

Artikel

De stand van de stelselherziening: wanneer treedt er wat in werking?

Mr. H.W. (Wilco) de Vos*

1 Inleiding

De afgelopen maanden stonden in het teken van de voorbereidingen op en de besluitvorming over de invoering van de Omgevingswet. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), na overleg met de medeoverheden, besloten heeft om niet langer uit te gaan van inwerkingtreding per 1 januari 2023, maar voor een zorgvuldige invoering extra tijd te nemen.¹ Deze extra tijd kan worden gebruikt voor het verder testen van onderdelen van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO), in het bijzonder van de software voor het publiceren en muteren van provinciale omgevingsverordeningen. Ook hebben alle betrokken partijen daardoor meer tijd om zich op de invoering voor te bereiden.

Naast extra voorbereidingstijd is tijdige politieke besluitvorming over een definitieve datum van belang. Alle betrokken partijen hebben behoefte aan duidelijkheid. Zo is het voor de uitvoeringspraktijk van belang om te weten of voorgenomen activiteiten en projecten moeten worden voorbereid onder het huidige recht of onder het stelsel van de Omgevingswet. Verder is, na de jarenlange voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet, duidelijkheid over een definitieve datum

nodig om ‘de energie te behouden’² en de inzet van personeel en middelen te continueren. Dit leidt tot een lastig dilemma. Enerzijds is het voor de politieke besluitvorming van belang dat de voorbereiding op de invoering voldoende ver gevorderd is. Anderzijds vragen de betrokken partijen in de uitvoeringspraktijk om tijdige duidelijkheid over de datum om ook de laatste stappen in de voorbereidingen te zetten. Deze catch 22 zal moeten worden doorbroken. Het is dan ook van belang dat regering en parlement zorgen voor een heldere besluitvormingsroute.

Voor de toepassing van het stelsel is het van belang om te weten wanneer er wat in werking treedt. Dit artikel bevat een beschrijving van het besluitvormingsproces over de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet (par. 2). Daarnaast wordt beschreven welke regelgeving er dan in werking treedt (par. 3). Tot slot volgt een doorkijkje naar de komende periode (par. 4).

2 Besluitvorming over de datum van inwerkingtreding

2.1 Korte terugblik op het parlementaire proces

- *Uitgebreide behandeling en tegengestelde moties*

De parlementaire behandeling van het ontwerp van het koninklijk besluit (KB), met als inwerkingtredingsdatum 1 januari 2023, richtte zich in het bijzonder op de stand van zaken van de voorbereidingen in de uitvoeringspraktijk en de totstandkoming van het DSO. De betrokken commissies van beide Kamers hebben daarover met

* Mr. H.W. de Vos is werkzaam bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is als juridisch projectleider betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe omgevingswetgeving. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De tekst van dit artikel is afgesloten op 22 december 2022.

1 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EK, p. 3.

2 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EK, p. 2.

de Minister voor VRO, zowel schriftelijk als mondeling, uitgebreid overleg gevoerd. Dit gebeurde op basis van een grote hoeveelheid informatie uit verschillende bronnen, zoals voortgangsbrieven, (advies)rapporten, publicaties in de media³ en input en signalen⁴ die individuele Kamerleden ontvingen. Beide Kamers hebben zich op die manier actief en gedetailleerd laten informeren over de stand van zaken in de uitvoering. Dat geldt in het bijzonder voor de Eerste Kamer, die voor de tweede keer het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) opdracht heeft gegeven om een advies uit te brengen over het DSO.⁵ In de debatten kwamen soms grote verschillen van inzicht naar voren tussen de diverse partijen. Deze hingen in enkele gevallen samen met de eerdere standpunten van partijen over de inmiddels door beide Kamers aangenomen wetgeving, bijvoorbeeld vanwege de door de betrokken partijen verwachte effecten. In veel gevallen ging het om verschillen in opvatting over de stand van zaken van de uitvoering en het DSO en in hoeverre per 1 januari 2023 aan de vereisten voor een zorgvuldige invoering zou worden voldaan.

