

Vergaderjaar 2014–2015

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 8

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 19 november 2014

Het Presidium legt hierbij aan u voor het voorstel van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu bij brief van 12 november 2014 om een onderzoek te laten uitvoeren over de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 2).

Het Presidium stelt u voor om in te stemmen met dit onderzoeksvoorstel.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

Bijlage

Aan het Presidium

Den Haag, 12 november 2014

De Omgevingswet dient ter vervanging en/of bundeling van (bepalingen uit) circa twintig bestaande wetten waaronder de Spoorwegwet, de Waterwet, de Wet Luchtvaart, de Tracéwet, de Crisis- en herstelwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer en Wet ammoniak en veehouderij (et cetera).

Het betreft een stelselwijziging en paradigmaverschuiving waarmee beoogd wordt tegemoet te komen aan de huidige maatschappelijke opgaven en knelpunten ten aanzien van het omgevingsrecht.

Eerste indiener is de Minister van Infrastructuur en Milieu. De medeindieners zijn de Staatssecretaris van Economische Zaken, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Het doel van de Omgevingswet is:

«Het, met het oog op duurzame ontwikkeling, en in onderlinge samenhang, bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.»

Met als aanpalende verbeterdoelen:

1. *Vergroting van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de wet- en regelgeving, vergunningverlening en handhaving en uitvoeringspraktijk in de fysieke leefomgeving (het omgevingsrecht)*
2. *Een samenhangende benadering van beleidvorming, besluitvorming en regelgeving waarmee innovatie en actieve aanpak van beleidsdoelen wordt gestimuleerd.*
3. *Een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte*
4. *Versnelling en verbetering van de besluitvorming over projecten en activiteiten.*

De Raad van State, afdeling Advisering, heeft de regering in overweging gegeven het wetsvoorstel niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met haar opmerkingen rekening zou zijn gehouden. Daarbij heeft de Raad vijf majeure opmerkingen gemaakt, die door de regering zijn geadresseerd.

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu wenst een oordeel te kunnen vellen over de vraag hoe de regering de opmerkingen van de Raad heeft geadresseerd en over de vraag hoe en met welke effecten daarbij rekening is gehouden met de doelen en uitgangspunten van het wetsvoorstel.

In verband met de complexiteit, reikwijdte en omvang van het wetsvoorstel en in verband met de wens de fracties te ondersteunen bij het maken van wetenschappelijk gefundeerde afwegingen omtrent het wetsvoorstel en het al dan niet doen van voorstellen voor aanvullingen/wijzigingen, acht de commissie het raadzaam een extern bureau met expertise op het terrein van het Omgevingsrecht onderzoek te laten doen naar de voorgaande vragen.

Het concrete onderzoeksvoorstel is opgenomen in de bijlage(n). Dit is in opdracht van de commissie opgesteld door een werkgroep bestaande uit de leden Veldman (VVD), Leenders (PvdA) en Van Veldhoven (D66). Deze werkgroep zal ook de uitvoering van het onderzoeksvoorstel begeleiden, waarbij aangetekend zij dat vanaf 12 november 2014 het lid Albert de Vries namens de PvdA-fractie zitting zal nemen in de werkgroep.

De commissie verzoekt u het onderzoeksvoorstel te bespreken in uw vergadering van 19 november 2014 en, als het Presidium heeft ingestemd, met het oog op de voortgang, het voorstel op dinsdag 25 november 2014 ter besluitvorming aan de Kamer voor te leggen.

De commissiegriffie Infrastructuur en Milieu, het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, het Bureau Wetgeving en het Bureau Inkoop zijn betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van het onderzoeksvoorstel. De begroting voor het onderzoek is ter advisering aan de Stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Kamer voorgelegd en goedgekeurd. Er is, gelet op de financiële omvang van het onderzoeksvoorstel, geen verplichting tot Europese aanbesteding.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Van Dekken

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Sneep

ONDERZOEKSVORSTEL**1. Inleiding**

De Tweede Kamer wenst over de Omgevingswet een onafhankelijk juridisch advies in te winnen bij een externe partij.

2. Vraagstelling

Hoe heeft de regering de voornaamste opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State¹ over de Omgevingswet meegenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet² en in het Nader Rapport³ c.q. welk effect (sterk/zwak) mag van de genomen en voorgestelde maatregelen worden verwacht? Met welke bijeffecten moet daarbij eventueel rekening gehouden worden?

3. Operationalisering vraagstelling

Bij deze onderzoeksvraag worden de volgende deelvragen onderscheiden.

1. In hoeverre heeft de regering de voornaamste opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State in het wetsvoorstel Omgevingswet overgenomen?

