

De uitvoeringsregelgeving Omgevingswet: betekenis voor de relatie landbouw en water

mr. J.W.H. van den Broek¹

1. Inleiding

Landbouw is (onder meer) afhankelijk van water en waterbeheer. Het water en het waterbeheer is op zijn beurt (onder meer) afhankelijk van landbouw. De relatie landbouw en water is met andere woorden een noodzakelijke en onverbreekbare. De huidige omgevingsrechtelijke regelgeving² bevat diverse regels en instrumenten die zich direct of indirect richten op de landbouw. Zo kent de ruimtelijke regelgeving bestemmingen toe aan gronden (waaronder landbouw)³ en bevat de natuurregelgeving beperkende voorschriften voor de landbouw in en nabij aangewezen (hydrologisch gevoelige) natuurgebieden.⁴ De milieuregelgeving bevat voorschriften met betrekking tot onderwerpen als geur, geluid, licht, mest, etc. De waterwetgeving bevat – tot slot van deze niet uitputtende opsomming – te bereiken waterkwaliteitsdoelstellingen en regelgeving en voorschriften met betrekking tot het lozen van stoffen⁵ en het lozen en onttrekken van oppervlaktewater en grondwater.⁶

Een breed palet aan regelgeving, opgenomen in een even breed palet aan verschillende wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, provinciale verordeningen, gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen en waterschapskeuren.

Omvang, diversiteit, versnippering en onderlinge relaties en verwijzingen maken de huidige regelgeving complex; en dat niet alleen voor leken.⁷ Deze complexiteit vormt één van de knelpunten in het omgevingsrecht⁸ die aanleiding hebben gegeven tot een bijzonder ambitieus en omvangrijk wetgevingsproject: de Omgevingswet (hierna: Ow).⁹

Nadat in februari 2013 een toetsversie van de Ow is verschenen, de Afdeling Advisering van de Raad van State daarover heeft voorgelicht¹⁰ en diverse partijen hun meningen en standpunten hebben kenbaar gemaakt, is het ontwerp van de Omgevingswet op 16 juni 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹¹

Op het ministerie wordt momenteel hard gewerkt aan de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet. Het betreft dan met name de volgende Algemene Maatregelen van Bestuur (hierna: AMvB): het

Omgevingsbesluit (hierna: Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). In haar brief van 18 februari 2015 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de vormgeving en invulling van deze AMvB's.¹²

Na een beschrijving van de Ow op hoofdlijnen, waar ik aandacht schenk aan de aanleiding tot en doelstellingen van het wetsvoorstel, de daarin opgenomen kerninstrumenten en de toe- en verdeling van taken en bevoegdheden tussen diverse overheden, richt ik mij op de uitvoeringsregelgeving. Daarbij wordt aandacht besteed aan de relatie tussen landbouw en water met betrekking tot enkele hoofdonderwerpen uit de te bespreken uitvoeringsbesluiten.

2. Omgevingswet: aanleiding en doelstelling

In het op 30 september 2010 overeengekomen regeerakkoord CDA-VVD kondigt het Kabinet Rutte I aan te willen komen met voorstellen tot *bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het ge-*

1. Mr. J.W.H. (Joost) van den Broek, juridisch beleidsmedewerker handhaving bij het waterschap Peel en Maasvallei, in samenwerking met mr. A. (Andy) Krijgsman, senior-beleidsmedewerker water, Unie van Waterschappen.
2. Waaronder ik zowel de ruimtelijke- als de milieu-, natuur- en waterregelgeving begrijp.
3. Art. 3.1 Wet ruimtelijke ordening: het bestemmingsplan.
4. Natuurbeschermingswet 1998.
5. Art. 6.2 Waterwet, Activiteitenbesluit milieubeheer.
6. Art. 6.5 Waterwet voor Rijkswateren en de waterschapskeuren voor regionale wateren.
7. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 15 (MvT).
8. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 15 (MvT).
9. Zie onder meer *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 1.
10. No.W14.11.0341/IV, d.d. 25 januari 2012.
11. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 1-2.
12. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18.

bied van het omgevingsrecht.¹³ Dit is nodig omdat de huidige omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving erg omvangrijk en versnipperd is. Daarnaast leidt de huidige regelgeving tot hoge onderzoekslasten voor initiatiefnemers, tot stroperige en lange besluitvormingsprocedures en tot het ontbreken van bestuurlijke ruimte om gebiedsgerichte afwegingen te kunnen maken.¹⁴ De minister van Infrastructuur en Milieu wil komen tot een Raamwet omgevingsrecht met als hoofddoelstellingen: besluitvorming moet sneller en goedkoper, beter en met meer transparantie, de regels moeten worden opgeschoond, vereenvoudigd en flexibeler.¹⁵ Nadat, onder meer aan de hand van een toetsversie van de Omgevingswet¹⁶, reacties en visies van overheden en andere relevante actoren waren ingewonnen, is het wetsontwerp Omgevingswet op 18 juni 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁷ Het in het regeerakkoord van het eerste kabinet Rutte opgenomen voornemen te komen tot een Raamwet omgevingsrecht, is door het tweede kabinet Rutte overgenomen.¹⁸

In de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de aanleiding tot dit wetsvoorstel.¹⁹ Kort samengevat is de conclusie dat de huidige wetgeving niet meer aansluit bij de behoeften van de samenleving, de belangrijkste aanleiding tot het wetsvoorstel. De regering ontvangt signalen over knelpunten in het huidige omgevingsrecht, die neerkomen op complexiteit en versnippering, onbalans tussen zekerheid en dynamiek en bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering.²⁰

3. De Omgevingswet: kerninstrumenten

De Ow bevat zes kerninstrumenten om de doelen van de Ow te kunnen bereiken. In het kader van deze bijdrage, waarin de komende uitvoeringsregelgeving centraal staat, wordt volstaan met het kort aanstippen van deze instrumenten. Dat is voldoende om op hoofdlijnen een beeld te schetsen van de vormgeving van de beleidsplanning en uitvoering van het beleid in de vorm van feitelijke handelingen en ingrepen met effect(en) op de omgeving.²¹

13. Regeerakkoord VVD-CDA *Vrijheid en verantwoordelijkheid* d.d. 30 september 2010, p. 29. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html> (raadpleging 29 juni 2015).

14. *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 39, p. 1, 2.

15. *Idem*, p. 2.

16. [http://www.estibbe.com/pgo/documenten/Omgevingswet%20toetsversie%20\(28-2\).pdf](http://www.estibbe.com/pgo/documenten/Omgevingswet%20toetsversie%20(28-2).pdf) (raadpleging 29 juni 2015).

17. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 1/2.

18. Regeerakkoord VVD-PvdA *Bruggen slaan* d.d. 29 oktober 2012, p. 38. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html> (raadpleging 29 juni 2015).

19. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 11-18 (MvT).

20. *Idem*, p. 14.

21. O. Kwast, 'De Omgevingswet als stelsel voor het omgevingsrecht' *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* april 2012,

Deze kerninstrumenten kunnen als de inhoud van een gereedschapskist worden gezien.²²

De bedoelde kerninstrumenten zijn de volgende:

3.1. Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving.²³ Rijk en provincies zijn, anders dan de gemeenten, verplicht een omgevingsvisie vast te stellen.²⁴ De inhoud van de omgevingsvisie is niet bindend voor de burger,²⁵ het is met name een politiek-bestuurlijk document dat het vaststellende orgaan zelf bindt.²⁶ De omgevingsvisie²⁷ komt in de plaats van onder meer gebiedsdekkende structuurvisies, delen van de natuurvisie en de strategische delen van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen.²⁸

3.2. Programma's

Programma's spelen een belangrijke rol bij de operationalisering van beleidsdoelen die in de omgevingsvisie zijn opgenomen.²⁹ Art. 3.4 Ow geeft de inhoud van een programma aan. Kort gezegd komt dit neer op het vaststellen van een concreet pakket aan maatregelen om gestelde doelen voor onderdelen van de leefomgeving te kunnen behalen.³⁰ Onderscheid moet worden gemaakt tussen verplichte programma's en niet-verplichte programma's. Verplichte programma's zijn opgenomen ter implementatie van Europese richtlijnen. Op het gebied van water kan als voorbeeld het Nationaal Waterprogramma, het door de provincie vast te stellen regionale waterprogramma en het door het waterschap vast te stellen waterbeheerprogramma worden genoemd.³¹ Wanneer niet wordt voldaan of niet dreigt te worden voldaan aan (verplicht) gestelde omgevingswaarden³², is het bestuursorgaan verplicht een programma vast te stellen gericht op het voldoen aan de gestelde omgevingswaarde.³³ In

nr. 1, p. 9; T. Niemeijer, 'Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet', *AA* 2014, p. 902.

