

Bijlage

MEER GEDETAILLEERDE OPMERKINGEN INVOERINGSWET

Wijzigingsvoorstel voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning:

Voorgesteld wordt artikel 16.62, lid 3, Omgevingswet als volgt te wijzigen:

"Bij AMvB worden nadere regels gegeven over het toepassingsbereik van de reguliere procedure."

Voorgesteld wordt bovengenoemde nadere regels als volgt uit te werken (bijvoorbeeld door toevoeging van een vierde lid aan artikel 8.20 Omgevingsbesluit):

"Naast de in lid 1 aangewezen gevallen, kan het bevoegd gezag toepassing geven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het bevoegd gezag geeft geen toepassing aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, indien door aanvrager bij de aanvraag is aangegeven:

- a. hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen (of alleen: belanghebbenden) bij de voorbereiding zijn betrokkenen, en*
- b. of en hoe aanvrager de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen/alternatieven en adviezen in de plannen heeft verwerkt, dan wel waarom daarvan is afgezien."*

Toelichting

Deze aanvulling is een uitwerking van artikel 16.62, lid 3, Omgevingswet en legt de beslisbevoegdheid ten aanzien van het wel of niet toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure waar die hoort: bij het bevoegde bestuursorgaan. Het bevoegd gezag is en blijft immers altijd verantwoordelijk voor zowel een zorgvuldige voorbereiding van een besluit als voor een zorgvuldige procedure. Het bevoegd gezag en niet initiatiefnemer wordt daarop door de bestuursrechter afgerekend.

Tegelijkertijd heeft initiatiefnemer zelf in de hand of afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht nodig is. Dit sluit naadloos aan bij de belangrijke principes achter de Omgevingswet: participatie en het afwegen van belangen op een moment dat nog alternatieven mogelijk zijn. Het amendement (amendement 39, ingediend door Albert de Vries, PvdA) dat hier expliciet aandacht voor vraagt is bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet met ruime meerderheid door de Tweede kamer aangenomen.

Suggesties voor het Invoeringsbesluit:

- In artikel 2.18, lid 2, van de Omgevingswet staat dat het beheer van regionale wateren kan worden toegedeeld aan andere openbare lichamen. Dat neemt niet weg dat, net als in de huidige situatie onder de Waterwet, het waterschap bevoegd gezag is voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, niet zijnde rijkswater. Dit zou als zodanig opgenomen moeten worden in artikel 3.1, lid 1, onder a., van het Omgevingsbesluit. Dat kan met één van de volgende tekstvoorstellen worden gerealiseerd:
 - *een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam dat onderdeel is van een watersysteem, niet zijnde een rijkswater (watersystemen of onderdelen daarvan in beheer bij het Rijk)*
 - of*
 - *een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam dat onderdeel is van een watersysteem, als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 1°, en artikel 2.18, tweede lid, van de wet.*
- Met de Omgevingswet komen diverse algemene rijksregels (uiteindelijk) te vervallen, bijvoorbeeld de algemene regels over lozingen in het Activiteitenbesluit. Dit in verband met decentralisatie van deze regelgeving. Deze regels zullen een plek krijgen in het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Voor het omgevingsplan wordt ervoor gekozen de huidige regels van rechtswege in te voegen in het

omgevingsplan. Voor de waterschapsverordening is een dergelijke voorziening niet opgenomen. Ik verzoek u in het Invoeringsbesluit een overgangsregeling te treffen, zodat de huidige algemene rijksregels over (directe) lozingen vooralsnog blijven gelden.

