

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

*STAATS- EN BESTUURSRECHT PRAKTIJK*

# **Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet**

*Derde druk*

 Wolters Kluwer

Deventer – 2024

# VOORWOORD

## ***Voorwoord bij de eerste druk***

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

(...)

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

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

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

Zoetermeer/Den Haag, januari 2018

Harald Oldenziel, Wilco de Vos

**Voorwoord bij de geheel herziene tweede druk**

Sinds de vorige uitgave is de ontwikkeling van het stelsel van de Omgevingswet voortgegaan. De Invoeringswet Omgevingswet en de aanvullingswetten geluid, bodem, natuur en grondeigendom zijn inmiddels in het *Staatsblad* gepubliceerd. Dat geldt ook voor het bijbehorende Invoeringsbesluit Omgevingswet en de vier aanvullingsbesluiten. Tot slot zijn ook de Omgevingsregeling en de Invoeringsregeling Omgevingswet in de *Staatscourant* gepubliceerd en zijn de vier aanvullingsregelingen voltooid. Het stelsel van de Omgevingswet is daarmee gereed om in werking te treden. Dit vormt dan ook een belangrijke aanleiding voor deze tweede druk.

Hoewel het systeem en de kerninstrumenten niet wezenlijk zijn veranderd, is de regelgeving verder aangevuld en nader uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving en zijn ook op wetsniveau nog aanvullingen en wijzigingen doorgevoerd. In deze tweede druk wordt uitgegaan van de geconsolideerde versies van de Omgevingswet, de vier algemene maatregelen van bestuur en de Omgevingsregeling, met inbegrip van de wijzigingen die zijn opgenomen in de invoerings- en aanvullingsregelgeving. Daarnaast zijn enkele wijzigingen meegenomen die tegelijk met de Omgevingswet in werking zullen treden. Op die manier ontstaat een goed beeld van de teksten, zoals die bij inwerkingtreding komen te luiden.

Deze tweede druk biedt een volledig geactualiseerd beeld van het systeem en de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Met het oog op de toepassing van de instrumenten in de praktijk is een extra hoofdstuk toegevoegd over voorbereidingsprocedures en rechtsbescherming. Daarin zijn ook recente ontwikkelingen verwerkt in de regels over participatie, de nieuwe coördinatie-regeling op grond van afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht en de regels over de elektronische publicatie van kennisgevingen en besluiten.

De komende tijd zal in het teken staan van de zorgvuldige invoering van het stelsel. Veel gemeenten, waterschappen en provincies zijn inmiddels aan de slag met de voorbereiding van nieuwe decentrale regelgeving. Dat geldt ook voor andere instrumenten van de Omgevingswet, zoals omgevingsvisies en programma's. Verder komen stapsgewijs onderdelen van het digitale stelsel Omgevingswet (DSO) beschikbaar. Aan de hand daarvan kunnen gebruikers onder meer zien welke regels op hun situatie van toepassing zijn en kunnen zij meldingen doen of vergunningen aanvragen. Vanaf het moment van inwerkingtreding zal het nieuwe wettelijke en digitale stelsel ook echt in gebruik zijn.

Dit boek beoogt inzicht te bieden in het stelsel van de Omgevingswet en de toepassingsmogelijkheden van instrumenten. We hopen dat ook deze tweede druk zijn weg naar de praktijk vindt. We willen de redactie van de serie *Bestuursrecht in praktijk* en de volgende personen bedanken voor hun bereidheid om onderdelen van deze uitgave van commentaar te voorzien of voor hun verbeter-suggesties na lezing van de eerste druk: Sanne te Braake, Leo Damen, Ralph Frins, Annemarie Goudswaard, Nicoline van den Heuvel, Paul van der Lee, Robert Luinge, Esther Matiasen en Marije van der Vliet. Hun constructieve commentaar was zeer behulpzaam. De inhoud van deze uitgave blijft uiteraard voor onze rekening. De tekst werd afgesloten op 2 april 2021. We houden ons aanbevolen voor verdere opmerkingen en suggesties.

Zoetermeer/Den Haag, april 2021

Harald Oldenziel, Wilco de Vos

### **Voorwoord bij de derde druk**

Aanleiding voor de derde druk vormt de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. Op die datum is het wettelijke stelsel vrijwel volledig in werking getreden. Daarmee zijn de regels en instrumenten van toepassing op (activiteiten in) de fysieke leefomgeving. Gezien de brede reikwijdte van het stelsel (o.a. natuur, milieu, water, infrastructuur, ruimtelijke ordening, bouw en erfgoed) en de uiteenlopende activiteiten en projecten (van het plaatsen van een dakkapel tot de werking van grote industriële bedrijven) is dit een belangrijk moment voor de uitvoeringspraktijk. Ook kunnen de regels en instrumenten worden benut voor actuele maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouw, de energietransitie en de opgaven voor het landelijk gebied.

Voor een goede overgang van het oude naar het nieuwe recht is voorzien in overgangsrecht. Dit zorgt onder meer voor continuïteit van bestaande rechten, zoals vergunningen, en plichten. Ook wordt daarin geregeld dat lopende procedures volgens het oude recht worden afgehandeld. Daarnaast is er voorzien in overgangsrecht voor de toepassing van de nieuwe regels en instrumenten gedurende de overgangsfase. Zo krijgen gemeenten tot 1 januari 2032 de tijd om de omgevingsplannen aan te passen aan de nieuwe regels. Voor de toepassing van het stelsel is het overgangsrecht dan ook de komende jaren van belang. Daarom is bij deze derde druk een extra hoofdstuk toegevoegd over overgangsrecht (hoofdstuk 11). Voor de gebruiker wordt daarmee inzichtelijk welk overgangsrecht er is, hoe het werkt en waar dit geregeld is.

