

Aanvullingswetten bodem, geluid, grondeigendom en natuur Omge- vingswet

TEKST EN TOELICHTING

Aanvullingswetten bodem, geluid, grondeigendom en natuur Omge- vingswet

TEKST EN TOELICHTING

Redactie:

Mr.dr. J.H.G. van den Broek



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

1e druk 2017

ISBN: 9789491930850

NUR: 823



© 2017 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

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

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Tekst&Toelichting Aanvullingswetten Omgevingswet bevat een toelichting op de Aanvullingswet bodem Omgevingswet (AwbOw),¹ de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (AwgOw),² de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (AwgrOw)³ en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet (AwnOw),⁴ die in 2016 op verschillende momenten in internetconsultatie zijn gegaan.

Op 22 maart 2016 is de Omgevingswet aangenomen door de Eerste Kamer (Stb. 2016, 156). Deze wet moet in 2019 in werking treden. De Omgevingswet biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet en vier AMvB's. De wet integreert met name de 'gebiedsgerichte' onderdelen van het omgevingsrecht in één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en uitvoering. De stelselherziening moet daarmee leiden tot betere mogelijkheden voor integraal beleid, tot een betere bruikbaarheid en een substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden korter. Deze bundeling biedt mogelijkheden tot slimme (win-win) combinaties, kostenbesparing, beperking van onderzoekslasten en betere mogelijkheden voor digitale beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

Het betreft de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Ontheffingswet, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterstaatswet 1900, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet natuurbescherming, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wrakkenwet, delen van de Monumentenwet 1988 en de Woningwet, en bepalingen uit wetgeving voor energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die een rol spelen bij besluiten over ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

- 1 Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet), versie internetconsultatie 22 maart 2016.
- 2 Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet), versie internetconsultatie 22 maart 2016.
- 3 Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname van het voorkeursrecht, regels over ontheffing en bijzondere regels voor de inrichting van de fysieke leefomgeving (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), versie internetconsultatie 1 juli 2016.
- 4 Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet), versie internetconsultatie 21 november 2016.

Op 5 januari 2017 is het concept voor de Invoeringswet Omgevingswet (IwOw) in internetconsultatie is gedaan.⁵ Deze wet is nodig voor de invoering van de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel wordt toegelicht in *Tekst&Toelichting Invoeringswet Omgevingswet*.

De regering heeft ervoor gekozen om de Omgevingswet niet te vertragen door daarin tegelijk een aantal lopende wetgevingstrajecten mee te nemen of beleidstrajecten die in 2013 nog niet ver genoeg waren om de resultaten mee te nemen in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Als gevolg daarvan zijn regels over bodem, geluid, grondeigendom en natuur niet direct opgenomen in de Omgevingswet, maar worden die ingebouwd door middel van de hiervoor genoemde aanvullingswetten.

Op 1 juli 2016 zijn de vier ontwerp-AMvB's onder de Omgevingswet gepubliceerd in de internetconsultatie:

- Het Omgevingsbesluit (Ob). Dit besluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dit besluit richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming.
- Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Dit besluit stelt rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving aan burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit besluit stelt algemene, rechtstreeks werkende regels aan activiteiten met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen. Dit besluit is gericht op een ieder die deze activiteiten uitvoert, in de praktijk vooral burgers en bedrijven.

Elk van deze ontwerp-AMvB's is artikelsgewijs toegelicht in respectievelijk *Tekst&Toelichting Omgevingsbesluit*, *Tekst&Toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving*, *Tekst&Toelichting Besluit activiteiten leefomgeving* en *Tekst&Toelichting Besluit bouwwerken leefomgeving*.

Deze uitgave over de vier aanvullingswetten bestaat uit een Management Samenvatting en drie Romeins genummerde delen. De Management Samenvatting is ontleend aan de Memories van Toelichting.

Deel I 'Inleiding' behandelt een aantal algemene onderwerpen inzake de aanvullingswetten Omgevingswet. Daarbij is waar mogelijk aangesloten bij de algemene toelichting in de Memories van Toelichting.

Deel II 'Invoeringswet' bevat een toelichting op de artikelen van de vier aanvullingswetten. Per artikel is de artikelsgewijze toelichting uit de Memorie van Toelichting opgenomen. Op die wijze kan de gebruiker meteen de relevante toelichting bij de betreffende artikelen lezen.

Deel III 'Bijlagen' bevat de volgende Arabisch genummerde bijlagen.

⁵ Wet van ... tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet).

