Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

RLI
De heer Meijdam
Postbus 90653
2509 LR DEN HAAG

Directoraat-Generaal Ruimte en Water
Programmadirectie Eenvoudig Beter

Plesmanweg 1-6
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
drs. F. Gutter

T 070-4561265

Kenmerk
IENM/BSK-2012/39022

Uw kenmerk
2001/07

Datum 0 3 APR. 2012
Betreft Reactie op uw briefadvies van de omgevingswet

Geachte heer Meijdam,

Hierbij bied ik u de kabinetsnotitie over de stelselwijziging van het omgevingsrecht aan, die onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden. Uw advies van 4 november 2011 is een belangrijke bouwsteen geweest voor deze kabinetsnotitie, er wordt dan ook op meerdere punten aan gerefereerd. In deze brief reageer ik nog eens puntsgewijs op de verschillende onderdelen van uw advies.

U adviseert ten eerste over te hanteren visie en uitgangspunten. Daarna volgen er een aantal algemene aanbevelingen. Er wordt afgesloten met een aantal meedenksuggesties. In deze brief wordt dezelfde indeling gehanteerd, zodat eenvoudig te herleiden is, op welk onderdeel van het advies de reactie betrekking heeft.

Visie en uitgangspunten
In het advies draagt u een aantal uitgangspunten aan om bij de herziening van het omgevingsrecht te hanteren. Ik onderschrijf de uitgangspunten, zij komen ook in meerdere onderdelen van de kabinetsnotitie terug. Zij haken ook aan op de kern van de lopende discussies en waarover nog belangrijke keuzes moeten worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan is hoe met bestaande milieurechten moet worden omgegaan in het nieuwe stelsel in relatie tot het uitgangspunt ontwikkelen en beschermen.

Algemene aanbevelingen
Ik onderschrijf de aanbeveling om tot een toekomstbestendige wet te komen die adaptief is bij nieuwe politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Mede met het oog hierop zijn in de kabinetsnotitie de wetswijzigingen geschetst waarmee de afgelopen decennia optimalisatieslagen zijn gemaakt. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat, ondanks deze optimalisaties, het ontstane stelstel onvoldoende

Directoraat-Generaal Ruimte en Water
Programmadirectie
Eenvoudig Beter

Kenmerk
IENM/BSK-2012/39022

toekomstbestendig is. Door regels te harmoniseren en nauw aan te sluiten bij de structuur van Europese regelgeving, wordt de toekomstbestendigheid vergroot.

Voor wat betreft de omvang en opbouw van de wet, adviseert u een aanbouwwet te ontwerpen die straks alle regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving kan integreren. In de kabinetsnotitie is aan dit advies gehoor gegeven: er is gekozen voor een modulaire opbouw. Er wordt een proces gestart, waarin zorgvuldig tot de invulling en inwerkingtreding van het nieuwe stelsel in het Omgevingsrecht wordt gekomen. Bij de eerste module wordt in eerste instantie gefocust op het nieuwe instrumentarium van de omgevingswet (zie paragraaf vier van de kabinetsnotitie).

Twee algemene aanbevelingen hebben betrekking op Europa. Zo wordt ten eerste geadviseerd om aan te sluiten op het Europese begrippenkader. Ten einde alle spraakverwarring en juridische complicaties van dien, te doen verdwijnen, zal inderdaad nauw worden aangesloten op de Europese begrippen. In het kader van Europa adviseert u voorts om decentrale overheden de ruimte te geven voor eigen invulling van regelgeving voor hun grondgebied. Het kabinet is het met u eens dat vanuit nationaal perspectief in sommige gevallen verschillen tussen lidstaten inderdaad verantwoord zijn. Het Europese stelsel is gebaseerd op het stelstel van subsidiariteit. Het houdt in dat in Europa niet meer eisen worden gesteld dan vanuit een Europese harmonisatie noodzakelijk is en dat ernaar wordt gestreefd de lidstaten zoveel mogelijk zelfstandige afwegingsruimte te bieden. Argumenten die verschillen tussen lidstaten verantwoorden, zijn de sociaal-economische situatie (welvaart, cultuur) en specifieke fysieke karakteristieken van het land (water, ruimte, landschap, bodem).

