

'Die Gesetze so hoch aufhängen, wie Dionysios der Tyrann tat, daß sie kein Bürger lesen könnte, – oder aber sie in den weitläufigen Apparat von gelehrt Büchern, Sammlungen von Dezisionen abweichender Urteile und Meinungen, Gewohnheiten usf. und noch dazu in einer fremden Sprache vergraben, so daß die Kenntnis des geltenden Rechts nur denen zugänglich ist, die sich gelehrt darauf legen, – ist ein und dasselbes Unrecht.'

Georg Wilhelm Friedrich Hegel¹

8.1. INLEIDING

Het Nederlandse omgevingsrecht bestaat uit vele tientallen wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, water en natuur. In de afgelopen decennia is het aantal wettelijke regelingen verminderd door bundeling (zie bijlage 1). Zo zijn in 2008 elf algemene maatregelen van bestuur gebundeld in het Activiteitenbesluit en in 2009 acht wetten in formele zin in de Waterwet. Wetgevers beogen met bundeling diverse juridische, ecologische en/of economische voordelen. De aanleiding voor dit onderzoek vormt de vraag of het bij bundeling van omgevingsrecht gaat om een politieke keuze die nu eens in het voordeel dan weer in het nadeel van bundeling kan uitvallen, dan wel om een keuze die ook wetenschappelijk te verantwoorden is. Anders geformuleerd: bestaat er een wetenschappelijk gefundeerd kader of is een zodanig kader te ontwikkelen waaruit volgt in welk geval of in welke gevallen bundeling van omgevingsrecht al dan niet verantwoord is? Die vraag is niet alleen wetenschappelijk, maar ook maatschappelijk relevant, omdat de regering drie natuurwetten wil bundelen in een Wet natuurbescherming en 40 wetten in een Omgevingswet.

¹ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts. Naturrecht und Staatswissenschaft*, Herausgegeben und eingeleitet von Helmut Reichelt, Ullstein, Frankfurt am Main, 1972. Ook geciteerd door Hirsch Ballin, *Architectuur van wetgeving* 1984, p. 81. Naar verluidt bestraft de tiran Dionysios van Syrakuse overtreding van zijn wetten die op borden waren geschreven die zo hoog waren opgehangen dat niemand die kon lezen (Clausdieter Schott, *Gesetzesadressat und Begriffsvermogen*, in: Gottfried Baumgärtel c.s. (red.), *Festschrift für Heinz Hübner zum 70. Geburtstag am 7. November 1984*, Berlin: Walter de Gruyter, p. 191). Van Gestel schrijft dat keizer Caligula soortgelijke bekendmakingsmethoden bezigde (Van Gestel, *Eenieder wordt geacht de wet te kennen* 1998, p. 78).

8.2. SAMENVATTING

Hoofdstuk 1 bevat de *centrale vraag* van dit onderzoek: is bij de voorname tot ordening van het omgevingsrecht door middel van bundeling (slechts) sprake van een politieke keuze, dan wel kan (ook) worden voldaan aan eisen die wetenschappelijk aan ordening van omgevingsrecht kunnen worden gesteld.

Om deze centrale vraag te beantwoorden is een antwoord gezocht op de volgende drie deelvragen:

1. Is er wetenschappelijk een toetsingskader (te ontwikkelen) waaruit volgt in welk geval of in welke gevallen bundeling van omgevingsrecht verantwoord is?
2. Hoe verhouden zich de bundeling door herschikking die in 2010 heeft geleid tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de bundeling die in 2008 heeft geleid tot integratie van de Wet milieugevaarlijke stoffen in de Wet milieubeheer, de in 2010 voorgestelde bundeling door herschikking die moet leiden tot een Wet natuurbescherming en de contouren van de bundeling door herschikking die moet leiden tot een Omgevingswet tot dat (te ontwikkelen) toetsingskader?
3. Zijn er ten aanzien van de in deelvraag 2 genoemde bundelingsprojecten voorstellen te doen om de ordening van het omgevingsrecht beter te laten aansluiten bij de (te ontwikkelen) wetenschappelijke criteria voor bundeling van omgevingsrecht?

Bij de beantwoording van deze vragen heb ik mij beperkt tot mogelijke juridische criteria om over te gaan tot bundeling. Het toetsingskader is ontwikkeld na bestudering van ‘klassieke’ juridische bronnen, waaronder juridische literatuur en de geschiedenis van de totstandkoming van onderdelen van het omgevingsrecht waarbinnen bundeling van wetssystemen heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn ook interviews met een aantal wetgevingsjuristen en wetenschappers als onderzoeks methode ingezet. Daarmee is getracht meer in de keuken van de wetgever te kijken teneinde de bevindingen uit de literatuur te toetsen aan de werkelijkheid, waarvan ook de departementale activiteiten deel uitmaken.

In *hoofdstuk 2* is het begrippenkader ontwikkeld dat in dit onderzoek is gehanteerd. Centraal in dit onderzoek staan de begrippen wetssysteem en wetssystematisch tekort.

Onder een *wetssysteem* versta ik: volgens bepaalde criteria geordende, onderling samenhangende regels. Onderscheid kan worden gemaakt in formele en materiële aspecten van een wetssysteem. Bij de *formele wetssystematiek* ligt het accent op de uiterlijk zichtbare ordening. Bij de *materiële wetssystematiek* ligt het accent op de inhoudelijke systeemordeningscriteria en de onderlinge

samenhang. Aangezien voor het antwoord op de vraag in welke gevallen bundeling van omgevingsrecht wetenschappelijk verantwoord is, van belang is de samenhang binnen een wetssysteem die aansluit bij de echte werkelijkheid zoals de gebruikers van een wetssysteem die ervaren, heb ik mij in dit onderzoek gericht op de materiële aspecten van wetssystemen.

Van een *wetssystematisch tekort* is sprake als bepaalde regels wel onderling samenhangen maar desalniettemin geen deel uitmaken van hetzelfde wetssysteem. Om in geval van wetssystematische tekorten alsnog samenhang tussen wetssystemen te scheppen kan de wetgever gebruik maken van de volgende instrumenten:

- *coördinatie*: tussen twee of meer wetssystemen wordt samenhang gebracht door een nieuwe wettelijke regeling waarbij de beide te coördineren wetssystemen blijven bestaan;
- *harmonisatie*: tussen twee of meer wetssystemen wordt samenhang gebracht door die wetssystemen als zodanig te laten bestaan, maar aan elkaar aan te passen;
- *integratie*: tussen twee of meer wetssystemen wordt samenhang gebracht door een wetssysteem geheel te laten opgaan in een ander wetssysteem, waarbij het geïntegreerde wetssysteem wordt ingetrokken;
- *herschikking*: tussen twee of meer wetssystemen wordt samenhang gebracht door die wetssystemen geheel te laten opgaan in een nieuw wetssysteem waarbij de herschikte wetssystemen worden ingetrokken;
- *consolidatie*: tussen een wetssysteem en alle daarop gevolgde in (deel) wetssystemen vervatte amendementen wordt samenhang gebracht door het oorspronkelijke wetssysteem en de amendementen ongewijzigd op te nemen in één wetssysteem.

Dit onderzoek beperkt zich tot het *bundelen van omgevingsrecht*: het samenvoegen van wetssystemen als gevolg waarvan een nieuw of vernieuwd wetssysteem ontstaat. Dat is uitsluitend het geval bij integratie en herschikking.

Bundeling kan plaatsvinden op verschillende regelingsniveaus: wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Van *horizontale bundeling* is sprake als de bundeling beperkt blijft tot wetssystemen van hetzelfde regelingsniveau. Is dat (gedeeltelijk) niet het geval, dan is sprake van *verticale bundeling*.

Bundeling kan *modificerend* of *codificerend* zijn. Bij codificerende bundeling is niet beoogd de geldende rechtsopvattingen te wijzigen. Bij modificerende bundeling is dat wel beoogd. Van codificerende bundeling kan ook sprake zijn als de te bundelen regels niet exact hetzelfde, maar met enige puur redactionele wijzigingen in het gebundelde wetssysteem terugkomen.

In *hoofdstuk 3* is een wetenschappelijk kader ontwikkeld waaruit volgt in welke gevallen bundeling van omgevingsrecht al dan niet wetenschappelijk verantwoord is. Van een *wetssysteem* is pas sprake als er *samengangscriteria* zijn. Die samengangscriteria hebben drie belangrijke gevolgen: zij bepalen het wetssysteem, de wetssystematische tekorten en de oplossingen voor het probleem dat de wetgever met een wetssysteem wil regelen. Zolang geen sprake is van een *iLawsysteem* moet de wetgever een keus maken uit een in beginsel schier oneindig aantal ordeningscriteria om samenhang aan te brengen tussen regels in het omgevingsrecht. Daarbij kan het gaan om zakelijke ordeningscriteria en typisch juridische ordeningscriteria.

Onder een *iLawsysteem* versta ik een wetssysteem dat zodanig is vorm gegeven dat de gebruiker via een computerprogramma als het ware zijn eigen wetssysteem zou kunnen genereren op basis van een door hem zelf te kiezen, op dat moment voor hem relevant samengangcriterium. Wie een woning wil bouwen en zich afvraagt welke regels in het omgevingsrecht daarop van toepassing zijn, zou dan bijvoorbeeld alle op het bouwen van een huis toepasselijke regels met een druk op de knop van zijn toetsenbord kunnen genereren als *wetssysteem*. Het gaat niet louter om het ontsluiten van omgevingsrecht door middel van digitale technieken, maar om het vorm geven aan omgevingsrecht in een naar de wens van de gebruiker te genereren wetssysteem op een wijze die verschillende samenhangen eenvoudig mogelijk maakt.

De keus voor een of meer samengangscriteria is niet puur politiek bepaald, maar kan ook wetenschappelijk worden onderbouwd. Daarvoor dient in de eerste plaats te worden gekeken naar de belangrijkste functie van een wetssysteem: het vergemakkelijken van in het geschreven recht opgenomen informatie. Een wetssysteem is los van de inhoud van de daarvan deel uitmakende regels van belang voor de *kenbaarheid* van het omgevingsrecht. Een wetssysteem behoort bovendien *probleemgeoriënteerd* te zijn; dat betekent dat degene die het omgevingsrecht raadpleegt om een antwoord te vinden omtrent rechten en verplichtingen in het wetssysteem zelf al naar de plaats wordt geleid waar het antwoord is te vinden. Als gevolg van de kenbaarheid en de probleemgeoriënteerdheid zou de wetgever moeten kiezen voor samengangscriteria die aansluiten bij de samenhangen die gebruikers van het omgevingsrecht in de *echte werkelijkheid* ervaren en zonder specialistische juridische voorkennis begrijpen. Dat betekent dat de wetgever moet kiezen voor zakelijke samengangscriteria als *subjecten, objecten, activiteiten* en *fysieke leefomgeving*. Dit is een belangrijke aan wetenschappelijk verantwoorde bundeling te stellen eis.

De keus voor een bepaald samengangcriterium betekent echter per definitie dat bundeling elders in het omgevingsrecht wetssystematische tekorten laat

bestaan of zelfs creëert. Daarbij laat zich een aantal categorieën onderscheiden:

- bundeling op basis van zakelijke samenhangcriteria kan betekenen dat bepaalde wetssystematische tekorten slechts gedeeltelijk worden opgeheven;
- bundeling op basis van zakelijke samenhangcriteria kan betekenen dat bepaalde wetssystematische tekorten geheel of gedeeltelijk worden opgeheven, doch dat daardoor wetssystematische tekorten in andere wetsystemen worden gecreëerd;
- bundeling op basis van typisch juridische samenhangcriteria kan betekenen dat wetssystematische tekorten worden gehandhaafd of gecreëerd in een door bundeling op basis van zakelijke samenhangcriteria bepaald wetssysteem. Het kan hier gaan om interne en externe wetssystematische tekorten. Een *intern tekort* kan zich voordoen als typisch juridische samenhangcriteria worden gebruikt binnen genoemd wetssysteem. Een *extern tekort* kan zich voordoen als typisch juridische samenhangcriteria tot gevolg hebben dat bepaalde regels geen deel uitmaken van dat wetsysteem.

Bundeling is niet wetenschappelijk verantwoord als het ontstaan of voortbestaan van deze wetssystematische tekorten *niet verdedigbaar* is.

Codificerende bundeling behoort uitgangspunt te zijn, aangezien bundeling zich in de eerste plaats moet richten op het opheffen of verminderen van wetssystematische tekorten in plaats van op de inhoud van de te bundelen regels zelf. Bundeling is echter ook dan verantwoord als kleine, maar ook als majeure modificaties worden aangebracht. In het laatste geval dient de wetgever zich er wel van te vergewissen, dat zulks kan betekenen dat de mogelijke voordelen van bundeling worden beperkt als gevolg van de modificatie. De wetgever loopt voorts het risico dat de maatschappelijke acceptatie van bundeling wordt verminderd of opgeheven door maatschappelijke weerstand tegen een of meer modificaties.

Ten slotte moet de wetgever zich ervan vergewissen of een door bundeling ontstaan wetssysteem toekomstbestendig is. Daarmee bedoel ik dat daarbinnen geen – onverdedigbare – wetssystematische tekorten ontstaan als gevolg van het feit dat de wetgever in belangrijke mate is gedwongen om de chronologische aanpak te hanteren. De wetgever kan deze toekomstbestendigheid bevorderen door niet te streven naar een wetssystematiek die de pretentie heeft het omgevingsrecht voor eens en voor altijd te codificeren, maar naar een op verandering en zo mogelijk op een *iLawssysteem* gericht wetssysteem. Voorts kan de toekomstbestendigheid worden vergroot door het gebruik van *toekomstbestendige* zakelijke of typisch juridische systeemordeningscriteria, waarvan mag worden verwacht, dat die niet alleen op dit moment, maar ook in de toekomst valide zijn. De wetgever moet ervoor

zorgen dat nieuwe omgevingsregels die een bepaald probleem beogen te regelen aansluiten bij de gekozen wetssystematische ordeningscriteria waarop zij anders een inbreuk zouden vormen. Het gebruik van aanbouwwetgeving die voldoet aan de eisen die in dit hoofdstuk zijn gesteld aan de keuze voor wetssystematische ordeningscriteria kan eveneens bijdragen aan toekomstbestendigheid.