De behandelingen hebben in beide Kamers tot een plenair debat geleid, waarbij uiteenlopende moties zijn ingediend over de voorgestelde datum van invoering. In de Tweede Kamer was dit enerzijds een motie van het lid Minhas, die de regering oproep om 'de datum van inwerkingtreding definitief te bepalen op 1 januari 2023',⁶ en anderzijds een motie van het lid Beckerman, die de regering oproep om 'niet uit te sluiten om de invoering van de Omgevingswet uit te stellen'.⁷ Op 12 april werd de motie van het lid Minhas aangenomen en de motie van het lid Beckerman verworpen, waarmee de voorhang in de Tweede Kamer was afgerond.⁸ Ook bij de behandeling in de Eerste Kamer werden twee tegengestelde moties ingediend over de datum van inwerkingtreding. De eerste was de motie van het lid Otten c.s., waarin werd uitgesproken 'dat het uitgangspunt is dat de Omgevingswet niet op 1 januari 2023 wordt ingevoerd', en de tweede de motie van het lid Rietkerk c.s.,⁹ waarin werd uitgesproken dat '1 januari 2023 uitgangspunt is en blijft als datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet'. De eerste motie is aangehouden, de tweede motie is op 12 juli door de Eerste Kamer aanvaard. De motie Rietkerk c.s. sprak het voornemen uit om AcICT te

vragen om een geactualiseerd advies uit te brengen over het DSO in relatie tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Na het aannemen van de motie is deze adviesvraag door de Eerste Kamer gedaan.¹⁰ Verder heeft de Minister voor VRO toegezegd een enquête te houden naar de ervaringen van bevoegde gezagen met hun implementatieopgave en deze aan de Kamer te doen toekomen.¹¹ Het was vervolgens de bedoeling dat in het najaar een afrondend debat zou worden gevoerd om te bepalen of de Kamer definitief met deze invoeringsdatum kon instemmen. Het advies en de enquête zouden samen met andere voortgangsinformatie bij het debat kunnen worden betrokken.

Tot een afrondend debat is het niet gekomen. Mede naar aanleiding van het advies van AcICT en de enquête heeft de Minister voor VRO op 14 oktober aan het parlement gemeld dat er voor een zorgvuldige invoering extra tijd nodig is. Daarmee is de voorhang van het ontwerp-KB, met inwerkingtredingsdatum 1 januari 2023, geëindigd.¹²

• *Informatievoorziening aan het parlement*

Voor de beoordeling van de stand van zaken is informatie van groot belang. Zoals hierboven is vermeld, was er sprake van een grote stukkenstroom. Vaak leidde die tot vervolgvragen en antwoorden en in een enkel geval tot nuancering van eerder verstrekte informatie.¹³ In een aantal gevallen deden Kamerleden verzoeken om specifieke informatie of concepten van stukken. Bij informatieverzoeken van Kamerleden staat het recht op inlichtingen als bedoeld in art. 68 van de Grondwet centraal. Op grond van dat artikel dient daarbij zorgvuldig te worden gewogen of openbaarmaking niet in strijd komt met het belang van de Staat. Ook de wijze van verstrekking vraagt om een zorgvuldige afweging.

Een bijzonder voorbeeld was een motie van het Eerste Kamerlid Janssen¹⁴ om openbaarmaking van een ongelakte versie van een ambtelijke beslisnota, die eerder met een gelakte tekstpassage tegelijk met de aanbidding van een brief aan de Kamer was toegezonden.¹⁵ Het toezenden van de beslisnota vloeit voort uit het kabinetsbeleid voor het actief openbaar maken van beslisnota's.¹⁶ In deze specifieke nota waren enkele zinnen gelakt over informeel contact met Kamerleden voorafgaand aan het debat. De Minister voor VRO wees, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)¹⁷ en na overleg in de ministerraad, op de vertrouwelijke aard van die contacten en het belang van de bescherming van het goede functioneren van het

3 Zo zijn er vragen gesteld naar aanleiding van publicaties in NRC en Binnenlands Bestuur. Zie onder meer Aanhangsel Handelingen I 2021/22, nrs. 8 en 10 alsmede Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nrs. 413 en 414. De invoering van het stelsel van de Omgevingswet komt regelmatig aan de orde in publicaties in de pers, juridische literatuur, opiniestukken en blogs. Deze publicaties variëren van informeren tot (zeer) kritisch en leiden dikwijls tot reacties of levendige debatten op social media. Gezien de omvang en diversiteit daarvan blijft bespreking daarvan in de artikelenreeks 'De stand van de stelselherziening' achterwege.

