

Vergaderjaar 2011–2012

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2011

Tijdens het Algemeen Overleg Eenvoudig Beter op 2 november 2011 (Kamerstuk 31 953, nr. 50) heb ik toegezegd een probleemanalyse toe te sturen. Voorts heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over hoe met de Omgevingswet wordt aangesloten op Europese wet- en regelgeving. Tevens wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om uw Kamer te informeren over de doelstelling en uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Probleemanalyse

Uw Kamer heeft gevraagd om meer inzicht te verkrijgen in de problemen die zich voordoen in het omgevingsrecht. In bijgevoegde publicatie «*Waarom een nieuwe Omgevingswet?*» is de probleemanalyse nader omschreven.¹

De analyse geeft de rode draad weer uit een grote verscheidenheid aan bronnen, zoals eerder verschenen rapportages, gesprekken met ervaringsdeskundigen en bestudeerde casuïstiek. Kern van de analyse is dat er enerzijds sprake is van complexe en versnipperde regelgeving en anderzijds van onbalans tussen zekerheid en dynamiek. Tevens wordt geconstateerd dat het huidige stelsel van regelgeving onvoldoende aansluit op samenhangende ontwikkelingen in de samenleving. Denk bijvoorbeeld aan regionale verschillen in ruimtelijke opgaven (groei vs. krimp).

Aanvullend op de analyse stuur ik bijgevoegde adviezen die nadere verdieping van de problematiek en oplossingsrichtingen geven.¹ Ten eerste de adviezen van de vijf onafhankelijke adviescommissies die ik bij de start van dit wetstraject heb ingesteld. De commissies hebben een doorlopende adviesrol bij de totstandkoming van de Omgevingswet. De vijf rapportages geven inzichten vanuit verschillende beleidsvelden, te weten: wonen & cultuur, water, natuur, verkeer & vervoer, en milieu, energie & duurzaamheid. In de adviesgroepen komen wetenschap en praktijk bij elkaar. Naast hoogleraren zijn diverse partijen uit de uitvoe-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ringspraktijk vertegenwoordigd, zoals VNO-NCW, ProRail, Neprom Vereniging Natuurmonumenten, WWF en Stichting Natuur en Milieu. Uit de onafhankelijke adviezen blijkt dat de door mij ingeslagen weg in grote lijnen wordt gesteund. Voorts bieden de adviezen interessante suggesties die ik bij het opstellen van het voorontwerp van de wet zal betrekken.

Tevens treft u bijgevoegd het briefadvies «*Omgevingswet: kans voor kwaliteit*» van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur en de rapportage «*Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*» van het Planbureau voor de Leefomgeving aan.¹ Beide documenten onderschrijven de complexiteit en inefficiënte uitwerking van het huidige omgevingsrecht in de uitvoeringspraktijk. Ze zullen worden betrokken bij het verdere ontwerp van de wet.

Tot slot heb ik de Raad van State om voorlichting gevraagd over de herziening van het omgevingsrecht. Ook de uitkomsten daarvan zal ik betrekken bij de ontwikkeling van de wet.

Aansluiting bij Europese regelgeving

De Omgevingswet is een kans om het complexe stelsel van het omgevingsrecht te herzien en te herijken op Europese grondslag. Bij het ontwerp van de Omgevingswet dienen de instrumenten en systemen uit de Europese richtlijnen als uitgangspunt. Het is mogelijk om hieruit een basale ordening af te leiden. De Omgevingswet sluit wat betreft de structuur zodanig aan op de Europese richtlijnen, dat voldaan wordt aan de verplichtingen uit die richtlijnen. Omdat de structuur en het instrumentarium beter aansluit bij Europa, kan de implementatie ook passender en soberder. We hoeven ons minder in bochten te wringen voor inpassing in het nationale recht.

Europa heeft op een aantal belangrijke onderdelen van het omgevingsrecht richtlijnen gemaakt, zoals bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn water en de Richtlijn industriële emissie. Op een aantal andere onderdelen zijn er geen richtlijnen, zoals het grootste deel van de bouwregelgeving en de ruimtelijke ordening (al hebben met name milieurichtlijnen wel consequenties voor de ruimtelijke ordening). Europese regels zijn in het verleden stuk voor stuk en veelal sectoraal geïmplementeerd en ingepast in de structuur van het bestaande nationale recht. In de praktijk bleken de nationale instrumenten niet altijd goed aan te sluiten op de Europese instrumenten. Bij vertaling naar de Nederlandse kaders kon dat leiden tot een «te strenge» implementatie of een te «coulante».

Voor het deel van het Omgevingsrecht dat omzetting van Europese richtlijnen betreft, speelt het vraagstuk van «nationale koppen». Het gaat dan bijvoorbeeld om de gevallen waarin nationaal strengere normen worden gesteld dan waartoe Nederland verplicht is. Op dit punt dienen de verwachtingen rondom het snellen van koppen echter niet te hoog te worden gesteld. Reeds bij eerdere onderzoeken naar nationale koppen in juridische zin (2005 en 2007), uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de toenmalige minister van Economische Zaken, is naar voren gekomen dat «*het beeld moet worden bijgesteld als zou Nederland veelvuldig nationale koppen plaatsen bij de implementatie van Europese richtlijnen. Immers, net als bij de eerste inventarisatie zijn er onder de meldingen wederom relatief weinig nationale koppen gevonden.*»

Dit laat onverlet dat er verschillen kunnen bestaan. Dit kan op heel verschillende manieren aan de orde zijn voor onderdelen die de EU niet (uitputtend) regelt. Zo zijn er EU regels over externe veiligheid en tunnelveiligheid, maar bevatten die geen normen voor risico's of

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

veiligheid. Voorts harmoniseert een richtlijn soms bijvoorbeeld wel de norm, maar de meetmethodiek niet volledig. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de Richtlijn luchtkwaliteit. Of een vaag begrip moet worden ingevuld, omdat anders de uitvoerbaarheid onder druk komt, zoals het beginsel van geen achteruitgang uit de Kaderrichtlijn water. Een en ander vloeit voort uit het subsidiariteitsbeginsel. Lidstaten kunnen regelen wat de EU niet regelt en soms is dit zelfs noodzakelijk uit een oogpunt van uitvoerbaarheid, vermindering bestuurslasten en administratieve lasten. In al deze gevallen is geen sprake van een «nationale kop» op EU regelgeving in juridische zin.

Doelstellingen Omgevingswet

In het Algemeen Overleg van 2 november hebben wij gesproken over de kernwaarden en uitgangspunten van de Omgevingswet. Heel kort gezegd staat de Omgevingswet voor eenvoudiger en beter.

Beter door integraal en actief omgevingsbeleid. Wetten waarmee aspecten van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden geborgd, gaan -geheel of gedeeltelijk- op in de omgevingswet. Daarmee komen de doelstellingen voor de verschillende domeinen in de Omgevingswet bij elkaar. Ik noem bijvoorbeeld de kwaliteit van bodem, water en lucht, het behoud van cultureel erfgoed en de veiligheid van onze dijken. Ik beoog daarmee een integraal omgevingsbeleid te bewerkstelligen met als doel een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving en het doelmatig benutten daarvan. Het gaat om het doelmatig behoud, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Kort gezegd gaat het er daarbij om, ruimte te bieden om met dat doel vlotter (bestuurlijk) besluiten te nemen.

Met de Omgevingswet zet ik in op een actief beheer van de fysieke leefomgeving. Zo krijgen overheden de zorg voor een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving. Hieraan worden normen gesteld, zoals nu ook in de sectorale wetten het geval is, maar dan vanuit een integraal afwegingskader. Overheden stellen een integrale omgevingsvisie op. Zij monitoren de omgevingskwaliteit en grijpen in met plannen en maatregelen wanneer doelen niet worden gehaald. Voorts kunnen sectorale beperkingen in belangrijke mate worden weggenomen door vroegtijdig – al in de planvorming – een evenwichtige, integrale afweging te maken van de belangen en van daaruit te sturen.

Naast het borgen van de genoemde doelstelling, beoogt het programma Eenvoudig Beter te komen tot een eenvoudiger systeem. Besluitvorming over projecten moet sneller, beter en transparanter. De Omgevingswet zorgt voor verdere vereenvoudiging en uniformering van onderzoeken en procedures. Ik wil deze wet meer flexibiliteit bieden, waar dit verantwoord en nodig is. Hiermee moet meer ruimte ontstaan voor met name duurzame en innovatieve initiatieven.

Vanuit deze doelen heb ik een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het wetgevingstraject. Ik wil hier de belangrijkste noemen: De gebruiker centraal – de Omgevingswet wordt ontworpen vanuit de leefomgeving van de gebruiker, niet als een stapeling van sectorale onderwerpen. Dit vereist samenhangende eenheidige kaders. Voortbouwend op de Wabo, de Tracéwet, de Crisis- en herstelwet en de Waterwet zet de wet in op één loket, één procedure en één toestemming voor de aanvrager.

Rechtsbescherming – vereenvoudiging en versnelling van procedures en wettelijke bepalingen moeten de rechten van belanghebbenden wel voldoende borgen en de rechtszekerheid verbeteren.

Decentralisatie – waar mogelijk wordt gekozen om besluitvorming dicht bij de burger te leggen en verantwoordelijkheden neer te leggen bij gemeenten, en waar het om waterbeheer gaat, bij waterschappen. Provincie en Rijk dragen zorg voor onderwerpen met een overstijgend belang. Hierbij sluit ik aan op de decentralisatie die met de SVIR en de decentralisatieakkoorden reeds zijn ingezet. Bij deze decentralisatie ga ik uiteraard uit van het vertrouwen dat mede-overheden als professionele bestuursorganen in staat zijn de toevertrouwde belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere bestuursorganen vanzelfsprekend is. Uiteraard kunnen er ook andere goede redenen zijn om onderwerpen centraal te regelen, zoals level playing field, effectiviteit (uitvoering van rijks- en provinciale taken) en efficiëntie (voor gemeenten en gebruikers) en het bieden van een basisbeschermingsniveau m.b.t. gezondheid en veiligheid wanneer dit bestuurlijk/maatschappelijk als gewenst wordt ervaren. Een voorbeeld hiervan is het Bouwbesluit en het Vuurwerkbesluit.

Heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden – gemeenten staan voorop, maar waterschappen zijn verantwoordelijk voor zaken als regionale watersystemen, de provincies voor o.a. beschermde natuur, het Rijk voor o.a. de hoofdinfrastructuur en voorzieningen voor de nationale veiligheid. De interbestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling brengt mee dat samenwerking vereist is. Voorts beschikken alle bestuurorganen over de bevoegdheid om algemene regels vast te stellen. In bepaalde gevallen kunnen Rijk en provincie bevoegdheden van andere overheden «overrulen».

Beperking van lasten – met de Omgevingswet streef ik naar een vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten, onder meer door eenvoudigere en snellere procedures.

Oog voor de uitvoering – belangrijk bij de versnelling van besluitvorming is de verbetering van de uitvoering en verandering van een risicomijdende bestuurscultuur. Een wet heeft daarop slechts beperkt invloed, maar kan hieraan wel bijdragen door goed uitvoerbare regels die aansluiten bij de behoeften van de gebruikers en door een goede implementatie.

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