Op basis van het voorgaande heb ik het volgende toetsingskader ontwikkeld aan de hand waarvan de wetgever zich er door het beantwoorden van vijf vragen van kan vergewissen of sprake is van een verantwoorde bundeling van omgevingsrecht:

1. Is er binnen het omgevingsrecht sprake van een wetssystematisch tekort omdat niet alle regels die volgens een op de echte werkelijkheid gebaseerd zakelijk samenhangcriterium onderling samenhangen desalniettemin geen deel uitmaken van hetzelfde wetssysteem?
2. Zo ja, kan dat wetssystematisch tekort worden opgeheven of verminderd door middel van bundeling van wetssystemen door herschikking of integratie?
3. Leidt het gebruik van typisch juridische ordeningscriteria tot het ontstaan of voortbestaan van wetssystematische tekorten? Zo ja, zijn dergelijke tekorten verdedigbaar?
4. Leidt bundeling tot het ontstaan of voortbestaan van wetssystematische tekorten in andere wetssystemen? Zo ja, zijn dergelijke tekorten verdedigbaar?
5. Leidt de bundeling tot een toekomstbestendig wetssysteem?

Als het antwoord op de vragen 1, 2 en 5 bevestigend en op de vragen 3 en 4 ontkennend luidt, noem ik bundeling verantwoord. Als het antwoord op de vragen 3 en 4 bevestigend luidt, maar het antwoord ten aanzien van de verdedigbaarheid van de geconstateerde wetssystematische tekorten bevestigend, dan is bundeling eveneens verantwoord.

Per onderwerp zal moeten worden bekeken tot welke resultaten het toepassen van de genoemde toetsingscriteria leidt. De criteria zullen niet voor alle gevallen scherp omlijnd kunnen worden. Bij toepassing ervan kunnen de meningen mogelijk uiteenlopen. Maar we hebben nu tenminste een kompas, zodat we niet bij voorbaat het spoor bijster behoeven te raken.

Daarmee is het antwoord op de eerste deelvraag van dit onderzoek gegeven.

In *hoofdstuk 4* is aan de hand van de vijf toetsvragen onderzocht hoe de herschikking die op 1 oktober 2010 heeft geleid tot de Wet algemene

bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zich verhoudt tot de in hoofdstuk 3 ontwikkelde criteria:

1. Voor de inwerkingtreding van de Wabo was binnen het omgevingsrecht sprake van een wetssystematisch tekort omdat niet alle regels die volgens het op de echte werkelijkheid gebaseerde zakelijk samenhangcriterium een *plaatsgebonden project dat bestaat uit één of meer activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving* onderling samenhangen, deel uitmaakten van hetzelfde wetssysteem. Het antwoord op de eerste toetsvraag luidt daarom *positief*.
2. De Wabo heeft dit wetssystematisch tekort verminderd, zij het niet geheel opgeheven. De vermindering van het wetssystematisch tekort is gerealiseerd door een groot aantal toestemmingsbesluiten voor een project in het wetssysteem van de Wabo op te nemen. Er is echter nog steeds sprake van wetssystematische tekorten, want de Wabo bevat niet alle regels ten aanzien van een *project*, noch alle activiteiten binnen een *project* waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Ook eist de Wabo geen omgevingsvergunning voor een aantal activiteiten binnen een *project*. Een aantal geconstateerde wetssystematische tekorten laat zich op relatief eenvoudige wijze oplossen. Het antwoord op de tweede toetsvraag luidt daarom *overwegend negatief*.
3. In de Wabo leidt het gebruik van typisch juridische ordeningscriteria als algemeen-bijzonder, gelede normstelling en de verwijzing naar de Europese IPPC-richtlijn tot het voortbestaan van wetssystematische tekorten, die in de meeste gevallen verdedigbaar zijn, doch door de wetgever veelal eenvoudig te verminderen. Het antwoord op de derde toetsvraag luidt *overwegend positief*.
4. De Wabo heeft en passant het ontstaan van wetssystematische tekorten in de Wet milieubeheer tot gevolg gehad, aangezien belangrijke bepalingen inzake inrichtingen uit die wet zijn vervallen. Het gesigneerde tekort is naar mijn oordeel niet verdedigbaar en kan slechts gedeeltelijk worden vermindert door de in de Wet milieubeheer voorkomende bepalingen inzake inrichtingen op te nemen in de Wabo. Een echte oplossing zie ik eerst in een nieuw, door het samenhangcriterium van de fysieke leefomgeving bepaald wetssysteem waarin de bepalingen van de Wabo en de Wet milieubeheer worden herschikt. De vierde toetsvraag is daarmee *positief* beantwoord.
5. De Wabo is gericht op permanente verandering en de toekomstbestendigheid wordt nog vergroot door het gebruik van toekomstbestendige zakelijke en typisch juridische systeemordeningscriteria, mits de wetgever bij toekomstige wijzigingen aansluit bij die criteria. Daarmee is toetsvraag vijf *positief* beantwoord.

Deze antwoorden betekenen dat de Wabo weliswaar een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het verminderen van tot 1 oktober 2010 bestaande wetssystematische tekorten in het omgevingsrecht, maar dat de herschikking in de huidige vorm deels wel en deels niet voldoet aan de door mij ontwikkelde

criteria voor een verantwoorde bundeling. Als de wetgever er alsnog in zou slagen – bijvoorbeeld in het kader van een nieuwe Omgevingswet – om de als gevolg van de bundeling in het wetssysteem van de Wabo en in andere wetssystemen zoals de Wet milieubeheer ontstane wetssystematische tekorten op te heffen, zou alsnog van een volledig wetenschappelijk verantwoorde bundeling kunnen worden gesproken. In hoofdstuk 4 is een aantal suggesties gedaan tot verbetering.

In *hoofdstuk 5* is aan de hand van de vijf toetsvragen onderzocht hoe de integratie van de Wms in de Wet milieubeheer per 1 juni 2008 zich verhoudt tot de in hoofdstuk 3 ontwikkelde criteria:

1. Voor de integratie van de Wms in de Wet milieubeheer was binnen het omgevingsrecht sprake van een wetssystematisch tekort omdat niet alle regels die volgens het op de echte werkelijkheid gebaseerde zakelijk samenhangcriterium *stoffen* onderling samenhangen deel uitmaakten van hetzelfde wetssysteem. Onder stoffen worden verstaan *chemische elementen en hun verbindingen, zoals deze voorkomen in de natuur of door toedoen van de mens worden voortgebracht met gevolgen voor het milieu of de gezondheid van de mens*. Het antwoord op de eerste toetsvraag luidt daarom *positief*.
2. De integratie van de Wms in de Wet milieubeheer heeft dit wetssystematisch tekort opgeheven. Dit is gerealiseerd door alle bepalingen in de Wms die niet behoefden te vervallen op te nemen in de Wet milieubeheer. Daaraan doet niet af dat mogelijke andere wetssystematische tekorten ten tijde van de integratie onveranderd zijn gebleven. Het antwoord op de tweede toetsvraag luidt daarom eveneens *positief*. Bij het gegeven antwoord past wel de belangrijke kanttekening dat het op 31 mei 2008 bestaande wetssystematisch tekort een jaar eerder door de wetgever zelf was geschapen door de Europese verordening REACH niet in de Wms, doch in hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer te implementeren. Hoewel daarvoor nader onderzoek nodig zou zijn, is het niet onwaarschijnlijk dat de uitvoering van REACH in de Wms niet zou hebben geleid tot het wetssystematische tekort dat met integratie is opgeheven.
3. Bij de integratie van de Wms in de Wet milieubeheer is gebruik gemaakt van typisch juridische ordeningscriteria zoals typisch juridische begrippen, algemeen-bijzonder en gelede normstelling. Dat heeft geleid tot het scheppen of laten voortduren van wetssystematische tekorten. De signaleerde tekorten zijn in de meeste gevallen verdedigbaar, zij het dat de wetgever een aantal tekorten op eenvoudige wijze zou kunnen opheffen of verminderen. Daarmee is de derde toetsvraag *overwegend positief* beantwoord.
4. Als gevolg van de integratie zijn geen nieuwe wetssystematische tekorten ontstaan buiten de Wet milieubeheer, waarmee de vierde toetsvraag *negatief* is beantwoord.
5. De integratie van de Wms in de Wet milieubeheer pretendeert niet het omgevingsrecht *ten aanzien van stoffen* voor eens en voor altijd vast te

leggen, maar is juist gericht op permanente verandering. De toekomstbestendigheid wordt nog vergroot door het gebruik van toekomstbestendige zakelijke en typisch juridische systeemordeningscriteria, mits de wetgever bij toekomstige wijzigingen aansluit bij die criteria. Toetsvraag vijf is daarmee *positief* beantwoord.

Deze antwoorden betekenen dat de integratie van de Wms in de Wet milieubeheer niet alleen een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het verminderen van tot 1 juni 2008 bestaande wetssystematische tekorten in het omgevingsrecht, maar dat de integratie van de Wms in de Wet milieubeheer in de huidige vorm deels wel en deels niet voldoet aan de door mij ontwikkelde toetsvragen voor een verantwoorde bundeling. Dat betekent dat geen sprake is van een geheel verantwoorde bundeling. Verbeteringen zijn echter mogelijk, waarvoor in hoofdstuk 5 een aantal suggesties is gedaan.

In *hoofdstuk 6* is aan de hand van de vijf toetsvragen onderzocht hoe het op 6 oktober 2011 gepubliceerde ontwerp Wet natuurbescherming, dat herschikking beoogt van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet, zich verhoudt tot de in hoofdstuk 3 ontwikkelde criteria:

1. Op dit moment is binnen het omgevingsrecht sprake van een wetssystematisch tekort omdat niet alle regels die volgens het op de echte werkelijkheid gebaseerde zakelijk samenhangcriterium *natuur* onderling samenhangen, deel uitmaken van hetzelfde wetssysteem. Het antwoord op de eerste toetsvraag luidt daarom *positief*.
2. De herschikking van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet in het ontwerp Wet natuurbescherming heeft dit wetssystematisch tekort opgeheven. Dit is gerealiseerd door alle bepalingen in de drie genoemde wetten die niet behoefden te vervallen op te nemen in het ontwerp en de drie wetten in te trekken. De regering geeft echter geen afdoende motivering die bestaande wetssystematische tekorten zouden kunnen verdedigen. Het antwoord op de tweede toetsvraag is daarmee *overwegend negatief*.
3. In het ontwerp Wnb is gebruik gemaakt van typisch juridische ordeningscriteria als indeling, gelede normstelling en verwijzing naar Europese richtlijnen en verordeningen. Dat zal leiden tot het scheppen of laten voortduren van wetssystematische tekorten. De gesignaleerde tekorten zijn in een aantal gevallen niet verdedigbaar en nopen tot nader onderzoek. Een aantal tekorten lijkt de wetgever op eenvoudige wijze te kunnen oplossen. Het antwoord op de derde toetsvraag is *overwegend negatief*.
4. Het overnemen van de bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet in het ontwerp en het vervallen van die drie wetten zelf zal niet leiden tot wetssystematische tekorten als gevolg van de bundeling door herschikking. De vierde toetsvraag is *negatief* beantwoord.

5. Het ontwerp pretendeert niet het omgevingsrecht *ten aanzien van natuur* voor eens en voor altijd vast te leggen, maar is juist gericht op permanente verandering, waarbij reeds rekening is gehouden met de komst van een Omgevingswet. De toekomstbestendigheid wordt nog vergroot door het gebruik van toekomstbestendige zakelijke en typisch juridische systeemordeningssriteria, mits de wetgever bij toekomstige wijzigingen aansluit bij die criteria. Toetsvraag vijf is *positief* beantwoord.

Deze antwoorden betekenen dat de voorgenomen herschikking van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet in het ontwerp Wet natuurbescherming weliswaar een belangrijke bijdrage zal leveren aan het verminderen van thans bestaande wetssystematische tekorten in het omgevingsrecht, maar dat de herschikking in de huidige vorm deels wel en deels niet voldoet aan de door mij ontwikkelde criteria voor een volledig verantwoorde bundeling. Verbeteringen zijn echter mogelijk, waarvoor in hoofdstuk 6 een aantal suggesties is gedaan. Als de wetgever erin zou slagen zodanige wetssystematische verbeteringen aan te brengen in het ontwerp dat het antwoord op de derde toetsvraag positief zou komen te luiden, zou het algehele oordeel wellicht in het voordeel van het ontwerp kunnen omslaan.

In hoofdstuk 7 is onderzocht in hoeverre de vijf toetsvragen dienstig kunnen zijn bij de ontwikkeling van de herschikking die zou moeten leiden tot de Omgevingswet volgens de contouren in de kabinetsbrief van 19 maart 2012. De Omgevingswet moet 15 bestaande wetten *geheel integreren*, twee wetten *volledig intrekken* en uit circa 25 andere wetten *de omgevingsrechtelijke elementen overnemen*. Dat leverde het volgende op:

1. De hoofddoelstelling van de Omgevingswet is een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen. Als zou mogen worden uitgegaan van het samenhangcriterium '*fysieke leefomgeving*' dan lijkt het mij duidelijk dat anno 2012 sprake is van een wetssystematisch tekort aangezien niet alle regels volgens het op de echte werkelijkheid gebaseerde zakelijk samenhangcriterium *fysieke leefomgeving* onderling samenhangende regels deel uitmaken van hetzelfde wetssysteem.
2. Het komt mij voor dat de voorgenomen Omgevingswet het hiervoor beschreven wetssystematisch tekort in elk geval zal verminderen door het bundelen van 15 wetssystemen, het laten vervallen van twee wetssystemen en het ten minste gedeeltelijk integreren van circa 25 wetssystemen op het gebied van het omgevingsrecht. Of het tekort zal worden opgeheven hangt af van de wetssystemen die uiteindelijk bij de bundeling zullen worden betrokken. Verwacht mag echter worden dat het tekort niet geheel en wellicht zelfs in belangrijke mate niet zal worden opgeheven door het ontbreken van 15 wetssystemen die evenzeer recht

doen aan het samenhangcriterium fysieke leefomgeving en het slechts gedeeltelijk bundelen van 25 wel genoemde wetssystemen.