- Bijlage 1: begrippen in de Omgevingswet (met toelichting), die ook voor de AMvB's en de IwOw relevant zijn (Bijlage A Ow).
- Bijlage 2: begrippen in de Memorie van Toelichting Omgevingswet.
- Bijlage 3: begrippen in de Memorie van Toelichting Aanvullingswet bodem Omgevingswet.
- Bijlage 4: lijst van Europese richtlijnen, verordeningen en besluiten, en internationale verdragen en protocollen, inclusief de begrippen die worden voorgesteld in de consultatieversies van de Invoeringswet Omgevingswet, de Aanvullingswet bodem, de Aanvullingswet geluid, de Aanvullingswet grondeigendom en de Aanvullingswet natuurbescherming. Gewoonlijk wordt de in deze lijst opgenomen verkorte naam in deze uitgave gebruikt.
- Bijlage 5: transponeringstabel natuur. Daarin wordt aangegeven hoe internationale natuurregels zijn geïmplementeerd in de Omgevingswet.

Aangezien waar mogelijk de letterlijke tekst van de wet of de toelichting daarop is gebruikt, is slechts spaarzaam de exacte vindplaats aangegeven. Die laat zich met de moderne tekstverwerkers en zoekmachines eenvoudig vinden.

De tekst van de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet en de AMvB's zijn met artikelsgewijze toelichting elk uitgegeven in een afzonderlijke uitgave, die waar mogelijk dezelfde indeling volgen als deze uitgave. Zodra de wetten en de AMvB's in het Staatsblad staan, volgt een actualisatie met track records. Op deze wijze kan de gebruiker die nu kennis neemt van de Omgevingswet en consultatieversies straks in korte tijd bekend raken met de definitieve versies. Naar verwachting zullen die niet substantieel worden gewijzigd.

De volledige tekst van de Omgevingswet (Stb. 2016, 156), inclusief de consultatieversies van de invoeringswet en de vier aanvullingswetten, is uitgegeven in een afzonderlijke uitgave van Berghauser Pont Publishing: Tekstuitgave Omgevingswet (volledig geconsolideerde wettekst). Met behulp van kleuren is daarin zichtbaar gemaakt welke wijzigingen in de Staatsbladversie (Stb. 2016, 156) het gevolg zijn van de IwOw en welke van elke van de vier aanvullingswetten. Deze tekstuitgave geeft aan hoe de Omgevingswet eruit zou zien als de consultatieversies door het parlement worden aangenomen. Dat betekent veel gebruiksgemak voor wie zich wil of moet voorbereiden op de Omgevingswet. Daarbij moet de gebruiken nog enige onzekerheid voor lief nemen totdat de parlementaire behandeling is afgerond.

De auteur houdt zich aanbevolen voor opmerkingen.

's-Hertogenbosch, 2017
Jan van den Broek

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
Afkortingen	XV
Lijst van overzichten	XXI
Begrippenlijst	XXIII
Management Samenvatting	1
Algemeen.....	1
Bodem	1
Geluid.....	1
Grondeigendom.....	2
Natuur	2
Deel I Inleiding	5
Hoofdpijnen van de aanvullingswetten	7
1 Inleiding.....	7
2 Aanvullingswet bodem	8
3 Aanvullingswet geluid	10
3.1 Algemeen	10
3.2 De beleidsvernieuwing geluid	11
4 Aanvullingswet grondeigendom	12
4.1 Algemeen	12
4.2 Kamerbrief 2017.....	14
5 Aanvullingswet natuur.....	15
Deel II Aanvullingswetten Omgevingswet	21
Hoofdstuk 1 Aanvullingswet bodem Omgevingswet	23
Algemene toelichting.....	23
1 Inleiding.....	23
2 Aanleiding en achtergrond	23
2.1 Aanleiding beleidsvernieuwing bodem.....	23
2.2 Doelen en uitgangspunten nieuw omgevingsrecht.....	27
2.3 Rol- en taakverdeling overheid en samenleving	36
3. Instrumentarium voor bodembeleid	41
3.1 Instrumenten Omgevingswet voor uitvoering bodembeleid	41
3.2 Ondersteunende instrumenten Omgevingswet voor bodembeleid	46
3.3 Het toepassen van instrumenten bij activiteiten	50
3.4 Voormalige stortplaatsen	58
3.5 Overgangsrecht.....	58