22. H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *Milieu en Recht*, 2014/118.

23. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 51 (MvT).

24. Art. 3.1 Ow.

25. T. Nijmeijer, 'Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet', *AA* 2014, p. 908; H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *Milieu en Recht*, 2014/118.

26. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 51 (MvT).

27. Het Rijk en de provincies schrijven elk één omgevingsvisie, zie art. 3.1 Ow.

28. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 51 (MvT).

29. *Idem*.

30. H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *Milieu en Recht*, 2014/118.

31. Art. 3.8 lid 2 onder d, art. 3.7 lid 1 onder c en art. 3.6 Ow.

32. Vergelijk milieukwaliteitseisen die op basis van hoofdstuk 5 Wet milieubeheer zijn vastgesteld.

33. Art. 3.9 Ow.

de memorie van toelichting wordt gesproken over een programmatische aanpak.³⁴ Omgevingswaarden zijn hiermee belangrijk waar het gaat om de doorwerking van beleid.³⁵ De bestuursorganen die op grond van art. 3.9 Ow verplicht zijn een programma vast te stellen bij (dreigend) niet-bereiken van gestelde omgevingswaarden zijn burgemeester en wethouders, of, als het omgevingswaarden betreft die betrekking hebben op een watersysteem in beheer bij het waterschap of het Rijk, het dagelijks bestuur van het waterschap of de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de minister die het aangaat.³⁶ Dit is, zo wordt in de artikelsgewijze toelichting op art. 3.9 lid 1 gesteld, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel en geldt onafhankelijk van de vraag of het om een gemeentelijke, provinciale of rijksomgevingswaarde gaat.³⁷

Ik merk op dat de programmatische aanpak niet iets is dat ontstaat met de komst van de Ow. Als gevolg van de Kaderrichtlijn Water is de programmatische aanpak binnen het waterbeheer al een normale manier van werken. Daarnaast kunnen als voorbeeld worden genoemd het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) uit 2010 en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) uit 2015.

3.3. Algemene rijksregels

De omvang van het aantal algemene rijksregels is de laatste jaren, met name met de ontwikkeling van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Abm), enorm gegroeid. Dit ter terugdringing van het aantal verplichte vergunningen en daarmee samenhangende procedures en administratieve lasten. Met de Ow wordt vooral een uniformering van algemene rijksregels beoogd.³⁸ De algemene rijksregels richten zich rechtstreeks tot eenieder, tot burgers en bedrijven derhalve.³⁹ Lagere bevoegde gezagen worden in concrete gevallen of voor aangewezen gevallen bevoegd af te wijken van deze algemene rijksregels. Gesproken worden dan van respectievelijk *maatwerkvoorschriften* en *maatwerkregels*.⁴⁰ Hiermee kan invulling worden gegeven aan lokale afwegingsruimte en flexibiliteit, doelstellingen van de Ow.

3.4. Decentrale regels

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat decentrale overheden hun regels over de fysieke leefomgeving in één gebiedsdekkende regeling bijeenbrengen.⁴¹ De gemeentelijke regels over de fysieke omgeving worden opgenomen in het Omgevingsplan. Dit heeft tot gevolg dat één regeling ontstaat waarin de huidige bestemmingsplanregels zijn opgenomen, aangevuld met op de fysieke leefomgeving gerichte regels uit bijvoorbeeld de APV (bijvoorbeeld over het kappen van bomen). Ook is de gemeente bevoegd omgevingswaarden op te nemen in het omgevingsplan.⁴² Voorts kunnen regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, bedoeld in art. 4.1 Ow, en maatwerkregels in het omgevingsplan opgenomen worden. Maatwerkregels met betrekking tot algemene rijksregels kunnen alleen worden opgenomen in die gevallen dat algemene rijksregels daartoe ruimte laten.⁴³ Dit geldt uiteraard ook voor de provinciale omgevingsverordening. Tot slot kan het omgevingsplan beoordelingsregels bevatten voor activiteiten die op basis van het omgevingsplan aan voorafgaande vergunningverlening zijn gebonden.

De komst van de Omgevingswet betekent voor de waterschappen dat de aloude waterschapskeuren⁴⁴ voortaan waterschapsverordening zullen heten. Elk waterschap beschikt nog over één waterschapsverordening.⁴⁵ Ook in de waterschapsverordening kunnen regels worden opgenomen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, maatwerkregels en beoordelingsregels voor vergunningplichtige activiteiten. Het domein van de waterschapsverordening is, in lijn met het functionele karakter van het waterschap, beperkt tot het watersysteem. In de waterschapsverordening zullen overigens geen omgevingswaarden opgenomen worden. De wetgever heeft de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingswaarden niet aan het waterschap toegelend.⁴⁶ Dit is voorbehouden aan de provincie als onderdeel van de algemene democratie.⁴⁷

De regels van gemeenten en waterschappen zien met name op activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving.

De provinciale omgevingsverordening zal deels uit eenieder bindende bepalingen bestaan, maar zal voor een belangrijk deel bestaan uit instructieregels die zich richten tot gemeenten en waterschappen.⁴⁸

34. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 51 (MvT).

35. H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *Milieu en Recht*, 2014/118.

36. Vanwege de relatie met het meststoffen- en gewasbeschermingsmiddelenbeleid zal dat dan de Minister van Economische Zaken zijn.

37. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 451 (MvT).

38. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 53 (MvT).

39. T. Niemeijer, 'Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet', AA 2014, p. 909.

40. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 53 (MvT).

41. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52 (MvT).

42. Art. 2.11 Ow.

43. Art. 4.6 lid 3 Ow.

44. Wet van 20 juli 1895, Stb. 139.

45. Dit is overigens bij veel waterschappen reeds het geval. Een aantal waterschappen kent een aparte weggekeur.

46. Zie afdeling 2.3 Ow.

47. Als onderdelen van de algemene democratie worden Rijk, provincie en gemeenten bedoeld.

48. Zie hoofdstuk 2 Ow en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52 (MvT).

3.5. Omgevingsvergunning

In aan te wijzen gevallen blijft de vergunningplicht gelden. Dit is met name aan de orde waar het gaat om verplichtingen voortvloeiend uit Europese en andere internationale regelgeving.⁴⁹ Van belang bij dit instrument is het feit dat het vertrouwde inrichtingenbegrip uit de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo)⁵⁰ in art. 5.1 Ow wordt vervangen door het begrip *activiteit*. Qua systematiek lijkt de regeling van de vergunning op de huidige regeling in de Wabo.⁵¹ Voorts is van belang dat de reguliere procedure van hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vaker dan nu in de Wabo het geval is, de te volgen procedure zal zijn.⁵² Omdat de vergunningplicht waar mogelijk wordt omgezet in algemene regels, zal een vergunningplicht met name bestaan bij complexe en omvangrijke activiteiten. Het tijdig kunnen nemen van een besluit naar aanleiding van een aanvraag kan, wanneer de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bij of krachtens de Ow niet is aangewezen,⁵³ problematisch zijn. Tot slot verdient opmerking dat de *lex silencio positivo*⁵⁴ niet van toepassing wordt verklaard voor de omgevingsvergunning.⁵⁵ Een voor initiatiefnemers (ook in de landbouw) punt van aandacht vloeit voort uit de Nota naar aanleiding van het nader verslag. Het betreft het voornemen van de regering om in het wettelijk systeem op te nemen dat een initiatiefnemer bij de aanvraag om een omgevingsvergunning aan moet geven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken bij de ingediende aanvraag.⁵⁶

3.6. Projectbesluit

Ziet het instrument van de vergunning op initiatieven van burgers en bedrijven, een projectbesluit vloeit voort de verantwoordelijkheid van Rijk, provincie en waterschap voor de fysieke leefomgeving.⁵⁷ Dit instrument is met name bedoeld voor

projecten van (groot) publiek belang.⁵⁸ Het projectbesluit is gebaseerd op de 'sneller en beter-aanpak' waarbij een groot belang wordt gehecht aan – vroegtijdige – participatie van betrokkenen bij het project.⁵⁹ Het projectbesluit leidt tot wijziging van het gemeentelijk omgevingsplan en dit is ook gelijk de reden waarom gemeenten geen projectbesluit kunnen nemen; gemeenten kunnen projecten mogelijk maken door hun omgevingsplan te wijzigen.⁶⁰

