

# Redactioneel

## Najaar 2016: de voortgang van de stelselherziening van het omgevingsrecht

Mr. H.A.J. (Henk) Gierveld\*

### 1 Inleiding

Voor u ligt de zesde aflevering van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht. Ook nu weer staat de inhoud geheel in het teken van de stelselherziening van het omgevingsrecht. In de vorige aflevering is door Wilco de Vos de (zomer)stand van zaken gegeven.<sup>1</sup> Door hem is toen aandacht besteed aan de brief van 25 mei 2016 waarmee de minister van Infrastructuur en Milieu het parlement heeft geïnformeerd over de voortgang,<sup>2</sup> de vier algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) en het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, die op 1 juli 2016 op internet zijn gepubliceerd ten behoeve van de openbare internetconsultatie.<sup>3</sup> De ontwerp-AMvB's zijn ook toegezonden aan het parlement en voorgelegd aan diverse instanties.

Inmiddels is de consultatietermijn verstreken. Volgens internetinformatie<sup>4</sup> lieten meer dan duizend mensen zich informeren op de vier regiobijeenkomsten. Door zo'n tweeduizend mensen zijn de online webinars bezocht die door het ministerie waren georganiseerd als hulpmiddel bij het lezen van de AMvB's. Op de vier AMvB's gezamenlijk zijn ongeveer 450 reacties binnengekomen.

In de brief van 1 juli 2016, waarbij de vier ontwerpbesluiten aan de Tweede Kamer zijn aangeboden, is aangegeven dat de voorlegging geschiedt in het kader van de voorhangprocedure van art. 23.5 van de Omgevingswet en dat ter uitvoering van art. 23.4 van de Omgevingswet eenieder in de gelegenheid wordt gesteld om opmerkingen te maken over de ontwerpbesluiten. De minister zegde toe om na afloop van de toetsing en de consultatie de Tweede Kamer op de hoogte te brengen van de resultaten. Reeds op 15 juni 2016 had de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu een procedure vastgesteld voor de schriftelijke behandeling van de ontwerpbesluiten.<sup>5</sup>

### 2 De behandeling van de ontwerpbesluiten door de Eerste Kamer

Waar de voortvarende gang van zaken bij de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu reden voor de minister was om de commissie daarmee te complimenteren, valt op dat de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening (IMRO) minder hard van stapel loopt. Het levert een interessante briefwisseling op. Allereerst de brief van 12 juli 2016, waarin de commissie ingaat op de haar gestelde termijn om voor

163

\* Mr. H.A.J. Gierveld is voorzitter van de redactie van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht.

1. H.W. de Vos, De stand van de stelselherziening: brede betrokkenheid bij de uitwerking van de Omgevingswet, TO 2016, afl. 5, p. 130-136.  
2. Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 186 en Kamerstukken I 2015/16, 33 118, B.  
3. De conceptteksten zijn te vinden op <www.internetconsultatie.nl>.  
4. Zie <www.omgevingswetportaal.nl>.

5. Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 31. In de brief aan de Eerste Kamer, Kamerstukken I 2015/16, 33 118, C, wordt geschreven: 'Op grond van artikel 43a van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt deze termijn in verband met het zomerreces van uw Kamer verlengd tot 27 september 2016. Voor deze datum kunt u een procedure vaststellen voor de behandeling van de ontwerpbesluiten.'

27 september 2016 een procedure vast te stellen voor de behandeling van de ontwerpbesluiten.

De leden van de vaste commissie voor IMRO kunnen zich niet vinden in de samenloop van de internetconsultatie en de voorhangprocedure en vragen de minister om uiterlijk in november te kunnen beschikken over aangepaste teksten van de ontwerpbesluiten, 'waarin alle wijzigingen zijn aangebracht die de regering wenselijk acht naar aanleiding van de toetsing en de internetconsultatie'. De commissie zal zich dan inspannen om vóór de verkiezingen van 15 maart 2017 de voorhangprocedure van de vier ontwerpbesluiten af te ronden.

De minister reageert bij brief van 8 september 2016 en schrijft dat de procedure niet afwijkt van de gebruikelijke gang van zaken. Zij verwijst daarvoor naar art. 6.25, tweede lid, van de Waterwet, waar staat geschreven dat de stukken gelijktijdig worden voorgepubliceerd en voorgehangen. Zij verwijst naar de modelbepaling in aanwijzing 37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Awrv). De minister doet het voorstel om de Eerste Kamer bij brief inhoudelijk te informeren over de voorgenomen verwerking van de ontvangen zienswijzen en een technische briefing te organiseren.<sup>6</sup>

De voorzitter van de vaste commissie voor IMRO geeft in de brief van 22 september aan dat de commissieleden de voorgenomen behandelingsprocedure niet willen wijzigen. De leden vinden dat de rol van de Eerste Kamer als medewetgever ondermijnd wordt door het tegelijk laten plaatsvinden van de voorhangprocedure en de consultatiefase ten aanzien van de ontwerpbesluiten. Zij verwijzen naar de relevante aanwijzingen voor de regelgeving en de relevante artikelen van de Omgevingswet en stellen dat gebruik is gemaakt van de verkeerde modelbepaling. Ik kom daar zo op terug. De Eerste Kamer houdt vast aan haar eerder gedane voorstel om alsnog de aangepaste teksten van de ontwerpbesluiten de Kamer te doen toekomen, waarin alle wijzigingen zijn aangebracht die de minister wenselijk acht naar aanleiding van de internetconsultatie.