Daarnaast zijn alle hoofdstukken geactualiseerd en aangepast aan de wet- en regelgeving, zoals die geldt met ingang van 1 januari 2024. De tekst is afgesloten op 1 juli 2024.

We willen de redactie van de serie *Staats- en bestuursrecht Praktijk*, Paul van der Lee en Constantijn Hageman graag bedanken voor hun opmerkingen en verbeteruggesties.

We hopen dat ook deze nieuwe druk weer zijn weg zal vinden naar de uitvoeringspraktijk en naar al degenen die geïnteresseerd zijn in de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel. We houden ons van harte aanbevolen voor suggesties voor verdere aanvulling of verbetering van dit boek.

Zoetermeer/Den Haag, juli 2024

Harald Oldenziel, Wilco de Vos

# INHOUDSOPGAVE

**Voorwoord** / V

**Lijst met afkortingen** / XV

HOOFDSTUK 1

**Het systeem van de Omgevingswet** / 1

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 Duiding van het omgevingsrecht en aanleiding voor de stelselherziening / 2
  - 1.2.1 Korte duiding van het omgevingsrecht / 2
  - 1.2.2 Aanleiding voor de stelselherziening / 3
- 1.3 De verbeterdoelen van de stelselherziening / 5
- 1.4 De architectuur van het stelsel / 6
  - 1.4.1 Inleiding / 6
  - 1.4.2 De structuur van de wetgeving / 7
  - 1.4.3 Kerninstrumenten / 11
  - 1.4.4 Terminologie / 15
- 1.5 Onderdelen van de stelselherziening / 16
- 1.6 Inwerkingtreding en doorontwikkeling / 21

HOOFDSTUK 2

**Omgevingswet: toepassingsgebied en doelen** / 25

- 2.1 Inleiding / 25
- 2.2 Fysieke leefomgeving / 25
- 2.3 Activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving / 27
- 2.4 Doelen en belangen / 30
  - 2.4.1 Inleiding / 30
  - 2.4.2 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet / 30
  - 2.4.3 Specifieke afwegingskaders / 32
- 2.5 Subsidiariteitsbeginsel / 34
- 2.6 Verhouding tot andere wetgeving / 36

HOOFDSTUK 3

**De omgevingsvisie en het programma / 37**

- 3.1 Inleiding / 37
- 3.2 De omgevingsvisie / 37
  - 3.2.1 Inleiding / 37
  - 3.2.2 Inhoud / 38
  - 3.2.3 Rechtskarakter en totstandkoming / 40
  - 3.2.4 Gezamenlijke vaststelling / 42
- 3.3 Het programma / 42
  - 3.3.1 Inleiding / 42
  - 3.3.2 Inhoud / 44
  - 3.3.3 Rechtskarakter en totstandkoming / 45
  - 3.3.4 Gezamenlijke vaststelling / 46
  - 3.3.5 Gebiedsontwikkeling / 46
- 3.4 Verhouding tussen omgevingsvisie en programma / 47
- 3.5 Programma's met een programmatische aanpak / 49
  - 3.5.1 Toepassingsbereik / 49
  - 3.5.2 Rechtskarakter en inhoud / 50
  - 3.5.3 Totstandkoming / 52
  - 3.5.4 Toepassing in de praktijk / 52

HOOFDSTUK 4

**Decentrale regels / 55**

- 4.1 Inleiding / 55
- 4.2 Het omgevingsplan / 56
  - 4.2.1 Rechtskarakter, reikwijdte en subsidiariteit / 56
  - 4.2.2 Bevoegdheid, totstandkoming, vorm en geldingsduur / 60
- 4.3 Regels binnen het omgevingsplan / 63
  - 4.3.1 Regels over functies en locaties / 63
  - 4.3.2 Voorbeschermingsregels / 66
  - 4.3.3 Algemene regels over activiteiten en maatwerkregels / 68
  - 4.3.4 Meldings- en vergunningplichten / 68
  - 4.3.5 Gemeentelijke omgevingswaarden / 69
  - 4.3.6 Regels over programma's / 70
  - 4.3.7 Omgevingsplan als centraal instrument / 71
- 4.4 Enkele toepassingsmogelijkheden / 71
  - 4.4.1 Inleiding / 71
  - 4.4.2 Open normen / 72
  - 4.4.3 Gebodsbepalingen / 73
  - 4.4.4 Gebruiksruimte / 73
- 4.5 Verschillen tussen bestemmingsplan en omgevingsplan / 75

- 4.6 Waterschapsverordening en omgevingsverordening / 78
- 4.6.1 Reikwijdte, totstandkoming en rechtsbescherming, regels binnen de verordeningen / 78
- 4.6.2 Overeenkomsten en verschillen tussen de decentrale regels / 80