Discussie bestaat over het feit dat ook waterschappen projectbesluiten kunnen vaststellen en derhalve wijziging in het gemeentelijk omgevingsplan kunnen aanbrengen. Het spreekt overigens voor zich dat het waterschap alleen een projectbesluit kan vaststellen ter zake zijn taak.⁶¹

4. De Omgevingswet: toe- en verdeling van taken en bevoegdheden

De toe- en verdeling van taken en bevoegdheden wordt met name in hoofdstuk 2 van de Ow geregeld. Subsidiariteit en – daarmee samenhangend – 'decentraal, tenzij' zijn uitgangspunt.⁶² Hiermee wordt bedoeld dat de taken voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats opgedragen zijn aan de overheden die het dichtst bij de burgers en bedrijven staan: de gemeenten en – waar het gaat om waterbeheer – de waterschappen. Ook het Rijk en de provincie hebben taken op het vlak van de fysieke leefomgeving. Het gaat dan om beleidsvorming en regelstelling, waarmee beleidsdoorwerking kan worden gerealiseerd. Daarnaast wordt in de memorie van toelichting op de Ow een aantal argumenten genoemd om bepaalde onderwerpen toch op Rijks- of op provinciaal niveau te beleggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderwerpen met een zodanig geografisch schaalniveau dat het niet doelmatig is die te beleggen bij een gemeente of een waterschap (bijv. rijkswateren, hoofdinfrastructuur, beheer beschermde natuurgebieden). Ook beleidsmatige belangen kunnen 'optillen' naar Rijk of provincie tot gevolg hebben (genoemd wordt bijvoorbeeld vestiging van kantoren). Daarnaast kunnen het belang van het creëren en behouden van een gelijk speelveld, complexe initiatieven (IPPC-installaties bijvoorbeeld) en nationale veiligheid argumenten zijn om een taak op Rijks- of provinciaal niveau te beleggen.⁶³

Aan een taak zijn bevoegdheden verbonden. Het uit kunnen voeren van taken vereist immers het beschikbaar hebben van bevoegdheden.⁶⁴

49. Zie art. 5.2 Ow.

50. Art. 1.1 Wm en art. 2.1 lid 1 onder e Wabo.

51. R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld.' *Milieu en Recht*, 2014/123.

52. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 54 (MvT).

53. Art. 16..21 Ow.

54. De *lex silencio positivo* houdt in dat een aangevraagde vergunning die niet tijdig is verleend van rechtswege wordt verleend (par. 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht). In art. 3.9 van de Wabo is deze regeling van toepassing verklaard op aanvragen om een omgevingsvergunning die via de reguliere procedure dienen te worden behandeld.

55. Een goede stap, zo oordeelt mevr. Uylenburg naar mijn mening terecht in: Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld.' *Milieu en Recht*, 2014/123.

56. *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 23, p. 125.

57. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 54 (MvT).

58. T. Niemeijer, 'Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet', AA 2014, p. 910.

59. Idem.

60. Idem.

61. Art. 5.42 lid 3 Ow.

62. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 43 en 76 (MvT).

63. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 77 (MvT).

64. Kortmann spreekt van 'Een verantwoordelijkheid

In het kader van deze bijdrage dient opgemerkt te worden dat de functionele zorg voor het watersysteem bij de waterbeheerder (Rijkswaterstaat voor de rijkswateren en de waterschappen voor de overige wateren) berust en blijft berusten.⁶⁵ De beleidsmatige taken op het vlak van waterbeheer berusten bij Rijk en provincie. Daarnaast beschikken Rijk en provincies over instructiebevoegdheden richting gemeenten en waterschappen.⁶⁶ Deze bevoegdheden zijn in de vorm van regels opgenomen in de Ow en zijn te beschouwen als algemeen verbindende voorschriften waarin inhoudelijke eisen kunnen worden gesteld aan de uitoefening van taken en bevoegdheden.⁶⁷ Dit instrument is omstreden.⁶⁸ De kritiek ziet met name op het feit dat het 'tenzij' uit het adagium 'decentraal, tenzij' het decentrale kan overwoekeren. Een begrijpelijke vrees, temeer daar de in art. 2.3 opgenomen algemene criteria voor verdeling van taken en bevoegdheden tamelijk open zijn geformuleerd. Wat moet worden verstaan onder provinciaal belang of onder een rijksbelang? Wanneer kan dat belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een gemeente (of waterschap waar het betreft waterbeheer) worden behartigd? Wanneer vergt een doelmatige of doeltreffende uitoefening van taken de taken en bevoegdheden op grond van de Ow of de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen een centralisatie? Ook de Tweede Kamer heeft diverse vragen gesteld met betrekking tot dit punt,⁶⁹ hetgeen de minister aanleiding gaf tot een uitgebreide beantwoording.⁷⁰ De minister heeft aangegeven dat gebruikmaking van deze bevoegdheden gemotiveerd moet plaatsvinden.⁷¹ Dat is ook begrijpelijk, uitgaande van het adagium 'decentraal, tenzij'. Het spreekt mijns inziens voor zich dat toepassing van een uitzondering motivering behoeft.

Het geheel wat betreft toe- en verdeling van taken en bevoegdheden overziende stel ik vast dat er naar huidige kennis en inzichten materieel niet zo veel wijzigt ten opzichte van de huidige situatie. Ook nu kennen we instructiebevoegdheden. Korsse roept de wetgever wel op de instructieregelbevoegdheid uit de Ow nog eens kritisch tegen het licht te houden; dit onder verwijzing naar de aanscherping van het reconstructiebeleid door de provincie Noord-Brabant die ingrijpende gevolgen bleek te hebben voor de ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk niveau.⁷²

zonder bevoegdheid creëert een lege huls.' in C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 30.

65. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43 (MvT).

66. Afdeling 2.5 Ow.

67. D. Korsse, 'De instructieregelbevoegdheid in de Omgevingswet', *TBR* 2014/165.

68. Idem en met name de daar opgenomen verwijzingen.

69. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 6.

70. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 12.

71. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 12, p. 149.

72. D. Korsse, 'De instructieregelbevoegdheid in de Omgevingswet', *TBR* 2014/165.

5. De uitvoeringsregelgeving: inleiding

Zoals de Ow een groot aantal omgevingsrechtelijke wetten bundelt, zo worden ook de aan de huidige omgevingsrechtelijke wetten verbonden uitvoeringsregelingen gebundeld. Het huidige aantal van 72 AMvB's wordt teruggebracht tot 4. De minister heeft de Tweede Kamer op basis van vragen in het verslag naar aanleiding van het wetsvoorstel⁷³ schriftelijk geïnformeerd over de uitwerking van de Ow in uitvoeringsregelgeving.⁷⁴

De AMvB's vormen samen met de wet en ministeriele regelingen het totale stelsel van omgevingsrecht op rijksniveau waarmee de gestelde doelen bereikt moeten worden. Nadrukkelijk wijst de minister er op dat nieuwe regelgeving alleen niet tot doelbereik kan leiden. Een bredere gedragsverandering bij initiatiefnemers en bestuursorganen is nodig in de vorm van participatie, meer samenwerking en meer meedenken binnen en tussen organisaties, bestuursorganen en initiatiefnemers en belanghebbenden.⁷⁵

De bundeling van het huidige aantal van 72 AMvB's tot 4 AMvB's leidt tot integratie en harmonisatie, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan een betere uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van de regelgeving, dat één van de doelen van deze wetgevingsoperatie is. Daartoe draagt bij dat de AMvB's de regels per doelgroep bij elkaar brengt.⁷⁶ Met de keuze voor een doelgroepenbenadering is aangesloten bij de wensen die vanuit bedrijfsleven en bevoegde gezagen zijn ontvangen teneinde te kunnen bereiken dat een burger of bedrijf niet meer allerlei sectorale AMvB's moet doorzoeken, maar terecht kan bij één AMvB om te bepalen welke eisen op zijn initiatief van toepassing zijn. Het aan de hand van dat uitgangspunt opgezette stelsel van AMvB's zal uit vier besluiten bestaan. Concrete teksten of ontwerp-teksten zijn nog niet openbaar gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat het navolgende met name is gebaseerd op de brief van de minister van 18 februari 2015, waarin zij de contouren van de uitvoeringsregelgeving aan de Tweede Kamer schetst⁷⁷ en op de memorie van toelichting, de nota naar aanleiding van het verslag en de nota naar aanleiding van het nader verslag.⁷⁸ Uit deze brief blijkt dat de volgende AMvB's worden uitgewerkt:

1. Omgevingsbesluit (Ob)
2. Besluit kwaliteitseisen leefomgeving (Bkl)
3. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
4. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

In de volgende paragrafen worden deze uitvoeringsbesluiten in ontwikkeling afzonderlijk be-

73. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 6.

74. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18.

75. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18, p. 2.

76. Idem, p. 3.

77. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18.

78. *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nrs. 3, 12 en 23.

sproken, waarbij aandacht wordt geschonken aan de relatie landbouw en water.

5.1. Omgevingsbesluit

Het Ob zal algemene bepalingen en procedures bevatten die de eerder genoemde instrumenten uitwerkt.

5.1.1. Vergunning/algemene regels

In het Ob zal worden geconcretiseerd welke (categorieën van) activiteiten vergunningplichtig zijn. De trend van een omslag van vergunningplicht naar algemene regels wordt voorgezet. In de afgelopen jaren zijn op dit vlak al grote slagen gemaakt. Met name in het kader van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Abm) is het aantal milieuvergunningplichtige bedrijven enorm teruggebracht. Ook wat betreft de watervergunningplicht is een grote afname van vergunningplichtige situaties tot stand gebracht.⁷⁹ Naar verwachting zal het aantal activiteiten waarvoor onder de werking van de Ow nog een vergunningplicht zal gelden verder worden beperkt. Hoge verwachtingen mogen we hiervan niet hebben. De minister geeft in haar brief aan dat in veel gevallen de grens bereikt is.⁸⁰ Wel bestaan nog mogelijkheden bij bouwactiviteiten; dit met name ook op basis van ervaringen van de afgelopen jaren met betrekking tot bouwvergunningvrij bouwen en de omzetting van een gemeentelijke sloopvergunning naar een meldingsplicht. Een belangrijk deel van de resterende vergunningplichtige (categorieën van) activiteiten vindt zijn reden in Europese verplichtingen⁸¹ of vanwege de complexiteit van bepaalde (categorieën van) activiteiten. Dit is overigens geen grote verandering ten opzichte van de huidige situatie. Wel een verandering is het eerder genoemde uitgangspunt dat de normale voorbereidingsprocedure van hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht regel is en de procedure ex afdeling 3.4 van deze wet de uitzondering is. Met alle mogelijke problemen met betrekking tot tijdige vergunningverlening van dien. Wat betreft water is echter wel degelijk sprake van een belangrijke verandering. Uit art. 6.2 lid 1 van de Waterwet vloeit de vergunningplicht als uitgangspunt voort. Het is immers verboden stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij daarvoor een vergunning is verleend of daarvoor vrijstelling is verleend bij algemene maatregel van bestuur. Met de komst van de Ow wordt dit omgekeerd, zoals eerder al is gebeurd in de Wet milieubeheer met de komst van het Abm per 1 januari 2008.⁸² Deze verandering heeft tot gevolg dat, anders dan

tot op heden, expliciet moet worden geduid welke wateractiviteiten vergunningplichtig zijn. In art. 5.1 lid 2 Ow is opgenomen dat een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk vergunningplichtig is voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is aangegeven. Uit art. 5.2 lid 2 Ow volgt dat in elk geval gevallen aangewezen worden als vergunningplichtig ter uitvoering van (o.a.) de kaderrichtlijn water, de richtlijn industriële emissies en de richtlijn stedelijk afvalwater. Ook het waterschap kan in zijn waterschapsverordening vergunningplichtige activiteiten opnemen.

5.1.2. Het lozingenbegrip

Momenteel bevat de autonome waterschapskeur verbodsbepalingen voor handelingen en activiteiten met betrekking tot waterstaatswerken (bijvoorbeeld beken en dijken) en grondwateronttrekkingen voor zover deze laatste niet onder de bevoegdheid van de provincie vallen.⁸³ De keuren bevatten geen verboden ten aanzien van de kwaliteitsaspecten van lozingen. Dit vanwege het feit dat deze regels bij en krachtens de wet (Waterwet) zijn gesteld.⁸⁴ In de Ow zal echter een nieuw lozingenbegrip opgenomen worden. Dat zal dan zowel het kwaliteitsaspect als het kwantiteitsaspect gaan bevatten.⁸⁵ Waar in de huidige situatie sprake kan zijn van twee vergunningplichten voor één lozing (één vergunning voor het kwaliteitsaspect op basis van art. 6.2 Waterwet en één vergunning voor het kwantiteitsaspect op basis van de autonome waterschapskeur) is dat onder de vigeur van de Ow niet meer mogelijk. Er is, met andere woorden, besloten tot een geïntegreerd lozingenbegrip. Deze op het oog eenvoudige samenvoeging heeft grote consequenties. Wanneer een lozing in rijksregels wordt geregeld, dan dient deze volledig geregeld te worden, dus zowel het kwaliteitsaspect (voortvloeiend uit Europese regels) als het kwantiteitsaspect. Nu is het kwaliteitsaspect wel op landelijk niveau te regelen – dat is immers al jaren praktijk –, voor het kwantiteitsaspect is dat onmogelijk. De oppervlaktewaterlichamen in ons land verschillen nu eenmaal zeer in aard en omvang. Het maakt een groot verschil of een lozing van 10 m³ per uur moet worden ontvangen door bijvoorbeeld de Maas of door bijvoorbeeld de 3^e zijtak van de Molenbeek. Naast dit praktische probleem, heeft het nieuwe lozingenbegrip tot gevolg dat sprake is van een centralisatie in plaats van een decentralisatie. Terwijl het uitgangspunt van de Ow toch is ‘decentraal, tenzij’. Deze wijziging is relevant voor de landbouw. De meeste lozingen rechtstreeks op oppervlaktewaterlichamen (de zogenaamde directe lozingen) zijn afkomstig van agrarische bedrijven of agrarische

79. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 118, nr. 18, p. 4.

80. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 118, nr. 18, p. 4.

81. Zie art. 5.2 lid 2 Ow.

82. *Stb.* 2007, nr. 472.

83. Art. 6.4 Waterwet.

84. Art. 59 Waterschapswet.

85. Bijlage bij art. 1.1 Ow, onderdeel A, begrippen.

bedrijvigheid.⁸⁶ Sinds de komst van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1970 zijn de meeste industriële bedrijven hun afvalwater gaan lozen op de riolering (de zogenaamde indirecte lozingen). Het zelfde geldt voor de lozingen van huishoudelijk afvalwater.

Veel directe agrarische lozingen vallen sinds de komst van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij in het jaar 2000 onder algemene regels en zijn derhalve niet meer vergunningplichtig wat betreft het kwaliteitsaspect. Met de wijziging van het Abm per 1 januari 2013, toen diverse agrarische besluiten in het Abm werden opgenomen, is het aantal vergunningplichtige lozingen ter zake het kwaliteitsaspect verder afgenomen. Gebleven is de vergunningplicht op grond van de keur voor het waterkwantiteitsaspect.⁸⁷

Het centraliserend effect van de wijziging van het lozingenbegrip heeft tot gevolg dat lozingen die (voor het kwaliteitsaspect) aan rijksregels zijn onderworpen, niet meer aan waterschapsregels zijn onderworpen. Dit tenzij in de rijksregels is aangegeven dat de waterschappen bevoegd zijn tot het vaststellen van maatwerkvoorschriften (individuele afwijkingen van rijksregels) of tot het opnemen van maatwerkregels (afwijkingen t.a.v. expliciet genoemde onderwerpen) in de waterschapsverordening.⁸⁸ Hiermee is geen vermindering van regelgeving tot stand gebracht en is ook geen vereenvoudiging bereikt. Er blijft immers sprake van meerdere van toepassing zijnde regelingen.

Lozingen waarvoor geen rijksregels (meer) gelden kunnen door de waterschappen worden gereguleerd in hun waterschapsverordening. Nieuw is dan dat deze verordening ook waterkwaliteitsaspecten kan gaan bevatten. Dat hierbij verschillen tussen waterschappen kunnen ontstaan is evident. Dat heeft dan weer gevolgen voor het beoogde level playing field.⁸⁹ Ook vanuit de verplichte stroomgebiedsbepaling uit de Kaderrichtlijn Water zijn verschillen in waterkwaliteitsregelgeving lastig. Binnen één stroomgebied liggen beheersgebieden van verschillende waterschappen. Waarmee een reguleringsdilemma wordt zichtbaar gemaakt: decentraliseren en flexibiliseren enerzijds en level playing field anderzijds bijten elkaar. De keuze voor het één vraagt concessies van het ander.