- Met de regeling in artikel 13.5 Omgevingswet, om in geval van activiteiten door aangewezen majeure risicobedrijven die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben financiële zekerheid te laten stellen, zijn de waterschappen het eens. Met name de brand bij het bedrijf Chemie Pack te Moerdijk heeft ons geleerd dat het zo goed mogelijk borgen van financiële zekerheid noodzakelijk is om afwenteling van kosten op de maatschappij zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Ik verzoek u via het Invoeringsbesluit het toepassingsbereik te verbreden, zodat meer bedrijven op basis van een serieus risicoprofiel voor het milieu onder dit artikel komen te vallen en dit niet te beperken tot IPPC- en BRZO-bedrijven.
- Artikel 42 Wet voorkoming verontreiniging door schepen komt niet tegemoet aan onze sterke voorkeur om het lozen van afvalwater vanuit pleziervaartuigen op regionale watersystemen ook onder de Omgevingswet centraal te reguleren. Pleziervaartuigen zijn nu eenmaal mobiel en varen van het ene beheergebied naar het andere. In onze reactie op de consultatieversies van de AMvB's heeft de Unie aangegeven qua uitwerking te denken aan het opnemen van een verbod voor pleziervaartuigen om te lozen, tenzij er wordt geloosd met toepassing van een erkende zuiveringsvoorziening. Ik verzoek u invulling te geven aan uw toezegging om, ter continuering van de huidige regulering, het lozen van afvalwater vanuit pleziervaartuigen centraal te reguleren.
- Ik vraag uw aandacht voor overgangsrecht met betrekking tot lozingen van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) die om decentrale regulering vragen. Hoewel het overgrote deel van de ZZS op rijksniveau is gereguleerd, is het mogelijk dat in geval van gebruik bij huishoudens en bedrijven van huis-, tuin-, keuken- en bepaalde bedrijfs-producten er sprake is van lozingen van ZZS op regionale watersystemen. In het geval dat een lozingsactiviteit, die ZZS kan emitteren, niet valt onder het Besluit activiteiten leefomgeving, kan deze worden gereguleerd in de waterschapsverordening. Voorkomen moet worden dat er een lacune in de regels voor lozingen (wetgevingsgat) ontstaat als gevolg van de overgang naar het nieuwe stelsel. Met uw ministerie is overeengekomen dat het overgangsrecht de waterschappen in staat moet stellen te komen tot een waterschapsverordening op grond van de Omgevingswet inclusief een vangnet voor onbekende of niet genoemde lozingen van ZZS. Ik verzoek u in het kader van het Invoeringsbesluit Omgevingswet de inhoud van de huidige regels (het Activiteitenbesluit, Besluit lozen buiten inrichtingen, Besluit lozing afvalwater huishoudens) van rechtswege in te voegen in de waterschapsverordening, waarna het waterschap deze naar behoefte kan wijzigen.
- In het kader van het overgangsrecht verzoek ik u, naar aanleiding van de gemaakte afspraak met uw ministerie, in het Invoeringsbesluit Omgevingswet het onderscheid te continueren tussen regelgeving waaraan nieuwe RWZI's in geval van lozingen moeten voldoen en bestaande RWZI's. Nu is er namelijk bij bestaande RWZI's de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften (o.m. in geval van lozingen op rijkswater). Daarvoor wordt de zogenaamde 75%-norm gehanteerd, terwijl voor lozingen uit nieuwe RWZI's de 100% -norm geldt.

Opmerkingen en suggesties over schade en nadeelcompensatie:

- De exacte verhouding en samenhang tussen de regeling uit afdeling 4.5 Algemene wet bestuursrecht en de afdelingen 15.1 en 15.2 Omgevingswet is onduidelijk. De afbakening tussen deze drie regelingen dient duidelijker en overzichtelijker te worden. De Memorie van Toelichting dient hierop te worden aangepast. Daarnaast is op pagina 15 van de Memorie van Toelichting beschreven dat afdeling 15.1 de algemene regeling bevat voor schadevergoeding als gevolg van rechtmatig overheidshandelen. Afdeling 15.2 gaat als bijzondere schadevergoedingsregeling voor op afdeling 15.1. Letterlijk staat in de Memorie van Toelichting: "Dat betekent dat afdeling 15.1 niet van toepassing is op schadevergoeding als gevolg van gedoogplichten die op grond van hoofdstuk 10 zijn opgelegd". Ik vraag mij af of dit zo zwart-wit te stellen is.
- Op pagina 15 van de Memorie van Toelichting staat een schrijffout: "*De lijn dat afdeling 15.1 voor gaat op afdeling 15.1 kan ten opzichte van bestaande wetgeving vooral voor het waterdomein gevolgen hebben*". Eerste 'afdeling 15.1' moet vervangen worden door 'afdeling 15.2'.