3. Naar het zich laat aanzien zullen er in de Omgevingswet typisch juridische ordeningscriteria worden gebruikt. Dat zal leiden tot het scheppen of laten voortduren van wetssystematische tekorten. Vanwege het ontbreken van een concrete wettekst is niet op voorhand te zeggen of dergelijke tekorten verdedigbaar zijn.
4. Het lijkt niet ondenkbeeldig dat het wetssysteem van de voorgenomen Omgevingswet zal leiden tot het ontstaan of voortbestaan van wetssystematische tekorten in andere wetssystemen. De reden daarvoor is dat volgens de kabinetsbrief voor circa 25 wetten slechts de omgevingsrechtelijke elementen zullen worden opgenomen in de Omgevingswet. Zonder concrete wettekst laat zich echter niet de vraag beantwoorden of dergelijke tekorten dan verdedigbaar zijn.
5. Ook de vraag of het wetssysteem van de Omgevingswet toekomstbestendig zal zijn, laat zich moeilijk beantwoorden zonder concrete wetteksten. De kabinetsbrief geeft onvoldoende houvast om te kunnen beoordelen of de Omgevingswet de pretentie heeft het omgevingsrecht voor eens en voor altijd te codificeren. Wel is sprake van het gebruik van enige toekomstbestendige samenhangcriteria. Van aanbouwwetgeving is geen sprake omdat de wetgever niet eerst de volledige voor het omgevingsrecht noodzakelijke wetssystematiek schept, waarna de diverse onderdelen van de wet weliswaar chronologisch tot stand komen, maar wel meteen op hun wetssystematisch juiste plaats kunnen worden gezet. Het lijkt er veeleer op dat het kabinet – vooralsnog – niet prijs wil geven – of bezwaarlijker: geen vastomlijnd idee heeft – hoe de Omgevingswet uiteindelijk zal worden ingevuld.

Hoewel de vijf toetsvragen bij gebreke van een concrete tekst van de Omgevingswet slechts indicatief kunnen worden beantwoord, zou ik toch voorzichtig willen concluderen, dat een Omgevingswet op basis van het samenhangcriterium *fysieke leefomgeving* een belangrijke bijdrage kan leveren aan het ten dele verminderen van de thans bestaande wetssystematische tekorten in het omgevingsrecht. De vraag in hoeverre de wetgever daarin concreet zal slagen, kan pas worden beantwoord aan de hand van een concreet wetsvoorstel.

Een dringend advies aan de wetgever is wel om bij een zo omvangrijke bundelingsoperatie in de memorie van toelichting op dat wetsvoorstel expliciet in te gaan op de gebruikte samenhangcriteria en de toekomstbestendigheid beter te waarborgen door gebruik te maken van de techniek van een aanbouwwet.

8.3. CONCLUSIES

Op basis van het voorgaande zijn de drie deelvragen als volgt beantwoord.

De *eerste deelvraag* luidt: Is er een wetenschappelijk toetsingskader (te ontwikkelen) waaruit volgt in welk geval of in welke gevallen bundeling van omgevingsrecht verantwoord is? Het antwoord op die vraag is dat ik in de door mij onderzochte bronnen geen toetsingskader heb gevonden dat bruikbaar is voor het beantwoorden van de vraag in welke gevallen bundeling verantwoord is. In hoofdstuk 3 heb ik daarom zelf een dergelijk toetsingskader ontwikkeld. Aan de hand van vijf toetsvragen kan worden vastgesteld of bundeling door herschikking of integratie verantwoord is.

De *tweede deelvraag* luidt: Hoe verhouden zich de bundeling door herschikking die in 2010 heeft geleid tot de Wabo, de bundeling die in 2008 heeft geleid tot integratie van de Wms in de Wet milieubeheer en de in 2010 door de regering voorgestelde bundeling door herschikking die moet leiden tot een Wet natuurbescherming en de contouren van de bundeling door herschikking die moet leiden tot een Omgevingswet, tot het naar aanleiding van dat (te ontwikkelen) toetsingskader? Deze vraag is beantwoord in de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7. In deze vier gevallen heb ik geconcludeerd dat de bundeling deels wel en deels niet beantwoordt aan de door mij ontwikkelde criteria, zodat in de huidige vorm geen sprake is van een volledig verantwoorde bundeling.

De *derde deelvraag* luidt: Zijn er ten aanzien van de in deelvraag 2 genoemde bundelingsprojecten voorstellen te doen om de ordening van het omgevingsrecht beter te laten aansluiten bij de (te ontwikkelen) wetenschappelijke criteria voor bundeling van omgevingsrecht? Deze vraag is positief beantwoord door in de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 een aantal suggesties te doen. Als die suggesties alsnog worden gevolgd ten aanzien van de vier onderzochte bundelingsoperaties, dan zou dat ertoe leiden dat de onderzochte bundelingsoperaties beter aansluiten bij de ontwikkelde criteria.

Het antwoord op deze deelvragen stelt mij in staat een antwoord te formuleren op de *centrale vraag* van dit onderzoek: is bij de voornemens tot ordening van het omgevingsrecht door middel van bundeling sprake van een louter politieke keuze, dan wel kan (ook) worden voldaan aan eisen die wetenschappelijk aan ordening van omgevingsrecht kunnen worden gesteld. Dat antwoord luidt, dat bundeling van omgevingsrecht niet slechts een politieke keuze behoeft te zijn, maar kan voldoen aan daaraan te stellen wetenschappelijke eisen. Het feit dat de bundeling in de vier onderzochte gevallen niet heeft geleid tot een volledig verantwoorde bundeling wil niet zeggen dat het onmogelijk is aan die criteria te voldoen. Ten aanzien van elk van de vier bundelingsoperaties heb ik verbeteringsvoorstellen gedaan.

8.4. AANBEVELINGEN

Mijn onderzoek en de gehouden interviews leiden tot een aantal aanbevelingen aan de wetgever en aan wetgevingsjuristen.

8.4.1. Aanbevelingen aan de wetgever

1. Ga niet eerder over tot bundeling dan na het benoemen en overtuigend motiveren van één of meer relevante samenhangcriteria. Als de samenhangcriteria niet duidelijk zijn, bestaat het risico dat in een wetssysteem regels worden opgenomen die daarin niet thuis horen dan wel dat er wetssystematische tekorten ontstaan of blijven bestaan doordat regels die wel in het wetssysteem horen daarin niet zijn opgenomen.
2. Kies omwille van de kenbaarheid en probleemgeoriënteerdheid van een wetssysteem waar mogelijk voor met de echte werkelijkheid samenhangende zakelijke samenhangcriteria.
3. Gebruik slechts typisch juridische ordeningscriteria als de daardoor ontstane wetssystematische tekorten verdedigbaar zijn.
4. Ga slechts over tot herschikking of integratie als de op basis van de gekozen samenhangcriteria geconstateerde wetssystematische tekorten daardoor worden opgeheven of verminderd.
5. Zorg ervoor dat bundeling niet leidt tot wetssystematische tekorten in andere wetssystemen, tenzij dat verdedigbaar is.
6. Laat nieuwe omgevingsregels omwille van de toekomstbestendigheid van een door bundeling verkregen wetssysteem consequent aansluiten bij de gekozen wetssystematische ordeningscriteria.
7. Voorkom het opnemen van koekoekseibepalingen in een wetssysteem.
8. Presenteer een overtuigende proef van een voorgenomen door bundeling te realiseren wetssysteem.
9. Kies in beginsel voor codificerende bundeling, maar maak tevens van de gelegenheid gebruik om slimme modificaties toe te passen. Wees er daarbij op bedacht dat juist modificaties de maatschappelijke acceptatie van bundeling kunnen beïnvloeden.
10. Onderzoek de mogelijkheden van *iLawsystemen*, maar zorg ervoor dat een wetssysteem zelfstandig kenbaar is en daarvoor niet afhankelijk is van ICT-toepassingen.
11. Geef in de Aanwijzingen voor de regelgeving aanwijzingen voor het bundelen van (omgevings)recht.
12. Ga over tot het periodiek opschonen en opnieuw vaststellen van geldende wetssystemen.
13. Laat de Raad van State bij elk wetsvoorstel in elk geval ook adviseren over de wijze waarop dat wetsvoorstel past in de geldende wetssystemen.

8.4.2. Aanbevelingen aan wetgevingsjuristen

1. Zorg bij elke wetswijziging dat geen wetssystematische tekorten ontstaan. Dat speelt met name als het gaat om wetssystemen die zijn ontstaan door bundeling, aangezien anders het risico bestaat dat die wetssystemen niet toekomstbestendig zijn.
2. Realiseer u dat omgevingswetten weliswaar juridische documenten zijn, maar dat het de kenbaarheid ten goede komt als gebruikers hun rechten en verplichtingen zonder specialistische juridische voorkennis aan de hand van de wettekst zelf kunnen begrijpen.

'Die Gesetze so hoch aufhängen, wie Dionysios der Tyrann tat, daß sie kein Bürger lesen könnte, – oder aber sie in den weitläufigen Apparat von gelehrt Büchern, Sammlungen von Dezisionen abweichender Urteile und Meinungen, Gewohnheiten usf. und noch dazu in einer fremden Sprache vergraben, so daß die Kenntnis des geltenden Rechts nur denen zugänglich ist, die sich gelehrt darauf legen, – ist ein und dasselbes Unrecht.'

Georg Wilhelm Friedrich Hegel¹

8.1 INTRODUCTION

Dutch environmental law consists of many dozens of statutes, orders in council, and ministerial regulations pertaining to the environment, urban and regional planning, water, and nature conservation. In the past few decades, the number of statutory provisions has been reduced as a result of clustering (see Appendix 1). For example, in 2008, eleven orders in council were clustered into the Activities Decree (*Activiteitenbesluit*) and in 2009 eight statutes were combined in the Water Act. Legislators pursue this clustering to achieve various legal, ecological, and/or economic benefits. This study was undertaken to answer the question of whether clustering of environmental law is inspired by a political choice that sometimes works out in favour of clustering and sometimes goes against it, or by a choice that can be scientifically underpinned. In other words: is there an assessment framework, or can such a framework be scientifically developed, which can predict in what case or cases clustering of environmental law is justified? This question is not only relevant scientifically but also socially, since the Netherlands government wants to cluster three nature conservation statutes into one Nature Protection Act (*Wet natuurbescherming*) and 40 other statutes – partly or entirely – into one Environmental Planning Act (*Omgevingswet*).

¹ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts. Naturrecht und Staatswissenschaft*, Herausgegeben und eingeleitet von Helmut Reichelt, Frankfurt am Main: Ullstein, 1972.

8.2 SUMMARY

Chapter 1 contains the *central question* of this study: are the proposals to restructure the system of environmental law through clustering (merely) a political choice or does it also meet requirements that may be set scientifically for restructuring environmental law?

In order to answer this central question, answers were sought to the following three subquestions:

1. Is there, or is it possible to scientifically develop, an assessment framework which can predict in what case or cases clustering of environmental law is justified?
2. How does the clustering by rearrangement which, in 2010, led to the Environmental Permitting (General Provisions) Act (*Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*), the clustering which, in 2008, led to the integration of the Chemical Substances Act (*Wet milieugevaarlijke stoffen*) into the Environmental Management Act (*Wet milieubeheer*), the clustering by rearrangement, proposed by the government in 2010, that is to result in a Nature Protection Act, and the proposed clustering by rearrangement that is to lead to the Environmental Planning Act (*Omgevingswet*) relate to this assessment framework?
3. As regards the clustering projects mentioned under subquestion 2, can proposals be made to the effect that the restructuring of environmental law links up better with the criteria (to be developed) for clustering environmental law?

In answering these questions, I have confined myself to possible legal criteria for a decision to proceed with clustering. The assessment framework was developed after studying ‘classical’ legal sources, including legal literature and the legislative history of those parts of environmental law in which law systems were clustered. In addition, the research method of interviewing a number of legislative drafters and scholars was used. In this way, I tried to take a better look behind the legislative scenes to test the results of the literature review against the reality of the legislative activities at the Ministries.

In *Chapter 2*, the conceptual framework used in this study is explored. Central to this study are the concepts of ‘law system’ and ‘law system deficiency’.

I define a *law system* as: a consistent system of rules ordered on the basis of certain criteria. A distinction can be made between the procedural and substantive aspects of a law system. In a *procedural* approach to a law system, the focus is on the ‘visible’ aspects of the restructuring. In a *substantive* approach to a law system, the focus is on the content aspects of the restructuring criteria and the inner consistency. To answer the question of

when clustering of environmental law is scientifically justified, it is important that the consistency within a law system links up with the reality as experienced by the users of the law system, so my research is focused on the substantive aspects of law systems.

A *law system deficiency* occurs if certain rules are consistent but nevertheless do not form part of the same law system. To create consistency between law systems, the legislator can use the following instruments:

- *coordination*: consistency between two or more law systems is created by means of a new legal arrangement whereby the two or more law systems continue to exist side by side;
- *harmonisation*: consistency between two or more law systems is created by allowing them to continue to exist as such while adapting them to each other;
- *integration*: consistency between two or more law systems is created by entirely integrating one law system into another and abrogating the system that has been integrated;
- *rearrangement*: consistency between two or more law systems is created by integrating those law systems into one new law system and subsequently abrogating (parts of) the constituting law systems;
- *consolidation*: consistency between a law system and all subsequent amendments in the form of (parts of) law systems by incorporating the original law system and its amendments unchanged into one single law system.