Het is aan de waterschappen de effecten van het nieuwe lozingenbegrip goed voor het voetlicht te brengen bij de minister. Daarbij kan ook de vraag worden gesteld in hoeverre de uitwerking van het decentralisatiebeginsel in de Omgevingswet

zich verhoudt tot het decentralisatiebeginsel in de Waterschapswet. In het tweede lid van art. 2 van de Waterschapswet is namelijk vastgelegd dat de zorg voor het lokale en regionale waterbeheer in beginsel aan de waterschappen dient te worden opgedragen.⁹⁰ De wetgever heeft in het kader van de Waterwet aan de waterschappen als regionale waterbeheerders de nodige autonomie gelaten om dat via hun keuren te reguleren.⁹¹ In de Omgevingswet kan de centrale wetgever ervoor kiezen aan de keurknop te draaien met behulp van maatwerkregels. Op welke wijze de wetgever met behulp van het subsidiariteitsbeginsel hieraan invulling zal geven is op dit moment onduidelijk.

5.1.3. Indirecte lozingen: gemeente blijft bevoegd gezag

Het eerdere geduide onderscheid tussen directe en indirecte lozingen blijft voortbestaan. Dit betekent dat wat betreft de directe lozingen het waterschap (of Rijkswaterstaat) bevoegd gezag is en wat betreft de indirecte lozingen de gemeente (of provincie). Uit de onlangs uitgebrachte evaluatie van de aanpassing van het bevoegd gezag wat betreft indirecte lozingen blijkt dat met name toezicht en handhaving op indirecte lozingen door gemeenten en omgevingsdiensten nog verbetering behoeft.⁹² Verbetering die vooral tot stand moet komen door verbetering van de samenwerking tussen gemeenten/omgevingsdiensten en waterschappen. Agrarische bedrijven blijven dus geconfronteerd worden met verschillende bevoegde gezagen wanneer zowel sprake is van een indirecte lozing (op de riolering) en een directe lozing (op een oppervlaktewaterlichaam). Ik pleit er overigens – mocht die gedachte opkomen – nadrukkelijk niet voor ook de directe lozingen bij de gemeenten neer te leggen. Het instituut waterschap heeft zijn waarde in en voor ons land bewezen en doet dat nog steeds. Ik verwijs naar de rol die ons land op het gebied van waterbeheer op mondiaal niveau speelt en de kwaliteit van het waterbeheer in ons land.⁹³ In de brief waarbij de minister het OESO rapport over water-

86. Voorbeelden van agrarische lozingen zijn lozen als gevolg van het uitwendig reinigen van werktuigen, lozen in verband met de teelt van gewassen in kassen, lozen als gevolg van het spoelen van gewassen, etc.

87. Opgemerkt wordt dat ook bij de waterschappen sprake is van het terugdringen van vergunningplichten ten gunste van algemene regels. Dit geldt zeker voor directe lozingen van beperkte omvang.

88. Art. 4.5 en 4.6 Ow.

89. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 40 (MvT).

90. H.J.M. Havekes en W.J. Wensink (red.), *De waterschapswet, een artikelsgewijs commentaar*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 59; H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 118; H.J.M. Havekes, *Functioneel centraal waterschapsbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss. Universiteit Utrecht), Den Haag: SDU Uitgevers 2009, p. 227.

91. Zie art. 6.13 Waterwet.

92. *Kamerstukken II 2014/15*, 27 625, nr. 336 (Aanbieding Rapport van de evaluatie handhaving van de indirecte lozingen bij calamiteiten).

93. *Kamerstukken II 2013/14*, 28 966, nr. 27 (OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD). Publishing (?????)

beheer in Nederland aanbiedt, stelt zij dat de bevindingen van de OESO geen aanleiding geven om bestuurlijke of organisatorische veranderingen in het waterbeheer te bepleiten. Bij de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigde aandacht voor hervorming van het middenbestuur in ons land kunnen de waterschappen zelf bezien waar opschaling interessant is in het kader van doelmatig bestuur.⁹⁴

5.1.4. Bevoegd gezag omgevingsvergunning

Uitgangspunt van de Ow is dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn waar het betreft vergunningverlening (en toezicht en handhaving).⁹⁵ Dit lijdt uitzondering in de gevallen waarin op grond van de artikelen 5.9, 5.10 of 5.11 sprake is van een ander bevoegd gezag. In art. 5.9 Ow is bepaald dat bij AMvB gevallen worden aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd is ter zake wateractiviteiten. Wanneer zowel een vergunning wordt gevraagd voor een wateractiviteit als voor een andere activiteit, dan ontvangt de aanvrager zowel een omgevingsvergunning van de gemeente als van het waterschap. Gekozen is voor een aparte omgevingsvergunning water om te borgen dat het waterschap bevoegd blijft ten aanzien van zijn (wettelijke) taak en zijn beheertaak derhalve kan (blijven) uitoefenen.⁹⁶

De aanvrager van de vergunningen kan zich echter beperken tot één loket waar hij de vergunningen aanvraagt. Met toepassing van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht wordt een gecoördineerde procedure geborgd. Dit is ook nodig op grond van de Europese richtlijn industriële emissies.⁹⁷ Overigens betekent dit feitelijk een voortzetting van de bestaande praktijk onder de werking van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet.⁹⁸

5.1.5. Overige onderwerpen

Naast de reeds besproken onderwerpen, zal het Ob ook regels bevatten met betrekking tot milieueffectrapportage, toezicht en handhaving en grondexploitatie. Wat betreft de milieueffectrapportage is van belang dat de nieuwe Europese MER-richtlijn⁹⁹ vooruitlopend op de Ow op 16 mei 2017 moet zijn geïmplementeerd.¹⁰⁰ Een daartoe strekkend wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer

wordt voorbereid. De voorschriften zullen worden overgenomen in de Ow en in het Ob.¹⁰¹ Uit art. 16.48 Ow volgt dat voor MER-plichtige besluiten wel de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geldt. Lozingen echter zijn slechts bij hoge uitzondering MER-plichtig. Dit sterkt de verwachting dat het merendeel van de nog resterende vergunningplichtige lozingen via de normale procedure uit de Algemene wet bestuursrecht zullen moeten worden afgehandeld. Zoals hiervoor al aangegeven zijn vraagtekens te stellen bij het tijdig kunnen verlenen van deze vergunningen.

5.1.6. Besluit kwaliteitseisen leefomgeving

In het Bkl worden alle inhoudelijke regels voor bestuursorganen over de leefomgeving bij elkaar gebracht. Hoofdpunten zijn omgevingswaarden, instructieregels, de watertoets, beoordelingsregels voor vergunningen en monitoring.

5.1.7. Omgevingswaarden

In het Bkl worden de omgevingswaarden door het rijk opgenomen die als beleidsdoel het startpunt voor de doorwerking van beleid vormen.¹⁰² Voor met name het domein water zullen verplichte omgevingswaarden gelden voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. Dit ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritair stoffen.¹⁰³ Het behalen of behouden van de geldende omgevingswaarden dient te worden gemonitord. Als duidelijk wordt dat het behalen van de gestelde omgevingswaarden binnen de daarvoor gestelde periode niet mogelijk is of dreigt te zijn, ontstaat er een verplichting om een programma te maken of te wijzigen, zodanig dat wel aan de omgevingswaarden wordt voldaan. Wat betreft het domein water, ligt deze verplichting dan bij het waterschap als het de regionale watersystemen betreft en bij het rijk als het rijkswateren betreft.¹⁰⁴ Het probleem bij omgevingswaarden voor water is dat het waterschap vaak niet beschikt over bevoegdheden om (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden voor water 'aan te pakken'. Dit geldt zeker waar het gaat om (dreigende) overschrijdingen die door de landbouw zijn of worden veroorzaakt. Zo beschikt het waterschap niet over bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen bui-

94. Idem (aanbiedingsbrief).

95. Art. 5.8 Ow.

96. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 170 (MvT).

97. Idem, p. 151.

98. Art. 3.16 Wabo en art. 6.27 Waterwet.

99. 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.

100. Art. 2 lid 1 Richtlijn 2014/52/EU.

101. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18, p. 10.

102. Art. 2.9 Ow; H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *Milieu en Recht*, 2014/118.

103. Art. 2.15 Ow.

104. Art. 3.9 lid 2 onder a Ow.

ten de directe omgeving van oppervlaktewaterlichamen.¹⁰⁵ Dit gebruik heeft (op termijn) echter wel invloed op de omgevingswaarden voor water.

