

Inwerkingtreding Omgevingswet verschuift naar voorjaar 2019

d.d. 2 juni 2016

Het was de bedoeling dat de Omgevingswet eind 2018 operationeel was, maar dat is niet haalbaar. Dat komt doordat er meer tijd nodig is voor de parlementaire behandeling en de implementatie van de Omgevingswet. Het eerste mogelijke moment van inwerkingtreding wordt voorjaar 2019. De procedure van de algemene maatregelen van bestuur (AMvB) voor de Omgevingswet moet nog wel deze kabinetsperiode worden afgerond en de uitvoeringsregeling moet nog voor de zomer aan het parlement worden gestuurd. Dat schrijft minister Schultz van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer in een brief over de voortgang van de Omgevingswet.

Vervolgstappen

Nu de Omgevingswet door het parlement is aangenomen, is het tijd voor de volgende stappen: AMvB's, invoeringswet en invoeringsbesluit, aanvullingswetten en aanvullingsbesluiten en tot slot de implementatie. Het stelsel kan pas in werking treden op het moment dat ook de uitvoeringsregelgeving gereed is, de invoeringsregelgeving af is en de uitvoeringspraktijk er klaar voor is. Daarom wordt al volop gewerkt aan de implementatie van het nieuwe stelsel. Daarnaast wordt ook gewerkt aan beleidsvernieuwingen voor geluid, bodem en grondeigendom. Ook wordt de Wet natuurbescherming onder het stelsel van de Omgevingswet gebracht.

(Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 962, nr. 186, 25 mei 2016)

Voortgang Omgevingswet

Minister Schultz (Infrastructuur en Milieu) heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de Omgevingswet. Hieronder een overzicht van de voortgang in de uitvoeringsregelgeving, de Invoeringswet, het Invoeringsbesluit, de aanvullingswetten, de aanvullingswetten Geluid, Bodem, Grondeigendom en Natuur en de implementatie.

Uitvoeringsregelgeving

Er wordt gewerkt aan vier algemene maatregel van bestuur (AMvB's) waarbij per doelgroep (burgers, bedrijven en overheden) de regels voor de leefomgeving bij elkaar worden gebracht. Deze vier AMvB's zijn:

- het Omgevingsbesluit voor algemene en procedurele bepalingen die voor alle iedereen relevant zijn
- het besluit Kwaliteit leefomgeving voor inhoudelijke normen voor het handelen van bestuursorganen
- het besluit Activiteiten leefomgeving voor regels voor vooral milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten
- het besluit Bouwwerken leefomgeving voor regels voor bouwwerkgerelateerde activiteiten.

Onder andere de bestuurlijke koepels, MKB-Nederland en VNO-NCW en de leden van het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu hebben op de werkversies van de AMvB's gereageerd. Dit heeft veel nuttige informatie opgeleverd.

Invoeringswet

In het najaar vindt de toetsing en consultatie van de Invoeringswet plaats. Daarna wordt het wetsvoorstel verder in procedure gebracht. De bedoeling is dat de voorhangprocedure (een extra controlemogelijkheid) van de AMvB's vóór de verkiezingen van 15 maart 2017 kan worden afgerond, zodat de inbreng kan worden verwerkt en de voorstellen vóór de zomer van 2017 gelijktijdig aan de

afdeling Advisering van de Raad van State kunnen worden aangeboden. Na de verwerking van het advies van de Raad van State zal het wetsvoorstel dan aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

Invoeringsbesluit

Via het Invoeringsbesluit worden de AMvB's op een aantal punten gewijzigd, namelijk:

- wijzigingen die nodig zijn naar aanleiding van wetgeving die recent is of binnenkort wordt gewijzigd en in werking treedt vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de wet Vergunningverlening, toezicht en handhaving en de wijziging van de waterveiligheidsnormering in de Waterwet
- wijzigingen die nodig zijn als gevolg van de beleidsrijke wijzigingen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet
- wijzigingen die nodig zijn als gevolg van de uitkomsten van lopende evaluaties, zoals de evaluatie van de bepalingen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor de Waddenzee en de grote rivieren en het tweede deel van de evaluatie van de Wet geurhinder veehouderijen.