## HOOFDSTUK 5

### **Algemene rijksregels / 83**

- 5.1 Inleiding / 83
- 5.2 Schets van de algemene rijksregels / 83
- 5.2.1 Inleiding / 83
- 5.2.2 Toepassingsbereik / 85
- 5.2.3 Het loslaten van het inrichtingenbegrip / 88
- 5.2.4 Structuur / 93
- 5.2.5 Melding / 95
- 5.3 Mogelijkheid van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften / 96
- 5.3.1 Algemeen / 96
- 5.3.2 Maatwerkregels / 99
- 5.3.3 Maatwerkvoorschriften / 100
- 5.4 Gelijkwaardige maatregelen / 101
- 5.5 Bevoegd gezag bij algemene rijksregels / 102

## HOOFDSTUK 6

### **De omgevingsvergunning / 105**

- 6.1 Inleiding / 105
- 6.2 Korte schets van de omgevingsvergunning / 106
- 6.2.1 Reikwijdte / 106
- 6.2.2 Landelijke vergunningplichten / 106
- 6.2.3 Decentrale vergunningplichten / 108
- 6.2.4 Vergunningplichtige en vergunningvrije gevallen / 109
- 6.2.5 Verboden en normadressaat / 110
- 6.2.6 Een vergunning voor een of meer activiteiten / 111
- 6.3 Bevoegd gezag en betrokkenheid van andere bestuursorganen / 114
- 6.3.1 Algemeen / 114
- 6.3.2 Bevoegd gezag enkelvoudige aanvragen / 115
- 6.3.3 Bevoegd gezag meervoudige aanvragen / 115
- 6.3.4 Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag / 115
- 6.3.5 Flexibiliteitsregeling / 116
- 6.3.6 Betrokkenheid van andere bestuursorganen / 116
- 6.4 Beoordelingsregels / 119
- 6.5 Totstandkomingsprocedure / 120
- 6.5.1 Voorbereidingsprocedure / 120

- 6.5.2 Inwerkingtreding en rechtsbescherming / 122
- 6.6 Enkele veranderingen ten opzichte van eerder bestaande vergunningplichten / 123
- 6.6.1 Overzicht geïntegreerde vergunningplichtige activiteiten / 123
- 6.6.2 Omgevingsplanactiviteit (en de relatie met een bouwactiviteit) / 128

## HOOFDSTUK 7

### **Het projectbesluit** / 133

- 7.1 Inleiding / 133
- 7.2 Project / 134
- 7.3 Het projectbesluit / 135
  - 7.3.1 Inhoud, reikwijdte en bevoegd gezag / 135
  - 7.3.2 Totstandkoming / 137
  - 7.3.3 Rechtskarakter / 145
  - 7.3.4 Juridisch kader en doorzettingsmacht / 148
  - 7.3.5 Handhaving / 151
- 7.4 Procedure voor gemeentelijke projecten van publiek belang / 152
- 7.5 Besluitvorming over een samenstel van activiteiten: instrumentkeuze / 153

## HOOFDSTUK 8

### **Handhaving** / 157

- 8.1 Inleiding / 157
- 8.2 Bestuursrechtelijke handhaving / 158
  - 8.2.1 De bestuursrechtelijke handhavingstaak / 158
  - 8.2.2 Bevoegd gezag / 158
  - 8.2.3 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders / 161
  - 8.2.4 Sanctiebevoegdheden / 162
  - 8.2.5 Handhaving van de zorgplicht / 169
- 8.3 Kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving / 169
  - 8.3.1 Inleiding / 169
  - 8.3.2 Kwaliteit van uitvoering en handhaving en omgevingsdiensten / 170
  - 8.3.3 Informatieverstrekking en afstemming / 172
- 8.4 Strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten / 173

## HOOFDSTUK 9

### **Vorbereidingsprocedures en rechtsbescherming** / 181

- 9.1 Inleiding / 181
- 9.2 Vorbereidingsprocedures / 181
  - 9.2.1 Algemeen / 181
  - 9.2.2 Algemene aanvullingen op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure / 182
  - 9.2.3 Vorbereidingsprocedure per kerninstrument en specifieke aanvullende vereisten / 183



- 9.3 Participatie / 190
  - 9.3.1 Algemeen / 190
  - 9.3.2 Participatie bij kerninstrumenten Omgevingswet / 191
  - 9.3.3 Uitzonderingen / 192
  - 9.3.4 Inhoudelijke eisen aan participatie / 193
  - 9.3.5 Rol van het bevoegd gezag / 193
  - 9.3.6 Rol van de bestuursrechter / 194
  - 9.3.7 Regels over participatie / 195
- 9.4 Rechtsbescherming / 197
  - 9.4.1 Algemeen / 197
  - 9.4.2 Rechtsbescherming per kerninstrument / 198
  - 9.4.3 Bijzonderheden bestuursprocesrecht Omgevingswet / 200
  - 9.4.4 Bestuursprocesrecht bij aanvullende instrumenten / 202
- 9.5 De coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb / 202
  - 9.5.1 Algemeen / 202
  - 9.5.2 Toepassing afdeling 3.5 Awb op projectbesluiten / 202
  - 9.5.3 Toepassing afdeling 3.5 Awb op andere besluiten op grond van Omgevingswet / 204
- 9.6 Overzicht rechtsbescherming / 205

