

Vergaderjaar 2014–2015

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2014

Doel van deze brief

Tijdens de commissievergadering van 15 september jl. heeft de Vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu gevraagd om de planning van het wetsvoorstel Omgevingswet en de daaraan gekoppelde trajecten van uitvoeringsregelgeving, invoeringswet- en regelgeving (inclusief overgangsrecht), aanvullingswetgeving en implementatie. Met deze brief wil ik uw Kamer hierover graag nader informeren, alsmede over de inhoudelijke en procedurele samenhang tussen deze trajecten. Ik schets enkele opties om te komen tot een stapsgewijze en zorgvuldige behandeling van de verschillende onderdelen van de stelselherziening. Daarbij betrek ik uw wens om meer inzicht te hebben in de inhoud van de amvb's. Ik zal een afschrift van deze brief zenden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Inleiding

De Omgevingswet is het fundament van de stelselwijziging in het omgevingsrecht. Het is de basis waarop de volgende stappen verder bouwen, zowel inhoudelijk als procedureel. Tegelijkertijd kan het stelsel pas in werking treden op het moment dat ook de uitvoeringsregelgeving (AMvB's, ministeriële regelingen) gereed is, als de invoeringsregelgeving af is en de uitvoeringspraktijk er klaar voor is. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat de uitvoeringspraktijk ermee moet kunnen werken en dat digitale voorzieningen voorhanden moeten zijn.

Het uitwerken van al deze verschillende onderdelen vergt tijd. Tijd om goed na te denken en de juiste keuzes te maken, maar ook tijd om met de belanghebbenden af te stemmen, om de regelgeving te laten toetsen en niet in de laatste plaats tijd voor de betrokkenheid van het parlement. Het parlement speelt een belangrijke rol, niet alleen bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, maar ook bij de totstandkoming van de in- en uitvoeringsregelgeving. Dat betekent dat de komende jaren in ieder geval vier

ontwerpamvb's, een invoeringswet en enkele aanvullingswetten op de beleidsterreinen bodem, geluid, natuur en grondeigendom aan beide Kamers zullen worden voorgelegd. Bij elk van die «producten» zal aandacht zijn voor de samenhang, zodat het nieuwe stelsel stap voor stap zorgvuldig kan worden opgebouwd. De regering is voornemens om het nieuwe stelsel in 2018 in werking te laten treden. Dit is uiteraard mede afhankelijk van de behandeling van de verschillende onderdelen van de regelgeving en van instemming door beide Kamers.

Planning wetsvoorstel Omgevingswet

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is de basis van de stelselherziening en als zodanig bepalend voor de planning van de verdere stappen in het traject. De hoofdlijnen en kernbepalingen (de doelen, instrumenten, belangenkaders en belangrijkste procedureregels) zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Het oordeel van de Kamer over deze fundamenten van het stelsel is nodig om richting te geven aan de verdere uitwerking van de AMvB's en de invoeringswet. In de volgende paragrafen ga ik hier dieper op in.

Hoewel het natuurlijk het primaat van het parlement is om te bepalen wanneer en in welk tempo het wetsvoorstel behandeld zal worden, heb ik omwille van de planning van de andere trajecten, die afhankelijk zijn van de (definitieve tekst van) het wetsvoorstel, een aanname gemaakt van de tijd die beide Kamers nodig zullen hebben om het wetsvoorstel te behandelen en aan te nemen. In deze aanname ben ik ervan uitgegaan dat wij in 2014 en 2015 met elkaar het debat over het wetsvoorstel zullen voeren en dat in de tweede helft van 2015 en in 2016 behandeling in de Eerste Kamer volgt. De ambitie van de regering om het nieuwe stelsel in 2018 in werking te laten treden, is mede op deze aanname gebaseerd.



Planning uitvoeringsregelgeving

Vorbereiding

Op dit moment wordt gewerkt aan de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving. De uitvoeringsregelgeving van het Rijk waarop de Omgevingswet betrekking krijgt, bestaat nu nog uit een ingewikkeld en onderling verweven stelsel van zo'n 60 veelal sectorale AMvB's. Het opschonen, vereenvoudigen en slim clusteren van al deze regels is een enorme klus. Dat geldt ook voor het aanpassen van die regels met het oog op het bereiken van de doelen van de stelselherziening. Het in gezamenlijkheid met de belangrijkste stakeholders (waaronder andere overheden, maatschappelijke partijen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven) opstellen en toetsen van de uitvoeringsregelgeving zal geheel 2015 in beslag nemen.



