



De Minister van Infrastructuur en Milieu  
Mw drs. M.H. Schultz van Haegen  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

**Datum**  
18 april 2017

**Uw kenmerk**  
-

**Contactpersoon**  
J.M.A. Timmer

**Onderwerp**  
Advies over het conceptwetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Via Internetconsultatie.nl heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) kennis genomen van het Conceptwetsvoorstel tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet).

Over dit wetsvoorstel wil de NVvR, als vertegenwoordiger van de rechterlijke macht, graag adviseren, gelet op het belang van een goede rechtspleging.

Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

### **Strekking conceptwetsvoorstel**

Het wetsvoorstel heeft blijkens de memorie van toelichting tot doel het regelen van een evenwichtige overgang van de nu geldende wetgeving naar het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Om dit te bereiken omvat het wetsvoorstel drie hoofdgroepen van regels:

- een deel vult de Omgevingswet aan;
- een deel wijzigt andere wetten of trekt deze in;
- en een deel regelt het overgangsrecht.

De voorgestelde regels voor het overgangsrecht zijn bedoeld om het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht snel in te voeren met behoud van rechtszekerheid en met oog voor de uitvoerbaarheid. Het wetsvoorstel is daarnaast bedoeld om door de regering gewenste verbeteringen van de Omgevingswet tot stand te brengen en enkele onvolkomenheden te corrigeren. Deze verbeteringen zijn deels inhoudelijk, deels technisch van aard. Het wetsvoorstel voorziet ook in verbeterende grondslagen voor de uitvoeringsregelgeving. Verder vult het grondslagen aan om in de uitvoeringsregelingen ook overgangsrechtelijke voorzieningen te kunnen treffen.

## Advies

### *Algemene opmerkingen*

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR (hierna: de WeCo) vindt het opmerkelijk dat de omvang van de wijzigingen, met name de wijzigingen die nu al worden voorgesteld in de kort geleden vastgestelde tekst van de Omgevingswet, buitengewoon groot is, terwijl deze Omgevingswet nog niet in werking is. Dat roept bij de WeCo de vraag op of het wetgevingstraject van de Omgevingswet wel voldoende zorgvuldig is geweest, meer bepaaldelijk of het niet te haastig is gegaan voor een dergelijke zeer ingrijpende wetgevingsoperatie. Een duidelijke verklaring voor dit grote aantal inhoudelijke aanpassingen in de nog niet in werking getreden wet heeft de WeCo niet aangetroffen in de memorie van toelichting. Gesteld wordt dat het deels gaat om “onvolkomenheden” die zijn gebleken bij de totstandkoming van uitvoeringsregelgeving, terwijl het deels ook om voortgeschreden inzicht lijkt te gaan. In beide gevallen wijst dat naar de mening van de WeCo erop dat de wet onvoldoende voldragen en doordacht is. Oogmerk van wetgeving is om de justitiabelen zekerheid te geven over welke regels gelden, zodat zij hun gedrag daarop kunnen afstemmen. Daarvoor is nodig dat wetgeving een redelijke mate van bestendigheid heeft. Voortdurende wijziging van regelgeving maakt dat de afstemming door de justitiabele van zijn gedrag op de wetgeving illusoir wordt. Bovendien tast een voortdurende wijziging van de regelgeving het gezag daarvan aan: dat geldt zeker als dat het gevolg is van het gegeven dat de regelgeving onvoldoende doordacht is. In dat verband wijst de WeCo op de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 ter vervanging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarbij tevens de Woningwet fors werd gewijzigd, en de invoering van de Wabo per 1 oktober 2010. Deze ingrijpende wijzigingen in het stelsel van het omgevingsrecht zijn nog maar recent tot stand gebracht. De WeCo merkt daarbij ook op dat de Wabo vrijwel direct na de inwerkingtreding bij voortdurende wijzigingen heeft ondergaan.

