



De Minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Uitsluitend via www.internetconsultatie.nl

Datum 3 februari 2016
Ons kenmerk HBR-1325968
Aantal bijlagen 1
Contactpersoon Brascamp - Dietz, Eva
Telefoon +31 (0)10 252 1527
E-mail EJ.Bracamp-Dietz@portofrotterdam.com

Onderwerp Invoeringswet Omgevingswet

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Havenbedrijf Rotterdam N.V. ('HbR') maakt hierbij gebruik van de gelegenheid te reageren op het concept wetsvoorstel voor de Invoeringswet behorende bij de Omgevingswet. Onze belangrijkste opmerkingen zijn hierna toegelicht. De bijlage bij dit schrijven bevat een overzicht van alle opmerkingen.

Wij pretenderen geen volledigheid: de complexiteit, de samenhang met andere gepubliceerde en nog te publiceren stukken en de beperkt beschikbare tijd maken dat niet mogelijk. De memorie van toelichting schiet in zijn huidige vorm te kort bij het duiden van de samenhang tussen alle aanvullingen en wijzigingen die de Invoeringswet aanbrengt in de Omgevingswet. Hierdoor gaat het zicht op de (doelstellingen van de) kerninstrumenten verloren en is niet duidelijk wat de verdeling van taken en bevoegdheden is bij de toelating van activiteiten. Niet tegenstaande de onduidelijkheden herhalen wij onze eerder uitgesproken steun voor een vergaande vereenvoudiging en grotere doelmatigheid van het Omgevingsrecht. We spreken echter hierbij wel onze grote zorg uit dat invoering van de Omgevingswet zorgvuldiger, doordachter plaats moet gaan vinden dan door middel van de huidige concept Invoeringswet.

Samenhang

Het concept wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd op een moment dat met betrekking tot diverse onderwerpen (o.a. geluid, bodem, omgevingsveiligheid) nog te weinig duidelijkheid bestaat over hoe hier invulling aan zal worden gegeven. Wij vermoeden dat onder andere de aanvullingswetten en -besluiten tot aanvullende wensen tot wijziging van de Omgevingswet zullen leiden die via de Invoeringswet 'gerepareerd' kunnen worden. Om deze reden hadden wij het verstandiger gevonden wanneer eerst deze aanvullingswetten en -besluiten gepubliceerd zouden zijn alvorens de concept Invoeringswet ter consultatie wordt voorgelegd. Wij moeten aannemen dat, voordat het uiteindelijke wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd, nog substantiële aanpassingen en aanvullingen zullen plaatsvinden. Wij verzoeken u deze eveneens van te voren ter



consultatie voor te leggen. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat ná inwerkingtreding nog onnodig 'reparaties' moeten worden uitgevoerd.

Overgangsrecht omgevingsplannen

HbR is in de praktijk belast met de inhoudelijke voorbereiding van bestemmingsplannen voor de Mainport Rotterdam – bij elkaar ca. 12.000 ha. haven- en industriegebied. In die hoedanigheid zijn wij zeer te spreken over het beoogde overgangsrecht voor omgevingsplannen. In het bijzonder de mogelijkheid om stapsgewijs, zowel per gebied als per thema, een omgevingsplan tot stand te brengen zal de overgang naar het nieuwe stelsel zeker faciliteren.

Mainport

De Mainport Rotterdam wordt in art. 2.19 ten onrechte niet genoemd bij de toedeling van taken aan het Rijk, ook niet waar het gaat om de bescherming van vaarwegen en havens. Het wetsvoorstel voorziet in beperkingengebieden voor ten minste de rijksinfrastructuur en mijnbouwwerken (art. 2.21 jo. 2.21a), maar niet voor de Mainport Rotterdam. Wij betreuren dat. Voor ons standpunt ten aanzien van de beleidsmatige en uitvoerende rol van het Rijk bij de Mainport Rotterdam verwijzen wij korthedshalve naar onze reactie op de concept algemene maatregelen van bestuur. De Invoeringswet is de laatste gelegenheid om alsnog in de Omgevingswet uitdrukkelijk uitvoering te geven aan het Mainportbeleid.

