelicht in paragraaf 2.1.1 gaat de Omgevingswet ervan uit dat programma's zonder maatregelen wel mogelijk zijn. Er bestaan verschillende typen programma's, waarbij het karakter van die programma's sterk kan variëren. De door inspreker aangehaalde punten zijn niet relevant voor alle typen programma's. Een verplicht programma dat is opgesteld vanwege een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde heeft een ander karakter dan een vrijwillig programma met een meer visionaire uitwerking voor een specifiek gebied. Voor verplichte programma's geldt in bepaalde gevallen

bijvoorbeeld een uitvoeringsplicht. Over de inzet van het vrijwillige programma kunnen binnen het betreffende bestuursorgaan afspraken worden gemaakt waarbij de sturingsfilosofie die het bestuursorgaan hanteert mede bepaalt hoe het instrument wordt ingezet.

*Projectbesluit*
Op de voorgestelde wijzigingen van het instrument projectprocedure zijn meerdere zienswijzen ingediend. Zo wordt er aangegeven dat de ondervonden problemen in de verkenningsfase van de projectprocedure vooral het gevolg zijn van verkeerd gebruik van het instrument. Het schrappen van 5.47, derde lid, roept zowel positieve als negatieve reacties op. Sommige zien het als verbetering, met name voor die projecten waar in de praktijk vaak geen reële alternatieven voor handen zijn. Anderen zien dit derde lid als extra waarborg voor participatie en nodig voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces waarmee de legitimiteit van projecten wordt versterkt en draagt het bij aan het vertrouwen in overheidsbesluiten.

Vroegtijdige participatie blijft onderdeel van de projectprocedure. Het expliciet uitvragen van oplossingen aan het begin van de verkenningsfase die onderdeel uitmaakt van de projectprocedure kan zeker toegevoegd waarde hebben, maar niet in alle gevallen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 kan de situatie zich voor doen dat er geen alternatieven bestaan. De Omgevingswet maakt het daarnaast ook mogelijk om in een omgevingsvisie of programma voorafgaand aan de projectprocedure keuzes te maken over de bij projectprocedure uit te werken oplossing. Om vroegtijdige participatie te kunnen borgen is het in dat geval wenselijk dat derden bij de totstandkoming van de omgevingsvisie of het programma gevraagd worden om oplossingen aan te dragen. Als er pas oplossingen worden uitgevraagd bij de start van de verkenning dan is dit in die gevallen niet het juiste moment, omdat niet langer alle opties open zijn. De kennisgeving participatie waarin het bevoegd gezag de wijze beschrijft waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken, blijft bestaan. Het expliciet uitvragen van oplossingen bij derden voor de bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving kan nog steeds onderdeel zijn van het participatieplan. Derden hebben daarnaast altijd de mogelijkheid om oplossingen aan te dragen, ook als zij daar niet expliciet om gevraagd worden. Ook de verplichting om in het projectbesluit te motiveren hoe participatie tijdens de projectprocedure heeft plaatsgevonden blijft bestaan. Vroegtijdige participatie blijft dus onderdeel van de projectprocedure. Daarnaast moeten gemeenten, provincies en waterschappen op grond van de Wet versterking participatie op decentraal niveau ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld. Het kennisknooppunt participatie biedt handreikingen, tools en tips om vroegtijdige participatie in de projectprocedure te borgen.

*Voorbereidingsbesluit*
De verlenging van de termijn voor het voorbereidingsbesluit roept vooral vragen op bij een aantal indieners over wat dit betekent voor de reeds genomen voorbereidingsbesluiten. Om onduidelijkheid te voorkomen is derhalve dit wetsvoorstel voorzien van overgangsrecht.

*Voorkeursrecht*
Met betrekking tot de voorgestelde wijziging van de voorkeursrechten wordt in meerdere reacties aangegeven dat het niet wenselijk is om te bepalen dat een voorkeursrecht van rechtswege vervalt zodra de overheid eigenaar is geworden van de onroerende zaak. Er is nooit beoogd andere gevolgen dan het actueel houden van de openbare registers te bewerkstelligen. Daarom is de bedoelde wijziging niet gehandhaafd in dit wetsvoorstel.

*Onteigening*
Meerdere reacties over onteigening zijn positief over de wijziging van artikel 11.6. Wel wordt gevraagd om

te verduidelijken wat de verhouding is tussen de leden b en c van het voorgestelde tweede lid van artikel 11.6 van de Omgevingswet.

De reactie van ProRail gaf aanleiding tot het aanpassen van het nieuw voorgestelde artikel 11.6, tweede lid, onder c. Voor het opheffen van een kruising tussen een spoorweg en een weg is bepalend of dat noodzakelijk is vanwege de verkeersveiligheid. De wettekst en toelichting zijn hierop aangepast. ProRail vraagt om als uitgangpunt te nemen dat zowel voor onbeveiligde als beveiligde overwegen onteigend kan worden. De reactie van ProRail houdt ook in dat soms onteigend moet worden om de toelopende wegen aan te passen. In de toelichting wordt verduidelijkt dat dit niet onder het opheffen van een kruising valt, maar dat voor dit soort wijzigingen een onteigeningsbelang op grond van het voorgestelde onderdeel b van het tweede lid van artikel 11.6 kan bestaan. In andere gevallen ontstaat het onteigeningsbelang door het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 11.6, eerste lid.

In zijn reactie geeft Netbeheer Nederland aan dat er begrip is dat er een prikkel nodig is om te zorgen dat een onteigeningsakte snel wordt verleend. Wel wordt gevraagd of de sanctie uit artikel 15.51 van de Omgevingswet de juiste weg is om dat te bewerkstelligen. Deze sanctie is echter geen nieuwe sanctie, maar een voortzetting van het voormalige artikel 55, vierde tot en met het zevende lid, van de Onteigeningswet. Daarnaast zijn naar aanleiding van de reactie een aantal verduidelijkingen in de toelichting doorgevoerd met betrekking tot de in de artikelen genoemde termijnen.

De wijziging van artikel 11.15 over de inschrijving van de onteigeningsakte wordt niet positief ontvangen gezien de mogelijke schadeplichtigheid die kan ontstaan als de akte niet binnen twee maanden wordt ingeschreven.

Overwater Grondbeleid geeft ook aan dat zij naast de toevoeging van een derde lid aan artikel 16.82a zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel ook graag een derde lid, of in een vierde lid, een bepaling zou willen zien met de strekking dat een verlengingsbesluit ingaat op het moment dat de eerste vijfjaarstermijn is verlopen. Dit om onduidelijkheid over het tijdstip van het ingaan van een verlengingsbesluit weg te nemen. Dit is verduidelijkt in de memorie van toelichting. Verder geeft Overwater Grondbeleid in overweging om artikel 9.20, derde lid Omgevingswet, nog eens tegen het licht te houden, maar dit betreft een nieuwe wijziging die geen betrekking heeft op het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel en is daarom niet meegenomen.

*Financiële zekerheid*
Meerdere zienswijzen zien op het instrument financiële zekerheid. Sommige zienswijzen gaan in op de activiteiten waarvoor financiële zekerheid kan worden gesteld. Toen het wetsvoorstel ter consultatie werd gelegd is er een aantal expliciete vragen gesteld over het instrument financiële zekerheid bij algemene regels. Daarbij is onder andere gevraagd voor welke aanvullende activiteiten behoefte is aan het stellen van financiële zekerheid bij algemene rijksregels. De gemeente Leiden geeft daarop aan dat het stellen van financiële zekerheid bij algemene decentrale regels nuttig zou kunnen zijn voor activiteiten met betrekking tot (open en gesloten) bodemenergiesystemen.

Chemelot geeft aan dat hoewel de wettelijke grondslag voor financiële zekerheid is verbeterd met dit wetsvoorstel, de operationele uitwerking via algemene maatregelen van bestuur en instructieregels nog open staat en naar aanleiding daarvan wordt verzocht om in die nadere uitwerking expliciet te toetsen of het instrumentarium ook voor geïntegreerde industriële clusters met gedeelde voorzieningen, onderlinge afhankelijkheden en mogelijke keteneffecten werkbaar, proportioneel en uitvoerbaar is. Daarnaast wordt door ARN BV gevraagd naar de onderbouwing van eerder gemaakte keuzes over het stellen van financiële zekerheid bij vergunningvoorschrift voor afvalenergiecentrales.

Het aanwijzen van activiteiten waarvoor financiële zekerheid kan of moet worden gesteld vindt niet plaats op het niveau van de Omgevingswet, maar in onderliggende regelgeving. De afweging om financiële zekerheid mogelijk te maken bij afvalbedrijven en verplicht te stellen in de omgevingsvergunning van Brzo-bedrijven is elders en eerder gemaakt – namelijk in het Omgevingsbesluit - en vormde geen onderdeel van het onderhavige wetgevingsproces. In het Besluit activiteiten leefomgeving worden de activiteiten aangewezen waarvoor financiële zekerheid kan of moet worden gesteld voor rijksregels. Daar zal ook de kaderstelling van decentrale algemene regels worden opgenomen, de keuze om financiële zekerheid te stellen wordt vervolgens gemaakt bij die algemene regels zelf (door decentrale overheden). De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is voor de uitwerking van de gevallen waarin financiële zekerheid kan of moet worden gesteld beleidsmatig verantwoordelijk. Bij die uitwerking wordt gekeken naar de werkbaarheid en de uitvoerbaarheid en vindt er eveneens een proportionaliteitstoets plaats. Dit wetsvoorstel ziet niet op de beleidsinhoud, maar verduidelijkt enkel de grondslag voor financiële zekerheid.

*Nadeelcompensatie*
Het toevoegen van de omgevingswaarde in de vorm van een geluidproductieplafonds aan de nadeelcompensatieregeling heeft tot meerdere reacties geleid bij de internetconsultatie. Zo wordt aangegeven dat door de toevoeging mogelijk problemen ontstaan bij de vaststelling van de eerste gpp's rondom industrieterreinen of bestaande provinciale wegen. Er wordt verzocht een uitzondering te maken voor bedoelde besluiten. Ook wordt verzocht de besluiten omtrent geluidproductieplafonds van hoofdspoorwegen uit te zonderen voor zover het gaat om het wijzigen van die geluidproductieplafonds met het bij omgevingsvergunning toegestane geluid door spoorvoertuigen op spoorwegemplacementen. De eerste vaststelling van gpp's voor industrieterreinen, provinciale wegen en spoorwegemplacementen zijn uitgezonderd als schadeveroorzakend besluit.

*Bestuursrechtelijke handhaving*
In de reactie van Chemelot over de wijziging van de bestuursrechtelijke handhaving wordt aangegeven dat onderbelicht blijft hoe bevoegd gezag, toezicht en handhaving uitwerken wanneer meerdere normadressaten, vergunningen, algemene regels, maatwerk en gedeelde voorzieningen op één locatie samenlopen. Daarom wordt voorgesteld om in toelichting of uitvoeringsregelgeving explicieter te maken hoe het stelsel functioneert in dergelijke geïntegreerde industriële clusters om daarmee zowel de uitvoerbaarheid als de voorspelbaarheid van het stelsel te vergroten. Bijzonder aan Chemelot is dat alle bedrijven en instellingen op het terrein onder één overkoepelende omgevingsvergunning vallen. Het bedrijf ervaart een leemte in de regelgeving voor geïntegreerde industriële clusters.

Deze opmerkingen betreffen echter niet het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel. Deze memorie van toelichting is bedoeld om de voorliggende wijzigingen te onderbouwen en niet als praktijkhandreiking bij de bestaande regelgeving. Wensen voor andere vereenvoudigingen kunnen geagendeerd worden bij de betrokken departementen en het bevoegd gezag.

*Gegevensverzameling en -verstrekking*
Ook op de wijziging van de gegevensverzameling en –verstrekking is een reactie ingediend waarin wordt gewezen op een mogelijke lacune door het ontbreken van expliciete toetscriteria voor ambtshalve weigering voor het niet verstrekken of niet toegankelijk maken van gegevens.

Momenteel is het enkel mogelijk om op verzoek te besluiten bepaalde gegevens niet te verstrekken of niet toegankelijk te maken. In dit wetsvoorstel is voorgesteld om het ook mogelijk te maken om uit eigen beweging gerechtvaardigd besluiten bepaalde gegevens niet te verstrekken, bijvoorbeeld omdat het

persoonsgegevens betreft of gegevens waarvan het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarop zij betrekking hebben. Onder welke omstandigheden het gerechtvaardigd kan zijn bepaalde gegeven niet te verstrekken of niet toegankelijk te maken moet nader uitgewerkt worden in de omgevingsverordening of op het niveau van een algemene van bestuur. Voor de gronden die geheimhouding rechtvaardigen wordt in artikel 20.6, tweede lid, van de Omgevingswet nog steeds verwezen naar artikel 5.1 van de Wet open overheid (Woo). Op de gegevensuitwisseling beschreven in artikel 20.10 van de Omgevingswet is de Woo onverkort van toepassing. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 20.6 en 20.10 van de Omgevingswet.

*Uitsluiten zienswijzen en beroepsgronden omzetting TAM/IMRO-omgevingsplan*
Naar aanleiding van de wijziging van de inspraak en beroep bij de omzetting van omgevingsplanregels van TAM/IMRO naar STOP/TPOD wordt gevraagd of het wel is toegestaan om de toegang tot de rechter te beperken. Daarnaast wordt voorgesteld om ook artikel 16.31 van de Omgevingswet aan te vullen.

De voorgestelde bepalingen verduidelijken dat over de technische omzetting van een TAM/IMRO-omgevingsplan naar een omgevingsplan opgesteld overeenkomstig de nieuwe standaarden (STOP/TPOD), het deel van de omgevingsplanwijziging dat ziet op de omzetting niet opnieuw zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht en evenmin beroepsgronden kunnen worden aangevoerd. Zienswijzen en beroepsgronden worden enkel uitgesloten als het TAM/IMRO-omgevingsplan onherroepelijk is geworden. In dat geval heeft de besluitvorming over het plan al plaatsgevonden en heeft rechtsbescherming tegen het TAM/IMRO omgevingsplan opengestaan. Voor zover het omgevingsplan kan worden aangemerkt als een Aarhusbesluit zijn de bepalingen van het VvA die zien op inspraak en rechtsbescherming uitgewerkt. Het is niet mogelijk zienswijzen en beroepsgronden uit te sluiten als bij de omzetting nieuwe elementen worden toegevoegd. Dit is ook zo geregeld in het wetsvoorstel.

In artikel 16.31 van de Omgevingswet is alleen geregeld dat er geen zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Artikel 16.31 van de Omgevingswet werkt door het ViN-arrest niet meer (volledig) zoals oorspronkelijk beoogd was. Om die werking te repareren is voorgesteld ook te regelen dat tegen het deel van een omgevingsplan dat ziet op de omzetting van die omgevingsvergunning geen beroepsgronden kunnen worden aangevoerd als de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden. Dit door toevoeging van een nieuw artikel 16.85a. Daarnaast is in artikel 16.31 verduidelijkt dat de beperkingen aan de mogelijkheid zienswijzen naar voren te brengen ook alleen geldt als de desbetreffende omgevingsvergunning op dat moment al onherroepelijk is. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.10.1.

*Experimenteerbepaling*
De aangescherpte experimenteerbepaling wordt gezien als een kans om de experimenteerbepaling voor innovatieve processen en initiatieven beter inzetbaar te maken. Tegelijkertijd worden er ook zorgen geuit over de grenzen van experimenten en de mogelijke negatieve effecten op de fysieke leefomgeving en in het bijzonder op Natura 2000-gebieden. Daarom wordt door Natuurmonumenten verzocht om artikel 23.3, tweede lid, op dit punt te verduidelijken.
Vooropgesteld wordt dat een experiment niet in strijd mag zijn met internationaalrechtelijke verplichtingen, waaronder ook de Habitat- en Vogelrichtlijn. Dat betekent dat bij het maken van een experiment zorgvuldig moet worden bekeken van welke regelgeving kan worden afgeweken. Met een experiment zal derhalve naar verwachting niet kunnen worden afgeweken van de regels die verband houden met bijvoorbeeld een Natura 2000-activiteit. Een bij algemene maatregel van bestuur gemaakt experiment zal in die zin niet als een plan of project als bedoeld in de Habitat-of Vogelrichtlijn kunnen worden aangemerkt. De toets op effecten op de natuur, in de vorm van een passende beoordeling, blijft

onverminderd bestaan. Het wordt daarom niet nodig geacht om artikel 23.3 specifiek voor natuur van een aanvullende regeling te voorzien.

Verder is ambtshalve het voorgestelde elfde lid van artikel 23.3 niet meer opgenomen na internetconsultatie. Dat artikellid hield verband met de met de Wet versterking regie volkshuisvesting aan artikel 23.3 toegevoegde mogelijkheid om bij ministeriële regeling nieuwe gebieden toe te voegen aan bestaande experimenten; het zogenaamde uitbreiden van het toepassingsbereik van experimenten.

Eenzelfde mogelijkheid bestond ook onder de Crisis- en herstelwet. De ministeriële regelingen waarmee onder de Crisis- en herstelwet bestaande experimenten werden uitgebreid, werden niet via internetconsultatie geconsulteerd. Aan de kaders van het experiment kon met de ministeriële regeling niks worden gewijzigd, die lagen immers al vast in een algemene maatregel van bestuur. Voor ministeriële regelingen op grond van de Omgevingswet waarmee het toepassingsbereik van bestaande experimenten wordt uitgebreid is dat niet anders. Met de ministeriële regeling wordt het enkel mogelijk gemaakt om een bestaand experiment ook ergens anders toe te passen. De consultatiereacties zouden dus niet tot een inhoudelijke wijziging van de ministeriële regeling kunnen leiden. In die zin is het een wijziging van ondergeschikte betekenis[40] en zullen de ministeriële regelingen om die reden niet worden geconsulteerd.

Het voorgaande neemt niet weg dat betrokkenheid van het publiek bij het uitvoeren van een experiment van belang is en dat deze geborgd moet zijn. Daarom was aanvankelijk opgenomen dat bij een verzoek om uitbreiding moest worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. Dit naar analogie van artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit. Een dergelijke vorm van participatie blijkt echter niet aan te sluiten op de praktijk en is dus geen werkbare voortzetting van de Beleidsregel aanmeldingen Regeling uitvoering Crisis- en herstelwet.[41] Met die beleidsregel was invulling gegeven aan de motie Verheijen c.s.[42] waarin de Eerste Kamer de minister verzoekt om erin te voorzien dat gemeenteraden c.q. provinciale staten, omwonenden en andere belanghebbenden in een vroegtijdig stadium betrokken kunnen worden bij het overleg over de invulling, schaal en effecten van deze projecten en projectlocaties. Ook werd hiermee uitvoering gegeven aan een toezegging die tijdens de plenaire behandeling van een wijziging van de Crisis- en herstelwet in de Eerste Kamer is gedaan.[43] In die beleidsregel werd een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde indirect en directe experimenten. Voor indirecte experimenten geldt dat er na toevoeging aan een experiment nog nadere besluitvorming nodig is voordat het experiment daadwerkelijk kan worden toegepast, bijvoorbeeld in de vorm van het wijzigen van een omgevingsplan. Daarbij is de gemeenteraad in ieder geval betrokken, omdat die de omgevingsplanwijziging vaststelt. Ook de betrokkenheid van omwonenden en andere belanghebbenden is geborgd in die nadere besluitvorming, omdat participatie in de voorfase daarvan plaatsvindt en vervolgens een ontwerp-omgevingsplanwijziging ter inzage moet worden gelegd. Voor deze indirecte experimenten is de betrokkenheid van de gemeenteraad of provinciale staten dus in ieder geval geborgd in de nadere besluitvorming. Dit maakt ook dat de aanvankelijk voorgestelde publieksparticipatie op het verzoek eigenlijk te vroeg in de tijd en dus op een onlogisch moment komt.

Bij zogenaamde directe experimenten, bijvoorbeeld experimenten waarbij zonder voorafgaand besluit wordt afgeweken van bouwregelgeving, volgt geen nadere besluitvorming waarin de gemeenteraad, omwonenden en andere belanghebbenden kunnen worden betrokken. Voor die experimenten is het wel wenselijk dat bij het verzoek wordt aangegeven hoe zij zijn betrokken. Er zijn echter slechts nog enkele

[40] Artikel 23.4, derde lid, onder a, van de Omgevingswet.
[41] Stcrt. 2019, 36718.
[42] Kamerstukken I 2018/19, 35013, G.
[43] Handelingen I 2018/2019, 30, item 11, p. 4.

directe experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet die via het overgangsrecht doorlopen onder de experimenteerbepaling van de Omgevingswet. Voor nieuwe experimenten die zullen worden opgesteld onder de Omgevingswet, is het voornemen om deze in beginsel als indirecte experimenten op te stellen, zodat er altijd nog nadere besluitvorming nodig is om daadwerkelijk toepassing te geven aan het experiment. Gelet hierop wordt het niet noodzakelijk geacht om de betrokkenheid bij directe experimenten nog expliciet te regelen.

### *4.2 Code interbestuurlijke verhoudingen*

Tijdens de ambtelijke voorbereiding is het wetsvoorstel meermalen informeel besproken met de decentrale overheden. In het kader van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen hebben de decentrale overheden ook formeel gereageerd op het wetsvoorstel. Er zijn reacties ontvangen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en van de Unie van Waterschappen (UvW).

#### *4.2.1 Reactie VNG*

De VNG heeft naast haar inhoudelijke reactie een aantal algemene aandachtspunten in haar consultatiereactie gedeeld. In algemene zin vraagt de VNG de stelselverantwoordelijke Omgevingswet meer regie te pakken op de verschillende wijzingen van het omgevingsrecht door de departementen en blijvend in te zetten op het verbeteren van het stelsel. De VNG maakt daarnaast een aantal inhoudelijke opmerkingen op de onderdelen programma, voorbereidingsbesluit, projectprocedure, voorkeursrechten, onteigening, nadeelcompensatie, gegevensverzameling en -verstrekking en de experimenteerbepaling. Ook draagt zij nog een aantal overige wensen aan die buiten de scope van het wetsvoorstel liggen. En vraagt zij aandacht voor de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Tijdens de consultatie en toets periode is hier wel nadere invulling aan gegeven door alsnog een lichte effectentoets te organiseren in juni 2026 die is afgerond en die in paragraaf 4.3 nader wordt toegelicht.

*Programma*
De reactie van de VNG in relatie tot het toevoegen van ‘of’ in het artikel 3.5 van de Omgevingswet over het programma heeft geleid tot een aanvulling van paragraaf 2.1. Daarnaast vraagt de VNG te verduidelijken wanneer een vrijwillig programma het meest aangewezen instrument is. Een programma is een politiek-bestuurlijk document waarin keuzes worden gemaakt over de fysieke leefomgeving. Waarbij het moet gaan om nieuwe beleidskeuzes of nieuwe maatregelen ter uitvoering van beleidsdoelstellingen of beide. Maar er is geen harde grens te trekken wanneer een beleidsdocument zich kwalificeert als programma in de zin van artikel 3.5, zoals toegelicht in paragraaf 2.1, en dus ook geen harde grens wanneer het aangewezen is het op die grondslag vast te stellen. Ook de grens tussen een omgevingsvisie en een programma is in generieke zin niet eenduidig te trekken. Een sectoraal programma kan strategische elementen bevatten en een omgevingsvisie uitvoeringsgerichte elementen. Het is aan de gemeenten zelf om de grens te bepalen, afhankelijk van de situatie en van de sturingsfilosofie die het desbetreffende bestuursorgaan hanteert.

*Voorbereidingsbesluit*
De VNG heeft verzocht om een nadere toelichting te geven op de langere geldigheidsduur in het geval van voorbereidingsbesluiten die al bekend zijn gemaakt als dit wetsvoorstel in werking gaat treden. Het voorgestelde overgangsrecht met betrekking tot het voorbereidingsbesluit gaat die onduidelijkheid

verhelpen.

*Projectprocedure*
Naar aanleiding van het voorstel om artikel 5.47, derde lid en de daarmee samenhangede bepalingen te laten vervallen vraagt de VNG de achtergrond van de motie[44] en het amendement Dik-Faber[45] bij dit voorstel te betrekken. Deze motie en dit amendement liggen deels ten grondslag aan de te laten vervallen bepalingen. In de toelichting artikelsgewijs wordt op deze motie en dit amendement ingegaan, deze passage is verder uitgebreid naar aanleiding van de reactie van de VNG.

Verder heeft de VNG verzocht artikel 16.31 van de Omgevingswet aan te vullen. In dit artikel is bepaald dat zienswijzen *geen* betrekking kunnen hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Artikel 16.31 van de Omgevingswet werkt door het zogenaamde Varkens in Nood-arrest niet meer (volledig) zoals oorspronkelijk beoogd was. Besloten is deze wijziging aan het onderhavige wetsvoorstel toe te voegen. Dit door toevoeging van een nieuw artikel 16.85a. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.10.1.

*Voorkeursrecht*
De VNG wil dat gemeenten mogen kiezen of de opvolgende grondslag van een zelfstandig voorkeursrecht een omgevingsvisie of een programma is. Artikel 9.1, vijfde lid, van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om in de voorkeursrechtbeschikking te bepalen of de opvolgende grondslag een omgevingsvisie of programma is. De VNG noemde dat verduidelijking nodig is over wanneer een voorkeursrecht voortduurt op basis van de opvolgende grondslag. Uit de tekst van artikel 9.4 van de Omgevingswet blijkt dat het gaat om het moment van vaststelling van de opvolgende grondslag.

De reactie van de VNG over de eerdere voorgestelde wijziging van artikel 9.5, tweede lid, van de Omgevingswet over het doorhalen in de openbare registers van voorkeursrechten op onroerende zaken die zonder gerechtelijke procedure werden verkocht heeft samen met de reacties hierop vanuit de internetconsultatie aanleiding gegeven tot niet handhaven van deze voorgestelde wijziging. De bedoeling van de voorgestelde wijziging van artikel 9.5, tweede lid, van de Omgevingswet was het actueel houden van de registratie van voorkeursrechten in de openbare registers. Uit de reacties volgde echter dat deze wijziging ook andere gevolgen voor de praktijk zou meebrengen. Er is nooit beoogd andere gevolgen dan het actueel houden van de openbare registers te bewerkstelligen. Daarom is de bedoelde wijziging niet gehandhaafd in dit wetsvoorstel

De VNG heeft verder aangegeven dat er problemen zijn met het gebruik van SYVAS bij het inschrijven van voorkeursrechten. De vragen die dit systeem oproept zijn bekend. Het gesprek hierover verloopt via een ander spoor. Ook heeft de VNG gevraagd naar wijziging van de Kadasterwet vanwege de privacy van ambtenaren. Dit valt buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

*Onteigening*
De VNG heeft verschillende opmerkingen over artikel 11.6 van de Omgevingswet, waarin wordt geregeld wanneer sprake is van een onteigeningsbelang. De VNG stelde voor om in het eerste lid van dat artikel de voorwaarde dat het omgevingsplan de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer moet ‘uitsluiten’ te laten vervallen of te wijzigen. Deze voorwaarde beoogt te voorkomen dat een onteigeningsbelang wordt ontleend aan een «open» omgevingsplan dat verschillende bouw- en gebruiksmogelijkheden biedt, zonder dat voor de door de overheid beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer nog een concreet besluit nodig zou zijn waartegen door belanghebbenden kan worden

[44] Kamerstukken II 2013/14, 29385, nr. 77.
[45] Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 109.

opgekomen. De voorwaarde is een bewuste keuze van de wetgever en schrappen zou daarom de reikwijdte van dit wetsvoorstel te boven gaan. Wel is mede naar aanleiding van de reactie voorzien in een uitbreiding en verduidelijking van de beoogde toepassing van deze voorwaarde in de artikelsgewijze toelichting, onder meer waar het gaat om stedelijke herontwikkelingen. Bij dit type ontwikkelingen kan het voorkomen dat het in omgevingsplan toelaten van een project in combinatie met het volledig uitsluiten of op termijn beëindigen van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer juridisch niet mogelijk is. Zolang geen sprake is van een «open» omgevingsplan kan daarvoor niettemin worden onteigend.

De VNG vroeg ook naar het laten terugkeren van de mogelijkheid om te kunnen onteigenen bij het opheffen van ernstig achterstallig onderhoud, zoals werd geregeld in het voormalige artikel 77, eerste lid, onder 2 van de Onteigeningswet. Bezien wordt of en in welke vorm hier nog behoefte aan bestaat. Dit zal dan worden meegenomen in een ander wetstraject.

Ook vroeg de VNG naar de mogelijkheid om in de bekrachtigingsprocedure een derde aan te wijzen. Deze mogelijkheid komt inderdaad niet voor in de Omgevingswet, waarbij destijds is overwogen dat de benoemde derde weinig relevant is voor de onteigening zelf. Het komt bijna niet voor dat een eigenaar onvindbaar is en de bestuursrechter verricht altijd ambtshalve een basistoets. Gelet op de signalen van de VNG zal worden bezien of er in de praktijk problemen zijn gerezen.

*Nadeelcompensatie*
Ook heeft de VNG zorgen geuit voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen. Er is een uitzondering voorgesteld, waarmee de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen wordt uitgesloten als schadeveroorzakend besluit in het kader van nadeelcompensatie.

Naar aanleiding van de reactie van de VNG zijn in het algemeen deel van de toelichting in paragraaf 2.10.2 aanvullende voorbeelden toegevoegd van gevallen waarin tegen de omzetting van een TAM/IMRO-omgevingsplan naar een STOP/TPOD-omgevingsplan er wel sprake is van een rechtsgevolg. In dat geval moeten er wel zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht en beroepsgronden kunnen worden ingediend.

*4.2.2 Reactie IPO*

Vanuit het IPO is vooral aandacht gevraagd voor de financiële zekerheidsstelling en de toevoeging van de geluidproductieplafonds aan de lijst van schadeveroorzakende besluiten. Daarnaast geven zij aan dat zij graag wel een UDO hadden gezien. Deze heeft zoals eerder toegelicht niet plaatsgevonden aangezien er met dit wetsvoorstel geen sprake is van nieuwe taken of activiteiten voor decentrale overheden. Tijdens de consultatie en toets periode is hier zoals eerder benoemd aandacht aan gegeven en dit wordt in paragraaf 4.3 nader toegelicht.

Toen het wetsvoorstel ter consultatie via internet werd gelegd is er een aantal expliciete vragen gesteld over het instrument financiële zekerheid bij algemene regels. Het IPO heeft in haar interbestuurlijke consultatiereactie op deze vragen gereageerd. Zo heeft het IPO naar aanleiding van de vraag voor welke aanvullende activiteiten behoefte is aan het stellen van financiële zekerheid bij algemene rijksregels aangegeven aanleiding te zien om het toepassingsbereik van financiële zekerheidsstelling in algemene rijksregels verder te overwegen voor een beperkt aantal hoogrisico-activiteiten met potentieel grote, onomkeerbare of moeilijk herstelbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Zij schetst daarbij enkele situaties die aanleiding zouden kunnen geven tot het stellen van financiële zekerheid. Ook is gevraagd of er behoefte is aan het stellen van financiële zekerheid in decentrale algemene regels. Het IPO heeft

aangegeven dat deze behoefte er is en schetst daarbij eveneens enkele situaties die aanleiding kunnen geven tot het stellen van financiële zekerheid.

Wat betreft de reactie van het IPO over het uitzonderen van de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds als schadeveroorzakend besluit is ook voor die geluidproductieplafonds een uitzondering gemaakt.

*4.2.3 Reactie UvW*

Ook van de UvW is een consultatie reactie ontvangen waarin zij aangeven zich te kunnen vinden in het merendeel van de voorgestelde aanpassingen. Wel wordt aandacht gevraagd voor een aantal punten met betrekking tot het programma, de projectprocedure, onteigening, financiële zekerheid, bestuursrechtelijke handhaving, gegevensverzameling en -verstrekking. Hieronder wordt hier op in gegaan. Daarnaast vraagt de UvW ook om een UDO toets om de impact van de wijzigingen voor de uitvoering door decentrale overheden in kaart te brengen. Dit komt in de volgende paragraaf 4.3 aan bod. Ook hebben zij een aanvullend verzoek gedaan om de bekendmaking van het goedkeuringsbesluit door de provincie wettelijk te verankeren. Deze is niet meegenomen in dit wetsvoorstel, maar genoteerd voor een volgende tranche.

*Programma*
De UvW vroeg net als de VNG om te verduidelijken wanneer een vrijwillig programma het meest aangewezen instrument is. Dit is hierboven toegelicht in reactie op het advies van de VNG hierboven.

*Onteigening*
De UvW geeft aan zich te kunnen vinden in de aanpassing van artikel 11.6, die het mogelijk maakt dat waterschappen ook zonder projectbesluit kunnen onteigenen bij werkzaamheden aan bestaande infrastructuur, mits het omgevingsplan het beoogde gebruik al toestaat. De UvW vraagt bevestiging of bij onteigening onder bepaalde voorwaarden een vergunning eigen dienst kan worden gekozen. Als wordt voldaan aan de voorwaarden uit het voorgestelde onderdeel b van het tweede lid van artikel 11.6 is ook sprake van een onteigeningsbelang. Er hoeft dan geen vrijwillig projectbesluit te worden genomen.

*Bestuursrechtelijke handhaving*
De UvW deed enkele voorstellen over de nieuwe artikelen voor bestuursrechtelijke handhaving. Twee voorstellen zijn overgenomen. De verwijzing naar artikel 60, eerste lid, van de Waterschapswet is geschrapt uit artikel 18.1, tweede lid (nieuw), van de Omgevingswet omdat genoemd artikel 60 niet over interbestuurlijk toezicht gaat. De per abuis vergeten verwijzing naar de in artikel 10.3, vijfde lid, van de Omgevingswet geregelde gedoogplicht is toegevoegd aan het voorgestelde artikel 18.2c van de Omgevingswet. Enkele andere voorstellen zijn niet overgenomen. De opmerking over de verwijzing naar artikel 5.51 van de Omgevingswet miskende dat dit artikel wordt gewijzigd door dit wetsvoorstel. De UvW stelde ook voor om te verwijzen naar artikel 10.3, tweede lid, van de Omgevingswet maar dat lid heeft geen zelfstandige betekenis. De lijn in artikel 18.2c is dat daarin alleen wordt verwezen naar onderdelen die een gedoogplicht bevatten en niet naar ondersteunende bepalingen. Dat artikel 10.5, eerste lid, van de Omgevingswet niet wordt genoemd in het voorgestelde artikel 18.2c heeft als achtergrond dat de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter naleving van dat artikellid al is geregeld in artikel 10.5, vierde lid, dat hiervoor verwijst naar artikel 5:20, derde lid, Awb. De verhouding is verduidelijkt in artikel 18.2c zelf en in de artikelsgewijze toelichting. Tot slot wees de UvW op een inconsistentie tussen de in artikel 10.13, tweede lid, van de Omgevingswet geregelde gedoogplicht waarvoor bestuursrechtelijke handhaving niet mogelijk is, en de gedoogplichten, bedoeld in artikel 10.17, van de Omgevingswet, waarvoor dat wel mogelijk is. Deze terechte constatering vergt nadere analyse en interdepartementale en interbestuurlijke afstemming over de bestuursrechtelijke handhaving voor bij

beschikking opgelegde gedoogplichten en zal worden betrokken bij een volgende ronde van de Vereenvoudigingswet.