Te haastige invoering van onvoldoende doordachte regelgeving heeft bovendien, naar geen betoog behoeft, negatieve gevolgen voor de uitvoeringspraktijk, zowel door burgers als door overheden en ook door de rechtspraak. In dit verband wijst de WeCo er op dat de paragraaf in de memorie van toelichting omtrent de gevolgen voor de rechtspraak nog niet is ingevuld. Daarom acht de WeCo het van belang dat, als in een later stadium van het wetgevingstraject die paragraaf alsnog wordt ingevuld, de NVvR opnieuw de gelegenheid wordt geboden tot advisering omtrent dit wetsvoorstel.

Voorts wijst de WeCo er op dat een deel van de Omgevingswet nog helemaal niet gereed is, te weten de delen over natuur, geluid, bodem en grondeigendom (waaronder de regeling van de onteigening). In het advies<sup>1</sup> omtrent het hoofdstuk over onteigening in het daartoe strekkende concept-voorstel (“Aanpassingswet Grondeigendom”) heeft de WeCo er al op gewezen dat de huidige Onteigeningswet moeilijk uitvoerbaar zal zijn naast deze Omgevingswet omdat beide stelsels niet op elkaar aansluiten. Dat pleit er volgens de WeCo des te meer voor de Omgevingswet pas in te voeren als die volledig gereed is, in ieder geval niet voor het gedeelte over grondeigendom gereed is, en niet voor invoering in gedeelten. Tegen het in gedeelten invoeren pleit ook dat de Omgevingswet de meest ingrijpende stelselherziening van het omgevingsrecht betekent die tot nu toe in Nederland heeft

---

<sup>1</sup> NVvR-advies d.d. 6 oktober 2016



plaatsgevonden. Prudentie is daarbij eerder geboden dan haast, temeer omdat uit niets blijkt dat het huidige stelsel, dat zoals hierboven gememoreerd nog recent ingrijpend is herzien, zo gebrekkig zou functioneren dat het dringend vervangen zou moeten worden. Dat het nieuwe stelsel mogelijk een verbetering zal zijn doet daaraan, volgens de WeCo, niet af. Het feit dat de stelselherziening ingrijpend is, maakt het bovendien des te meer van belang dat deze goed wordt doordacht en dat alle betrokkenen zich daar goed op kunnen voorbereiden. De WeCo is, gelet daarop, van mening dat de wet pas wordt ingevoerd als hij redelijkerwijs geheel voldragen is.

*Specifieke opmerkingen bij hoofdstuk 15 (schade en nadeelcompensatie)*

De regeling van nadeelcompensatie in hoofdstuk 15 sluit aan bij titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en bouwt daarop voort. Echter, titel 4.5 van de Awb is nog (steeds) niet in werking getreden. De Omgevingswet kan dus wat dit hoofdstuk betreft volgens de WeCo niet eerder in werking treden dan titel 4.5 van de Awb. Tevens vraagt de WeCo zich af, of een belangrijke aanvulling als hoofdstuk 15 van het onderhavige wetsvoorstel thuishoort in een invoeringswet, of dat dit een aanvullingswet behoort te zijn.

Voorts bevat het wetsvoorstel een aantal belangrijke wijzigingen ten opzichte van het bestaande stelsel van nadeelcompensatie in (met name) de Wet ruimtelijke ordening, welke regeling pas op 1 juli 2008 in werking is getreden. Het feit dat vergoeding van "planschade" in de nieuwe regeling alleen nog kan worden verzocht als een project of activiteit ten uitvoering is gebracht, is volgens de WeCo een ingrijpende wijziging. Het normaal maatschappelijk risico wordt op 5% bepaald, terwijl in de huidige regeling dat risico niet altijd van toepassing is en er bovendien een richtwaarde van 2,5% geldt. Met name deze laatste twee wijzigingen lijken in het nadeel van de gelaedeerde burger. Volgens de toelichting zou dit volgen uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Evenwel, de Afdeling toetst in twee stappen: eerst wordt nagegaan of het normaal maatschappelijk risico van toepassing is, en pas als dat het geval is wordt een percentage bepaald. Hieraan ware in elk geval aandacht te besteden in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel.