Level playing field

Wij zijn van oordeel dat de Invoeringswet een goede gelegenheid is om alsnog uitvoering te geven aan het in de toelichting op het Bkl onderschreven beleidsuitgangspunt van een 'level playing field' voor bedrijven in uiteenlopende industriegebieden. In het concept wetsvoorstel ontbreekt de eerder door ons voorgestelde bepaling dat een omgevingsplan geen hogere eisen aan de leefomgevingskwaliteit mag stellen dan elders in vergelijkbare gebieden en gevallen gebruikelijk is en dat de bruikbaarheid en effectiviteit van maatregelen per geval en situatie moet worden beoordeeld. Voor onze zienswijze met betrekking tot het 'level playing field' verwijzen wij korthedshalve naar onze zienswijze op de concept algemene maatregelen van bestuur.

Zorgplicht

Wij zijn van oordeel dat de Invoeringswet een goede gelegenheid is om alsnog meer concreet richting en inhoud te geven aan de zorgplicht. In het concept wetsvoorstel ontbreken daarvoor de eerder door ons voorgestelde bepalingen. Wij verzoeken u bepalingen van ten minste de volgende strekking op te nemen:

- De specifieke zorgplicht voor *niet* vergunningplichtige milieubelastende activiteiten wordt beperkt tot de *concreet* bij maatregel van bestuur voor de betrokken activiteit aangegeven verplichtingen.
- De specifieke zorgplicht voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten wordt beperkt tot *concreet* in de vergunning aangegeven verplichtingen.



- Voor zover een Omgevingsplan voor een milieubelastende activiteit concreet inhoud geeft aan de toepassing van BBT of de specifieke zorgplicht, wordt dat plan voor dat aspect het enige toetsingskader.

Voor een verdere toelichting op onze zorgen t.a.v. het veelvuldig gebruik van open normen in de Omgevingswet verwijzen wij naar onze zienswijze op de concept algemene maatregelen van bestuur.

Toetsingskaders

Een manco van artikel 3.16, tweede lid, Omgevingswet is dat met een programmatische aanpak alleen *gemeentelijke* beoordelingsregels buiten werking gesteld kunnen worden. In een programmatische aanpak moeten echter ook de beoordelingsregels van het Rijk buiten werking kunnen worden gesteld, voor zover het doel van het Bkl in dat programma (of een daaraan verbonden omgevingsplan) is geborgd. Wij hebben deze gedachte nader toegelicht in onze zienswijze op de concept amvb's, waarnaar wij korthedshalve verwijzen. Wij verzoeken u een dergelijke bepaling alsnog in de Invoeringswet op te nemen, voor *alle* in de uitvoeringsbesluiten vervatte beoordelingsregels. In het verlengde daarvan wijzen wij er op dat het wetsvoorstel, om ons onduidelijke redenen, zelfs *expliciet* de mogelijkheid uitsluit dat decentrale overheden met een programmatische aanpak voldoen aan omgevingswaarden (en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving) die op een hoger bestuursniveau zijn vastgesteld. Een dergelijke beperking doet afbreuk aan de doelen van de Omgevingswet en maakt het vrijwel onmogelijk om op gemeentelijk niveau proactief, en op een lokaal relevante manier, bij te dragen aan de uitvoering van provinciaal en landelijk beleid ter zake.

Omgevingsplanactiviteiten

De voorgestelde regeling met betrekking tot bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels voor het verlenen of weigeren van een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit (art. 5.21 jo. art. 5.18 Ow) roept vragen op. De memorie van toelichting (p. 40) geeft in verband daarmee aan dat bepaalde met het omgevingsplan strijdige activiteiten niet mogelijk kunnen worden gemaakt met een omgevingsvergunning; daarvoor is een wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk. Het wordt ons uit de toelichting niet duidelijk welke strijdigheden een planwijziging vereisen en wat het onderscheid rechtvaardigt. Voorkomen moet worden dat onnodige lasten en procesrisico's ontstaan als gevolg van planwijzigingen voor activiteiten die ook met een vergunning voor planstrijdige activiteiten kunnen worden toegestaan.