4 Enkele Kamerleden deden via Twitter oproepen om input te leveren. Daarnaast waren er signalen rondom het thema integriteit. Zie voor een actuele stand van zaken: Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EK, bijlage 1, p. 11-12.

5 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, EF.

6 Kamerstukken II 2021/22, 33 118, nr. 226.

7 Kamerstukken II 2021/22, 33 118, nr. 228.

8 Handelingen II 2021/22, nr. 71, item 9.

9 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DZ.

10 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, ED.

11 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DX, p. 4.

12 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EK, p. 3.

13 Aanhangsel Handelingen I 2021/22, nrs. 8 en 10.

14 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, EA.

15 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DX.

16 Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022, Kamerstukken II 2020/21 28 362, nr. 56, bijlage en Kamerstukken I 2021/22, 28 362, C, bijlage.

17 De Minister van BZK is primair verantwoordelijk voor art. 68 van de Grondwet en het beleid omtrent de actieve openbaarmaking van beslisnota's.

parlementaire proces. De minister wees ook op de relatie met de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022, maar gaf daarbij aan dat als de Kamer in dit geval een oproep zou doen tot openbaarmaking hij daartoe over zou gaan.¹⁸ De Kamer was daarin duidelijk en nam met zeer brede steun¹⁹ de motie tot openbaarmaking van de ongelakte beslisnota aan, hetgeen de Minister voor VRO vervolgens in dit geval heeft gedaan.²⁰ Het meer principiële punt en de verhouding tot het algemene kabinetsbeleid over openbaarmaking kunnen op een ander moment aan de orde komen in een debat met de Minister van BZK, die daarvoor primair verantwoordelijk is.

Een tweede bijzonder voorbeeld was het verzoek van Eerste Kamerleden van de PvdD en de SP aan de Minister voor VRO om het conceptadvies te verstrekken dat in het kader van hoor en wederhoor door AcICT aan het departement was voorgelegd.²¹ Dit leidde tot de volgende reactie van AcICT:

‘Dit beginsel van hoor en wederhoor is onmisbaar om eventuele hiaten, fouten en eenzijdige berichtgeving te signaleren en het eindrapport zo compleet, correct en evenwichtig mogelijk te maken. Een doorbreking van de vertrouwelijkheid van dit beginsel staat objectieve waarheidsvinding in de weg. Geïnterviewden en betrokkenen bij het onderzoek kunnen zich niet meer vrij voelen om de benodigde informatie te verstrekken.’²²

In dit geval zijn het conceptadvies en de ambtelijke reactie vanuit BZK daarop vertrouwelijk verstrekt.²³ Daarmee is beoogd recht te doen aan zowel het recht op informatie van de Kamer als de waarborgen rondom hoor en wederhoor binnen het adviesproces van het onafhankelijk adviescollege.²⁴ De betrokken Kamerleden hebben hierover nadere vragen gesteld, onder meer over de verhouding tot een verzoek tot verstrekking van informatie op grond van de Wet open overheid (Woo).²⁵

2.2 Besluitvorming over de nieuwe datum

- *Een nieuwe datum*

Zoals in de inleiding al is vermeld, heeft de Minister voor VRO, na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen, besloten om niet langer uit te gaan van inwerkingtreding per 1 januari 2023 en extra