### *4.3 Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO)*

In de ambtelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel is geen UDO toets of artikel 2 onderzoek uitgevoerd, omdat er met dit wetsvoorstel geen sprake is van nieuwe taken of activiteiten voor de decentrale overheden. Om tegemoet te komen aan de wens van de decentrale overheden om wel in gesprek te gaan over de mogelijke gevolgen van dit wetsvoorstel voor de uitvoering is twee keer een bijeenkomst georganiseerd waar is afgesproken om een lichtere effectencheck te doen.

De VNG heeft voor de lichtere effectencheck een uitvraag gedaan om in kaart te brengen wat de impact is van een aantal specifieke onderdelen van het wetsvoorstel, zoals het programma, het voorbereidingsbesluit, voorkeursrechten, onteigening, nadeelcompensatie, bestuursrechtelijke handhaving en de omzetting van TAM/IMRO naar STOP/TPOD. Vijf grote gemeenten en een middelgrote gemeente hebben hierop gereageerd.

De reacties van de gemeenten gaan vaak in op het wetsvoorstel zelf in plaats van op de verwachte effecten op de uitvoering of de consequenties ten aanzien van uitvoeringslasten of -baten door gemeenten. Voor wat betreft het programma komt de reactie grotendeels overeen met de genoemde punten in de interbestuurlijke en de internetconsultatie. Er wordt verwacht dat door de toevoeging van “of” bij artikel 3.5 van de Omgevingswet er meer programma’s komen, maar ook dat door de “en” bij artikel 3.5 er mogelijk leereffecten optreden bij adviesbureaus en schaalvoordelen ontstaan en daardoor efficiënter en gerichter kan worden gewerkt. Aangezien binnen de gemeente zelf afspraken worden gemaakt over de inzet van het instrument programma voor de uitwerking van beleid wordt niet verwacht dat er sprake zal zijn van uitvoeringsconsequenties (baten dan wel lasten).

Wat betreft de bekendmakingsplicht van het vrijwillige programma wordt door één gemeente aangegeven dat zij vrijwillige programma’s al bekend maken en door een andere gemeente dat zij alleen de vastgestelde versie van het programma in het DSO publiceren en dat zij daardoor verwachten dat de uitvoeringslasten met betrekking tot het publiceren van de vrijwillige programma’s zal toenemen. Ook hiervoor geldt dat gemeenten zelf kunnen kiezen voor de inzet van het vrijwillige programma en dat een groot aantal gemeenten al het programma bekendmaakt in het gemeentelijk publicatieblad en in het DSO. Dit wordt gezien als onderdeel van het leren werken met de Omgevingswet waarvoor vanuit het Rijk samen met de decentrale overheden afspraken zijn gemaakt voor het bieden van uitvoeringsondersteuning aan de decentrale overheden.

Ten aanzien van de voorgestelde wijziging van het voorbereidingsbesluit is door de gemeenten met name gekeken naar mogelijke planschade- en nadeelcompensatie risico’s. Hier is met dit wetsvoorstel door overgangsrecht in voorzien.

De voorgestelde aanpassing van artikel 9.5 van de Omgevingswet in de consultatieversie waarin wordt geregeld dat bestuursorganen bij niet tijdig inschrijven van een besluit tot verlenging van een voorkeursrecht dit besluit moeten intrekken, brengt volgens drie gemeenten wel extra werk met zich mee en leidt mogelijk tot extra bezwaar- en beroepsprocedures. Hierbij stellen gemeenten zelf wel de vraag hoe vaak dit intrekkingsbesluit zal voorkomen en daadwerkelijk leidt tot extra uitvoeringslasten. In het huidige systeem kan de burger al naar de bestuursrechter stappen. Aangezien het intrekkingsbesluit een raadsbevoegdheid is kost het voorbereiden en ophalen van een raadsbesluit tijd en capaciteit. Maar zoals

een gemeente aangeeft kan de intrekkingsbevoegdheid op ambtelijk niveau gemandateerd worden, waardoor de besluitvorming is te standaardiseren.

De verduidelijking van de bestuursrechtelijke handhaving met dit wetsvoorstel heeft volgens de gemeenten betrokken bij de effectencheck van de VNG slechts beperkte gevolgen voor de uitvoering, maar kan wel bijdragen aan een meer efficiënte uitvoeringspraktijk.

Ook de technische omzetting van het omgevingsplan van TAM/IMRO naar STOP/TPOD brengt slechts beperkte gevolgen voor de uitvoering met zich mee. Daaruit is gebleken dat voor een waterschap geldt dat zij een afwegingskader hanteren voor de keuze tussen een projectbesluit en een vergunning eigen dienst. In dit afwegingskader is opgenomen dat onteigening een reden zou zijn om een projectbesluit te nemen. In de praktijk hebben zij echter nog geen onteigening hoeven inzetten. Tot op heden zijn er dan ook alleen verplichte projectbesluiten in voorbereiding voor primaire keringen.

De UvW heeft net als de VNG een informele uitvraag gedaan bij haar werkgroepen en contactpersonen om te bepalen of er sprake is van effect op de uitvoering als gevolg van de voorgestelde wetswijziging. Hieruit is gebleken dat bij de gevraagde waterschappen nog weinig tot geen ervaring is opgedaan met het instrument programma. Voor wat betreft het instrument projectbesluit wordt een afwegingskader gehanteerd voor de keuze tussen een projectbesluit en een vergunning eigen dienst. In dit afwegingskader is opgenomen dat onteigening een reden zou zijn om een projectbesluit te nemen. In de praktijk hebben ze echter nog geen onteigening hoeven inzetten. Tot op heden zijn er hier dan ook alleen verplichte projectbesluiten in voorbereiding voor primaire keringen. Er wordt wel opgemerkt dat door de primaire kering projectbesluiten de provincie wel meer werk heeft gekregen.

Het IPO heeft vooral vragen gesteld over het onderdeel financiële zekerheid. Het IPO heeft eerder KokxDeVoogd opdracht gegeven voor een evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025). Gevraagd wordt om de uitkomsten van de evaluatie en dit rapport te betrekken bij de aanpassingen van het onderdeel financiële zekerheid. Tijdens de bijeenkomsten over de UDO met de decentrale overheden is het punt van de financiële zekerheid ambtelijk nader toegelicht waarbij de kern was dat de voorgestelde wetswijziging een verduidelijking en verbetering van de grondslagen voor financiële zekerheid in algemene regels inhoudt, maar zelf geen instrumenten van financiële zekerheid introduceert en ook geen nieuwe rechtsgevolgen schept.

Ook waren een aantal vragen over de toevoeging van de geluidproductieplafonds aan de lijst van schadeveroorzakende besluiten waarover naar tevredenheid aanvullend ambtelijk overleg met een aantal provincies heeft plaatsgevonden en de memorie van toelichting is verduidelijkt.

### *4.4 Adviescollege Toetsing Regeldruk*

Op 10 april 2026 is het wetsvoorstel Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten (WOws) voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Op 11 juni 2026 heeft ATR zijn advies uitgebracht waarin het zich met name richt op de wijziging met betrekking tot de financiële zekerheidsstelling (verduidelijken grondslag voor de mogelijkheid financiële zekerheidsstelling bij algemene regels voor te schrijven). Het adviescollege geeft daarbij aan dat het later dit jaar een breder advies zal uitbrengen over financiële zekerheidsstelling voor afval- en Seveso-bedrijven en daarbij onder andere zal ingaan op mogelijke alternatieven en mogelijkheden voor een lastenluwe(re) uitwerking van het instrument financiële zekerheidsstelling. Dat ATR-advies wordt uitgebracht naar aanleiding van regeldruksignalen die het college in de afgelopen periode heeft ontvangen over de regeldruklasten van financiële zekerheidsstelling die door sectorpartijen als disproportioneel worden ervaren.

ATR adviseert om het onderdeel financiële zekerheid niet in te dienen vanwege de onvoldoende onderbouwing. Het college is van mening dat de wijziging het mede mogelijk maakt dat in de praktijk in meer situaties financiële zekerheidsstelling kan en zal worden geëist met omvangrijke regeldrukkosten tot gevolg.

ATR heeft de regeldruk gevolgen van het wetsvoorstel beoordeeld aan de hand van het volgende toetsingskader:
1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

In algemene zin wordt gesteld dat dit wetsvoorstel enkel een verbetering en verduidelijking van de wettelijke grondslag voor het (kunnen) stellen van financiële zekerheid bij algemene rijkregels en decentrale algemene regels inhoudt. Het wetsvoorstel heeft dan ook geen rechtsgevolgen voor bedrijven, burgers of overheden. Het versterkt het legaliteitsbeginsel voor het in de toekomst kunnen stellen van financiële zekerheid, de activiteiten waarvoor en de voorwaarden waaronder in lagere regelgeving. Een besluit daarover, alsmede de daarbij behorende beoordeling van afwegingscriteria over de geschiktheid, noodzaak en evenredigheid van het instrument, wordt op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) gemaakt voor rijksregels, voor de kaderstelling van decentrale algemene regels en bij die algemene regels zelf (door decentrale overheden).

ATR adviseert bij adviespunt 1.1 om de noodzaak van de wetswijziging over financiële zekerheidsstelling te onderbouwen door te beschrijven in welke praktijksituaties die via algemene regels zijn gereguleerd op dit moment onduidelijkheid en/of rechtsonzekerheid bestaat over het kunnen toepassen van financiële zekerheidstelling. Een van de voorbeelden van praktijksituaties waaruit blijkt dat er sprake is van onduidelijkheid van de huidige regels betreft de casus van de arbeidsintensieve controle van een meldingsplichtig afvalbedrijf dat van plan was de voor koperwinning ingezamelde oude kabels achter te laten. Het was naar verwachting eenvoudiger geweest als na een melding bij de gemeente direct een financiële zekerheidsstelling via maatwerkvoorschrift was afgesproken met de eigenaar of dat daarvoor algemene regels zouden gelden. Ook is het waar het gaat om decentrale algemene regels momenteel onduidelijk in welke mate het stellen van een financiële zekerheids-regel (algemene regel of als maatwerkvoorschrift) mogelijk is. Dit vindt de regering een voldoende zwaarwegend belang voor de voorgestelde wetswijziging, dit met het oog op het borgen van de juridische kwaliteit van het stelsel van de Omgevingswet. Het wordt niet wenselijk geacht, nu deze onduidelijkheid is onderkend, deze te laten voortbestaan en af te wachten hoe de praktijk ermee om zal gaan, en of dit tot rechtszaken gaat leiden.

Bij adviespunt 1.2 adviseert ATR om de aard, omvang en oorzaak van de problemen en risico's te beschrijven waarvoor het instrument financiële zekerheidsstelling als oplossing mogelijk wordt gemaakt en te verduidelijken in welke mate deze problemen of risico's zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Hierboven is al een willekeurig voorbeeld gegeven van een praktijksituatie waarvoor financiële zekerheidsstelling een oplossing kan zijn. Het instrument financiële zekerheid an sich staat met dit wetsvoorstel niet ter discussie. De geschiktheid, noodzaak en proportionaliteit van het instrument hier opnieuw te moeten verantwoorden schept een ongewenst precedent. De problemen en risico's waarvoor financiële zekerheidsstelling een mogelijke oplossing is, zijn sterk afhankelijk van de situatie en het geldende beleid.

In zijn algemeenheid zal financiële zekerheid worden overwogen en eventueel ingezet onder bepaalde omstandigheden, waaronder:
- de aanwezigheid van en het werken met (zeer) gevaarlijke of explosieve stoffen,
- de ontmanteling van de installaties nadat deze buiten gebruik zijn gesteld,
- de risico's voor de leefomgeving bij beëindiging van de activiteiten, een incident of faillissement,
- de kosten voor het bedrijf in relatie tot het schaderisico, en;
- de omvang van de verwachte schade en andere nadelige gevolgen indien een risico intreedt.
Doel is te voorkómen dat kosten van milieuschade (de aansprakelijkheid is grotendeels Europees geregeld) wordt afgewenteld op de samenleving en overheid. Naar aanleiding van dit adviespunt is het algemene afwegingskader bij stellen van financiële zekerheid in het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld.

Het college adviseert bij adviespunt 1.3 om het nut van financiële zekerheidsstelling te onderbouwen en daarbij duidelijk te maken hoe de huidige tekortkomingen bij de toepassing van het instrument (die de effectiviteit negatief beïnvloeden) worden opgelost. Het haalt hierbij kritische factoren aan zoals complexiteit, rechtsonzekerheid, uitvoerbaarheid, regeldruk en ongelijk speelveld die zijn verbonden met financiële zekerheid in de omgevingsvergunning en grotendeels niet toepasselijk zijn op het regelen van financiële zekerheid bij algemene regels waar het in dit wetsvoorstel over gaat. Zoals gezegd wordt over de meerwaarde van het instrument voor activiteiten onder algemene regels besloten op een ander niveau dan dit wetsvoorstel, namelijk bij een AMvB voor rijksregels, voor de kaderstelling van decentrale algemene regels en bij die algemene regels zelf (door decentrale overheden). Het algemeen deel van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Onder adviespunt 2.1 adviseert ATR de kosten van mogelijk minder belastende alternatieven voor financiële zekerheidsstelling in kaart te brengen en op basis daarvan te besluiten over het mogelijk maken van bredere toepassing van financiële zekerheidsstelling. De kosten-batenafweging is geen onderdeel van dit wetsvoorstel waarin het enkel gaat om de verduidelijking van bestaande grondslagen voor nadere regelgeving. Alternatieven noemen voor het instrument financiële zekerheid is dan ook niet passend in dit wetsvoorstel. Minder belastende alternatieven zijn eerder in kaart gebracht, maar deze werden ofwel niet werkbaar geacht, zoals het gezamenlijke schadefonds, ofwel zijn nog steeds onderdeel van de instrumentenmix waar het bevoegd gezag uit kan putten, waarbij financiële zekerheidsstelling als stok achter de deur dient. Tenslotte, het feit dat het hier gaat om een kan-bepaling laat expliciet ruimte aan bevoegde gezagen om minder belastende alternatieven aan te wenden.

Dit geldt ook voor het adviespunt 2.2 waarin het college adviseert de kosten van uitvoeringsvarianten van financiële zekerheidsstelling in beeld te brengen en op basis daarvan te kiezen voor de meest lastenluwe variant. Bij eventuele verdere aanwijzing van gevallen voor financiële zekerheid zullen uiteraard minder belastende alternatieven in beeld worden gebracht. Op basis van instrumenten in de bestaande regelgeving kunnen alternatieve middelen worden genoemd die in de afweging zijn meegenomen. Dat is de gebruikelijke procedure en ook het passende moment voor deze afweging, omdat die afhankelijk is van de specifieke situatie.

Ook adviseert ATR onder adviespunt 3.1 inzichtelijk te maken hoe de knelpunten voor de werkbaarheid van het instrument financiële zekerheidstelling worden weggenomen. Het wegnemen van eventuele knelpunten in de werkbaarheid van het instrument financiële zekerheid behoort niet tot de doelstelling van dit wetsvoorstel. Daarvoor wordt een apart traject voorzien waarover Rijk en medeoverheden in overleg zijn, mede naar aanleiding van bestuurlijke afspraken. Overigens wordt ook bij dit onderdeel van

het advies de reactie van het IPO[46] aangehaald op de regelgeving waarbij financiële zekerheid verplicht in omgevingsvergunningen moet worden voorgeschreven. Dit onderzoek is niet in overleg met het Rijk gedaan en het Rijk is hier vooralsnog ook niet bij betrokken. Voorliggend wetsvoorstel, waarbij de grondslag wordt verduidelijkt voor het kunnen voorschrijven van financiële zekerheid bij algemene regels, heeft geen betrekking op het onderwerp van dit onderzoek waarin wordt gekeken naar financiële zekerheid bij omgevingsvergunningen.

Adviespunt 4.1 van het college gaat over het advies om in de toelichting bij het voorstel een kwantitatieve indicatie op te nemen van de regeldrukkosten van financiële zekerheidsstelling.
Andermaal wordt benadrukt dat dit wetsvoorstel niet tot doel heeft om meer situaties mogelijk te maken waarin financiële zekerheid wordt vereist. Er is dan ook geen sprake van regeldrukgevolgen en daarom is een analyse van regeldrukkosten niet op zijn plek. Om alsnog een indicatie te geven van de regeldrukkosten, wordt verwezen naar de beoordeling van de regeldruk bij financiële zekerheid voor bedrijven met een vergunningplicht in afdeling 8.3 van het Omgevingsbesluit. Er is daarmee in deze memorie van toelichting een kwantitatieve inschatting gemaakt met scenario's.

Daarnaast is naar aanleiding van het advies van ATR onder adviespunt 4.2 de paragraaf over (financiële) rechtsgevolgen aangepast. De ATR geeft aan dat er daarvoor in de memorie van toelichting wel een kwalitatieve beschrijving van de mogelijke effecten is opgenomen, maar geen kwantitatieve duiding. Dit is onder andere het geval bij de wijzigingen met betrekking tot het programma, het voorbereidingsbesluit, de projectprocedure, voorkeursrechten, onteigening, nadeelcompensatie, bestuursrechtelijke handhaving, en gegevensverzameling en -verstrekking. Hierdoor is het niet duidelijk hoe vaak bepaalde situaties (waarvoor de wijzigingen relevant zijn) zich zullen voordoen, wat de (positieve) impact is van de wijziging en in welke mate het voorstel zal bijdragen aan de beoogde vereenvoudiging. De ATR adviseert om toe te lichten hoe vaak bepaalde instrumenten worden toegepast in de praktijk en wat bij benadering de te verwachten effecten zijn in termen van tijd- en kostenbesparing (of anderszins vereenvoudiging) en daarbij waar nodig gebruik te maken van bandbreedtes. In paragraaf 3. (Financiële) gevolgen is waar mogelijk aanvullende informatie over de impact van de wijziging van de stelselaspecten opgenomen.

Naar aanleiding van het advies van de ATR is de memorie van toelichting op een aantal punten aangepast en nader onderbouwd. Een gewijzigd voorstel is bij brief aan de ATR van 28 juli 2026 toegestuurd waarin uitvoerig ingegaan op voornoemde adviespunten. Het toevoegen van deze uitgebreide reactie in deze memorie van toelichting schept een ongewenst precedent. Op 13 augustus 206 is een aanvullende zienswijze van de ATR ontvangen.

Hierin geeft het college aan dat voor wat betreft adviespunt 1.1 de aangevulde memorie van toelichting niet ingaat op de vraag in hoeverre praktijksituaties zich hebben voorgedaan waar er onduidelijkheid of rechtsonzekerheid bestond en zij daarom constateren dat dit adviespunt niet is opgevolgd. In deze memorie van toelichting uitgebreid ingaan op deze voorbeelden, net als op de werkzaamheid, toepassing en regeldruk van de eerder bij AMvB geregelde financiële zekerheidsstelling schept een ongewenst precedent. Ook voor wat betreft adviespunt 1.2 constateert het college dat de aangepaste toelichting nog onvoldoende recht doet aan het advies. Er is onvoldoende duidelijk gemaakt wat de aard, omvang en oorzaak van de problemen is waar het instrument financiële zekerheid een oplossing voor is. Ook geeft het college aan dat voor de beoordeling van het nut van een financiële zekerheid de aangepaste memorie van toelichting te beperkt ingaat op waarom het toepassen van dit instrument er in de toekomst effectief voor zal zorgen dat de staat niet (of in mindere mate) voor kosten als gevolg van milieuschade zal opdraaien. Dit wetsvoorstel gaat niet over het instrument financiële zekerheid, maar verbetert en

[46] Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025), onderzoek in opdracht van het IPO, KokxDeVoogd, maart 2026

verduidelijkt enkel de bestaande grondslagen. Het voert te ver om bij een dergelijke verbeterslag de geschiktheid, noodzaak en proportionaliteit van instrumenten opnieuw te discussie te stellen. Het college acht dit adviespunt 1.3 waarin het gaat over het nut van het instrument financiële zekerheid onvoldoende opgevolgd, maar dit wetsvoorstel is niet de plek om te borgen dat het instrument in de praktijk op de juiste wijze door lokale bevoegde gezagen wordt gebruikt. De wijze waarop en de voorwaarden waaronder financiële zekerheid voor bepaalde activiteiten toepassing krijgt, wordt pas later en in lagere regelgeving gesteld. Daarvoor wordt de reguliere wetgevingsprocedure gevolgd met onder meer consultaties en adviezen van alle betrokken partijen en organen over onder meer proportionaliteit en uitvoerbaarheid voordat een afgewogen, definitief besluit wordt genomen.

Wat betreft adviespunt 2.1 en 2.2 constateert het college dat het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor het kiezen van lastenluwe alternatieven verschuift naar lokale overheden. Hierbij vraagt het college zich af in hoeverre lokale bevoegde gezagen in staat zullen zijn om adequate financiële zekerheid te stellen voor activiteiten die geregeld zijn bij algemene regels. Het Rijk heeft vertrouwen in de kennis en kunde van de decentrale overheden en bestuurlijke partners waarmee nauw wordt samengewerkt in het VTH-domein.

Over de werkbaarheid bij adviespunt 3.1 constateert het college dat de aangepaste memorie van toelichting niet ingaat op de vraag hoe de knelpunten voor de werkbaarheid, zoals vastgesteld in het onderzoek naar het instrument financiële zekerheidsstelling bij Seveso- en afvalbedrijven, zullen worden weggenomen en dat het adviespunt daarmee niet is opgevolgd. Voorliggend wetsvoorstel, waarbij de grondslag wordt verduidelijkt voor het kunnen voorschrijven van financiële zekerheid bij algemene regels, heeft geen betrekking op het onderwerp van dit onderzoek waarin wordt gekeken naar financiële zekerheid bij omgevingsvergunningen.

Wat betreft adviespunt 4.1 en de kwantitatieve inschatting van de regeldruk signaleert het college dat de toegevoegde berekening is opgesteld conform het Handboek meting regeldrukkosten. Het constateert ook dat de marge erg ruim is en dat deze mogelijk kleiner kan worden (en daarmee de berekening van de regeldruk preciezer) als meer inzicht bestaat in de omvang van het probleem en het aantal bedrijven die te maken hebben met financiële zekerheidsstelling. Voor de overige wijzigingen mist het college een onderbouwde schatting van de regeldrukgevolgen conform het Handboek meting regeldrukkosten. Er zijn al meer regeldrukscenario’s in beeld gebracht dan nodig, aangezien dit wetsvoorstel geen nieuwe rechtsgevolgen of regeldruk kent. Wat betreft de nadeelcompensatie, waar de ATR bij adviespunt 4.2 over spreekt, gaat dit pas spelen als er sprake is van een schadeveroorzakend besluit en dus schade. Het is op dit moment niet te bepalen hoe vaak schade in de toekomst gaat optreden en dus wat de mogelijke regeldrukgevolgen zijn. Een reële inschatting is niet te maken.

De algemene conclusie is dat dit wetsvoorstel op het onderdeel financiële zekerheid enkel een verbetering en verduidelijking van de grondslagen in de wet betreft. Het voert te ver om bij een dergelijke verbeterslag de geschiktheid, noodzaak en proportionaliteit van instrumenten opnieuw te discussie te stellen. Dit klemt des te meer bij het voorstel voor aanpassing van de grondslagen van financiële zekerheid waarbij er geen veranderingen in de werkzaamheid of toepassing ervan ontstaan en er ook geen rechtsgevolgen voor burgers en bedrijven zijn. Die werkzaamheid, toepassing of rechtsgevolgen hier opnieuw te moeten verantwoorden zou een ongewenst precedent scheppen.

### *4.5 Advies van de Raad voor de rechtspraak*

De Raad voor de rechtspraak is bij mailbericht van 14 april 2026 om advies gevraagd. Na overleg met de gerechten heeft de Raad aangegeven dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het make van

inhoudelijke opmerkingen. Ook verwachten zij niet dat het wetsvoorstel leidt tot substantiële werklastgevolgen voor de rechtsspraak.

*4.6 Advies Autoriteit Persoonsgegevens*

De Autoriteit Persoonsgegevens is 6 mei 2025 gevraagd om een toets i.v.m. het wetsvoorstel *Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten* (WOws). Naar aanleiding hiervan heeft er aanvullend overleg plaatsgevonden met de Autoriteit Persoonsgegevens over de wijziging van de artikelen met betrekking tot gegevensverzameling- en verstrekking. In overleg is hier een paragraaf toegevoegd waarin wordt verduidelijkt dat de wijzigingen in de betreffende artikelen beperkt zijn en dat zij als de grondslag gebruikt wordt en dat vervolgens bij gebruik op het niveau van de algemene maatregel van bestuur en omgevingsverordening en dergelijke ingegaan wordt op de verwerking van persoonsgegevens, als dit aan de orde is. Deze paragraaf is voorgelegd aan de AP en vervolgens toegevoegd aan de memorie van toelichting. Op 7 juli 2026 heeft de AP laten weten geen opmerkingen meer te hebben op het wetsvoorstel.

**5. Evaluatie**

De Omgevingswet bevat een evaluatiebepaling. In het desbetreffende artikel - artikel 23.9 – is bepaald dat de Omgevingswet elke vijf jaar geëvalueerd wordt op de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening houdt de werking van de wet in de gaten met de Monitor Werking Omgevingswet. Daarnaast evalueert de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet of de wet doet wat ze moet doen. Aparte evaluatie van de wijzigingen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel is daarom niet nodig.

De Evaluatiecommissie Omgevingswet voert jaarlijks deelevaluatieonderzoeken uit. In 2024 heeft de Evaluatiecommissie onderzoek gedaan naar de instrumenten decentrale regels en de buitenplanse omgevingsplanactiviteit en in 2025 naar de omgevingsvergunning en algemene regels. Hierbij constateerde zij dat het nog te vroeg is om conclusies te trekken, maar geeft zij wel een richting aan waarbij zij vooral aandacht vragen voor de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving, de slagkracht van overheden en de toepassing van de instrumenten.

Een deel van de wijzigingen in dit wetsvoorstel komt tegemoet aan de punten die door de Evaluatiecommissie zijn genoemd. Zo draagt de wijziging bij de omzetting van het TAM/IMRO-omgevingsplan naar het STOP/TPOD-omgevingsplan tot een beter werkend DSO en een tijdige transitie van de omgevingsplannen. Ook de verduidelijkingen van het programma en de projectprocedure dragen naar verwachting bij aan een betere toepassing van deze instrumenten van de Omgevingswet.

**6. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

*6.1 Overgangsrecht*

Voor een aantal onderwerpen waarvoor dit wetsvoorstel wijzigingen bevat, is in overgangsrecht voorzien. Dit overgangsrecht is opgenomen in artikel VI van het wetsvoorstel en betreft de volgende onderwerpen:

- Voorbereidingsbesluit
- Voorkeursrechten
- Onteigening
- Bestuursrechtelijke handhaving

Dat overgangsrecht zal in de artikelsgewijze toelichting nader worden toegelicht.

Voor één onderwerp wordt in overgangsrecht voorzien door toevoeging van een bepaling aan het overgangsrechtelijke hoofdstuk van de Omgevingswet zelf, hoofdstuk 22. Het gaat hier om

overgangsrecht voor de aanwijzing van een besluit tot het vaststellen van omgevingswaarden, als het gaat om geluidproductieplafonds, als schadeveroorzakend besluit als bedoeld in artikel 15.1 van de Omgevingswet. Ook dat overgangsrecht zal in de artikelsgewijze toelichting nader worden toegelicht.

Voor de overige onderwerpen wordt, om uiteenlopende redenen, geen aanleiding gezien om bij dit wetsvoorstel in overgangsrecht te voorzien.

Voor de onderwerpen financiële zekerheid, gegevensverzameling- en verstrekking en de experimenteerbepaling wordt overgangsrecht achterwege gelaten omdat de desbetreffende wijzigingen betrekking hebben op grondslagen voor uitvoeringsregelgeving en daarmee zelf geen rechtstreeks effect sorteren. Voor het onderwerp programma wordt als het gaat om de wijziging met betrekking tot de inhoud niet in overgangsrecht voorzien omdat die wijziging uitsluitend verduidelijkt wat naar huidig recht rechtens al mogelijk is. Voor zover het gaat om de wijziging met betrekking tot de bekendmaking van het vrijwillig programma wordt niet in overgangsrecht voorzien omdat het niet onredelijk bezwarend wordt gevonden dat voor in procedure zijnde programma's op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel deze de verplichting om het programma overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend te maken met onmiddellijke ingang gaat gelden. De bevoegde gezagen hebben voldoende tijd om zich hierop voor te bereiden. Los daarvan maakt het merendeel van de bevoegde gezagen programma's als hier bedoeld op dit moment al bekend in het publicatieblad van het desbetreffende bestuursorgaan, hoewel daartoe dus niet rechtens verplicht.

Voor de wijzigingen met betrekking tot de projectprocedure wordt evenmin aanleiding gezien om in overgangsrecht te voorzien. Een deel van die wijzigingen verduidelijkt evenzeer wat naar huidig recht al mogelijk is of is beoogd (de wijzigingen met betrekking tot de artikelen 5.44a, 5.46 en 5.51, eerste lid (nieuw), van de Omgevingswet). Voor de wijzigingen met betrekking tot het expliciet uitvragen van oplossingen voor een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving in de verkenningsfase van projectprocedure (de wijzigingen met betrekking tot de bepalingen 5.47, 5.48 en 5.51, tweede lid (nieuw) van de Omgevingswet) geldt het volgende. Weliswaar kunnen die wijzigingen van invloed zijn op lopende procedures, maar het wordt niet onredelijk gevonden om de desbetreffende bepalingen bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met onmiddellijke ingang te laten vervallen. Daarbij kan het uiteraard zo zijn dat in lopende procedures al uitvoering is gegeven aan die bepalingen: derden zijn al uitdrukkelijk in de gelegenheid gesteld mogelijke oplossingen voor de opgave in de fysieke leefomgeving voor te dragen of hebben dat inmiddels gedaan en een onafhankelijke deskundige is gevraagd daarover te adviseren. In dat geval brengen de artikelen 3:2 en 3:46 Awb (de verplichting tot het zorgvuldig voorbereiden respectievelijk deugdelijk motiveren van een besluit) met zich dat deze mogelijke oplossingen en een eventueel daarover uitgebracht advies uitdrukkelijk bij de besluitvorming moeten worden betrokken. Gelet daarop worden degenen die mogelijke oplossingen hebben voorgedragen door het bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met onmiddellijke ingang vervallen van de desbetreffende bepalingen niet benadeeld.

Evenmin wordt aanleiding gezien om in overgangsrecht te voorzien in verband met de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot inspraak en rechtsbescherming bij sommige wijzigingen van het omgevingsplan.

Ingeval sprake is van een omgevingsplanwijziging die strekt tot de omzetting van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt bij dit wetsvoorstel het aanvoeren van beroepsgronden tegen de omgevingsplanwijziging uitgesloten. Deze regeling voor de beroepsfase sluit aan op het naar huidig recht al geldende artikel 16.31 van de Omgevingswet waarin voor een dergelijke omgevingsplanwijziging zienswijzen op het ontwerpbesluit zijn uitgesloten. Zoals hiervoor

toegelicht in paragraaf 2.10.1 van deze memorie is ratio van dat artikel om met het uitsluiten van zienswijzen indirect ook het aanvoeren van beroepsronden tegen een dergelijke omgevingsplanwijziging uit te sluiten, maar werd dit effect als gevolg van het zogenoemde ViN-arrest niet meer bereikt. Dit wetsvoorstel bevat hiervoor nu een expliciete regeling. Als daarvoor nu in overgangsrecht zou worden voorzien, zou daarmee tegelijkertijd ook de ratio van artikel 16.31 worden ontkracht.

Ingeval sprake is van een omgevingsplanwijziging die strekt tot de omzetting van een TAM/IMRO-omgevingsplan in een STOP/TPOD-omgevingsplan wordt bij dit wetsvoorstel voor zowel inspraak als rechtsbescherming voorzien in een verglijkbare regeling voor het uitsluiten van zienswijzen en beroepsgronden. Omdat een dergelijke technische omzetting van het omgevingsplan niet kan worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb, volgt al van rechtswege uit de Awb dat er geen zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht en dat beroep niet openstaat. De bij het wetsvoorstel voorziene regeling strekt er uitsluitend toe dit te expliciteren voor de situatie dat het gaat om een gemengde wijziging van het omgevingsplan zoals toegelicht in paragraaf 2.10.2. Daarom is er evenmin aanleiding om voor deze wijzigingen in overgangsrecht te voorzien.

Tot slot wordt er volledigheidshalve op gewezen dat op de wijzigingen in artikel II van het wetsvoorstel met betrekking tot bijlage 2 bij de Awb het generieke overgangsrecht van artikel 11:3 Awb van toepassing is, dat uitgaat van eerbiedigende werking. Op grond daarvan zijn deze wijzigingen niet van toepassing op het beroep of hoger beroep tegen een besluit dat, respectievelijk een uitspraak die voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is bekendgemaakt.

### *6.2 Inwerkingtreding*

Voorzien is dat dit voorstel, eenmaal wet, in werking zal treden op een vast verandermoment, dus 1 januari of 1 juli nadat het voorstel is aangenomen. Dit tijdstip zal bij koninklijk besluit worden bepaald. De inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel biedt de grondslag om het tijdstip van inwerkingtreding voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend te bepalen. Voor één voorgestelde wijziging, de toevoeging van een nieuw artikel 22.13a0 aan de Omgevingswet, is voorzien in inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2024, het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het desbetreffende artikel wijst een omgevingsvergunning als bedoeld in dat artikel alsnog aan als schadeveroorzakend besluit als bedoeld in artikel 15.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit ten onrechte niet gebeurd. Onder die omstandigheden is inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot en met dat tijdstip wenselijk. Hierdoor kan er ook met betrekking tot een omgevingsvergunning als hier bedoeld die tussen dat tijdstip en het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is verleend, een verzoek om schadevergoeding worden gedaan.