Ook bij de actualiseringsplicht (art. 4.17 Omgevingswet) maakt het concept wetsvoorstel onderscheid tussen soorten omgevingsplanactiviteiten. Onduidelijk is wat wel en niet onder 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' valt. Wordt daarmee alleen de planologische bestemming (bouw en gebruik) bedoeld, of vallen hier ook de in het plan opgenomen regels met betrekking tot de leefomgevingskwaliteit en uit gemeentelijke verordeningen overgenomen bepalingen onder? Net als bij de vergunbaarheid van planactiviteiten is het ook bij de actualisatieplicht niet duidelijk waarom bepaalde omgevingsvergunningen wel en andere niet tot actualisatie moeten leiden.



Aanvraag van rechtswege

Het laten vervallen van de aanvraag van rechtswege heeft grote gevolgen. Het risico dat onbedoeld in strijd met het omgevingsplan wordt gebouwd of andere planstrijdige activiteiten plaatsvinden neemt daardoor aanmerkelijk toe, en dit risico komt ook te eenzijdig bij de initiatiefnemer te liggen, in tegenstelling tot de jarenlange praktijk. Dat is niet nodig en niet aanvaardbaar. Wij verzoeken u met klem de systematiek van de aanvraag van rechtswege in het wetsvoorstel te handhaven.

Instructiebevoegdheid 'binnenplanse' afwijkingen

In het concept wetsvoorstel heeft de provinciale instructiebevoegdheid ten aanzien van het verlenen of weigeren van toestemmingen voor omgevingsplanactiviteiten ook betrekking op 'binnenplanse' afwijkingen. Dat is niet wenselijk en niet nodig: de provinciale sturing op binnenplanse regelingen is geborgd én begrensd in artikel 2.33, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet. Het toestaan van binnenplanse afwijkingen is een bevoegdheid van de Raad die alleen bij de planvaststelling dient te worden getoetst.

Financiële zekerstelling en handhavingskosten

Het concept wetsvoorstel lijkt een grondslag te willen bieden voor het verhalen van kosten van toezicht en handhaving op bedrijven. Dat is, gelet op het feit dat toezicht en handhaving fundamentele overheidstaken zijn, onaanvaardbaar. De concept memorie van toelichting noemt als voorbeeld het kostenverhaal met betrekking tot bestuursdwang. De grondslag voor bestuursdwang en het bijbehorende kostenverhaal ligt echter al vast in de Algemene wet bestuursrecht. Wij verzoeken u het wetsvoorstel dusdanig aan te passen dat geen nieuwe grondslag voor kostenverhaal ontstaat. De betrokken bepalingen mogen uitsluitend betrekking hebben op verrekening met eventuele zekerstellingen, voor zover kostenverhaal op grond van andere regelingen mogelijk is.

Wijziging Wet vervoer gevaarlijke stoffen


De bestaande uitzondering voor 'inrichtingen' wordt gewijzigd in een uitzondering voor 'bedrijven' met uitzondering van havens. Volgens de concept memorie van toelichting gaat het hier - de uitzondering voor havens - om een bestaande regeling. Dit is onjuist, althans inrichtingen in havens vallen gewoon onder de uitzondering van de Wvgs en het is cruciaal dat dit zo blijft. Bij containerterminals worden containers met gevaarlijke stoffen op interne banen vervoerd met speciale transportmiddelen die naar hun aard niet aan de Wvgs voldoen. De veiligheid is daarbij - zoals ook in de MvT bij de Wvgs is verwoord - gereguleerd via de omgevingsvergunning en/of de algemene regels die op grond van het Activiteitenbesluit (c.q. Bal) van toepassing zijn. Het voorgaande geldt evenzeer voor emplacements.