tijd te nemen om met de digitale systemen te oefenen en de werking ervan te testen. Dit geldt in het bijzonder voor de software die de provincies nodig hebben voor het via DSO ontsluiten van omgevingsverordeningen en wijzigingen (mutaties) daarvan. Mede naar aanleiding van het advies van AcICT²⁶ zullen er aanvullende ‘in-dringende ketentesten’ worden uitgevoerd (IKT derde fase). De Eerste Kamer heeft gevraagd om bij de uitwerking daarvan de aanbevelingen van AcICT te betrekken, en of de minister bereid is om over deze ketentesten in contact te treden met AcICT.²⁷ Daarnaast kunnen alle betrokken partijen de tijd gebruiken om zich verder op de invoering voor te bereiden, zodat een goede start gemaakt kan worden. De randvoorwaarden voor inwerkingtreding zijn ongewijzigd gebleven. Zo mag de dienstverlening aan inwoners en bedrijven niet in het geding komen en moet de gebiedsontwikkeling ongehinderd doorgang kunnen vinden. Ook blijven er tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM's)²⁸ beschikbaar en blijft het overgangsrecht onverminderd van toepassing. In de brief van 14 oktober 2022 is als nieuwe datum voor de inwerkingtreding 1 juli 2023 genoemd. Een relevante ontwikkeling sindsdien is dat de algemene ledenvergadering van de VNG met grote meerderheid een motie heeft aangenomen die oproept om de Omgevingswet op 1 januari 2024 in te voeren.²⁹ De motie roept ook op om snel duidelijkheid over de invoeringsdatum te scheppen, waarbij er tussen het moment van publicatie van het KB en de invoeringsdatum een periode van minimaal zes maanden ligt. De inhoud van deze motie zal worden betrokken bij het vervolgproces. Eind januari 2023 zal, nadat ook de uitkomsten van de ketentesten (IKT 3) bekend zijn, een voortgangsbrief met daarbij het ontwerp-KB met de datum van inwerkingtreding aan beide Kamers worden gezonden.³⁰

- *Voorhang van een nieuw ontwerp-KB*

Met de voorhang³¹ van het nieuwe ontwerp-KB krijgen beide Kamers opnieuw de gelegenheid om zich over de invoeringsdatum uit te spreken.³² Hoewel dit op grond van de wet³³ niet noodzakelijk is, kan dit tot uitdrukking komen in een stemming over moties, zoals tot nu toe het geval is geweest.

Voor de uitvoeringspraktijk is het wenselijk dat er tijdig duidelijkheid komt over de datum van inwerkingtreding.³⁴ De minister heeft aangegeven dat het daarom

18 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, EB.

19 Alleen de leden van de fractie van de CU stemden tegen. Handelingen I 2021/22, nr. 36, item 13.

20 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, EC. Aangezien er bij het verstrekken van de ongelakte nota administratieve foutjes waren gemaakt, is de ongelakte beslisnota later opnieuw verstrekt. Aanhangsel Handelingen I 2021/22, nr. 13 en Aanhangsel Handelingen I 2022/23, nr. 2.

21 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EN, p. 2.

22 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EN, p. 3.

23 Dit betekent dat het concept van het AcICT-advies en de ambtelijke reactie hierop vertrouwelijk ter inzage worden gelegd, alleen voor leden, bij de griffier van de Eerste Kamer.

24 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EN, p. 3.

25 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EN, p. 2.

26 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EK, bijlagen 1 en 2.

27 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EP, p. 2.

28 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DN. Een voorbeeld is de mogelijkheid voor gemeenten om tijdelijk gebruik te maken van de IMRO-standaard voor het publiceren van omgevingsplannen.

29 Zie <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-snel-besluit-over-omgevingswet-nodig>.

30 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EP, p. 8.

31 Ter uitvoering van de voorhangprocedure die via de Invoeringswet Omgevingswet is geregeld in art. 23.10, tweede lid, Omgevingswet.

32 H.W. de Vos, De stand van de stelselherziening: met een nieuw kabinet op weg naar inwerkingtreding, TO 2022, afl. 1, p. 8-10, bevat een beschrijving van het wettelijke kader en de voorhangprocedure.