Het voorgestelde artikel 15.12 bepaalt voor wettelijke gedoogplichten dat de schade "naar redelijkheid" wordt vergoed. Dat suggereert dat afhankelijk van een niet nader verduidelijkte belangenafweging schade wordt vergoed en, zo ja, in welke mate. De WeCo is van mening dat deze bepaling te vaag is. Aanspraak op schadevergoeding of nadeelcompensatie mag niet afhankelijk worden gesteld van een belangenafweging. Als een burger schade lijdt door onrechtmatig handelen of onevenredig nadeel ondervindt als gevolg van rechtmatig overheidshandelen behoort het van objectieve factoren af te hangen of en in welke mate daarvoor vergoeding dan wel compensatie wordt geboden.

Het verdient naar de mening van de WeCo de voorkeur de regeling in artikel 15.13 voor bij beschikking opgelegde gedoogplichten ook voor wettelijke gedoogplichten te laten gelden. Het mag zo zijn dat wettelijke gedoogplichten over het algemeen (dus niet per definitie !) minder ingrijpend zijn, dat komt dan wel tot uiting in het ofwel ontbreken van voor vergoeding in aanmerking komende schade ofwel in de (geringere) hoogte daarvan. De memorie van toelichting ware op dit punt aan te passen.



Ter zake van de voor schadevergoeding bij onteigening gereserveerde paragraaf in hoofdstuk 15 van de voorgestelde wet gaat de WeCo ervan uit dat deze niets anders kan zijn dan volledige schadeloosstelling, gelet op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. In het feit dat de hiervoor genoemde paragraaf nog niet is ingevuld omdat onteigening geregeld wordt in de Aanvullingswet grondeigendom, die nog in de conceptfase verkeert, ziet de WeCo een nader argument om de Omgevingswet niet in te voeren alvorens deze wet op alle onderdelen goed doordacht en gereed is. Over het voorgestelde hoofdstuk tot regeling van de onteigening heeft de NVvR, met de Raad voor de rechtspraak, zoals eerder ook gesteld, kritisch geadviseerd. Hieraan ware aandacht te besteden bij de verdere uitwerking van deze paragraaf.

Resumerend adviseert de WeCo om te heroverwegen of deze regeling wel in de invoeringswet opgenomen moet worden. Het komt de WeCo verstandiger voor de kwestie van nadeelcompensatie en schadevergoeding te regelen in een aanvulling op de Omgevingswet en daarbij de hiervoor genoemde onderwerpen nader te doordenken.

*Specifieke opmerking bij paragraaf 18.1 (handhaving)*

Het wetsvoorstel brengt geen wezenlijke verandering in het bestaande instrumentarium om bestraffend op te treden tegen overtredingen in het omgevingsrecht. De WeCo heeft hierover dan ook geen opmerkingen.

*Specifieke opmerking bij afdeling 20.5 (Digitaal stelsel van informatievoorziening)*

De WeCo waardeert het voornemen van één digitaal omgevingsrechtelijk loket voor de burger positief. Het verkleint de kans aanzienlijk dat burgers abusievelijk berichten naar een verkeerd elektronisch adres sturen en het betekent tevens dat de burger noodzakelijke overheidsinformatie op één elektronisch adres kan halen.