Botsproeven

Wij hebben eerder bepleit om de invoering van de nieuwe regelgeving als geheel in concept op haar werking te beproeven met botsproeven, waaronder voor concentratiegebieden voor economische

activiteiten zoals het Rotterdamse haven- en industriegebied. De complexiteit van de Invoeringswet en de vragen die daarbij ontstaan bevestigen de noodzaak daartoe. Zonder botsproeven op het geheel aan conceptbesluiten voorzien wij in de praktijk een langdurig proces van bijstelling, met aanzienlijke lasten en risico's voor het bedrijfsleven en andere belanghebbenden. Wij zouden het betreuren dat de zozeer gewenste en ook door ons gesteunde vernieuwing van het omgevingsrecht daardoor achteraf nodeloos in negatief daglicht komt te staan. Wij herhalen ons voorstel het beheer van de Mainport Rotterdam als onderwerp voor een dergelijke botsproef te gebruiken en de resultaten daarvan te gebruiken bij de verdere vormgeving van de Omgevingswet, vóórdat deze wordt ingevoerd. HbR is nog steeds bereid de daarvoor benodigde inhoudelijke bijdragen te leveren.

Met de meeste hoogachting,
Havenbedrijf Rotterdam N.V.



Eric van der Schans
Hoofd Environmental Management

Reactie Havenbedrijf Rotterdam N.V. bij Invoeringswet Omgevingswet - bijlage

Artikel of par. MvT	Onderwerp	Opmerking (incl. verbetersuggestie)
1.1 onderdeel C	Artikel 2.7 Omgevingswet; lijst met gevallen waarin Omgevingsplan het enige instrument is.	HbR merkt op dat de wijziging ten koste gaat van het integrale karakter van het Omgevingsplan, dat tot op heden als belangrijk voordeel van het nieuwe stelsel is gepresenteerd. HbR pleit ervoor de lijst met 'facultatieve' onderdelen zo beperkt mogelijk te houden en een 'nee, tenzij'-benadering te hanteren t.a.v. de vraag of een onderwerp buiten het omgevingsplan gehouden mag worden. Ook zou bij vaststelling van het omgevingsplan helder moeten worden aangegeven welke onderwerpen erbuiten worden gehouden, en waarom, en waar deze dan wel geregeld zullen worden.
1.1, onderdeel G t/m J	Toedeling taken, waaronder vaststelling beperkingengebieden	De Mainport Rotterdam wordt in art. 2.19 ten onrechte niet genoemd bij de toedeling van taken aan het Rijk, ook niet waar het gaat om de bescherming van vaarwegen en havens. Het wetsvoorstel voorziet in beperkingengebieden voor ten minste de rijksinfrastructuur en mijnbouwwerken (art. 2.21 jo. 2.21a), maar niet voor de Mainport Rotterdam. Wij betreuren dat. Voor ons standpunt ten aanzien van de beleidsmatige en uitvoerende rol van het Rijk bij de Mainport Rotterdam verwijzen wij korthedshalve naar onze reactie op de concept amvb's. De Invoeringswet is de laatste gelegenheid om alsnog in de Omgevingswet uitdrukkelijk uitvoering te geven aan het Mainportbeleid.
1.1 onderdeel AD	Programmatische aanpak (art. 3.15 Ow)	Het is ons niet duidelijk waarom het concept wetsvoorstel de mogelijkheid uitsluit dat decentrale overheden met een programmatische aanpak voldoen aan omgevingswaarden (en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving) die op een hoger bestuursniveau zijn vastgesteld. Een dergelijke beperking doet afbreuk aan de doelen van de Omgevingswet en maakt het vrijwel onmogelijk om op gemeentelijk niveau proactief bij te dragen aan de uitvoering van provinciaal en landelijk beleid ter zake. In een Omgevingsplan moeten ook de beoordelingsregels van het Rijk buiten werking kunnen worden gesteld, voor zover het doel van het Bkl in dat plan of een daaraan verbonden programma is geborgd. Wij hebben deze gedachte nader toegelicht in onze zienswijze op de concept amvb's, waarnaar wij korthedshalve verwijzen. Wij verzoeken u een dergelijke bepaling alsnog in de Invoeringswet op te nemen, voor alle in de uitvoeringsbesluiten vervatte beoordelingsregels.
Memorie van toelichting, p. 62	Programma's / programmatische aanpak	De MvT is verwarrend t.a.v. de diverse programma's. Volgens de MvT zijn er 4 typen programma's voorzien: (i) verplichte programma's (vereist vanuit EU-verplichtingen), (ii) voorwaardelijke programma's (een omgevingswaarde wordt niet gehaald of dreigt niet gehaald te worden, voorbeeld luchtkwaliteit), (iii) vrijwillige programma's en (iv) programma's met een programmatische aanpak. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) valt volgens de MvT (p. 62) onder deze laatste categorie. Hierover wordt gesteld dat de Omgevingswet zelf niet vereist dat dit type programma tot stand komt. Dit lijkt ons niet correct. De PAS is immers het 'programma' om te voldoen aan de Habitatrichtlijn en is daardoor een verplicht programma dat een programmatische aanpak kent. Tevens suggereert de onderverdeling in vier typen dat de drie als eerste genoemde programma's niet elk ook een programmatische aanpak zouden kunnen bevatten, hetgeen anders is dan wij opmaken uit de Omgevingswet zelf. Wij verzoeken u dit te verhelderen en in par. 3.2.4 van de Omgevingswet te