33 Art. 23.10, tweede lid, Omgevingswet.

34 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EK, p. 3.

van belang is om zo vroeg mogelijk in 2023 zicht te hebben op een definitief en gepubliceerd inwerkingtreddings-KB. En dat hij graag met beide Kamers in gesprek gaat over het vervolgproces naar de parlementaire besluitvorming over de nieuwe datum van inwerkingtreding.³⁵ De Eerste Kamer heeft de minister vervolgens gevraagd om het (besluitvormings)proces te schetsen dat hij voor ogen heeft. En om daarbij te voorzien in tijdige duidelijkheid en voldoende oefentijd voor de uitvoeringspraktijk in het traject naar inwerkingtreding.³⁶ De minister heeft hieraan uitvoering gegeven en tevens geschetst welke informatie op welk moment beschikbaar komt.³⁷ Hij vraagt de Kamers, mede gelet op het appel vanuit de uitvoeringspraktijk om snel duidelijkheid te geven, de behandeling zo in te richten dat het debat in het eerste kwartaal van 2023 gevoerd kan worden, zodat als het parlement akkoord is, het KB met de definitieve invoeringsdatum vastgesteld en gepubliceerd kan worden.³⁸ De betrokken commissies van de Eerste Kamer hebben in ieder geval aangegeven het AcICT te vragen of het bereid is opnieuw advies uit te brengen over de werking van het DSO, en zo ja, op welke termijn dit advies kan worden gegeven.³⁹ De commissies bespreken op 17 januari verder op welke wijze het besluitvormingsproces in de Eerste Kamer vorm zal krijgen.

3 Welke regelgeving treedt er in werking?

3.1 Technische inwerkingtreddingsbesluiten

Wanneer het stelsel van de Omgevingswet in werking treedt, wordt in eerste instantie bepaald door de besluitvorming over het KB dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet regelt. Voor de toepassing in de uitvoeringspraktijk is daarnaast van belang *wat* er dan precies in werking treedt. Dit wordt geregeld via technische inwerkingtreddingsbesluiten. Deze regelen de inwerkingtreding van de andere onderdelen van het stelsel en de daarmee samenhangende regelgeving.⁴⁰ De inwerkingtreddingsbesluiten worden pas vastgesteld als de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet definitief is vastgesteld.

De besluiten regelen om te beginnen de inwerkingtreding van de vier AMvB's⁴¹ van de Omgevingswet, de Omgevingsregeling en de invoerings- en aanvullingsregelgeving. Verder regelen ze de inwerkingtreding van een groot aantal 'reguliere' wijzigingen, bijvoorbeeld speci-

fieke beleidswijzigingen of de implementatie van Europese regelgeving. Die wijzigingen zijn de afgelopen jaren in het Staatsblad of de Staatscourant gepubliceerd. De meeste inhoudelijke wijzigingen zijn onder het huidige recht al in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de corresponderende wijzigingen van het stelsel van de Omgevingswet wordt er dus voor gezorgd dat het stelsel van de Omgevingswet actueel is.⁴²

Enkele voorbeelden:

- art. II van het Besluit van 14 juli 2021, houdende wijziging van het Besluit natuurbescherming en het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met een handelsverbod voor Aziatische duizendknopen en wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de additionele aanwijzing van door de provincies te bestrijden invasieve uitheemse soorten (Stb. 2021, 381);
- art. II van het Besluit van 22 december 2021 tot wijziging van het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie (Stb. 2021, 658);
- het Besluit van 26 januari 2022 tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met het opnemen van een plicht tot het verstrekken van gegevens en bescheiden over energiebesparende maatregelen en tot wijziging van het Besluit energie-audit (Stb. 2022, 110);
- art. III van het Besluit van 3 mei 2022 tot wijziging van het Besluit havenontvangstvoorzieningen en enkele andere besluiten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/883 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen, tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU en tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG (PbEU 2019, L 151) en in verband met een wetstechnische verbetering (Implementatiebesluit tweede richtlijn havenontvangstvoorzieningen) (Stb. 2022, 199).

Via de inwerkingtreddingsbesluiten wordt ook de precieze wetstechnische volgorde van inwerkingtreding geregeld. Door deze wijzigingen in de juiste volgorde in werking te laten treden gaan wijzigingen elkaar niet overschrijven en blijft de nummering kloppen.⁴³ Op die

35 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EK, p. 3.