Het kunnen bereiken van de gestelde omgevingswaarden is daarmee een belangrijk uitgangspunt/vertrekpunt bij het ontwerpen van de voor het rijk en de provincies verplichte omgevingsvisie en van de door met name het rijk te maken regelgeving.

Naast de verplichte omgevingswaarden die in het Bkl moeten worden opgenomen¹⁰⁶ kan het rijk ook andere omgevingswaarden in het Bkl opnemen. Daarbij moeten wel de grenzen van art. 2.3 lid 3 Ow in acht worden genomen.¹⁰⁷ Hierin komt het eerder genoemde subsidiariteitsbeginsel tot uitdrukking. Het rijk mag alleen dan (niet verplichte) omgevingswaarden vaststellen als dat nodig is met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur¹⁰⁸ kan worden behartigd, of voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond de Ow of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.¹⁰⁹ Wanneer aan één van deze voorwaarden voldaan is, is niet op voorhand aan te geven. In de Memorie van Toelichting staat dat of een bepaald onderwerp als een nationaal (of provinciaal) belang kan worden aangemerkt afhankelijk is van de bestuurlijke context op een bepaald moment.¹¹⁰ Zowel de Raad van State,¹¹¹ als de VNG¹¹² en de Tweede Kamer¹¹³ dringt aan op verduidelijking. Het kabinet heeft inmiddels aangegeven slechts in een zeer beperkt aantal gevallen over te zullen gaan tot het vaststellen van niet-verplichte omgevingswaarden. Daarbij wordt met name gewezen naar Europese verplichtingen tot het halen van een norm, monitoring en het treffen van maatregelen in geval van (dreigende) overschrijding van de norm.¹¹⁴ Bovendien, zo vervolgt de minister in haar brief, geldt dat een omgevingswaarde voldoende objectiverbaar moet zijn en ook moet het stellen van een omgevingswaarde doelmatig en proportioneel zijn.¹¹⁵

105. Dergelijke bevoegdheden gelden slechts voor de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen teelt-, mest- en spuitvrije zones direct grenzend aan oppervlaktewaterlichamen.

106. Art. 2.15 ow.

107. Art. 2.14 Ow.

108. Het waterschap is niet in deze opsomming opgenomen omdat het waterschap geen omgevingswaarden kan vaststellen (zie afdeling 2.3 Ow).

109. Art. 2.3 lid 3 Ow. In de Tweede nota van wijziging is de formulering aangepast, in die zin dat 'doelmatige of doeltreffende uitoefening' wordt vervangen door 'doelmatige en doeltreffende uitoefening'.

110. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 78 (MvT).

111. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962 nr. 4, p. 105 e.v..

112. Reactie van VNG op de Omgevingswet, brief van 29 september 2014.

113. *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962 nr. 6.

114. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18, p. 12.

115. *Idem*.

Hoe deze begrippen worden ingevuld, is niet nader aangegeven. De minister heeft met haar brief de bestaande zorg, naar mijn mening, niet weggenomen op dit punt. De begrippen doelmatig en proportioneel zijn voor velerlei uitleg vatbaar en onder meer afhankelijk van actuele problematieken op het vlak van de fysieke leefomgeving op een bepaald moment.

Het rijk is wat betreft water verplicht omgevingswaarden vast te stellen op basis van de eerder genoemde Europese richtlijnen (kort gezegd: oppervlaktewaterkwaliteit en grondwaterkwaliteit en -kwantiteit). De provincie is verplicht omgevingswaarden vast te stellen voor de niet-primaire waterkeringen en de gemiddelde overstromingskansen van regionale watersystemen.¹¹⁶ Evenals het rijk kan ook de provincie andere omgevingswaarden vaststellen, mits is voldaan aan het hiervoor genoemde subsidiariteitsbeginsel. Aanvullende of afwijkende omgevingswaarden van rijksomgevingswaarden mogen alleen worden vastgesteld als dit uitdrukkelijk is toegestaan in het Bkl.

Waar het betreft de relatie water en landbouw is het van belang dat bij de ontwikkeling van een rijks- en met name provinciale omgevingsvisie nadrukkelijk acht wordt geslagen op de mogelijkheden van realisering van de verplichte omgevingswaarden voor water. Het gaat hierbij niet alleen om vraagstukken van nieuwe ontwikkelingen in de landbouw (bijvoorbeeld: waar worden concentratiegebieden voor glastuinbouw of intensieve veehouderij beoogd?) maar vooral ook welke consequenties het verplicht doelbereik voor het domein water heeft voor bestaande landbouwgebieden en de daarin gelegen bedrijven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan mogelijkheden voor grondwateronttrekking voor beregeningsdoeleinden en het instellen van zones waarop teeltbeperkingen rusten op percelen grenzend aan oppervlaktewaterlichamen waaraan natuurwaarden zijn toegekend.¹¹⁷

Dit zijn echter geen nieuwe vraagstukken. Ook onder de huidige omgevingsrechtelijke regelgeving is het bereiken van de doelstellingen die zijn opgenomen in de genoemde Europese richtlijnen een verplichting en levert realisering daarvan de nodige problemen op op bedrijfsniveau in de vorm van bijvoorbeeld de hiervoor genoemde beperkingen voor grondwateronttrekkingen ten behoeve van beregeningsdoeleinden en teeltvrije zones.

Met het oog op het kunnen behalen van de doelstellingen in de vorm van (verplichte) omgevingswaarden, is het van belang dat bij het ontwerpen van de voor het rijk en voor de provincies verplichte omgevingsvisies en vast te stellen omgevingswaarden aandacht is voor dit belangrijke aspect. De verplichte integraliteit van de omgevingsvisie biedt

116. Art. 2.13 Ow.

117. Gedoeld wordt hier op de in art. 3.81 lid 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer voorgeschreven 5 meter brede teeltvrije zone bij de op grond van art. 3 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aangewezen oppervlaktewateren.

hiervoor een belangrijk aanhaakpunt. Immers de diverse strategische doelstellingen voor de diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving zijn samengevoegd in één document.

Voor het waterschap is van belang dat ingeval uit monitoring blijkt dat rijks- of provinciale omgevingswaarden niet gehaald (dreigen te) worden het waterschap aan zet is om het verplicht op te stellen waterbeheerprogramma¹¹⁸ zodanig te wijzigen dat doelbereik binnen een passende termijn haalbaar is.¹¹⁹ Een goede betrokkenheid van de waterschappen – maar ook van de landbouw - bij de totstandkoming van omgevingswaarden en omgevingsvisies is derhalve zeer aanbevelingswaardig. De hierna te bespreken watertoets vervult in dat kader een belangrijke rol. Daarnaast moet, zoals ook hiervoor al gesteld, worden geconstateerd dat het waterschap slechts in beperkte mate beschikt over bevoegdheden die tot het behalen van de omgevingswaarden voor water leiden. Een belangrijk deel van het probleem voor (het bereiken van) deze omgevingswaarden vindt zijn oorzaak in activiteiten ten aanzien waarvan het waterschap geen bevoegdheden heeft. Naast de eerder genoemde voorbeelden van toepassing van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen kan ook worden gedacht aan andere diffuse waterverontreinigingsbronnen als autoverkeer, industrie, etc.. Uitgaande van de verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en rijk met betrekking tot de fysieke leefomgeving als geheel, zullen ook zij – bij voorkeur in overleg met de waterschappen en het rijk als waterbeheerder - bevoegdheden in moeten zetten met het oog op het behalen van de omgevingswaarden voor water.