Samenhang behandeling wetsvoorstel en AMvB's

In de hoorzittingen in uw Kamer op 10 en 11 september jl. is meerdere keren aangegeven dat beoordeling van het wetsvoorstel moeilijk is zonder goed inzicht in de inhoud van de AMvB's. Ik begrijp dit dilemma. Het doet zich vaker voor in het totstandkomingsproces van wetgeving die wordt gevolgd door uit- en invoeringsregelgeving. Tegelijkertijd vind ik het niet gemakkelijk om hier een passende oplossing voor te vinden. Wachten tot de AMvB's gereed zijn alvorens de behandeling van het wetsvoorstel af te ronden, is om verschillende redenen onwenselijk.

Voor een goede en gedegen uitwerking van de AMvB's is het van belang dat de tekst van het wetsvoorstel, dat de kernbepalingen bevat, vaststaat. Om dit te verduidelijken maak ik gebruik van de beeldspraak van de bouw van een huis. Daarin staat het wetsvoorstel Omgevingswet voor de fundering en de buitenmuren van het huis. Eerst is een keuze voor de omvang van het huis noodzakelijk, alvorens te kunnen praten over de indeling en de inrichting van de kamers (de uitwerking van de AMvB's). Natuurlijk bestaan daar bij de aanvang van de bouw ideeën over, maar de echte indeling kan pas plaatsvinden als er geen discussie meer is over de ruimte tussen de muren. In deze beeldspraak staat de discussie over de omvang van het huis, de afstand tussen de muren, gelijk met het debat over het wetsvoorstel in uw Kamer. Uw oordeel over het wetsvoorstel is nodig om de AMvB's verder vorm te kunnen geven. Dit oordeel kan voorts worden betrokken bij het debat in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel en de ontwerpAMvB's.

Een ander knelpunt dat ik zie is de planning. Wachten op de AMvB's alvorens verder te gaan met de behandeling van het wetsvoorstel leidt tot een vertraging in de voortgang van minimaal een jaar, omdat dat zou betekenen dat het debat met uw Kamer over het wetsvoorstel pas in 2016 zou kunnen plaatsvinden. Bovendien wordt het ontwerpproces van de AMvB's ingewikkelder wanneer het fundament nog niet vast staat. Een gefaseerde aanpak die in wetgevingsprocessen gebruikelijk is, biedt houvast en geeft richting aan de vervolgstappen. Tegelijk biedt die mogelijkheden voor bijstelling wanneer dat in latere fasen nodig blijkt. Uitstel van de behandeling heeft ten slotte mogelijk ook effecten voor bestaande regelgeving. Het betekent dat tussentijdse noodzakelijke aanpassingen, bijvoorbeeld in verband met de implementatie van Europese verplichtingen, nog in de bestaande wetgeving moeten worden aangebracht. Vervolgens zullen die wijzigingen moeten worden doorvertaald in de nieuwe omgevingswetgeving, al dan niet voorzien van overgangsrecht. De praktijk wordt dan met diverse opeenvolgende wijzigingen geconfronteerd.

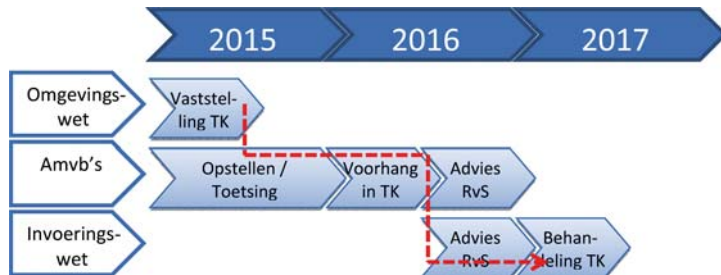
Stapsgewijze en samenhangende aanpak

Ondanks deze knelpunten herken en erken ik het belang van een goed inzicht in het werk in uitvoering dat de AMvB's nu zijn. Ik zie daarvoor de volgende mogelijkheden, die ik graag aan u voorleg.