Het gaat daarbij om de volgende opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State over het oorspronkelijke/concept-wetsvoorstel, zoals geformuleerd in de samenvatting van het advies. Een uitgebreide uitwerking van deze punten is te vinden in het advies zelf. In bijlage 1 van dit document zijn in dit kader ter illustratie enkele relevante passages uit het advies opgenomen.

- De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.
- Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld.
- De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen.
- Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht.
- Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

2. Hoe komt de regering – voor alle vijf opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State afzonderlijk – tegemoet aan de opmerkingen van de Afdeling Advies van de Raad van State? Wat zijn de te verwachten effecten (sterk/zwak) van de maatregelen die de regering heeft genomen naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State?
3. Welke alternatieven of aanvullende maatregelen zijn er (in de literatuur, bij het onderzoeksbureau) op wat de regering ten aanzien

¹ Advies Raad van State inzake regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

² Kamerstuk 33 962, nr. 3.

³ Kamerstuk 33 962, nr. 4.

van de verschillende opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State voorstelt? Welke trends of categorieën zienswijzen kunnen daarin grosso modo worden onderscheiden? Wat zijn de verwachte effecten of bijeffecten van deze alternatieven of aanvullende maatregelen?

4. Nadere uitwerking vraagstelling

Aan het onderzoeksbureau wordt gevraagd de onderzoeksvraag in de offerte nader te operationaliseren, te laten zien welk eindproduct zij opleveren en daarbij in ieder geval aan te geven hoe de effecten van de hierboven geschetste maatregelen en alternatieven inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag en het onderzoeken van de verwachte (bij)effecten, kan het bureau de doelstellingen van het wetsvoorstel betrekken, zoals opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet:

«Het met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a) *bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en;*
- b) *doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.»*

5. Kosten

De kosten (en uitgaven) die met dit onderzoek gemoeid zijn, zijn afgestemd en goedgekeurd door de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer. Deze passen binnen het reeds geraamde onderzoeksbudget in de Kamerbegroting. Er is, gelet op de financiële omvang van het onderzoeksvorstel, geen verplichting tot Europese aanbesteding. De aanbesteding van het onderzoek zal in nauw overleg met de sector Inkoop van de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer plaatsvinden.

6. Planning

De regering heeft bij brief van 1 oktober 2014 (Kamerstuk 33 118, nr. 17) over de planning omtrent de regelgeving stelselherziening Omgevingsrecht laten weten dat zij uitgaat van behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer tot circa medio mei 2015. Om ervoor te zorgen dat de commissie de resultaten uit een dergelijk onderzoek kan meenemen in de behandeling van het wetsvoorstel, wordt bij de aanbesteding gevraagd de resultaten van het concept-onderzoek eind februari op te leveren. Na commentaar van de werkgroep wordt het definitieve rapport begin maart verwacht. Zie bijgaand tijdschema.

Activiteit	Periode
Besluitvorming Presidium	19 november 2014
Plenaire besluitvorming	25 november 2014 (dinsdag: stemmingen)
Offerteprocedure extern onderzoek	26 november–15 december
Beoordeling offertes incl. advies en bespreking werkgroep	15 december–19 december 2014
Besluitvorming vaste commissie I&M Gunning	Via schriftelijke procedure 23 december 2014
Uitvoering extern onderzoek	Januari 2015–februari 2015
Bespreking concept-rapport in werkgroep	Eind februari 2015
Oplevering eindrapport aan Kamer	Begin maart 2015

7. Werkgroep

De Kamer is bij extern onderzoek opdrachtgever, die deze functie zal delegeren aan de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu. Vooruitlopend daarop heeft de commissie in de procedurevergadering van 15 oktober 2014 besloten een werkgroep in te stellen, bestaande uit de leden Veldman (VVD), Albert de Vries (PvdA) en Van Veldhoven (D66) van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu. De werkgroep heeft als taak de aanbesteding van het onderzoek te begeleiden, een startgesprek te voeren met het geselecteerde onderzoeksbureau en het concept- en eindrapport van het bureau te beoordelen aan de hand van de gestelde onderzoeksvragen. Het onderzoeksbureau is verantwoordelijk voor de uitvoering en inhoud van het onderzoeksrapport. De dagelijkse begeleiding van het onderzoek is in handen van de ambtelijke ondersteuning.

Bijlage bij het onderzoeksvoorstel

Integrale weergave originele tekst van paragraaf «Samenvatting hoofdpunten advies» uit het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de Omgevingswet ⁴:

In deze bijlage is opgenomen een integrale weergave van de originele tekst van de eerste paragraaf uit het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de Omgevingswet. In deze eerste paragraaf geeft de Afdeling kernachtig weer wat de belangrijkste aandachtspunten zijn uit het gegeven advies op de Omgevingswet.