5.1.8. Instructieregels

Via instructieregels wordt de doorwerking van normstelling voor de fysieke leefomgeving in plannen en besluiten van bestuursorganen geregeld. Deze regels kunnen naast de inhoud, toelichting of motivering van besluiten van ‘lagere’ bestuursorganen, ook betrekking hebben op de wijze waarop deze bestuursorganen hun bevoegdheden of taken uitoefenen.¹²⁰ Dergelijke bevoegdheden bestaan momenteel ook in de omgevingsregelgeving. Ik noem als voorbeeld het op de Wet ruimtelijke ordening¹²¹ gebaseerde Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en de in de Waterwet opgenomen bevoegdheid voor de provincie tot het stellen van regels met betrekking tot door waterschappen te maken plannen of te nemen besluiten.¹²²

Omdat de Ow ziet op alle aspecten van de fysieke leefomgeving, bestaat de mogelijkheid dat ‘hogere’ bestuursorganen meer ingrijpen in de besluit-

vorming van ‘lagere’ overheden dan dat onder de werking van de huidige regelgeving mogelijk is.¹²³ De Ow beperkt de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels. Zo beperkt art. 2.22 Ow deze bevoegdheid door deze te koppelen aan het subsidiariteitsvereiste dat in art. 2.3 Ow is opgenomen. Voorts bevat art. 2.23 Ow de onderwerpen waarover provinciale instructieregels kunnen worden gesteld. Wat betreft water betreft dit ten aanzien van inhoud, toelichting of motivering dan het waterbeheerprogramma, de waterschapsverordening, een projectbesluit van het waterschap, de legger en het peilbesluit.¹²⁴ Voorts kan de provincie instructieregels vaststellen voor de uitoefening van de in art. 2.17 Ow opgenomen waterschapstaak.¹²⁵ In lid 3 van art. 2.23 Ow is voorts de beperking opgenomen dat regels over een waterschapsverordening (of omgevingsplan) alleen kunnen worden gesteld voor de uitvoering van de in art. 2.17 Ow opgenomen waterschapstaak, waaronder regels voor op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en omgevingsvergunningen. Daarnaast kunnen op grond van het zelfde artikellid regels worden gesteld voor het stellen van maatwerkregels. Voor rijksinstructieregels gelden soortgelijke beperkingen.

Kijkend naar de relatie landbouw en water, dan geven provincies hier momenteel toepassing aan, onder meer op het gebied van het kwantitatief grondwaterbeheer (grondwateronttrekkingen), het instellen van grondwaterbeschermingsgebieden met daaraan verbonden regelgeving (bescherming grondwaterkwaliteit en drinkwatervoorziening), regels met betrekking de legger, peilbesluiten, etc.¹²⁶ Het is aannemelijk dat onder de Omgevingswet soortgelijke instructieregels zullen worden opgenomen in de provinciale Omgevingsverordening.

5.1.9. Watertoets

De watertoets is in het kader van de Ow een instrument aan de hand waarvan wordt ingeschat wat de gevolgen van een omgevingsplan of –verordening, een projectbesluit of een afwijkingvergunning zijn voor (het functioneren van) watersystemen.¹²⁷ De watertoets wordt, ondanks aandringen van de Adviescommissie Water hiertoe,¹²⁸ niet opgenomen

118. Art. 3.6 Ow.

119. Art. 3.10 Ow; deze verplichting geldt ook voor tot de gemeente gerichte omgevingswaarden.

120. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 104 (MvT).

121. Art. 3.37, 4.1 en 4.3 Wet ruimtelijke ordening.

122. Art. 3.11 Waterwet.

123. W.J. Bosma, ‘Omgevingswaarde en instructieregel – een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanning’, *Milieu en Recht* 2014/119.

124. Art. 2.23 lid 1 Ow.

125. Art. 2.23 lid 2 Ow.

126. Verwezen wordt onder meer naar de Verordening water van de provincie Noord-Brabant 2014 (http://www.brabant.nl/applicaties/regelingen/864_verordening_water_noord_brabant.aspx, geraadpleegd op 29 juni 2015), de Omgevingsverordening Limburg (http://www.limburg.nl/e_Loket/Regelingen_en_verordeningen/Regelingen?regelingid=900&versie=0), geraadpleegd op 29 juni 2015).

127. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18, p. 14.

128. H.J.M. Havekes en W.J. Wensink, ‘Omgevingswet wa-

in de Ow, maar in het Bkl. In de Nota naar aanleiding van het Verslag geeft de regering aan dat er voor is gekozen om de watertoets in het Bkl op te nemen omdat zij er bewust voor heeft gekozen om inhoudelijke eisen aan besluiten van bestuursorganen gebundeld op te nemen op AMvB-niveau.¹²⁹ De watertoets wordt omgezet naar een inhoudelijke beslisregel voor het omgevingsplan.¹³⁰ Zowel in de Nota naar aanleiding van het Verslag als in de Nota naar aanleiding van het Nader Verslag wordt aandacht geschonken aan het instrument watertoets.¹³¹ Kern is dat in plaats van de huidige motiveringsplicht achteraf, water een belang wordt waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van een besluit. De uitkomsten van de belangenafweging moeten worden verantwoord in de toelichting bij het omgevingsplan. Dit volgt uit de motiveringsplicht van art. 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht.¹³² Op deze wijze wordt, naar de mening van de regering, de juridische bescherming van de waterbelangen versterkt ten opzichte van de huidige situatie.¹³³ Een goed onderbouwd wateradvies van het waterschap kan op deze wijze behulpzaam zijn voor het bereiken van gestelde omgevingswaarden voor water. Daarmee is echter naar mijn oordeel niet gezegd dat het waterbelang ook beter dan onder de werking van het Besluit ruimtelijke ordening meegenomen wordt in het geheel van aan de orde zijnde belangen. Het blijft immers gaan om een weging van belangen. Die weging door de algemene overheden kan er toe leiden dat het waterbelang toch ondergeschikt wordt geacht aan andere belangen.

5.2.4 Beoordelingskader vergunningen

Er komt niet één integraal allesomvattend beoordelingskader in de vorm van bijvoorbeeld 'het belang van de fysieke leefomgeving'. Aangesloten wordt bij de systematiek die momenteel in paragraaf 2.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is opgenomen, met dien verstande dat de beoordelingsregels niet in de wet worden opgenomen, maar gebundeld opgenomen worden in het Bkl.

Het beoordelingskader voor wat betreft water zal in grote lijnen overeenkomen met het huidige beoordelingskader, zoals dat is verwoord in art. 2.1 van de Waterwet.¹³⁴ Een verbetering voor het waterbeheer ten opzichte van de huidige situatie zie ik op dit punt niet. Dit omdat uit art. 5.23 Ow volgt dat de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit gelijk zijn aan het op grond van art. 2.1 van de Waterwet geldende beoordelingskader. Opmerkelijk is wel, dat voor zover

het gaat om een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, alleen het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk het te beschermen belang is.¹³⁵ Ik ga er van uit dat dit een ommissie is: een lozing op een oppervlaktewaterlichaam heeft geen invloed op de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk. Omdat een lozingsactiviteit onder het begrip wateractiviteit valt¹³⁶, is de waterkwaliteit als belang al meegenomen in art. 5.23 lid 1 onder b Ow. Daarmee wordt de huidige situatie dus voortgezet.

Dit vastgesteld hebbende, kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de relatie water en landbouw op dit punt niet wordt vereenvoudigd of verbeterd. Dit terwijl vereenvoudiging en verbetering toch belangrijke doelstellingen zijn van de wetgever in dit kader.

5.1.10. Monitoring

Monitoring is noodzakelijk om te kunnen beschikken over informatie over de mate van bereik van de relevante omgevingswaarden. Deze informatie is nodig om invulling te kunnen geven aan de in art. 3.9 Ow opgenomen verplichting tot vaststelling van een programma om er voor te zorgen dat een (dreigend) falen van doelbereik wordt voorkomen. Deze verplichting geldt ook voor de omgevingswaarden op het gebied van water. Het maken of aanpassen van een programma teneinde toch doelbereik te kunnen realiseren kan onder meer betekenen dat aangescherpte maatregelen (moeten) worden getroffen ten aanzien van voor de landbouw relevante onderwerpen als gebruiksmogelijkheden voor gewasbeschermingsmiddelen, grondwateronttrekkingen voor beregening, beperkingen in gebruik van aan oppervlaktewaterlichamen grenzende zones, etc.

5.2. Besluit activiteiten leefomgeving

In het Bal worden de milieubelastende en lozingsactiviteiten geregeld. Hierin worden algemene rijksregels opgenomen voor activiteiten in de leefomgeving. De rijksregels zijn rechtstreeks werkend en zijn gericht tot alle initiatiefnemers die die activiteiten uit kunnen voeren.¹³⁷ Regels over bouwen worden opgenomen in het Besluit bouwen leefomgeving.

Een belangrijke 'toeleverancier' van het Bal is het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat geldt zowel wat betreft de milieubelastende – als de lozingsactiviteiten.

Naast de inhoudelijke voorschriften zal het Bal ook regels kennen over de inzet van de verschillende in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten: spe-

terproof?' *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, juni 2013, nr. 2.

129. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 12, p. 67.

130. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II*, 2014/15, 33 118, nr. 18, p. 14.

131. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 12, p. 64-67 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 23, p. 69.

132. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 12, p. 65.

133. *Idem*.