## HOOFDSTUK 10

### **Doelstellingen voor de fysieke leefomgeving en instrumentkeuze / 207**

- 10.1 Inleiding / 207
- 10.2 Omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving / 207
- 10.3 Doorwerking van beleid / 209
- 10.4 Omgevingswaarden / 213
  - 10.4.1 Inleiding / 213
  - 10.4.2 Kenmerken / 214
  - 10.4.3 Vaststelling / 217
  - 10.4.4 Juridische gevolgen volgens de Omgevingswet / 219
  - 10.4.5 Toepassingsmogelijkheden / 221
  - 10.4.6 Aanvullende en afwijkende decentrale omgevingswaarden / 222
  - 10.4.7 Checklists inzet facultatieve decentrale omgevingswaarden / 224
- 10.5 Inzet van niet-juridische instrumenten / 226
- 10.6 Voorbeelden instrumentkeuze / 226

## HOOFDSTUK 11

### **Overgangsrecht / 229**

- 11.1 Inleiding / 229
- 11.2 Uitgangspunten en werking van het overgangsrecht / 229
- 11.3 Waar is het overgangsrecht te vinden? / 232
- 11.4 Hoofdlijnen van het overgangsrecht / 234
  - 11.4.1 Vormgeving en terminologie / 234
  - 11.4.2 Lopende procedures / 234
  - 11.4.3 Gelijkstelling besluiten en andere rechtsfiguren / 235

- 11.5 Specifiek overgangsrecht / 236
- 11.6 Overgangsrecht (kern)instrumenten / 237
  - 11.6.1 Visies en programma's / 237
  - 11.6.2 Decentrale regels: omgevingsplan / 238
  - 11.6.3 Decentrale regels: waterschapsverordening en omgevingsverordening / 242
  - 11.6.4 Algemene rijksregels / 243
  - 11.6.5 Omgevingsvergunning / 244
  - 11.6.6 Projectbesluit / 244
  - 11.6.7 Handhavingsbesluiten / 246

## BIJLAGEN

### BIJLAGE 1

**Transponeringstabellen / 251**

### BIJLAGE 2

**Begrippenlijst / 279**

**Trefwoordenregister / 283**

## HOOFDSTUK 1

# Het systeem van de Omgevingswet

### 1.1 Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Een groot deel van de voorheen geldende regels over de fysieke leefomgeving is samengekomen in één nieuw stelsel. Dit stelsel bestaat op rijksniveau uit de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving: het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling. Daarin wordt onder meer uitvoering gegeven aan een groot aantal Europese richtlijnen en verordeningen en internationale verdragen. Het stelsel van de Omgevingswet bestaat daarnaast uit decentrale regelgeving, te weten de regels die zijn opgenomen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening.

Dit boek behandelt het systeem en de kerninstrumenten van de Omgevingswet. De kerninstrumenten van de Omgevingswet worden behandeld in hoofdstuk 3 tot en met 7. Voor een goed begrip van deze instrumenten is het nodig om inzicht te hebben in de uitgangspunten en de opbouw van het stelsel van de Omgevingswet. In de daarop volgende hoofdstukken wordt ingegaan op handhaving (hoofdstuk 8), voorbereidingsprocedures en rechtsbescherming (hoofdstuk 9), doelstellingen voor de fysieke leefomgeving en instrumentkeuze (hoofdstuk 10) en overgangsrecht (hoofdstuk 11).

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de aanleiding voor de stelselherziening van het omgevingsrecht en de kenmerken van dit rechtsgebied (paragraaf 1.2). Paragraaf 1.3 behandelt vervolgens de zogenoemde verbeterdoelen van de stelselherziening. Daarna bespreken we de systematiek van dat stelsel (paragraaf 1.4). Daarbij wordt ingegaan op belangrijke systeemkeuzes, zoals de architectuur van de wetgeving en de keuze voor een beperkte set kerninstrumenten. Tot slot wordt beschreven uit welke onderdelen de regelgeving met betrekking tot de stelselherziening bestond (paragraaf 1.5).<sup>1</sup>

---

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

## 1.2 Duiding van het omgevingsrecht en aanleiding voor de stelselherziening

### 1.2.1 Korte duiding van het omgevingsrecht

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

Opvallende kenmerken van het omgevingsrecht zijn de grote hoeveelheid regels en de diversiteit van onderwerpen en belangen. Deze regels waren tot 1 januari 2024 verspreid over een groot aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen en regels van gemeenten, waterschappen en provincies.<sup>2</sup>

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

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

Er zijn Europese kaderrichtlijnen, zoals de kaderrichtlijn water, meer algemene richtlijnen (bijvoorbeeld over milieueffectrapportage en milieuaansprakelijkheid), richtlijnen over bedrijfsmatige activiteiten, zoals de richtlijn industriële emissies, richtlijnen over flora en fauna,

2 Het stelsel van de Omgevingswet heeft zo'n 20 wetten, 60 algemene maatregelen van bestuur en 68 ministeriële regelingen vervangen. Daarnaast is er wetgeving gedeeltelijk geïntegreerd, zoals de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Mijnbouwwet en de Woningwet. Zie paragraaf 1.2.2.

zoals de vogel- en de habitatrichtlijn, en vele sectorale richtlijnen en comitologiebesluiten, bijvoorbeeld over specifieke (afval)stoffen. Ook deze Europese regelgeving is omvangrijk. Alleen voor de invloed van plaatsgebonden activiteiten op de fysieke leefomgeving zijn er al meer dan 35 Europese richtlijnen (gebaseerd op artikel 192 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Daarnaast zijn er diverse internationale verdragen, vooral op het gebied van cultureel erfgoed, milieu en natuur. Naar vast gebruik worden deze aangeduid met de naam van de plaats van ondertekening: Valletta, Granada, Florence, Aarhus, Londen, Ramsar, enz.