- In het eerste lid van artikel 15.3 Omgevingswet worden de bestanddelen van schade benoemd. Vervolgens spreekt het tweede lid over het mogelijk vergoeden van kosten gemaakt om aan voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning te kunnen voldoen. Het is niet duidelijk welke kosten u voor ogen heeft. Kunt u hiervan voorbeelden geven?
- Activiteiten voor onderzoeken ex artikel 10.17, lid 1 en 2, Omgevingswet dienen conform wetsvoorstel vergoed te worden via artikel 15.12 Omgevingswet. Aangezien deze inbreuken vaak minder ingrijpend zijn en samenhang vertonen met de specifieke functie van de grond of nabijgelegen grond, lijkt het de waterschappen dat dat deze inbreuk hetzelfde behandeld dient te worden als de inbreuk bedoeld in artikel 10.20 Omgevingswet. Daarmee zal eventuele schade als gevolg van deze inbreuk als uitzondering in artikel 15.13 Omgevingswet moeten worden opgenomen.
- Artikel 15.7, lid 4, Omgevingswet bepaalt dat de beslissing, als bedoeld in de leden 2 en 3, is te kwalificeren als een besluit. Het is niet duidelijk of tegen deze beslissing bezwaar en beroep openstaat, of dat er is sprake van een beslissing inzake de voorbereiding van een besluit dat niet vatbaar is voor bezwaar of beroep ex artikel 6:3 Algemene wet bestuursrecht. Graag zie ik dit verduidelijkt waarbij de voorkeur uitgaat naar een beslissing inzake de voorbereiding van een besluit dat niet vatbaar is voor bezwaar of beroep. Dit is onder meer ingegeven door de doorlooptijd bij dergelijke procedures.
- Nadeelcompensatie en planschade worden in de Omgevingswet samengevoegd tot 'nadeelcompensatie'. Wat betekent dit? Er zijn nu vrij veel verschillen tussen de stelsels. Kunt u extra toelichten welke verschillen er waren en hoe die nu samenlopen?
- Artikel 15.5 Omgevingswet regelt de risico-aanvaarding. Dit is een complexe systematiek. Ik vraag mij af of deze systematiek wel past in het streven om het Omgevingsrecht eenvoudiger te maken.
- Artikel 15.4 Omgevingswet spreekt over inkomens- en omzetzerving en het bepalen van daaruit voortvloeiende schade. Het is mij niet duidelijk of deze schade gekapitaliseerd dient te worden, of dat deze schade jaarlijks opgemaakt moet worden en vergoed. De huidige praktijk leert dat kapitaliseren de voorkeur heeft. Dit heeft het voordeel dat de schade dan eenmalig wordt opgesteld en berekend, waarbij dus ook maar éénmaal kosten worden gemaakt.
- Artikel 15.6 Omgevingswet bepaalt dat er een normaal maatschappelijke risico geldt bij schade bestaande uit waardevermindering van een onroerende zaak. Waarom alleen bij waardevermindering en niet ook een normaal maatschappelijke risico bij inkomens- en omzetzerving?

Suggesties voor het Digitale Stelsel Omgevingswet:

- De Invoeringswet zorgt voor diverse grondslagen in de Omgevingswet voor het digitale stelsel. Ik merk graag op dat de teksten in de Omgevingswet en de toelichting goed moeten worden afgestemd op wat al wordt opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht via de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Dat geldt ook voor de komende Wet generieke digitale infrastructuur (Wgdi).
- Daarnaast vraag ik uw aandacht voor de terminologie en geef ik u in overweging aan te sluiten op de terminologie die wordt gebruikt bij de digitalisering van de rechtspraak (programma Kwaliteit en Innovatie (KEI)).
- Bij het digitale stelsel moet helder zijn wie beheerder is van welke informatie en welke verantwoordelijkheden daarbij horen. Dit geldt met name voor de informatie die door het digitale stelsel zelf geproduceerd wordt of aangepast.
- In artikel 20.22 Omgevingswet wordt gesproken over een 'geometrische verbeelding'. Hier kan beter gesproken worden van een 'geometrische weergave'. Een verduidelijking in de begrippenlijst kan dit begrip verhelderen.
- Bij het register omgevingsdocumenten (artikel 20.24 Omgevingswet) is aandacht nodig voor de relatie met publiceren op wetten.overheid.nl (via Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties (DROP)). Ik ga ervan uit dat decentrale overheden na inwerkingtreding van de Omgevingswet slechts via één kanaal hun decentrale regelgeving aanleveren voor opname in het register én formele publicatie.
- Het moet helder zijn wie verantwoordelijk is voor het verlenen van toegang tot (een deel van) het stelsel en welke bevoegdheden hiervoor ter beschikking worden gesteld. Eveneens moet helder gemaakt

worden op welke manier, in het samenspel tussen alle verantwoordelijken, overzichtelijke en duidelijke afspraken worden gemaakt en geborgd.