U adviseert voort te bouwen op het systeem van de Wet ruimtelijke ordening. In lijn met dit advies continueert de Omgevingswet de scheiding tussen normstelling en visievorming en de variabele bevoegdheidsverdeling die het mogelijk maakt dat iedere overheidslaag onder omstandigheden het initiatief voor een bepaald project aan zich kan trekken.

Ik onderschrijf uw standpunt om bij de omgevingswet terughoudendheid te betrachten bij het opnemen van inhoudelijke normen. Het ligt in de bedoeling van dit kabinet om daar waar dat noodzakelijk is, kwaliteitsnormen op te nemen in AMvB's.

Conform uw advies zal de Omgevingwet voortbouwen op het gedachtegoed van de commissie-Elverding. Zoals in de kabinetsnotitie te lezen valt, stimuleert de Omgevingswet de samenwerking tussen overheden en participatie door derden. De notitie sluit tevens aan op het onderscheid dat u maakt tussen grote, middelgrote en kleine projecten bij de toepassing van Elverding. Alleen voor projectbesluiten (grote publieke projecten, of private projecten met een publiek belang) wordt de zogenaamde Elverding-benadering verankerd in de Omgevingswet. Daarbij zal nader worden onderzocht of en zo ja, voor welk type

Directoraat-Generaal Ruimte en Water
Programmadirectie
Eenvoudig Beter

Kenmerk
IENM/BSK-2012/39022

projecten die procedure ook echt verplicht wordt gesteld. Naast het wettelijke spoor voor grote complexe projecten, oppert u om een leidraad voor de toepassing van Eleverding op te stellen. Deze suggestie zal worden meegenomen in het kader van de implementatie, waarvoor de komende periode het plan van aanpak wordt uitgewerkt. Die uitwerking wil ik samen met de andere overheden oppakken.
U adviseert voorts om afwegingsruimte te creëren bij het trechteren naar een voorkeursbesluit en bij een programmatische aanpak. Mijns inziens zitten wij op één lijn voor wat betreft bestuurlijke afwegingsruimte. Ten einde meer bestuurlijke afwegingsruimte te creëren, introduceert de omgevingswet verschillende instrumenten. Ik moge u hier verwijzen naar de desbetreffende passages in de kabinetsnotitie.

Ten slotte wijst u in het kader van de Elverding-aanpak op het belang van monitoring, toezicht en handhaving. Het kabinet onderschrijft dit en zal deze aspecten bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel en de implementatie nader uitwerken. Er is voor gekozen om geen generieke verplichting tot een oplevertoets in de wet op te nemen, omdat dit niet leidt tot een eenvoudig en slagvaardig instrumentarium, maar tot een extra verplichting tot onderzoek achteraf. Voor specifieke situaties en voor specifieke aspecten zal in de uitwerking van de toetsingskaders ruimte worden gehouden om vooraf globaler te rekenen, en daarmee plankosten te besparen. Dit, in combinatie met de mogelijkheid om in vergunningen en projectbesluiten monitoringsvoorschriften op te nemen en bij overschrijding van de vastgestelde norm tot maatregelen over te gaan.

Meedenksuggesties
Naast concrete adviezen heeft u een aantal meedenksuggesties gedaan. U pleit er bijvoorbeeld voor dat de nieuwe Omgevingswet zowel voor grote, middelgrote als kleine projecten geschikt moet zijn en doet suggesties om de procedures daar zo goed mogelijk op in te richten. Deze suggesties zijn belangrijke input geweest voor Eenvoudig Beter en sluiten goed aan op lopende trajecten:

- De bijgevoegde achtergrondnotitie introduceert een uitgebreide en een reguliere projectprocedure.
- Ten aanzien van de middelgrote tot kleine projecten adviseert u beroep in één instantie in te stellen. De normale rechtsbeschermings-procedure van de Awb gaat uit van rechtspraak in twee instanties. Voorlopig meen ik dat deze rechtsgang geschikt is voor het opkomen tegen de verlening of weigering van een omgevingsvergunning. Bij projectbesluiten kan dat anders liggen. Bij die besluiten is er een groot maatschappelijk belang om snel te weten wat juridisch wel en niet mag. Ook is te verwachten dat belanghebbenden bij projectbesluiten meestal tot aan de hoogste rechter doorprocederen. Dat zijn redenen om er bij projectbesluiten voor te kiezen om in de wet direct beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open te stellen, dus met overslaan van de rechtbankfase.
- In de Crisis- en herstelwet is beroep in één instantie overigens reeds geregeld voor projectuitvoeringsbesluiten. De Crisis- herstelwet zal opgaan in de nieuwe wet bestuursrecht en in de omgevingswet. Daarbij wordt ook afgewogen hoe de bepalingen over beroep in een instantie moeten landen.