Ten eerste stuur ik u, nog tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel, een brief waarin ik de hoofdkeuzes in de AMvB's beschrijf. De inhoud van deze brief betrek ik graag in het debat dat wij over het wetsvoorstel Omgevingswet met elkaar zullen hebben. Ten tweede kan ik aanbieden om in het voorjaar van 2015 één of meer technische briefings (al naar gelang uw behoefte) over de uitvoeringsregelgeving te laten verzorgen.

Ten derde breng ik de aanpak onder uw aandacht die de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies op het wetsvoorstel heeft geformuleerd. De Afdeling onderkent hetzelfde dilemma als ik hiervoor heb beschreven. Zij heeft er begrip voor dat een groot project als de stelselherziening slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Om te kunnen beoordelen of de doelen van de stelselherziening worden gehaald, adviseert zij om de in- en uitvoeringsregelgeving in nauw onderling verband tot stand te brengen. Zij adviseert om de AMvB's en de invoeringswet gelijktijdig aan de Afdeling voor advies voor te leggen. Zij kunnen dan in samenhang worden beoordeeld. Ook kan de Invoeringswet worden benut om alsnog onderwerpen in de Omgevingswet te regelen.

Hiermee ontstaat een stapsgewijze behandeling van de verschillende onderdelen van de stelselherziening. Eerst kan bij de behandeling van het wetsvoorstel het debat worden gevoerd over de hoofdlijnen van de stelselherziening. Vervolgens, als uw Kamer met het wetsvoorstel heeft ingestemd, zal dit worden uitgewerkt in ontwerpamvb's. Deze ontwerpAMvB's zullen via een voorhangprocedure aan beide Kamers worden voorgelegd. Het resultaat van het debat daarover kan vervolgens zijn beslag krijgen in de ontwerpamvb's die voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Onderwerpen waarvoor wijziging van de Omgevingswet nodig is, kunnen een plek krijgen in de Invoeringswet Omgevingswet. De laatste stap in deze aanpak is dan de parlementaire behandeling van de Invoeringswet. De Invoeringswet vormt daarmee het sluitstuk van de stelselherziening.



Ik vind dit een aantrekkelijke route, en stel daarom voor om conform dit advies het voorstel voor de Invoeringswet tegelijk met de ontwerpamvb's aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen. Hiermee ontstaat een stapsgewijze behandeling, waarbij op verschillende momenten oog is voor de samenhang binnen de stelselherziening. Een dergelijke aanpak biedt houvast en geeft richting aan de vervolgstappen. Tegelijk biedt die mogelijkheden voor bijstelling wanneer dat in latere fasen nodig blijkt. Deze route biedt ook een garantie voor een goede parlementaire betrokkenheid, met behoud van de gewenste voortgang.

Planning Invoeringswet en -besluit

De Invoeringswet bevat de technische wijzigingen in andere wetten, die nodig zijn om de Omgevingswet in werking te kunnen laten treden. Het gaat dan onder meer om het intrekken van wetten of onderdelen daarvan en het aanpassen van regels die verwijzen naar de instrumenten die door de Omgevingswet worden overgenomen. Ook bevat de Invoeringswet een regeling over schadevergoeding die in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet opgenomen zal worden. Verder wordt bekeken of er een regeling voor de bestuurlijke boete in de Omgevingswet opgenomen kan worden. Tot slot voorziet de Invoeringswet in overgangsrecht tussen de oude en nieuwe situatie. Het Invoeringsbesluit doet hetzelfde op AMvB-niveau.

De Invoeringswet- en regelgeving voeren in wat inhoudelijk is geregeld in de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's en zijn daarmee volgend in de tijd. Inmiddels is gestart met de voorbereiding, maar de Invoeringswet kan pas echt vorm krijgen op het moment dat het wetsvoorstel Omgevingswet door uw Kamer is aangenomen, omdat de definitieve inhoud van de Omgevingswet bepalend is voor de inhoud van de Invoeringswet. In de totale planning van de stelselherziening zijn de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit het sluitstuk in de regelgeving en daarmee bepalend voor de doorlooptijd en inwerkingtreding.