In de brief van 5 oktober geeft de minister aan met de vaste commissie voor IMRO in gesprek te willen gaan over de behandelingsprocedure voor de vier voorgehangen ontwerpbesluiten.<sup>7</sup> Dat mondeling overleg heeft plaatsgevonden op 11 oktober 2016, waarbij de minister tal van toezeggingen heeft gedaan, zoals om:

- beide Kamers half november een brief te sturen met een overzicht op hoofdlijnen van de uitkomsten van de consultatie en de gevolgen die het kabinet hieraan verbindt;
- een technische briefing (december) te verzorgen over de consultatie en de te verzenden brief;
- eind januari, na afronding van de behandeling van de ontwerpbesluiten in de Tweede Kamer, één of meer

briefings te organiseren over de inhoud van de ontwerpbesluiten, zodat de Eerste Kamer de besluiten in de periode januari 2017-voorjaar 2017 inhoudelijk kan behandelen.

Hoewel dat niet met zoveel woorden wordt gezegd, herhaalt de Eerste Kamer haar eerder gedane verzoek om toezending van naar aanleiding van de consultatie aangepaste ontwerpbesluiten niet, maar wil zij wel een brief van de minister waarin alle gedane toezeggingen op schrift worden gesteld.<sup>8</sup>

### 3 De relevante artikelen uit de Omgevingswet en de Aanwijzingen voor de regelgeving

In paragraaf 2 zijn de relevante artikelen van de Omgevingswet en aanwijzing 37 van de Awrv reeds genoemd. Ik ga daar in deze paragraaf nader op in.

Hoofdstuk 23 van de Omgevingswet kent vier afdelingen. De derde afdeling bevat artikelen over de publieksparticipatie, de betrokkenheid van het parlement, totstandkomingsvereisten, de uitvoeringsregelgeving en een tweetal overige bepalingen. De Eerste Kamer verwijst in haar brief van 22 september naar de in die afdeling opgenomen art. 23.4 en 23.5. Om de gedachtegang van de vaste commissie voor IMRO goed te kunnen volgen, noem ik de artikelen, voor zover relevant.

#### 'Artikel 23.4 (internetpublicatie)

1. Een ieder wordt langs elektronische weg in de gelegenheid gesteld gedurende een periode van ten minste vier weken opmerkingen te maken over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond van deze wet.'

#### 'Artikel 23.5 (voorhangprocedure)

1. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.'

In diezelfde brief verwijst de Eerste Kamer naar aanwijzing 37 van de Awrv.

#### 'Aanwijzing 37

Voor gecontroleerde delegatie wordt een van de volgende modellen gebruikt:

a. De voordracht voor een krachtens artikel .... vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet

6. De brieven van 12 juli en 8 september 2016 zijn beide opgenomen in Kamerstukken I 2015/16, 33 118, E.

7. De brieven van 22 september en 5 oktober 2016 zijn beide opgenomen in Kamerstukken I 2016/17, 31 118, F.

8. De brief van 26 oktober 2016, kenmerk 159524.04u, heeft (nog) geen 33 118-volgnummer gekregen. De brief is te vinden op <www.eerstekamer.nl>.

eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

b. De voordracht voor een krachtens artikel ... vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Minister van/voor ... te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.<sup>9</sup>

Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat de regering de internetconsultatie wil(de) combineren met de voorhangprocedure. Ook niet dat de regering de internetconsultatie niet wil(de) laten samenvallen met de voorhang.<sup>10</sup>

In haar brief van 8 september schrijft de minister dat art. 23.4 en 23.5 voortbouwen op vergelijkbare bepalingen in bestaande wetgeving. Zij verwijst daarvoor naar art. 6.25 van de Waterwet, art. 8.13 van de Wet luchtvaart, art. 21.6 van de Wet milieubeheer en art. 4.3, 6.13 en 10.8 van de Wet ruimtelijke ordening. Deze artikelen zijn inderdaad allemaal geënt op model onder b van aanwijzing 37.