Aanvullingssporen

Een aantal eigenstandige wetstrajecten, zoals voor bodem, geluid en grondeigendom, lopen parallel aan de Omgevingswet. Het streven is dat deze bij inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin opgaan. De regering heeft ervoor gekozen om deze noodzakelijke beleidsvernieuwingen de ruimte te geven en ruimte te bieden aan een zorgvuldige discussie met het werkveld en het parlement. Vandaar dat deze drie onderwerpen via een Aanvullingsspoor in het stelsel van de Omgevingswetgeving zullen worden opgenomen.

Aanvullingswet Geluid

De Wet geluidhinder sluit niet goed meer aan bij de uitvoeringspraktijk. Daarom werd al gewerkt aan beleidsvernieuwing, zoals geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur. Door nu de resterende geluidregels verder te moderniseren en te integreren in het stelsel van de Omgevingswet, kan die verbetering worden versterkt. Dit moet ertoe leiden dat de bestuurlijke afwegingsruimte groter wordt en er beter toepasbare regels komen, waardoor de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen en projecten sneller en beter kan.

Aanvullingswet Bodem

Het voorstel voor de aanvullingswet Bodem biedt meer ruimte om lokale afwegingen te maken. De bescherming van kwetsbare functies blijft echter gehandhaafd. Veel oude verontreinigingen zijn in de laatste jaren aangepakt. Het eerste bodemconvenant is inmiddels afgerond. In de nieuwe convenanten met andere overheden en het bedrijfsleven zijn afspraken gemaakt over de afronding van de spoedsaneringen. Voor de resterende lichtere verontreinigingen wordt al zo veel mogelijk gebruikgemaakt van algemene regels in de Omgevingswet. De huidige algemene regels voor eenvoudige saneringen worden verbreed. Daardoor zal slechts in uitzonderingsgevallen een vergunning nodig zijn om bepaalde activiteiten mogelijk te maken.

Aanvullingswet Grondeigendom

De instrumenten voor grondbeleid moeten worden aangepast. Daar komt bij dat de instrumenten voor grondbeleid nu in vijf verschillende wetten zitten en de samenhang niet altijd duidelijk is. De aanvullingswet Grondeigendom regelt dit alles. Deze wet moet gemeenten een goed gevulde gereedschapskist geven met instrumenten voor zowel actief als faciliterend grondbeleid. In dit voorstel worden de bestaande instrumenten in de Omgevingswet geïntegreerd en wordt een regeling voor stedelijke herverkaveling toegevoegd. Ook wordt de regeling voor kostenverhaal verbeterd.

Aanvullingswet Natuur

De aanvullingswet Natuur zorgt ervoor dat de inhoud van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving in het stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen. De Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de regeling Natuurbescherming worden technisch omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Via de aanvullingswet Natuur wordt de Omgevingswet aangevuld. Het aanvullingsbesluit Natuur zal daar waar nodig de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet aanvullen in verband met de overgang van de natuurwetgeving naar de omgevingswetgeving.

Implementatie Omgevingswet

Het interbestuurlijk programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' moet alle betrokkenen voorbereiden op de Omgevingswet, zodat zij bij inwerkingtreding in de geest van de wet kunnen werken. Daarnaast worden de kaders voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet nader uitgewerkt.

Op dit moment is er een Omgevingsloket Online (Olo), waar burgers en bedrijven vergunningen kunnen aanvragen voor omgevingsvergunningen en watervergunningen. Het project Olo3 was gestart om het Omgevingsloket Online ter voorbereiding op de Omgevingswet aan te passen, maar gezien de belangen van eindgebruikers en de resterende tijdsspanne voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is Olo3 stopgezet. Het doel dat met Olo3 werd beoogd, wordt nu in de digitalisering van de Omgevingswet meegenomen.

(Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 962, nr. 186, 25 mei 2016)

Contouren Invoeringswet Omgevingswet

De Invoeringswet van de Omgevingswet zorgt voor het overgangsrecht en voor de benodigde intrekking en wijziging van andere wetten. Ook zorgt deze wet ervoor dat lopende wijzigingen van bestaande wetgeving worden doorgevoerd, zoals wijzigingen in het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, wijzigingen in de Wet milieubeheer vanwege van de herziening van de richtlijn voor de milieueffectrapportage en wijzigingen in de Waterwet en enkele andere wetten in verband met nieuwe normering voor primaire waterkeringen. Daarnaast wordt de invoeringswet benut om de Omgevingswet op een aantal punten nader in te vullen, zoals schade en punitieve handhaving.

Dat staat in een brief van minister Schultz (Infrastructuur en Milieu) waarmee zij de Tweede Kamer informeert over de contouren van de Invoeringswet. Verder gaat de brief in op wat het amendement van Tweede Kamerlid Smaling over een digitaal stelsel voor informatievoorziening betekent voor de Invoeringswet. Tot slot bevat de brief informatie over het voornemen om een vergunningstelsel in het omgevingsplan te introduceren en een bevat het een nieuwe opzet voor een vergunningplicht voor bouwactiviteiten.

(Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 962, nr. 185)

Uitgangspunten en overzicht overgangsrecht Omgevingswet

Het overgangsrecht regelt de overgang van de huidige bestaande wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Het maakt voor burgers, bedrijven en bestuursorganen duidelijk wat de status is van onder het 'oude recht' genomen besluiten als de Omgevingswet in werking treedt. Zonder overgangsrecht zouden vragen kunnen rijzen over de rechtsgeldigheid van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen, die onder het oude recht zijn genomen. Ook regelt het overgangsrecht op welke wijze procedures die onder het oude recht zijn gestart na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, moeten worden afgehandeld.

Bij het overgangsrecht worden de volgende zes uitgangspunten gehanteerd:

Politiek-bestuurlijk draagvlak: de voorstellen voor het overgangsrecht worden in samenwerking met andere overheden voorbereid en uitgewerkt. Tijdens de consultatiefase worden onder andere het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven op de voorstellen.

- Borging van de rechtszekerheid: het overgangsrecht moet voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke regels wanneer gelden. Zo zullen alle ontheffingen en vergunningen waarvoor de nieuwe omgevingsvergunning in de plaats komt, van rechtswege worden aangemerkt als omgevingsvergunning. Daarnaast zullen lopende procedures waar mogelijk volgens het oude recht worden afgehandeld.
- Uitvoerbaarheid voor bestuursorganen, de rechterlijke macht en burgers en bedrijven.
- Administratieve lasten: het overgangsrecht mag niet tot onevenredig hoge bestuurslasten en veel juridische procedures leiden of een onevenredige hoeveelheid administratieve lasten voor burgers en bedrijven opleveren.
- Uniformiteit: het overgangsrecht mag niet onnodig complex of onduidelijk zijn en wordt uniform ingericht, tenzij er goede redenen zijn om te kiezen voor differentiatie per bestuursorgaan of per rechtsfiguur.
- Snelle invoer van de Omgevingswet: zo snel als de uitvoeringspraktijk dit toestaat, worden de nieuwe instrumenten daadwerkelijk gebruikt.

Hieronder een overzicht van de verschillende vormen van overgangsrecht.

Omgevingsvisie en programma's

De nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies moeten de hoofdzaken bevatten voor het integrale beleid voor de leefomgeving, zoals als ruimte, water, milieu, natuur en landschap. De voorbereiding van de nationale Omgevingsvisie is op stoom. Op dit moment is er daarom geen aanleiding om hiervoor een overgangstermijn te regelen.

Voor de periode dat de Omgevingsvisie nog niet gereed hoeft te zijn, zal de Invoeringswet ervoor zorgen dat bestaande structuurvisies of plannen met een strategisch karakter hun geldigheid behouden. Overigens hoeft het vaststellen van een integrale Omgevingsvisie door provincies en gemeenten niet per se vooraf te gaan aan het vaststellen van de Omgevingsverordening of de uitbouw van het omgevingsplan.