4.	Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving en beleid....	60
4.1	Algemeen	60
4.2	Internationale kaders	61
4.3	Relevante wet- en regelgeving.....	65
4.4	Verhouding tot privaatrecht.....	70
4.5	Beleids relevant voor bodem.....	72
5.	Handhaving en uitvoering	74
5.1	Algemeen	74
5.2	Handhaving van bodemregelgeving	74
6.	Effecten van het wetsvoorstel.....	75
7.	Advisering en consultatie.....	76
8.	Inwerkingtrding.....	76
	Artikelsgewijze toelichting.....	77
	Hoofdstuk 1 Wijzigingen in de Omgevingswet	77
	Hoofdstuk 2 Wijzigingen van andere wetten.....	87
	Hoofdstuk 3 Overgangsrecht	87
	Hoofdstuk 4 Slotbepalingen	90

Hoofdstuk 2 Aanvullingswet geluid Omgevingswet 91

	Algemene toelichting	91
1.	Inleiding.....	91
2.	De doelen van het nieuwe omgevingsrecht.....	91
2.1	Inleiding.....	91
2.2	De verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht	91
3.	De geluidsregels binnen het systeem van de Omgevingswet	96
3.1	De strekking van dit wetsvoorstel	96
3.2	De toedeling van taken	97
3.3	Geluidproductieplafonds in de Omgevingswet	99
3.4	Monitoring en verslaglegging.....	102
3.5	Toegang tot gegevens	103
4.	Contouren van de uitvoeringsregelgeving	103
4.1	Inleiding.....	103
4.2	Normenkader en toepassing.....	104
4.3	Geluidgevoelige objecten en aandachtsgebieden	107
4.4	Situaties met geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet.....	108
4.5	Situaties zonder geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet.	109
4.6	Andere onderwerpen die in de uitvoeringsregelgeving zullen worden vastgelegd	110
4.7	Bronmaatregelen	111
4.8	Toetsing aan de doelen van het nieuwe omgevingsrecht	112
5.	Invoerings- en overgangsrecht	115
5.1	Eerste invoering van de nieuwe geluidregels	115
5.2	Sanering van te hoge geluidbelastingen	116
6.	Vorbereiding van het wetsvoorstel	117
7.	Effecten van het wetsvoorstel.....	117
	Artikelsgewijze toelichting.....	119
	Hoofdstuk 1 Wijzigingen in de Omgevingswet	119

Hoofdstuk 2 Wijzigingen van andere wetten.....	127
Hoofdstuk 3 Overgangsrecht	128
Hoofdstuk 4 Slotbepalingen	128

Hoofdstuk 3 Aanvullingswet grondeigendom 129

Algemene toelichting.....	129
1. Inleiding.....	129
2. Aanleiding, achtergrond en visie grondbeleid	129
2.1 Aanleiding.....	129
2.2 Ontwikkelingen in het stedelijk en landelijk gebied.....	130
7.1.2.3 2.3 Visie op grondbeleid	133
3. Stelselherziening omgevingsrecht	134
3.1 De maatschappelijke doelen van het omgevingsrecht.....	134
3.2 De verbeterdoelen van de stelselherziening	135
3.3 Uitgangspunten van de stelselherziening.....	137
3.4 Verhouding met kerninstrumenten.....	140
4. Voorkeursrecht	142
4.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	142
4.2 Nadere toelichting op het voorstel.....	145
4.3 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	155
5. ONTEIGENING	156
5.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	156
5.2 Het voorstel op hoofdlijnen.....	160
5.3 Nadere toelichting op het voorstel.....	162
5.4 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	179
6. INRICHTING VAN HET LANDELIJK GEBIED	180
6.1 Inleiding.....	180
6.2 Het voorstel op hoofdlijnen.....	182
6.3 Nadere toelichting op het voorstel voor herverkaveling	183
6.4 Nadere toelichting op het voorstel voor kavelruil in landelijk gebied.....	197
6.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	198
7. STEDELIJKE KAVELRUIL.....	199
7.1 Inleiding.....	199
7.2 Het voorstel op hoofdlijnen.....	200
7.3 Nadere toelichting op het voorstel.....	202
7.4 Huidige regelingen voor kavelruil	204
7.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	205
8. KOSTENVERHAAL.....	206
8.1 Inleiding.....	206
8.2 Het voorstel op hoofdlijnen.....	208
8.3 Nadere toelichting op het voorstel.....	209
8.4 Voorgenomen inhoud uitvoeringsregelgeving	213
8.5 Verhouding tot andere wet- en regelgeving	214
8.6 Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling	214
9. VERHOUDING TOT BESTAANDE EN VOORGENOMEN REGELGEVING.....	217