This study is confined to the *clustering of environmental law*: combining law systems resulting in a new law system. This is the case only with integration and rearrangement.

Clustering can take place at different legislative levels (i.e., statutes, orders in council, and ministerial regulations). *Horizontal clustering* is the clustering that is limited to law systems of the same level. If two or more levels are involved, I speak of *vertical clustering*.

Clustering can be *modifying* or *codifying*. The purpose of modifying clustering is to change the existing law. Codifying clustering is not aimed to change the law. Codifying clustering therefore may entail that the rules to be combined are not exactly the same but are incorporated into the new, clustered law system with a few purely editorial changes.

In *Chapter 3*, a scientific framework is developed that shows in what cases clustering of environmental law can be scientifically justified. A *law system* does not qualify as a law system unless it meets the *consistency criteria*. These criteria have three important effects: they determine the law system, the law system deficiencies, and the solutions to the problem that the

legislator aims to remedy with a law system. Unless an *iLawsystem* is involved, the legislator must make a choice from among an almost unlimited number of restructuring criteria to achieve consistency of the rules in environmental law. Practical restructuring criteria and typically legal restructuring criteria may be involved.

I define an *iLawsystem* as a law system designed in such a way that the user, by means of a computer program, can generate his own law system as it were, on the basis of a consistency criterion that is relevant to him at that particular moment. For example, if a person wants to build a house and needs to know what environmental planning rules apply, it would be possible for him, at the press of a keyboard button, to access all the rules applicable to building and construction work as *one law system*. This is not merely about making environmental planning law available through digital technologies, but about making environmental planning law accessible in a way that enables the user to easily generate law systems on the basis of different criteria.

The choice for one or more consistency criteria is not purely politically determined, but may be scientifically underpinned. The first thing to be taken into account is the most important function of a law system: making the information contained in the written law accessible. Apart from the content of the constituting rules, a law system is important for the *knowability* of environmental law. Moreover, a law system must be *problem-oriented*; this means that a person who consults environmental law to find an answer concerning his rights and obligations is directed to the place in the law system itself where the answer can be found. To aid knowability and problem-orientedness, the legislator should opt for consistency criteria that link up with the consistency experienced by the users of environmental law in the real world and that can be understood without any specific legal knowledge. This means that the legislator must opt for such reality-based, practical consistency criteria as *subjects, objects, activities, and the physical living environment*. This is a crucial requirement for scientifically justified clustering.

However, the choice for a particular consistency criterion entails by definition that clustering elsewhere in environmental law allows law system deficiencies to continue to exist; it may even create new deficiencies. The following categories of problems can be distinguished in this context:

- clustering on the basis of reality-based, practical consistency criteria can entail that certain law system deficiencies are only partly remedied;
- clustering on the basis of reality-based, practical consistency criteria can entail that certain law system deficiencies are partly or completely remedied, but that it creates deficiencies in other law systems;
- clustering on the basis of typically legal consistency criteria can entail that law system deficiencies are preserved or created in a certain law system that was clustered on the basis of reality-based, practical consistency criteria. This may involve internal and external law system deficiencies.

An *internal deficiency* may arise if typically legal consistency criteria are used within the above-mentioned law system. An *external deficiency* may arise if the application of typically legal consistency criteria implies that certain rules are not part of that law system.

Clustering is not justified if the creation or continued existence of these law system deficiencies *cannot be justified*.

Codifying clustering ought to be the point of departure since clustering should be aimed first and foremost at the elimination or reduction of law system deficiencies rather than at the content of the rules to be clustered. However, clustering is also scientifically justified if small but also major modifications are made. In the latter case, the legislator must make sure that the effect may be that possible benefits of clustering are restricted as a result of the modification. Furthermore, the legislator runs the risk that the social acceptance of clustering is reduced or completely evaporates because of resistance to one or more modifications.

Finally, the legislator must make sure that a clustered law system is future-proof. By this I mean that no – unjustifiable – law system deficiencies arise because the legislator is largely forced to use a chronological approach. The legislator can make legislation more future-proof by striving for a law system that does not pretend to codify environmental law once and for all, and by aiming for a law system that is change-oriented and, if possible, *iLawsystem*-oriented. Rules can furthermore be made more future-proof by using *future-proof*, reality-based, practical or typically legal system restructuring criteria which may be expected to be valid also in the future. The legislator must take care that new environmental rules that are aimed to remedy a certain problem link up with the law system restructuring criteria chosen. The use of legislation in tranches (*aanbouwwetgeving*) that meets the requirements set in this Chapter for the choice of restructuring criteria may also contribute to a future-proof result.

Given the above, I have developed the following assessment framework. By answering the following five questions, the legislator can check whether the clustering of particular pieces of environmental law is justified.

1. Is there a law system deficiency within Dutch environmental law because some rules do not form part of the same law system even though they are consistent according to a reality-based, practical consistency criterion?
2. If so, can this law system deficiency be remedied or reduced by clustering law systems through rearrangement or integration?
3. Do law system deficiencies arise or continue to exist after the application of the typically legal restructuring criteria? If so, can these deficiencies be justified?

4. Does clustering create law system deficiencies in other law systems or does it allow the deficiencies to continue to exist? If so, can these deficiencies be justified?
5. Does the clustering lead to a future-proof law system?

If the answer to questions 1, 2, and 5 is positive and to questions 3 and 4 negative, I consider clustering justified. If the answer to questions 3 and 4 is positive, but the answer as to the justifiability of the observed law system deficiencies is positive, then clustering is likewise justified.

It will be necessary to look at the results of application on a case-by-case basis. Moreover, I am aware of the fact that the criteria cannot be clearly defined in all cases. Opinions on their application may diverge considerably as a result. However, we now have a compass, so that we may avoid losing our way. This answers the first subquestion of this study.

The subject of *Chapter 4* is how the rearrangement that led to the Environmental Permitting (General Provisions) Act (hence: Environmental Permitting Act) of 1 October 2010 relates to the criteria developed in Chapter 3. In this context, the five questions of the assessment framework mentioned above were answered as follows.

1. Before the Environmental Permitting Act came into operation, there was a law system deficiency within Dutch environmental law because not all rules formed part of the same law system even though they were consistent according to a reality-based, practical consistency criterion (viz., *an area-specific project that consists of one or more activities that affect the physical living environment*). The answer to the first assessment question is therefore *positive*.
2. The Environmental Permitting Act has reduced this law system deficiency, but failed to completely remedy it. This reduction was realised by incorporating a large number of authorization decisions for a project into the law system of the Environmental Permitting Act. There are still law system deficiencies because the Environmental Permitting Act does not contain all rules as regards a *project* or as regards all activities within a *project* that require an integrated environmental permit. Moreover, the Environmental Permitting Act does not require an integrated environmental permit for a number of activities within a *project*. Some of these deficiencies can be remedied relatively easily. The answer to the second assessment question is therefore *mainly negative*.
3. In the Environmental Permitting Act, the application of typically legal restructuring criteria like providing general as well as specific rules, setting standards in multiple phases, and referring to the European IPPC Directive²

² Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control, OJ L 24, 29 January 2008, pp. 8-29.

maintains law system deficiencies, which are in most cases justifiable but may be easily reduced by the legislator. The answer to the third assessment question is *mainly positive*.

4. Law system deficiencies in the Environmental Management Act (*Wet milieubeheer*) have arisen as a side effect of the Environmental Permitting Act, since important provisions on establishments in the Environmental Management Act have ceased to apply. In my opinion, this deficiency is not justifiable and can only partly be remedied by incorporating the relevant provisions from the Environmental Management Act into the Environmental Permitting Act. A real solution, in my view, would require a new law system, on the basis of the ‘physical living environment’ consistency criterion, in which the provisions of the Environmental Permitting Act and the Environmental Management Act are rearranged. The answer to the fourth assessment question is therefore *positive*.
5. The Environmental Permitting Act is geared towards permanent change and its future-proofness is enhanced by the use of future-proof, practical and typically legal system restructuring criteria, provided that the legislator also follows these criteria when changes are made in the future. The answer to the fifth assessment question is *positive*.

It is true that the Environmental Permitting Act represents an important contribution to reducing the number of law system deficiencies in environmental law that had existed until 1 October 2010, but the above answers mean that the rearrangement in its present form only partly meets the criteria I developed for justified clustering. If – for example, in the framework of a new Environmental Planning Act (*Omgevingswet*) – the legislator succeeds in remedying the law system deficiencies resulting from the clustering in the law system of the Environmental Permitting Act and in other law systems such as the Environmental Management Act, the clustering could be fully justified after all. In Chapter 4, a number of suggestions for improvement were made.

In *Chapter 5*, the integration of the Chemical Substances Act (*Wet milieugevaarlijke stoffen*) into the Environmental Management Act on 1 June 2008 is discussed on the basis of the five assessment questions and tested against the criteria developed in Chapter 3.

1. Before the integration of the Chemical Substances Act into the Environmental Management Act, there was a law system deficiency within Dutch environmental law because not all rules formed part of the same law system even though they were consistent according to a reality-based, practical consistency criterion (viz., *substances*). Substances are defined as ‘chemical elements and their compounds in the natural state or obtained by any manufacturing process with an impact on the environment or human health’. The answer to the first assessment question is therefore *positive*.

2. The integration of the Chemical Substances Act into the Environmental Management Act has remedied this law system deficiency. This was realised by incorporating all provisions from the Chemical Substances Act that did not need to be discontinued into the Environmental Management Act. Other law system deficiencies may have remained unchanged by the integration process. The answer to the second assessment question is therefore also *positive*. However, it must be noted here that the law system deficiency that existed on 31 May 2008 had been created a year earlier by the legislator itself because it had not implemented REACH³ into the Chemical Substances Act, but into Chapter 9 of the Environmental Management Act. Although it would require further research, it is very likely that implementation of REACH into the Chemical Substances Act would not have led to the law system deficiency that was remedied by means of the clustering by integration.
3. When the Chemical Substances Act was integrated into the Environmental Management Act, typically legal restructuring criteria were used, for example, typically legal concepts, providing general as well as specific rules, and setting standards in multiple phases. As a result, law system deficiencies were created or continued to exist. In most cases, the deficiencies identified can be justified, even though the legislator could easily have remedied or reduced a number of the deficiencies. Therefore, the answer to the third assessment question is *mainly positive*.
4. No new law system deficiencies have arisen outside the Environmental Management Act as a result of the integration. The answer to the fourth assessment question is therefore *negative*.
5. The integration of the Chemical Substances Act into the Environmental Management Act does not pretend to lay down the environmental law *on substances* once and for all but, on the contrary, is aimed at permanent change. The future-proofness is increased by the use of future-proof, practical and typically legal system restructuring criteria, that is, if the legislator continues to apply these criteria for future changes. Assessment question five is thus answered *positively*.

These answers imply that the integration of the Chemical Substances Act into the Environmental Management Act contributed to reducing the law system deficiencies that existed in environmental law until 1 June 2008. They also show that the integration of the Chemical Substances Act into the Environmental Management Act in its present form only partly meets the criteria I developed for justified clustering. This means that clustering

3 Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC (OJ L 396, 30 December 2006, pp. 1-849).

cannot be completely justified. There is room for improvement; a number of suggestions were explored in Chapter 5.

In *Chapter 6*, the Nature Protection Bill (*ontwerp Wet natuurbescherming*), published on 6 October 2011, which is aimed to rearrange the legislation set out in the Nature Conservation Act 1998 (*Natuurbeschermingswet 1998*), the Flora and Fauna Act (*Flora- en faunawet*), and the Forestry Act (*Boswet*), is discussed on the basis of the five assessment questions and tested against the criteria developed in Chapter 3.

1. At the moment, there is a law system deficiency within Dutch environmental law because not all rules form part of the same law system even though they were consistent according to a reality-based, practical consistency criterion (viz., *nature*). The answer to the first assessment question is therefore *positive*.
2. The rearrangement of the Nature Conservation Act 1998, the Flora and Fauna Act, and the Forestry Act forming the Nature Protection Bill remedies this law system deficiency. This is achieved by incorporating all provisions of these three Acts that did not need to be discontinued into the Bill and abrogating these Acts. The answer to the second assessment question is therefore *mainly positive*.
3. In drafting the Nature Protection Bill, typically legal restructuring criteria were used, like structure, setting standards in multiple phases, and referring to European Directives and Regulations. As a result, law system deficiencies will be created or will continue to exist. A number of the deficiencies identified cannot be justified and require further research. The legislator will probably be able to remedy some of the deficiencies quite easily. The answer to the third assessment question is *mainly negative*.
4. Incorporating the provisions of the Nature Conservation Act 1998, the Flora and Fauna Act, and the Forestry Act into the Bill and abrogating those three Acts will not lead to law system deficiencies as a result of clustering through rearrangement. The fourth assessment question can thus be answered *negatively*.
5. The Nature Protection Bill is not meant to lay down the environmental law *on nature* once and for all but, on the contrary, is aimed at permanent change, already taking into account the anticipated Environmental Planning Act. Its future-proofness is increased by the use of future-proof, practical and typically legal system restructuring criteria, that is, if the legislator continues to apply these criteria for future changes. Assessment question five can be answered *positively*.

These answers imply that the proposed rearrangement of the Nature Conservation Act 1998, the Flora and Fauna Act, and the Forestry Act to form the new Nature Protection Bill will indeed contribute considerably to reducing the currently existing law system deficiencies in environmental law, but that the rearrangement in its present form only partly meets the

criteria I developed for justified clustering. There is still room for improvement; suggestions to this effect were made in Chapter 6. If the legislator were to succeed in implementing such law system improvements in the Bill that the answer to the second and third assessment questions were positive, the overall judgment would possibly be in favour of the Bill.