Planning aanverwante wetsvoorstellen: natuurbescherming, VTH, bodem, geluid, grondeigendom

Vooruitlopend op en parallel aan de Omgevingswet en de Invoeringswet loopt een aantal eigenstandige wetstrajecten waarvan het streven is dat ze in 2018 bij inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin zullen opgaan. In het voorliggende wetsvoorstel zijn hiervoor ook al enkele hoofdstukken gereserveerd.

Het voorstel voor de Wet natuurbescherming en het wetsvoorstel VTH zijn momenteel al in behandeling bij uw Kamer. De totstandkoming van de Omgevingswet beoogt niet om deze trajecten nu stil te leggen in afwachting van integratie. Dit zou enkele jaren vertraging kunnen opleveren voor de inwerkingtreding van het nieuwe beleid dat in deze twee wetsvoorstellen wordt neergezet, en dat acht de regering onwenselijk.

Wel zal de inhoud van deze wetsvoorstellen, zoals die luiden nadat die door het parlement zijn aangenomen, worden opgenomen in de Omgevingswet, zodat die op de datum van inwerkingtreding onderdeel vormen van het nieuwe stelsel. Dat geldt ook voor de inhoud van enkele andere komende wetsvoorstellen, bijvoorbeeld over waterveiligheid en milieueffectrapportage. Voor natuur zal dat een bijzonder aanvullingswetsvoorstel zijn, voor de overige genoemde onderwerpen verloopt dat via de Invoeringswet.

De beleidsvelden bodem en geluid zijn momenteel inhoudelijk sterk in beweging. De regering heeft ervoor gekozen om deze noodzakelijke beleidsvernieuwingen de ruimte te geven en niet onnodig onder tijdsdruk te zetten door deze nu al onder te brengen in het bredere traject van de Omgevingswet. Uiteraard wordt inhoudelijk afgestemd en voorgesorteerd, zodat integratie zo eenvoudig mogelijk wordt.

Voor het onderwerp geluid heeft u al eerder een beleidsbrief met de beleidsvoornemens ontvangen (Kamerstukken 2012/13, 32 252, nr. 52). Voor bodem streef ik ernaar om u eind van dit jaar via een beleidsbrief te informeren over mijn voornemens, zodat ik daarover met u van gedachten kan wisselen. Vervolgens zullen hiervoor wetsvoorstellen tot aanvulling van de Omgevingswet worden opgesteld. Deze zullen een vergelijkbare planning volgen als de Invoeringswet, zodat het mogelijk is dat al die onderdelen tegelijk in werking treden. Het wetsvoorstel over grond en eigendom bevat diverse samenhangende onderwerpen (onteigening, voorkeursrecht en herverkaveling). Gezien het ingrijpende karakter van

deze instrumenten voor burgers en bedrijven, is het voor een zorgvuldige totstandkoming van de nieuwe regels goed om de inbouw daarvan in de Omgevingswet via een afzonderlijk wetstraject te laten verlopen.