Deze bijlage dient ter nadere illustratie van de door de Afdeling geformuleerde vijf opmerkingen, zie ook paragraaf 3 van dit onderzoeksvoorstel.

Integrale weergave paragraaf «Samenvatting hoofdpunten advies»:

Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering voor een herziening van het omgevingsrecht. Daarin is ingegaan op de aanpak van een dergelijk omvangrijk wetgevingsproject en de noodzaak van daaraan voorafgaande probleemanalyse en onderzoek. Korthedshalve wordt naar de voorlichting verwezen.

De regering heeft gekozen voor een volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak van vereenvoudiging van wetgeving. Zij heeft onderzocht hoe de regering het maatschappelijk doel en de verbeterdoelstellingen van het voorstel wil bereiken. Daarbij gaat zij in op de verhouding van de gekozen ontwerpprincipes tot kwaliteitseisen waaraan een wet moet voldoen. In deze samenvatting staan de belangrijkste bevindingen.

De regering heeft gekozen voor een zodanig brede aanpak van de herziening dat de voorgestelde bepalingen weinig houvast zullen bieden bij een integrale afweging van belangen in concrete gevallen, zoals dit beoogd wordt. De regeling van het materiële omgevingsrecht zal vrijwel geheel plaats vinden in uitvoeringsregelingen. De regering kiest met het voorliggend voorstel vooral voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Daarbij krijgen zij ook een groot aantal instrumenten om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken. Hoewel de mate van flexibiliteit nog precies uit de uitvoeringsregelingen zal moeten blijken, moet nu al worden vastgesteld dat als op grote schaal van deze afwijkingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit ongewenst; dan gaat flexibiliteit voor rechtszekerheid. Bovendien is het, gelet op de geldende Europese richtlijnen, niet mogelijk om op alle beoogde terreinen flexibiliteit te bieden.

De vaststelling bij wet van algemene uitgangspunten, zoals beginselen en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, geeft richting aan de uitleg en toepassing van regels door bestuursorganen en rechters. Het leidt tot harmonisering van beleid en uitvoering en draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Alleen al om die

⁴ Dit is een integrale weergave van de paragraaf «*samenvatting hoofdpunten advies*» uit het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de Omgevingswet van 13 januari 2014.

reden ligt verankering van deze uitgangspunten in de wet in formele zin in de rede.

Het voorstel doet onvoldoende recht aan de medewetgevende rol van het parlement. Het vaststellen van ingrijpende algemeen verbindende voorschriften door regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, is een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland. Ook om die reden zouden essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin neergelegd moeten worden. Het omgevingsrecht bevat immers belangrijke, bindende voorschriften die ingrijpen in het dagelijks leven van burgers en de activiteiten van bedrijven.

De Afdeling constateert voorts dat het oogmerk dat het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden aan het huidige, niet overal wordt gerealiseerd. Belangrijke voorschriften inzake handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen.

De Afdeling adviseert derhalve om onder meer de EU-beginselen die het nationale beleid en regelgeving richting geven en de toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, in het voorstel op te nemen. Ook zouden waar mogelijk materiële normen en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming daarin moeten worden vastgelegd. Voorts adviseert de Afdeling om nader te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen. Ten slotte zou onderzocht moeten worden of alle afwijkingsmogelijkheden die thans in het voorstel over de volle breedte van het omgevingsrecht worden toegekend ook werkelijk noodzakelijk zijn. Het voorstel zou materiële en procedurele waarborgen moeten omvatten die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert.

In het voorgestelde wettelijk stelsel worden de bestuursorganen van alle bestuurslagen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen. Uit de wet zelf zou echter moeten blijken welke overheidsinstantie waartoe en onder welke voorwaarden bevoegd is. Nu lijkt het voorstel op uiteenlopende en – althans zo lijkt het – deels tegengestelde uitgangspunten te zijn gebaseerd voor zover het de taak- en bevoegdheidsverdeling over de verschillende bestuursniveaus betreft. Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet, op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau.

Het voorstel biedt vooralsnog onvoldoende houvast voor de beoogde integrale afweging van belangen. Veelal is niet duidelijk wie waartoe bevoegd is en welke instrumenten onder welke voorwaarden wel of niet mogen worden ingezet. Pas in de uitvoeringsregelingen zal die duidelijkheid kunnen worden geboden. De vraag in hoeverre de voorgestelde regeling zal bijdragen aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelstelling en de verbeterdoelstellingen, kan nu dan ook nog niet worden beantwoord. De Afdeling onderkent dat een groot project als de Omgevingswet slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel

van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-amvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.

Tegen de achtergrond van deze overwegingen komt de Afdeling tot het oordeel dat het voorstel in verband met de gemaakte opmerkingen nader dient te worden overwogen.