The subject of *Chapter 7* is to what extent the five assessment questions can be helpful in developing the rearrangement aimed to culminate in the Environmental Planning Act (*Omgevingswet*) outlined in the Cabinet letter dated 9 March 2012.⁴ The Environmental Planning Act will be the product of the *full integration* of fifteen existing statutes, the *full abrogation* of two statutes, and the *incorporation of the environmental planning elements* from approximately 25 other statutes. This exploration has led to the following results.

1. The main purpose of the Environmental Planning Act is to achieve a safe and healthy living environment and to maintain, manage, use, and develop it in an effective and sustainable way. If the consistency criterion *physical living environment* is taken as a point of departure, it seems to me that the effect will be a law system deficiency because not all rules form part of the same law system even though they are consistent according to a reality-based, practical consistency criterion (viz., *physical living environment*).
2. In my opinion, the proposed Environmental Planning Act will in any case reduce the law system deficiency described above by clustering the fifteen law systems, abrogating two law systems, and partially integrating approximately 25 law systems in the area of environmental law. Whether the deficiency will be remedied depends on the law systems that will ultimately be involved in the clustering operation. However, it may be expected that the deficiency will not be entirely remedied, and perhaps not even to a considerable extent, following the abrogation of fifteen law systems that also do justice to the consistency criterion *physical living environment* and the clustering of only parts of 25 named law systems.
3. So far, it seems that typically legal restructuring criteria will be used in the Environmental Planning Act. The effect will be that law systems deficiencies will be created or will continue to exist. Given the absence of the actual text of the law, it is not yet possible to say whether such deficiencies can be defended.
4. The law system of the proposed Environmental Planning Act may possibly generate law system deficiencies in other law systems or allow such deficiencies to continue to exist. The reason is that, according to the Cabinet letter, only the environmental planning elements of approximately 25 statutes will be incorporated into the Environmental Planning

⁴ Ministry of Infrastructure and the Environment, Kabinetsbrief stelselherziening omgevingsrecht, 9 maart 2012, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, no. 3.

Act. Given the absence of the actual text of the law, it is not yet possible to say whether such deficiencies can be defended.

5. The question of whether the law system of the Environmental Planning Act is future-proof is also hard to answer because the actual text of the statute is not available yet. The Cabinet letter provides too little information to be able to assess whether the Environmental Planning Act is aimed to codify environmental law once and for all. However, some future-proof consistency criteria have been applied. It is not a case of legislation in tranches: the legislator has not followed the route of first creating the full law system required by environmental law and then chronologically drafting the various parts of the law, putting them immediately in their correct place in the law system. It rather seems that the Cabinet does not wish to divulge – or, and this would be more of a problem: does not have a clearly defined idea – what the contents of the Environmental Planning Act will ultimately be.

In the absence of the actual text of the Environmental Planning Act, only an indication can be given as regards the answers to the five assessment questions. However, I venture the tentative conclusion that, on the basis of the consistency criterion *physical living environment*, an Environmental Planning Act could make an important contribution to partly reducing the currently existing law systems deficiencies in environmental law. The question to what extent the legislator will succeed in doing so in practical terms can only be answered on the basis of the actual text of the Bill.

My strong advice to the legislator in such an extensive clustering operation would be to explicitly comment on the consistency criteria in the explanatory memorandum to the Bill and to better safeguard the law's future-proofness by employing the technique of legislating in tranches.

8.3 CONCLUSIONS

Given the above, the three subquestions can be answered as follows.

The *first subquestion* was: Is there, or is it possible to scientifically develop, an assessment framework which can predict in what case or cases clustering of environmental law is justified? The answer to that question is that, in the sources consulted, I have not been able to find an assessment framework that can be used to determine in what cases clustering is justified. I therefore developed such a framework myself and explained it in Chapter 3. On the basis of five assessment questions, it can be determined whether clustering by means of rearrangement or integration can be justified.

The *second subquestion* was: How does the clustering by rearrangement which, in 2010, led to the Environmental Permitting (General Provisions) Act (*Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*), the clustering which, in 2008, led to the integration of the Chemical Substances Act (*Wet milieugevaarlijke stoffen*) into the Environmental Management Act (*Wet milieubeheer*), the clustering by rearrangement, proposed by the government in 2010, that is to result in a Nature Protection Act (*Wet natuurbescherming*), and the proposed clustering that should result in the Environmental Planning Act (*Omgevingswet*) relate to this scientific assessment framework? This question was answered in Chapters 4, 5, 6 and 7. On the basis of the four case studies dealt with in these chapters, I conclude that the clustering only partly meets the criteria I developed: in its present form, the clustering cannot be completely justified.

The *third subquestion* was: As regards the clustering projects mentioned under subquestion 2, can proposals be made to the effect that the restructuring of environmental law links up better with the scientific criteria (to be developed) for clustering environmental law? This question was answered positively in the sense that a number of suggestions could be made in Chapters 4, 5, 6 and 7. If these suggestions are implemented as regards the three clustering projects studied in this research, these clustering operations would link up better with the criteria developed.

The answers to these subquestions enable me to answer the *central question* of this study: are the proposals to restructure the system of environmental law through clustering (merely) a political choice or does it also meet the requirements that may be set scientifically for restructuring environmental law? The answer is that clustering of environmental law does not need to be merely a political choice but that it can meet scientific requirements. The fact that clustering in the four case studies did not lead to completely justified clustering does not mean that it is impossible to meet those criteria. I made suggestions for improvement as regards each of the four clustering operations.

8.4 RECOMMENDATIONS

My study as well as the interviews have led to a number of recommendations to the legislator and to legislative drafters.

8.4.1 Recommendations to the legislator

1. Do not undertake clustering until after identifying and convincingly motivating one or more relevant consistency criteria. If these criteria are not clear, there is a risk that rules are included in a law system that do

- not belong there, or that law system deficiencies are created or continue to exist because rules that do belong in the law system are not included.
2. For reasons of the knowability and problem-orientedness of a law system, opt for reality-based, practical consistency criteria wherever possible.
 3. Only use typically legal restructuring criteria if the law system deficiencies created as a result can be justified.
 4. Do not undertake rearrangement or integration unless the law system deficiencies identified on the basis of the chosen consistency criteria will be remedied or reduced as a result.
 5. Make sure that clustering will not lead to law system deficiencies in other law systems, unless they can be defended.
 6. For the benefit of the future-proofness of a law system created through clustering, make sure that new environmental law consistently meets the law system restructuring criteria.
 7. Prevent the inclusion of cuckoo-in-the-nest provisions in a law system.
 8. Present a convincing sample of a proposed law system to be realised by means of clustering.
 9. In principle, opt for codifying clustering, but also use the opportunity to make shrewd modifications. Be aware that modifications may affect the social acceptance of clustering.
 10. Explore the possibilities of *iLawsystems*, but make sure that a law system remains independently knowable and does not become dependent on ICT applications.
 11. Include instructions for clustering environmental and other law in the Legislative Drafting Instructions (*Aanwijzingen voor de regelgeving*).
 12. Take action to periodically tidy up and redefine applicable law systems.
 13. When the Council of State (*Raad van State*) gives advice on a Bill, it should also advise on the way in which that Bill fits into the relevant law systems.

8.4.2 Recommendations to legislative drafters

1. Make sure with every change of law that no law system deficiencies arise. This is particularly important where law systems are concerned that are the result of clustering. Otherwise there is the risk that these law systems will not be future-proof.
2. Environmental laws are of course legal documents, but be aware of the fact that they will be more knowable if users can understand their rights and obligations on the basis of the legal text itself, without any specific previous legal knowledge.

‘Die Gesetze so hoch aufhängen, wie Dionysios der Tyrann tat, daß sie kein Bürger lesen könnte, – oder aber sie in den weitläufigen Apparat von gelehrt Büchern, Sammlungen von Dezisionen abweichender Urteile und Meinungen, Gewohnheiten usf. und noch dazu in einer fremden Sprache vergraben, so daß die Kenntnis des geltenden Rechts nur denen zugänglich ist, die sich gelehrt darauf legen, – ist ein und dasselbes Unrecht.’

Georg Wilhelm Friedrich Hegel¹

8.1 EINLEITUNG

Das niederländische Umweltrecht besteht aus dutzenden Gesetzen, allgemeinen Verwaltungsvorschriften und ministeriellen Erlassen auf den Gebieten Umwelt, Raumordnung, Wasser und Natur. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Anzahl dieser gesetzlichen Regelungen unter dem Schlagwort „bündeling van omgevingsrecht“ (Bündelung des Umweltrechts) verringert worden. Im Folgenden wird daher der Begriff „Bündelung“ verwendet. Unter dem Begriff „Bündelung“ wird die Systematisierung des Umweltrechts durch die „Neufassung“ von Gesetzen („Bündeln durch Neufassung“), oder durch die „Integration“ eines bestehenden Gesetzestexts in einen anderen („Bündeln durch Integration“) verstanden.² So wurden im Jahr 2008 elf Allgemeine Verwaltungsvorschriften im *Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit)*³ zusammengefasst und im Jahr 2009 acht

1 Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts. Naturrecht und Staatswissenschaft*, Herausgegeben und mit Einführung von Helmut Reichelt, Ullstein, Frankfurt am Main, 1972. Auch zitiert durch Hirsch Ballin, *Architectuur van wetgeving* 1984, S. 81. Wie es heißt, veröffentlichte der Tyrann Dionysios von Syrakus seine Gesetze auf Tafeln, die er so hoch aufhängen ließ, dass niemand sie lesen konnte. (Claudieter Schott, *Gesetzesadressat und Begriffsvermögen*, in: Gottfried Baumgärtel c.s. (red.), Festschrift für Heinz Hübler zum 70. Geburtstag am 7. November 1984, Berlin: Walter de Gruyter, S. 191). Van Gestel schreibt, dass sich der Kaiser Caligula ähnlicher Methoden der Bekanntmachung bediente (Van Gestel, *Eenieder wordt geacht de wet te kennen* 1998, S. 78).

2 S. 8.2.

3 *Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Stb. 2007, 415)* (Allgemeine Umweltrechtlichen Vorschriften für Anlagen): Der *Activiteitenbesluit* beinhaltet allgemeine Vorschriften für ca. 375.000 Anlagen, die sonst eine umweltrechtliche Genehmigung nötig hätten.

Gesetze im *Waterwet*⁴ zusammengeführt. Der Gesetzgeber hat mit der Systematisierung der Vorschriften verschiedene rechtliche, ökologische und ökonomische Ziele verfolgt. Dieser Dissertation liegt die Frage zugrunde, ob es in den Niederlanden bei der Systematisierung des Umweltrechts um eine rein politische Entscheidung geht, die Vorteile oder Nachteile für die Gesetzesystematik mit sich bringen kann, oder ob es eine Entscheidung ist, die auch wissenschaftlich vertretbar ist. Anders formuliert: gibt es einen Prüfungsrahmen oder kann ein solcher Prüfungsrahmen wissenschaftlich entwickelt werden, aus dem abgeleitet werden kann, in welchem Fall die Bündelung von Gesetzestexten im Umweltrecht vertretbar ist? Diese Fragestellung ist nicht nur für die Rechtswissenschaft, sondern auch für die Gesellschaft von großer Relevanz, da die niederländische Regierung plant, drei Naturschutzgesetze⁵ in einem einzigen Naturschutzgesetz (*Wet natuurbescherming*) und vierzig Gesetze in einem Umweltgesetz (*Omgevingswet*) zusammenzufassen.

8.2 ZUSAMMENFASSUNG

Kapitel 1 befasst sich mit der Hauptfrage der Dissertation: ist die Systematisierung des Umweltrechts durch „Bündelung“ eine rein politische Entscheidung oder erfüllen die Vorhaben auch Forderungen, die von der Wissenschaft an die Ordnung des Umweltrechts gestellt werden können?

Die Hauptfrage gliedert sich in drei Unterfragen:

1. Kann wissenschaftlich ein Prüfungsrahmen entwickelt werden, aus dem ersichtlich ist, in welchem Fall die Bündelung des Umweltrechts vertretbar ist?
2. Wie verhalten sich die folgenden vier Systematisierungsprojekte zu diesem Prüfungsrahmen:
 - die Bündelung, die 2010 zu einer Neufassung verschiedener Vorschriften im *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*⁶ führte;

4 *Wet van 29 januari 2009, houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen* (Stb. 2009, 490 (Tekstplaatsing)) (Gewässerschutzgesetz): Das *Waterwet* normiert die Verwaltung des Oberflächenwassers und des Grundwassers und verbessert die Zusammenarbeit zwischen Wasserpoltik und Raumordnung.

5 *Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap* (*Natuurbeschermingswet 1998*) (Stb. 1998, 403); *Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet)* (Stb. 1998, 402); *Wet van 20 juli 1961, houdende nieuwe bepalingen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden(Boswet)* (Stb. 1961, 256).

6 *Wet van 6 november 2008, houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)* (Stb. 2008, 496) (Gesetz Allgemeine Vorschriften Umweltrecht): Hauptgegenstand dieses Gesetzes sind Bestimmungen zu umweltrechtlichen Genehmigungen für standortgebundene Projekte.

- die Bündelung, die 2008 zur Integration des *Wet milieuaarlijke stoffen (Wms)*⁷ in das *Wet milieubeheer (Wm)*⁸ führte;
 - die Bündelung, die zu einer Neufassung verschiedener Vorschriften im *Wet natuurbescherming*⁹ führen soll;
 - die angestrebte Bündelung einer Vielzahl von Gesetzen im *Omgevingswet*.¹⁰
3. Müssen angesichts der in Unterfrage 2 genannten Systematisierungsprojekte Vorschläge erarbeitet werden, um die Ordnung des Umweltrechts besser an den (zu entwickelnden) Kriterien für die Systematisierung des Umweltrechts auszurichten?