9.1	Inleiding.....	217
9.2	Nationale regelgeving op het gebied van eigendom	217
9.3	Internationaalrechtelijke regelgeving.....	218
9.4	Overige regelgeving	220
9.5	Wetten die met de Aanvullingswet worden ingetrokken.....	222
10.	UITVOERING EN HANDHAVING	223
11.	EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL	223
12.	ADVISERING EN CONSULTATIE.....	223
13.	EVALUATIE	223
14.	INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT	223
	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING.....	224
	HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET	224
	HOOFDSTUK 2 WIJZIGINGEN VAN ANDERE WETTEN	311
	HOOFDSTUK 3 INTREKKEN VAN WETTEN	311
	HOOFDSTUK 4 OVERGANGSRECHT	312
	HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN	312

HOOFDSTUK 4 AANVULLINGSWET NATUUR OMGEVINGS-

WET		313
	ALGEMENE TOELICHTING.....	313
1.	INLEIDING	313
2.	ALGEMENE ONDERWERPEN.....	313
2.1.	Inleiding.....	313
2.2.	Wettelijke doelstellingen natuurbescherming.....	313
2.3.	Bevoegdheidsverdeling	318
2.4.	Natuurvisie in omgevingsvisie.....	320
2.5.	Monitoring en onderzoek	324
2.6.	Zorgplicht	327
2.7.	Actieve beschermingsmaatregelen	329
2.8.	Programmatische aanpak.....	333
3.	NATURA 2000-GEBIEDEN	334
3.1.	Verplichtingen Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn	334
3.2.	Regeling in de Wet natuurbescherming	336
3.3.	Omzetting in Omgevingswet	339
4.	SOORTENBESCHERMING	347
4.1.	Inleiding.....	347
4.2.	Algemeen verboden ter bescherming van dieren of planten	347
4.3.	Regimes beheer van in het wild levende populaties	359
4.4.	Middelen.....	369
4.5.	Handel en bezit van dieren, planten en producten.....	374
4.6.	Exoten.....	376
5.	HOUTOPSTANDEN	379
5.1.	Houtopstanden.....	379
5.2.	Handel in hout en houtproducten	381
6.	FINANCIËLE BEPALINGEN	382
6.1.	Tegemoetkoming schade	382

6.2	Retributies	384
7.	HANDHAVING.....	385
7.1	Inleiding.....	385
7.2	Internationale verplichtingen	385
7.3	Regeling in Wet natuurbescherming	386
7.4	Omzetting naar de Omgevingswet	387
8.	INTEGRAAL AFWEGINGSKADER EN EFFECTEN	388
9.	ZIENSWIJZEN	390
	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING.....	390
8.2.1	HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET	390
	HOOFDSTUK 2 OVERGANGSRECHT	431
	HOOFDSTUK 3 WIJZIGINGEN VAN ANDERE WETTEN EN SAMENLOOPBEPALINGEN	442
8.2.4	HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN	446
8.2.5	Toelichting	446
	DEEL III BIJLAGEN	449
	Bijlage 1: Begrippen in de Omgevingswet	451
	Bijlage 2: Begrippen in de MvT Omgevingswet	475
	Bijlage 3: Begrippen in de MvT Aanvullingswet bodem Omgevingswet	479
	Bijlage 4: Lijst van Europese richtlijnen, verordeningen en besluiten, en internationale verdragen en protocollen	483
	Bijlage 5: Transponeringstabellen	495
	Trefwoordenregister	509

Afkortingen

Abm	Activiteitenbesluit milieubeheer
ABM	Algemene Beoordelingsmethodiek
Actal	Adviescollege toetsing regeldruk
afd.	afdeling
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
ARBO	Arbidsomstandigheden
ARCHIS	Archeologisch Informatiesysteem
Arm	Activiteitenregeling milieubeheer
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AwbOw	Aanvullingswet bodem Ow
AwgOw	Aanvullingswet geluid Ow
AwgrOw	Aanvullingswet grondeigendom Ow
AwnOw	Aanvullingswet natuur Ow
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
BAT	Best Available Techniques
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
BBT	Beste Beschikbare Technieken
BenW	Burgemeester en wethouders
BES	Bonaire, St. Eustatius en Saba
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Bijl.	bijlage
Bkl	Besluit activiteiten leefomgeving
Bkwm	Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009
Blz.	bladzijde
BOA	Bijzonder opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
BP	Belemmeringenwet Privaatrecht
Bref	BBT Referentie Document (BAT Reference Document)
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
BSB	Bodemsanering Bedrijfsterreinen
BSM	Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu
BW	Binnenwaarde
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAW	Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving

Lijst van overzichten

Overzicht	Naam	Pagina
Overzicht 1	De beleidscyclus van de Omgevingswet	42
Overzicht 2	Omgaan met risico's bodemverontreiniging	50
Overzicht 3	Bodemkwaliteit MW en VKW	53
Overzicht 4	Onderlinge verhouding VKW, MW en BW	104
Overzicht 5	Normentabel geluid	105
Overzicht 6	Instrument grondeigendom in de beleidscyclus	139

Begrippenlijst

Begrippen ¹	Ow/MvT	Ob	Bal	Bkl	Bbl	IwOw	AwOw
A	Ow/MvT	Ob	Bal	Bkl	Bbl	IwOw	AwOw
Aaneengesloten bodemvoorziening			DIII.1				
Aankleding					DIII.1		
Aansluitend terrein					DIII.1		
Aanstromoppervlak filterpakket			DIII.1				
Accreditatie instantie			DIII.1				
Activiteit met complexe externe veiligheidsrisico's				DIII.1			
Activiteit met externe veiligheidsrisico's				DIII.1			
ADR			DIII.1	DIII.1			
ADR-klasse			DIII.1	DIII.1			
Afgas			DIII.1				
Afgewerkte olie			DIII.1				
Afvalmeeverbrandingsinstallatie			DIII.1				
Afvalstoffen	DIII.1	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.1	DIII.1
Afvalverbrandingsinstallatie			DIII.1				
Afvalwater	DIII.1	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.1	DIII.1
Afwijkactiviteit (vervallen in IwOw)	DIII.1	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.2		
Airconditioningsysteem					DIII.1		
Alarmeringswaarde	DIII.1	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.1	DIII.1
Algemene regel	DIII.2	DIII.3	DIII.3	DIII.3	DIII.3	DIII.2	DIII.2,- DIII.3
Algemene rijksregel	DIII.2	DIII.3	DIII.3	DIII.3	DIII.3	DIII.2	DIII.2
Algemene zorgplicht	DIII.2	DIII.3	DIII.3	DIII.3	DIII.3	DIII.2	DIII.2
Ammoniakemissiefactor			DIII.1				
Andere milieubelastende installatie			DIII.1				
Archeologisch monument	DIII.1	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.1	DIII.1
Archeologische toevalsvondst van algemeen belang	DIII.1	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.2	DIII.1	DIII.1
AS SIKB			DIII.1				
Asbest				DIII.1	DIII.1		
Asbestinventarisatierapport					DIII.1		

Management Samenvatting

Algemeen

Met de aanvaarding van de Omgevingswet door de Tweede en Eerste Kamer is een eerste essentiële wetgevingsstap gezet naar het einddoel van de Omgevingswet om alle wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in één wet te integreren. De Invoeringswet Omgevingswet vult die wet met enige essentiële onderdelen aan. Daarmee en met het overgangsrecht in de Invoeringswet, is de formele wetgeving zover gereed dat de Omgevingswet in werking kan treden. Maar daarmee is het genoemde einddoel nog niet gehaald. Zoals ook in par. 7.4 MvT Ow is beschreven is nog verdere wetgeving nodig om het einddoel te bereiken.¹

Het gaat om vier afzonderlijke voorstellen van wet die aan het parlement ter goedkeuring zullen worden aangeboden. Die wetsvoorstellen gaan over de onderwerpen bodem, geluid, grondeigendom en natuur. Deze onderwerpen waren nog in ontwikkeling toen het wetsvoorstel van de Omgevingswet werd ingediend. Het is de bedoeling dat deze Aanvullingswetten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een geïntegreerd onderdeel vormen van die wet zodat dan het einddoel op formeel wetsniveau is bereikt.

Bodem

Het uitgangspunt van het Nederlandse bodembeleid is en blijft het bereiken van een goede bodemkwaliteit door het voorkomen van nieuwe verontreinigingen en het opruimen van bestaande verontreinigingen. Zoals de Staatssecretaris van IenM al in haar brief van 7 oktober 2015 schreef, voert de Aanvullingswet bodem enige vernieuwingen door ten opzichte van de momenteel geldende Wet bodembescherming.² Op 22 maart 2016 is het ontwerp voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht.