**II. Artikelsgewijs**

**Artikel I (Omgevingswet)**

*Onderdeel A (artikel 3.5 Omgevingswet)*

In artikel 3.5 van de Omgevingswet is omschreven welke inhoud een programma heeft. Een programma kan een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving bevatten, zoals aangegeven in onderdeel a van het artikel. Een programma kan ook maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken bevatten, zoals aangegeven in onderdeel b van het artikel. In de oorspronkelijke wettekst was niet duidelijk vermeld dat dit geen cumulatieve opsomming is, maar dat een programma ook kan bestaan uit één van deze twee elementen. Om dat te verhelderen is aan het eind van onderdeel a het woordje 'of' toegevoegd. De memorie van toelichting bij de Omgevingswet is onduidelijk met betrekking tot de aard van de opsomming in artikel 3.5. Met dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de begrippenlijst in die memorie van toelichting, waaruit valt af te leiden dat het hier om een 'of' bepaling gaat.[47]

*Onderdeel B (artikel 4.13a, eerste lid, Omgevingswet)*

Artikel 4.13a, eerste lid, van de Omgevingswet bevat de zogeheten flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag voor algemene regels die op grond van artikel 4.1 of 4.3 van de Omgevingswet zijn gesteld. In de context van deze regels wordt met het bevoegd gezag gedoeld op het bestuursorgaan dat beschikt over de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 4.8, eerste lid, onder a tot en met c, en 4.9, onder a tot en met c, van de Omgevingswet: het met betrekking tot die regels in ontvangst nemen van een melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift en het nemen van een beslissing op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel. In het kader van de gewijzigde opzet van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet zoals die bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, is naar voren gekomen dat de in artikel 4.13a, eerste lid, omschreven grondslag voor de toedeling van het bevoegd gezag voor algemene regels als het gaat om bovengenoemde instrumenten, te weten 'bij of krachtens deze paragraaf', verbetering behoeft. Met deze verwijzing wordt gedoeld op paragraaf 4.1.3 (Bevoegd gezag). De verwijzing naar deze paragraaf is onvoldoende precies, omdat de toedeling van het bevoegd gezag voor algemene regels als het gaat om bovengenoemde instrumenten plaatsvindt op grond van artikel 4.3 of 4.8, waarvan alleen artikel 4.8 deel uitmaakt van paragraaf 4.1.3. De overige bepalingen van deze paragraaf kleuren slechts de toepassing van artikel 4.3 nader in als het gaat om de aanwijzing van het bevoegd gezag. In verband hiermee wordt in de voorgestelde wijziging van artikel 4.13a, eerste lid, daarom niet langer naar paragraaf 4.1.3 verwezen maar alleen naar de artikelen 4.3 en 4.8.

*Onderdeel C (artikel 4.14 Omgevingswet)*

Voor artikel 4.14, derde lid, wordt in de eerste plaats voorgesteld om de in de aanhef van dat lid opgenomen zinsnede met de algemene omschrijving van waartoe voorbeschermingsregels moeten strekken te verplaatsen naar het tweede lid waarin de verhouding tussen het voorbereidingsbesluit en het omgevingsplan is beschreven. De desbetreffende zinsnede uit het derde lid sluit hierop inhoudelijk beter aan. Deze zinsnede wordt in het tweede lid opgenomen in de vorm van een aparte zin waarin is bepaald dat voorbeschermingsregels ertoe strekken te voorkomen dat de locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel van de regels, bedoeld in het eerste lid. Oftewel, voorbeschermingsregels kunnen alleen worden gesteld om een bestaande situatie te bevriezen. Als gevolg van de toevoeging van

[47] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 389.

deze zin aan het tweede lid, beperkt de aanhef van het derde lid, die opnieuw wordt vastgesteld, zich tot de zinsnede “Voorbeschermingsregels kunnen alleen inhouden:”. Met “alleen” wordt benadrukt dat er geen andere type voorbeschermingsregels, zoals een gebod, kunnen worden gesteld. Dit neemt echter niet weg dat bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het stellen van een verbod om zonder omgevingsvergunning een bepaalde activiteit te verrichten (onderdeel a) meer kan inhouden. Zo omvat die bevoegdheid ook de bevoegdheid tot het stellen van, in samenhang met het vereisen van een omgevingsvergunning:

- beoordelingsregels voor de aanvraag om de desbetreffende omgevingsvergunning,
- regels over aan een dergelijke vergunning te verbinden voorschriften, en
- aanvraagvereisten voor die vergunning.

Met betrekking tot artikel 4.14, derde lid, wordt verder voorgesteld om onderdeel a van dat artikellid zodanig aan te passen dat een verbod of een verbod om zonder voorafgaande melding of zonder omgevingsvergunning daarbij aangewezen activiteiten te verrichten alleen betrekking kan hebben op activiteiten voor zover die nog niet rechtmatig plaatsvinden op het tijdstip van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. Oftewel, de voorbeschermingsregels kunnen de situatie bevriezen waarbij het niet uitmaakt of de te reguleren activiteiten wel of niet in strijd zijn met het omgevingsplan, zolang de voorbeschermingsregels maar eerbiedigend van aard zijn ten aanzien van bestaand gebruik en bestaande bouwwerken. Op dit moment is geregeld dat voorbeschermingsregels inhoudende een verbod of een verbod zonder voorafgaande melding of omgevingsvergunning om daarbij aangewezen activiteiten te verrichten enkel kunnen zien op activiteiten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar nog niet plaatsvinden. Naar de letter van de wet zou dit betekenen dat de voorbeschermingsregels geen activiteiten zouden kunnen verbieden die al in strijd zijn met het omgevingsplan. Dit betekent dat voorbeschermingsregels geen betrekking zouden kunnen hebben op activiteiten die voorafgaande aan de inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels alleen met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zouden kunnen worden toegestaan. Er ontstaat dan de onwenselijke situatie dat voorbeschermingsregels een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan niet kunnen tegenhouden. De specifieke beoordelingsregel in artikel 8.0b, tweede lid, aanhef en onder b, Bkl geldt dan immers niet, omdat de voorbeschermingsregels geen betrekking kunnen hebben op een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. Dit heeft tot gevolg dat vergunningverlening mogelijk zou zijn op basis van het oordeel dat de omgevingsplanactiviteit leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met deze uitleg wordt het achterliggende doel van een voorbereidingsbesluit ondergraven. Het is dan immers niet mogelijk om een locatie totaal te bevriezen. Daarom wordt voorgesteld om de eerbiedigende werking op een andere wijze tot uitdrukking te brengen in onderdeel a van artikel 4.14, derde lid, namelijk door te bepalen dat een verbod of een verbod met voorafgaande melding of omgevingsvergunning enkel kan zien op activiteiten die nog niet rechtmatig plaatsvinden.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de voorbeschermingsregels integraal onderdeel zijn van het omgevingsplan. Een aanvraag wordt dus integraal aan het gehele omgevingsplan getoetst. Het is gebruikelijk om in voorbereidingsbesluiten te werken met binnenplanse omgevingsvergunningstelsels. Als toetsend aan dit binnenplanse vergunningstelsel geen omgevingsvergunning kan worden verleend, past het niet binnen de systematiek om vervolgens nog vergunningverlening mogelijk te laten zijn op basis van een activiteit die leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit wordt onmogelijk gemaakt door de weigeringsgrond in artikel 8.0b, tweede lid, aanhef en onder b, Bkl.[48]

Tot slot wordt voorgesteld in artikel 4.14, vierde lid, van de Omgevingswet de daarin geregelde maximale geldingsduur van een voorbereidingsbesluit aan te passen en te verlengen. Daartoe worden er binnen die werkingstermijn verschillende peilmomenten ingebouwd waaraan het al dan niet vervallen van de voorbeschermingsregels wordt gekoppeld. Als eerste stap wordt in het vierde lid, onder a, geregeld dat de

[48] Zie ook nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, p. 1616 - 1617.

voorbeschermingsregels twee jaar na inwerkingtreding ervan vervallen, tenzij binnen die termijn een ontwerpbesluit van een omgevingsplan waarvoor de voorbeschermingsregels in het voorbereidingsbesluit zijn opgenomen, ter inzage is gelegd. Omdat de Omgevingswet, anders dan de Wro bij bestemmingsplannen, geen maximale termijnen stelt aan de vaststelling van een omgevingsplan na terinzagelegging en aan de bekendmaking na vaststelling, is het ter stimulering van de voortgang wenselijk om de duur te begrenzen. Daarom is in het vierde lid, onder b, als tweede stap bepaald dat, als een ontwerpbesluit van een omgevingsplan ter inzage is gelegd, de voorbeschermingsregels ook vervallen drie jaar na de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, tenzij binnen die termijn het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan waarvoor de voorbeschermingsregels in het voorbereidingsbesluit zijn opgenomen is bekendgemaakt. De totale termijn voor het vaststellen en bekendmaken van een omgevingsplan waarvoor de voorbeschermingsregels in het voorbereidingsbesluit zijn opgenomen, bedraagt dus drie jaar na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, mits binnen twee jaar na inwerkingtreding een ontwerpbesluit van een omgevingsplan ter inzage is gelegd.

Als derde en laatste stap is in het voorgestelde vierde lid, onder c, bepaald dat de voorbeschermingsregels vervallen op het tijdstip waarop het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd. In totaal zou de maximale duur van een voorbereidingsbesluit dus drie jaar plus de periode tussen bekendmaking en inwerkingtreding of vernietiging van het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan kunnen bedragen. Let wel, dit is dus een maximale termijn. Als de inwerkingtreding of vernietiging van dat besluit al plaatsvindt in de drie jaar zoals die volgt uit toepassing van het vierde lid, onder a en b, dan is het vervalmoment van het voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.14, vierde lid, onder c, gelegen binnen die drie jaar. Als het omgevingsplan na inwerkingtreding bij een voorlopige voorziening wordt geschorst, zijn de voorbeschermingsregels al van rechtswege vervallen. Het omgevingsplan is dan immers in werking getreden. Verwacht wordt dat de voorzieningenrechter in een dergelijk geval over voldoende instrumenten beschikt om, indien nodig, onwenselijke situaties bij wijze van voorlopige voorziening tijdelijk te voorkomen, totdat uitspraak wordt gedaan in de bodemzaak.

*Onderdeel D (artikel 4.15 Omgevingswet)*

De voorgestelde wijzigingen van artikel 4.14 gelden via het van overeenkomstige toepassing verklaren in artikel 4.15 van de hier van belang zijnde leden van artikel 4.14 ook voor een voorbereidingsbesluit dat op grond van artikel 4.15 wordt genomen met het oog op de voorbereiding van in een omgevingsverordening te stellen regels. De wijzigingen van artikel 4.14, tweede en derde lid, zijn daarbij aldus verwerkt dat het huidige artikel 4.15, tweede lid, vervalt, onder vernummering van het huidige derde en vierde lid, en aan het van overeenkomstige toepassing verklaren in het tweede lid (nieuw), een verwijzing naar artikel 4.14, tweede lid, wordt toegevoegd. Materieel wijzigt er hierdoor niets.

*Onderdeel E (artikel 4.16 Omgevingswet)*

Artikel 4.16 gaat over een voorbereidingsbesluit van provincie of Rijk dat in verband met een projectbesluit, een instructieregel of een instructie wordt genomen. De wijzigingen van dat artikel betreffen in de eerste plaats de toevoeging van een zin aan het eerste lid van het artikel, dat de bevoegdheid regelt van provinciale staten om een voorbereidingsbesluit als hiervoor bedoeld te nemen. Met die toevoeging wordt deze bevoegdheidsregeling in lijn gebracht met de regeling van artikel 5.44a, eerste lid, van de Omgevingswet. Dat artikel regelt welk bestuursorgaan bevoegd is om een projectbesluit vast te stellen waarvoor meerdere bestuursorganen als bevoegd gezag zouden zijn aan te wijzen. Een dergelijke situatie is bijvoorbeeld aan de orde als het project is gelegen op het grondgebied van meerdere provincies (artikel 5.44a, eerste lid). In dat geval zijn gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, bevoegd het projectbesluit te nemen. In lijn met deze regeling wordt nu in artikel 4.16, eerste lid, verduidelijkt dat in een dergelijk geval provinciale staten van de provincie waar het

project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, bevoegd zijn om het met het projectbesluit samenhangende voorbereidingsbesluit te nemen.

Net als bij artikel 4.15 gelden via het van overeenkomstige toepassing verklaren in artikel 4.16 de voorgestelde wijzigingen van artikel 4.14, tweede en derde lid, ook voor een voorbereidingsbesluit dat op grond van artikel 4.16 wordt genomen. Net als in artikel 4.15 zijn de wijzigingen van artikel 4.14, tweede en derde lid, daarbij aldus verwerkt dat het huidige artikel 4.16, derde lid, vervalt, onder vernummering van het huidige vierde lid tot derde lid, en aan het van overeenkomstige toepassing verklaren in het derde lid (nieuw), een verwijzing naar artikel 4.14, tweede lid, wordt toegevoegd. Materieel wijzigt er hierdoor ook voor artikel 4.16 niets.

Daarnaast wordt de in het huidige artikel 4.16, vijfde lid, geregelde maximale duur van het voorbereidingsbesluit in verband met een projectbesluit, instructieregels of instructies aangepast en verlengd. Dit vertaalt zich in artikel 4.16, vierde lid (nieuw). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een voorbereidingsbesluit in verband met een projectbesluit en een voorbereidingsbesluit in verband met instructieregels of instructies.

Voor de maximale duur van een voorbereidingsbesluit in verband met een projectbesluit wordt in het voorgestelde vierde lid, onder a, aangesloten bij de systematiek van de maximale duur zoals deze ook voor een voorbereidingsbesluit in verband met een omgevingsplan in artikel 4.14, vierde lid (nieuw), wordt voorgesteld. Voor de werking daarvan wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op onderdeel B.

Ook voor de maximale duur van een voorbereidingsbesluit in verband met een instructieregel of een instructie wordt voorgesteld aan te sluiten bij de langere geldigheidstermijn van drie jaar. Voor de instructieregel of een instructie kan er geen uniform tussentijds peilmoment worden geregeld om daarmee de voortgang in de besluitvorming te borgen. Anders dan bij de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan of een omgevingsverordening of bij de vaststelling van een projectbesluit, vindt de voorbereiding van een instructieregel of een instructie niet altijd plaats door middel van een ontwerpbesluit en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, bedoeld in afdeling 3.4 Awb, maar kan dit ook plaatsvinden via een andere procedure. Gedacht kan worden aan de rijksinstructieregel of -instructie. Daarom wordt voorgesteld de maximale duur van een voorbereidingsbesluit voor instructieregels of instructies in een apart onderdeel te regelen. Daartoe wordt in het voorgestelde vierde lid, onder b, onder 1°, geregeld dat voorbeschermingsregels die zijn gesteld met het oog op de voorbereiding van een instructieregel of een instructie na drie jaar vervallen, tenzij binnen die termijn de instructieregel of de instructie in werking treedt. In dat geval vervallen de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan pas op het moment waarop het overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd. Dit volgt uit het voorgestelde vierde lid, onder b, onder 2°. Uit ‘het overeenkomstig de instructieregel of de instructie’ volgt dat het omgevingsplan ook daadwerkelijk moet zijn gewijzigd met het oog op het voldoen aan die instructieregel of die instructie.

Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op de aanpassing van het aangrijppunt waarna de verlengingstermijn in gaat. In het huidige artikel 4.16, vijfde lid, is als (voorwaardelijk) peilmoment voor het blijven doorlopen van de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan voor de instructieregel of de instructie aangesloten bij het tijdstip van bekendmaking van de instructieregel of instructie. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet wordt voor de uitleg van de praktische werking echter aangesloten bij het tijdstip van inwerkingtreding.[49] De voorgestelde termijnstelling in artikel 4.16, vierde lid, onder b, onder 1°, is in lijn met deze uitleg.

*Onderdeel F (artikel 5.44a, derde en vierde lid, Omgevingswet)*

[49] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 68.

Artikel 5.44, eerste lid, van de Omgevingswet bevat de hoofdregel voor de aanwijzing van het bevoegd gezag voor het vaststellen van een projectbesluit: een dergelijk besluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten of door de minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Artikel 5.44a van de Omgevingswet bevat in aansluiting hierop een specifieke bevoegdgezagregeling waarin het bevoegd gezag voor het projectbesluit wordt aangewezen voor gevallen waarin op grond van artikel 5.44, eerste lid, van de Omgevingswet meer dan één van de daarin genoemde bestuursorganen als bevoegd gezag voor het projectbesluit zou zijn aan te wijzen.
Artikel 5.44a, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet ziet op gevallen waarin de verschillende betrokken bestuursorganen tot dezelfde bestuurslaag behoren (gedeputeerde staten van meer dan één provincie respectievelijk het dagelijks bestuur van meer dan één waterschap).
Artikel 5.44a, derde en vierde lid, van de Omgevingswet ziet op gevallen waarin de verschillende betrokken bestuursorganen tot verschillende bestuurslagen behoren (gedeputeerde staten van één of meer provincies en het dagelijks bestuur van een of meer waterschappen respectievelijk de minister die het aangaat (in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) en gedeputeerde staten van een of meer provincies of het dagelijks bestuur van een of meer waterschappen). Voor deze gevallen van samenloop wordt het 'hoogste bevoegd gezag' als bevoegd gezag aangewezen. Dit principe wordt in het stelsel van de Omgevingswet breder gehanteerd: ook in de bevoegdgezagregeling voor de omgevingsvergunning zoals die in het Omgevingsbesluit nader is uitgewerkt is de aanwijzing van het bevoegd gezag voor een aantal bijzondere situaties op dit principe gebaseerd (zie de artikelen 4.4a, 4.5, 4.14 en 4.15 van het Omgevingsbesluit).

Uit vragen uit de praktijk is gebleken dat de bewoordingen van artikel 5.44a, derde en vierde lid, tot onduidelijkheid leiden. In deze artikelleden wordt ten onrechte gelezen dat als verschillende bestuursorganen binnen één gebied elk een eigen project willen uitvoeren waarbij zij alleen in feitelijk opzicht willen samenwerken, zij dan ook direct zouden zijn gehouden om één projectbesluit vast te stellen. Dat is niet beoogd. De betrokken bestuursorganen kunnen zelf beslissen dat er sprake is van een gezamenlijk uit te voeren project in de zin van deze artikelleden, of juist ervoor kiezen om ieder een 'eigen' projectbesluit vast te stellen voor zijn deel.

Met andere woorden, met de zinsnede 'gezamenlijk een project willen uitvoeren' in artikel 5.44a, derde en vierde lid, van de Omgevingswet is alleen beoogd de gevallen van samenwerking te reguleren die (ook) in juridisch opzicht hun beslag krijgen in een gezamenlijk besluitvormingsproces met uiteindelijk één projectbesluit. Het beoogt niet ook de gevallen te omvatten waarin de samenwerking zich beperkt tot samenwerking in feitelijke zin. Als sprake is van een dergelijke situatie met alleen de wens tot feitelijke samenwerking volgt uit artikel 5.44a, derde en vierde lid, van de Omgevingswet dus niet dat hiervoor een projectbesluit door gedeputeerde staten respectievelijk de minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, moet worden vastgesteld. Artikel 5.44a, derde en vierde lid, van de Omgevingswet beoogt veel flexibiliteit te bieden aan de betrokken bestuursorganen. Om het juridische karakter van de samenwerking waarop deze artikelleden zien te verduidelijken, wordt voorgesteld de hiervoor al genoemde zinsnede 'gezamenlijk een project willen uitvoeren' te herformuleren. Dit gebeurt door het informelere 'willen' te vervangen door het formelere 'voornemens zijn' en in samenhang daarmee het 'gezamenlijk' binnen de betreffende artikelleden te verplaatsen.

In praktische zin zal de beslissing om een project gezamenlijk uit te voeren en hiervoor één projectbesluit vast te stellen moeten blijken uit de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren. In die kennisgeving moet op basis van artikel 5.2, eerste lid, onder d, van het Omgevingsbesluit worden vermeld wie het bevoegd gezag is voor het voorgenomen projectbesluit.

Overigens wordt de vrijheid om voor een project meer dan één projectbesluit vast te stellen uiteraard wel begrensd door Europese milieuregelgeving, zoals de mer-richtlijn. Die gaat er vanuit dat er voor verschillende deelprojecten die zodanig met elkaar samenhangen dat er sprake is van één project, één milieueffectrapport moet worden opgesteld. In dat geval ligt het voor de hand dat ook één projectbesluit wordt vastgesteld voor de verschillende, op zichzelf te onderscheiden, onderdelen.

*Onderdeel G (artikel 5.46, eerste lid, Omgevingswet)*

Artikel 5.46 van de Omgevingswet wijst als het gaat om hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen de projecten aan waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat respectievelijk het dagelijks bestuur van het waterschap in ieder geval een projectbesluit vaststelt. Daarbij gaat het om de projecten waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een projectbesluit vaststelt om werken van nationaal belang.

Bij dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt voorgesteld om in artikel 5.46, eerste lid, dat betrekking heeft op de projecten waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in ieder geval een projectbesluit vaststelt, een tweetal wijzigingen aan te brengen.

In de eerste plaats wordt voorgesteld om in de aanhef van het artikellid de zinsnede “in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening” te schrappen. Dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het projectbesluit voor de in artikel 5.46, eerste lid, aangewezen projecten in overeenstemming met genoemde minister moet vaststellen, volgt namelijk al uit de generieke regeling voor het bevoegd gezag voor het projectbesluit in artikel 5.44, eerste lid, van de Omgevingswet. Door in artikel 5.46, eerste lid, opnieuw te regelen dat er sprake is van gedeeld bevoegd gezag wordt de werking van artikel 5.44, eerste lid, ontkracht. Ter vergelijk, ook in de met artikel 5.46, eerste lid, vergelijkbare bepalingen in de Energiewet (artikel 6.1) en de Mijnbouwwet (artikel 141a) wordt de vereiste overeenstemming voor het te nemen projectbesluit met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening niet genoemd. Ook ontstaat er als gevolg van de huidige redactie van artikel 5.46, eerste lid, verwarring in relatie tot artikel 5.44, tweede lid, van de Omgevingswet. Daarin is geregeld wanneer voor een projectbesluit van een minister die het aangaat, overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening niet is vereist. Dit is het geval als het projectbesluit een uitwerking bevat van een eerder vastgesteld projectbesluit, een eerder vastgesteld projectbesluit wijzigt of ziet op categorieën van projecten aangewezen in de Omgevingsregeling. Deze categorieën van projecten zijn aangewezen in artikel 10.3 van de Omgevingsregeling. Door in artikel 5.46, eerste lid, opnieuw te regelen dat er sprake is van gedeeld bevoegd gezag wordt ten onrechte ook de suggestie gewekt dat voor de daar genoemde categorieën van projecten het projectbesluit altijd in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening moet worden vastgesteld. Met de voorgestelde wijziging van de aanhef van artikel 5.46, eerste lid, wordt de systematiek binnen het stelsel van de Omgevingswet en daarmee de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht vergroot.

De tweede wijziging van artikel 5.46, eerste lid, betreft het voorstel om in onderdeel c van dat lid, dat betrekking heeft op de aanwijzing van een aantal categorieën projecten bestaande uit de wijziging van een spoorweg waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een projectbesluit moet nemen, een tweetal subcategorieën (de onderdelen 2° en 4°) te schrappen. Het gaat daarbij om de wijziging van een spoorweg bestaande uit ‘de aanleg van spoorwegbouwkundige bouwwerken’ respectievelijk ‘de aanleg van een geheel van samenhangende maatregelen voor die spoorweg’.

Achtergrond hiervan is dat met de huidige redactie van artikel 5.46, eerste lid, onder c, onder 2° en 4°, de situatie is ontstaan dat iedere wijziging rondom een spoorweg, hoe gering van omvang ook, kan worden uitgelegd als wijziging van een spoorweg waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als het bevoegd gezag wordt beschouwd en een projectbesluitprocedure moet worden doorlopen. Dat is veelal niet nodig en daarom ongewenst. Een dergelijk ruim toepassingsbereik is met de desbetreffende

onderdelen ook niet beoogd. Onder de Tracéwet was voor projecten als hier bedoeld een aanvullend vereiste opgenomen op grond waarvan de betrokken minister beslisruimte had om per geval te beoordelen of het project ertoe strekte de bruikbaarheid van het spoor te verbeteren en daarom voor dat project een tracébesluit moest worden vastgesteld. Bij de omzetting van de Tracéwet naar de Omgevingswet is deze beslisruimte onbedoeld verloren gegaan.

Binnen de systematiek van de Omgevingswet kan die beslisruimte voor de desbetreffende projecten worden teruggebracht door de hiervoor genoemde onderdelen te schrappen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan dan als “Onze Minister die het aangaat” als bedoeld in artikel 5.44, eerste lid, van de Omgevingswet nog steeds een projectbesluit nemen, maar krijgt dan de ruimte om per geval te beoordelen of hij daartoe aanleiding ziet. Uiteraard heeft de minister daarbij de mogelijkheid om beleidsregels op te stellen over de wijze waarop hij hieraan invulling zal geven.

*Onderdelen H, I en J, onder 2 (artikelen 5.47, 5.48 en 5.51, tweede lid (nieuw), Omgevingswet)*

De artikelen 5.47, 5.48 en 5.51 van de Omgevingswet zien op verschillende fases in de procedure voorafgaand aan de vaststelling van een projectbesluit. Daarbij heeft artikel 5.47 betrekking op het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en het in verband daarmee vaststellen van een projectbesluit, artikel 5.48 op de verkenning zelf en artikel 5.51 op de inhoud van het projectbesluit ingeval na de verkenning wordt besloten een dergelijk besluit vast te stellen.

Voorgesteld wordt om artikel 5.47, derde lid, van de Omgevingswet geheel te laten vervallen en in samenhang daarmee wijzigingen aan te brengen in het (te vernummeren) vierde en vijfde lid van dat artikel alsmede in de artikelen 5.48 en 5.51, tweede lid (nieuw), van de Omgevingswet. De wijzigingen in artikel 5.47, vierde en vijfde lid, zijn wetstechnisch van aard. De wijzigingen in de artikelen 5.48 en 5.51 behelzen het geheel vervallen van artikel 5.48, tweede en derde lid, en het vervallen van een zinsnede in artikel 5.51, tweede lid (nieuw). In artikel 5.51, tweede lid (nieuw), wordt de bestaande tekst van het artikel opgenomen als gevolg van een nieuw toe te voegen eerste lid aan het artikel. Deze laatste wijziging is opgenomen in artikel I, onder J, onder 1, van dit wetsvoorstel en staat los van de hier toegelichte wijzigingen. De wijziging ten aanzien van artikel 5.51, eerste lid (nieuw), wordt hierna afzonderlijk toegelicht.

Het samenstel van de bij de onderhavige onderdelen gewijzigde bepalingen ziet in de eerste plaats op de in artikel 5.47, derde lid, eerste zin, opgenomen verplichting voor het bevoegd gezag om bij het voornemen een ieder gelegenheid te bieden mogelijke oplossingen voor te dragen voor de opgave in de fysieke leefomgeving waarop het voornemen betrekking heeft en met die verplichting samenhangende rechten, verplichtingen en bevoegdheden van het bevoegd gezag en derden. Het gaat hierbij om:

- het formuleren van uitgangspunten voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van de mogelijke oplossingen die voor de betreffende opgave in de fysieke leefomgeving worden voorgedragen (artikel 5.47, derde lid, tweede zin),
- de mogelijkheid van het bevoegd gezag om op verzoek of ambtshalve een onafhankelijk deskundige in te schakelen voor advies over die mogelijke oplossingen (artikel 5.48, tweede lid),
- de verplichting voor het bevoegd gezag om uitdrukkelijk te beslissen over het al dan niet redelijkerwijs in beschouwing nemen van de voorgedragen mogelijke oplossingen (artikel 5.48, derde lid), en
- de specifieke motiveringseis dat in het projectbesluit zelf in ieder geval moet worden ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen (artikel 5.51, tweede lid (nieuw)).

Met artikel 5.47, derde lid, eerste zin, is beoogd uitvoering gegeven aan een motie.[50] Aan artikel 5.47, derde lid, tweede zin, alsmede aan artikel 5.48, tweede en derde lid, en de specifieke motiveringseis in artikel 5.51 ligt een amendement[51] ten grondslag. Zowel de motie als het amendement heeft de Code Maatschappelijke Participatie voor projecten binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) als achtergrond. Deze Code is in 2014 vastgesteld door de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu.
De projectprocedure wordt - zoals ook toegelicht in paragraaf 2.3 - voor verschillende typen projecten gebruikt: projecten waar bij de start van de verkenningsfase locatie- en inrichtingsalternatieven bestaan en projecten waar feitelijk geen alternatieven bestaan. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als de opgave zelf geen alternatieven mogelijk maakt, omdat de aard van het project met zich brengt dat er om technische redenen feitelijk slechts één oplossing voor de opgave is. Dit kan aan de orde zijn als het gaat om de uitbreiding van een bestaande hoogspanningsleiding of bij het ophogen van een bestaande waterkering.
Ook kan zich de situatie voordoen dat er wel alternatieven bestaan, maar dat deze alternatieven al zijn onderzocht in een programma voorafgaand aan de projectprocedure. In dat geval kan het zo zijn dat na vaststelling van het programma en voorafgaand aan de start van de projectprocedure er nog wel inrichtingsalternatieven zijn, maar geen locatiealternatieven meer. Om vroegtijdige participatie in die laatste situatie goed te kunnen borgen, is het wenselijk dat al bij het opstellen van het programma derden in de gelegenheid worden gesteld om oplossingen voor te dragen. Door de huidige verplichting kan er een ongewenste prikkel ontstaan om alternatieven pas uit te vragen bij de start van de verkenning. Anderzijds kunnen zich ook projecten voordoen waar er bij de start van de verkenning juist wel (locatie)alternatieven zijn, bijvoorbeeld bij de aanleg van een nieuwe hoogspanningsverbinding of een nieuwe auto(snel)weg.

Het verplicht uitvragen van oplossingen bij de start van de verkenning is niet altijd gepast in de hiervoor beschreven situaties waar er feitelijk geen alternatieven bestaan of waarbij er wel alternatieven bestaan maar deze alternatieven al zijn onderzocht in een omgevingsvisie of een programma voorafgaand aan de projectprocedure. Allereerst omdat het in laatstgenoemde geval wenselijk is dat bij het opstellen van de omgevingsvisie of het programma derden al in de gelegenheid worden gesteld om oplossingen voor te dragen en niet pas bij de start van de projectprocedure. Met de hiervoor genoemde motie en het hiervoor genoemde amendement is beoogd een kansrijk maatschappelijk initiatief gelijke kansen te geven als overheidsinitiatieven. Dit vergt wel dat de maatschappelijke initiatieven worden opgehaald in een fase waarin alle opties nog open liggen. Dit om vroegtijdige participatie te kunnen borgen. Dit kan betekenen dat oplossingen moeten worden uitgevraagd in een eerder stadium. De voorgestelde wijziging biedt het bevoegd gezag flexibiliteit op dit punt. Ten tweede leidt het uitvragen van oplossingen bij derden in de beschreven situaties tot onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk en als gevolg daarvan juridisering van deze fase van de procedure voor alle betrokken partijen. Dit is onwenselijk gezien de grote maatschappelijke opgaven waarop de projectbesluiten zien, waaronder projecten die moeten bijdragen aan het oplossen van netcongestie.[52]

Dat de inrichting van het participatieproces gebaat is bij flexibiliteit en maatwerk wordt bevestigd in de evaluatie van de Code Maatschappelijke Participatie voor MIRT-projecten die in 2017 heeft plaatsgevonden.[53]

Participatie in brede zin draagt bij aan het verzamelen van creatieve ideeën en oplossingen en aan een goede belangenafweging en zorgvuldige besluitvorming (afdeling 3.2 Awb) in vervolg daarop, en vergroot daarmee het draagvlak voor de uitkomst van de besluitvorming. In het huidige artikel 5.47, derde lid is één

[50] Kamerstukken II 2013/14, 29385, nr. 77.
[51] Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 109.
[52] Kamerstukken II 2025/26, 29023 nr. 640.
[53] Onderzoek maatschappelijk participatie in MIRT-projecten, Eindrapport, Den Haag 8 juni 2017, KWINK-groep.

aspect van participatie – het door een ieder kunnen voordragen van mogelijke oplossingen – benoemd. Vroegtijdige participatie – in brede zin – is een belangrijk onderdeel van de projectprocedure. Daarbij gaat het niet enkel om het verzamelen van mogelijke oplossingen maar ook om zicht op relevante feiten of omstandigheden rondom de desbetreffende opgave in de fysieke leefomgeving. Participatie in het kader van de projectprocedure krijgt een plek in de kennisgeving participatie. Uiterlijk bij aanvang van de verkenning moet het bevoegd gezag kennis te geven van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken. Het expliciet uitvragen van oplossingen kan onderdeel zijn van de kennisgeving die onderdeel blijft van de projectprocedure (zie artikel 5.47, derde lid, zoals dat bij dit wetsvoorstel komt te luiden). Evenals de verplichting om in bepaalde gevallen verplicht een voorkeursbeslissing vast te stellen in de verkenningsfase (zie artikel 5.4 van het Omgevingsbesluit) waarbij er ook de gelegenheid moet worden geboden zienswijzen in te dienen. Hetzelfde geldt voor de verplichting om in het projectbesluit te motiveren hoe participatie tijdens de projectprocedure heeft plaatsgevonden (zie artikel 5.51, tweede lid, zoals dat bij dit wetsvoorstel komt te luiden). Gemeenten, provincies en waterschappen moeten daarnaast op grond van de Wet versterking participatie op decentraal niveau ook aangeven hoe zij hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld.

Het recht om mogelijke oplossingen voor te dragen is als zodanig op geen enkele wijze in juridische zin afhankelijk van artikel 5.47, derde lid, dat recht hebben derden sowieso. Het bevoegd gezag moet voorgedragen oplossingen serieus nemen en betrekken bij de verkenningsfase op grond van de in de artikelen 3:2 en 3:46 Awb verankerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (de verplichting tot het zorgvuldig voorbereiden respectievelijk deugdelijk motiveren van een besluit). Hetzelfde geldt als het gaat om het recht het bevoegd gezag te verzoeken om een onafhankelijke deskundige advies te vragen.