Omgevingsplan

Het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet zal alle bestemmingsplannen, beheersverordeningen, exploitatieplannen en dergelijke van een gemeente gelijkstellen met het Omgevingsplan. Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, ontstaat dan per gemeente van rechtswege één gemeentedeckend omgevingsplan. Dat plan voldoet dan nog niet aan alle eisen van de Omgevingswet, want het bestaat uit de afzonderlijke bestemmingsplannen en enkele andere instrumenten. Gemeenten hebben vervolgens de taak om dit plan uit te bouwen naar een omgevingsplan dat volledig voldoet aan de eisen van de Omgevingswet, zowel wat de inhoudelijke eisen als de digitaliseringseisen betreft.

Het omgevingsplan van rechtswege is nog gericht op de 'goede ruimtelijke ordening' en dus nog niet op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In de Invoeringsregelgeving wordt bepaald waaraan het omgevingsplan minimaal moet voldoen zolang het nog niet aan alle wettelijke eisen hoeft te voldoen. De digitale ondersteuning van de ruimtelijke plannen op de website www.ruimtelijkeplannen.nl zal een tijd beschikbaar blijven. Wanneer de gemeentelijke

omgevingsplannen aan alle wettelijke eisen moeten voldoen en hoe dat in overgangsrecht te vertalen, zijn nog punten van overleg met de gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Provinciale omgevingsverordening

De provincies zijn al voortvarend aan de slag met de implementatie van de Omgevingswet. Een essentieel onderdeel daarin is de beleidsinhoudelijke integratieslag van de bestaande verordeningen tot één omgevingsverordening. Omdat de provinciale omgevingsverordening ook instructieregels zal bevatten voor gemeenten en waterschappen, wil minister Schultz van Infrastructuur en Milieu stimuleren dat de provincies een omgevingsverordening gereed hebben op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Dan is ingewikkeld overgangsrecht niet nodig.

Waterschapsverordening

De Unie van Waterschappen overlegt met het Rijk over een overgangstermijn om de verplichte waterschapsverordening vast te stellen. Een achterliggende reden om een overgangstermijn te regelen, is dat ook nieuwe waterbeheerprogramma's op basis van de plancyclus uit het Europese recht moeten worden vastgesteld. De overgangstermijn voor de waterschapsverordening kan hierop aansluiten. In 2009 was de inwerkingtreding van de Waterwet ook gekoppeld aan het Europese tijdstip waarop de stroomgebiedbeheerplannen werden vastgesteld.

Een andere reden voor een overgangstermijn is dat een provinciale omgevingsverordening instructieregels kan bevatten voor waterschapsverordeningen. Daar moeten de waterschappen rekening mee houden wanneer zij hun verordeningen vaststellen. Zolang een waterschapsverordening niet van kracht is, zullen de bestaande keuren blijven gelden. Dit wordt in het overgangsrecht geregeld.

(Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 962, nr. 185)

Financiële afspraken Omgevingswet

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het UvW hebben in een principeakkoord afspraken gemaakt over de financiering van de implementatie van de Omgevingswet. In dit principeakkoord spreken zij de verdeling van kosten en besparingen af: de rijksoverheid draagt de investeringskosten, iedere partij draagt zelf de transitiekosten en samen delen zij de uitvoeringskosten van de gezamenlijke voorzieningen. De betrokken partijen behouden zelf de besparingen die optreden door de invoering van de stelselherziening.

Ook is er gekeken naar de kosten en baten van het stelsel van de Omgevingswet. Hieruit blijkt dat voor overheden de baten groter zijn dan de kosten, doordat de werklust vermindert. De maatschappelijke baten kunnen nog hoger zijn, doordat er minder regeldruk en minder onderzoeksverplichtingen, kortere procedures en lagere kosten zijn. Voor burgers en bedrijven moet het aanvragen van een vergunning eenvoudiger, goedkoper en sneller worden.

(Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 962, nr. 186, 25 mei 2016)