		verduidelijken dat - zolang aan de in die paragraaf genoemde voorwaarden is voldaan - elk type programma een programmatische aanpak kan bevatten.
1.1 onderdeel AH	Verbodsbepaling in omgevingsplan (art. 4.4 Ow)	Het lijkt logisch om het tweede lid, net als in het eerste lid, van artikel 4.4 te spreken over 'regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1'.
1.1 onderdeel AI	Maatwerk of vergunningvoorschrift	Het toegevoegde lid 3 is facultatief en daardoor kan nog steeds ongewenste samenloop van voorschriften ontstaan. HbR pleit voor een striktere regeling die samenloop voorkomt.
1.1 onderdeel AO	Looptijd voorbereidingsbesluit	In 4.14 lid 4 is wordt een termijn van 1,5 jaar genoemd. Een half jaar eindigt op een halve dag en heeft niet altijd dezelfde lengte. HbR stelt een eenduidiger regeling voor.
1.1 onderdeel AR	Actualiseringsplicht omgevingsplan (art. 4.17 Ow)	Net als bij de voorgestelde wijziging van artikel 5.21 Omgevingswet (artikel 1.1, onderdeel BL) wordt bij deze wijziging onderscheid gemaakt tussen soorten omgevingsplanactiviteit. Onduidelijk is wat wel en niet onder 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' valt. Wordt daarmee alleen de planologische bestemming (bouw en gebruik) bedoeld, of vallen hier ook regels met betrekking tot de leefomgevingskwaliteit en uit gemeentelijke verordeningen overgenomen bepalingen onder? Net als bij de vergunbaarheid van planactiviteiten is het ook bij de actualisatieplicht niet duidelijk waarom bepaalde omgevingsvergunningen wel en andere niet tot actualisatie moeten leiden.
1.1 onderdeel AZ	Verbodsbepalingen (art. 5.5 Ow)	De verbodsbepalingen maken onderscheid naar overtredingen afhankelijk van het doel waarvoor ze zijn gesteld, en ook in de (hiermee samenhangende) strafbaarstellingen in de Wed wordt het onderscheid op die manier gemaakt. Dit lijkt een te zachte manier om tot effectieve strafrechtelijke handhaving te komen; niet in alle gevallen zal onmiskenbaar duidelijk zijn met het oog op welke doelen en bepaalde regel is gesteld.
1.1 onderdeel BD, tweede lid, onder a	Bevoegd gezag GS voor IPPC-bedrijven (art. 5.10 Ow)	HbR kan zich vinden in het oogmerk van de wijziging (één bevoegd gezag voor vergelijkbare bedrijven) maar merkt op dat het criterium 'naar hun aard vergelijkbaar' niet objectief is en ruimte geeft voor discussie. HbR dringt er op aan dat bij de daadwerkelijke aanwijzing van de gevallen, in het Omgevingsbesluit, een heldere afbakening wordt gemaakt.