Directoraat-Generaal Ruimte en Water
Programmadirectie Eenvoudig Beter

Kenmerk
IENM/BSK-2012/39022

- Het door u voorgestelde toetsen van aanvragen door gecertificeerde bedrijven wordt reeds in het kader van het Bouwbesluit onderzocht. De resultaten hiervan zullen ook bij het verdere ontwerp van de omgevingswet worden betrokken.
- Ten slotte wil ik graag benadrukken dat verschillende gemeenten initiatieven hebben ontplooid die goed passen in de filosofie achter Eenvoudig Beter en bijvoorbeeld experimenten met nieuwe vormen van vergunningverlening. In dit kader heeft het ministerie recent met een aantal van deze gemeenten (waaronder Boekel) gesproken met als doel om dit soort inspirerende initiatieven een vliegwieleffect te kunnen geven.

De tweede meedenksuggestie heeft betrekking op de balans tussen algemene regels en vergunningen. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de overheid zoveel mogelijk in generieke zin duidelijkheid biedt over toelaatbaarheid van activiteiten. U staat hier positief tegenover en stelt dat een goede toegankelijkheid (toepasbaarheid) en vindbaarheid voorwaarde is. Ik ben van mening dat aan deze voorwaarden zal worden voldaan door de lagere regelgeving onder de omgevingswet te bundelen, door regels zo veel mogelijk op te stellen in de vorm van doelvoorschriften en door het gebruik van gelijkwaardige alternatieven open te stellen. Om de voordelen van algemene regels en vergunningen te benutten en de nadelen zoveel mogelijk te beperken, heb ik uw advies ter harte genomen en maakt de wet het mogelijk om bij AMvB een meldingsplicht op te leggen.

Ten slotte doet u interessante suggesties ten aanzien van een flexibeler omgang met verkregen rechten. Het flexibeler omgaan met verkregen rechten is een belangrijk onderwerp van discussie, zeker gezien de ontwikkelingen in de leefomgeving die in de kabinetsnotitie worden geschetst. De ervaringen die nu reeds onder de vlag van de Crisis- en herstelwet worden opgedaan met het inperken van rechten ten aanzien van milieuvergunningen, vormen belangrijke input voor de nieuwe Omgevingswet. Uw suggesties in dit kader ten aanzien van planschade en vergoedingen bij onteigening zullen nader worden onderzocht.

Tot besluit
Naast de inhoudelijke adviezen en suggesties, raadt u aan om ook bij de totstandkoming van de wet zelf de Elverding-aanpak te volgen. Dit advies zie ik als een bevestiging van de aanpak die ik tot nu toe heb gevolgd en ook zal voortzetten. De nu voorliggende kabinetsnotitie is tot stand gekomen in nauw overleg met alle betrokken partijen; in november 2011 zijn regiobijeenkomsten georganiseerd en de vorderingen van het programma worden kritisch gevolgd door een vijftal onafhankelijke thematische adviescommissies. In de komende periode zullen verschillende doelgroepen actief worden betrokken bij invulling van wetsonderdelen inclusief praktijktoetsing. Voorts zal een brede internet consultatie plaatsvinden op basis van de kabinetsnotitie. Kortom, het kabinet zet stevig in op de relaties met zijn omgeving.

Ik ga ervan uit dat ik u via deze brief voldoende heb geïnformeerd hoe het advies is benut bij de kabinetsnotitie stelselwijziging omgevingsrecht en hoe het handvatten biedt voor de verdere uitwerking en implementatie van het wetsvoorstel.

Directoraat-Generaal Ruimte en Water
Programmadirectie
Eenvoudig Beter

Kenmerk
IENM/BSK-2012/39022

Hoogachtend,
de minister van Infrastructuur en Milieu,
namens deze,
de directeur-generaal Ruimte en Water,

drs. C.B.F. Kuijpers