

Ministerie van Infrastructuur & Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EZ DEN HAAG

Onderwerp:
Reactie op hoofdlijnen advies Raad van State

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

28 februari 2014

Graag reageren wij, op uw verzoek, op enige hoofdlijnen van het advies van de Raad van State over de systematiek van de Omgevingswet.

Projectnummer:
D01011.001034.100

Advies van de Raad van State

De Raad van State onderstreept de wenselijkheid van de komst van een Omgevingswet, maar benoemt tegelijkertijd een aantal fundamentele tekortkomingen van het voorgelegde wetsvoorstel:

- a) Onvoldoende rechtszekerheid, voorspelbaarheid en rechtsbescherming, met name door de vele delegatiebepalingen, de onduidelijke definitie van fysieke leefomgeving, weinig materiële normen en de nadruk op bestuurlijke afwegingsruimte.
- b) De beleidscyclus vormt op zich geen garantie voor duurzame ontwikkeling. Het voorstel verplicht slechts tot het vaststellen van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid. Hierdoor is onzeker in welke mate de beleidscyclus voor andere aspecten functioneert en in welke mate het maatschappelijk doel van de wet wordt gewaarborgd.
- c) Het parlement dreigt op essentiële punten buiten spel te worden gezet.
- d) De bevoegdheidsverdeling is niet duidelijk en niet kenbaar.

De Raad geeft u in overweging om het wetsvoorstel niet naar de Tweede Kamer te zenden dan nadat met zijn advies rekening is gehouden. Wij steunen de Raad daarin. In ons advies geven wij aan met welke wijzigingen in het wetsvoorstel nu reeds kan worden tegemoetgekomen aan de belangrijkste kritiek van de Raad zonder afbreuk te doen aan de hoofddoelen van de Omgevingswet en zonder het noodzakelijke tempo te verliezen.

Advies van de Adviescommissie

De hierboven genoemde punten a, b en c kunnen als volgt worden gerepareerd:

- Het Europese recht vormt een belangrijke pijler voor de Omgevingswet. Het betreft echter alleen de beleidscyclus en de instrumenten. Wij pleiten ervoor om ook kernbepalingen van de belangrijkste Europese Richtlijnen in het wetsvoorstel op te nemen. Als voorbeeld noemen wij art. 4 van de Europese Richtlijn industriële

emissies (IED), dat bepaalt dat een installatie niet mag worden geëxploiteerd zonder vergunning, terwijl art. 11 IED verlangt dat de beste beschikbare technieken (BBT) moeten worden toegepast. In het wetsvoorstel kunnen ook uit het EU-recht afkomstige beginselen worden opgenomen, die het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven.

- Neem daarnaast kernbepalingen uit het huidige omgevingsrecht op in de wet. Kernbepalingen vinden we onder meer in art. 2.10 tot en met 2.20 van de Wabo. Daarin staan de criteria genoemd waaraan een omgevingsvergunning moet voldoen. Deze kernartikelen komen ten onrechte niet terug in de Omgevingswet. Als de regering onze suggestie zou volgen om deze kernartikelen op te nemen, krijgt het parlement invloed bij het vormgeven van essentiële punten in het omgevingsrecht.
- Als de kernbepalingen in de Omgevingswet worden opgenomen, is de Adviescommissie met de regering van oordeel dat er voldoende sturing bestaat voor uitvoeringsregelgeving. De parlementaire controle kan worden verzekerd door een adequate voor- of nahangprocedure.
- Verduidelijk wat wordt verstaan onder de fysieke leefomgeving. Neem vervolgens alle vigerende wetgeving die daarop betrekking heeft op in het wetsvoorstel. Om het tempo in het wetgevingsproces te houden, geven wij in overweging om het huidige wetsvoorstel met enige aanvullingen als algemeen deel te beschouwen en daaraan bijzondere delen toe te voegen. Dat zal in veel gevallen niet meer hoeven in te houden dan het overnemen van vigerende wetgeving waarvoor geen aanleiding bestaat tot wijziging. Te denken is aan de bepalingen in de Waterwet. In een bijlage hebben wij een eerste schets voor een dergelijke opzet opgenomen. Wij hebben daarvoor onder meer gebruik gemaakt van het Duitse Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Onze suggestie voorkomt dat de praktijk lange tijd te maken krijgt met de bestaande omgevingswetten naast de nieuwe Omgevingswet.
- Onderzoek welke materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd.
- Neem een toetsingskader op voor de wijze waarop het beschermingsniveau kan worden vastgesteld en voor de wijze waarop de gebruiksruijme daarbij een rol speelt. Daarbij moet ook ruimte blijven voor experimenten die de potentie hebben het beschermingsniveau te verbeteren.