134. Zie art. 6.21 Waterwet.

135. Art. 5.23 lid 2 Ow.

136. Zie bijlage 1 bij art. 1.1 Ow.

137. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18, p. 15.

cifieke zorgplichten, meldingen, maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en gelijkwaardigheid.¹³⁸ Met name via zorgplichten, maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en gelijkwaardigheid kan invulling worden gegeven aan de door de wetgever beoogde flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte. Met toepassing van deze instrumenten kunnen immers op het niveau van de feitelijke activiteiten en daarbij aan de orde zijn omstandigheden (locatie, omvang, omgeving, etc.) specifiek ingevulde voorschriften worden gesteld in afwijking van de in het Bal opgenomen voorschriften (voor zover de algemene rijksregels dat in de betreffende voorschriften mogelijk maken).

Naast het feit dat de wetgever het instrument maatwerkregels introduceert, is de wijziging van het lozingsbegrip met het oog op het Bal van groot belang.¹³⁹ Immers, op basis van het uitgangspunt 'decentraal, tenzij', zal het rijk het maken van regels met betrekking tot activiteiten in beginsel over laten aan de decentrale overheden. Zij staan, zo zegt de minister in haar brief over de contouren van de uitvoeringsregelgeving Omgevingswet, het dichtst bij de lokale situatie en zijn veelal ook verantwoordelijk voor de handhaving van de regels.¹⁴⁰ De Ow verplicht het rijk ten aanzien van een aantal met name genoemde onderwerpen algemene rijksregels te stellen en bevat daarnaast enkele onderwerpen waarvoor het rijk algemene rijksregels kan stellen.¹⁴¹ Bij het stellen van deze regels dient, zoals dat bij de inzet van elk instrument geldt, het subsidiariteitsbeginsel in acht te worden genomen.¹⁴²

De relatie water en landbouw is in deze AMvB het meest direct op bedrijfsniveau zichtbaar. Naar verwachting zal het merendeel van de momenteel in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen voorschriften met betrekking tot (directe) lozingen in verband met agrarische activiteiten ook worden opgenomen in het Bal. Gevolg daarvan is dat daarmee ook het waterkwantiteitsaspect van lozingen door rijksregels wordt beheerst. Immers, zoals hiervoor al geduid, betekent het nieuwe lozingsbegrip dat wanneer een lozing op rijksniveau is geregeld regeling op decentraal niveau niet meer mogelijk is, tenzij dit uitdrukkelijk wel mogelijk wordt gemaakt. Daarbij is dan te denken aan het kunnen stellen van maatwerkregels voor expliciet genoemde activiteiten of deelactiviteiten. Zo'n (deel)activiteit kan zijn het lozen van water (waterkwantiteit). In het Bal kunnen lozingsvoorschriften worden opgenomen waarin is bepaald dat ten aanzien van het kwantitatief lozen van water maatwerkregels kunnen worden gesteld door het waterschap. Zoals eerder betoogd is het onontkoombaar dat hiervan gebruik wordt gemaakt. Daarmee is ten aanzien van de huidige situatie (lozen van water is geregeld

in de waterschapskeur en het lozen van stoffen is in rijksregelgeving geregeld) feitelijk geen verandering en dus ook geen verbetering of vereenvoudiging opgetreden. Afgezien echter van het feit dat de facto sprake is of kan zijn van een omvangrijke mate van centralisering – dit in tegenstelling tot één van uitgangspunten van de wetgever: decentraal, tenzij. Dit aspect is echter met name van belang voor de waterschappen, niet of minder voor de individuele bedrijven. Voor een initiatiefnemer is – zo is mijn veronderstelling – niet van belang welke overheidslaag een regel heeft gesteld; voor hem is van belang dat een regel geldt en dat hij daar kennis van moet (kunnen) hebben. Dat laatste vergt dat complexiteit waar mogelijk vermeden moet worden. De vraag is of het nieuwe lozingsbegrip hier aan bijdraagt.

De betekenis en omvang van de agrarische lozingen op oppervlaktewaterlichamen is groot. Zeker wanneer wordt gerealiseerd dat het behalen van de doelstellingen opgenomen in de Kaderrichtlijn Water in belangrijke delen van ons land problematisch is als gevolg van deze lozingen. Een zorgvuldige opzet en invulling van de in het Bal op te nemen voorschriften ten aanzien van agrarische lozingen is een vereiste om de gewenste doelen te kunnen behalen. Zowel waterschappen als landbouw kunnen een belangrijke rol vervullen bij het ontwikkelen en uitwerken van deze opzet en invulling. Dat daarbij tegengestelde belangen naar voren zullen worden gebracht is evident, maar maakt betrokkenheid niet minder noodzakelijk. Zowel de waterschappen als de landbouw hebben belang bij goed uitvoerbare en doeltreffende regelgeving.

5.3. Besluit bouwwerken leefomgeving

Dit besluit zal met name technische bouw- en gebruiksvoorschriften bevatten met betrekking tot aspecten die significante gevolgen kunnen hebben op het gebied van veiligheid en gezondheid. Gemeenten kunnen zelf regels stellen voor andere mogelijke gevolgen op deze gebieden. Het Bbl zal geen betrekking hebben op open erven en terreinen. Het is aan de gemeente om te bepalen of hiervoor regels moeten gelden.¹⁴³ De relatie water en landbouw is in dit besluit niet of nauwelijks aan de orde.

6. Behandeling wetsvoorstel in de Tweede Kamer

De schriftelijke¹⁴⁴ en mondelinge¹⁴⁵ behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft,

138. Idem.

139. Zie hiervoor p. 9.

140. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18, p. 15.

141. Art. 4.3 lid 1 en lid 2 Ow.

142. Art. 4.3 lid 4 Ow.

143. Brief van 18 februari 2015, *Kamerstukken II*, 2014/15, 33 118, nr. 18, p. 18.

144. *Kamerstukken II*, 2014/15, 33962, nrs. 6, 12, 16 en 23.

145. *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nrs. 85 en 101 (het verslag van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel op 24 juni 2015 is nog niet gepubliceerd op www.overheid.nl, maar is wel beschikbaar op http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/

zoals het zich laat voorzien op de datum van afsluiting van deze bijdrage,¹⁴⁶ voor wat betreft het onderwerp van deze bijdrage niet geleid tot fundamentele aanpassingen. De stemmingen over het wetsvoorstel vinden plaats op 1 juli 2015.¹⁴⁷

7. **Samengevat: leidt de beoogde uitvoeringsregelgeving Omgevingswet tot grote veranderingen en verbeteringen in de relatie water en landbouw?**

Kort samengevat ben ik van oordeel dat, naar huidige kennis en inzichten, de (uitvoeringsregelgeving) Omgevingswet materieel niet tot echt belangrijke veranderingen leidt waar het betreft de relatie water en landbouw. Zie onderstaande tabel waarin de regelgeving ten aanzien van normering en lozingsvoorschriften ten aanzien van water en landbouw op hoofdlijnen is aangegeven.

Deze wetgevingsoperatie brengt wat deze relatie betreft, niet wat wordt beoogd. Sterker nog: introductie van het nieuwe lozingenbegrip (een van de grootste veranderingen) leidt juist tot meer centralisatie, waar decentralisatie nadrukkelijk wordt beoogd en complexiteit, waar vereenvoudiging en verbetering juist wordt beoogd. Bovendien mag bij de uitwerking van het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' in de Omgevingswet ook de relatie met het in art. 2, tweede lid van de Waterschapswet verankerde decentralisatiebeginsel niet uit het oog worden verloren.

jaar	wet	norm	kwaliteit	kwantiteit
2007	Wet verontreiniging oppervlaktewateren Wet milieubeheer	Besluit kwaliteits-eisen en monitoring water	Lozingenbesluit open teelt en veehouderij Besluit glastuinbouw	waterschapskeur
2013	Waterwet Wet milieubeheer	Besluit kwaliteits-eisen en monitoring water 2009	Activiteitenbesluit milieubeheer	waterschapskeur
2018	Omgevingswet	Besluit kwaliteit leefomgeving	Besluit activiteiten milieubeheer Waterschapsverordening	Besluit activiteiten milieubeheer Waterschapsverordening
Centraal		Decentraal		Centraal en Decentraal

detail?vj=2014-2015&nr=100&version=2 (raadpleging op 29 juni 2015).

146. 29 juni 2015.

147. Zie: http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/plenaire_vergaderingen/details?date=01-07-2015#2015A03088 (raadpleging op 29 juni 2015).