*Specifieke opmerkingen bij hoofdstuk 22 (Overgangsrecht)*

Blijkens de memorie van toelichting op het wetsvoorstel zijn bij het ontwerpen van het overgangsrecht de volgende zes uitgangspunten gehanteerd:

- 1° Politiek-bestuurlijk draagvlak
- 2° Rechtszekerheid
- 3° Uitvoerbaarheid
- 4° Eenvoudig
- 5° Uniform, tenzij
- 6° Snelle invoering

Ter zake van het laatste uitgangspunt is de WeCo van mening dat het zou moeten vervallen, dan wel van ondergeschikt belang zou moeten zijn ten opzichte van de overige uitgangspunten. De WeCo is niet overtuigd van de noodzaak tot snelle invoering, zeker niet als dat tot wetgeving leidt die incompleet en onvoldoende doordacht is. Het huidige stelsel kan naar de mening van de WeCo nog ruimschoots mee. De maatschappelijke schade van te snelle invoering zal naar de inschatting van de WeCo groter zijn dan de mogelijke nadelen van het nog enige jaren voortgaan met het bestaande stelsel. In het verlengde daarvan dienen de uitgangspunten van rechtszekerheid en uitvoerbaarheid volgens de WeCo voorop te staan. In het wetsvoorstel ware hieraan aandacht te besteden.



De invoering van de Omgevingswet zoals die nu wordt voorgesteld zal er (onvermijdelijk) toe leiden dat het oude en nieuwe regime gedurende enige tijd naast elkaar (eigenlijk: door elkaar) zullen bestaan. Er is nu een overgangstermijn van tien jaar voorgesteld waarin dat het geval is. Zoals de invoering nu is voorzien, is die termijn waarschijnlijk noodzakelijk. Gedurende die tien jaar geldt in beginsel het nieuwe regime van de Omgevingswet, maar blijven volgens de memorie van toelichting allerlei besluiten en regelingen die onder het oude regime tot stand zijn gebracht hun gelding behouden, deels behouden, facultatief behouden of gewijzigd behouden. Dat maakt het omgevingsrecht gedurende die tien jaar bepaald niet overzichtelijk of hanteerbaar. De voornaamste reden voor die lange overgangstermijn is dat vooral de andere overheden een groot aantal nieuwe regelingen tot stand moeten brengen, met name het Omgevingsplan, om de onder het oude regime geldende regelgeving te vervangen. In het verlengde van de voorgaande opmerkingen geeft de WeCo de minister in overweging eerst een termijn te bepalen om de andere overheden in de gelegenheid te stellen die regelingen inhoudelijk tot stand te brengen, en de Omgevingswet pas in werking te laten treden als ook die regelingen, met name het Omgevingsplan dat in elke gemeente gaat gelden, gereed zijn.

### **Conclusie**

Dit conceptwetsvoorstel roept grote twijfels op over de zorgvuldigheid waarmee deze grote stelselherziening, de grootste die het omgevingsrecht tot op heden kent, tot stand komt. De reeds aangenomen wet blijkt al voor de inwerkingtreding op een groot aantal punten onvolkomen. De invoeringswet bevat naast op de invoering betrekking hebbende bepalingen allerhande inhoudelijke aanvullingen, terwijl daarnaast nog vier aanvullingswetten tot stand gebracht dienen te worden. Omdat de lagere overheden, vooral de gemeenten, niet voorafgaand aan de invoering de gelegenheid krijgen hun regelgeving aan te passen en met name niet het gemeentelijk Omgevingsplan, dat het hart vormt van het nieuwe omgevingsrecht, tot stand te brengen, zal gedurende tien jaar een mengeling van oud en nieuw recht naast elkaar en door elkaar gaan gelden, hetgeen kan leiden tot grote onduidelijkheid en verwarring. De WeCo is van mening dat het wenselijk is om de Omgevingswet pas in te voeren als deze volledig gereed is én de andere overheden hun regelgeving daarop hebben kunnen afstemmen.

Daarnaast geldt dat de gevolgen voor de rechtspraak nog niet in kaart zijn gebracht. Hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting "gevolgen van het wetsvoorstel" is vrijwel niet ingevuld. Zolang de gevolgen voor de maatschappij niet helder in kaart zijn gebracht is advisering moeilijk en is de invoering binnen afzienbare tijd volgens de WeCo onwenselijk.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

i/o

A.V. van den Berg  
voorzitter a.i.