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

### 1.2.2 Aanleiding voor de stelselherziening

De aanleiding voor de stelselherziening was de wens tot vereenvoudigde en samenhangende regels op het gebied van het omgevingsrecht.<sup>3</sup> De wens tot het bevorderen van samenhang kent, naast een politieke, ook een inhoudelijke component. In de loop van de tijd is er meer aandacht gekomen voor samenhangende opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals het behoud van biodiversiteit en klimaatadaptatie. Ook is er vaak samenloop van regels bij complexere projecten en de ontwikkeling van gebieden. In de praktijk zijn de diverse activiteiten en onderdelen van de fysieke leefomgeving op elkaar van invloed. Zo kan de aanleg van een weg niet los worden gezien van de omgeving; denk aan de gevolgen voor geluid, lucht en natuur. Omgekeerd heeft milieu- of natuurbescherming gevolgen voor het benutten van de fysieke leefomgeving voor andere doeleinden, zoals landbouw, industrie of recreatie. De wisselwerking tussen (onderdelen van) de fysieke leefomgeving en de daarin plaatsvindende activiteiten bepaalt mede de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in een bepaald gebied.

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

Enkele wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Waterwet, voorzagen in een samenhangende regeling op *deelterreinen*. Op die terreinen zijn in de loop van de jaren de regels in belangrijke mate geïntegreerd. Ook zijn er wetten die voor

<sup>3</sup> De politieke aanleiding voor de stelselherziening is terug te voeren op de motie-Pieper van eind 2009 (*Kamerstukken II 2009/10, 32123 XI, 16*). Die motie beklemtoonde de complexiteit van het destijds bestaande recht en riep de regering op om voorstellen te doen voor een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Het onderwerp heeft uiteindelijk een plek gekregen in de regeerakkoorden van de kabinetten-Rutte I, II en III (*Kamerstukken II 2010/11, 32417, 15; Kamerstukken II 2012/13, 33410, 15; Kamerstukken II 2017/18, 34700, 34 (bijlage)*).

bepaalde *onderwerpen* een brede regeling boden, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor vergunningverlening en bestuursrechtelijke handhaving. Een overkoepelend wettelijk kader, dat een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving stimuleert, ontbrak echter. De Omgevingswet beoogt daarin te voorzien. Het stelsel van de Omgevingswet bouwt voort op de reeds gerealiseerde integratie binnen onderdelen van de omgevingsrechtelijke wetgeving. Goed functionerende elementen uit de voorheen geldende omgevingsrechtelijke wetgeving, zoals het instrument omgevingsvergunning en de regelingen voor projectbesluitvorming, zijn overgenomen in de Omgevingswet.

De Omgevingswet vervangt een groot aantal wetten. De volgende wetten zijn per 1 januari 2024 via de Invoeringswet Omgevingswet (zie paragraaf 1.5) ingetrokken:

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

De volgende wetten zijn per genoemde datum via de vier aanvullingswetten (zie paragraaf 1.5) ingetrokken:<sup>4</sup>

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

Daarnaast heeft de Omgevingswet een aantal wetten *gedeeltelijk* vervangen. Het gaat daarbij om:

- de Mijnbouwwet: milieuregelgeving voor de exclusieve economische zone en de veiligheidszone;
- de Erfgoedwet: de vergunning voor archeologische rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen;
- de onteigeningswet;
- de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor: het omgevingsregime;
- de Waterwet, behalve de regelingen voor het deltaprogramma en het financiële hoofdstuk;
- de Wet beheer rijkswaterstaatswerken: het vergunningstelsel;

4 Aanvankelijk bestond het voornemen om ook de Wet agrarisch grondverkeer in te trekken. Het onderdeel van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet houdende intrekking van de Wet agrarisch grondverkeer is uiteindelijk uitgezonderd van inwerkingtreding per 1 januari 2024 (*Stb.* 2023, 113, p. 4).

- de Wet bereikbaarheid en mobiliteit: ruimtelijke doorwerking;
- de Wet luchtvaart: ruimtelijke beperkingen;
- de Wet milieubeheer: de regelgeving over plaatsgebonden activiteiten;
- de Woningwet: de bouwregelgeving;
- de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet<sup>5</sup> en de Warmtewet: projectbesluitvorming over energie-infrastructuur;
- gedoogplichten uit diverse wetten.

De in verband hiermee noodzakelijke wijzigingen van deze wetten zijn opgenomen in de Invoeringswet Omgevingswet of in de betrokken aanvullingswet. Dat geldt ook voor het overgangsrecht. Het overgangsrecht zoals opgenomen in deze wetten en in de Omgevingswet zelf wordt behandeld in hoofdstuk 11.

### 1.3 De verbeterdoelen van de stelselherziening

Het stelsel van de Omgevingswet beoogt te voorzien in overzichtelijke en samenhangende regels voor een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het stelsel moet de instrumenten en de flexibiliteit bieden om naast actuele ook toekomstige maatschappelijke opgaven op het gebied van de fysieke leefomgeving te verwezenlijken. Ook moet het stelsel tijdig uitvoering kunnen geven aan internationaalrechtelijke verplichtingen. De stelselherziening van het omgevingsrecht had vier verbeterdoelen.