36 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EP, p. 2 en 3.

37 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EP, p. 8 en 9.

38 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EP, p. 8.

39 Zie www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20221220_iwo_en_ezk_inv?dossier=vkl8h7i58iu3.

40 De technische inwerkingtreddingsbesluiten zijn dan ook niet gebaseerd op de Omgevingswet, maar op de grondslagen die in de afzonderlijke wetten, besluiten of ministeriële regelingen zijn opgenomen.

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

42 Dit is vergelijkbaar met de ontwikkeling van het huidige recht. Zo is de geldende versie van het Activiteitenbesluit milieubeheer opgebouwd uit de oorspronkelijk vastgestelde versie, met inbegrip van alle daaropvolgende wijzigingen.

43 Het vaststellen van de volgorde waarin deze wetten, AMvB's en regelingen in werking treden, is belangrijk omdat het meer dan eens voorkomt dat verschillende wetten, AMvB's of regelingen hetzelfde artikel wijzigen. Zo wordt art. 2.28 Omgevingswet bijv. niet alleen gewijzigd door de In-

manier wordt ervoor gezorgd dat het stelsel bij inwerkingtreding wetstechnisch ‘rondloopt’.

3.2 Gedifferentieerde inwerkingtreding?

Het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet is leidend voor de inwerkingtreding van het hele stelsel. Wel kennen de meeste grondslagen van de inwerkingtredingsbesluiten in de wet- en regelgeving de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Dit betekent dat de inwerkingtreding van onderdelen van een regeling, zoals paragrafen, artikelen of artikelleden, op maat geregeld kan worden. Hiervan wordt om wetstechnische redenen gebruikgemaakt om de juiste inwerkingtredingsvolgorde te regelen, zodat het totale plaatje bij inwerkingtreding klopt. Het leidt er niet of nauwelijks toe dat onderdelen op een andere datum in werking treden. Verreweg het grootste deel van het stelsel zal als één geheel in werking treden. Er zijn slechts enkele onderdelen van het totale pakket aan wet- en regelgeving die vanwege een specifieke inhoudelijke reden niet of later in werking zullen treden. In de toelichting op de inwerkingtredingsbesluiten zal per onderdeel de achterliggende reden voor de gedifferentieerde inwerkingtreding worden geschetst.

Enkele voorbeelden:

- art. 4.1, onderdeel DN, van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400) voor zover dat betrekking heeft op art. 14.1, derde lid, van het Omgevingsbesluit;

In art. 14.1, derde lid, van het Omgevingsbesluit is de verplichting opgenomen voor ondernemers en rechtspersonen om een aanvraag of een melding elektronisch via de landelijke voorziening in te dienen. Deze bepaling is vergelijkbaar met het huidige art. 4.1, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht. Ook dat artikellid is tot nu toe niet in werking getreden. Latere inwerkingtreding was dan ook al voorzien.⁴⁴ Recentelijk is bij de behandeling van het voorstel voor de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer het amendement-Leijten aanvaard, waarmee de nevenschikking van de niet-elektronische weg voor rechtspersonen en ondernemingen als hoofdregel is gehandhaafd.⁴⁵ Vervolgens heeft het kabinet aangekondigd dat art. 14.1, derde lid, van het Omgevingsbesluit bij de eerstvolgende gelegenheid zal worden geschrapt.⁴⁶ Deze wijziging is opgenomen in het ontwerp van het Verza-

voeringswet Omgevingswet, maar ook door de Aanvullingswetten geluid, bodem en natuur.

44 Zie de NvT bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400, p. 1809).

45 Kamerstukken II 2021/22, 35 261, nr. 16.

46 Kamerstukken I 2022/23, 35 261, D, p. 5 en 6.

melbesluit Omgevingswet 2023, dat inmiddels in internetconsultatie is gebracht.⁴⁷

- art. IV van het Besluit van 4 maart 2020, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 en van enkele andere besluiten inzake de implementatie van de tweede herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen (Stb. 2020, 84), met uitzondering van onderdeel J, voor zover het betreft art. 6.37a.

Het in art. IV, onderdeel J, geformuleerde art. 6.37a van het Besluit bouwwerken leefomgeving is uitgezonderd van inwerkingtreding omdat het daarin opgenomen overgangsrecht is uitgewerkt op 11 maart 2022.

3.3 Resultaat verwerkt in geconsolideerde versies

Het resultaat van de voorgenomen inwerkingtredingsbesluiten is al verwerkt in de geconsolideerde versies van de Omgevingswet, de AMvB's en de Omgevingsregeling op www.iplo.nl.⁴⁸ Op die manier kan iedereen daar eenvoudig kennis van nemen. In de geconsolideerde versies is ook aangegeven welke bepalingen (nog) niet in werking treden. Zoals gezegd, gaat het om een beperkt aantal onderdelen. Deze zijn in die teksten voorzien van een grijze achtergrond. Voor enkele artikelen is een voetnoot met uitleg toegevoegd. Door dit resultaat nu al op te nemen in de geconsolideerde versies kunnen eventuele fouten of omissies worden opgespoord. Het maken van de versies is daarmee ook een controlemiddel of de inwerkingtreding wetstechnisch ‘rondloopt’ en een kwaliteitswaarborg voor de inwerkingtredingsbesluiten.

De geconsolideerde versies kunnen door de uitvoeringspraktijk worden gebruikt bij de voorbereiding op de invoering van het stelsel van de Omgevingswet. Na de definitieve besluitvorming over de datum van inwerkingtreding van het stelsel zullen de definitieve inwerkingtredingsbesluiten worden vastgesteld en gepubliceerd in het Staatsblad en de Staatscourant. Vanaf het moment van inwerkingtreding zijn de geconsolideerde versies van de Omgevingswet, de AMvB's en de Omgevingsregeling te raadplegen op www.wetten.nl. Daarbij zal voor elk regelgevingsonderdeel de informatie uit de inwerkingtredingsbesluiten over het moment van inwerkingtreding worden weergegeven in de bijbehorende wetstechnische informatie. Daarnaast worden de regels van de AMvB's en de Omgevingsregeling ontsloten via de landelijke voorziening van het DSO.

3.4 Gevolgen voor andere wet- en regelgeving

De nieuwe datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft ook gevolgen voor een beperkt aantal andere regelgevingstrajecten. Zo zal voor enkele regelingen die voor die datum in werking moeten treden,

47 Zie <https://internetconsultatie.nl/verzamelbesluitomgevingswet/b1>.

48 Zie <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/>.

bijvoorbeeld vanwege de implementatie van Europese regelgeving, een wijziging van het huidige recht worden doorgevoerd. Voor deze trajecten wordt daarom voorzien in een dubbelwijziging: een wijziging van het huidige recht en een wijziging van het stelsel van de Omgevingswet.

Enkele voorbeelden:

- Besluit van 8 november 2022 tot wijziging van het Drinkwaterbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving en enkele andere algemene maatregelen van bestuur in verband met de omzetting van EU-Drinkwaterrichtlijn 2020/2184 (herschikking) (Stb. 2022, 450);
- ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de implementatie van het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Deze werkwijze met zogenaamde dubbelwijzigingen is de laatste jaren bij veel regelgevingstrajecten gevolgd, zoals ook blijkt uit de meeste voorbeelden die in de eerste kadertekst van deze paragraaf staan.

Tot slot zijn er enkele regelingen die direct afhankelijk zijn van het stelsel van de Omgevingswet. Een voorbeeld daarvan is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en de bijbehorende regelgeving. De regelgeving en de uitvoering daarvan zijn nauw verweven met het stelsel van de Omgevingswet. Per regeling zal moeten worden gezien of een wijziging van het huidige recht wenselijk is, of dat de inwerkingtreding meeschuift met de Omgevingswet. In sommige gevallen zou dat betekenen dat een wetswijziging nodig is, aangezien het huidige recht niet de instrumenten of grondslagen biedt die de Omgevingswet biedt. Een voorbeeld is het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met het beperken van emissies van kooldioxide door werkgebonden personenmobiliteit. Over dat ontwerpbesluit heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarbij opgeroepen wordt om deze regeling zo snel mogelijk in werking te laten treden, al dan niet via een alternatief wet- of regelgevend traject.⁴⁹

4 Vervolg

Voor de komende periode is het van belang dat de regelgeving van het stelsel actueel blijft. Daarom zal via technische verzamelregelgeving in het noodzakelijke onderhoud van het stelsel worden voorzien. Daartoe zijn het voorstel voor de Verzamelwet Omgevingswet en het ontwerp van het Verzamelbesluit Omgevingswet 2023 in

(internet)consultatie gebracht.⁵⁰ Deze zullen ook nog worden gevolgd door een verzamelregeling. In deze verzameltrajecten worden technische wijzigingen doorgevoerd en zo nodig aanvullingen van het overgangsrecht opgenomen. Deze zullen, in het kader van het beheer van het stelsel, ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet doorlopen.

Verder zijn er enkele regelgevingsvoornemens aangekondigd die op het stelsel van de Omgevingswet zullen voortbouwen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aangekondigde Wet versterking regie volkshuisvesting.⁵¹ Daarmee zal onder meer de reikwijdte van de regie-instrumenten van de Omgevingswet, zoals de mogelijkheid om instructieregels te stellen, worden verbreed. Verder zullen daarin versnellingsmogelijkheden voor procedures voor woningbouwprojecten worden opgenomen ten behoeve van de woningbouwopgave. Ook voor andere maatschappelijke opgaven voor de fysieke leefomgeving, zoals de aanpak van stikstof, zal het stelsel worden benut. Het stelsel van de Omgevingswet biedt daarvoor al diverse regels en instrumenten. Die zullen waar nodig worden aangepast om het coalitieakkoord⁵² uit te voeren en het kabinetsbeleid verder uit te werken, onder meer naar aanleiding van het rapport-Remkes 'Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief'.⁵³

Om het wettelijke instrumentarium van de Omgevingswet werkelijk te kunnen benutten, moet het stelsel uiteraard eerst in werking treden. Dat geldt ook voor de beleidsvernieuwingen die bijvoorbeeld via de aanvullingswetten in het stelsel worden opgenomen. De Tweede Kamer heeft in dat verband de bewindslieden van Infrastructuur en Waterstaat gevraagd naar de impact van het uitstel van de invoering van de Omgevingswet op de domeinen water, milieu en (duurzame) mobiliteit.⁵⁴ Kort samengevat zorgt het uitstel voor vertraging en extra werk, onder meer vanwege noodzakelijke dubbelwijzigingen voor wet- en regelgeving en omdat bij de voorbereiding van activiteiten en projecten langer rekening moet worden gehouden met het oude en het nieuwe omgevingsrecht. Dat laatste geldt ook voor andere domeinen en bij gebiedsontwikkelingen. Het is dan ook wenselijk dat er snel duidelijkheid komt over het moment van invoering van de Omgevingswet.

Naast de implicaties voor wet- en regelgeving, beleid en uitvoering zullen in het besluitvormingsproces op weg naar de invoering de stand van zaken van de voorbereidingen in de praktijk en de werking van het DSO van belang zijn. De extra tijd biedt de gelegenheid om verder te testen en te oefenen en de stappen te zetten die nodig zijn voor 'groen licht' voor de invoering. Als de seinen op groen staan, zal het wettelijke stelsel van de Omge-

49 Kamerstukken II 2022/23, 36 200 XII, nr. 54.

50 Zie www.internetconsultatie.nl/verzamelwetomgevingswet/b1 en <https://internetconsultatie.nl/verzamelbesluitomgevingswet/b1>.

51 Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 973.

52 Coalitieakkoord 2021-2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, 15 december 2021, p. 11.

53 Kamerstukken II 2022/23, 30 252 en 35 334, nrs. 34 (bijlage) en 35.

54 Kamerstukken II 2022/2023, 33 118, nr. 241.

vingswet, zoals dat de afgelopen jaren door regering en parlement tot stand is gebracht, vrijwel als één geheel in werking treden.