*Onderdeel J, onder 1 (artikel 5.51 Omgevingswet)*

Artikel 5.51, dat als opschrift heeft ‘inhoud projectbesluit’, bevat in zijn huidige redactie slechts één eis waarin de inhoud van een dergelijk besluit moet voldoen. Deze eis behelst kort samengevat een motiveringsplicht voor de wijze waarop is omgegaan met participatie gedurende het totstandkomingsproces van het projectbesluit. Naast deze eis worden echter in het huidige recht ook in artikel 5.6 van het Omgevingsbesluit eisen gesteld aan de inhoud van het projectbesluit. Deze eisen zien op het project zelf en de wijze van realisering daarvan. Zoals nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op dat artikel[54], moet het bevoegd gezag in ieder geval beschrijven hoe het project eruit zal komen te zien en welke, al dan niet tijdelijke, voorzieningen en maatregelen zullen worden getroffen om het project te kunnen realiseren. Bij maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om het project te realiseren kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanleg van kunstwerken of een tijdelijke bouwweg. Maatregelen die nodig zijn om de nadelige gevolgen van het project ongedaan te maken, te beperken of te compenseren kunnen bijvoorbeeld zijn geluidschermen of het toepassen van stil asfalt, het aanleggen of verlengen van een ecopassage of het treffen van maatregelen in het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Het gaat niet alleen om de maatregelen en voorzieningen waarvoor het projectbesluit als omgevingsvergunning of ander besluit geldt. Ook maatregelen en voorzieningen waarvoor geen omgevingsvergunning of ander toestemmingsbesluit nodig is worden op grond van dit artikel in het projectbesluit vermeld, evenals maatregelen en voorzieningen waarvoor het bevoegd gezag voornemens is in een later stadium dergelijke toestemmingsbesluiten aan te vragen.

In onderdeel J, onder 1, wordt voorgesteld bovengenoemde eisen uit artikel 5.6 van het Omgevingsbesluit over te hevelen naar artikel 5.51 van de Omgevingswet en te formuleren als een nieuw eerste lid van het artikel, onder vernummering van de in de geldende tekst van artikel 5.51 opgenomen motiveringsplicht voor de wijze van participatie tot tweede lid. Hierbij wordt één beperkte redactionele wijziging aangebracht (de herschikking van de volgorde tussen de begrippen ‘ongedaan maken, beperken en

[54] Stb. 2018, 290, p. 314.

compenseren' overeenkomstig de gebruikelijke volgorde tussen deze begrippen in het stelsel van de Omgevingswet). Door deze overheveling staan de eisen die binnen het stelsel aan het projectbesluit worden gesteld, nu op één plaats bij elkaar. Dit draagt bij aan het beperken van de gelaagdheid in regelgeving, een van de ontwerpprincipes binnen het stelsel.

*Onderdeel K (artikel 9.5, eerste lid, Omgevingswet)*

Met dit onderdeel wordt het verlengingsbesluit van het voorkeursrecht aan artikel 9.5, eerste lid, van de Omgevingswet toegevoegd. De achtergrond hiervan is de wijziging van artikel 16.82a van de Omgevingswet, waarin met dit wetsvoorstel – in lijn met de bestaande praktijk – wordt vastgelegd dat een besluit tot verlenging van een voorkeursrecht binnen vier dagen in de openbare registers kan worden ingeschreven. Op dit punt wordt geen onderscheid gemaakt tussen een eerste vestiging van een voorkeursrecht en een verlengingsbesluit, zodat ook artikel 9.5, eerste lid, wordt aangepast.

Het onderdeel verduidelijkt dat ook een besluit tot verlenging van een voorkeursrecht door het bestuursorgaan moet worden ingetrokken als het niet tijdig in de openbare registers wordt ingeschreven.

*Onderdeel L (artikel 11.6 Omgevingswet)*

Artikel 11.6 van de Omgevingswet regelt in welke gevallen sprake is van een onteigeningsbelang. De aanwezigheid van een onteigeningsbelang vormt een van de drie vereisten om een onteigeningsbeschikking te kunnen vaststellen (artikel 11.5 van de Omgevingswet). Met dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 11.6 inhoudelijk te verduidelijken en enkele beperkingen weg te nemen die bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet onbedoeld zijn ontstaan. De hoofdregel blijft dat het onteigeningsbelang wordt onderbouwd aan de hand van de functies in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of de wijziging van het omgevingsplan via het projectbesluit.

*Gewijzigde aanhef en gewijzigd onderdeel a (artikel 11.6, eerste lid, nieuw)*

In onderdeel a wordt verduidelijkt in welk geval een omgevingsplan dat een nieuwe vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk maakt, een onteigeningsbelang oplevert. Het huidige artikel 11.6 van de Omgevingswet regelt dat dit alleen het geval is als het omgevingsplan de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving uitsluit. Deze eis, geïntroduceerd bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, houdt verband met de ruimere bouwmogelijkheden en meer uiteenlopende gebruiksmogelijkheden die het omgevingsplan ten opzichte van een bestemmingsplan kan bieden. Het omgevingsplan kan meer globale regels bevatten voor wat op een locatie is toegestaan, of meerdere vormen van bebouwing of gebruik toestaan zonder een voorkeur uit te spreken voor de ene of andere vorm. Deze flexibiliteit moet ten goede komen aan eigenaren en rechthebbenden, maar mag niet als keerzijde hebben dat te allen tijde voor elke ongerealiseerde mogelijke (andere) invulling van het omgevingsplan kan worden onteigend. Als na verloop van tijd de wens opkomt om op een locatie één bepaalde vorm van ontwikkeling of gebruik van die locatie te verwezenlijken, en het omgevingsplan hanteert een globale functietoedeling die zowel de beoogde vorm als de bestaande bebouwing en het bestaande gebruik toestaat, dan moeten de regels over de toegedeelde functie eerst zo worden geconcretiseerd dat daaruit blijkt dat het voortduren van het bestaande gebruik of het voortbestaan van bebouwing niet langer in het algemeen belang wordt geacht. Dit is verwoord als de eis dat "de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie moet zijn uitgesloten".[55]

[55] Zie de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 107-108).

Hoewel niet beoogd, zou het “uitsluiten” in relatie tot het wijzigen van juridische regels ook zo kunnen worden opgevat dat het omgevingsplan de bestaande vorm van gebruik of beheer op geen enkele wijze meer mag toelaten, wil een onteigeningsbelang kunnen ontstaan.[56] Deze interpretatie gaat verder dan enkel het tot uitdrukking brengen dat het voortduren van het bestaande gebruik of het voortbestaan van bebouwing niet langer in het algemeen belang wordt geacht. Ook sluit deze niet aan bij de praktijk van gemeentelijke planvorming voor het toelaten van ontwikkelingen, waarbij het toedelen van een nieuwe functie in de regel niet gepaard gaat met het gelijktijdig schrappen van de grondslagen voor de nog aanwezige bebouwing of het bestaande gebruik.

Om deze reden wordt voorgesteld onderdeel a te verduidelijken door naast het “uitsluiten” van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer de mogelijkheid toe te voegen dat het omgevingsplan voorziet in beëindiging van die bestaande vorm op termijn. Hieronder wordt een regeling in het omgevingsplan verstaan die de bestaande situatie onder overgangsrecht brengt of daarvoor anderszins een tijdelijke grondslag of uitsterfregeling hanteert. Ook in deze gevallen is voldoende duidelijk dat het omgevingsplan een nieuwe vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer beoogt en is een onteigeningsbelang aanwezig.

Opgemerkt wordt nog dat de eis van het uitsluiten of op termijn beëindigen van de bestaande vorm niet impliceert dat in het omgevingsplan geen enkele overeenkomst tussen bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden en de beoogde vorm mag bestaan.[57] Het kan voorkomen dat het toelaten van een nieuwe vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer in een omgevingsplan juridisch-technisch niet gepaard kan gaan met het geheel uitsluiten of op termijn beëindigen van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer op een locatie. Dit kan zich voordoen bij herontwikkelingsprojecten, waarbij wordt beoogd de bestaande bebouwing geheel of gedeeltelijk te vervangen door ongelijksoortige bebouwing met eenzelfde gebruiksdoel. Gedacht kan worden aan het toelaten van een vijflaags blok woningen met winkelruimte in de plint, waar in de bestaande vorm binnen dezelfde locatie en afmetingen slechts een tweelaags blok woningen met winkelruimte was toegelaten, of aan het wijzigen van de regels voor een bedrijventerrein ter verwezenlijking van woningbouw waarbij in de plint hetzelfde type bedrijvigheid terugkeert. Het toegelaten gebruik van de gebouwen (bijvoorbeeld wonen) blijft bij een dergelijke ontwikkeling geheel of gedeeltelijk gelijk, terwijl de toegelaten bebouwing op de locatie ten opzichte van het bestaande in hoogte, oppervlak of volume wordt verruimd. Het kan ook voorkomen dat grote woongebouwen, zoals flats, in het kader van een evenwichtige samenstelling van de lokale woningvoorraad worden vervangen door woningen van verschillende types, zoals een combinatie van woongebouwen en grondgebonden woningen. Bij projecten waarbij in het omgevingsplan een dergelijke overlap tussen de beoogde en bestaande vorm bestaat, kan vaak geen sprake zijn van een volledig uitsluiten of beëindigen van de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden. Om in een onteigeningsbelang te voorzien zal een dergelijk omgevingsplan een duidelijk afgebakende regeling voor de bouw- en gebruiksmogelijkheden op de locatie moeten geven, waaruit blijkt dat een wezenlijk andere vorm van bebouwing wordt beoogd. Dit voorkomt dat voor ontwikkelingen kan worden onteigend op basis van een open of globaal omgevingsplan zonder dat eerst nog een concretiserend overheidsbesluit over de gewenste inrichting van de ruimte moet worden genomen waartegen eigenaren en andere belanghebbenden in rechte kunnen opkomen. De oorspronkelijk door de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet met de uitsluitingseis beoogde waarborgfunctie blijft gehandhaafd.[58]

Met deze verduidelijkingen wordt beoogd aan te sluiten op de voorheen geldende mogelijkheid om op grond van titel IV van de onteigeningswet te onteigenen ten behoeve van de uitvoering van een bestemmingsplan. Dit kon ook als een nieuw bestemmingsplan een ontwikkeling mogelijk maakte zonder

[56] Deze strenge uitleg van de wettekst wordt tot nog toe niet gehanteerd in de rechtspraak, zo blijkt uit de uitspraak Rb. Zeeland-West-Brabant 20 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931.
[57] Vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36367, nr. 3, p. 24-25.
[58] Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 107-108.

de situatie conform het oude bestemmingsplan sec te beëindigen. Artikel 11.6, eerste lid, onder a, maakt het mogelijk deze werkwijze voort te zetten, zolang het omgevingsplan een voldoende concrete, op de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer toegesneden regeling bevat.

De wijziging van onderdeel a brengt met zich dat de zinsnede “mogelijk is gemaakt” wordt verplaatst naar de aanhef van artikel 11.6, eerste lid (nieuw), zodat de gelijkluidende termen in de onderdelen b en c komen te vervallen. Dit betreft een redactionele wijziging. Ongewijzigd blijft dat de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer mogelijk moet zijn gemaakt in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit alvorens sprake is van een onteigeningsbelang.

Opgemerkt wordt in dit verband nog dat het kan voorkomen dat een project waarvoor een projectbesluit wordt vastgesteld ook werken en werkzaamheden omvat die als zodanig niet of niet volledig in strijd zijn met het omgevingsplan. Dit betekent niet dat voor die werken of werkzaamheden geen onteigeningsbelang aanwezig is.[59] Het projectbesluit is in dit geval de concrete aanleiding om de (deels al in het omgevingsplan) toegedeelde functie te verwezenlijken. Leidend voor het onteigeningsbelang is het project ten behoeve waarvan het projectbesluit wordt vastgesteld, zoals dat blijkt uit de projectbeschrijving in dat besluit.

*Nieuw tweede lid*

Het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 11.6 bevat enkele uitzonderingen op de hoofdregel dat een onteigeningsbelang alleen aanwezig is als een nieuwe vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer wordt beoogd die is mogelijk gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan, een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een vastgesteld projectbesluit. Het gaat hier om bijzondere gevallen, waarin het nemen van een dergelijk besluit niet nodig is omdat het een vergunningvrij geval betreft, niet doelmatig is omdat de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer een vervanging of beperkte aanpassing inhoudt van een bestaand werk waarvoor eerder al besluitvorming heeft plaatsgevonden, of niet passend is omdat juist het behouden van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer of beëindigen van overtredingen aanleiding is voor onteigening. Het aanwijzen van deze uitzonderingsgevallen als onteigeningsbelang neemt niet weg dat onteigening nog steeds noodzakelijk en urgent moet zijn.

*Onderdeel a*

Met dit onderdeel wordt voorzien in een onteigeningsmogelijkheid voor het bouwen van een bouwwerk voor infrastructurele of openbare voorzieningen in gevallen waarin daarvoor geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist. Deze gevallen zijn aangewezen in artikel 2.29, onder p, van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het gaat onder andere om bouwwerken die nodig zijn in het kader van geluidssanering. Omdat deze bouwwerken zijn toegelaten zonder dat toepassing van een van de kerninstrumenten, genoemd in artikel 11.6, eerste lid, onder a, b of c, (nieuw) noodzakelijk is, ontbreekt onbedoeld de mogelijkheid om hiervoor onroerende zaken te onteigenen. Het recht zoals dat gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet bood deze mogelijkheid wel op grond van artikel 72a van de onteigeningswet respectievelijk op grond van artikel 11.62 van de Wet milieubeheer in combinatie met artikel 77, eerste lid, onder 3°, van de onteigeningswet. Het voorgestelde onderdeel a herstelt deze mogelijkheid.

*Onderdeel b*

[59] Deze uitleg is ook beoogd bij de oorspronkelijke redactie van artikel 11.6 van de Omgevingswet zoals ingevoegd bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 109).

Met dit onderdeel wordt voorzien in een uitzondering op de hoofdregel van artikel 11.6, eerste lid (nieuw), waar het gaat om onderhoud, vervanging of verbetering van bestaande wegen, vaarwegen, spoorwegen, havens of het herstel of onderhoud van waterkeringen. Een omgevingsplan zal gelet op genoemd artikelonderdeel voor nieuwe infrastructuur alleen een onteigeningsbelang kunnen opleveren als dat omgevingsplan het beoogde werk zo toelaat, dat het de bestaande vorm van gebruik of beheer uitsluit of voorziet in beëindiging daarvan op termijn. Het gaat dan om inpassing van een geheel nieuw werk in de omgeving. Bij het onderhouden, vervangen of het vanwege de verkeersveiligheid of doorstroming van het verkeer verbeteren van een bestaande weg, vaarweg, spoorweg of haven of het herstellen of onderhouden van een waterkering is een dergelijke ingreep in de fysieke leefomgeving niet aan de orde. Het kan hierbij echter voorkomen dat het gebruik van enkele onbenutte stroken grond, zoals bermen die nog niet in eigendom van de wegbeheerder zijn, of nabijgelegen percelen rondom een bestaand werk, moet wijzigen en dat daartoe de eigendom moet worden verkregen.

In sommige gevallen laat het omgevingsplan deze wijziging van het gebruik al toe, maar voorziet het niet in uitsluiting of beëindiging van de bestaande situatie. Een verplichting om alleen voor enkele stroken grond het omgevingsplan te wijzigen of een projectbesluit vast te stellen – louter om de onwenselijkheid van het voortbestaan van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer op die locaties aan te geven – is in deze gevallen niet doelmatig. Met onderdeel b wordt voorgesteld de onteigening van gronden mogelijk te maken in gevallen waarin sprake is van onderhoud, vervanging of verbetering van werken en het omgevingsplan het beoogde gebruik al toelaat. Hiermee wordt voorzien in een beperkt herstel van de mogelijkheden voor onteigening op grond van de voormalige titels II en IIa van de onteigeningswet.

Onder het verbeteren van bestaande infrastructuur zoals hier bedoeld worden geen ingrijpende wijzigingen of uitbreidingen verstaan. Als het gaat om projecten waarvoor wettelijk is bepaald dat waterschappen of het Rijk een projectbesluit moeten nemen op grond van de Omgevingswet, kan geen onteigening plaatsvinden zonder projectbesluit. Het gaat daarbij om projecten als bedoeld in artikel 5.46 van de Omgevingswet. Voor deze projecten moet in geval van onteigening altijd aan artikel 11.6, eerste lid, van de Omgevingswet worden voldaan.

*Onderdeel c*

In Nederland komen op verschillende plaatsen spoorwegovergangen voor waarop door toegenomen verkeersdrukte onveilige situaties kunnen ontstaan. Dit komt regelmatig voor bij onbewaakte spoorwegovergangen, die niet actief beveiligd zijn met spoorbomen, bellen en lichtsignalen. Als het niet haalbaar is deze spoorwegovergangen actief te beveiligen, kan het noodzakelijk zijn deze uit veiligheidsoverwegingen op te heffen. Vanwege de verkeersveiligheid kan ook de opheffing van beveiligde spoorwegovergangen noodzakelijk zijn. Hoewel deze overgangen actief zijn beveiligd, kan de ligging van toelopende wegen in combinatie met toegenomen verkeersdrukte toch langzaam rijdend wegverkeer veroorzaken, wat een hogere kans op ingesloten voertuigen en ongelukken tot gevolg heeft. In uitzonderlijke gevallen kan in het belang van de verkeersveiligheid de inzet van het onteigeningsinstrument noodzakelijk zijn voor de opheffing van een spoorwegovergang.

Op de betrokken locaties voorziet het omgevingsplan al in het gebruik van de locatie als overweg. Het wijzigen van het omgevingsplan of het vaststellen van een projectbesluit om de onwenselijkheid van het voortbestaan van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer op die locaties aan te geven, is in deze gevallen niet doelmatig. Om die reden wordt met dit onderdeel voorgesteld de opheffing van spoorwegovergangen als zelfstandige onteigeningsgrondslag aan te merken. Dit houdt in dat op de plaats waar een spoorweg door een weg wordt gekruist gronden kunnen worden onteigend waarop rechten van particulieren rusten in het kader van het gebruik van de weg die aan opheffing van de spoorwegovergang in de weg staan, zoals een recht van erfdienstbaarheid. Onteigening voor de opheffing en verwijdering

van spoorwegovergangen was tot inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk op grond van het voormalige artikel 72a van de onteigeningswet.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit onderdeel niet voorziet in een onteigeningsbelang voor verbeteringen in het kader van de verkeersveiligheid rond spoorwegen die geen rechtstreekse betrekking hebben op de opheffing van een overweg. Voor verbeteringen als de wijziging van de ligging van toelopende wegen naar een spoorwegovergang kan in een aantal gevallen een onteigeningsbelang bestaan op grond van onderdeel b van artikel 11.6, tweede lid, zoals dat wordt voorgesteld bij dit wetsvoorstel. In andere gevallen ontstaat een onteigeningsbelang eerst door het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 11.6, eerste lid (nieuw).

*Onderdeel d*

Met dit onderdeel wordt voorgesteld mogelijk te maken dat onteigening plaatsvindt met het oog op het behoud van de feitelijke toestand overeenkomstig een omgevingsplan. Hierin was in artikel 11.6 bij inwerkingtreding van de Omgevingswet per abuis niet voorzien. Als het omgevingsplan een bestaande situatie in stand beoogt te houden en daartoe regels van conserverende aard geeft, bijvoorbeeld met het oog op het behoud van gebieden met een landschappelijke, natuurlijke of cultuurhistorische waarde, kan in uitzonderlijke gevallen onteigening nodig zijn voor de instandhouding van de toegedeelde functie. De hoofdregel dat een onteigeningsbelang aanwezig is als het omgevingsplan een nieuwe vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer toelaat in combinatie met het onwenselijk verklaren van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer, is in deze situatie niet passend. Het onteigeningsbelang is immers gelegen in het in stand houden van de bestaande situatie overeenkomstig het omgevingsplan. Onder de onteigeningswet werd ook wel gesproken van een onteigening ten behoeve van de handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan. Onteigening ter handhaving van de feitelijke toestand was tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk op grond van artikel 77, eerste lid, onder 1°, van de onteigeningswet. Het voorgestelde onderdeel d beoogt deze mogelijkheid te herintroduceren en ongewijzigd voort te zetten.

*Onderdelen e, f en g*

Artikel 11.6 van de Omgevingswet gaat ervan uit dat onteigening steeds samenhangt met de toepassing van een kerninstrument uit die wet: het wijzigen van een omgevingsplan, het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het vaststellen van een projectbesluit. De artikelen 11.8, 11.9 en 11.10 van de Omgevingswet geven bijzondere voorwaarden voor het geval onteigening plaatsvindt in verband met handhaving van de openbare orde rond gebouwen, handhaving van de Opiumwet rond gebouwen, of het opheffen van overtredingen in een gebouw of op een open erf of terrein als bedoeld in de Woningwet. Deze artikelen gaan impliciet uit van een grondslag voor onteigening, ongeacht of in het kader van de handhaving of opheffing van de genoemde overtredingen een kerninstrument wordt toegepast. Met dit onderdeel wordt voorgesteld dit buiten twijfel te stellen en dit in artikel 11.6 van de Omgevingswet expliciet tot uitdrukking te brengen.

*Onderdeel M (artikel 11.15 Omgevingswet)*

In geval van onteigening moet de onteigenaar, nadat aan de voorwaarden voor het verlijden van de onteigeningsakte is voldaan, een notaris verzoeken om de akte te verlijden en in te schrijven in de openbare registers. Artikel 11.15 van de Omgevingswet bepaalt hiertoe dat de onteigenaar de notaris binnen twee maanden verzoekt om de onteigeningsakte te verlijden. Met dit artikel, zoals ingevoegd bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, is beoogd om ook in de laatste fase van de onteigeningsprocedure de voortgang in de onteigening te houden. Het is voor de eigenaar en overige rechthebbenden van belang dat er geen onzekerheid bestaat over de periode waarbinnen de onteigening

wordt geëffectueerd.[60] Per abuis is in artikel 11.15 echter niet bepaald dat de notaris ook moet worden verzocht om de onteigeningsakte in te schrijven. Dit betekent dat alsnog vertraging kan ontstaan als de notaris niet tevens wordt verzocht de onteigeningsakte tijdig in te schrijven in de openbare registers. Het voorgestelde onderdeel herstelt deze omissie en regelt dat de onteigenaar de notaris verzoekt de onteigeningsakte zo spoedig mogelijk te verlijden en in te schrijven in de openbare registers. Als de onteigeningsakte niet binnen twee maanden na dat verzoek is ingeschreven is de onteigenaar schadeplichtig (artikel 15.51, eerste lid, van de Omgevingswet).

*Onderdeel N (artikel 11.16 Omgevingswet)*

Door inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers verkrijgt de onteigenaar de eigendom van de onroerende zaak vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot de zaak bestaan. Artikel 11.16, eerste lid, bepaalt wanneer een onteigeningsakte kan worden verleden. De onteigeningsbeschikking dient onherroepelijk te zijn en de voorlopige schadeloosstelling moet zijn betaald of geconsigneerd. Daarnaast moet het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het projectbesluit dat als grondslag voor het onteigeningsbelang dient, onherroepelijk zijn geworden.

Deze laatste voorwaarde, een onherroepelijk besluit dat ten grondslag ligt aan de onteigening, kan niet worden gesteld voor de gevallen dat sprake is van een onteigeningsbelang als bedoeld in artikel 11.6, tweede lid (nieuw). Zou dat wel zo zijn, dan kan voor dergelijke onteigeningsbelangen strikt genomen niet worden onteigend, nu een ten behoeve van de in dat artikellid specifiek genoemde werken of situaties vastgesteld omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit ontbreekt. Om die reden wordt voorgesteld om in artikel 11.16, eerste lid, onder b, te verduidelijken dat de genoemde voorwaarde, de onherroepelijkheid van het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het projectbesluit, alleen geldt als sprake is van een onteigeningsbelang als bedoeld in artikel 11.6, eerste lid. In de gevallen dat sprake is van een onteigeningsbelang als bedoeld in artikel 11.6, tweede lid (nieuw), kan de onteigeningsakte dus worden verleden als de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is en de voorlopige schadeloosstelling is betaald of geconsigneerd. Omdat de bestuursrechter in de bekrachtigingsprocedure ambtshalve toetst of het onteigeningsbelang aanwezig is, en het verzoek tot bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking afwijst als dat niet het geval is (artikel 16.107 van de Omgevingswet), is voldoende verzekerd dat er geen onteigening plaatsvindt zonder onteigeningsbelang. Ook zal de bestuursrechter ambtshalve toetsen of de onteigening in het voorliggende geval noodzakelijk en urgent is.

*Onderdelen O, P, T, U en AQ, onder 2 (artikelen 13.3d, 13.4b, 15.4, 15.25 en 22.13 Omgevingswet)*

In onderdeel S wordt voorgesteld twee nieuwe onderdelen aan artikel 15.1, eerste lid, van de Omgevingswet, toe te voegen, waarbij de andere onderdelen in dat lid worden verletterd. Met deze onderdelen wordt voorgesteld technische wijzigingen door te voeren in de artikelen 13.3d, aanhef, 13.4b, eerste lid, onder d, 15.4, eerste lid, 15.25, tweede lid, en 22.13, tweede lid, van de Omgevingswet. Deze bepalingen verwijzen naar verschillende onderdelen uit artikel 15.1, eerste lid, van de Omgevingswet en worden naar aanleiding van de verlettering aangepast.

*Onderdelen Q en R (nieuwe afdeling 13.2b Omgevingswet en wijziging artikel 13.5 Omgevingswet)*

Met onderdeel Q wordt een nieuwe afdeling 13.2b van de Omgevingswet, uitsluitend bestaande uit het nieuwe artikel 13.4c, in hoofdstuk 13 van de Omgevingswet ingevoegd. Dit nieuwe artikel verduidelijkt dat ook bij algemene regels over activiteiten die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben de verplichting financiële zekerheid te stellen aan de normadressaat van de desbetreffende regel kan worden opgelegd. Voor zover daartoe bij die algemene regels de ruimte wordt

[60] Kamerstukken II 2018-2019, 35133, nr. 3, p. 240.

geboden, kan het daarbij ook gaan om het opleggen van de verplichting financiële zekerheid te stellen bij maatwerkvoorschrift. De regeling in onderdeel Q, zoals neergelegd in het nieuwe artikel, sluit nauw aan op de regeling voor financiële zekerheidsstelling vanwege omgevingsvergunningen voor activiteiten die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben in het huidige artikel 13.5 van de Omgevingswet. Financiële zekerheidsstelling kan worden voorgeschreven met het oog op dezelfde oogmerken als genoemd in het eerste lid van dat artikel (nakomen van de verplichtingen op grond van de desbetreffende algemene regel respectievelijk het dekken van aansprakelijkheid voor schade als gevolg van de activiteit). Het toepassingsbereik van het nieuwe artikel 13.4c strekt zich uit over zowel algemene rijksregels als bedoeld in artikel 4.3 van de Omgevingswet als decentrale algemene regels als bedoeld in artikel 4.1 van die wet. Bij deze laatste regels kan het ook om maatwerkregels gaan. Het voorschrijven van de verplichting financiële zekerheid te stellen bij decentrale algemene regels zal alleen mogelijk zijn voor zover daartoe in bij algemene maatregel van bestuur gestelde instructieregels de ruimte wordt geboden. De grondslag voor deze instructieregels is opgenomen in het tweede lid. Volstaan wordt verder met een verwijzing naar wat over het nieuwe artikel 13.4c al in paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt.

Artikel 13.5, eerste lid, van de Omgevingswet (onderdeel R) wordt wetstechnisch gewijzigd, ten einde de verhouding van het artikel tot de regels in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet over de omgevingsvergunning te verduidelijken. Dit artikel heeft betrekking op het kunnen, en in sommige gevallen moeten, verbinden van een voorschrift aan de omgevingsvergunning dat de vergunninghouder verplicht tot het stellen van financiële zekerheid. Voorgesteld wordt om een aantal tekstuele verduidelijkingen aan te brengen in de aanhef van het eerste lid van dit artikel alsmede in het opschrift daarvan. In de nieuwe formulering, waarbij de aanhef in zijn geheel wordt geherformuleerd, wordt in de eerste plaats het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voorop gesteld en niet de delegatiegrondslag voor het aanwijzen van gevallen waarin dat mogelijk is of waarvoor een verplichting daartoe geldt. Hiermee krijgt het artikellid de opzet terug die het oorspronkelijk heeft gehad[61], maar die later bij de Invoeringswet Omgevingswet is gewijzigd. De wetstechnische samenhang met het andere artikel in de betreffende afdeling (artikel 13.6, financiële voorschriften ontgrondingsactiviteit) wordt daardoor hersteld. Verder wordt door splitsing van de delegatiegrondslag voor de aanwijzing van gevallen in twee afzonderlijke grondslagen voor respectievelijk de aanwijzing van gevallen waarin een voorschrift over financiële zekerheid mogelijk is, en de aanwijzing van gevallen waarin een dergelijk voorschrift verplicht is, verduidelijkt dat het hier om twee te onderscheiden categorieën gevallen gaat.

Het samenstel van bovengenoemde wijzigingen strekt ertoe te verduidelijken dat het bij de toepassing van artikel 13.5, eerste lid, net als bij artikel 13.6 van de Omgevingswet, gaat om een vergunningvoorschrift als bedoeld in artikel 5.34 van de Omgevingswet en niet om een afzonderlijke rechtsfiguur met een eigen zelfstandige grondslag in artikel 13.5. Via vragen uit de praktijk is gebleken dat daarover verwarring bestaat. Artikel 13.5, eerste lid, strekt er uitsluitend toe te verduidelijken (en buiten twijfel te stellen) dat het bevoegd gezag in daartoe aangewezen gevallen voorschriften over financiële zekerheidsstelling aan de omgevingsvergunning kan verbinden of soms moet verbinden. Vergelijkbare artikelen over voorschriften die aan de omgevingsvergunning kunnen of moeten worden verbonden, zijn op grond van artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet veelvuldig opgenomen in het Bkl. Omdat het bij de artikelen 13.5 en 13.6 gaat om voorschriften die een financiële verplichting voor een initiatiefnemer c.q. vergunninghouder met zich brengen, vindt de hiervoor bedoelde nadere duiding van de aard van de voorschriften die aan de omgevingsvergunning kunnen of moeten worden verbonden echter rechtstreeks in het hoofdstuk financiële bepalingen van de Omgevingswet zelf plaats.[62] Onder het voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende recht was dit voor de in de artikelen 13.5 en 13.6

[61] Stb. 2016, 156.
[62] Zie hierover ook de memorie van toelichting op artikel 5.32 (het huidige artikel 5.34) van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 503).

bedoelde voorschriften op een vergelijkbare wijze geregeld in de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Ontgrondingenwet. Die lijn is onder de Omgevingswet gecontinueerd.

De vaststelling dat het in artikel 13.5, eerste lid, van de Omgevingswet gaat om vergunningvoorschriften, verduidelijkt ook dat de andere bepalingen over de omgevingsvergunning in afdeling 5.1 van de Omgevingswet, voor zover die betrekking hebben op het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning, op de voorschriften over financiële zekerheidsstelling van toepassing zijn. Dit betreft bijvoorbeeld de artikelen 5.39 en 5.40 van de Omgevingswet als het gaat om de bevoegdheid of de verplichting om de voorschriften van een eerder verleende omgevingsvergunning te wijzigen en het in dit wetsvoorstel opgenomen artikel 18.2a van de Omgevingswet als het gaat om toezicht en handhaving op het voorschrift.

*Onderdeel S (artikel 15.1 Omgevingswet)*

Met dit onderdeel worden aan het eerste lid van artikel 15.1 van de Omgevingswet twee typen schadeveroorzakende besluiten toegevoegd aan de lijst met limitatieve schadeoorzaken waarvoor een verzoek om nadeelcompensatie kan worden ingediend op grond van de Omgevingswet. Het gaat in eerste instantie om omgevingswaarden, als het gaat om een omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.11a, 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, of 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet. Dit betreft geluidproductieplafonds. Daarnaast wordt een besluit tot beperking of verbieden van de toegang tot een waterstaatswerk of een weg in beheer bij het Rijk als bedoeld in artikel 2.40 van de Omgevingswet als schadeveroorzakend besluit toegevoegd. Als gevolg van de invoeging van deze twee nieuwe onderdelen aan het eerste lid van artikel 15.1 zijn de andere onderdelen verletterd.

*Toevoeging omgevingswaarden, als het gaat om geluidproductieplafonds, als schadeveroorzakend besluit*

Op grond van de Omgevingswet moeten bestuursorganen als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vaststellen. Gemeenten moeten op grond van artikel 2.11a van de Omgevingswet bij omgevingsplan in ieder geval als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vaststellen rondom industrieterreinen waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken.

Provincies kunnen bij omgevingsverordening industrieterreinen aanwijzen met het oog op een provinciaal belang. Dan stellen provinciale staten bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vast (artikel 2.12a, eerste lid, van de Omgevingswet). Provincies zijn daarnaast verplicht bij besluit als omgevingswaarde geluidproductieplafonds vast te stellen aan weerzijden van bij omgevingsverordening aangewezen wegen in beheer bij de provincie en lokale spoorwegen, voor zover gelegen buiten de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen (artikel 2.13a, eerste lid, van de Omgevingswet).

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is ten slotte verplicht om bij besluit als omgevingswaarde geluidproductieplafonds vast te stellen aan weerszijden van bij ministeriële regeling aangewezen wegen in beheer van het Rijk en hoofdspoorwegen (artikel 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet).

Omgevingswaarden zijn in beginsel geen regels die rechtstreeks rechten of verplichtingen bevatten voor burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven kunnen als gevolg van de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden, anders dan andere omgevingswaarden die het stelsel van de Omgevingswet kent, echter wel rechtstreeks gevolgen ondervinden. Bijvoorbeeld, als een gebouw met woonfunctie al was toegelaten maar nog niet was gebouwd, stelt het Besluit bouwwerken leefomgeving vanwege de verhoging van het geluidproductieplafond hogere eisen aan de gevelwering wanneer het gebouw wordt gebouwd. Om die reden zijn deze type omgevingswaarden ingevoegd aan de lijst met limitatieve schadeoorzaken genoemd in artikel 15.1, eerste lid, van de Omgevingswet.

*Toevoeging toegangsverbod waterstaatswerken en wegen als schadeveroorzakend besluit*

Op grond van artikel 2.40 van de Omgevingswet kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de toegang tot een waterstaatswerk of een weg in beheer bij het Rijk beperken of verbieden door dat ter plaatse, of op een andere geschikte wijze, bekend te maken. Als gevolg is de toegang voor mensen of voor bepaalde menselijke activiteiten tot het gebied verboden. Dit kan leiden tot schade. Gedacht kan worden aan verschillende situaties. Een voorbeeld is een besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat met betrekking tot de doorvaart door windturbineparken op de Noordzee. Dit kan gevolgen hebben voor de scheepvaart, waarbij scheepvaart buiten de aangewezen vaargeulen (veiligheidszone) wordt verboden. Verder kan de toegang tot bijvoorbeeld het winterbed van een rivier of een waterkering in beheer bij het Rijk worden beperkt in verband met de veiligheid in en nabij het waterstaatswerk of te verrichten beheeractiviteiten. Het toegangsverbod kan dan schade met zich brengen voor rechthebbenden en gebruikers in het gebied. Openbaar verkeer in het waterstaatswerk moet overigens wel mogelijk blijven (zie artikel 2.40, tweede lid, van de Omgevingswet), tenzij dat met een besluit op grond van de verkeersregelgeving (Wegenverkeerswet 1994, Scheepvaartverkeerswet) wordt verboden.

*Onderdeel V (artikel 15.51 Omgevingswet)*

Dit onderdeel bevat allereerst een redactionele wijziging. Het begrip ‘onteigenende partij’ is vervangen door ‘onteigenaar’. De terminologie is daarmee in lijn gebracht met de rest van de bepalingen over onteigening in de Omgevingswet.

Daarnaast houdt het onderdeel verband met de wijziging van artikel 11.15 van de Omgevingswet zoals voorgesteld met dit wetsvoorstel. In dat artikel wordt verduidelijkt dat de onteigenaar, binnen twee maanden nadat aan de voorwaarden voor het verlijden van de onteigeningsakte is voldaan, een notaris moet verzoeken om de akte zo spoedig mogelijk te verlijden en in te schrijven in de openbare registers. Artikel 15.51, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij dit onderdeel, bepaalt in de eerste plaats dat de onteigenaar schadeplichtig is als het verzoek tot het verlijden en inschrijven van de onteigeningsakte niet binnen de genoemde twee maanden is gedaan. In de tweede plaats is de onteigenaar schadeplichtig als de onteigeningsakte niet binnen twee maanden, te rekenen vanaf het moment dat het verzoek daartoe is gedaan, in de openbare registers is ingeschreven. Schadeplichtigheid ontstaat dus ook als een verzoek tot het verlijden en inschrijven tijdig is gedaan, maar de onteigeningsakte niet binnen twee maanden na indiening van dat verzoek is ingeschreven in de openbare registers. Het onderdeel geeft nader invulling aan het in artikel 11.15 van de Omgevingswet bepaalde, dat de onteigenaar een notaris verzoekt de onteigeningsakte zo spoedig mogelijk te verlijden en in te schrijven in de openbare registers. Het zo spoedig mogelijk uit artikel 11.15 van de Omgevingswet wordt hiermee concreet gemaakt. Dit doet er niet aan af dat beoogd is om de inschrijving zo spoedig mogelijk, en dus liefst eerder, maar in ieder geval binnen twee maanden te laten plaatsvinden. Er is voorzien in overgangsrecht voor de (mogelijke) gevallen waarin een verzoek tot het verlijden van de onteigeningsakte is gedaan voor inwerkingtreding van deze wet.

Schadeplichtigheid als omschreven in artikel 15.51, eerste lid, van de Omgevingswet, is de enige sanctie die geldt in geval de onteigeningsakte niet tijdig wordt verleden en ingeschreven. De bepaling bevat een ongewijzigde voortzetting van het voormalige artikel 55, vierde tot en met zevende lid, van de onteigeningswet.[63] De memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet suggereert dat bij overschrijding van de termijn de notaris het verzoek niet meer kan behandelen en opnieuw een onteigeningsprocedure moet worden gevoerd.[64] Aan deze opmerking komt, ook los van deze wijziging, geen zelfstandige betekenis toe.

[63] Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 273.
[64] Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 119 en 240.

*Onderdeel W (artikel 16.31 Omgevingswet)*

Dit onderdeel heeft betrekking op artikel 16.31 van de Omgevingswet. Daarin is bepaald dat zienswijzen geen betrekking kunnen hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In de eerste plaats wordt voorgesteld wordt om het opschrift van het artikel nader te verduidelijken. Daarbij wordt aangesloten bij het opschrift van het bij dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 16.85a van de Omgevingswet, waarin ingeval van de hier bedoelde situatie – een wijziging van het omgevingsplan die haar grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit – ook het aanvoeren van beroepsgronden wordt uitgesloten. Voor een toelichting op deze nieuwe bepaling wordt verwezen naar paragraaf 2.10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Verder wordt voorgesteld om in het artikel te expliciteren dat de beperkingen die daarin aan het naar voren brengen van zienswijzen wordt gesteld, alleen geldt als de desbetreffende omgevingsvergunning onherroepelijk is. Voor een toelichting hierop wordt ook verwezen naar genoemde paragraaf.

*Onderdeel X (artikel 16.32b Omgevingswet)*

Het is voor de rechthebbenden op een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd, de rechtszekerheid van het vastgoedverkeer en eenvoudige uitoefening van de controlerende rol van het notariaat, van belang om te weten wanneer een voorkeursrecht vervalt. Met dit onderdeel wordt geregeld dat niet alleen van de terinzagelegging van een voorkeursrechtbeschikking, maar ook van de terinzagelegging van het besluit tot verlenging van een voorkeursrecht kennis wordt gegeven. Op deze wijze is helder of een voorkeursrecht dat op grond van een omgevingsplan is gevestigd na vijf jaar is komen te vervallen of dat het is verlengd, en in het geval van verlenging, met welke termijn dat is gebeurd. Daarnaast gelden vanzelfsprekend ook de regels voor bekendmaking van beschikkingen uit afdeling 3.6 Awb. Het besluit tot verlenging van een voorkeursrecht wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van het besluit aan de daarin vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

*Onderdeel Y (artikel 16.77b Omgevingswet)*

Het kerninstrument programma kent verschillende verschijningsvormen: het vrijwillige, het onverplichte en het verplichte programma. In paragraaf 3.2.2 van de Omgevingswet zijn de *verplichte* programma's beschreven. In de paragrafen 3.2.3 en 3.2.4 van de Omgevingswet zijn de *onverplichte* programma's opgenomen. Daarnaast kan er op grond van paragraaf 3.2.1 van de Omgevingswet voor gekozen worden om *vrijwillig* een programma vast te stellen.

Programma's zijn doorgaans geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, zodat de artikelen 3:40 en 3:42 van die wet daarop niet van toepassing zijn. Hierdoor bestaat er in principe *geen* verplichting om programma's te publiceren in een publicatieblad. In artikel 16.77b, tweede lid, van de Omgevingswet is echter expliciet bepaald dat programma's als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 van de Omgevingswet (*verplichte* en *onverplichte* programma's) bekend gemaakt moeten worden overeenkomstig artikel 3:42 Awb. Dit betekent dat de *verplichte* en *onverplichte* programma's van het Rijk bekend worden gemaakt in de Staatscourant. De *verplichte* en *onverplichte* programma's van andere bestuursorganen worden bekend gemaakt in het publicatieblad van dat bestuursorgaan. Dit onderdeel van het wetsvoorstel verwijdert de beperking van de van de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 3:42 Awb tot de programma's als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 van de Omgevingswet. Met het verwijderen van de beperking wordt deze verplichting ook van toepassing op *vrijwillige* programma's. Gevolg hiervan is dat de vrijwillige programma's onder het toepassingsbereik van de Regeling standaarden publicatie Omgevingswet zullen komen te vallen. Dit betekent dat de programma's moeten worden

vormgegeven overeenkomstig de STOP/TPOD voor het programma en dat zij na vaststelling onderdeel zullen zijn van de regels op de kaart in het DSO-LV.[65]

*Onderdeel Z (artikel 16.82a Omgevingswet)*

Met dit onderdeel wordt - in lijn met de bestaande praktijk – in artikel 16.82a van de Omgevingswet vastgelegd dat een besluit tot verlenging van een voorkeursrecht binnen vier dagen in de openbare registers kan worden ingeschreven. Hiermee wordt verduidelijkt dat zowel een besluit tot eerste vestiging van een voorkeursrecht als een besluit tot verlenging van een al geldend voorkeursrecht wordt ingeschreven in de openbare registers en dat daarvoor dezelfde termijn geldt. De verlengde termijn van het voorkeursrecht gaat in op het tijdstip waarop het voorkeursrecht, met als grondslag het omgevingsplan, vijf jaar van kracht is. Het moment van inschrijving van het besluit tot verlenging van een voorkeursrecht is daarbij dus niet beslissend.

*Onderdeel AA (artikel 16.85a (nieuw) Omgevingswet)*

Het voorgestelde nieuwe artikel 16.85a van de Omgevingswet heeft betrekking op het beroep tegen een wijziging van het omgevingsplan die ertoe strekt om het plan ter uitvoering van artikel 4.17 van de Omgevingswet in overeenstemming te brengen met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zoals in dat artikel nader omschreven. Geregeld wordt dat in een dergelijke situatie in beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd die betrekking hebben op deze omzetting van de omgevingsvergunning als deze onherroepelijk is. Dit teneinde te voorkomen dat er bij de omgevingsplanwijziging opnieuw rechtsbescherming openstaat tegen wat de omgevingsvergunning eerder al heeft mogelijk gemaakt. De regeling is alleen van toepassing als de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden. Anders zou zich in theorie de situatie kunnen voordoen dat het omgevingsplan eerder onherroepelijk is geworden dan de omgevingsvergunning en daardoor de desbetreffende wijzigingen definitief worden zonder dat er rechtsbescherming heeft opengestaan. Artikel 16.31 van de Omgevingswet zoals dat bij dit wetsvoorstel komt te luiden regelt al dat zienswijzen tegen het omgevingsplan zijn uitgesloten in geval dat het omgevingsplan in overeenstemming met een dergelijke omgevingsvergunning wordt gebracht.

Zoals in paragraaf 2.10 van het algemeen deel van deze toelichting al is uiteengezet, is de achtergrond van deze op artikel 16.31 van de Omgevingswet aansluitende regeling voor het aanvoeren van beroepsgronden tegen een omgevingsplanwijziging als hier bedoeld, gelegen in het ViN-arrest. Hierdoor is het uitsluiten van zienswijzen op het ontwerp-omgevingsplan in de hier bedoelde situatie niet meer voldoende om ook daarop aansluitend beroep tegen de wijziging van het omgevingsplan te voorkomen. Beroep moet nu uitdrukkelijk worden uitgesloten, zoals in het voorgestelde artikel 16.85a gebeurt. Daarbij is aansluiting gezocht bij dezelfde redactie als gebruikt in artikel 16.86, dat betrekking heeft op het uitsluiten van sommige beroepsgronden tegen het projectbesluit en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten.

*Onderdeel AB (wijziging artikel 18.1 Omgevingswet)*

In dit artikel is de inhoud van de bestuursrechtelijke handhavingstaak nader omschreven. Bij de voorgestelde wijziging wordt de bestaande tekst als eerste lid geformuleerd en worden een tweede en derde lid toegevoegd.

*Tweede lid*

In het tweede lid worden kort samengevat gevallen waarin interbestuurlijk toezicht mogelijk is uitgesloten van toepassing van de bestuursrechtelijke handhavingstaak. Bij de omschrijving van die gevallen wordt

[65] Op grond van artikel 2, derde lid, van de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet.

daarom met opzet aangesloten bij de in het kader van interbestuurlijk toezicht gebruikelijke terminologie. Uitgesloten van bestuursrechtelijke handhaving zijn regels die exclusief zijn gericht tot het gemeente-, waterschaps- of provinciebestuur. Het interbestuurlijk toezicht zoals opgenomen in de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet ziet op de naleving van regels die een overheidsorgaan vorderen om een beslissing te nemen, een handeling te verrichten of een resultaat te bereiken. Het kan hier gaan om regels over uitoefening van bevoegdheden, maar ook regels die een bestuursorgaan verplichten tot feitelijke handelingen. Dergelijke regels zijn in het stelsel van de Omgevingswet vooral opgenomen in de wet, het Bkl en het Omgevingsbesluit. Het interbestuurlijk toezicht ziet op de taakverwaarlozing bij medebewindstaken en niet op regels die voor een ieder gelden en waar overheden zich ook bij hun feitelijk handelen aan moeten houden, zoals regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en vergelijkbare decentrale regels, maar ook regels in de Omgevingswet zoals het verbod om een activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. Onder 'een ieder' kunnen in voorkomend geval immers ook overheden worden verstaan en bestuursrechtelijke handhaving jegens overheden is bij dergelijke regels wel mogelijk. Dergelijke situaties vallen niet onder de regeling voor interbestuurlijk toezicht omdat er niet exclusief een handeling of resultaat van de overheid wordt gevorderd.

De wetgever is ook in de regelgeving die gold voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet niet altijd duidelijk geweest of naast interbestuurlijk toezicht ook bestuursrechtelijke handhaving aan de orde kan zijn.[66] Maar het was niet zo bedoeld dat bestuursrechtelijke handhaving op regelgeving ook kon worden toegepast als instrument naast interbestuurlijk toezicht. Beoogd is deze lijn onder de Omgevingswet onverminderd voort te zetten. Dat blijkt op dit moment onvoldoende uit artikel 18.1. Daardoor is niet duidelijk dat feitelijke handelingen die exclusief van bestuursorganen worden gevorderd, zoals administratieve handelingen met gegevens of documenten of het uitvoeren van metingen in het kader van monitoring, alleen onder het interbestuurlijk toezicht vallen. Ook voor regels die een bestuursorgaan verplichten om bepaalde activiteiten te verrichten, wordt de lijn gevolgd dat interbestuurlijk toezicht voorop staat en bestuursrechtelijke handhaving dus niet aan de orde is zolang de overheid zich houdt aan de regels die voor een ieder gelden.

Benadrukt wordt dat het nieuwe tweede lid alleen ziet op *regels*, zoals blijkt uit de aanhef van het artikellid. Er blijft bestuursrechtelijke handhaving jegens overheden mogelijk als het gaat om niet-nakoming van *besluiten* die uitsluitend de overheid verplichten tot feitelijke handelingen. Dit speelt bijvoorbeeld bij besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden, bij peilbesluiten, bij besluiten tot het treffen van geluidwerende maatregelen aan gebouwen en bij maatregelen die onderdeel zijn van een projectbesluit.[67] In dergelijke gevallen is er eerst een rechtsingang op het moment dat een bestuursorgaan de vereiste toestand van de fysieke leefomgeving of de vereiste maatregelen vastlegt in een besluit. Als de feitelijke handelingen die op grond van het besluit vereist zijn uitblijven, kan een belanghebbende een verzoek om handhaving doen aan het voor dat besluit bevoegde bestuursorgaan. Dit bestuursorgaan is op grond van artikel 18.2d zoals voorgesteld bij dit wetsvoorstel belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

Wat betreft de geluidregelgeving wijkt het voorgestelde tweede lid overigens af van een keuze die is gemaakt bij het nader rapport over het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.[68] Om burgers een rechtsingang te bieden bij de naleving van de geluidproductieplafonds, is toen geëxpliciteerd dat bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is bij enkele instructieregels in het Bkl over vereiste handelingen

[66] Een voorbeeld waar dat wel het geval was, is artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
[67] Zie de bestaande artikelen 2.13a, 2.15, tweede lid, 2.39 en 2.43 van de Omgevingswet en artikel 5.51, eerste lid, onder c, van die wet zoals dat bij dit wetsvoorstel komt te luiden.
[68] Stcrt. 2021, 71, p. 1-2 en 8-9.

ter uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van geluidbeheersing.[69] Dit is bij nader inzien niet consistent met de werkwijze op andere terreinen en ook niet nodig voor het toen beoogde doel. De rechtsingang bij geluidproductieplafonds volgt niet uit de mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving van instructieregels over feitelijke handelingen door overheden, maar uit de bestuursrechtelijke handhaving van het besluit van gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden, zoals hiervoor beschreven. Wel vervalt hiermee de mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van artikel 3.29 Bkl op de Minister van Infrastructuur en Waterstaat rustende zorgplicht met betrekking tot de akoestische kwaliteit van rijkswegen, die inhoudt dat dergelijke wegen worden voorzien van zeer open asfaltbeton of een akoestisch gelijkwaardig wegdek, tenzij overwegende bezwaren van technische aard zich hiertegen verzetten. Deze regel was in het verlengde van de regeling voor de bestuursrechtelijke handhaving van de geluidproductieplafonds ook geïntroduceerd bij het genoemde aanvullingsbesluit. In de praktijk speelt bestuursrechtelijke handhaving op deze regel geen rol.

*Derde lid*

In het voorgestelde derde lid zijn regels die een minister vorderen een beslissing te nemen, een handeling te verrichten of een resultaat tot stand te brengen op gelijke wijze buiten het toepassingsbereik van de bestuursrechtelijke handhavingstaak geplaatst als de regels met deze strekking die zich richten tot het gemeente-, waterschaps- of provinciebestuur als bedoeld in het voorgestelde artikel 18.1, tweede lid (nieuw). Als het gaat om regels met de strekking zoals hiervoor genoemd die zich richten tot een minister, bestaat de figuur van interbestuurlijk toezicht weliswaar niet, maar moet het aanspreken van een minister op de niet-nakoming van een dergelijke regel (uiteindelijk) via de democratische controle door het parlement gebeuren.

*Onderdeel AC (wijziging artikel 18.2 Omgevingswet)*

Dit voorgestelde artikel bevat de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak als het gaat om algemene regels op grond van de Omgevingswet. Het eerste lid gaat over decentrale algemene regels. Het tweede lid gaat over algemene regels gesteld bij een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond van deze wet. Het derde lid voorziet in de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak als voor de desbetreffende algemene regel toepassing is gegeven aan de flexibiliteitsregeling uit artikel 4.13a van de Omgevingswet voor het uitoefenen van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 4.8, eerste lid, onder a tot en met c, en 4.9, onder a tot en met c, van de Omgevingswet.[70] Artikel 18.2 (nieuw) vervangt het huidige artikel 18.2, eerste lid. Belangrijk verschil met dat artikellid is dat artikel 18.2 (nieuw) niet meer de toedeling bevat van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor maatwerkvoorschriften en toestemmingen om een gelijkwaardige maatregel te treffen. Weliswaar bevat het huidige artikel 18.2 voor de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor deze besluitfiguren geen expliciete aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag, maar dat is terug te voeren op het principe dat die aanwijzing naar huidig recht wordt geacht besloten te liggen in de in artikel 18.2, eerste lid, opgenomen aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor de algemene regel waarop het maatwerkvoorschrift of de toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel betrekking heeft.[71] Met dit wetsvoorstel komt er nu als uitvloeisel van het in het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven ontwerpprincipe dat uitvoerende bestuursorganen zijn belast met toezicht op en handhaving van hun besluiten, als handhavingsgrondslag voor de maatwerkvoorschriften en toestemmingen tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel een expliciete grondslag beschikbaar in de vorm van artikel 18.2d. Het is niet nodig om in verband hiermee deze

[69] Stb. 2020, 557, artikel II, onderdeel AC.
[70] Het gaat hier om het in ontvangst nemen van een melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift en het nemen van een beslissing op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.
[71] Kamerstukken II 2022/23, 36367, nr. 3, p. 37.

besluitfiguren expliciet uit te zonderen van het toepassingsbereik van artikel 18.2. Dit wordt al bereikt doordat dat zich beperkt tot de *bij* genoemde besluiten van algemene strekking gestelde algemene regels. Maatwerkvoorschriften en toestemmingen gelijkwaardigheid vallen daarbuiten. Voor de strafrechtelijke handhaving van overtredingen van maatwerkvoorschriften en toestemmingen tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel op grond van de Wet op de economische delicten (Wed) heeft de gewijzigde systematiek voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze besluitfiguren geen gevolgen. Onder de Wed blijven deze besluitfiguren vallen onder de brede noemer van 'overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens' de verschillende onderdelen van de artikelen 4.1 en 4.3 van de Omgevingswet zoals die bij de Wed strafbaar zijn gesteld.

*Eerste lid*

In het eerste lid wordt gedifferentieerd naar het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening het bestuursorgaan aangewezen bij wie de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor de bij die instrumenten gestelde regels berust. Dit zijn de uitvoerende bestuursorganen van respectievelijk de gemeente, het waterschap en de provincie (het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten). Daarbij bevat de omschrijving van de regels waarop het eerste lid van toepassing is aan het slot van het artikellid een 'tenzij'-clausule waardoor de toepassing van het artikellid alleen ziet op die gevallen waarin het voorgestelde artikel 18.2a, eerste lid, niet van toepassing is. Dat artikellid regelt bij welk bestuursorgaan de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust als het gaat om het verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten, bedoeld in artikel 5.1, eerste of tweede lid, 5.3 of 5.4 van de Omgevingswet. Met de genoemde 'tenzij'-clausule wordt met het oog op de rechtszekerheid de samenloop tussen twee op dezelfde gedraging ziende grondslagen voor bestuursrechtelijke handhaving voorkomen. In de meeste gevallen wijst overigens artikel 18.2, eerste lid, hetzelfde bevoegd gezag aan als artikel 18.2a, eerste lid. Het college van burgemeester en wethouders wordt in het onderhavige lid, onder a, belast met toezicht op en handhaving van regels in het omgevingsplan en is vrijwel altijd ook het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.[72] Het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten worden in het onderhavige lid, onder b en c, belast met toezicht op en handhaving van regels in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening en deze bestuursorganen zijn op grond van de artikelen 5.9 en 5.10 van de Omgevingswet ook aangewezen als bevoegd gezag om te beslissen op enkelvoudige aanvragen om een omgevingsvergunning voor in die verordeningen vergunningplichtig gemaakte activiteiten.

De samenloop tussen de handhavingsgrondslagen in de artikelen 18.2 en 18.2a zal zich in de praktijk vooral voordoen in relatie tot de bij het omgevingsplan gestelde regels. Dat heeft te maken met de reikwijdte van het begrip 'omgevingsplanactiviteit' in de bijlage bij de Omgevingswet[73] en het in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet opgenomen verbod om een dergelijke activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. De Omgevingswet bevat geen met het begrip

[72] Op grond van de artikelen 5.10, eerste lid, onder a, en 5.11, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet respectievelijk artikel 5.13 van die wet en de wijze waarop daaraan uitvoering is gegeven bij het Omgevingsbesluit, is voor bepaalde omgevingsplanactiviteiten een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders aangewezen als bevoegd gezag. Dit betreft de bevoegdgezagregeling voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit van provinciaal of nationaal belang en de zogeheten 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag'-regeling voor de omgevingsvergunning die zich mede uitstrekt over sommige omgevingsplanactiviteiten.

[73] Omgevingsplanactiviteit: activiteit, inhoudende:
a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

‘omgevingsplanactiviteit’ vergelijkbaar begrip en daarmee samenhangende vergunningplicht voor activiteiten waarvoor de waterschapsverordening of de omgevingsverordening regels bevat. De vergunningplicht voor deze activiteiten in de artikelen 5.3 en 5.4 van de Omgevingswet is anders vormgegeven. Dit verschil maakt dat alleen bij het omgevingsplan de genoemde samenloop zowel aan de orde is bij het zonder omgevingsvergunning verrichten van een activiteit waarvoor in het omgevingsplan het verbod is opgenomen om dat te doen, als bij het zonder omgevingsvergunning verrichten van elke andere activiteit in strijd met een regel in het omgevingsplan. Daarbij kan het bijvoorbeeld ook gaan om een regel die een meldplicht als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet bevat. Omdat het in dat geval is verboden een activiteit te verrichten zonder de voorgeschreven melding, is het verrichten van de activiteit zonder die melding een omgevingsplanactiviteit. De in artikel 18.2, eerste lid, via de ‘tenzij’-clausule gecreëerde voorrangsregel maakt dat in dat dat geval de bestuursrechtelijke handhaving verloopt op de grondslag van artikel 18.2a, eerste lid.

Het vorenstaande neemt echter niet weg dat een omgevingsplan toch ook gedragingen kan reguleren die bij overtreding van de desbetreffende regels niet kunnen worden aangemerkt als het verrichten van een omgevingsplanactiviteit. In de eerste plaats gaat het om op grond van artikel 2.4 of 20.2, zevende lid, van de Omgevingswet gestelde regels die niet zien op het reguleren van een activiteit die gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, zoals omschreven in het toepassingsbereik van de Omgevingswet in artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onder b, van die wet. Gedacht kan worden aan een verplichting voor een instantie om bepaalde gegevens te verstrekken die het gemeentebestuur nodig heeft voor beleidsvoorbereiding of besluitvorming. Ook kan het gaan om op grond van artikel 4.1 van de Omgevingswet gestelde regels die weliswaar op zichzelf een activiteit die valt onder het toepassingsbereik van de Omgevingswet reguleren, maar die degene die de activiteit verricht uitsluitend verplichten tot het verstrekken van gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag. Anders dan bij een melding houdt een dergelijke verplichting geen verbod in om de activiteit te verrichten. Als de informatieverplichting niet of niet toereikend wordt nageleefd is er dus geen sprake van het verrichten van een omgevingsplanactiviteit, maar wel van een overtreding van een regel in het omgevingsplan. Dit betekent dat in dat geval het voorgestelde artikel 18.2, eerste lid, aanhef en onder a, het handhavingsbevoegd gezag aanwijst.

De via de ‘tenzij’-clausule aan het slot van artikel 18.2, eerste lid, tot uitdrukking gebrachte voorrang van artikel 18.2a, eerste lid, als handhavingsgrondslag op artikel 18.2, eerste lid, is een voortzetting van de lijn zoals die onder het oude recht al voor de voorganger va het omgevingsplan - het bestemmingsplan - was geregeld op grond van de Wabo en de Wro.[74] Gelet op de systematiek van het oude recht was er onder dat recht geen noodzaak voor een vergelijkbare regeling voor regels in de waterschapsverordening en de provinciale verordening. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet heeft de wetgever voor het omgevingsplan continuering van de lijn zoals deze volgde uit de Wabo en de Wro beoogd.[75] Dit volgt echter niet rechtstreeks uit de bewoordingen van het huidige artikel 18.2, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet. De ‘tenzij’-clausule aan het slot van artikel 18.2, eerste lid, strekt ertoe hierin alsnog te voorzien. Daarbij wordt de genoemde lijn met het oog op de eenvormigheid binnen het stelsel van de Omgevingswet doorgetrokken naar de waterschapsverordening en de omgevingsverordening, ook al is, zoals hiervoor al toegelicht, het praktisch belang van de voorrangsregel voor de bestuursrechtelijke handhaving van de regels in die verordeningen geringer. Met deze uniforme regeling wordt de inzichtelijkheid van de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag als het gaat om overtreding van een bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening gestelde regel vergroot.

*Tweede lid*

[74] Zie de artikelen 7.1 en 7.2 Wro in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, Wabo.
[75] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 160.

In het tweede lid is bepaald dat voor een op grond van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gestelde algemene regel het bestuursorgaan bij wie de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust bij die maatregel of regeling wordt aangewezen. Het tweede lid bepaalt dat bij die aanwijzing de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet in acht worden genomen.

Het gaat hier primair om algemene regels over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving die worden gesteld op grond van artikel 4.1, tweede lid, of 4.3 van de Omgevingswet. Met betrekking tot die regels wordt op grond van artikel 4.3 en in artikel 4.8, tweede lid, van die wet ook een bestuursorgaan aangewezen als bevoegd gezag voor het in ontvangst nemen van een melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift en het nemen van een beslissing op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel die verband houden met die regels. Voor de aanwijzing van het bevoegd gezag voor genoemde instrumenten op grond van artikel 4.3 geven de artikelen 4.9 tot en met 4.13 van de Omgevingswet, gedifferentieerd naar de verschillende activiteiten die in de Omgevingswet worden onderscheiden, kaders mee. Gelet op de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet en de bestuurlijke taakverdeling in paragraaf 2.4.1 van die wet ligt het voor de hand dat de AMvB-wetgever in het algemeen het bestuursorgaan dat is belast met de genoemde bevoegdheden ook zal belasten met de bestuursrechtelijke handhavingstaak. In voorkomend geval kan echter ook een andere keuze worden gemaakt.[76] Met deze systematiek voor de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor het krachtens de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gestelde regels wordt de wetstechnische koppeling tussen beide aanwijzingen zoals die bestaat in het huidige artikel 18.2, eerste lid, verlaten. Dit omdat als gevolg van die koppeling, zoals beschreven in paragraaf 2.8.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, de wettelijke grondslag van de gestelde regel het handhavingsbevoegd gezag bepaalt. Deze koppeling heeft in de praktijk diverse vragen opgeroepen. De bevoegdheden tot het in ontvangst nemen van een melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift en het nemen van een beslissing op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel bestaan immers alleen bij algemene rijksregels die worden gesteld op grond van artikel 4.1, tweede lid, of 4.3 van de Omgevingswet en niet bij algemene rijksregels op grond van deze wet met een andere grondslag, bijvoorbeeld bepalingen over faunabeheer op grond van hoofdstuk 8 van de Omgevingswet of gegevensverstrekking door rechtspersonen op grond van artikel 20.6 van die wet. De huidige constructie leidt ertoe dat uit de nota van toelichting op een wijzigingsbesluit of de toelichting op een wijzigingsregeling moet worden afgeleid welk bestuursorgaan handhavingsbevoegd is, waardoor discussie kan ontstaan over de bevoegdheid tot handhavend optreden als bij het stellen van de regel niet duidelijk is toegelicht op grond van welk artikel de regel is gesteld. De bij dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe systematiek voor de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag ziet op alle krachtens de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gestelde regels, ongeacht de grondslag.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel bevat geen ‘tenzij’-clausule zoals opgenomen in het eerste lid om de samenloop met artikel 18.2a, eerste lid, te regelen. Daartoe is geen noodzaak, omdat anders dan bij de regels, bedoeld in het eerste lid, binnen het stelsel van de Omgevingswet die samenloop zich bij de in het tweede lid bedoelde regels niet kan voordoen.

*Derde lid*

Zoals hiervoor al opgemerkt, voorziet het derde lid in de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak als het bestuursorgaan dat voor de in het eerste of tweede lid bedoelde algemene regels op grond van artikel 4.3 of in artikel 4.8 van de Omgevingswet is aangewezen als het bevoegd gezag voor het uitoefenen van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 4.8, eerste lid, onder a tot en met c, en 4.9,

[76] Zie voor een dergelijk bijzonder geval artikel II van het Wijzigingsbesluit verzegeling afvoerleiding toilet pleziervaartuigen, dat nog niet in werking is getreden.

onder a tot en met c, van de Omgevingswet[77], zijn bevoegdheid met toepassing van de flexibiliteitsregeling uit artikel 4.13a van de Omgevingswet aan een ander bestuursorgaan heeft overgedragen. In dat geval wordt ook de bestuursrechtelijke handhavingstaak toegedeeld aan dat bestuursorgaan. Bij de formulering van het derde lid is uitgegaan van de bij dit wetsvoorstel nader gepreciseerde redactie van artikel 4.13a.

*Onderdeel AD (artikelen 18.2a tot en met 18.2e (nieuw) Omgevingswet)*

*Artikel 18.2a (toedeling handhavingstaak omgevingsvergunning)*

Dit artikel bevat de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak als het gaat om de omgevingsvergunning. Het vervangt artikel 18.2, tweede lid, dat regelt dat het bevoegd gezag dat een omgevingsvergunning kan verlenen ook is belast met de bestuursrechtelijke handhavingstaak. Vanwege het in de nieuwe regeling gehanteerde ontwerpprincipe dat bij algemeen verbindende voorschriften van het Rijk toezicht en handhaving op hetzelfde niveau worden geregeld als het algemeen verbindende voorschrift, is de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag gekoppeld aan het verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten, zoals dat is opgenomen in de artikelen 5.1, eerste en tweede lid, 5.3 en 5.4.

Het voorgestelde eerste lid van artikel 18.2a ziet op de omgevingsvergunning zelf en wijst als handhavingsbevoegd gezag aan het bestuursorgaan dat op grond van een van de nader opgesomde artikelen bevoegd zou zijn om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de desbetreffende activiteit. De artikelen die in de opsomming worden genoemd zijn de artikelen waarin voor verschillende bestuursorganen nader is bepaald in welke gevallen zij bevoegd gezag zijn of, op grond van een nadere aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur, kunnen zijn om op een zogeheten enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen. Binnen het stelsel van de Omgevingswet wordt hiermee gedoeld op een aanvraag die ziet op één activiteit. Dit ter onderscheid van de zogeheten meervoudige aanvraag, die ziet op meer dan één activiteit.

Tot de opgesomde artikelen behoren mede de bijzondere bevoegdgezagregelingen in de artikelen 5.13 en 5.16 van de Omgevingswet (de zogeheten ‘eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’-regeling en de flexibiliteitsregeling bevoegd gezag). Het voorgestelde artikel 18.2a, eerste lid, strekt zich dus ook daarover uit. Als het gaat om een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning, waarbij de initiatiefnemer voor meer dan één activiteit in één aanvraag een omgevingsvergunning aanvraagt, is één bestuursorgaan bevoegd tot verlening van die omgevingsvergunning. Dit bestuursorgaan is vervolgens ook belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de voorschriften van die omgevingsvergunning. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 18.2a, tweede lid, dat verderop nog nader wordt toegelicht. Het desbetreffende bestuursorgaan is echter niet belast met de bestuursrechtelijke handhaving voor het handelen zonder omgevingsvergunning voor eventuele andere activiteiten dan die waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft op de locatie van de verleende vergunning. Die taak ligt bij het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn om te beslissen op een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de geconstateerde illegale activiteit, omdat het in het kader van de afweging of er aanleiding is handhavend op te treden tegen die activiteit op de weg van dat bestuursorgaan ligt om te beoordelen of de overtreding kan worden gelegaliseerd.

De hiervoor beschreven koppeling van de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag aan het bevoegd gezag voor de enkelvoudige aanvraag geldt ook al onder het huidige artikel 18.2, tweede lid, maar blijkt uitsluitend uit de wetsgeschiedenis.[78] Als gevolg van het voorgestelde artikel 18.2a, eerste lid, blijkt dat ook rechtstreeks uit de wet. De inzichtelijkheid van de regeling voor de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor de omgevingsvergunning wordt hierdoor vergroot.

[77] Het gaat hier om het in ontvangst nemen van een melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift en het nemen van een beslissing op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.
[78] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 290.

Zoals hiervoor al opgemerkt, wijst artikel 18.2a, tweede lid, het handhavingsbevoegd gezag aan als het gaat om het verbod te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 5.5 van de Omgevingswet. In het huidige artikel 18.2, tweede lid, is deze situatie niet expliciet genoemd en valt deze onder de generieke regeling voor de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor het verrichten van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Vanwege het hiervoor al genoemde ontwerpprincipe dat bij algemeen verbindende voorschriften van het Rijk toezicht en handhaving op hetzelfde niveau worden geregeld als het algemeen verbindende voorschrift, wordt dit in het voorgestelde artikel 18.2a, tweede lid, nu uitdrukkelijk geregeld. In lijn met het ontwerpprincipe dat uitvoerende bestuursorganen zelf zijn belast met toezicht op en handhaving van hun besluiten wordt het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning belast met de bestuursrechtelijke handhaving. Net als in het huidige artikel 18.2, tweede lid, via de daarin opgenomen verwijzing naar paragraaf 5.1.2 van de Omgevingswet, wordt echter niet het bevoegd gezag aangewezen dat de omgevingsvergunning heeft verleend, maar het bestuursorgaan dat op het moment van handelen op grond van die paragraaf het bevoegd gezag is voor een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning. Op grond van artikel 5.15 van de Omgevingswet kan dat bevoegd gezag de voorschriften van de omgevingsvergunning wijzigen of de omgevingsvergunning intrekken. In de meeste gevallen is dat hetzelfde bestuursorgaan als het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning heeft verleend, maar als de aanwijzing van het bevoegd gezag in de toekomst zou worden verlegd naar een ander bestuursorgaan, verschuiven de toezichts- en handhavingstaken mee.

*Artikel 18.2b (toedeling handhavingstaak projectbesluit)*

Artikel 18.2b wijst het handhavingsbevoegd gezag aan voor het projectbesluit. Het projectbesluit is een hybride besluit dat in juridisch opzicht uit verschillende onderdelen kan bestaan. Daarbij kan het in de eerste plaats gaan om de in artikel 5.52 van de Omgevingswet benoemde onderdelen:

1. Een onderdeel dat een wijziging van het omgevingsplan bevat met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project.
2. Een onderdeel dat geldt als een omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit.
3. Een onderdeel dat geldt als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ‘ander’ besluit.

Daarnaast bevat het projectbesluit op grond van artikel 5.6, onder b en c, van het Omgevingsbesluit[79] ook:

4. De voor de fysieke leefomgeving relevante permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren.
5. De maatregelen die zijn gericht op het beperken, ongedaan maken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving.

De regeling in artikel 18.2b voorziet in een gedifferentieerde aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag, gekoppeld aan de hiervoor genoemde onderdelen. Voor onderdeel 1 (het projectbesluit voor zover dat het omgevingsplan wijzigt) wordt echter niet in de aanwijzing voorzien, omdat voor de handhaving van regels in het omgevingsplan al in het voorgestelde artikel 18.2, eerste lid, aanhef en onder a, een handhavingsbevoegd gezag is aangewezen. Zoals in paragraaf 2.8.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is opgemerkt, is het ontwerpprincipe dat uitvoerende bestuursorganen zelf zijn

[79] In artikel I, onder J, onder 1, van dit wetsvoorstel wordt om wetstechnische redenen voorgesteld de inhoud van artikel 5.6 van het Omgevingsbesluit – volledig ongewijzigd – over te hevelen naar de Omgevingswet zelf in artikel 5.51, eerste lid (nieuw).

belast met toezicht op en handhaving van hun besluiten hier losgelaten, dit vanwege het karakter van het omgevingsplan als integrale bundeling van de regels in een gemeente over de fysieke leefomgeving.

Voor de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor de hiervoor genoemde onderdelen 2 tot en met 5 van het projectbesluit is bovengenoemd ontwerpprincipe wel als uitgangspunt gehanteerd. Als het gaat om onderdeel 3 (het projectbesluit voor zover dat geldt als bij algemene maatregel van bestuur aangewezen 'ander besluit') is echter voor besluiten op grond van andere wetten dan de Omgevingswet als handhavingsbevoegd gezag aangewezen het bestuursorgaan dat in de desbetreffende 'andere' wet als handhavingsbevoegd gezag is aangewezen voor een in het projectbesluit geïntegreerd besluit op grond van die wet als dat als zelfstandig besluit zou zijn genomen. Dit kan een ander bestuursorgaan zijn dat het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld. De regels over bestuursrechtelijke handhaving in de 'andere' wetten dan de Omgevingswet worden dus gerespecteerd. Dit omdat het hier kan gaan om niet specifiek op het omgevingsrecht gerichte wetten, zoals de verkeerswetgeving. De uitvoering van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor dergelijke wetten kan – als die al aan de orde is – zodanig afwijken van die onder de Omgevingswet dat het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld daarop niet is toegerust. Als het gaat om de onderdelen 4 en 5 is daarbij de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag beperkt tot de maatregelen en voorzieningen die niet ook zijn opgenomen in het omgevingsplan, zoals gewijzigd door het projectbesluit, of in een onderdeel van het projectbesluit als bedoeld in het eerste of tweede lid (een in het projectbesluit geïntegreerde omgevingsvergunning of 'ander' besluit). Alleen voor die gevallen is het nodig om aanvullend in de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag te voorzien.

Deze regeling corrigeert een onvolkomenheid ten opzichte van de huidige regeling in artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit. Omdat in dat artikel nog geen bepaling was opgenomen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de hiervoor onder 4 en 5 genoemde maatregelen en voorzieningen, valt de bestuursrechtelijke handhaving op grond van de restbevoegdheid in artikel 18.2, vijfde lid, van de Omgevingswet op dit moment toe aan het college van burgemeester en wethouders. Dat dit college toezicht zou moeten houden op maatregelen die bijvoorbeeld een waterschap of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat moet treffen op grond van zijn projectbesluit past niet in de gekozen uitgangspunten en ook niet bij de bestuurlijke verhoudingen. Wat betreft waterprojecten herstelt dit de situatie zoals die gold onder de Waterwet.

In het voorgestelde vierde lid is zekerheidshalve als sluitstuk een grondslag opgenomen om als het gaat om de onderdelen c tot en met e met het oog op de doelmatige uitoefening van de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij algemene maatregel van bestuur in afwijking van het tweede en derde lid een ander handhavingsbevoegd gezag aan te wijzen. De achtergrond hiervan is het bijzondere karakter van het projectbesluit als hybride instrument bestaande uit de hiervoor genoemde besluitonderdelen, waarvan de invulling voor een deel pas bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt, zoals hiervoor genoemd onder 3. Bij het invullen van die algemene maatregel van bestuur kan het in een enkel geval doelmatiger blijken een ander handhavingsbevoegd gezag aan te wijzen dan volgt uit het voorgestelde tweede en derde lid. Een geval waar in ieder geval aan gedacht wordt, is dat waarin met een projectbesluit een wijziging wordt aangebracht in een besluit waarvoor op grond van artikel 18.2d al een ander bestuursorgaan is belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

*Artikel 18.2c (toedeling handhavingstaak gedoogplichten)*

Artikel 18.2c wijst het handhavingsbevoegd gezag aan voor de verschillende gedoogplichten die in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet worden onderscheiden. Het artikel vervangt de gevallen waarin op grond van het huidige artikel 18.2, vierde lid, in samenhang met artikel 13.2 van het Omgevingsbesluit in de aanwijzing van een handhavingsbevoegd gezag is voorzien. Deze regeling heeft uitdrukkelijk de ruimte

opengelaten om dat achterwege te laten. Dit omdat bestuursrechtelijke handhaving van gedoogplichten niet in alle gevallen even effectief is.[80] Daarom is in de huidige regeling al een keuze gemaakt op basis van een afweging van de voor- en nadelen van bestuursrechtelijke handhaving in verhouding tot het specifieke onderdeel of aspect van de fysieke leefomgeving waarop de gedoogplicht ziet. Deze keuze wordt in artikel 18.2c ongewijzigd voortgezet ten opzichte van de keuzes die zijn gemaakt in artikel 13.2 van het Omgevingsbesluit dat is ingevoegd bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet.[81] Wel wordt een omissie hersteld door de bestuursrechtelijke handhaving van de gedoogplichten op het gebied van bodembescherming, natuurbeheer en landinrichting (de artikelen 10.3, vijfde lid, 10.10a tot en met 10.10g, 10.13b, 10.21a en 10.29, derde lid, van de Omgevingswet) weer te regelen, op de wijze zoals die regeling ook bestond onder de Wet bodembescherming, de Wet natuurbescherming en de Wet inrichting landelijk gebied die zijn opgegaan in de Omgevingswet met respectievelijk de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Per abuis is toen bij de bijbehorende aanvullingsbesluiten nagelaten om artikel 13.2 van het Omgevingsbesluit aan te vullen. Artikel 10.5, eerste lid, wordt niet genoemd omdat de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter naleving van dat lid al is geregeld in het vierde lid van dat artikel dat hiervoor verwijst naar artikel 5:20, derde lid, Awb. Artikel 10.5, vierde lid, geldt hier dus als lex specialis ten opzichte van hoofdstuk 18 van de Omgevingswet.

In het eerste lid is het uitgangspunt dat voor gedoogplichten op grond van de Omgevingswet alleen bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is als daarvoor een handhavingsbevoegd gezag is aangewezen, geëxpliciteerd. De hierboven toegelichte verhouding tot de bestuursdwangbevoegdheid in artikel 10.5, vierde lid, is daarbij met gebruikmaking van een ‘onverminderd’-constructie geëxpliciteerd. Vervolgens wijzen het tweede en derde lid het handhavingsbevoegd gezag aan voor de daarin omschreven gedoogplichten van rechtswege. In lijn met het ontwerpprincipe dat toezicht en handhaving bij algemeen verbindende voorschriften van het Rijk op hetzelfde niveau worden geregeld als het algemeen verbindende voorschrift wordt voorgesteld dit op wetsniveau te regelen.

Het onderscheid tussen het tweede en derde lid houdt ermee verband dat het bij het tweede lid, gelet op de aard van de betreffende gedoogplicht, maar om één concreet te benoemen bestuursorgaan kan gaan. Bij de gevallen in het derde lid is het concreet benoemen van het desbetreffende bestuursorgaan nog niet mogelijk omdat dit afhangt van wie er in die gevallen moet worden aangemerkt als ‘het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het verrichten van de te gedogen activiteit’ (derde lid, onder a), of als ‘het bevoegd gezag’ (derde lid, onder b en c).

In het vierde lid, dat ziet op de gedoogplichten per beschikking, wordt als handhavingsbevoegd gezag aangewezen het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van de desbetreffende gedoogplicht. Dat laat zich rechtstreeks uit de in het vierde lid genoemde artikelen van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet herleiden. Dit lid is lijn met het in het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven ontwerpprincipe dat uitvoerende bestuursorganen zijn belast met toezicht op en handhaving van hun besluiten.

Het vijfde lid regelt dat het bestuursorgaan dat op grond van artikel 10.29, eerste of tweede lid, de begunstigden van de gedoogplicht heeft aangewezen, belast is met de bestuursrechtelijke handhaving van de gedoogplicht in artikel 10.29, derde lid. Deze gedoogplicht is een voorwaardelijke gedoogplicht van rechtswege die afhankelijk is van een door het bevoegd gezag genomen besluit op grond van artikel 10.29, eerste of tweede lid, om de begunstigden van de gedoogplicht (de in het betreffende besluit genoemde personen of groepen van personen) toegang te verlenen tot gronden met het oog op populatiebeheer van dieren of planten. Deze gedoogplicht vormt daarmee binnen de systematiek van

[80] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 42-43.
[81] Zoals toegelicht in Stb. 2020, 400, p. 1728.

hoofdstuk 10 van de Omgevingswet een eigenstandige figuur.[82] Voor de besluiten tot het verlenen van toegang op grond van artikel 10.29, eerste of tweede lid, zelf verloopt de bestuursrechtelijke handhaving op de grondslag van artikel 18.2d (nieuw) van de Omgevingswet. Hierin wordt het handhavingsbevoegd gezag aangewezen voor andere op grond van de Omgevingswet genomen besluiten dan die bedoeld in de artikelen 18.2 tot en met artikel 18.2c.

*Artikel 18.2d (toedeling handhavingstaak andere besluiten Omgevingswet)*

Artikel 18.2d bevat de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor andere op grond van de Omgevingswet genomen besluiten dan die bedoeld in de artikelen 18.2 tot en met artikel 18.2c. Het artikel vormt daarmee een restvoorziening, net als artikel 18.2e als het gaat om de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor rechtstreekse verplichtingen op grond van de Omgevingswet. Uitgangspunt is dat voor deze 'andere besluiten' de handhaving ligt bij het bestuursorgaan dat bevoegd is het besluit te nemen.

Voorbeelden van een besluit dat onder artikel 18.2d valt zijn het peilbesluit, het zwemverbod, toegangsbeperkingen of -verboden en een besluit waarbij een verplichting is opgelegd in verband met een ongewoon voorval.

Omdat toezicht en handhaving altijd worden verricht door een uitvoerend bestuursorgaan, moet voor enkele besluiten die op grond van de Omgevingswet door een vertegenwoordigend orgaan kunnen worden genomen worden geregeld dat het uitvoerende orgaan belast is met toezicht en handhaving. Dit speelt in twee gevallen: een peilbesluit kan op grond van artikel 2.41 van de Omgevingswet worden vastgesteld door het algemeen bestuur van het waterschap, en een besluit van de provincie om als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vast te stellen wordt op grond van artikel 2.12a of 2.13a van de Omgevingswet vastgesteld door provinciale staten, behoudens de mogelijkheid tot delegatie aan gedeputeerde staten. De Omgevingswet kent behoudens het omgevingsplan geen besluiten van de gemeenteraad waarvoor bestuursrechtelijke handhaving aan de orde is. Een (aanvullende) voorziening in artikel 18.2d voor besluiten van de gemeenteraad is daarom niet nodig.

Een belangrijke andere categorie besluiten die onder artikel 18.2d valt zijn maatwerkvoorschriften en toestemmingen om een gelijkwaardige maatregel te treffen. Voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor deze besluitfiguren wordt bij dit wetsvoorstel uitgegaan van een gewijzigde systematiek ten opzichte van het huidige artikel 18.2. In de inleiding van de artikelsgewijze toelichting op de wijziging van artikel 18.2 is dit al toegelicht. Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.

*Artikel 18.2e (toedeling handhavingstaak andere rechtstreekse verplichtingen Omgevingswet)*

Artikel 18.2e vormt het sluitstuk van de voorgestelde herziening van artikel 18.2. Alle regels en besluiten op grond van de Omgevingswet waarvoor een handhavingsbevoegd gezag moet worden aangewezen, vallen onder een van de voorgestelde nieuwe artikelen 18.2 tot en met 18.2d, behalve de in het voorgestelde artikel 18.2e genoemde artikelen uit de Omgevingswet waarin rechtstreekse verplichtingen zijn neergelegd. Deze rechtstreekse verplichtingen kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën: rechtstreekse verplichtingen die onder het huidige artikel 18.2 vallen onder de restbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders in het vijfde lid van dat artikel en rechtstreekse verplichtingen waarvoor op grond van het zesde lid van dat artikel bij artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit in de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag is voorzien. Het expliciet voor deze gevallen in artikel 18.2e aanwijzen van het handhavingsbevoegd gezag in de Omgevingswet zelf, houdt verband met het in het algemeen deel van deze memorie van toelichting genoemde ontwerpprincipe dat bij algemeen

[82] Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3, p. 109-110.

verbindende voorschriften van het Rijk toezicht en handhaving op hetzelfde niveau worden geregeld als het algemeen verbindende voorschrift.

*Rechtstreekse verplichtingen onder toepassingsbereik artikel 18.2, vijfde lid, van de Omgevingswet*

Bij deze categorie verplichtingen gaat het in de eerste plaats om het verbod om een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning in stand te laten, bedoeld in artikel 5.6 van de Omgevingswet (artikel 18.2e, eerste lid, onder a). Hiervoor wordt het college van burgemeester en wethouders aangewezen als het handhavingsbevoegd gezag. De toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak blijft dus belegd bij het college, zij het uit hoofde van een andere grondslag. Daarnaast gaat het om twee rechtstreekse verplichtingen op grond van artikel 5.37, tweede lid, van de Omgevingswet (artikel 18.2e, eerste lid, onder b en c), de verplichting om het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning te informeren als een aangevraagde of verleende omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder. Deze regeling corrigeert een onvolkomenheid ten opzichte van de huidige regeling in artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit. Omdat in dat artikel nog geen bepaling was opgenomen voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze verplichtingen, is zoals hiervoor al opgemerkt het college van burgemeester en wethouders op dit moment op grond van de restbevoegdheid in artikel 18.2, vijfde lid, van de Omgevingswet het handhavingsbevoegd gezag. Dit past echter niet in de gekozen uitgangspunten en ook niet bij de bestuurlijke verhoudingen voor zover dit college niet ook zelf het bevoegd gezag is voor de desbetreffende aanvraag om een omgevingsvergunning of verleende omgevingsvergunning. Dit wordt nu hersteld, door voor de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag in deze gevallen aan te sluiten bij de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor de omgevingsvergunning in het voorgestelde artikel 18.2a. Tot slot gaat het bij deze categorie verplichtingen om de verplichting voor degene die een experiment uitvoert om op grond van artikel 23.3, vijfde lid, van de Omgevingswet maatregelen uit te voeren gericht op het bereiken van de doelen van het experiment als uit de monitoring en evaluatie van dat experiment blijkt dat dit niet bijdraagt aan die doelen (artikel 18.2e, eerste lid, onder f). Ook hiervoor was in artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit nog geen bepaling opgenomen voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze verplichting, met als gevolg dat het college van burgemeester en wethouders in alle gevallen het handhavingsbevoegd gezag is. Ook dit is een onvolkomenheid voor zover dit college niet ook zelf het bestuursorgaan is dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment. Om die reden wordt nu in het voorgestelde artikel 18.2e, eerste lid, onder f, dat bestuursorgaan als handhavingsbevoegd gezag aangewezen. Dat sluit ook aan bij de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor een besluit van dat bestuursorgaan tot het geven van een aanwijzing tot het treffen van maatregelen op grond van artikel 23.3, zesde lid, van de Omgevingswet. Op grond van het voorgestelde artikel 18.2d is dat eveneens het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment.

*Rechtstreekse verplichtingen onder toepassingsbereik artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit*

Bij deze categorie verplichtingen gaat het in de eerste plaats om de algemene zorgplichten die zijn geregeld in de artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet en het (tevens strafrechtelijk handhaafbare) verbod in artikel 1.7a van die wet (18.2e, tweede lid). Verder gaat het om het verbod om activiteiten te verrichten binnen de afpalingskring van een eendenkooi dat is geregeld in artikel 8.5 van die wet (18.2e, eerste lid, onder d). Tot slot gaat het bij deze categorie verplichtingen om de verplichting tot het verstrekken van gegevens over het energiegebruik van eindafnemers, bedoeld in artikel 18.25a, eerste lid, van de Omgevingswet (artikel 18.2e, eerste lid, onder d). De toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor deze verplichtingen wijzigt bij dit wetsvoorstel niet.

*Onderdelen AE tot en met AH (de artikelen 18.11, eerste lid, 18.12, eerste lid, 18.13, eerste lid, 18.14, eerste lid, 18.15, eerste lid, en 18.15a, eerste lid, Omgevingswet)*

Deze onderdelen bevatten wetstechnische aanpassingen van de in het opschrift genoemde artikelleden. Hierin zijn voor verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving de regels binnen het stelsel van de Omgevingswet aangewezen bij overtreding waarvan het handhavingsbevoegd gezag een bestuurlijke boete mag opleggen.

De voorgestelde wetstechnische aanpassingen houden in de eerste plaats verband met de bij dit wetsvoorstel voorgestelde artikelen 18.2 en 18.2d van de Omgevingswet en de gewijzigde benadering in die artikelen ten opzichte van het huidige artikel 18.2 als het gaat om de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor maatwerkvoorschriften en toestemmingen tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel. Voor een nadere toelichting op die gewijzigde benadering wordt verwezen naar de inleiding van de artikelsgewijze toelichting op artikel 18.2 (nieuw). Voor bovengenoemde artikelen over de bestuurlijke boete brengt die gewijzigde benadering mee dat voor zover daarin wordt verwezen naar algemene regels op grond van artikel 4.1 of 4.3 van de Omgevingswet met die regels verband houdende maatwerkvoorschriften of toestemmingen tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel nu expliciet naast de regels zelf in de desbetreffende artikelleden worden vermeld. In de systematiek van het huidige artikel 18.2 en haar doorwerking naar de artikelen over de bestuurlijke boete vallen die instrumenten nog onder de verwijzing naar de algemene regel.

Voor artikel 18.12, eerste lid, van de Omgevingswet doet zich daarbij een bijzonderheid voor in verband waarmee een aanvullende wijziging wordt voorgesteld. Het artikellid wordt daarom in zijn geheel opnieuw vastgesteld. De wijzigingsopdracht voor dit artikellid wijkt in dat opzicht af van de wijzigingsopdrachten voor de overige artikelen over de bestuurlijke boete. De aanvullende wijziging voor artikel 18.12, eerste lid, houdt verband met de omstandigheid dat in de gewijzigde opzet van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak zoals die bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, is geëxpliciteerd dat als overtreding van een bij het omgevingsplan gestelde algemene regel ook kan worden aangemerkt als het verbod om een omgevingsplanactiviteit zonder omgevingsvergunning te verrichten, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet, laatstgenoemde grondslag voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voorrang heeft. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 18.2, eerste lid (nieuw). In verband met deze voorrangsregeling ziet het voorgestelde artikel 18.12, eerste lid, onder a, uitsluitend op maatwerkvoorschriften en toestemmingen tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel die verband houden met de in dat artikellid bedoelde algemene regels gesteld in het omgevingsplan, terwijl de overtreding van de regels zelf nu terugkomt in een nieuw onderdeel c van het eerste lid, dat betrekking heeft op de overtreding van het verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

*Onderdelen AI en AJ (de artikelen 18.16a en 18.16b Omgevingswet)*

De artikelen 18.16a en 18.16b van de Omgevingswet hebben betrekking op de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur om voor dieren, eieren, planten, hout of producten daarvan die in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet binnen het grondgebied van Nederland zijn gebracht, onverwijld bestuurlijke maatregelen te treffen op kosten van de eigenaar, vervoerder, verhandelaar, importeur of diens gemachtigde. Artikel 18.16a bevat de wettelijke grondslag voor de genoemde bevoegdheid van de minister en beschrijft wat de te treffen bestuurlijke maatregelen kunnen inhouden. Artikel 18.16b bevat nadere regels over die bestuurlijke maatregelen.

Voorgesteld wordt om zowel artikel 18.16a als artikel 18.16b te wijzigen. Directe aanleiding daarvoor zijn de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen in de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. In verband hiermee wordt voorgesteld om artikel 18.16b, tweede

lid, te laten vervallen. Los daarvan wordt voorgesteld om in het samenhangende artikel 18.16a enige technische wijzigingen aan te brengen. Daartoe wordt aanleiding gezien omdat deze wijzigingen verband houden met de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten[83] die op korte termijn - met ingang van 30 december 2026 - in Nederland van toepassing wordt. Het is daarom, mede gelet op het beginsel van Unietrouw, van belang deze wijzigingen zo snel mogelijk door te voeren. Bij de voorgestelde wijzigingen wordt uitgegaan van de tekst van de artikelen 18.16a en 18.16b zoals die bij de Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten komt te luiden. Die wet zal gelijktijdig met het van toepassing worden van de genoemde verordening op 30 december 2026 in werking treden. In verband met het van toepassing worden van deze verordening wordt ook voorgesteld om een kleine technische wijziging aan te brengen in de begripsomschrijving van “ontbossingsvrije grondstoffen en producten” zoals die bij genoemde wet aan de bijlage bij de Omgevingswet is toegevoegd (zie voor deze laatste wijziging artikel I, onderdeel AW, van dit wetsvoorstel).

*Onderdeel AI (artikel 18.16a Omgevingswet)*

Allereerst wordt in het eerste lid een omissie hersteld die bij de eerder genoemde Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten is opgetreden. Bij die wet is per abuis in de wijziging van dit lid de verwijzing naar artikel 117 van het Wetboek van Strafvordering weggevallen. Deze verwijzing wordt nu weer teruggeplaatst.

Verder wordt aanleiding gezien om de formulering van het tweede lid, onderdeel f, te verduidelijken. Daarin ontbreekt tussen “producten daarvan” en “het betrokken hout” per abuis een komma, waardoor de zin niet goed doorloopt. Bovendien heeft in de meest voor de hand liggende lezing het tweede “of producten daarvan” geen betrekking op “het hout”, terwijl dat wel de bedoeling is. Ook is de formulering vereenvoudigd door de terugkerende term “betrokken” te schrappen. Met het oog op de consistentie wordt ook onderdeel g aangepast.

Voorts wordt een wijziging doorgevoerd in de onderdelen k, l en m. Aan deze onderdelen wordt aan de daarin opgesomde categorieën van mogelijke geadresseerden van een bestuurlijke maatregel de categorie "downstreammarktdeelnemers" toegevoegd. Deze wijziging is noodzakelijk gelet op een wijziging van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten, waarmee deze categorie is geïntroduceerd.[84] In de verordening is bepaald dat de bestuurlijke maatregelen ook aan downstreammarktdeelnemers moeten kunnen worden opgelegd. Met deze wijziging wordt hierin voorzien. Overigens bestaat het voornemen om als tijdelijke grondslag hiervoor in artikel 15.6 van het Omgevingsbesluit een overgangsrechtelijke voorziening op te nemen die gelijktijdig met de Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten op 30 december 2026 in werking zal treden. Als de wet waartoe het onderhavige wetsvoorstel moet leiden in werking treedt, zal die tijdelijke voorziening komen te vervallen.

*Onderdeel AJ (artikel 18.16b Omgevingswet)*

In artikel 18.16b, eerste lid, is bepaald dat aan het besluit tot het treffen van bestuurlijke maatregelen, bedoeld in artikel 18.16a, voorschriften kunnen worden verbonden. In artikel 18.16b, tweede lid, is bepaald dat het is verboden te handelen in strijd met een besluit als bedoeld in artikel 18.16a of een voorschrift als bedoeld in het eerste lid.

[83] Verordening (EU) nr. 1115/2023 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) 995/2010 (PbEU 2023, L 150).
[84] Verordening (EU) 2025/2650 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2025 tot wijziging van Verordening (EU) 2023/1115 wat betreft bepaalde verplichtingen van marktdeelnemers en handelaren.

Bij de voorbereiding van de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen in de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet is geconstateerd dat artikel 18.16b, tweede lid, voornoemd, overbodig is. Voorgesteld wordt daarom dit artikellid te laten vervallen. Dat de geadresseerde moet voldoen aan het besluit tot het treffen van bestuurlijke maatregelen, inclusief de daaraan verbonden voorschriften, volgt als zodanig al uit het karakter van het besluit zelf. Voor de bestuursrechtelijke noch de strafrechtelijke handhaving is de expliciete bepaling dat het verboden is te handelen in strijd met een dergelijk besluit of voorschrift een noodzakelijk vereiste. Dat ook artikel 5.5 van de Omgevingswet een dergelijke bepaling bevat - het verbod te handelen in strijd met een aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift - maakt dat niet anders. In de verschillende leden van artikel 5.5 is een nadere onderverdeling aangebracht naar activiteit waarop het voorschrift ziet en het oogmerk waarmee dat is gesteld. Deze nadere onderverdeling houdt verband met de gedifferentieerde strafbaarstelling van artikel 5.5 van de Omgevingswet in de Wet op de economische delicten. Artikel 5.5 heeft daarmee een toegevoegde waarde die voor artikel 18.16b, tweede lid, ontbreekt.

Door het vervallen van artikel 18.16b, tweede lid, komt verder ook buiten kijf te staan dat in de bij dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe systematiek van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak de handhaving van het hier bedoelde besluit tot het treffen van bestuurlijke maatregelen, inclusief de daaraan verbonden voorschriften, plaatsvindt op de grondslag van artikel 18.2d (nieuw) (handhaving besluiten op grond van de Omgevingswet) en niet op de grondslag van artikel 18.2e (nieuw) (handhaving rechtstreekse verplichtingen op grond van de Omgevingswet).

*Onderdeel AK (artikel 19.2, eerste lid, onder a, Omgevingswet)*

Artikel 19.2 van de Omgevingswet is onderdeel van afdeling 19.1 van die wet die betrekking heeft op ongewone voorvallen. Artikel 19.2, eerste lid, onder a, bevat een specifieke omschrijving van het bevoegd gezag voor de toepassing van die afdeling en verwijst daarvoor naar het bestuursorgaan waarbij op grond van artikel 18.2 de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust of dat op grond van artikel 18.3 of 18.4 bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Deze verwijzingen behoeven in verband met de gewijzigde opzet van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak zoals die bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld eveneens aanpassing. De verwijzing naar artikel 18.2 wordt vervangen door een verwijzing naar de artikelen 18.2, 18.2a, 18.2b, 18.2d en 18.2e zoals die bij dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Een verwijzing naar het voorgestelde artikel 18.2c, waarin de bestuursrechtelijke handhavingstaak wordt toegedeeld voor de gedoogplichten op grond van de Omgevingswet, blijft achterwege omdat het aangrijpingspunt voor artikel 19.2 een activiteit is waarbij zich een ongewoon voorval voordoet en daarom niet het gedogen van gebruik van gronden. De bestaande verwijzing naar artikel 18.3 van de Omgevingswet (toedeling mede-handhavingstaak aan het instemmingsorgaan of ander bestuursorganen) blijft gehandhaafd. Het bestaande artikel 19.2, tweede lid, voorziet al in interbestuurlijke afstemming in het geval dat er meerdere bestuursorganen zijn aangewezen als bevoegd gezag. De verwijzing naar artikel 18.4 van de Omgevingswet komt te vervallen. Dit artikel bevat de toedeling van de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang aan de Minister die het aangaat voor de handhavingstaken die aan hem op grond van de Omgevingswet zijn toegedeeld. Binnen de context van afdeling 19.1 van de Omgevingswet is die verwijzing overbodig.

*Onderdeel AL (artikel 20.2, zevende lid, Omgevingswet)*

Dit onderdeel brengt de huidige opsomming in artikel 20.2, zevende lid, van de Omgevingswet onder in een nieuw onderdeel a en voegt een nieuw onderdeel b toe.

In het nieuwe onderdeel a, onder 2°, wordt ‘Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat’ vervangen door ‘Onze Minister die het aangaat’. Het is immers denkbaar dat in de toekomst het verzamelen en verstrekken van de voor de monitoring relevante gegevens niet alleen ten behoeve van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat plaatsvindt, maar ook ten behoeve van een andere bewindspersoon.

Het nieuwe onderdeel b is bedoeld als grondslag voor het bij omgevingsplan, omgevingsverordening, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling stellen van regels over het verstrekken van de resultaten van de monitoring aan een bestuursorgaan of instantie die is belast met de verdere verstrekking van die resultaten aan het publiek (artikel 20.8), het beheer van een register waarin de resultaten worden opgenomen (artikel 20.10), de verslaglegging (artikel 20.14) of de verbeelding op een kaart (artikel 20.16). Onder het huidige recht bestaat hiervoor namelijk nog geen expliciete grondslag. Enkel de verstrekking van de voor de monitoring relevante gegevens aan de bestuursorganen en instanties die met de uitvoering daarvan zijn belast is geregeld. Dit terwijl het niet ondenkbaar is dat een andere instantie bijvoorbeeld voorziet in het beheer van het register waarin de resultaten van de monitoring vervolgens worden opgenomen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat 'resultaten van de monitoring' breed moet worden gelezen. Het betreffen niet alleen de eindresultaten maar ook de gevalideerde basisgegevens (metingen en waarnemingen) en tussenresultaten. Zie in dit verband ook het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.[85]

*Onderdeel AM (artikel 20.6 Omgevingswet)*

Voorgenomen is om artikel 20.6 van de Omgevingswet op een aantal punten te wijzigen.

In de eerste plaats wordt voorgesteld om in het eerste lid, onder a, onder 2°, de zinsnede 'of andere gegevens waarover zij beschikken' in te voegen. Achter deze wijziging gaat de gedachte schuil dat het huidige artikel 20.6, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet te streng is. Strikt genomen volgt daaruit namelijk dat het pas mogelijk is om bij omgevingsverordening of bij algemene maatregel van bestuur (afdeling 10.8 van het Omgevingsbesluit) regels te stellen over het verstrekken van gegevens als op grond van de Omgevingswet ook het verzamelen van die gegevens is voorgeschreven (op nationaal niveau wordt dit meestal in hoofdstuk 11 Bkl geregeld). Dit terwijl het denkbaar is dat de te verstrekken gegevens al uit anderen hoofde worden verzameld dan uit hoofde van de Omgevingswet. Zo worden de in artikel 10.36aa van het Omgevingsbesluit bedoelde gegevens bijvoorbeeld verzameld op grond van de verordening hergebruik stedelijk afvalwater.[86] Ook is het soms nodig te regelen dat bestuursorganen gegevens verstrekken uit hun besluiten, terwijl het verzamelen van de besluiten die het bronmateriaal zijn voor de gegevens al vereist is op grond van Archiefwet omdat dit archiefbescheiden zijn. Het regelen van de gegevensverzameling in hoofdstuk 11 Bkl zou in beide gevallen dubbelop en omslachtig zijn. Met deze wijziging is overigens niet beoogd het onderscheid tussen de artikelen 20.1 en 20.6 van de Omgevingswet ongedaan te maken. Ondanks de wijziging wordt met 'gegevens' niet gedoeld op gegevens verzameld in het kader van de monitoring.

In de tweede plaats wordt voorgesteld om in het tweede lid[87] de zinsnede 'op verzoek' te schrappen. Het schrappen van deze zinsnede maakt het mogelijk om bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur te regelen dat niet alleen op verzoek, maar ook ambtshalve kan worden besloten om bepaalde gegevens niet te verstrekken. Zodoende wordt beter aangesloten bij de praktijk waarin bestuursorganen uit eigen beweging gerechtvaardigd besluiten bepaalde gegevens niet te verstrekken, bijvoorbeeld omdat het persoonsgegevens betreft of gegevens waarvan het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarop zij betrekking hebben. Aangezien het in artikel 20.6 van de Omgevingswet gaat om de gegevensverstrekking door bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie worden deze gegevens nog niet voor een ieder toegankelijk.

[85] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 602.
[86] Verordening (EU) nr. 2020/741 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 inzake minimumeisen voor hergebruik van water (PbEU 2020, L 177).
[87] Zoals ingevoegd via artikel 1.1, onderdeel IU, van de Invoeringswet Omgevingswet. Zie ook de artikelsgewijze toelichting Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 313-314.

Doordat artikel 20.8 van de Omgevingswet vervolgens wel een grondslag bevat om de gegevens, bedoeld in artikel 20.6, openbaar te maken is het wenselijk gevonden om in artikel 20.6 van de Omgevingswet wel te regelen dat er besloten kan worden bepaalde gegevens geheim te houden.