Verbeterdoelen stelselherziening omgevingsrecht:

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

Deze beleidsmatige verbeterdoelen zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.<sup>6</sup> Ze vormden het ijkpunt voor de gehele stelselherziening. De verbeterdoelen werken in de eerste plaats direct door in de vormgeving van de regelgeving. Zo wordt de inzichtelijkheid vergroot door een heldere structuur binnen de nieuwe omgevingsrechtelijke regelgeving en door het harmoniseren van instrumenten en terminologie (zie paragraaf 1.4) en is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte zichtbaar in bijvoorbeeld de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving en in de ruime mogelijkheden voor maatwerk in de regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (zie paragraaf 10.3 en 5.3).<sup>7</sup> Daarnaast zullen de verbeterdoelen gestalte moeten krijgen in beleid, besluitvorming en de uitvoeringspraktijk. Dit vraagt onder

5 De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zullen worden vervangen door een nieuwe Energiewet. Een wetsvoorstel daarvoor is in behandeling bij het parlement (*Kamerstukken I 2023/24, 36378, A*).

6 *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 4 en 25.*

7 Aan het vierde verbeterdoel (het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving) wordt onder meer invulling gegeven door het samenvoegen van (sectoraal geregelde) besluitvormingsprocessen en door transparantere besluitvorming over complexe projecten met vroegtijdige publiekparticipatie (MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 32-33*).

meer om veranderingen in (bestuurs)cultuur, samenwerking en het vergroten van kennis en kunde. Kennisuitwisseling tussen onder meer bevoegde gezagen en interbestuurlijke samenwerking vormen onderdeel van het implementatieprogramma voor de invoering van de Omgevingswet ('Aan de Slag met de Omgevingswet').<sup>8</sup> De interbestuurlijke samenwerking ziet op samenwerking tussen decentrale overheden onderling en tussen decentrale overheden en het Rijk, dat wil zeggen tussen overheidsinstanties die taken en bevoegdheden hebben binnen het stelsel van de Omgevingswet. Belangrijk is ook de ontwikkeling van het DSO, voor onder meer het digitaal kunnen doen van aanvragen of meldingen en voor het ontsluiten van regels over (onderdelen van) de fysieke leefomgeving.<sup>9</sup>

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

## 1.4 De architectuur van het stelsel

### 1.4.1 Inleiding

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

Scheltema heeft in het kader van de Algemene wet bestuursrecht gewezen op het belang van systematiek binnen het recht. Volgens Scheltema leidt een heldere systematiek van bestuursrechtelijke regelgeving tot een grotere kenbaarheid van het recht. Regels sluiten logisch op elkaar aan en er zijn minder regels dan daarvoor. Een systematisch ingericht rechtsgebied is gemakkelijker te begrijpen en beter toe te passen.<sup>10</sup>

Een meer systematische opbouw van het omgevingsrecht draagt, samen met harmonisatie onder meer op het vlak van rechtsfiguren, procedures en begrippen, in belangrijke mate bij aan het verwezenlijken van het verbeterdoel van vergroting van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.<sup>11</sup>

8 [www.iplo.nl](http://www.iplo.nl) en [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl).

9 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 4, p. 5.

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

11 MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 261-262.



Het streven naar een heldere systematiek komt tot uiting in de structuur van de wetgeving (paragraaf 1.4.2), de keuze voor een gereedschapskist met een beperkt aantal kerninstrumenten (paragraaf 1.4.3) en de gehanteerde terminologie (paragraaf 1.4.4).

### 1.4.2 De structuur van de wetgeving

Het stelsel bestaat uit één wet (de Omgevingswet), vier algemene maatregelen van bestuur en één ministeriële regeling (de Omgevingsregeling). Door bundeling van de regels in een beperkt aantal regelgevingsproducten is het aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het terrein van het omgevingsrecht sterk teruggebracht.

De opbouw en hoofdstukindeling van de Omgevingswet zijn gebaseerd op de zogenoemde *beleidscyclus*. Dit is een bestuurskundig denkmodel dat ook herkenbaar is in EU-richtlijnen op het gebied van milieu en water. De beleidscyclus is bij het ontwerpen van het stelsel gebruikt om te duiden welke instrumenten bestuursorganen in de verschillende fasen van de cyclus tot hun beschikking moeten hebben.

Centrale onderdelen van de beleidscyclus zijn beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Uitgaande van informatie over de staat van de fysieke leefomgeving op een bepaald moment wordt beleid voor de fysieke leefomgeving ontwikkeld en vastgesteld (omgevingsvisie, programma). Voor de doorwerking van beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving kunnen onder meer omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen worden ingezet. Onder de noemer 'uitvoering' vallen algemene regels op centraal en decentraal niveau en het verlenen van toestemming voor een concrete activiteit in de vorm van een omgevingsvergunning of een projectbesluit. Via toezicht en handhaving wordt duidelijk of activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden verricht in overeenstemming met de daarover gestelde regels. Op basis van deze informatie, in combinatie met monitoringsgegevens, kan de beleidscyclus zo nodig opnieuw worden doorlopen.<sup>12</sup>

Bij de bouw van het stelsel van de Omgevingswet is een aantal indelingsprincipes gehanteerd. Deze zijn gericht op een heldere ordening van de regels.<sup>13</sup> Zo is bij het rangschikken van de regels een zogenoemde *doelgroepenbenadering* gehanteerd en is uitgegaan van een *onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele regels*. De doelgroepenbenadering houdt in dat is bekeken tot wie de regels zich richten: tot bestuursorganen of tot eenieder die een activiteit met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving verricht of wil gaan verrichten. De hoofdstukindeling van de Omgevingswet is mede gebaseerd op deze doelgroepenbenadering.