1.1 onderdeel BH	Conversie van de aanvraag (art. 5.17 Ow)	Het laten vervallen van de aanvraag van rechtswege heeft grote gevolgen. Het risico dat onbedoeld in strijd met het omgevingsplan wordt gebouwd of andere planstrijdige activiteiten plaatsvinden neemt daardoor aanmerkelijk toe, en dit risico komt ook te eenzijdig bij de initiatiefnemer te liggen, in tegenstelling tot de jarenlange praktijk. Dat is niet nodig en niet aanvaardbaar. Wij verzoeken u met klem de systematiek van de aanvraag van rechtswege te handhaven.
1.1, onderdeel BJ	Instructieregels provincie over omgevingsplanactiviteit	Door deze wijziging heeft de provinciale instructiebevoegdheid ten aanzien van het verlenen of weigeren van toestemmingen voor omgevingsplanactiviteiten ook betrekking op 'binnenplanse' afwijkingen. Dat is niet wenselijk en niet nodig: de provinciale sturing op binnenplanse regelingen is geborgd én begrensd in artikel 2.33, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet. Het toestaan van binnenplanse afwijkingen is een bevoegdheid van de Raad die alleen bij de planvaststelling dient te worden getoetst.
1.1., onderdeel BL (art. 5.21, eerste lid, onder b, Ow) / par. 2.2.1.1. MvT (p. 40)	Reikwijdte 'buitenplanse' omgevingsplanactiviteit	De voorgestelde regeling met betrekking tot bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels voor het verlenen of weigeren van een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit (art. 5.21 jo. art. 5.18 Ow) roept vragen op. De memorie van toelichting (p. 40) geeft in verband daarmee aan dat bepaalde met het omgevingsplan strijdige activiteiten niet mogelijk kunnen worden gemaakt met een omgevingsvergunning; daarvoor is een wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk. Het wordt ons uit de toelichting niet duidelijk welke strijdigheden een planwijziging vereisen en wat het onderscheid rechtvaardigt. Voorkomen moet worden onnodige lasten en procesrisico's ontstaan als gevolg van planwijzigingen voor activiteiten die ook met een vergunning voor planstrijdige activiteiten kunnen worden toegestaan.
1.1, onderdeel BR	Omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit	Het onderscheid tussen een 'bouwactiviteit' en 'een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit' is gelet op het gebruik van dezelfde (gedefinieerde) term (bouwactiviteit) in beide, niet helder; de ene activiteit omvat de andere. Dit komt in meerdere artikelen voor en ook in de memorie van toelichting. Duidelijker lijkt om te spreken over enerzijds een (technische) bouwactiviteit en anderzijds een omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk, zoals in par. 2.2.1.3 e.v. van de MvT ook gebeurt.
1.1 onderdeel CC	Integraal (projectbesluit)	Het bepaalde in 5.52 lid 1 beperkt de werking van het projectbesluit tot specifieke aspecten en de memorie van toelichting laat in het midden wat de wijziging materieel inhoudt of toevoegt c.q. verbetert aan de oorspronkelijke formulering. Het is HbR niet duidelijk wat het beoogde rechtsgevolg is.
1.1, onderdeel CX	Financiële zekerheid (art. 13.5 Ow)	Deze regeling lijkt een grondslag te willen bieden voor het verhalen van kosten van toezicht en handhaving op bedrijven. Dat is, gelet op het feit dat toezicht en handhaving fundamentele overheidstaken zijn, onaanvaardbaar. De concept memorie van toelichting noemt als voorbeeld het kostenverhaal met betrekking tot bestuursdwang. De grondslag voor bestuursdwang en het bijbehorende kostenverhaal ligt echter al vast in de Algemene wet bestuursrecht. Wij verzoeken u het wetsvoorstel dusdanig aan te passen dat geen nieuwe grondslag voor kostenverhaal ontstaat. De betrokken bepalingen mogen uitsluitend betrekking hebben op verrekening met eventuele zekerstellingen, voor zover kostenverhaal op grond van andere regelingen mogelijk is.