Bovenstaande voorstellen leiden tot de door de Raad van State bepleite verbetering van de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van het omgevingsrecht, maar hier en daar mogelijk ook tot een omvangrijkere wettekst. Dat is echter geen overwegend bezwaar, want wetsvoorstel en uitvoeringsregelingen zijn communicerende vaten. Wat niet in de wet komt, komt in de uitvoeringsregelgeving. Dat wordt gewoonlijk reeds ingegeven door verplichtingen in Europese richtlijnen.

Het lijkt ons goed te benadrukken dat ons voorstel om de Omgevingswet vorm te geven door een algemeen deel en bijzondere delen niet leidt tot een aanbouwwet. Wij willen juist voorkomen dat de Omgevingswet de komende jaren een bouwplaats wordt waarvan de bouwtekeningen en het daaruit volgende wetsgebouw ongewis zijn. Duidelijk moet zijn hoe dat gebouw eruit zal komen te zien. Het is belangrijk om te laten zien dat het voorstel zorgt voor een toekomstbestendige wet, iets waar de praktijk van

bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties regelmatig om heeft gevraagd. Voor grote delen van het omgevingsrecht hoeft effectuering van ons voorstel overigens niet meer dan een herschikking te betekenen. Hierboven noemden we reeds de Waterwet als voorbeeld. Een ander voorbeeld is hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer inzake stoffen en producten. Aangezien het hier grotendeels strikte implementatie van Europese verordeningen betreft, kan dit hoofdstuk zonder veel moeite worden overgeheveld naar het bijzonder deel van de Omgevingswet.

Aan punt d, de onduidelijke bevoegdheidsverdeling, kan worden tegemoet gekomen door te zorgen voor een op voorhand kenbare verdeling en afbakening van bevoegdheden, waar dat van een wet mag worden verwacht. Wij wijzen op het voorbeeld dat de Raad van State noemt in par. 2.3.3 onder a van zijn advies. In dit verband adviseren wij u om nog eens zorgvuldig af te wegen of alle thans opgenomen kerninstrumenten een functie hebben op alle onderdelen van het omgevingsrecht. Een aantal van die instrumenten is immers op dit moment slechts inzetbaar op een specifiek terrein. Zoals de Raad van State terecht opmerkt, leidt de opschaling tot veel onduidelijkheid.

Tot slot merken wij op dat onze ondersteuning van de kritiek van de Raad van State niet wegneemt dat wij nog steeds groot respect hebben voor de energie die u en uw ambtenaren inzetten ten behoeve van deze majeure wetgevingsoperatie. U hebt de adviescommissies ingesteld om ideeën en reacties uit de praktijk te vernemen. Die praktijk adviseert u om het wetsvoorstel te verbeteren langs de door ons voorgestelde lijnen.

Met vriendelijke groet,



drs. E.H.T.M. Nijpels
Voorzitter Externe Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid

Bijlage: Schets inhoudsopgave Omgevingswet

Bijlage: Schets inhoudsopgave Omgevingswet

I ALGEMEEN DEEL (= huidige toetsversie; cursief = nieuw)

1. ALGEMENE BEPALINGEN

1A. ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN EN ADVIESORGANEN

2. DE KWALITEIT VAN DE LEEFOMGEVING

3. OMGEVINGSVISIES EN PROGRAMMA'S

4. ALGEMENE REGELS VOOR ACTIVITEITEN IN DE LEEFOMGEVING

5. DE OMGEVINGSVERGUNNING EN HET PROJECTBESLUIT

6. VOORBEREIDING, PROCEDURES EN ECHTSBESCHERMING

6A. EMISSIEHANDEL

7. MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

8. GEDOOGPLICHTEN

9. CALAMITEITEN / ONGEWONE VOORVALLEN EN SANERING

10. FINANCIËLE BEPALINGEN

11. BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING

11A. STRAFBEPALINGEN (= art. 1a WED)

11B. MILIEU-INFORMATIE

11C. GRENSOVERSCHRIJDENDE OMGEVINGSBESCHERMING

12. VERDERE BEPALINGEN

13. SLOTBEPALINGEN

II BIJZONDER DEEL

INRICHTINGEN

- Installaties
- Leidingen

NATUUR

BODEM

WATER

ENERGIE

KERNENERGIE

STOFFEN

- Gewasbeschermingsmiddelen
- Meststoffen
- Reach

PRODUCTEN

AFVAL

GENTECHNIEK

MONUMENTEN

GELUID

VERKEER EN VERVOER

- Luchtvaart
- Scheepvaart
- Wegverkeer
- Spoorverkeer