Met andere woorden, bij de verstrekking aan het publiek op grond van artikel 20.8 van de Omgevingswet kunnen bepaalde gegevens ontbreken. De oorzaak voor het ontbreken van deze gegevens kan zowel zijn gelegen in de afweging die is gemaakt door het bestuursorgaan dat voorziet in de gegevensverstrekking aan het publiek als in een op verzoek en - na het doorvoeren van deze wijziging - ambtshalve genomen besluit van een bestuursorgaan om de gegevens niet te delen met het verstrekkende orgaan. Voor een dergelijk besluit is alleen een grondslag in een bij algemene maatregel van bestuur gestelde regel ontoereikend.

Zoals hierboven beschreven ziet artikel 20.6 van de Omgevingswet op de gegevensuitwisseling richting bestuursorganen, andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie. Hoewel artikel 5.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo) in beginsel niet op deze gegevensuitwisseling van toepassing is, kan een besluit tot geheimhouding wel worden gebaseerd op een belang als genoemd in artikel 5.1 Woo. De reden hiervoor is dat het artikel wel het nodige houvast biedt, onder meer in de vorm van uitzonderingsgronden, voor de uitwerking van de regels op het niveau van de algemene maatregel van bestuur.

Naast deze inhoudelijke wijzigingen in artikel 20.6, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet wordt ten aanzien van het eerste lid, onder a, onder 2°, ook een meer redactionele wijziging voorgesteld, bestaande uit het wijzigen van ‘die gegevens’ in ‘gegevens als bedoeld onder 1°’. Met deze wijziging wordt verduidelijkt op welke gegevens in eerste instantie wordt gedoeld onder 2°.

*Onderdeel AN (artikel 20.10 Omgevingswet)*

In het huidige artikel 20.10, tweede lid, van de Omgevingswet[88] is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een daarbij aangegeven bestuursorgaan op verzoek kan besluiten gegevens waarvan de geheimhouding op grond van artikel 5.1 Woo gerechtvaardigd is, niet toegankelijk te maken of aan derden te verstrekken via een register.

Inmiddels is gebleken dat er ook behoefte is aan een mogelijkheid waarin ambtshalve wordt besloten tot de geheimhouding van gegevens. Deze behoefte vormde de aanleiding om artikel 20.10, tweede lid, van de Omgevingswet nogmaals onder de loep te nemen.

Hoewel artikel 20.10, tweede lid, van de Omgevingswet vergelijkbaar is met artikel 20.6, tweede lid, van de Omgevingswet, welke beide leden via de Invoeringswet Omgevingswet zijn ingevoegd, lopen de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen ten aanzien van deze leden uiteen. Ondanks de overeenkomsten zijn er namelijk ook twee belangrijke verschillen. Artikel 20.6 van de Omgevingswet ziet op het verstrekken van gegevens aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie. Zoals aangegeven in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel AG, van dit wetsvoorstel is op deze vorm van gegevensuitwisseling de Woo niet van toepassing, maar wordt wel waarde gehecht aan de verwijzing naar artikel 5.1 Woo omdat deze houvast biedt bij de uitwerking in de omgevingsverordening respectievelijk de algemene maatregel van bestuur. Bovendien kan een besluit als bedoeld in artikel 20.6, tweede lid, van de Omgevingswet de oorzaak vormen voor het ontbreken van informatie die op grond van de artikelen 20.8, 20.10, 20.14 of 20.16 van de Omgevingswet wordt verstrekt. In artikel 20.10 gaat het in beginsel om actieve openbaarmaking en de Woo is hierop dus van toepassing. Daarnaast is de beslissing van het bestuursorgaan om de gegevens waarover deze beschikt niet te

[88] Zoals ingevoegd via artikel 1.1, onderdeel IY, van de Invoeringswet Omgevingswet. Zie ook de artikelsgewijze toelichting Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 313-314.

verstrekken of toegankelijk te maken via het register rechtstreeks terug te voeren tot dat betreffende bestuursorgaan.

Dat sprake is van actieve openbaarmaking volgt uit de op het niveau van de algemene maatregel van bestuur gestelde regels over de verstrekking van gegevens middels registers. In alle nu bestaande gevallen is bepaald dat de registers in het algemeen voor een ieder toegankelijk zijn.[89] Aangezien de actieve openbaarmaking geregeld is in de Woo, wordt voorgesteld om artikel 20.10, tweede lid, van de Omgevingswet te laten vervallen. Zeker aangezien geen afwijkende of nadere regels worden gesteld op dit punt. Bijkomend effect van het laten vervallen van het tweede lid is dat de beperking dat een bestuursorgaan enkel naar aanleiding van een verzoek kan besluiten tot het niet verstrekken of toegankelijk maken van gegevens ook niet meer geldt.

De voorgenomen wijziging staat niet in de weg aan de mogelijkheid dat een register ook gegevens bevat die niet voor een ieder toegankelijk zijn, bijvoorbeeld omdat er een risico is op misbruik, maar die wel kunnen worden ingezien door bijvoorbeeld ambtenaren of andere personen die wettelijke taken vervullen. In dat geval zal in de algemene maatregel van bestuur geregeld moeten worden welke gegevens niet toegankelijk worden gemaakt en welke personen toegang krijgen tot het besloten deel van het register. Daarom wordt voorgesteld aan het eerste lid, onder b, toe te voegen dat bij algemene maatregel van bestuur ook regels gesteld kunnen worden over het toegankelijk maken van het register. In dit onderdeel wordt nu enkel geregeld dat er regels kunnen worden gesteld over het verstrekken van de in het register opgenomen gegevens. Het bestaande derde lid bevat ook een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de toegankelijkheid, maar daarmee wordt gedoeld op nadere uitwerking van de in de algemene maatregel van bestuur gestelde regels, zoals administratieve regels, of uitwerking van gevallen waarop de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels al dan niet van toepassing zijn.

*Onderdelen AO en AP (artikelen 22.4 en 22.4a (nieuw) Omgevingswet)*

Deze onderdelen voorzien in een verduidelijking van het overgangsrecht voor gemeentelijke verordeningen als bedoeld in artikel 22.4 van de Omgevingswet. Dat artikel, voor zover hier van belang, is bedoeld voor gevallen waarin sprake is van een gemeentelijke herindeling (of grenscorrectie) en beoogt te regelen dat de vervaltermijnen voor bestaande gemeentelijke voorschriften als bedoeld in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), niet van toepassing zijn gedurende de overgangsfase waarin verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving kunnen worden overgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

De artikelen 28 tot en met 30 Wet arhi bevatten een overgangsregime voor gemeentelijke voorschriften in geval van een gemeentelijke herindeling (of grenscorrectie). Hoofdregel is dat gemeentelijke voorschriften die vóór de datum van herindeling in een overgaand gebied van kracht waren, nog tot twee jaar na die datum hun rechtsgeldigheid behouden, tenzij het bevoegde orgaan van de ‘ontvangende’ gemeente anders bepaalt. Dit betekent dat na de herindeling nog maximaal twee jaar verschillende rechtsregimes in de ‘ontvangende’ gemeente kunnen gelden. Als het gebied is overgegaan naar een nieuw ingestelde gemeente, kan het bevoegde orgaan van de nieuwe gemeente vóór afloop van de tweejaarstermijn bepalen dat één van de ‘oude’ voorschriften voor het gehele grondgebied van de nieuwe gemeente geldt (artikel 29 Wet arhi). Als de ontvangende gemeente een *bestaande* gemeente is, dan kan het bevoegde orgaan van de ontvangende gemeente vóór afloop van de tweejaarstermijn bepalen dat de voorschriften van de ontvangende gemeente ook in het overgaand gebied gaan gelden (artikel 30 Wet arhi). Ook kan het bevoegde orgaan van de ontvangende gemeente ervoor kiezen een geheel nieuw voorschrift vast te stellen dat geldt voor het grondgebied van de gehele gemeente (en de ‘oude’ voorschriften intrekken).

[89] Zie de artikelen 11.8, derde lid, 11.24, derde lid, 11.25, derde lid, 11.62, derde lid, en 11.65, derde lid, Bkl.

Tot het tijdstip, bedoeld in artikel 22.4 van de Omgevingswet, bestaan er verschillende gemeentelijke voorschriften die uiteindelijk in het omgevingsplan moeten worden opgenomen (bijvoorbeeld gedeelten van de APV, een ligplaatsenverordening of een bomenverordening). Als de artikelen 28 tot en met 30 Wet arhi onverkort zouden gelden, zouden deze voorschriften slechts tot maximaal twee jaar na de datum van herindeling gelden en daarna vervallen. Om dit te voorkomen, moet de ontvangende gemeente binnen twee jaar de voorschriften harmoniseren. De overgangsfase voor het omgevingsplan loopt echter tot 1 januari 2032.[90] Gemeenten hebben tot die datum de gelegenheid om hun verordeningen om te zetten naar het omgevingsplan. Dit betekent dat voorschriften die na een herindeling worden geharmoniseerd, op een later moment nog in het omgevingsplan kunnen en moeten worden opgenomen. Dit zou voor een herindelende gemeente dubbel werk betekenen: op korte termijn de voorschriften aanpassen én op een later moment deze voorschriften omzetten naar een regeling in het omgevingsplan.

Artikel 22.4 van de Omgevingswet bepaalt om deze reden dat artikel 28 Wet arhi niet geldt gedurende de overgangsfase voor het omgevingsplan. Beoogd is dat gemeentelijke voorschriften die op grond van de Omgevingswet uiteindelijk in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, ook in geval van een herindeling tot het einde van de overgangsfase kunnen blijven gelden.[91] Op deze wijze wordt voorkomen dat voor herindelende gemeenten dubbel werk ontstaat.

De huidige redactie van de wettekst kan echter zo begrepen worden dat artikel 28 *in het geheel* niet van toepassing is. Dit is evident niet de bedoeling: beoogd is dat voorschriften die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen niet twee jaar gelden, maar tot het tijdstip, bedoeld in artikel 22.4. Dit wordt met dit onderdeel verduidelijkt. Geregeld wordt dat voorschriften (met betrekking tot de fysieke leefomgeving) die uiteindelijk in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, blijven gelden tot en met het tijdstip, bedoeld in artikel 22.4, tenzij het bevoegde orgaan van de gemeente de voorschriften eerder vervallen verklaart. Verder is voor de duidelijkheid tevens geregeld hoe artikel 29 en artikel 30 van de Wet arhi in een dergelijk geval gelezen dienen te worden. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat bovenstaande slechts een technische verbetering betreft en er geen inhoudelijke wijziging van het overgangsrecht is beoogd.

Verder wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt het overgangsrecht met betrekking tot artikel 34 van de Wet arhi te verduidelijken: er is nadrukkelijker in de wettekst tot uitdrukking gebracht dat de vijfjaarstermijn, bedoeld in artikel 34 Wet arhi, niet verloopt vóór het tijdstip, bedoeld in artikel 22.4.

*Onderdeel AQ (artikel 22.6a (nieuw) Omgevingswet)*

In het nieuwe artikel 22.6a van de Omgevingswet wordt het opnieuw indienen van zienswijzen op de (technische) omzetting van een TAM/IMRO-omgevingsplan in de rest van het omgevingsplan uitgesloten. Het gaat om de omzetting van een omgevingsplan volgens de oude publicatiestandaarden in een omgevingsplan gemaakt met de nieuwe publicatiestandaarden. Een (technische) omzetting is een zuivere omzetting van een TAM/IMRO-plan in het geconsolideerde STOP/TPOD-plan, zonder dat dit rechtsgevolgen heeft. Wanneer naast een dergelijke technische omzetting ook inhoudelijke wijzigingen plaatsvinden, dient het bestuursorgaan wel de mogelijkheid te bieden om zienswijzen naar voren te brengen die gaan over deze inhoudelijke wijzigingen.

De artikeltekst noemt niet direct het TAM/IMRO-omgevingsplan of het STOP/TPOD-omgevingsplan, omdat op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving in een wet niet verwezen kan worden naar de in uitvoeringsregelgeving aangewezen standaarden. In plaats hiervan wordt verwezen naar omzetting van het deel van het omgevingsplan gepubliceerd met gebruik van overgangsrecht krachtens artikel 19, tweede lid, van de Bekendmakingswet, in het deel van het plan dat is gepubliceerd zonder gebruik van

[90] Stb. 2023, 267.
[91] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 326.

deze uitzondering. De consolidatieplicht is opgenomen in artikel 19, eerste lid, van de Bekendmakingswet. Hier is onder andere geregeld dat omgevingsplannen geconsolideerd elektronisch beschikbaar worden gesteld. Op grond van het vijfde lid van dit artikel kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de manier waarop besluiten die vallen onder deze consolidatieplicht beschikbaar worden gesteld. De STOP/TPOD-standaard is onder andere op grond van dit lid voorgeschreven in de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet. Artikel 19, tweede lid, van de Bekendmakingswet maakt een uitzondering mogelijk op de consolidatieplicht, te regelen in een algemene maatregel van bestuur. In artikel 11.1, zevende lid, van het Besluit elektronische publicaties is gebruikgemaakt van deze mogelijkheid, waarbij tevens (in het derde lid van dat artikel) is voorgeschreven dat in plaats van de STOP/TPOD-standaard de IMRO-standaard moet worden gebruikt.

Zoals hiervoor al toegelicht in paragraaf 2.10.2 van het algemeen deel van deze toelichting heeft een technische omzetting geen inhoudelijke rechtsgevolgen en is deze daarom in de terminologie van de Awb geen besluit, maar een feitelijke handeling. Toch kan de schijn ontstaan dat een dergelijke omzetting een besluit is, omdat deze wijziging van het omgevingsplan moet worden gepubliceerd in het gemeenteblad en omdat de wijziging gepaard kan gaan met kleine wijzigingen in de vormgeving van het plan, bijvoorbeeld door verplaatsing van artikelen. Met het voorgestelde artikel wordt duidelijk gemaakt dat een dergelijke technische omzetting niet leidt tot een mogelijkheid om opnieuw zienswijzen naar voren te brengen over dit deel van het omgevingsplan.

Artikel 22.6a van de Omgevingswet heeft een vergelijkbare inhoud als artikel 16.31 van de Omgevingswet zoals dat bij dit wetsvoorstel komt te luiden, op grond waarvan zienswijzen op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden uitgesloten. Gekozen is om de inhoud van artikel 22.6a in hoofdstuk 22 van de Omgevingswet te plaatsen, omdat de omzetting van TAM/IMRO- naar STOP/TPOD-omgevingsplannen een overgangsrechtelijke situatie betreft die niet meer bestaat zodra het TAM/IMRO-omgevingsplan geconsolideerd is.[92]

Als toch een zienswijze wordt ingediend die ziet op de omzetting van een deel van een omgevingsplan in een STOP/TPOD-omgevingsplan, kan die zienswijze buiten behandeling worden gelaten.[93] In het besluit kan dit worden gemotiveerd met een verwijzing naar artikel 22.6a van de Omgevingswet.

*Onderdeel AR (artikel 22.7 Omgevingswet)*

Voorgesteld wordt om de inhoud van het huidige artikel 22.7 van de Omgevingswet naar een eerste lid te verplaatsen, onder het gelijktijdig doorvoeren van een tekstuele precisering. Niet langer wordt daarin gesproken van “beroepsgronden” maar van “gronden”, ten einde nauwer aan te sluiten bij de terminologie uit de Awb. Daarnaast wordt voorgesteld om een nieuw tweede lid aan het artikel toe te voegen. Op grond van het eerste lid van het artikel kunnen in beroep geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op regels die uitvoering geven aan een onherroepelijk besluit tot aanwijzing van een gemeentelijk of provinciaal monument of gemeentelijk of provinciaal beschermd stads- of dorpsgezicht. Het betreft de inpassing van besluiten in het omgevingsplan waartegen al beroep heeft opengestaan.

Op vergelijkbare wijze als in het eerste lid, wordt in het voorgestelde tweede lid van artikel 22.7 van de Omgevingswet het onmogelijk gemaakt bij het beroep tegen de (technische) omzetting van een deel van een onherroepelijk TAM/IMRO-omgevingsplan in het STOP/TPOD-omgevingsplan, gronden aan te voeren die betrekking hebben op het TAM/IMRO-omgevingsplan. Besluitvorming over dat plan heeft al plaatsgevonden en daartegen heeft al rechtsbescherming opengestaan. De regeling is alleen van toepassing als het TAM/IMRO-omgevingsplan onherroepelijk is geworden. Anders zou zich in theorie de

[92] Stb. 2023, 267.
[93] Vgl.: ECLI:NL:RVS:2012:BW0170, voorheen LJN BW0170, Raad van State, 201011984/1/R1, r.o. 2.2.1 en 2.2.6.

situatie kunnen voordoen dat het STOP/TPOD-omgevingsplan eerder onherroepelijk wordt dan het TAM/IMRO-omgevingsplan en daardoor de desbetreffende wijzigingen definitief worden zonder dat er rechtsbescherming heeft opengestaan. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 2.10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Wanneer naast een technische omzetting als hiervoor bedoeld ook inhoudelijke wijzigingen plaatsvinden, kunnen er bij het beroep wel gronden worden aangevoerd die gaan over deze inhoudelijke wijzigingen.

De artikeltekst noemt niet direct het TAM/IMRO-omgevingsplan of het STOP/TPOD-omgevingsplan. In plaats hiervan wordt verwezen naar omzetting van het deel van het omgevingsplan gepubliceerd met gebruik van overgangsrecht krachtens artikel 19, tweede lid, van de Bekendmakingswet, in het deel van het plan dat is gepubliceerd zonder gebruik van deze uitzondering. In de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging die artikel 22.6a van de Omgevingswet invoegt wordt besproken hoe de consolidatieplicht en de uitzondering daarop zich verhoudt tot het de voorgeschreven publicatiestandaarden IMRO en STOP/TPOD.

Zoals hiervoor al toegelicht in paragraaf 2.10.2 van het algemeen deel van deze toelichting en de toelichting op het voorgestelde nieuwe artikel 22.6a van de Omgevingswet, heeft een technische omzetting geen inhoudelijke rechtsgevolgen, en is deze daarom in de terminologie van de Awb geen besluit maar een feitelijke handeling. Toch kan de schijn ontstaan dat een dergelijke omzetting een besluit is, omdat deze wijziging van het omgevingsplan moet worden gepubliceerd in het gemeenteblad en omdat de wijziging gepaard kan gaan met kleine wijzigingen in de vormgeving van het plan, bijvoorbeeld door verplaatsing van artikelen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 22.7 wordt duidelijk gemaakt dat een dergelijke technische omzetting van een onherroepelijk TAM/IMRO-omgevingsplan niet leidt tot een mogelijkheid om opnieuw beroepsgronden aan te voeren tegen dit deel van het omgevingsplan.

Zoals in paragraaf 2.10 van het algemeen deel van deze toelichting al is uiteengezet, is de achtergrond van de op artikel 22.6a (nieuw) van de Omgevingswet aansluitende regeling voor het aanvoeren van beroepsgronden tegen een omgevingsplanwijziging als hier bedoeld, gelegen in het ViN-arrest. Hierdoor is het uitsluiten van zienswijzen op het ontwerp omgevingsplan in de hier bedoelde situatie niet meer voldoende om ook daarop aansluitend beroep tegen de vaststelling van het omgevingsplan te voorkomen. Beroep moet nu uitdrukkelijk worden uitgesloten, zoals in het voorgestelde artikel 22.7, tweede lid, van de Omgevingswet gebeurt.

*Onderdelen AS, onder 1, en AT (artikelen 22.13, eerste lid, en 22.13a0 (nieuw) Omgevingswet)*

Met dit onderdeel wordt een technische wijziging voorgesteld met betrekking tot artikel 22.13, eerste lid, van de Omgevingswet. In samenhang daarmee wordt ook een nieuw artikel 22.13a0 voorgesteld. Achtergrond van deze wijzigingen zijn onduidelijkheden waartoe artikel 22.13 in zijn huidige formulering in de uitvoeringspraktijk aanleiding blijkt te geven.

Artikel 22.13, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat een omgevingsvergunning die wordt verleend op grond van een regel in het tijdelijke deel van het omgevingsplan niet geldt als schadeveroorzakend besluit als bedoeld in artikel 15.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Uit dat artikellid volgt dat als voor een activiteit op grond van een regel in een omgevingsplan een omgevingsvergunning is vereist, niet het omgevingsplan maar de omgevingsvergunning het schadeveroorzakende besluit is. Daarmee is het schademoment voor dergelijke besluiten verschoven ten opzichte van het voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende recht. Om nu te voorkomen dat een benadeelde die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht om een verzoek in te dienen om vergoeding van planschade, door deze verschuiving alsnog daartoe de mogelijkheid krijgt, is dit uitgesloten met artikel 22.13, eerste lid, van de Omgevingswet. Een benadeelde zou anders alsnog een tweede kans krijgen.

Volgens de oorspronkelijke formulering zou het gaan om een omgevingsvergunning die “wordt verleend op grond van” het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet. Een omgevingsvergunning wordt als het gaat om de toetsing aan dergelijke regels echter niet verleend op grond van de desbetreffende regels, maar op grond van artikel 8.0a, eerste lid, Bkl. Dat artikellid wijst de in het omgevingsplan opgenomen regels voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een zogeheten “binnenplanse” omgevingsplanactiviteit als beoordelingskader aan. Hieronder vallen ook de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, aanhef en onder a en c, van de Omgevingswet. Dit wordt gecorrigeerd door “op grond van” te vervangen door “met toepassing van”. Daarnaast is de specifieke verwijzing naar onderdeel a van artikel 22.1 van de Omgevingswet geschrapt. Artikel 22.13, eerste lid, heeft betrekking op alle onderdelen die vallen onder het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet, en niet alleen op onderdeel a van dat artikel.

Verder wordt voorgesteld een nieuw artikel toe te voegen aan paragraaf 22.1.2 van de Omgevingswet, artikel 22.13a0. Dit artikel vormt een uitzondering op artikel 22.13, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals dat bij dit wetsvoorstel komt te luiden, en zorgt ervoor dat een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van een in het tijdelijke deel van het omgevingsplan opgenomen regel als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, Wro waaraan onder het voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende recht nog geen toepassing was gegeven, of met toepassing van een regel als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder c, Wro, wel geldt als schadeveroorzakend besluit als bedoeld in artikel 15.1, tweede lid.

Bij regels als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, Wro gaat het om regels op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders binnen bij het bestemmingsplan bepaalde grenzen het bestemmingplan kunnen wijzigen, respectievelijk dat plan moeten uitwerken. Als het gaat om dergelijke regels golden onder het oude recht alleen het wijzigingsplan en het uitwerkingsplan zelf als schadeveroorzakend besluit, dus niet de daaraan ten grondslag liggende regels. Voor het voortzetten van de figuren van wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen is niet in overgangsrecht voorzien. Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders na inwerkingtreding van de Omgevingswet dan ook geen toepassing meer kan geven aan wijzigings- en uitwerkingsbepalingen in bestemmingsplannen. Om doel en strekking van deze bepalingen toch een plaats te geven binnen het stelsel van de Omgevingswet is in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, aanhef en onder c, (de zogeheten bruidsschat) voorzien voor een tweetal situaties voorzien in de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit die op grond van het tijdelijke deel van het omgevingsplan is vereist, te verlenen als die activiteit niet in strijd is met de regels over de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid of het voldoen aan de uitwerkingsplicht.[94] Als nu een omgevingsvergunning die met toepassing van die bepalingen wordt verleend op grond van de hoofdregel in artikel 22.13, eerste lid, zou worden uitgezonderd als schadeveroorzakend besluit, heeft dit per saldo tot gevolg dat vanwege de schade veroorzaakt door een dergelijke ‘oude’ wijzigings- of uitwerkingsregel, er zowel onder het oude als het nieuwe recht geen wettelijke regeling zou gelden om een verzoek om nadeelcompensatie te doen. Het voorgestelde artikel 22.13a0 voorkomt dit.

Bij regels als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder c, Wro gaat het om regels in een bestemmingsplan waarin is bepaald dat bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels. Onder het oude recht gold al uitsluitend de omgevingsvergunning die met toepassing van die bepaling werd verleend als schadeveroorzakend besluit, dus niet de daaraan ten grondslag liggende regel. De regels krachtens de Wro als hier bedoeld hebben onder de Omgevingswet hun gelding behouden via het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, aanhef en onder c, in samenhang met het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, aanhef en onder a. Als nu een

[94] Zie de artikelen 22.32 en 22.282 van de bruidsschat.

omgevingsvergunning die met toepassing van die bepalingen wordt verleend op grond van de hoofdregel in artikel 22.13, eerste lid, zou worden uitgezonderd als schadeveroorzakend besluit, heeft dit per saldo tot gevolg dat vanwege de schade veroorzaakt door een dergelijke omgevingsvergunning c.q. de daaraan ten grondslag liggende regel, er zowel onder het oude als het nieuwe recht geen wettelijke regeling zou gelden om een verzoek om nadeelcompensatie te doen. Het voorgestelde artikel 22.13a0 voorkomt dit.

*Onderdeel AU (nieuwe afdeling 22.3 Omgevingswet)*

Met artikel I, onderdeel S, van dit wetsvoorstel worden geluidproductieplafonds als omgevingswaarden toegevoegd aan de limitatieve lijst met schadeveroorzakende besluiten in artikel 15.1, eerste lid, van de wet. Uitgangspunt is dat alleen een besluit in deze lijst wordt opgenomen als dat besluit rechtsgevolgen heeft en daarbij ook tot mogelijk nadeel kan leiden. Zoals aangegeven in de toelichting bij artikel I, onderdeel S, kunnen geluidproductieplafonds inderdaad rechtsgevolgen hebben. Eventueel nadeel zal bij de geluidproductieplafonds echter met name spelen bij besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds in nieuwe situaties (bijvoorbeeld aanleg van een weg, spoorweg of industrieterrein) en besluiten tot wijziging van eerder vastgestelde geluidproductieplafonds voor bestaande situaties (bijvoorbeeld in verband met wijziging van een (spoor)weg of industrieterrein of toename van het geluid door groei van het verkeer). Onder het nieuwe stelsel van de Omgevingswet is, anders dan voornoemde nieuwe situaties, voor de eerste beleidsneutrale invoering geregeld dat de geluidproductieplafonds gebaseerd kunnen worden op historische brongegevens dan wel op eerdere besluitvorming onder het recht dat voorafging aan de Omgevingswet. De wijze van vaststelling van die geluidproductieplafonds is in het Bkl met instructieregels voor industrieterreinen in paragraaf 12.1.1, voor provinciale wegen in artikel 12.6 en voor spoorvoertuigen op spoorwegemplacementen in artikel 12.5 nauwkeurig ingekaderd. Gezien het specifieke karakter[95] van dit type eerste omzettingen, waarbij de verwachting bestaat dat er geen nadeel zal zijn, en ter voorkoming van onnodige bestuurlijke lastenverzwaring is het wenselijk deze besluiten uit te zonderen als schadeveroorzakend besluit. Ook in meerdere consultatiereacties is benadrukt dat bij de eerste besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds gevreesd wordt voor onevenredige bestuurlijke lasten.

*Onderdeel AV (artikel 23.3 Omgevingswet)*

Artikel 23.3 betreft de experimenteerbepaling van de Omgevingswet. Deze heeft de experimenteerbepaling uit de Crisis- en herstelwet (artikel 2.4) vervangen. Voorgesteld wordt dit artikel op een drietal punten te wijzigen. Deze wijzigingen worden hierna toegelicht.

*Coördinerende rol Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bij opstellen experimenten (onderdeel AV, onder 1)*

Met de voorgestelde wijziging wordt de coördinerende rol van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in het eerste lid van artikel 23.3 geëxpliciteerd door te regelen dat de voordracht van een algemene maatregel van bestuur in overeenstemming met hem moet worden gedaan. Hiermee wordt de coördinerende rol van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ook geborgd bij experimenten buiten zijn werkterrein en waarvan de voordracht van de algemene maatregel van bestuur dus door een andere minister wordt gedaan. Er wordt, in tegenstelling tot artikel 2.4, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet, voorgesteld om de voordracht van een algemene maatregel van bestuur te laten doen door Onze Minister die het aangaat, omdat het doelmatiger om de algemene maatregel van bestuur door die minister op te laten stellen.

*Verbreding doelen van experimenten (onderdeel AV, onder 2)*

[95] Voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds bij provinciale wegen is tevens een uitzondering gemaakt voor het indienen van beroep, zie artikel 1, aanhef en onder Omgevingswet, onder b, Bijlage 2, behorende bij de Algemene wet bestuursrecht.

Met dit onderdeel wordt het experimenteerdoel in artikel 23.3, tweede lid, van de Omgevingswet vervangen voor concretere en beter toetsbare criteria die beter toepasbaar zijn op alle wetten waarvan met de experimenteerbepaling kan worden afgeweken. De voorgestelde criteria zijn grotendeels ontleend aan de criteria van artikel 2.4, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet en houden in dat een experiment alleen kan worden aangewezen als het experiment bijdraagt aan duurzame ontwikkeling en innovatieve ontwikkelingen, of aan duurzame ontwikkeling en de vervulling van maatschappelijke behoeften. Voor een nadere toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 2.11 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

*Extra mogelijkheid verlenging experiment (onderdeel AV, onder 3)*

Met dit onderdeel wordt onder vernummering van het huidige artikel 23.3, negende lid, tot tiende lid een nieuw negende lid aan het artikel toe te voegen op grond waarvan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een besluit kan nemen om de tijdsduur van het experiment met ten hoogste vijf jaar te verlengen als aannemelijk is dat die informatie bij verlenging van het experiment alsnog kan worden verkregen. De Minister kan daarbij voorschriften aan het verlengingsbesluit verbinden, bijvoorbeeld op basis van de uitkomsten van monitoring of om extra input te verzamelen met het oog op een eventuele aanpassing van regelgeving. Voor een nadere toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 2.11 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

*Onderdeel AW (bijlage, onder A, Omgevingswet)*

In dit onderdeel worden wijzigingen in een drietal begripsomschrijvingen in de bijlage, onder A, van de Omgevingswet voorgesteld. Hierover wordt het volgende opgemerkt.

*Cultureel erfgoed*

Cultureel erfgoed is vanwege het toepassingsbereik van de Omgevingswet in beginsel beperkt tot de elementen die verband houden met de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij onder meer om monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen. Roerend of immaterieel cultureel erfgoed valt hier alleen onder voor zover het direct of indirect voorwerp kan zijn van de toedeling van functies aan locaties.[96]

Voorgesteld wordt om de woorden “in het omgevingsplan” in de begripsomschrijving te schrappen. Dit om te verduidelijken dat het ook kan gaan om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in andere besluiten op grond van de wet, zoals de omgevingsverordening dan wel een projectbesluit of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
Primair is het aan de gemeenteraad om in een omgevingsplan te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Provinciale staten kunnen met het oog op een provinciaal belang in een omgevingsverordening echter ook met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties regels stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, als dit niet doelmatig en doeltreffend kan worden gereguleerd via instructieregels of instructies (zie artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet).

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de begripsomschrijving ook cultureel erfgoed buiten gemeentelijk ingedeeld gebied omvat. Het Rijk heeft in de Noordzee taken op het gebied van het cultureel erfgoed onder water (archeologische monumenten op de zeebodem). Verder is het Besluit activiteiten leefomgeving ook van toepassing op archeologische toevalsvondsten in de exclusieve economische zone, buiten de aansluitende zone.[97]

[96] Zie ook memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 339.
[97] Zie artikel 13.1, aanhef en onder c, in samenhang met artikel 13.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

*Ontbossingsvrije grondstoffen en producten*

Met de Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten is een begripsomschrijving voor ontbossingsvrije grondstoffen en producten aan de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet toegevoegd. Met dit onderdeel wordt een noodzakelijke technische wijziging in deze begripsomschrijving aangebracht: “artikel 34, vijfde lid,” wordt vervangen door “artikel 34, eerste lid,”. Deze wijziging is noodzakelijk, omdat met de wijziging van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten van 19 december 2025 de inhoud van artikel 34, vijfde lid, is verplaatst naar artikel 34, eerste lid.[98] Inhoudelijk verandert de begripsomschrijving niet. Zie in verband met deze wijziging ook de artikelsgewijze toelichting op de in de onderdelen AI en AJ van artikel I van dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de artikelen 18.16a en 18.16b van de Omgevingswet.

*Werelderfgoed*

Voorgesteld wordt om in de begripsomschrijving van “werelderfgoed” de zinsnede “op het grondgebied van Nederland gelegen” te laten vervallen. Het is vanuit wetstechnisch oogpunt niet wenselijk om elementen die van belang zijn voor het toepassingsbereik van een regeling in een begripsomschrijving op te nemen. Deze beperking tot op het grondgebied van Nederland gelegen werelderfgoed is verder ook inhoudelijk ongewenst.

Het werelderfgoedverdrag heeft onder meer tot doel de bescherming en het behoud van het cultureel en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijke universele waarde. Artikel 5, aanhef en onder d, van het werelderfgoedverdrag verplicht verdragspartijen onder meer tot het nemen van wettelijke maatregelen die nodig zijn voor de bescherming en het behoud van werelderfgoed op het eigen grondgebied. Deze verplichting is in Nederland onder meer geïmplementeerd in artikel 5.131 Bkl, op grond waarvan een gemeente bij het stellen van regels in een omgevingsplan rekening moet houden met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarden van werelderfgoed. Dit betekent dat niet alleen ontwikkelingen in de directe nabijheid van werelderfgoed die de uitzonderlijke universele waarde kunnen aantasten moeten worden voorkomen, maar ook ontwikkelingen op een verder weg gelegen locatie met eenzelfde nadelig effect. Deze instructieregel beperkt zich niet tot de gemeenten met werelderfgoed binnen de gemeentegrenzen.[99] Een gemeente moet zich bij het vaststellen of wijzigen van een omgevingsplan ook afvragen of toe te delen functies of toe te laten activiteiten van invloed kunnen zijn op de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed in buurgemeenten. Dit kan ook werelderfgoed in een aangrenzende gemeente in een van de buurlanden betreffen. Het gaat hierbij alleen om het reguleren van ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de uitzonderlijke universele waarde van het desbetreffende werelderfgoed.

Op grond van artikel 6 van het werelderfgoedverdrag erkennen de verdragspartijen de verplichting van de internationale gemeenschap om samen te werken ter bescherming van werelderfgoed. Ook verplichten de verdragspartijen zich te onthouden van opzettelijke maatregelen die direct of indirect schade zouden kunnen toebrengen aan werelderfgoed op het grondgebied van een andere verdragspartij. Genoemde beperking in de begripsomschrijving van “werelderfgoed” brengt met zich dat een grensgemeente bij de toepassing van artikel 5.131 Bkl in strijd met de doelstellingen van het werelderfgoedverdrag geen rekening zou hoeven houden met over de grens gelegen werelderfgoed dat nadelige gevolgen kan ondervinden van ontwikkelingen binnen die gemeente. De beperking heeft daardoor inhoudelijk een onwenselijke uitwerking.