In de brief van 22 september reageert de Eerste Kamer op de stelling van de minister dat de gelijktijdige voorhang en consultatie aansluit bij bestaande procedures. De Eerste Kamer ziet echter in de twee separate art. 23.4 en 23.5 juist een aanwijzing dat anders dan de gebruikelijke gelijktijdige voorhang en consultatie er thans – omdat art. 23.4 en 23.5 niet gemodelleerd zijn naar aanwijzing 37, onder b – geen aanleiding is voor gelijktijdige consultatie en voorhang. ‘Wanneer een regeling voor gelijktijdige consultatie en voorhang conform de Awvr de bedoeling was geweest, had volgens de leden gebruikgemaakt moeten worden van het model onder b bij aanwijzing 37.’

Er zijn wellicht andere verklaringen voor het niet gebruiken van model onder b bij aanwijzing 37. Immers, anders dan in de genoemde bestaande wetgeving wordt in art. 23.4 niet alleen gesproken over het kunnen maken van opmerkingen over het ontwerp van een AMvB, maar ook over het kunnen maken van opmerkingen over een ontwerp van een ministeriële regeling op grond van de Omgevingswet. Ik vermoed dat het samenpakken van de internetconsultatie over én een ontwerp van een AMvB én een ontwerp van een ministeriële regeling reden is voor de twee separate artikelen. Daarnaast valt op dat in aanwijzing 37 gesproken wordt over bekendmaking in de Staatscourant en in de Omgevingswet niet. In de memorie van toelichting staat in de artikelsgewijze

toelichting bij art. 23.4 dat gekozen is voor de moderne vorm van internetpublicatie.<sup>11</sup> In de brief van 8 september staat dat met de Omgevingswet de uitvoering van de publieksparticipatie is gemoderniseerd en dat niet langer voorpublicatie in de Staatscourant wordt voorgeschreven, maar op internet.<sup>12</sup>

## 4 Wijziging van art. 23.4 en 23.5 van de Omgevingswet

Het lijkt mij verstandig om met de Invoeringswet Omgevingswet art. 23.4 en 23.5 aan te passen als de regering inderdaad een gelijktijdige consultatie en voorhang voorstaat en een nieuwe discussie met de Eerste Kamer wil voorkomen. In art. 23.5, derde lid, is wel een uitzondering op de voorhang gemaakt ten aanzien van onder andere wijzigingen van ondergeschikte betekenis die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, maar die hoort thuis in de categorie klein bier. Art. 23.4 en 23.5 zien naar mijn mening op vrijwel alle wijzigingen van de AMvB's.

Art. 23.4 zou zich dan kunnen beperken tot de consultatie over het ontwerp van een ministeriële regeling en art. 23.5 kan dan – met doorvoering van de modernisaties – gemodelleerd worden naar model b van aanwijzing 37 om duidelijk te maken dat het gewenst is om consultatie en voorhang te combineren.

165

## 5 De verdere voortgang van de stelselherziening

In de al eerder genoemde brief van 25 mei 2016 heeft de minister het parlement geïnformeerd voornemens te zijn om in het najaar te starten met de toetsing en consultatie van de invoeringswet. Hieraan voorafgaand heeft het kabinet een beleidsbrief gezonden over de inhoud van de Invoeringswet Omgevingswet.<sup>13</sup> Naar aanleiding hiervan hebben beide Kamers technische briefings georganiseerd en vragen gesteld.<sup>14</sup> Deze vragen zijn beantwoord in de brieven van 8 september en 3 november 2016.<sup>15</sup> De beleidsbrief over de Invoeringswet Omgevingswet is tevens geagendeerd voor een notaoverleg van de Tweede Kamer op 19 december a.s. Daarna zal het voorstel voor consultatie op internet worden gepubliceerd. Dat zal waarschijnlijk begin januari zijn.

11. Ibid., p. 609.

12. Kamerstukken I 2015/16, 33 118, E, p. 3.

13. Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 185 en Kamerstukken I 2015/16, 33 118, A.

14. Kamerstukken I 2015/16, 33 118, D en feitelijke vragen Tweede Kamer: <[www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2016A02847](http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2016A02847)>.

15. Kamerstukken I 2015/16, 33 118, D en H.

9. In de toelichting bij aanwijzing 37 wordt aangegeven in welke situatie gekozen wordt voor model a of model b. Het hangt af van de wenselijkheid om al dan niet inspraak in den brede te organiseren.