Geluid

Geluid heeft grote invloed op de kwaliteit van de leefomgeving. Mensen ervaren geluid als een directe, negatieve invloed op het welzijn. Bij hogere belasting treedt schade op aan de gezondheid. Geluid speelt dan ook bijna altijd een rol bij nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Om geluid te reguleren, zijn regels gesteld aan de belangrijkste geluidbronnen (wegen, spoor en industrieterreinen) in verhouding tot geluidgevoelige gebouwen zoals woningen, scholen, kinderdagverblijven en medische instellingen. Dit is in de jaren '70 van de vorige eeuw vastgelegd in de Wet geluidhinder. Omdat deze wet steeds uitgebreider en complexer is geworden, is er de afgelopen jaren gewerkt aan de vereenvoudiging en modernisering van de geluidregels. Grote stap hierin was de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur. Deze systematiek wordt in de Aanvullingswet geluid verbreed naar provinciale wegen en industrieterreinen. In het aan het parlement voor te

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 320.

² Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

leggen wetsvoorstel Aanvullingswet geluid zullen enkele (beleidsneutrale) verbeterpunten doorgevoerd worden die uit de praktijk met geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur naar voren zijn gekomen. Op 22 maart 2016 is het ontwerp wetsvoorstel voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht.

Grondeigendom

De Aanvullingswet grondeigendom is bedoeld om het instrumentarium voor grondbeleid beter toe te snijden op de sterk uiteenlopende maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarbij is het aan gemeenten en provincies zelf om te bepalen hoe zij hun grondbeleid vormgeven en of zij een faciliterend of een actief grondbeleid of combinaties daarvan willen voeren. In deze Aanvullingswet worden de instrumenten onteigening, voorkeursrecht, herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied samengebracht, vereenvoudigd, toegankelijk gemaakt en geharmoniseerd. Aan deze instrumenten wordt vrijwillige stedelijke herverkaveling als nieuw instrument toegevoegd. Verder wordt in deze Aanvullingswet ook een aantal wijzigingen in de regeling van het kostenverhaal opgenomen om dit te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken. Op 1 juli 2016 is het ontwerp voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht.

Natuur

De Omgevingswet gaat uit van een samenhangende aanpak die ervoor zorgt dat alle relevante belangen worden meegenomen. Natuur is daarbij een belangrijk thema. Niet zolang geleden heeft het parlement een nieuwe Wet natuurbescherming aanvaard.³ Het wettelijke stelsel is ten opzichte van de vroegere natuurwetgeving sterk gemoderniseerd en vereenvoudigd, waarbij de Europese en internationale verplichtingen centraal zijn gesteld en bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken in hoofdzaak bij provincies zijn belegd. Dit laatste in overeenstemming met de afspraken in het Bestuursakkoord natuur⁴ en het Natuurpact.⁵ De uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wet natuurbescherming zijn al afgestemd op die van de Omgevingswet. Voor de vergunning- en ontheffingverlening kan worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning.⁶

Ten tijde van de indiening van het voorliggende wetsvoorstel is het ontwerp van de Aanvullingswet natuur in consultatie gebracht. Dat wetsvoorstel voorziet in de invoering van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet met een toereikende wettelijke basis voor nadere uitvoeringsregelgeving bij algemene maatregel van bestuur. De inhoudelijke regels over natuur zullen hun beslag krijgen in het voorgenomen Omgevingsbesluit, het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving, die alle uitvoering geven aan de Omgevingswet. Het zogeheten Aanvullingsbesluit natuur zal hierin voorzien.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 1 en verder.

⁴ Samenstel van de door het Rijk en de provincies jegens elkaar aangegane verplichtingen, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153).

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

⁶ Zie Kamerstukken II 2015/16, 33 348, nr. 177, blz. 2-3.

Op 21 november 2016 is het ontwerp wetsvoorstel voor deze Aanvullingswet in consultatie gebracht. De regering verwacht dat zij aan het eind van 2017 het wetsvoorstel voor deze Aanvullingswet bij de Tweede Kamer kan indienen.

Deel I Inleiding

Hoofdlijnen van de aanvullingswetten

1 Inleiding

De Omgevingswet gaat over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Artikel 1.3 van de Omgevingswet bepaalt dat die wet, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, vormen deze maatschappelijke doelen het oogmerk van de taak- en bevoegdheidsuitoefening van bestuursorganen, voor zover daarover geen specifieke regels zijn gesteld. De Omgevingswet beoogt, samen met de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, een goede balans te bereiken tussen beide doelen. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land.

Naast deze maatschappelijke doelen worden bij de stelselherziening van het omgevingsrecht vier verbeterdoelen onderscheiden. De verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening. Voor het bereiken van die verbeterdoelen zijn naast de Omgevingswet zelf ook de aanvullingswetten en de uitvoeringsregelgeving van belang. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn: 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.

Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken, bevat de Omgevingswet een beperkt palet aan basisinstrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. De Omgevingswet kent een zestal kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor de doorwerking van beleidsdoelstellingen naar andere bestuursorganen zijn instructieregels het belangrijkste instrument. Daarnaast bevat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

Met het wetsvoorstel voor de Omgevingswet heeft de regering de stelselherziening van het omgevingsrecht in gang gezet. Tegelijk aan de totstandkoming van het wetsvoorstel was een aantal onderdelen van het omgevingsrecht inhoudelijk in beweging. Het was niet wenselijk lopende wetgevingstrajecten stil te leggen in afwachting van integratie in de Omgevingswet. Ook waren beleidstrajecten soms niet ver genoeg om de resultaten mee te nemen

bij de aanbidding van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State in juli 2013. Dit leidt ertoe dat een aantal inhoudelijke onderwerpen niet is opgenomen in de Omgevingswet en inbouw daarvan aanvullingswetten vereist. Het gaat om eigenstandige wetstrajecten voor wijziging van de Omgevingswet. Om te voorkomen dat initiatiefnemers en bevoegde instanties tijdens een overgangperiode moeten werken met 'oud' en 'nieuw' recht, zet de regering er op in om deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden. Er zijn aanvullingswetten voorzien voor bodem (Wet bodembescherming), geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer), grondeigendom (onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten) en natuur (Wet natuurbescherming). Deze vier wetsvoorstellen worden hierna artikelsgewijs toegelicht.

Daarnaast past het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet bestaande wetten aan aan de Omgevingswet en voorziet in overgangsrecht. De Invoeringswet vervult overigens dezelfde functie als de aanvullingswetten voor een aantal minder omvangrijke delen van het omgevingsrecht die de afgelopen jaren in herziening waren: schade, in verband met de samenloop met de nieuwe regeling van de nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht die voortvloeit uit de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in verband met de samenloop met een wijziging van de Wabo op dit punt⁷ en milieueffectrapportage, in verband met de implementatie van een wijziging van de mer-richtlijn.⁸

Ten slotte is voor de stelselherziening nieuwe uitvoeringsregelgeving nodig. Het Omgevingsbesluit bevat nadere algemene en procedurele bepalingen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving bevatten de inhoudelijke algemene, rechtstreeks werkende regels bevatten die op rijksniveau zullen worden gesteld over activiteiten. De Omgevingswet en de AMvB's zullen verder worden uitgewerkt in ministeriële regelingen.

Hierna zal kort worden ingegaan op een aantal hoofdlijnen van de vier aanvullingswetten.

2 Aanvullingswet bodem

Met het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem Omgevingswet wordt een nieuwe, belangrijke stap gezet in onze omgang met de bodem. Met de komst van de Omgevingswet wordt voor bodem als onderdeel van de fysieke leefomgeving een nieuw juridisch fundament geboden. Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving door een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte is voor ontwikkeling. Deze paradigmawisseling sluit aan bij de vertrekpunten van de nieuwe bodemregelgeving.

7 Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872).

8 Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

De bodem is een essentieel onderdeel van de fysieke leefomgeving. In het verleden zijn (soms ernstige) bodemverontreinigingen ontstaan door allerlei activiteiten op en in de bodem. Met de Wet bodembescherming zijn grote stappen gezet om deze last uit het verleden terug te brengen. Locaties met onaanvaardbare humane, ecologische en verspreidingsrisico's (de zogenaamde spoedlocaties) zullen naar verwachting na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangepakt of beheerst. Daarmee zijn de grote risico's onder controle gebracht. Tegelijkertijd is het niet realistisch om de bodem overal de best mogelijke kwaliteit te geven; de bodem is niet volledig schoon. Bovendien wordt de bodem steeds intensiever gebruikt. Dit spanningsveld vraagt om een nieuw wettelijk kader dat uitgaat van de bodemkwaliteit zoals die is en dat het mogelijk maakt om binnen deze randvoorwaarde de juiste combinaties te zoeken van functie en kwaliteit. Daarbij is minder behoefte aan een wettelijk instrumentarium gericht op geïsoleerde interventie, zoals de Wet bodembescherming op dit moment biedt.

Het nieuwe wettelijke instrumentarium voor bodem berust op drie pijlers:

1. het voorkomen van nieuwe verontreiniging of aantasting (preventie);
2. het meewegen van bodemkwaliteit als onderdeel van een brede afweging over de kwaliteit van de leefomgeving in relatie tot functies (toedeling van functies);
3. het op duurzame en doelmatige wijze beheren van resterende historische verontreinigingen (beheer van historische bodemverontreinigingen).

De nieuwe regels komen in de plaats van de huidige regels voor het beheer van bodemkwaliteit, zoals de Wet bodembescherming, het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit uniforme saneringen.