1.1, onderdeel DG	Adviesrecht gemeenteraad (16.15a)	De memorie van toelichting maakt duidelijk dat de gemeenteraad alleen kan bepalen dat zij als adviseur gehoord wil worden voor vergunningen voor omgevingsplanactiviteiten die 'buitenplans' zijn. De tekst van de wet lijkt op dit punt echter voor meerdere uitleg vatbaar (te lezen als: de raad is adviseur voor omgevingsplanactiviteiten die buitenplans zijn én in door de raad aangewezen gevallen). HbR stelt voor de wetstekst duidelijker te formuleren. Het voorgestelde artikel bevat overigens abusievelijk een verwijzing naar artikel 5.20, waar 5.21 wordt bedoeld.
1.1, onderdeel GQ	Wijziging overgangsregels bij omgevingsplan (art. 22.2, derde lid, Ow)	Het voorgestelde artikel stelt dat de regels, die bij wijze van overgang van rechtswege gelden als / onderdeel vormen van een omgevingsplan, kunnen worden gewijzigd bij een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan. De wijziging moet echter ook mogelijk zijn bij besluit tot <i>wijziging</i> van een omgevingsplan. Dit in lijn met de 'stapsgewijze' creatie van het omgevingsplan, beschreven in paragraaf 5.2.3 van de memorie van toelichting.
11.2	Overgangsrecht vergunningen	Aanvragen voor (omgevings)vergunningen die zijn ingediend vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven volgens het oude recht afgehandeld worden t/m de beroepsprocedure, maar de mogelijkheid van een vergunning van rechtswege (bij niet tijdig beslissen) op grond van artikel 3.9 van de Wabo vervalt. De memorie van toelichting motiveert niet waarom voor dit laatste wordt gekozen. HbR is van mening dat de <i>lex silentio positivo</i> moet blijven gelden voor aanvragen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gedaan, al was het maar omdat het overgangsrecht anders een vrijbrief wordt voor het bevoegd gezag om aanvragen die worden ingediend in het zicht van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet binnen de wettelijke termijn af te handelen. Daarnaast moet het overgangsrecht erin voorzien dat een vergunning van rechtswege die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ontstaan, maar niet onherroepelijk is, wel als een omgevingsvergunning geldt.
11.3	Overgangsrecht ambtshalve besluiten	In de tekst van het artikel wordt niet duidelijk dat dit artikel (zoals de titel en de toelichting aangeeft) alleen betrekking heeft op ambtshalve besluiten.
11.8	Overgangsrecht niet meer vergunningplichtige activiteiten	Dit overgangsrecht regelt dat voorschriften die voorheen verbonden waren aan een vergunning voor een activiteit die op grond van de Omgevingswet niet meer vergunningplichtig is, van rechtswege worden beschouwd als maatwerkvoorschriften. Dit geldt, zo begrijpt HbR, alleen voor zover het voorschrift gaat over een onderwerp waarvan in het BaI is bepaald dat maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden. De memorie van toelichting geeft aan dat als het gaat om een niet door het BaI genomemde activiteit, de voorschriften van rechtswege zullen gelden als voorschriften krachtens het omgevingsplan. Dat laatste ziet HbR echter niet terug in de wetstekst, en het verbaast ook, omdat de Omgevingswet geen grondslag biedt voor het regelen van maatwerkvoorschriften bij omgevingsplan.
11.9	Overgangsrecht voorheen niet vergunningplichtige activiteiten	Dit overgangsrecht regelt (volledigheidshalve) dat als een voorheen niet-vergunningplichtige activiteit onder de Omgevingswet vergunningplichtig wordt (wat eigenlijk niet de verwachting is, volgens de MvT), de niet-vergunde, ongewijzigde, situatie gedurende twee jaar zal worden beschouwd als vergund. Dit is op zichzelf te waarderen maar zelfs mét zo'n overgangperiode ligt er een taak bij bevoegde gezagen om betrokken bedrijven actief te informeren over een naderende vergunningplicht.