Bei der Beantwortung dieser Fragen habe ich mich auf mögliche juristische Kriterien für die Bündelung beschränkt. Der Prüfungsrahmen wurde durch das Studium der „klassischen“ juristischen Quellen, juristischer Literatur und der Gesetzesmaterialien entwickelt. Zudem wurden Interviews mit einigen Wissenschaftlern und Juristen geführt, die am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind. Damit soll sichergestellt werden, dass die in der Literatur dargestellten Ansichten der Alltagspraxis entsprechen.

In *Kapitel 2* wurden zentrale Begriffe der Dissertation definiert. Besonders wichtig sind die Begriffe des „Gesetzessystems“ und des „systematischen Defizits“.

Unter einem Gesetzessystem verstehe ich: nach bestimmten Kriterien geordnete, untereinander zusammenhängende Vorschriften.¹¹ Hierbei kann zwischen formellen und materiellen Komponenten eines Gesetzessystems unterschieden werden. Bei der formellen Gesetzessystematik geht es um die nach außen hin sichtbare Ordnung. Bei der materiellen Gesetzesystematik handelt es sich um inhaltliche Ordnungskriterien und die gegenseitigen Beziehungen der Vorschriften untereinander. In welchen Fällen ist die Systematisierung wissenschaftlich nun vertretbar? Hinsichtlich dieser Frage ist der Zusammenhang innerhalb eines Gesetzessystems wichtig, das

7 *Regelen ter bescherming van mens en milieu tegen gevaaarlijke stoffen en preparaten (Wet milieugevaarlijke stoffen)* (Stb. 1985, 639) (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Stoffen): Dieses Gesetz beinhaltete Vorschriften zum Schutz des Menschen und der Umwelt vor schädlichen Stoffen.

8 *Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne* (Stb. 1992, 414 en 415, Stb. 1993, 31). Das *Wet milieubeheer* beinhaltet allgemeine Vorschriften zum Schutz der Umwelt.

9 *Ontwerp Wet natuurbescherming* (Gesetzentwurf Naturschutzgesetz): Dieses Gesetzentwurf beinhaltet Regelungen über den Naturschutz. Der Gesetzentwurf kann auf www.internetconsultatie.nl/wetnatuur eingesehen werden. Mittlerweile wurde dieser Entwurf in modifizierter Form als Gesetzentwurf in die die Tweede Kamer eingebracht (*Kamerstukken II 2011/12*, 33 348, nr. 1-3).

10 *Omgevingswet* (Umweltgesetz): Das *Omgevingswet*, für das voraussichtlich Ende 2012 ein Gesetzesentwurf vorliegen wird, befasst sich mit dem Schutz der Umwelt, Raumordnung, Natur und Wasser; Ministerie van IenM, *Kabinetsbrief stelselherziening omgevingsrecht*, 9 maart 2012, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 118, nr. 3.

11 In Anlehnung an Noll, *Gesetzgebungslehre* 1973, S. 205.

sich an der Wirklichkeit orientiert, wie sie der Nutzer des Gesetzessystems erlebt. Deswegen ich mich in meiner Dissertation auf die materiellen Aspekte des Rechtssystems beschränke.

Ein systematisches Defizit liegt vor, wenn bestimmte Vorschriften zwar untereinander zusammenhängen, sie jedoch keinen Teil des gleichen Gesetzessystems bilden. Um solche systematischen Defizite zu beheben, kann sich der Gesetzgeber folgender Instrumente bedienen:

- *Koordination*: zwischen zwei oder mehr Gesetzessystemen wird durch eine neue gesetzliche Regelung ein Zusammenhang hergestellt, wobei beide ursprünglichen Gesetzestexte bestehen bleiben;
- *Harmonisierung*: zwischen zwei oder mehr Gesetzessystemen wird ein Zusammenhang hergestellt, indem die beiden Gesetzessysteme als solche zwar bestehen bleiben, sie jedoch aneinander angeglichen werden;
- *Integration*: zwischen zwei oder mehr Gesetzessystemen wird ein Zusammenhang hergestellt, indem ein Gesetzessystem vollständig in ein anderes Gesetzessystem aufgenommen wird;
- *Neufassung*: zwischen zwei oder mehr Gesetzessystemen wird ein Zusammenhang hergestellt, indem die beiden Gesetzessysteme in einem neuen Gesetzessystem verschmelzen, wobei die beiden ursprünglichen Gesetzessysteme aufgehoben werden;
- *Konsolidierung*: zwischen einem Gesetzessystem und den darauf folgenden Abänderungsgesetzen wird ein Zusammenhang hergestellt, indem das ursprüngliche Gesetzessystem und die Änderungsgesetze unverändert in ein einziges Gesetzessystem aufgenommen werden.

Meine Dissertation befasst sich ausschließlich mit der „Bündelung durch Integration“ und der „Bündelung durch Neufassung“ von Gesetzessystemen.

Eine Bündelung von Gesetzestexten kann auf den verschiedenen Ebenen der Normenhierarchie vorgenommen werden (Gesetz, Allgemeine Verwaltungsvorschrift, Ministerieller Erlass). Horizontale Bündelung bezeichnet hierbei das Zusammenführen von Gesetzessystemen auf der gleichen Ebene der Normenhierarchie. Sind Gesetzessysteme verschiedener Ebenen betroffen, so wird dies als vertikale Bündelung bezeichnet.

Bündelung kann modifizierend oder kodifizierend sein. Bei der kodifizierenden Bündelung geht es nicht darum, die bestehende Rechtsauffassung zu verändern. Bei der modifizierenden Bündelung ist das hingegen der Fall. Von kodifizierender Bündelung kann mithin auch gesprochen werden, wenn die Vorschriften durch die Bündelung einige redaktionelle Änderungen erfahren.

In Kapitel 3 wurde ein wissenschaftlicher Prüfungsrahmen entwickelt, aus dem ersichtlich ist, in welchen Fällen die Bündelung des Umweltrechts

vertretbar ist. Von einem Gesetzessystem kann erst dann gesprochen werden, wenn es bestimmte Systemkriterien¹² enthält. Die Systemkriterien haben drei wichtige Aufgaben: sie bestimmen das Gesetzessystem und die systematischen Defizite und sie zeigen Lösungen für Probleme auf, die der Gesetzgeber mit dem System lösen will. Solange das niederländische Umweltrecht noch nicht in einem *iLawsystem* „gebündelt“ ist, muss der Gesetzgeber aus einer großen Anzahl an Ordnungskriterien auswählen, um einen Zusammenhang zwischen den Vorschriften des Umweltrechts herzustellen. Dabei kann es um sachliche¹³ und typisch juristische¹⁴ Ordnungskriterien gehen. Unter einem *iLawsystem* verstehe ich ein Gesetzessystem, das so gestaltet ist, dass der Nutzer mit einem Computerprogramm sein eigenes Gesetzessystem generieren kann und dafür ein von ihm selbst zu wählendes, zu diesem Zeitpunkt für ihn relevantes Systemkriterium bestimmt. Wer zum Beispiel ein Wohnhaus bauen will, und sich fragt, welche Vorschriften des Umweltrechts anzuwenden sind, sollte demnach sozusagen per Mausklick *ein Gesetzessystem mit allen* auf den Hausbau anwendbaren Vorschriften generieren können. Es geht hierbei nicht bloß darum, das Umweltrecht mit Hilfe digitaler Technik für jedermann zugänglich zu machen. Es geht vielmehr darum, dem Umweltrecht in einem flexiblen Gesetzessystem Form zu geben, das dem Wunsch des Benutzers entspricht und das Zusammenhänge zwischen den Vorschriften auf einfache Weise hergestellt.

Die Wahl für ein oder mehrere Systemkriterien ist nicht lediglich politisch zu treffen, sondern kann auch auf wissenschaftlichen Erwägungen fußen. Hierzu sollte man sich noch einmal die Hauptfunktion eines Gesetzessystems verdeutlichen: es geht meiner Meinung nach um die Vereinfachung der im geschriebenen Recht enthaltenen Informationen. Ein Gesetzessystem ist, unabhängig von den darin enthaltenen Regeln wichtig, um das Umweltrecht als solches zu erkennen. Ein Gesetzessystem sollte darüber hinaus problemorientiert sein. Das bedeutet, dass diejenigen, die das Umweltrecht zu Rate ziehen, selbständig darin eine Antwort finden sollten. Um sowohl die Erkennbarkeit als auch die Problemorientierung zu garantieren, sollte der Gesetzgeber Systemkriterien wählen, die unmittelbar an der Wirklichkeit anknüpfen, wie sie die Nutzer des Gesetzessystems erfahren, sodass das

12 Unter Systemkriterien werden solche Merkmale verstanden, die den Zusammenhang zwischen rechtlichen Vorschriften bestimmen.

13 Der Begriff „sachliche Ordnungskriterien“ ist auf Peter Noll zurückzuführen: „Die wichtigste Rolle spielen im geltenden Rechtssystem die sachlichen Systemkriterien. Eine Ordnung nach der Regelungsmaterie zu dem, was Englisch das rein *klassifikatorische* System nennt. Da sie an sichtbare und im allgemeinen Vorverständnis als Einheiten betrachtete Gegebenheiten anknüpfen, an Erscheinungen wie Straßenverkehr, Landwirtschaft, Jagd, Schule, Kirche, einzelne Berufe, Landesverteidigung usw., eignen sie sich vorzüglich zu einer am Problem orientierten und vom Sachproblem her die Orientierung erleichternden, dem Probleminpuls und dem Problemanfall zugleich angepaßten Systematik der gesetzlichen Einzelwerken untereinander.“ (Noll, *Gesetzgebungslehre* 1973, S. 211).

14 Typisch juristische Ordnungskriterien sind solche, die sich von sachlichen Ordnungskriterien abgrenzen, indem sie von Juristen geschaffen und angewendet werden.

System ohne spezielle juristische Vorkenntnis zu begreifen ist. Das bedeutet schließlich, dass sich der Gesetzgeber für sachliche Systemkriterien wie „Subjekte“, „Objekte“, „Aktivitäten“ und „Umwelt“, entscheiden muss. Dies ist eine wichtige Anforderung, die die wissenschaftliche Systematisierung erfüllen muss.

Die Wahl eines bestimmten Systemkriteriums bedeutet jedoch auch, dass die Systematisierung an anderen Stellen systematische Defizite weiter bestehen oder entstehen lässt. Dabei lassen sich verschiedene Kategorien unterscheiden:

- die Bündelung auf der Grundlage von sachlichen Systemkriterien kann bedeuten, dass bestimmte systematische Defizite lediglich teilweise behoben werden;
- die Bündelung auf der Grundlage von sachlichen Systemkriterien kann bedeuten, dass bestimmte systematische Defizite ganz oder teilweise behoben werden, dass hierdurch jedoch systematische Defizite in anderen Gesetzesystem geschaffen werden;
- die Bündelung auf der Grundlage von typisch juristischen Systemkriterien kann bedeuten, dass systematische Defizite in einem durch die Systematisierung auf der Grundlage von sachlichen Systemkriterien entstandenen Gesetzesystem bestehen bleiben oder geschaffen werden. Hierbei kann es sich sowohl um interne als auch externe gesetzesssystematische Defizite handeln. Ein internes Defizit kann bei der Verwendung typisch juristischer Systemkriterien innerhalb des Gesetzesystems entstehen. Ein externes Defizit kann sich dadurch ergeben, dass typisch juristische Systemkriterien zur Folge haben, dass einige Vorschriften nicht in das Gesetzesystem aufgenommen werden.

Die Bündelung ist vertretbar, wenn das Entstehen oder Fortbestehen dieser systematischen Defizite vertretbar ist.

Grundsätzlich sollte die kodifizierende Bündelung den Ausgangspunkt bilden, da es bei der Zusammenführung von Gesetzesystemen hauptsächlich um die Behebung oder Verringerung systematischer Defizite gehen soll, und nicht um den Inhalt der zusammenzuführenden Regeln selbst. Die Bündelung ist jedoch auch dann vertretbar, wenn kleinere oder größere Änderungen vorgenommen werden. Hierbei sollte sich der Gesetzgeber jedoch dessen bewusst sein, dass die Folge einer solchen Veränderung die Vorteile der Bündelung einschränken kann. Des Weiteren läuft der Gesetzgeber hierbei Gefahr, dass die Akzeptanz der Systematisierung in der Gesellschaft verringert wird und dass sich Widerstand gegen eine oder mehrere Veränderungen formiert.

Schließlich muss der Gesetzgeber bei Bündelungsvorhaben für die Zukunftsfähigkeit des Gesetzesystems sorgen. Damit meine ich, dass innerhalb des neuen Systems keine –unvertretbaren- systematischen Defizite entstehen,

wenn das System (in Zukunft) an neue Entwicklungen angepasst werden muss. Der Gesetzgeber kann diese Zukunftsfähigkeit erreichen, indem er nicht bestrebt ist, das Umweltrecht abschließend zu kodifizieren, sondern ein Gesetzessystem schafft, das auf Veränderungen reagieren kann und dies möglicherweise mithilfe eines *iLawsystems* realisiert. Zu diesem Zweck sollten juristische Ordnungskriterien gewählt werden, die nicht nur zum Zeitpunkt der Systematisierung, sondern aller Voraussicht nach auch in Zukunft Bestand haben. Der Gesetzgeber muss dafür Sorge tragen, dass neue umweltrechtliche Bestimmungen an den ausgewählten systematischen Ordnungskriterien ausgerichtet werden. Ferner können auch „Anbaugesetze“,¹⁵ die den in diesem Kapitel genannten Forderungen nachkommen, zur Zukunftsfähigkeit des Gesetzessystems beitragen.