Met pijler 1 worden nieuwe verontreinigingen en aantasting voorkomen door gebruik van de specifieke zorgplicht voor bodem en algemene regels voor burgers en bedrijven. Het gaat niet alleen om de verontreinigingen door chemische stoffen maar ook om aantasting door het aanbrengen van veranderingen in de geologische opbouw (structuur) van de bodem of in de fysisch-mechanische eigenschappen van de bodem.

Met pijler 2 krijgt de materiële integratie van alle aspecten van de fysieke leefomgeving, waaronder de chemische, fysische en ecologische bodemkwaliteit, vorm in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In die gevallen waarin bijvoorbeeld de bodem of alleen het grondwater niet volledig schoon is, of de fysische kwaliteit van de bodem een rol kan spelen bij de ontwikkeling van een gebied, biedt de visie of het plan de instrumenten om keuzes te maken en om een balans te vinden tussen risico's en maatschappelijk gewenste activiteiten. Voor grondwater wordt hierbij de lijn van de gebiedsgerichte aanpak voortgezet.

In pijler 3 vraagt de bescherming van de gezondheid van mensen, planten en dieren om het verstandig omgaan met resterende historische verontreinigingen. Onder de Wet bodembescherming was de beschikking het belangrijkste instrument bij het omgaan met historische verontreinigingen. Alleen in bepaalde gevallen werd gewerkt met algemene regels, zoals in het Besluit uniforme saneringen. Onder de Omgevingswet wordt dit omgedraaid en zullen in eerste instantie vooral algemene regels van toepassing zijn. Slechts in uitzonderingsgevallen zal behoefte bestaan aan het werken met een vergunningplicht. De verplichtingen

uit een aantal EU-richtlijnen (onder meer de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) en de grondwatterrichtlijn (2006/118/EG)) vormen een kader voor de drie pijlers.

Dit wetsvoorstel is beperkt van omvang. Het toepassingsgebied, het instrumentenpakket, het belangenkader en de delegatiegrondslagen van de Omgevingswet zijn in de meeste gevallen breed genoeg om bodem daarin te kunnen betrekken. Er bleek slechts een beperkt aantal aanvullingen op het wettelijke stelsel van de Omgevingswet nodig te zijn om het nieuwe bodembeleid op het niveau van wet en uitvoeringsregelgeving adequaat te kunnen regelen. Die aanvullingen zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

3 Aanvullingswet geluid

3.1 Algemeen

Met de komst van de Omgevingswet wordt het omgevingsrecht opnieuw vorm gegeven. Een groot aantal wetten op het terrein van het omgevingsrecht zal geheel of (soms vooralsnog) gedeeltelijk in het stelsel van de Omgevingswet worden geïncorporeerd. Naast meer omvattende wetten als de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening behoren hiertoe ook specifieke wetten, waaronder de Wet geluidhinder. Het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet voorziet erin dat de onderwerpen die nu zijn geregeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder, een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet. De regelgeving voor geluid wordt daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van de Omgevingswet, terwijl tevens een aantal geluidinhoudelijke doelstellingen wordt gediend, zoals deze in het kader van het project Swung zijn geformuleerd. Overigens zijn de geluidregels voor luchtvaart hiervan geen onderdeel; in paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet⁹ is gemotiveerd waarom deze regels onderdeel van de Wet luchtvaart blijven.

In de Omgevingswet zijn al diverse regels en instrumenten opgenomen die (mede) betrekking kunnen hebben op geluid. Voorbeelden zijn het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en de algemene regels voor activiteiten. De geluidregels voor de geluidproductie en geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen zijn nog niet afdoende in het voorstel voor de Omgevingswet opgenomen. Dit vanwege een op dat moment nog lopende vernieuwing van het geluidbeleid (Swung). Daarom is ervoor gekozen om die regels via een afzonderlijke aanvullingswet in de Omgevingswet op te nemen. Zie hierover ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, in het bijzonder de paragrafen 7.3 en 7.4. Het is de bedoeling dat deze aanvullingswet tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt.

De regels inzake de actieplannen en geluidbelastingkaarten die moeten worden opgesteld op grond van de Europese richtlijn omgevingslawaai, zijn wel direct opgenomen in de Omgevingswet.¹⁰ Deze omzetting vanuit het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gebeurt in principe beleidsneutraal, maar de functie van de actieplannen wordt met het

⁹ Zie Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3.

¹⁰ Zie de artikelen 3.6, 3.8, 3.9 en 20.17 van de Omgevingswet.