11.17	Erkenning openbaar belang	Dit artikel regelt het overgangsrecht voor besluiten tot erkenning van openbaar belang maar het is onduidelijk of dit artikel ook werkt ten aanzien van erkenningen van openbaar belang die in wetgeving is opgenomen, zoals artikel 21 van de Tracéwet. Ook voor die wettelijke regelingen is (eerbiedigend) overgangsrecht noodzakelijk.
11.18	Overgangsrecht gedoogplichten	Het onderscheid dat in de wet wordt gemaakt tussen gedoogplichten op basis van bijzondere wetten (par. 11.2.4 e.v.) en gedoogplichten op basis van de Belemmeringenwet privaatrecht (par. 11.3.1) scheidt verwarring. Zo bevat par. 11.3.1 wel een overgangsregeling voor in behandeling zijnde verzoekprocedures, maar par. 11.2.4 e.v. niet.
11.18	Overgangsrecht gedoogplichten	Bij artikel 11.18 lijkt de memorie van toelichting ervan uit te gaan dat het overgangsrecht inhoudt dat het nieuwe recht zal gelden vanaf het moment dat een gedoogplichtbeschikking is afgegeven, terwijl de wetstekst suggereert dat het nieuwe recht al geldt als een kennisgeving is gedaan van het voornemen een gedoogplicht op te leggen c.q. van de start van de procedure. Het eerstgenoemde moet het geval zijn.
Par. 2.2.1.3 MvT	Vervallen planologische toets bouwactiviteit	De verplichte planologische toets voor bouwwerken komt te vervallen, evenals de aanvraag van rechtswege bij strijd met het omgevingsplan (5.17 Ow). Als gemeenten ervoor kiezen om niet, via een vergunningstelsel, een voorafgaande toets aan het omgevingsplan te eisen, legt dit een zware verantwoordelijkheid bij bedrijven, die soms grote investeringen doen voor bouwen. Dit aspect van de wijziging blijft in de toelichting onderbelicht.
Algemeen; p. 53 MvT	Wm - afvalstoffen	Na de inwerkingtreding van de Invoeringswet en de Aanvullingswetsvoorstellen zal de Wm o.a. nog bestaan uit de regelingen over afvalstoffen. Gelet op het grote belang van een duurzamer gebruik van hulpbronnen en een circulaire economie vindt HbR het wenselijk dat alle regelingen inzake afvalstoffen, in het bijzonder artikel 1.1, zesde lid, Wm die betrekking hebben op de bepaling van een stof als niet-afvalstof en/of bijproduct, in de Omgevingswet resp. het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen worden
8.23	Wet vervoer gevaarlijke stoffen	De bestaande uitzondering voor 'inrichtingen' wordt gewijzigd in een uitzondering voor 'bedrijven' met uitzondering van havens. Volgens de MvT gaat het hier - de uitzondering voor havens - om een bestaande regeling. Dit is onjuist, althans inrichtingen in havens vallen gewoon onder de uitzondering van de Wvgs en het is cruciaal dat dit zo blijft. Bij containerterminals worden containers met gevaarlijke stoffen op interne banen vervoerd met speciale transportmiddelen die naar hun aard niet aan de Wvgs voldoen. De veiligheid is daarbij - zoals ook in de MvT bij de Wvgs is verwoord - gereguleerd via de omgevingsvergunning en/of de algemene regels die op grond van het Activiteitenbesluit (c.q. Bal) van toepassing zijn. Het voorgaande geldt evenzeer voor emplacementen.