Andere opmerkingen en suggesties:

- Het begrip buitenwater wordt geschrapt en geïntegreerd in het begrip primaire waterkering. Daarmee wordt deze definitie zo ruim, dat ook andere waterkeringen, zoals de regionale waterkeringen, onderdeel hiervan worden. Dat is niet de bedoeling.
- In het begrip dijktraject moet 'wordt genormeerd' worden vervangen door 'is genormeerd'. Daarmee wordt voorkomen dat er al sprake is van een dijktraject, waarvoor nog geen norm is vastgesteld.
- Op de kaarten bij de Waterwet van voor 1 januari 2017 worden hoge gronden aangeduid voor zover zij onderdeel zijn van dijkeringen. Met het loslaten van de dijkringgedachte lijkt het alsof de hoge gronden een andere positie krijgen ten aanzien van waterveiligheid. De feitelijke situatie is echter niet veranderd. In het Portefeuillehoudersoverleg Waterveiligheid in 2015 is afgesproken samen met provincies en Unie van Waterschappen na te gaan wat vanuit de nieuwe waterveiligheidsbenadering ten aanzien van hoge gronden moet worden geregeld. Ik verzoek u deze analyse tijdig af te ronden en zo nodig te verankeren in de Omgevingswet.
- Het nationale waterplan komt te vervallen en wordt (deels) opgevolgd door de nationale omgevingsvisie. In de artikelen die (voorlopig) achterblijven in de Waterwet zal naar de juiste planfiguren op grond van de Omgevingswet moeten worden verwezen.
- In artikel 2.36 Omgevingswet wordt de bevoegdheid tot indeplaatstreding geregeld. Dit is een zwaar instrument. Ik verzoek u in de toelichting op te nemen dat, alvorens van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, overleg plaatsvindt tussen betrokken overheden.
- Op grond van artikel 10.5, lid 2, Omgevingswet wordt specifiek het dagelijks bestuur van een waterschap bevoegd tot het geven van een machtiging tot binnentreden. Op diverse andere plaatsen in de Omgevingswet, bij gedoogplichten (hoofdstuk 10) en bij bijzondere omstandigheden (Hoofdstuk 19), is deze bevoegdheid niet expliciet bij het dagelijks bestuur gelegd, maar bij de beheerder of het bestuur. Het gaat hier om bevoegdheden die het dagelijks bestuur uitoefent en conform de systematiek van de Omgevingswet direct aan het dagelijks bestuur kunnen worden toegedeeld.
- In de Omgevingswet wordt in artikel 16.32a opgenomen dat peilbesluiten met afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht moeten worden voorbereid. In deze aanpassing kunnen de waterschappen zich goed vinden.
- Via artikel 8.16 van de Invoeringswet worden enkele aanpassingen in de Wet herverdeling wegenbeheer doorgevoerd. Zo wordt de verplichting om de Tweede Kamer tienjaarlijks te informeren over de ontwikkelingen betreffende de taakverdeling tussen de overheden geschrapt (artikel 39). De waterschappen vinden dit ongewenst. Temeer daar een inhoudelijke onderbouwing ontbreekt.
- In geval van schade aan waterstaatswerken door een vaartuig kunnen de kosten worden verhaald op grond van artikel 13.3b Omgevingswet. Hieraan zou moeten worden toegevoegd schade aan zuiveringstechnische werken, waar onder persleidingen en rioolgemaal, zodat schade aan deze werken ook onder de regeling voor kostenverhaal komt te vallen.
- Via de Invoeringswet Omgevingswet worden aan de Wet milieubeheer onder meer de artikelen 15.51a en 15.51b toegevoegd. De formulering roept in het licht van het Besluit activiteiten leefomgeving vragen op. Ik vraag u de formulering aan te scherpen.
- Er zijn verschillende wettelijke definities van het begrip bebouwde kom. Ik verzoek u onder de Omgevingswet uit te gaan van één definitie en deze door te laten werken naar andere wetgeving, zoals de Wegenverkeerswet.
- Er moet in overgangsrecht worden voorzien voor de situatie dat een legger wordt vastgesteld of herzien na inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar voor inwerkingtreding van de waterschapsverordening (in de overgangperiode waarin de keur nog niet is vervangen door een nieuwe waterschapsverordening). In die periode zijn beschermingszones, straks beperkingengebieden genoemd, nog onderdeel van de legger en nog niet in een waterschapsverordening opgenomen.

- Een projectplan op grond van de Waterwet, waarop afdeling 5.2 van de Waterwet van toepassing (projectprocedure Waterwet) moet onder Omgevingswet gelijkgesteld worden aan een projectbesluit en niet aan een omgevingsvergunning.