Zo zijn hoofdstuk 2 (Taken en bevoegdheden van bestuursorganen) en 3 (Omgevingsvisies en programma's) primair gericht tot bestuursorganen. Hoofdstuk 4 (Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving) en hoofdstuk 5 (De omgevingsvergunning en het projectbesluit) richten zich tot eenieder die activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving verricht of wil gaan verrichten. Naast burgers en bedrijven kunnen ook overheden initiatiefnemer zijn.

<sup>12</sup> Zie nader over de beleidscyclus: MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 21-24.

<sup>13</sup> Zie uitgebreider over de ordening van de regels in het stelsel van de Omgevingswet: H.A. Oldenziel, *Wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet. Handleiding voor het opstellen van regels op grond van de Omgevingswet (Bestuursrecht in praktijk)*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 25-54.

De uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet is langs dezelfde lijnen opgezet. Dit komt onder meer tot uiting in de verdeling van de materie over vier algemene maatregelen van bestuur, uitgaande van eerdergenoemde indelingsprincipes:

- Het Besluit kwaliteit leefomgeving: inhoudelijke regels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen. De regels richten zich alleen tot bestuursorganen.

Deze regels zien op de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen van gemeenten, waterschappen, provincies of het Rijk. Denk aan het wijzigen van een omgevingsplan, het vaststellen van een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning. De regels werken niet rechtstreeks naar burgers en bedrijven.

- Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving: inhoudelijke regels die zich richten tot eenieder die een activiteit met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving verricht of wil gaan verrichten.

Deze twee algemene maatregelen van bestuur bevatten algemene, dat wil zeggen voor eenieder geldende, regels over activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De regels zijn direct gericht tot degene die de activiteit verricht. Dit kan een burger zijn of een bedrijf, maar ook de overheid in de rol van initiatiefnemer. Het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving richten zich vervolgens naar de verschillende doelgroepen voor activiteiten: activiteiten met betrekking tot bouwwerken respectievelijk andere activiteiten. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat inhoudelijke regels die het Rijk stelt over een breed scala aan activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij onder meer om milieubelastende activiteiten<sup>14</sup> en wateractiviteiten.<sup>15</sup> Daarnaast bevat het Besluit activiteiten leefomgeving regels over onder meer activiteiten die cultureel erfgoed of werelderfgoed betreffen, activiteiten die de natuur betreffen en landinrichtingsactiviteiten. Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat inhoudelijke regels over activiteiten met betrekking tot het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken.<sup>16</sup> Beide algemene maatregelen van bestuur bepalen ook welke ruimte er is voor maatwerk<sup>17</sup> of gelijkwaardige maatregelen<sup>18</sup> en wanneer voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is.

- Het Omgevingsbesluit: regels over procedurele en algemene onderwerpen, gericht tot eenieder die activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving verricht of wil gaan verrichten.

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

15 *Wateractiviteit* is in de begrippenlijst in de bijlage bij de Omgevingswet gedefinieerd als: beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk, lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam, lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk, stortingsactiviteit op zee, wateronttrekkingsactiviteit of, voor zover het gaat om een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarover die verordening regels bevat.

16 *Bouwactiviteit* is in de begrippenlijst in de bijlage bij de Omgevingswet gedefinieerd als: activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk. *Bouwen* is gedefinieerd als: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten. Ook *bouwwerk* is gedefinieerd.

17 Zie over maatwerk nader paragraaf 5.3.

18 Zie over gelijkwaardige maatregelen nader paragraaf 5.4.

Voorbeelden van procedurele regels zijn bepalingen over het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en procedurele bepalingen over diverse in de Omgevingswet opgenomen instrumenten. Algemene onderwerpen zijn onderwerpen die voor het gehele toepassingsgebied van de Omgevingswet relevant zijn, zoals handhaving en uitvoering en het DSO.

Een tweede indelingsprincipe is dat *onderscheid is gemaakt tussen inhoudelijke regels en procedurele regels*. In de tot 1 januari 2024 geldende omgevingsrechtelijke regelgeving liepen inhoudelijke en procedurele aspecten soms door elkaar. In het stelsel van de Omgevingswet zijn inhoudelijke en procedurele regels van elkaar gescheiden en op herkenbare plaatsen in het wettelijke stelsel opgenomen.

Een derde indelingsprincipe is dat *de algemene maatregel van bestuur als basisniveau voor het stellen van inhoudelijke regels* is gehanteerd. Dit houdt verband met principiële keuzes die de wetgever heeft gemaakt bij de verdeling van onderwerpen over de verschillende niveaus van regelgeving, ook wel het delegatiebeleid genoemd. Het zoveel mogelijk opnemen van de inhoudelijke normstelling op AMvB-niveau vergroot de inzichtelijkheid van de regelgeving en beperkt gelaagdheid van regelgeving. Bundeling van inhoudelijke regels op AMvB-niveau sluit aan bij de opzet van het merendeel van de omgevingsrechtelijke regelgeving zoals die tot 1 januari 2024 gold.

Voorbeelden van op AMvB-niveau opgenomen inhoudelijke regels zijn regels die inhoudelijke sturing geven aan de uitoefening van bevoegdheden of taken door bestuursorganen, zogenoemde instructieregels. Instructieregels van het Rijk zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze regels gaan onder meer over de inhoud van een omgevingsplan, bijvoorbeeld in verband met het beschermen van de waterbelangen, het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed, de kwaliteit van de buitenlucht of ruimtelijke reserveringen voor energie-infrastructuur. Een ander type inhoudelijke regels zijn direct werkende regels voor eenieder die een activiteit met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving verricht of wil gaan verrichten zoals opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.<sup>19</sup> De vier algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet vervangen zo'n 60 algemene maatregelen van bestuur, waaronder het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht, het Besluit milieueffectrapportage, het Waterbesluit,

19 Het delegatiebeleid heeft veel aandacht gekregen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Omgevingswet (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, 4*) en bij de behandeling van de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in de Tweede en Eerste Kamer. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is het wetsvoorstel Omgevingswet voorafgaand aan indiening bij de Tweede Kamer op diverse punten aangepast. De sturing door de formele wetgever is versterkt door regelgevende bevoegdheden te begrenzen en door op wetsniveau meer inzicht te geven in de bevoegdheidsverdeling. De Afdeling advisering heeft daarna aangegeven de door de wetgever bij de Omgevingswet gemaakte keuzes voor het stelsel, waaronder de keuze van de algemene maatregel van bestuur als basisniveau voor inhoudelijke normstelling, als uitgangspunt te nemen voor de verdere advisering over het stelsel. Zie het advies over de Aanvullingswet bodem Omgevingswet (*Kamerstukken II 2017/18, 34864, 4*), het advies over de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (*Kamerstukken II 2018/19, 35054, 4*) en het integrale advies over de vier algemene maatregelen van bestuur en de Invoeringswet Omgevingswet (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, 4*).

het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit 2012, het Besluit natuurbescherming en het Besluit geluidhinder.

Vanwege het primaat van de wetgever zijn de hoofdelementen, zoals instrumenten en procedures, en enkele fundamentele onderwerpen overigens wel in de Omgevingswet zelf verankerd. Voorbeelden hiervan zijn grondslagen voor vergunningstelsels, de hoofdlijnen van de regeling van het bevoegd gezag bij de omgevingsvergunning, bevoegdheden die kunnen ingrijpen in het eigendomsrecht (bijvoorbeeld regels over gedoogplichten of onteigening), voorbereidingsprocedures en rechtsbescherming bij de bestuursrechter. De laatste twee onderwerpen zijn grotendeels in de Algemene wet bestuursrecht geregeld, met enkele aanvullende regels in hoofdstuk 16 Omgevingswet.

De *Omgevingsregeling* werkt de regels in de Omgevingswet en de vier algemene maatregelen van bestuur op een meer gedetailleerd niveau uit of vult deze aan. De bepalingen van de Omgevingsregeling onderscheiden zich van de regels op wets- en AMvB-niveau doordat zij meer gedetailleerd en uitvoeringstechnisch, administratief of meet- en rekentechnisch van aard zijn. Door het samenbrengen van regels in één ministeriële regeling kunnen de regels op een toegankelijke en inzichtelijke wijze worden aangeboden aan de gebruikers, waarbij ook een rol speelt dat deze regels deels onderling samenhangen. De regels in de Omgevingsregeling gaan onder meer over de aanwijzing en geometrische begrenzing van locaties, zoals wateren en gebieden, gegevens en bescheiden die bijvoorbeeld bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden verstrekt, meet- en rekenregels voor besluiten waarmee bepaalde activiteiten worden toegestaan en financiële bepalingen, waaronder regels over rijksleges.

Een vierde indelingsprincipe is het hanteren van *vaste volgordes*, waaronder een vaste volgorde van bestuurslagen. In de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving wordt consequent, en in lijn met het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3 Omgevingswet (zie paragraaf 2.5), als volgorde van bestuurslagen gehanteerd: gemeente, waterschap, provincie, Rijk. Dit gebeurt op hoofdstukniveau en daarbinnen ook in paragrafen, artikelen, opsommingen binnen een artikel, enz. Dit maakt de regelgeving voor de gebruiker beter toegankelijk.

Ook *wetstechnische ontwerpprincipes* dragen bij aan de toegankelijkheid.<sup>20</sup> Zo zijn in het stelsel van de Omgevingswet alle artikelen voorzien van een opschrift, een kopje. Hierdoor kan de gebruiker snel zien waar een artikel over gaat. Dit maakt het ook mogelijk om ingeburgerde, maar niet in de wettekst zelf bruikbare, begrippen een plek te geven. Voorbeelden hiervan zijn de artikelkopjes *maatschappelijke doelen van de wet* (artikel 1.3 Omgevingswet), *flexibiliteitsregeling bevoegd gezag* (artikel 5.16 Omgevingswet) en *magneet-activiteit* (artikel 4.4 Omgevingsbesluit). Verder is ernaar gestreefd om de omvang van de artikelen beperkt te houden: in beginsel bestaat een artikel uit ten hoogste vijf leden. Een ander ontwerpprincipe is dat definities zijn gebundeld in een bijlage bij de Omgevingswet, de vier algemene maatregelen van bestuur en de Omgevingsregeling. In die bijlagen zijn de definities vervolgens alfabetisch geordend.

20 Zie over de technische ontwerpkeuzes in het stelsel van de Omgevingswet nader: H.A. Oldenzijl, *Wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet Handleiding voor het opstellen van regels op grond van de Omgevingswet (Bestuursrecht in praktijk)*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 55-61 en 83-94.