Auf Grundlage der vorhergehenden Ausführungen habe ich den folgenden Prüfungsrahmen entwickelt, anhand dessen sich der Gesetzgeber durch die Beantwortung von fünf Fragen entscheiden kann, ob es sich in einem konkreten Fall um eine vertretbare Bündelung des Umweltrechts handelt:

1. Gibt es innerhalb des Umweltrechts ein systematisches Defizit, weil nicht *alle* Vorschriften, die durch ein praxisnahes,¹⁶ sachliches Systemkriterium untereinander zusammenhängen, Teil *dieselben* Gesetzessystems sind?
2. Wenn Frage 1 zu bejahen ist: kann dieses systematische Defizit durch die Bündelung (durch Neufassung oder Integration) verringert oder behoben werden?
3. Führt die Verwendung typisch juristischer Ordnungskriterien zur Entstehung oder dem Fortbestand systematischer Defizite? Wenn dies zu bejahen ist, sind diese Defizite vertretbar?
4. Führt die Bündelung zur Entstehung oder dem Fortbestand systematischer Defizite in anderen Gesetzessystemen? Wenn dies zu bejahen ist, sind diese Defizite vertretbar?
5. Stellt das neu geschaffene System ein anpassungs- und zukunftsfähiges Gesetzessystem dar?

Wenn Fragen 1, 2 und 5 bejaht werden können, während Fragen 3 und 4 verneint werden, nenne ich die Systematisierung vertretbar. Wenn die Fragen 3 und 4 in ihrem ersten Teil bejaht werden können, und die Antwort bezüglich der Vertretbarkeit der festgestellten systematischen Defizite ebenfalls bejaht werden kann, dann ist die Systematisierung ebenfalls vertretbar. Es muss je nach Thema gesehen werden, zu welchen Ergebnissen die Anwendung der Kriterien führt. Zugegebenermaßen können die Kriterien

¹⁵ Unter dem niederländischen Begriff „Aanbouwwetgeving“ versteht man eine Gesetzgebungstechnik, bei der zuerst eine Gesetzessystematik geschaffen wird, die in zeitlich darauffolgenden Abständen durch ihre einzelnen Unterteile ergänzt wird, wobei die einzelnen Regeln ihren gesetzessystematisch „richtigen“ Platz einnehmen.

¹⁶ Der Begriff „praxisnah“ bezieht sich auf die Wirklichkeit, wie sie die Nutzer eines Gesetzessystems erfahren.

nicht immer genau definiert werden. Bei ihrer Anwendung können die Meinungen schnell auseinander gehen. Allerdings haben wir nun zumindest einen Kompass, sodass wir nicht schon im Voraus vom Weg abkommen. Somit ist die erste Forschungsfrage beantwortet.

In *Kapitel 4* wurde anhand der fünf Fragen untersucht, wie sich die „Bündelung durch Neufassung“ verschiedener Vorschriften im *Wet algemeine bepalingen omgevingsrecht (Wabo)* vom 1. Oktober 2010 zu dem in Kapitel 3 entwickelten Prüfungsrahmen verhält:

1. Bevor das *Wabo* in Kraft trat, gab es im Umweltrecht ein systematisches Defizit, da *nicht alle* Vorschriften, die durch das praxisnahe, sachliche Systemkriterium eines „*standortspezifischen Projekts, das aus einem oder mehreren Aktivitäten besteht, die sich auf den natürliche Lebensraum auswirken*“ miteinander verknüpft sind, Teil *desselben* Gesetzessystems ausmachten. Somit ist die erste Frage mit *ja* zu beantworten.
2. Das *Wabo* hat dieses systematische Defizit zwar verringert, jedoch nicht gänzlich behoben. Die Verringerung des systematischen Defizits wurde hauptsächlich durch das Aufnehmen einer großen Anzahl von Vorschriften über Genehmigungsvorbehalte für Projekte erreicht. Allerdings bestehen auch weiterhin einige systematische Defizite, da das *Wabo* *nicht alle* Vorschriften, die sich auf ein „*Projekt*“ beziehen, beinhaltet. Gleichermassen umfasst es *nicht alle* Aktivitäten innerhalb eines *Projekts*, für die eine umweltrechtliche Genehmigung vorliegen muss. Das *Wabo* fordert auch keine umweltrechtliche Genehmigung für eine Anzahl von Aktivitäten innerhalb eines Projekts. Einige dieser Defizite ließen sich relativ problemlos beheben. Die zweite Frage ist somit *prinzipiell mit nein* zu beantworten.
3. Zur Bündelung der Vorschriften durch ihre Neufassung im *Wabo* wurden typisch juristische Ordnungskriterien verwendet. In erster Linie handelt es sich hierbei um die abgestufte Normenanordnung von allgemeinen zu spezialgesetzlichen Vorschriften und den Verweis auf die europäische IVU-Richtlinie.¹⁷ Dies hat zu einem Fortbestehen systematischer Defizite geführt, die in den meisten Fällen jedoch vertretbar sind. Die dritte Frage ist somit *prinzipiell mit ja* zu beantworten.
4. Die Bündelung der Vorschriften im *Wabo* rief systematische Defizite im *Wet milieubeheer* hervor, da wichtige Vorschriften, die für „*Anlagen*“ gelten, aufgehoben wurden. Dieses Defizit ist meines Erachtens nicht vertretbar und kann nur teilweise dadurch verringert werden, dass die Vorschriften im *Wet milieubeheer*, die für „*Anlagen*“ gelten, in das *Wabo* aufgenommen werden. Eine richtige Lösung kann meines Erachtens erst dann gefunden werden, wenn ein Gesetzesystem (durch Neufassung) geschaffen wird, das auf dem Systemkriterium des „*natürlichen Lebensraums*“ basiert, und in das die Bestimmungen des *Wabo* und des *Wet*

17 Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)(ABl. L-24 vom 29. Januar 2008)

milieubeheer aufgenommen werden. Die vierte Frage ist somit mit *ja* zu beantworten.

5. Das *Wabo* stellt ein anpassungs- und zukunftsfähiges Gesetzessystem dar, was besonders auf die Verwendung sachlicher und typisch juristischer Ordnungskriterien zurückzuführen ist. Damit ist die fünfte Frage mit *ja* zu beantworten.

Diese Antworten zeigen, dass das *Wabo* einen wichtigen Beitrag zur Verringerung systematischer Defizite geleistet hat, die bis zum 1. Oktober 2010 im Umweltrecht bestanden. Allerdings erfüllt die Neufassung in der heutigen Form nur teilweise meine Kriterien für eine vertretbare Bündelung. Wenn es dem Gesetzgeber – z.B. im Rahmen eines neuen Umweltgesetzes – gelingen sollte, die durch die Systematisierung entstandenen Defizite im *Wabo* und in anderen Gesetzen, wie z.B. dem *Wet milieubeheer*, zu beheben, könnte im Ergebnis doch noch von einer vollständig vertretbaren Bündelung gesprochen werden. In Kapitel 4 werden einige Verbesserungsvorschläge angeführt.

In *Kapitel 5* wird anhand des Fragenkatalogs untersucht, wie sich die Integration des *Wet milieugevaarlijke stoffen* (*Wms*) in das *Wet milieubeheer* (*Wm*) vom 1. Juni 2008 zu den in Kapitel 3 entwickelten Kriterien verhält:

1. Vor der Integration des *Wms* in das *Wm* gab es im Umweltrecht systematische Defizite, da *nicht alle* Vorschriften, die durch das praxisnahe, sachliche Systemkriterium „*Stoffe*“ zueinander in Beziehung standen, Teil *dieselben* Gesetzessystems waren. Unter den Begriff „*Stoffe*“ fallen „*chemische Elemente und ihre Verbindungen, so wie sie in der Natur vorkommen oder durch das Zutun des Menschen entstehen mit Folgen für Umwelt und die Gesundheit des Menschen*“. Die erste Frage ist somit mit *ja* zu beantworten.
2. Die Integration des *Wms* in das *Wm* hat dieses systematische Defizit behoben. Dies konnte erreicht werden, weil *alle* Vorschriften des *Wms*, die nicht aufgehoben werden mussten, in das *Wm* aufgenommen wurden. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass andere systematische Defizite zur Zeit der Integration unverändert blieben. Die zweite Frage ist somit mit *ja* zu beantworten. An dieser Stelle sollte noch eine wichtige Anmerkung gemacht werden: das systematische Defizit, das am 31. Mai 2008 bestand, war ein Jahr zuvor durch den Gesetzgeber selbst verursacht worden, als er REACH¹⁸ nicht durch das *Wms*, sondern durch Kapitel 9 des *Wm* implementierte. Obwohl hier noch nähere Untersuchungen von

¹⁸ Verordnung 1907/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L-396 vom 30. Dezember 2006 und ABl. 2007 L-136 vom 29. Mai 2007).

Nöten sind, ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Umsetzung von REACH im *Wms* nicht zu einem solchen Defizit geführt hätte, das mit der „Bündelung durch Integration“ behoben wurde.

3. Bei der „Bündelung durch Integration“ des *Wms* in das *Wm* wurden typisch juristische Ordnungskriterien verwendet. In erster Linie handelt es sich hierbei um den Gebrauch typisch juristischer Begriffe und die abgestufte Normenanordnung von allgemeinen zu spezialgesetzlichen Vorschriften. Dies hatte zur Folge, dass verschiedene systematische Defizite weiter fortbestanden oder neu entstanden sind. In den meisten Fällen sind diese Defizite vertretbar, auch wenn der Gesetzgeber relativ problemlos einige Defizite verringern oder beheben könnte. Damit ist die dritte Frage *prinzipiell mit ja* zu beantworten.
4. In Folge der „Bündelung durch Integration“ sind keine neuen systematischen Defizite außerhalb des *Wm* entstanden. Somit ist die vierte Frage *negativ* zu beantworten.
5. Mit der „Bündelung durch Integration“ des *Wms* in das *Wm* sollten die Vorschriften, die für „*Stoffe*“ gelten, nicht ein für alle Mal geregelt werden. Stattdessen ist das neue Gesetzesystem auf stete Veränderungen ausgerichtet. Durch die Integration des *Wms* in das *Wm* wurde ein anpassungs- und zukunftsfähiges Gesetzesystem geschaffen, was besonders auf die Verwendung sachlicher und typisch juristischer Ordnungskriterien zurückzuführen ist. Damit ist die fünfte Frage *mit ja* zu beantworten.

Diese Antworten zeigen nicht nur, dass die Integration des *Wms* in das *Wm* einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der bis zum 1. Juni 2008 bestehenden systematischen Defizite im Umweltrecht geleistet hat, sondern auch, dass die Integration des *Wms* in das *Wm* in der heutigen Form nur teilweise den von mir entwickelten Kriterien für eine vertretbare Bündelung entspricht. Somit liegt keine vollständig vertretbare Bündelung vor. Dies schließt jedoch nicht aus, dass Verbesserungen möglich sind, wie sie in Kapitel 5 angeführt werden.

In *Kapitel 6* wird anhand des Fragenkatalogs untersucht, wie sich der am 6. Oktober 2011 veröffentlichte Gesetzentwurf *Wet natuurbescherming*,¹⁹ der zu einer Neufassung des *Natuurbeschermingswet 1998*,²⁰ des *Flora- und*

19 *Ontwerp Wet natuurbescherming* (Gesetzentwurf Umweltverwaltungsgesetz).

20 *Natuurbeschermingswet 1998* (Naturschutzgesetz 1998): Das *Natuurbeschermingswet 1998* ist ausschließlich auf Flächenschutz gerichtet. Das Gesetz regelt den Naturschutz von Naturdenkmälern (Nationalparke), Natura 2000-Gebieten und Feuchtgebieten (Schutzgebiete von europäischer, bzw. internationaler Bedeutung).

*faunawet*²¹ und des *Boswet*²² führen soll, zu den in Kapitel 3 entwickelten Kriterien verhält:

1. Zur Zeit (2012) besteht im Umweltrecht ein systematisches Defizit, da *nicht alle* Vorschriften, die durch das praxisnahe, sachliche Systemkriterium „*Natur*“ in gegenseitigem Bezug stehen, Teil *desselben* Gesetzessystems sind. Die Antwort auf die erste Frage ist daher mit *ja* zu beantworten.
2. Die „Bündelung durch Neufassung“ des *Natuurbeschermingswet 1998*, des *Flora- und faunawet* und des *Boswet* im *Wet natuurbescherming* wird dieses systematische Defizit beheben. Dies wurde durch die Aufnahme aller Vorschriften, die nicht aufgehoben werden mussten, erreicht. Dies hat zur Folge, dass verschiedene systematische Defizite weiter fortbestehen. Diese systematischen Defizite sind nicht vertretbar. Die Antwort auf die zweite Frage ist daher *prinzipiell* mit *nein* zu beantworten.
3. Im Gesetzentwurf *Wet natuurbescherming* werden typisch juristische Ordnungskriterien verwendet. In erster Linie handelt es sich hierbei um den Gebrauch von Gliederungen, der abgestuften Normenanordnung von allgemeinen zu spezialgesetzlichen Vorschriften und dem Verweis zu Europäischen Richtlinien und Verordnungen. Dies hat zur Folge, dass verschiedene systematische Defizite weiter fortbestehen. Diese systematischen Defizite sind nicht vertretbar und erfordern eine nähere Untersuchung. Einige Defizite können durch den Gesetzgeber relativ problemlos behoben werden. Die Antwort auf die dritte Frage ist daher *prinzipiell* mit *nein* zu beantworten.
4. Die Übernahme der Vorschriften aus dem *Natuurbeschermingswet 1998*, dem *Flora- und faunawet* und dem *Boswet* in den Gesetzentwurf *Wet natuurbescherming* und das Aufheben der ursprünglichen Gesetze wird an sich nicht zur Entstehung systematischer Defizite führen. Die vierte Frage ist somit mit *nein* zu beantworten.
5. Mit dem Gesetzentwurf sollen die umweltrechtlichen Vorschriften, die für das Systemkriterium „*Natur*“ gelten, nicht ein für alle Mal geregelt werden. Stattdessen ist das neue Gesetzzesystem auf stete Veränderung angelegt. Durch den Gesetzentwurf wird ein anpassungs- und zukunfts-fähiges Gesetzzesystem geschaffen. Dies ist besonders auf die Verwendung sachlicher und typisch juristischer Ordnungskriterien zurückzuführen. Damit ist die fünfte Frage mit *ja* zu beantworten.