10. Kamerstukken II 2013/14, 33 963, nr. 3, p. 610.

In dezelfde brief schrijft de minister dat de staatssecretaris van Economische Zaken voornemens is om de toetsing en consultatie van het voorstel voor de Aanvullingswet natuur te starten. Dat zal waarschijnlijk eind november van start gaan. Inmiddels is het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming met ingang van 1 januari 2017 gepubliceerd.<sup>16</sup>

In een brief van 7 oktober geeft de minister informatie aan de Tweede Kamer over de implementatie van de Omgevingswet. Ingegaan wordt op het financieel afsprakenkader, de invoeringsondersteuning (denk daarbij aan roadshows, conferenties en het Informatiepunt Omgevingswet) en de digitale ondersteuning (zoals de inrichting van de Monitor Omgevingswet).<sup>17</sup>

Bij brief van 10 oktober verstrekt de minister naar aanleiding van een technische briefing op 29 september een aanvullende uitleg over de AMvB's. Het gaat dan om een tabeloverzicht van de wijzigingen in de hoogtes van de huidige en de voorgestelde milieunormen en om een tabel waarin is aangegeven hoe de lokale regels in de huidige en voorgestelde situatie op welk niveau (dat wil zeggen omgevingsvisie, omgevingsplan, enzovoort) wanneer en voor wie bindend zijn.<sup>18</sup>

De vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over de brief van 11 juli 2016 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) zijn beantwoord op 10 oktober 2016.<sup>19</sup> Het is de bedoeling dat deze wijziging van het Besluit omgevingsrecht beleidsneutraal zal worden omgezet in het Omgevingsbesluit door middel van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

## 6 De inhoud van deze aflevering

Wilco de Vos schreef in zijn artikel in de vorige aflevering van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht al dat het volgende nummer – dat nu voor u ligt – in het teken zal staan van een inhoudelijke bespreking van onderwerpen uit de ontwerp-AMvB's.

Deze aflevering opent met het artikel 'De Omgevingswet: waterbestendig of waterdoorlatend?' van Ina Kraak

16. Besluit van 11 oktober 2016, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming (Stb. 2016, 384). In de nota van toelichting is aangegeven welke artikelen wanneer in werking zullen treden en welke artikelen niet in werking zullen treden. Zie ook de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 21 oktober 2016, Kamerstukken II 2016/17, 33 348, nr. 192.

17. Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 35 en Kamerstukken I 2016/17, 33 118, G.

18. Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 36.

19. Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 37 en Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 32.

en Willem Wensink, waarin zij in meer algemene zin ingaan op de gevolgen van de Omgevingswet voor het waterbeheer en op het instrumentarium dat de waterbeheerder ten dienste zal staan, om vervolgens meer specifiek te duiden wat de consequenties van de Omgevingswet voor het waterbeheer en de waterbeheerder zijn. Zij gaan daarbij in op de relevante bepalingen van de ontwerpen van het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Het Bal staat zowel in het artikel van Godert van der Feltz als in de bijdrage van Zinzi Aben en Simon Handgraaf centraal. In het artikel van eerstgenoemde auteur wordt vooral ingegaan op de systematiek van het Bal en de rol van het Bal in het omgevingsrecht. Ik vraag u nu reeds om in ieder geval kennis te nemen van zijn bevindingen, opgenomen in de slotparagraaf, ten aanzien van de (werkelijke) omvang van de Bal-regels, de vraag of het er met het meerlagige systeem van het Bal nu ook eenvoudiger op wordt en over de noodzaak voor de introductie van nieuwe begrippen.

Het artikel van Zinzi Aben en Simon Handgraaf – 'Lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving' – beperkt zich tot de lozingsactiviteiten en daar kan veel over geschreven worden. De auteurs gaan in op het nieuwe begrip lozingsactiviteit, dat vanwege de samenvoeging van de kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van water bepalend is voor de andere artikelen over lozingen. Zij staan stil bij enkele instrumenten die de Omgevingswet biedt, gaan in op de betekenis van het subsidiariteitsbeginsel voor lozingen en beschrijven de samenhang tussen lozingsactiviteiten en milieubelastende activiteiten. In paragraaf 6 komt het toepassingsbereik aan bod. De resterende paragrafen zijn gewijd aan de vergunningplichtige lozingsactiviteiten, de voorgeschreven lozingsroute bij lozingen die onder algemene regels vallen en de extra ruimte die de waterschappen krijgen om eigen aanvullende regels te stellen voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam.

De laatste bijdrage in deze aflevering is van de hand van Jurgen Vermeulen, die ingaat op de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, die net als de AMvB's op 1 juli in consultatie is gegaan. In zijn artikel gaat hij in op de verschillende instrumenten voor grondeigendom die zullen worden toegevoegd aan de Omgevingswet. Het gaat dan om het voorkeursrecht, de onteigening, de herverkaveling en de kavelruil in het landelijk gebied en de stedelijke kavelruil. Jurgen Vermeulen schetst de hoofdlijnen van de aanvullingswet met betrekking tot de verschillende instrumenten en belicht de belangrijkste veranderingen ten opzichte van het huidige systeem. Elk onderdeel wordt afgesloten met een korte evaluatie en conclusie.

In de volgende aflevering van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht zal aandacht worden besteed aan de Aanvullingswet natuur en afdeling 15.1 (nadeelcompensatie) van de Invoeringswet Omgevingswet.