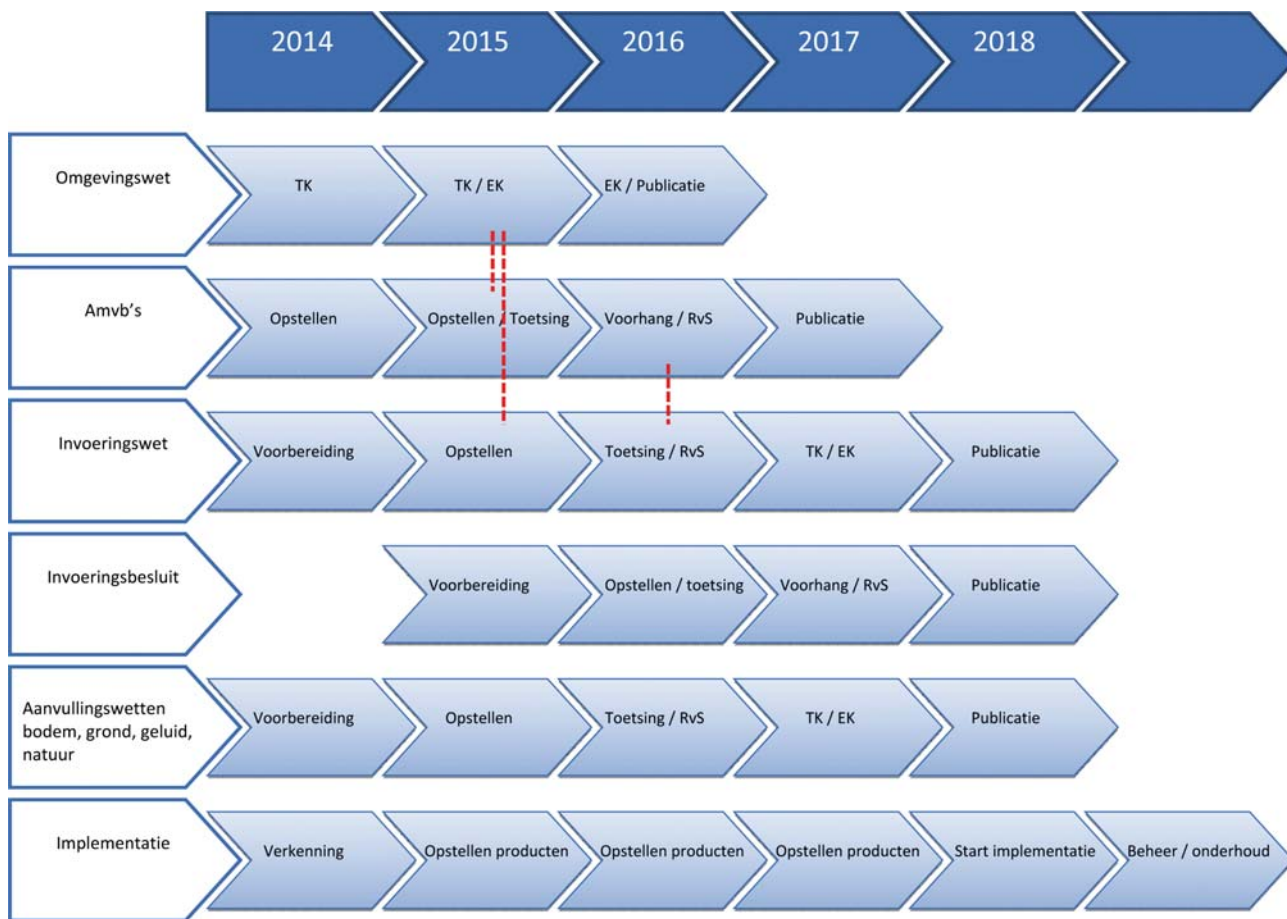
Planning implementatie

De stelselwijziging beoogt een andere, meer integrale werkwijze en een omslag in het denken bij bevoegd gezag. Dit stelt hoge eisen aan de implementatie van de wet- en regelgeving. Ik denk daarbij aan een goede invoeringsbegeleiding en informatievoorziening, maar ook aan de digitale ondersteuning van de Omgevingswet. Daarom heb ik besloten om de implementatie al tijdens de ontwikkeling van de wet- en regelgeving te ontwikkelen en vorm te geven. Dit doe ik in nauwe samenwerking met de andere overheden en in overleg met partijen uit de praktijk. Er is natuurlijk een sterke afhankelijkheidsrelatie tussen de juridische inhoud van de regels en de praktische uitvoerbaarheid in de praktijk. Deze afhankelijkheid is wederzijds. Dit is een belangrijke reden om de sporen parallel te laten verlopen: wijzigingen in juridische regels moeten hun doorwerking hebben in bijvoorbeeld digitale toepassingen en omgekeerd moeten de juridische regels zodanig zijn vormgegeven dat ze digitaal kunnen worden ontsloten.

De implementatie wordt tot 2018 voorbereid. In het jaar voor de inwerkingtreding gaat de implementatie actief van start. Daarna loopt dit door totdat het nieuwe stelsel goed is geland.

Schematische weergave planning stelselwijziging

In onderstaande figuur is de planning van de totale stelselwijziging samengevat. De rode lijntjes tussen de balken geven de afhankelijkheden in de planning weer, die in de tekst zijn beschreven.



De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus