

1 STELSELHERZIENING OMGEVINGSRECHT

Harald Oldenziel en Wilco de Vos

1.1 AANLEIDING VOOR DE STELSELHERZIENING

Onder de noemer 'de stelselherziening van het omgevingsrecht' is een wettelijk stelsel tot stand gebracht, waarin een groot deel van de voorheen geldende regels over de fysieke leefomgeving is samengebracht. Dit stelsel bestaat uit de Omgevingswet (Ow), vier daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (AMvB's)¹ en de Omgevingsregeling (Or). Daarin wordt onder meer uitvoering gegeven aan meer dan 85 Europese richtlijnen, verordeningen en internationale verdragen. Het stelsel is in de plaats gekomen van een groot aantal omgevingsrechtelijke wetten, AMvB's en ministeriële regelingen.²

De regels over de fysieke leefomgeving waren verspreid over een groot aantal regelingen van het Rijk, gemeenten, waterschappen en provincies. De variëteit daarbinnen was groot: van algemene wetten met procedureregels tot specifieke regelingen met gedetailleerde technische bepalingen. De verschillende regels waren niet als stelsel ontworpen, maar het resultaat van een langjarige ontwikkeling. Ze zijn stapsgewijs tot stand gekomen naar aanleiding van de maatschappelijke behoefte aan regels over diverse onderwerpen, zoals het voorkomen van overstromingen of het tegengaan van lucht-, water- en bodemvervuiling. Een aanzienlijk deel van die regels is in Europees of internationaal verband ontstaan. Zo ontstond in de loop van de jaren een verzameling van regels, gericht op specifieke activiteiten of onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Een gevolg van het organische groeiproces van het omgevingsrecht was dat de interne coherentie binnen de regels beperkt was. Die regels bevatten verschillen in systematiek, instrumenten en terminologie, wat de toepassing (extra) complex maakte. De wens om te komen tot vereenvoudigde en samenhangende regels op het gebied van het omgevingsrecht vormde dan ook de belangrijkste aanleiding voor de stelselherziening. De politieke aanleiding voor de stelselherziening is terug te voeren op de motie van het Tweede Kamerlid Pieper van eind 2009.³ Die motie beklemtoonde de complexiteit van het bestaande

1 Het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Omgevingsbesluit.

2 Het stelsel van de Omgevingswet heeft meer dan 20 twintig wetten, zestig AMvB's en 68 ministeriële regelingen vervangen. In totaal zijn 148 regelingen volledig geïntegreerd. Daarnaast is er wetgeving gedeeltelijk geïntegreerd, zoals de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Mijnbouwwet en de Woningwet. Zie par. 1.4.

3 *Kamerstukken II 2009/10, 32123 XI, nr. 16.*

recht en riep de regering op om voorstellen te doen voor een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Het onderwerp heeft uiteindelijk een plek gekregen in de regeerakkoorden van de kabinetten-Rutte I, II en III.⁴

De wens tot het bevorderen van samenhang kende ook een inhoudelijke component. In de loop van de tijd is er meer aandacht gekomen voor samenhangende opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals het behoud van biodiversiteit en klimaatadaptatie. Ook is er vaak samenloop van regels bij complexere projecten en de ontwikkeling van gebieden. In de praktijk zijn de diverse activiteiten en onderdelen van de fysieke leefomgeving op elkaar van invloed. Zo kan de aanleg van een weg niet los worden gezien van de omgeving; denk aan de gevolgen voor geluid, lucht en natuur. Omgekeerd heeft milieu- of natuurbescherming gevolgen voor het benutten van de fysieke leefomgeving voor andere doeleinden, zoals landbouw, industrie of recreatie. De wisselwerking tussen (onderdelen van) de fysieke leefomgeving en de daarin voorkomende activiteiten bepaalt mede de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in een bepaald gebied.

In veel gebieden in Nederland is de ruimte beperkt en zijn er uiteenlopende wensen en maatschappelijke behoeften. Dit zorgt voor verdelingsvraagstukken. Welke ruimte is er voor landbouw, industrie, verkeer, vervoer, wonen, natuur, (wereld)erfgoed enzovoort? Welke waarborgen zijn er voor een goed leefklimaat voor mensen, flora en fauna? Het bereiken van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving vraagt om samenhangende keuzes en een efficiënte verdeling van de beschikbare fysieke ruimte en de milieugebruiksruimte. Het recht dient daarvoor de juridische randvoorwaarden en instrumenten te bieden.

Enkele wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Waterwet, voorzagen al in een samenhangende regeling op *deelterreinen*. Op die terreinen zijn in de loop van de jaren de regels in belangrijke mate geïntegreerd. Ook waren er wetten die voor bepaalde *onderwerpen* een brede regeling boden, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor vergunningverlening en bestuursrechtelijke handhaving. Een overkoepelend wettelijk kader, dat een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving stimuleert, ontbrak echter. De Omgevingswet beoogt daarin te voorzien. Het stelsel van de Omgevingswet bouwt daarmee voort op de eerder gerealiseerde integratie binnen onderdelen van het omgevingsrecht.

4 *Kamerstukken II* 2010/11, 32417, nr. 15; *Kamerstukken II* 2012/13, 33410, nr. 15; *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, nr. 34 (bijlage).

1.2 VERBETERDOELEN VAN DE STELSELHERZIENING

Het stelsel van de Omgevingswet beoogt te voorzien in overzichtelijke en samenhangende regels voor een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het stelsel dient de instrumenten en de flexibiliteit te bieden om maatschappelijke opgaven te verwezenlijken. Ook moet het stelsel tijdig uitvoering kunnen geven aan internationaalrechtelijke verplichtingen. De stelselherziening van het omgevingsrecht had vier verbeterdoelen:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.⁵

Deze beleidsmatige verbeterdoelen zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.⁶ Ze vormden het ijkpunt voor de gehele stelselherziening. De verbeterdoelen werken in de eerste plaats direct door in de vormgeving van de regelgeving. Zo wordt de inzichtelijkheid vergroot door een heldere structuur binnen de omgevingsrechtelijke regelgeving en door het harmoniseren van instrumenten en terminologie. Hierop wordt in hoofdstuk 2 ingegaan. Daarnaast zullen de verbeterdoelen gestalte moeten krijgen in beleid, besluitvorming en de uitvoeringspraktijk. Dit vraagt onder meer om verankering in aanpak, (bestuurs)cultuur, samenwerking en het vergroten van kennis en kunde. Bij de invulling ervan bestaat een grote mate van vrijheid. De kennisuitwisseling en interbestuurlijke samenwerking vormen onderdeel van het implementatieprogramma voor de invoering van de Omgevingswet (Aan de Slag met de Omgevingswet).⁷ Belangrijk is ook de bredere toepassing van ICT, voor het digitaal kunnen doen van aanvragen of meldingen en voor het ontsluiten van regels en beschikbare gegevens over (onderdelen van) de fysieke leefomgeving.⁸

5 Aan dit vierde verbeterdoel is onder meer invulling gegeven door het samenvoegen van besluitvormingsprocedures en door transparantere besluitvorming over complexe projecten met vroegtijdige publiekparticipatie (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 32-33).

6 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 4 en 25.

7 <https://iplo.nl> en <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>.

8 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 4, p. 5.

1.3 TOTSTANDKOMINGSPROCES

Een stelselherziening van een grote omvang komt niet van de ene op de andere dag tot stand. De totstandkoming was een meerjarig traject dat uit verschillende stappen bestond. De onderdelen waaruit het stelsel is opgebouwd, worden in paragraaf 1.5 besproken. In deze paragraaf wordt kort aandacht besteed aan de vele betrokkenen en het verloop van het totstandkomingsproces.

Het omgevingsrecht wordt gekenmerkt door een groot aantal betrokken belangen en belanghebbenden. In de fysieke leefomgeving zijn veel partijen aanwezig, denk aan overheden, bedrijven, bewoners en belangenorganisaties. Activiteiten van de een kunnen gevolgen hebben voor de belangen van de ander. Verder is relevant dat de zorg voor de onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals infrastructuur, milieu, natuur, bouwwerken en monumenten, bij diverse overheidslagen en bestuursorganen is belegd. Een ander kenmerk van het omgevingsrecht is dat het zeer omvangrijk is en vele technische normen bevat. Voor een goede kwaliteit van de regelgeving is expertise, kennis en ervaring op diverse terreinen noodzakelijk. De vernieuwing van het omgevingsrecht is dan ook al vroeg in het beleidsproces aangemerkt als een kabinetsbrede ambitie die een intensief samenspel vereist met decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, wetenschap en praktijk.⁹ Om een bestendig, kwalitatief goed en breed gedragen stelsel te verkrijgen, waren er bij de totstandkoming diverse partijen betrokken.

In paragraaf 1.2 is de politieke aanleiding van de stelselherziening toegelicht. Hieronder worden enkele momenten uit het totstandkomingsproces gelicht die van betekenis zijn geweest voor de vormgeving van de stelselherziening. De eerste stap was dat in 2010 diverse deskundigen uit wetenschap en praktijk zijn gevraagd om een essay te schrijven over de toekomst van het omgevingsrecht. Deze essays zijn opgenomen in een door het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgebrachte bundel *Bezinning op het omgevingsrecht*.¹⁰ Een belangrijke notie daaruit was dat niet alleen moet worden gekeken naar de regelgeving maar ook naar andere factoren zoals de (organisatie van de) uitvoering en besluitvorming.¹¹ Hierna volgde een fase van beleidsverkenning, overleg met diverse betrokkenen en de eerste brieven over de voorgenomen stelselherziening aan de Tweede Kamer.¹² Aangezien de stelselherziening een belangrijk en omvangrijk wetgevingsproject omvat, is over het beleidsvoornemen voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.¹³ Het resultaat van dit proces is opgenomen in een uit-

9 *Kamerstukken II* 2010/11, 31953, nr. 39.

10 Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011.

11 Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011, p. 260-262.

12 *Kamerstukken II* 2010/11, 31953, nr. 39 en 40.

13 *Kamerstukken II* 2011/12, 33118, nr. 3, bijlage IV.

gebreide beleidsbrief van maart 2012.¹⁴ Daarover heeft een openbare internetconsultatie plaatsgevonden, gevolgd door een algemeen overleg in de Tweede Kamer.

De beleidsbrief was vooral van betekenis voor het bepalen van de doelen en uitgangspunten van de stelselherziening. Op basis daarvan is begin 2013 een eerste voorontwerp van de Omgevingswet opgesteld dat door verschillende partijen is getoetst of van een reactie is voorzien. Het resultaat daarvan is verwerkt in een wetsvoorstel dat voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd. Hierop volgde een uitgebreid en op onderdelen kritisch advies.¹⁵ Het advies was tegelijkertijd ook opbouwend: de Afdeling onderkende de behoefte aan samenhangende besluitvorming en vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Belangrijke thema's in het advies waren de sturing van de wet op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden. De Afdeling adviseerde onder meer de sturing vanuit de wet en door het parlement te versterken en de rechtszekerheid te vergroten door procedurele en materiële waarborgen op te nemen, in het bijzonder bij mogelijkheden tot afwijken van regels. Het advies heeft tot belangrijke aanvullingen en wijzigingen van het wetsvoorstel geleid. In het bijzonder werd het wetsvoorstel voorzien van diverse procedurele en inhoudelijke waarborgen. Zo zijn delegatiegrondslagen over bijvoorbeeld de bevoegdheidsverdeling en toetsingskaders bij vergunningverlening voorzien van richtinggevende inhoudelijke kaders. Dat geldt ook voor opdrachten om regels te stellen ter uitvoering van Europese en internationaalrechtelijke voorschriften. Voor het vervolg van het proces van de stelselherziening was van belang dat de Afdeling in haar advies aangaf de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving (de ontwerp-AMvB's) en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet in samenhang te willen beoordelen. Dit is later ook gebeurd.

In juni 2014 heeft de regering het wetsvoorstel Omgevingswet ingediend bij de Tweede Kamer.¹⁶ De brede maatschappelijke betrokkenheid werd door de Kamer voortgezet door middel van twee rondetafelbijeenkomsten, waarbij diverse partijen uit het veld en de wetenschap werden uitgenodigd. Verder heeft de Kamer de Rijksuniversiteit Groningen opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.¹⁷ De rondetafelbijeenkomsten en het onderzoek zijn belangrijke input geweest voor het verslag en nader verslag. Daarin kregen, naast de onderwerpen uit het advies van de Afdeling, thema's als gezondheid, participatie bij besluitvorming, de borging van specifieke belangen, zoals de toegankelijkheid voor gehandicapten, de bescherming van werelderfgoed en klimaat, en ICT veel aandacht. Dit kwam

14 *Kamerstukken II* 2011/12, 33118, nr. 3.

15 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 4.

16 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 1, 2 en 3.

17 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 14.