[98] Verordening (EU) 2025/2650 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2025 tot wijziging van Verordening (EU) 2023/1115 wat betreft bepaalde verplichtingen van marktdeelnemers en handelaren.
[99] Zie ook nota van toelichting bij het Bkl, Stb. 2018, 292, p. 385.

Het vervallen van de zinsnede leidt er niet toe dat Nederland daarmee te ruime verplichtingen ten aanzien van al het werelderfgoed waar ook ter wereld op zich zou nemen. Nederland heeft van rechtswege alleen verplichtingen ten aanzien van werelderfgoed voor zover het gaat om grondgebied waarover het rechtsmacht heeft. De rechtsmacht van Nederlandse overheden op grond van de Omgevingswet beperkt zich dan ook tot Nederland (inclusief de exclusieve economische zone[100]) en zij kunnen over werelderfgoed gelegen buiten Nederlands grondgebied geen regels stellen. Dat is bij werelderfgoed niet anders dan bij de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dat ook buiten Nederland gelegen bouwwerken of watersystemen binnen het begrip 'fysieke leefomgeving' vallen, betekent niet dat de Omgevingswet Nederland verplicht om daarvoor verplichtingen op zich te nemen, anders dan al is vastgelegd in diverse internationale verdragen en EU-richtlijnen. Een vergelijkbaar voorbeeld binnen het stelsel van de Omgevingswet van een begrip dat samenhangt met internationale verplichtingen is "Natura 2000-gebied". In de begripsomschrijving daarvan is evenmin een beperking opgenomen tot op het grondgebied van Nederland gelegen gebieden.

**Artikel II (Algemene wet bestuursrecht)**

Dit artikel stelt voor bijlage 2 bij de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) op twee punten te wijzigen. Op beide wijzigingen is het generieke overgangsrecht van artikel 11:3 Awb van toepassing, dat uitgaat van eerbiedigende werking. Op grond daarvan zijn deze wijzigingen niet van toepassing op het beroep of hoger beroep tegen een besluit dat, respectievelijk een uitspraak die voor dat tijdstip is bekendgemaakt.

De eerste wijziging betreft het verwijderen van een besluit op grond van artikel 5.48, derde lid, van de Omgevingswet in artikel 1 van bijlage 2 waarin de van beroep uitgezonderde besluiten zijn aangewezen, de zogenoemde negatieve lijst. Het gaat hier om de beslissing van het bevoegd gezag de door derden in het kader van de verkenningsfase van de projectprocedure voorgedragen mogelijke oplossingen voor de voorliggende opgave in de fysieke leefomgeving al dan niet in beschouwing te nemen. Dit besluit wordt van de negatieve lijst geschrapt, omdat deze besluitfiguur als gevolg van de wijzigingen bij dit wetsvoorstel in de projectprocedure komt te vervallen (zie artikel I, onder H, I en J).

De tweede wijziging betreft de toevoeging van een besluit op grond van artikel 2.43 van de Omgevingswet aan artikel 2 van bijlage 1, waarin de besluiten zijn aangewezen waarvoor de regeling geldt van beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het gaat hier om een besluit tot het treffen van geluidwerende maatregelen aan een gebouw.

Als sluitstuk van een procedure waarbij het geluid van een geluidbronsoort (met name wegen, spoorwegen en industrie) op een geluidgevoelig gebouw toeneemt, kunnen geluidwerende maatregelen nodig zijn. Dat zijn maatregelen aan de buitengevel van het geluidgevoelige gebouw, bijvoorbeeld een woning, waarmee de geluidwering (akoestische isolatie) van de gevel wordt verbeterd en zo wordt voorzien in een aanvaardbaar geluidniveau binnen dat gebouw.

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 werd een besluit over het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel genomen op grond van de Wet geluidhinder of hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Op grond van artikel 8:6, eerste lid, Awb in samenhang met artikel 2 van bijlage 2 bij die wet zoals die luidde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, stond tegen alle besluiten op grond van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat gold ook voor besluiten over geluidwerende maatregelen aan de gevel van een geluidgevoelig gebouw.

Per 1 januari 2024 is de wet- en regelgeving over geluid geïntegreerd in het stelsel van de Omgevingswet. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet geluid Omgevingswet was het

[100] Artikel 1.5 van de Omgevingswet.

voornemen om voor het geluidstelsel de keuze voor beroep in één instantie onder de Omgevingswet voort te zetten.[101] Dit ook in overeenstemming met het breder gehanteerde uitgangspunt om te blijven aansluiten bij de voorafgaande wetgeving als bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken.[102] Abusievelijk is echter verzuimd om artikel 2.43 van de Omgevingswet, de wettelijke grondslag onder de Omgevingswet voor besluiten over het treffen van geluidwerende maatregelen, op te nemen in artikel 2 van bovengenoemde bijlage bij de Awb, waardoor nu onbedoeld toch sprake is van beroep in twee instanties tegen een dergelijk besluit.

Voor de praktijk is dit echter onwenselijk. Zoals hiervoor al opgemerkt vormt het besluit over geluidwerende maatregelen het slot van de geluidprocedure. Een eerder besluit, bijvoorbeeld vaststelling van hogere geluidproductieplafonds als omgevingswaarde, heeft geleid tot een toename van het geluid. Tegen dat besluit heeft al rechtsbescherming opengestaan. Het besluit over geluidwerende maatregelen – en ook de rechtsgang daartegen – heeft geen invloed meer op dat eerdere besluit.

Verder is in dit verband van belang dat een besluit over geluidwerende maatregelen een beschikking is per individuele woning die het aangaat. Zeker bij een groter project, bijvoorbeeld bij aanpassing van een rijksweg, kan het tientallen of zelfs honderden woningen en dus evenveel besluiten betreffen. De daadwerkelijke uitvoering van die besluiten door het treffen van maatregelen aan de woningen vindt gecoördineerd in één project plaats. De langere proceduretijd van beroep in twee instanties kan ertoe leiden dat een rechtsgang door slechts één of enkele bewoners de uitvoering van de maatregelen voor alle woningen substantieel vertraagt.

Dit rechtvaardigt de keuze voor beroep in één instantie tegen besluiten over geluidwerende maatregelen en daarmee het herstel van de eerdere omissie door artikel 2.43 van de Omgevingswet alsnog in bijlage 2 bij de Awb op te nemen.

**Artikel III (Invoeringswet Omgevingswet)**

*Onderdeel A*

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 4.18a toe in paragraaf 4.2.7 IwOw over overgangsbepalingen met betrekking tot nadeelcompensatie. Voor lopende procedures, dat wil zeggen als een voorbereidingsprocedure voor besluitvorming in gang is gezet vóór de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet en waarvan de besluitvorming – inclusief een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure tegen dat besluit – op die datum nog niet is afgerond, is bepaald dat deze wordt afgewikkeld volgens het oude recht. In artikel 4.19 IwOw is hierbij per abuis geen rekening gehouden met de mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen een bestemmingsplan of inpassingsplan als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, onder a, Wro. Voor beheersverordeningen was wel terecht aangesloten bij “van kracht worden” als “kantelmoment” voor het einde van het overgangsrecht, nu daartegen geen beroep open staat. Met het nieuwe artikel 4.18a wordt dit gecorrigeerd wat betreft bestemmingplannen en inpassingsplannen. Met deze wijziging wordt bewerkstelligd dat er geen rechtsvacuüm ontstaat in relatie tot de algemene verjaringstermijn waarbinnen een schadeverzoek kan worden gedaan, te weten vijf jaar na onherroepelijk worden van een bestemmingsplan of inpassingsplan. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.7.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

[101] Kamerstukken 2018/19, 35054, nr. 3, p. 40-41.
[102] Zie hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 295 e.v.) en par. 4.2.3 van de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 89-90).

*Onderdeel B*

Dit onderdeel betreft een technische wijziging waarbij het overgangsrecht met betrekking tot nadeelcompensatie voor besluiten als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, onder a, Wro is geschrapt. Het overgangsrecht hiervoor is ondergebracht in een apart artikel (zie onderdeel A).

*Onderdelen C en D*

Deze onderdelen betreffen technische wijzigingen in de artikelen 4.42, 4.62 tot en met 4.65, en 4.107 IwOw die betrekking hebben op de Tracéwet, de Waterwet en de Wro. De wijzigingen zien op in die artikelen opgenomen verwijzingen naar leden van de artikelen 5.47 en 5.48 van de Omgevingswet. Die artikelen hebben betrekking op de projectprocedure. Bij dit wetsvoorstel vervallen een aantal leden van die artikelen (zie artikel I, onder H en I). De verwijzingen in de genoemde artikelen van de IwOw worden hiermee in lijn gebracht.

*Onderdeel E*

Op grond van artikel 5.1, derde en vierde lid, IwOw heeft de verantwoordelijke minister voor het stelsel van de Omgevingswet in specifieke gevallen de bevoegdheid om bij te sturen op het moment dat er onvolkomenheden ontstaan na invoering van die wet. Van deze bevoegdheid is gebruik gemaakt in de Vangnetregeling Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking is getreden en inmiddels enkele malen is gewijzigd. In deze regeling zijn onder andere regels gesteld in aanvulling op of in afwijking van de IwOw. Voor de artikelen in de Vangnetregeling Omgevingswet geldt op grond van artikel 5.1, vierde lid, IwOw de verplichting deze zo snel mogelijk op te nemen in een wet in formele zin. Dit onderdeel strekt daartoe voor artikel 1.8a van de Vangnetregeling Omgevingswet. Voorgesteld wordt om dat als tweede lid aan artikel 4.106a IwOw toe te voegen.

Artikel 4.106a IwOw ziet op de situatie dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet toepassing is gegeven aan de provinciale coördinatieregeling of de rijkscoördinatieregeling, bedoeld in artikel 3.33 respectievelijk 3.35 Wro, en die procedure bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet is afgerond. Het artikel ziet op alle gevallen waarin een van beide coördinatieregelingen wordt toegepast. Daarbij kan het wat betreft de rijkscoördinatieregeling gaan om toepassing van die regeling op grond van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet of de Mijnbouwwet, maar het kan ook gaan om andere gevallen waarin die regeling van toepassing is. Ook alle gevallen waarin de provinciale coördinatieregeling van toepassing is, vallen generiek onder het artikel. Kort samengevat regelt artikel 4.106a dat artikel 5.45, eerste lid, van de Omgevingswet en de coördinatieregeling van de Awb van toepassing zijn op de uitvoeringsbesluiten die als onderdeel van die lopende procedure worden genomen, waarbij gedeputeerde staten respectievelijk de minister als coördinerend bestuursorgaan optreden.

Met het voorgestelde tweede lid wordt in aansluiting op het voorgaande bepaald dat als bij toepassing van de bovengenoemde coördinatieregelingen gedeputeerde staten of de desbetreffende minister hebben besloten om de uitvoeringsbesluiten juist niet te coördineren, dat besluit geldt als een besluit dat zij geen toepassing geven aan artikel 5.45, eerste lid, van de Omgevingswet en dus niet als coördinerend bestuursorgaan toepassing zullen geven aan de coördinatieregeling van de Awb. Als gevolg van deze gelijkstelling kunnen gedeputeerde staten of de minister zo daartoe aanleiding bestaat op een later moment het besluit desgewenst altijd met toepassing van artikel 5.45, eerste lid, van de Omgevingswet wijzigen of intrekken en alsnog als coördinerend bestuursorgaan overgaan tot het toepassen van de coördinatieregeling van de Awb op de uitvoeringsbesluiten.

**Artikel IV (Wet bescherming Antarctica)**

Artikel 18.2, vierde lid, van de Omgevingswet vervalt met artikel I, onderdeel AC, van dit wetsvoorstel. De verwijzing naar dat artikellid in artikel 28 van de Wet bescherming Antarctica moet daardoor ook vervallen. Daarnaast is er een andere reden om de verwijzing naar artikel 18.2, vierde lid, te laten vervallen. Dat artikellid gaat namelijk over de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor een gedoogplicht als bedoeld in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. De Wet bescherming Antarctica kent geen gedoogplichten. Ook om die reden kan de verwijzing naar artikel 18.2, vierde lid, dus vervallen. Ook wordt voorgesteld de verwijzing naar artikel 18.4 van de Omgevingswet in artikel 28 Wet bescherming Antarctica te laten vervallen. Daar is reden toe omdat artikel 27 van die wet al voorziet in de bevoegdheid van de ministers die het aangaan om een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van de bij of krachtens die wet gestelde verplichtingen.

Tot slot wordt voorgesteld de verwijzing naar artikel 18.6a van de Omgevingswet te beperken tot het tweede lid van dat artikel omdat alleen dat lid betekenis heeft voor de Wet bescherming Antarctica. Het tweede lid regelt dat de verantwoordelijke minister kan bepalen dat bij zijn besluit aangewezen toezichthouders met uitsluiting van andere toezichthouders zijn belast met het toezicht op de naleving. De overige leden van artikel 18.6a hebben geen betekenis voor de Wet bescherming Antarctica.

**Artikel V (Wet milieubeheer)**

*Onderdeel a*

Per abuis is in artikel 18.1a, eerste lid, aanhef, van de Wet milieubeheer (Wm) geen verwijzing opgenomen naar artikel 18.1 van de Omgevingswet dat regelt wat de bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat. En dat is voor de betekenis van de bepalingen in hoofdstuk 18 Wm wel relevant. Voorgesteld wordt om die omissie te herstellen.

Met artikel I, onderdelen AC en AD, van dit wetsvoorstel komt artikel 18.2, vijfde lid, niet terug in de Omgevingswet. De verwijzing naar dat artikellid vervalt dan ook in artikel 18.1a, eerste lid.

Tot slot wordt voorgesteld om het derde lid van artikel 18.1a Wm te laten vervallen omdat daarmee, met uitzondering van de verwijzing naar artikel 18.3 van de Omgevingswet, inhoudelijk precies hetzelfde wordt geregeld als met artikel 18.8 Wm. De verwijzing naar artikel 18.3 van de Omgevingswet is onjuist. Dat artikel regelt namelijk de uitbreiding van handhavingsbevoegdheden naar andere bestuursorganen en niet de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. De verwijzing naar artikel 18.3 van de Omgevingswet komt dan ook terecht niet voor in artikel 18.8 Wm.

*Onderdeel B*

Voorgesteld wordt om in het eerste lid (nieuw) van artikel 18.2 Wm de verwijzing naar artikel 18.2 van de Omgevingswet te vervangen door een verwijzing naar een aantal artikelen in die wet dat daarvoor met dit wetsvoorstel in de plaats komt. Verder wordt voorgesteld om daarbij te verbijzonderen dat het alleen gaat om het bevoegd gezag waarbij de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust voor de algemene regels over milieubelastende activiteiten en de omgevingsvergunning die is vereist voor het verrichten van een milieubelastende activiteit. De verwijzing naar artikel 18.2 van de Omgevingswet zoals die naar huidig recht s gedaan in artikel 18.2 Wm is te ruim omdat daarin ook de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak is geregeld voor activiteiten die buiten het toepassingsbereik van de Wm vallen. Daardoor is de verwijzing onbedoeld verruimd en berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak als gevolg daarvan bijvoorbeeld ook bij het bevoegd gezag voor andere activiteiten dan milieubelastende activiteiten en gedoogplichten. Om die reden is ervoor gekozen om alleen uit te gaan van milieubelastende activiteiten. Daarbij gaat het enerzijds om milieubelastende activiteiten waarvoor algemene rijksregels gelden en anderzijds om milieubelastende activiteiten die op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet als vergunningplichtig zijn aangewezen. Daarmee

wordt de regeling van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet hersteld. Toen was het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning ook al aangewezen in artikel 18.1b Wm. Om die reden werd in artikel 18.2, eerste lid, Wm voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen verwezen naar artikel 8.41, tweede lid, onder a, Wm waarin de meldingsplicht was geregeld voor niet vergunningplichtige inrichtingen.

Met het tweede lid wordt een omissie hersteld die was ontstaan door de IwOw. Per abuis was de zinsnede “dan wel in andere gevallen burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is gelegen” niet overgenomen in het nieuwe artikel 18.2. Wel werd in artikel 18.1a bepaald dat artikel 18.2, vijfde lid, van de Omgevingswet van toepassing was. Dat artikellid bepaalde dat in overige gevallen de handhavingsbevoegdheid bij burgemeester en wethouders berustte. Door de plaatsing in artikel 18.1a Wm had die bepaling echter een te ruime werking. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gold die bepaling immers alleen voor het gestelde in artikel 18.2 Wm.

De inhoud van het nieuwe derde lid van artikel 18.2 was voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geregeld in artikel 18.2, tweede lid. Dat artikellid was per abuis met de IwOw niet meegenomen in het nieuwe artikel 18.2 Wm.

*Onderdeel C*

Met de IwOw is een onvolkomenheid ontstaan in artikel 18.2a Wm. In het eerste lid van dat artikel was voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geregeld wie het bevoegd gezag is voor de handhaving van artikel 10.1 Wm als er geen sprake is van een vergunningplichtige activiteit. Per abuis is daarbij de verwijzing naar artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vervangen door een verwijzing naar artikel 18.2 van de Omgevingswet. Daardoor is de verwijzing onbedoeld verruimd en berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak als gevolg daarvan bijvoorbeeld ook bij het bevoegd gezag voor andere activiteiten dan milieubelastende activiteiten en gedoogplichten (zie ook de toelichting op de wijziging van artikel 18.2 Wm). Met de voorgestelde wijziging van artikel 18.2a, eerste lid, wordt deze onvolkomenheid hersteld. Met die wijziging wordt niet meer verwezen naar artikel 18.2 van de Omgevingswet maar naar artikel 18.2, eerste lid, Wm. Daarmee is in artikel 18.2a Wm geregeld bij wie de taak berust voor de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 10.1 Wm als de handelingen met afvalstoffen worden verricht buiten een locatie waar milieubelastende activiteiten worden verricht waarvoor algemene rijksregels gelden of waarvoor een vergunningplicht geldt. Met deze wijziging sluit artikel 18.2a Wm beter aan bij het voorgestelde artikel 18.2 Wm. Opgemerkt wordt dat met deze wijziging ook het bevoegd gezag is geregeld voor handelingen met afvalstoffen buiten een locatie waarvoor alleen algemene regels over milieubelastende activiteiten gelden. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet was het bevoegd gezag in artikel 18.2a alleen geregeld voor handelingen buiten projecten waarvoor een omgevingsvergunning verplicht was gesteld. Bij nader inzien is dat niet logisch. Het betekent namelijk dat de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 10.1 Wm niet zou berusten bij het bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten waarvoor enkel algemene regels gelden en die niet als vergunningplichtig zijn aangewezen.

*Onderdeel D*

Met de IwOw is een onvolkomenheid ontstaan in artikel 18.2d Wm. In het eerste lid van dat artikel was voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geregeld wie het bevoegd gezag is voor de handhaving van de afvalstoffenverordening en de artikelen 10.29 en 10.52 Wm als er geen sprake is van een vergunningplichtige activiteit. Per abuis is daarbij de verwijzing naar artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vervangen door een verwijzing naar artikel 18.1 van de Omgevingswet. Dat is onjuist omdat dat artikel regelt wat de bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat. Dat artikel regelt niet bij welk bestuursorgaan de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust. Met de voorgestelde wijziging van artikel 18.2d, eerste lid, Wm wordt deze onvolkomenheid hersteld. Met die

wijziging wordt niet meer verwezen naar artikel 18.1 van de Omgevingswet maar naar artikel 18.2, eerste lid, Wm. Daarmee is in artikel 18.2d Wm geregeld bij wie de taak berust voor de bestuursrechtelijke handhaving van de afvalstoffenverordening en de artikelen 10.29 en 10.52 Wm als de handelingen met afvalstoffen worden verricht buiten een locatie waar milieubelastende activiteiten worden verricht waarvoor algemene rijksregels gelden of waarvoor een vergunningplicht geldt. Met deze wijziging sluit artikel 18.2d Wm beter aan bij het voorgestelde artikel 18.2 Wm. Opgemerkt wordt dat met deze wijziging ook het bevoegd gezag is geregeld voor handelingen met afvalstoffen buiten een locatie waarvoor alleen algemene regels over milieubelastende activiteiten gelden. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet was het bevoegd gezag in artikel 18.2d alleen geregeld voor handelingen buiten projecten waarvoor een omgevingsvergunning verplicht was gesteld. Bij nader inzien is dat niet logisch. Het betekent namelijk dat de bestuursrechtelijke handhaving van artikel de afvalstoffenverordening en de artikelen 10.29 en 10.52 Wm niet zou berusten bij het bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten waarvoor enkel algemene regels gelden en die niet als vergunningplichtig zijn aangewezen.

*Onderdeel E*

Met de voorgestelde wijzigingen in artikel 18.8 Wm is beoogd om de formulering beter aan te laten sluiten bij artikel 5:21 Awb. Daarbij is ook teruggegrepen op de formulering van het artikel zoals die luidde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Die formulering is juister omdat het bij het beheren van afvalstoffen gaat om feitelijke handelingen ter uitvoering van een opgelegde last onder bestuursdwang en niet om het opleggen van een last onder bestuursdwang. Verder wordt voorgesteld om “het bevoegde bestuursorgaan” te vervangen door “Onze Minister”. Er is namelijk geen ander bevoegd bestuursorgaan dan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor de handhaving van de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen en titel 10.7 Wm.

**Artikel VI (Wet op de economische delicten)**

Dit artikel bevat een aantal wijzigingen van de rubricering van overtredingen van bepalingen uit de Omgevingswet in artikel 1a van de Wet op de economische delicten (Wed). Deze wet heeft betrekking op de strafrechtelijke handhaving van die bepalingen. De voorgestelde wijzigingen van artikel 1a Wed hangen samen met wijzigingen met betrekking tot hoofdstuk 18 van de Omgevingswet in dit wetsvoorstel of betreffen inconsistenties die naar voren zijn gekomen bij de voorbereiding van die wijzigingen.

In de eerste plaats vervalt in de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet in artikel 1a, onder 1°, Wed de verwijzing naar artikel 18.16b, tweede lid, van de Omgevingswet. Dit houdt verband met het vervallen van dat artikellid in artikel I, onderdeel AJ, van dit wetsvoorstel. Daarnaast wordt in de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet in artikel 1a, onder 2°, Wed, de verwijzing naar artikel 23.1, eerste lid, van de Omgevingswet wetstechnisch aangepast. Dat artikel bestaat niet uit leden en daarom vervalt de specifieke verwijzing naar het eerste lid. Verder wordt aan de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet in artikel 1a, onder 3°, Wed een verwijzing naar artikel 4.1, tweede lid, van de Omgevingswet toegevoegd. Dat artikel bevat de grondslag voor bij ministeriële regeling te stellen meet- en rekenvoorschriften over decentraal gestelde algemene regels (regels gesteld bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening). Als het gaat om meet- en rekenvoorschriften over bij algemene maatregel van bestuur gestelde algemene regels op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet, is in artikel 1a, onder 3°, Wed al in een grondslag voor strafrechtelijke handhaving voorzien. De toevoeging van de verwijzing naar artikel 4.1, tweede lid, van de Omgevingswet herstelt deze onbedoelde inconsistentie.

**Artikel VII (Overgangsrecht)**

Voor een aantal onderwerpen waarvoor dit wetsvoorstel wijzigingen bevat is het wenselijk om in overgangsrecht te voorzien. Dit overgangsrecht wordt, per onderwerp, geregeld in artikel IIIc. Uitgangspunt van het overgangsrecht is eerbiedigende werking. Dit met het oog op de rechtszekerheid en uitvoerbaarheid.

Het eerste lid regelt dat op een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 van de Omgevingswet dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is genomen, die artikelen van toepassing blijven zoals deze voor dat tijdstip luidden. Hiervoor is gekozen vanwege de wijzigingen in genoemde artikelen die betrekking hebben op de geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit. Op deze manier wordt geregeld dat deze termijn niet gedurende de periode dat het voorbereidingsbesluit geldt, wordt gewijzigd. Voor de overige wijzigingen van genoemde artikelen in dit wetsvoorstel heeft het overgangsrecht geen praktische betekenis, omdat die wijzigingen er slechts toe strekken te verduidelijken wat op grond van die artikelen naar huidig recht al geldt.

Het tweede lid regelt dat op een verzoek van een onteigenaar aan de notaris tot het verlijden van een onteigeningsakte als bedoeld in artikel 11.15 van de Omgevingswet dat voor het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet is gedaan, dat artikel en artikel 15.51 van de Omgevingswet van toepassing blijven zoals deze voor dat tijdstip luidden. Op deze manier wordt geregeld dat op een dergelijk verzoek en de sanctie op het niet-tijdig nakomen daarvan het oude recht van toepassing blijft. Daarmee wordt voor zoveel mogelijk gevallen de beoogde zekerheid over de periode waarbinnen de onteigening wordt geëffectueerd behaald

Het derde lid regelt dat op een besluit tot verlenging van een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.4, tweede lid, dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is genomen, de artikelen 16.32b, tweede lid, en 16.82a, derde lid, van de Omgevingswet niet van toepassing zijn. Eerstgenoemd artikellid bevat de verplichting voor het bestuursorgaan dat het verlengingsbesluit heeft genomen om kennis te geven van de ter inzagelegging van dat besluit. Op grond van artikel 16.82a, derde lid, van de Omgevingswet kan een verlengingsbesluit binnen vier dagen in de openbare registers worden ingeschreven.

Het vierde en vijfde lid voorzien in overgangsrecht met betrekking tot bestuursrechtelijke handhaving in verband met de in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 18.2 van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende wijzigingen van de artikelen 18.11, 18.12, 18.13, 18.14, 18.15, 18.15a en 19.2 van die wet. Onder het begrip ‘bestuurlijke sanctie’ waarnaar in beide artikelleden wordt verwezen, wordt, in lijn met de uitleg die aan dit begrip bij de IwOw is gegeven[103], verstaan de herstelsancties, bedoeld in hoofdstuk 5 Awb (lasten onder bestuursdwang en onder dwangsom), de bestuurlijke boete en de intrekking van een begunstigende beschikking bij wijze van sanctie (artikel 18.10 van de Omgevingswet). Qua opzet volgt het overgangsrecht in het vierde en vijfde lid het overgangsrecht voor bestuurlijke sancties zoals opgenomen in de IwOw. In het vierde lid wordt, in lijn met de artikelen 4.3 en 4.5 IwOw, voorzien in overgangsrecht voor een voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gedaan verzoek tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie of een voor dat tijdstip gestarte voorbereidingsprocedure voor een ambtshalve besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Het vijfde lid bevat, in lijn met artikel 4.23 IwOw, overgangsrecht voor een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie die voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is gegeven. In afwijking van artikel 4.23 IwOw wordt in het vijfde lid echter niet het tijdstip waarop de overtreding een aanvang heeft genomen mede als aangrijppunt voor het overgangsrecht genoemd, maar geldt daarvoor uitsluitend het criterium dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie moet zijn gegeven. Het tijdstip waarop de overtreding een aanvang heeft genomen is bij dit wetsvoorstel buiten beschouwing gelaten, omdat bij dit wetsvoorstel,

[103] Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 493.

anders dan bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, het materiële recht dat de overtreding normeert niet tegelijkertijd ook wijzigt. Het vijfde lid heeft mede betrekking op een beschikking tot oplegging van een verplichting in verband met een ongewoon voorval in verband met de verwijzing naar artikel 18.2 van de Omgevingswet in artikel 19.2 van die wet.

Door voor de opzet van het overgangsrecht in dit wetsvoorstel aan te sluiten bij het overgangsrecht uit de IwOw, is daarop ook de uitleg die daaraan in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt gegeven toepasbaar.[104] Omdat de wijzigingen van de artikelen waarop het overgangsrecht van het vierde en vijfde lid betrekking heeft nauwelijks inhoudelijke veranderingen meebrengen, is de betekenis van dit overgangsrecht in de praktijk beperkt. Het strekt er vooral toe in lopende procedures eventuele vernietigingen van sanctiebesluiten door de rechter te voorkomen doordat het desbetreffende bestuursorgaan als gevolg van dit wetsvoorstel zijn handhavingsbevoegdheid ontleend aan een andere wettelijke grondslag uit afdeling 18.1 van de Omgevingswet dan die is vermeld in het besluit.

**Artikel VIII (Samenloopbepaling)**

Dit artikel voorziet, indien nodig, in het afstemmen van de wijzigingen ten aanzien van artikel 20.2, zevende lid, van de Omgevingswet op de voorgenomen wijzigingen ten aanzien van dat artikellid uit de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Het is goed denkbaar dat die wet eerder in werking treedt dan de wijzigingen opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

[104] Zie ECLI:NL:RVS:2024:2645, alsmede het stroomschema dat de Afdeling bestuursrechtspraak als weergave van haar uitspraak heeft gepubliceerd Overgangsrecht Omgevingswet bij handhavingsbesluiten | Raad van State.

**Bijlage (Transponeringstabel bestuursrechtelijke handhaving)**

| **Huidig artikel** | **Voorgestelde opvolger** | **Uitgangspunt**[105] |
|---|---|---|
| *Omgevingswet* | *Omgevingswet* | |
| 18.1: inhoud handhavingstaak | 18.1, eerste lid | - |
| 18.2, eerste lid: bevoegd gezag handhaving algemene regels volgt paragraaf 4.1.3 | 18.2: voor algemene regel zelf<br>18.2d: voor gesteld maatwerkvoorschrift, gegeven beschikking gelijkwaardigheid | b), c)<br><br>a) |
| 18.2, tweede lid: bevoegd gezag handhaving omgevingsvergunning volgt paragraaf 5.1.2 | 18.2a | a) |
| 18.2, derde lid, bevoegd gezag handhaving projectbesluit dat geldt als omgevingsvergunning is bevoegd gezag projectbesluit | 18.2b, eerste lid | a) |
| 18.2, vierde lid, er is alleen een bevoegd gezag gedoogplicht als dat bij AMvB is opgedragen | 18.2c, eerste lid | - |
| 18.2, vijfde en zesde lid, bevoegd gezag is B&W tenzij bij AMvB anders bepaald | Vervalt | - |
| *Omgevingsbesluit* | *Omgevingswet* | |
| 13.1, eerste lid, onder a: peilbesluit waterschap | 18.2d | a), b) |
| 13.1, eerste lid, onder b, 1°: zwemverbod | 18.2d | a) |
| 13.1, eerste lid, onder b, 2°: toegangsbeperking | 18.2d | a) |
| 13.1, eerste lid, onder b, 3°: monitoring provincie | 18.2, eerste lid, onder c | b) |
| 13.1, eerste lid, onder b, 4°: verplichting maatregelen gericht op voldoen aan geluidproductieplafond GS | 18.2d | c) |
| 13.1, eerste lid, onder b, 5°: verplichting tot het verstrekken van gegevens energiegebruik van eindafnemers | 18.2e, eerste lid, onder e | c) |
| 13.1, eerste lid, onder c: tijdelijke maatregelen luchtkwaliteit | 18.2d | a) |
| 13.1, eerste lid, onder d: openbaar maken gegevens par. 5.4.1a Bal | 18.2, tweede lid + Bal | c) |
| 13.1, eerste lid, onder e, 1°: toegangsverbod MIenW | 18.2d | a) |
| 13.1, eerste lid, onder e, 2°: peilbesluit MIenW | 18.2d | a) |
| 13.1, eerste lid, onder e, 3°: activiteit in zee | 18.2, tweede lid + Bal<br>18.2e, tweede lid, onder b | c) |
| 13.1, eerste lid, onder e, 4°: zorgplicht akoestische kwaliteit | Vervalt | - |
| 13.1, eerste lid, onder e, 5°: verplichting | 18.2d | c) |

[105] Zie de genoemde uitgangspunten in paragraaf 2.8.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

| | | |
|---|---|---|
| maatregelen gericht op voldoen aan geluidproductieplafond MIenW | | |
| | | |
| 13.1, eerste lid, onder f: geen toestemming vertrek (lucht)vaartuig | 18.2d | a) |
| 13.1, eerste lid, onder g, 1°: toegangsbeperking MLVVN | 18.2d | a) |
| 13.1, eerste lid, onder g, 2°: activiteiten in afpalingskring eendenkooi | 18.2e, eerste lid, onder d | c) |
| 13.1, eerste lid, onder g, 3°: besluit over maatregelen voor illegaal binnen Nederland gebrachte dieren, eieren, planten, hout of producten | 18.2d | a) |
| 13.1, eerste lid, onder h: verplichting opgelegd i.v.m. archeologische toevalvondst van algemeen belang | 18.2d | a) |
| 13.1, eerste lid, onder i: energielabel | 18.2, tweede lid + Bbl | c) |
| 13.1, tweede lid, onder a: algemene zorgplicht | 18.2e, tweede lid | c) |
| 13.1, tweede lid, onder b: peilbesluit openbaar lichaam | 18.2d | a) |
| 13.1, tweede lid, onder c, onder 1°: handhaving in projectbesluit geïntegreerd maatwerkvoorschrift | 18.2b, tweede lid, onder a | a) |
| 13.1, tweede lid, onder c, onder 2°: handhaving in projectbesluit geïntegreerd verkeersbesluit ter uitvoering van dat projectbesluit | 18.2b, tweede lid | a) |
| 13.1, tweede lid, onder d: verplichting opgelegd i.v.m. ongewoon voorval | 18.2d | a) |
| 13.1, tweede lid, onder e: monitoring H4/5 Bal | 18.2, tweede lid + Bal | c) |
| 13.1, tweede lid, onder f: gegevenstrekking afd. 10.8 Ob | 18.2, tweede lid + Ob | c) |
| 13.1, tweede lid, onder g: maatregel bij mislukt experiment | 18.2d | a) |
| 13.2, onder a: gedoogplicht 10.10 | 18.2c, tweede lid, onder b | c) |
| 13.2, onder b: gedoogplichten 10.7 en 10.8, eerste lid | 18.2c, tweede lid, onder d | c) |
| 13.2, onder c: gedoogplichten 10.2, 10.3, eerste, derde en vierde lid, 10.6, eerste lid | 18.2c, derde lid, onder a | c) |
| 13.2, onder d: gedoogplicht 10.6, tweede lid | 18.2c, derde lid, onder b | c) |
| 13.2, onder e: gedoogplicht 10.8, derde lid | 18.2c, tweede lid, onder c | c) |
| 13.2, onder f: gedoogplicht 10.9 | 18.2c, derde lid, onder c | c) |
| 13.2, onder g: gedoogplichten 10.13a, eerste lid, 10.17, 10.19, eerste en tweede lid, en 10.19a. | 18.2c, vierde lid | a) |