21 *Flora- en faunawet* (Flora- und Faunagesetz): Das *Flora- en Faunawet* soll wildlebende Tier- und Pflanzenarten schützen. Das Gesetz umfasst Vorschriften über die Jagd und die allgemeine Schadensbekämpfung. Es beinhaltet auch Vorschriften über den Handel von Tieren und Pflanzen und den Besitz von bedrohten Tier- und Pflanzenarten. Tierarten, die unter das Gesetz fallen, dürfen nicht getötet, gefangen oder gestört werden.

22 *Boswet* (Waldschutzgesetz): Das *Boswet* regelt den Naturschutz von Wäldern, sodass niederländische Wälder erhalten bleiben und der Waldbestand ausgedehnt werden.

Diese Antworten zeigen, dass die Neufassung des *Nauurbeschermingswet 1998*, des *Flora-und faunawet* und des *Boswet* in dem Gesetzentwurf *Wet natuurbescherming* einen wichtigen Beitrag zur Verringerung systematischer Defizite im Umweltrecht leisten kann. Allerdings erfüllt die Neufassung in der heutigen Form nur teilweise meine Kriterien für eine vertretbare Bündelung. Dies schließt jedoch nicht aus, dass Verbesserungen noch vorgenommen werden können. Hierzu habe ich in Kapitel 6 einige Vorschläge gemacht.

Wenn es dem Gesetzgeber gelingen würde, diese systematischen Verbesserungen in den Gesetzentwurf einzuarbeiten, sodass die 2. und 3. Frage mit ja beantwortet werden kann, könnte das Gesamturteil positiv ausfallen.

In *Kapitel 7* wurde untersucht, wie der Prüfungsrahmen bei der Entwicklung eines neuen Gesetzesystems durch die „Bündelung durch Neufassung“ im *Omgevingswet* (Umweltgesetz),²³ behilflich sein kann. Das *Omgevingswet* muss fünfzehn bestehende Gesetze vollständig integrieren, zwei Gesetze vollständig aufheben und aus voraussichtlich 25 anderen Gesetzen die umweltrechtlichen Elemente übernehmen. Die Untersuchung führte zu folgenden Ergebnissen:

1. Das Hauptziel des Umweltrechts ist es – dem Kabinett Rutte-Verhagen zur Folge – einen sicheren und gesunden Lebensraum zu schaffen und diesen auf nachhaltige und zweckmäßige Weise zu erhalten, zu verwalten, zu nutzen und zu entwickeln. Wenn von dem Systemkriterium „natürlicher Lebensraum“ ausgegangen wird, scheint es mir, dass 2012 ein systematisches Defizit besteht, da *nicht alle* Vorschriften, die durch das praxisnahe, sachliche Systemkriterium des „natürlichen Lebensraums“ miteinander verknüpft sind, *Teil desselben* Gesetzesystems sind.
2. Ich habe den Eindruck, dass das geplante Umweltgesetz die beschriebenen systematischen Defizite in jedem Fall durch das Bündeln der 15 Gesetzesysteme, dem Aufheben von zwei Gesetzesystemen und der zumindest teilweisen Integration von 25 Gesetzesystemen auf dem Gebiet des Umweltrechts verringern wird. Ob das Defizit vollständig behoben wird, hängt von den Gesetzesystemen ab, die letztendlich von der Bündelung betroffen sein werden. Aller Voraussicht nach wird das Defizit nicht vollständig und vielleicht sogar nur in geringfügigem Maße behoben, da 15 Gesetzesysteme, die sich gleichermaßen unter das Zusammenhangskriterium „natürlicher Lebensraum“ fassen lassen, bei dem Bündelungsprojekt nicht berücksichtigt werden, und da die 25 genannten Gesetzesysteme nur teilweise „gebündelt“ werden.
3. Wie es scheint, werden im *Omgevingswet* typisch juristische Ordnungskriterien verwendet. Dies hat zur Folge, dass verschiedene systematische

23 Mit dem *Kabinetsbrief vom 9. März 2012* der Regierung Rutte-Verhagen wird der Grundriss des *Omgevingswet* dargestellt. Referenz: Ministerie van IenM, *Kabinetsbrief stelselherziening omgevingsrecht*, 9 maart 2012, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 118, nr. 3.

Defizite weiter fortbestehen oder geschaffen werden. In Ermangelung eines konkreten Gesetzentwurfs kann im Voraus nicht ermittelt werden, ob diese Defizite vertretbar sein werden.

4. Es scheint nicht unwahrscheinlich, dass das Gesetzessystem des geplanten *Omgevingswet* systematische Defizite bestehen lässt oder neu schafft. Der Grund hierfür ist, dass laut *Kabinetsbrief* vom 19 März 2012 von den etwa 25 Gesetzen *nur* die umweltrechtlichen Elemente in das Umweltgesetz übernommen werden sollen. Ohne Gesetzentwurf lässt sich jedoch nicht ermitteln, ob diese Defizite vertretbar sein werden.
5. Auch die Frage, ob das Gesetzessystem des *Omgevingswet* zukunftsfähig sein wird, lässt sich nicht ohne konkreten Gesetzestext bestimmen. Der *Kabinetsbrief* vom 19 März 2012 gibt nur unzureichende Anhaltspunkte für die Beurteilung, ob das Umweltrecht den Anspruch hat, das Umweltrecht ein für alle Mal zu kodifizieren. Jedoch werden zukunftsfähige Systemkriterien genannt. Von „Anbaugesetzgebung“ kann jedoch keine Rede sein. Es wird keine „Anbaugesetzgebung“ geben, da die Regierung für das Umweltrecht *nicht erst* die notwendige Gesetzessystematik schafft und in darauffolgenden Jahren die verschiedenen Unterteile des Gesetzes hinzufügt und sie im selben Zuge an ihre systematisch richtige Stelle platziert. Es scheint vielmehr, dass das Kabinett vorerst nicht offenlegen will, oder noch ärger, nicht genau weiß, wie das *Omgevingswet* eigentlich genau gestaltet werden soll.

Obwohl der Prüfungsrahmen mangels Gesetzestextes nur grob beantwortet werden kann, möchte ich doch vorsichtig zu dem Ergebnisse kommen, dass ein *Omgevingswet* auf der Grundlage des Systemkriteriums „natürlicher Lebensraum“ einen wichtigen Beitrag zur teilweisen Verringerung gegenwärtiger systematischer Defizite im Umweltrecht liefern *kann*. Die Frage, in wie weit dies dem Gesetzgeber gelingen wird, kann nur durch einen Gesetzentwurf beantwortet werden. Dem Gesetzgeber wird dringend empfohlen, bei einem solch umfangreichen Bündelungsprojekt in der *Memorie van Toelichting* explizit auf die verwendeten Systemkriterien einzugehen und die Zukunftsbeständigkeit durch „Anbaugesetzgebung“ besser zu garantieren.

8.3 ERGEBNISSE

Auf der Grundlage der vorhergehenden Ausführungen können die drei eingangs genannten Unterfragen wie folgt beantwortet werden:

Unterfrage 1: Kann wissenschaftlich ein Prüfungsrahmen entwickelt werden, aus dem ersichtlich ist, in welchem Fall die Bündelung des Umweltrechts vertretbar ist? In den von mir untersuchten Quellen konnte ich keinen eindeutigen Prüfungsrahmen finden, der für die Beantwortung der Frage, in welchen Fällen eine Systematisierung von Vorschriften vertretbar

ist, geeignet wäre. Daher habe ich in Kapitel 3 selbst einen solchen Prüfungsrahmen entwickelt. Anhand von fünf Fragen kann nun festgestellt werden, ob die Bündelung durch die „Neufassung von Vorschriften“ oder durch die „Integration von Vorschriften in Gesetzessysteme“ vertretbar ist.

Unterfrage 2: Wie verhalten sich die folgenden vier Systematisierungsprojekte zu diesem Prüfungsrahmen:

- die Bündelung, die 2010 zu einer Neufassung verschiedener Vorschriften im *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (*Wabo*) führte;
- die Bündelung, die 2008 zur Integration des *Wet milieuaarlijke stoffen* (*Wms*) in das *Wet milieubeheer* (*Wm*) führte;
- die Bündelung, die zu einer Neufassung verschiedener Vorschriften im *Wet natuurbescherming* führen soll;
- die angestrebte Bündelung einer Vielzahl von Gesetzen im *Omgevingswet*.²⁴

Diese Frage wurde in den Kapiteln 4, 5, 6 und 7 erörtert. Ich bin zu dem Schluss gekommen, dass die Systematisierung nur teilweise die von mir entwickelten Kriterien erfüllt, sodass zum heutigen Zeitpunkt nicht von einer vollständig vertretbaren Systematisierung gesprochen werden kann.

Unterfrage 3: Müssen angesichts der in Unterfrage 2 genannten Systematisierungsprojekte Vorschläge erarbeitet werden, um die Ordnung des Umweltrechts besser an den (zu entwickelnden) wissenschaftlichen Kriterien für die Systematisierung des Umweltrechts auszurichten?

Diese Frage wurde in den Kapitel 4, 5, 6 und 7 bejaht und einige Verbesserungsvorschläge gemacht. Sollten diese Vorschläge in den vier untersuchten Systematisierungsprojekten doch noch berücksichtigt werden, würde dies dazu führen, dass die Projekte stärker an den von mir entwickelten Kriterien anknüpfen.

Nach der Beantwortung der drei Teilfragen ist es mir nun möglich, eine Antwort auf die Hauptfrage zu geben: ist die Systematisierung des Umweltrechts eine rein politische Entscheidung oder erfüllen die Vorhaben auch Forderungen, die von der Wissenschaft an die Ordnung des Umweltrechts gestellt werden? Ich bin zu dem Ergebnis gekommen, dass die Systematisierung des Umweltrechts auch wissenschaftliche Forderungen erfüllen kann. Auch wenn bei den vier untersuchten Systematisierungsprojekten keine vollständig vertretbare Systematisierung erreicht wurde, bedeutet dies

²⁴ *Omgevingswet* (Umweltgesetz): Das *Omgevingswet*, für das voraussichtlich Ende 2012 ein Gesetzesentwurf vorliegen wird, befasst sich mit dem Schutz der Umwelt, Raumordnung, Natur und Wasser; Ministerie van IenM, *Kabinetsbrief stelselherziening omgevingsrecht*, 9 maart 2012, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3.

nicht, dass es unmöglich ist, die Kriterien zu erfüllen. Ich habe jeweils Verbesserungsvorschläge gemacht.

8.4 EMPFEHLUNGEN

Auf der Grundlage meiner Dissertation und den Interviews, die ich während meiner Forschungsarbeiten führte, möchte dem Gesetzgeber und den Juristen, die in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden, einige Empfehlungen mit auf den Weg geben:

8.4.1 Empfehlungen an den Gesetzgeber

1. Bevor ein Systematisierungsprojekt beginnen kann, sollten (ein oder) mehrere Systemkriterien formuliert werden. Wenn die Systemkriterien nicht präzise sind, besteht das Risiko, dass entweder Vorschriften in ein Gesetzessystem aufgenommen werden, die dort eigentlich nicht hineingehören, oder dass Vorschriften, die in ein Gesetzessystem gehören würden, eben nicht darin aufgenommen werden, und dass somit systematische Defizite bestehen bleiben oder erst entstehen.
2. Es sollten möglichst praxisnahe, sachliche Systemkriterien ausgewählt werden, um sowohl die Erkennbarkeit, als auch Problemorientierung des Gesetzessystems zu garantieren.
3. Es sollten lediglich dann typisch juristische Ordnungskriterien verwendet werden, wenn die dadurch entstehenden gesetzessystematischen Defizite vertretbar sind.
4. Eine „Bündelung durch Neufassung“ oder „Integration“ sollte nur dann erfolgen, wenn systematische Defizite, die auf der Grundlage von zu formulierenden Systemkriterien festgestellt wurden, behoben oder verringert werden können.
5. Die Bündelung sollte nicht zu systematischen Defiziten in anderen Gesetzessystemen führen, es sei denn dies ist vertretbar.
6. Um die Anpassungs- und Zukunftsfähigkeit eines Gesetzessystems zu garantieren, sollten Sie sich konsequent an die systematischen Ordnungskriterien halten.
7. Verhindern Sie, dass „Kuckuckseivorschriften“ in ein Gesetzesystem aufgenommen werden.
8. Eine Sachverständigenkommission sollte einen überzeugenden Bündlungsentwurf erarbeiten.
9. Entscheiden Sie sich grundsätzlich für die kodifizierende Bündelung, wobei die Möglichkeit, kleinere Änderungen vorzunehmen, nicht ausgeschlossen werden muss. Dabei sollten Sie sich jedoch bewusst sein, dass gerade Veränderungen der Vorschriften oder des Systems die gesellschaftliche Akzeptanz des Systems beeinflussen können.
10. Die Schaffung von *iLawsystemen* sollte in Erwägung gezogen werden; hierbei muss jedoch dafür gesorgt werden, dass ein Gesetzessystem

eindeutig erkennbar ist und dabei nicht von Anwendung von Computerprogrammen abhängig ist.

11. In den *Aanwijzingen voor de regelgeving*²⁵ sollte konkret auf die Bündelung des Umweltrechts eingegangen werden.
12. Das Gesetzessystem muss in regelmäßigen Abständen überarbeitet werden.
13. Konsultieren Sie bei jedem Gesetzentwurf den *Raad van State*²⁶ zur Kompatibilität des Gesetzentwurfs mit dem geltenden Gesetzessystem.

8.4.2 Empfehlungen für Juristen, die am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind

1. Sorgen Sie dafür, dass bei Gesetzesänderungen keine systematischen Defizite entstehen. Das gilt besonders, wenn es sich um ein Gesetzessystem handelt, dass durch die Bündelung durch Neufassung oder Integration entstanden ist. Andernfalls besteht das Risiko, dass das Gesetzessystem nicht zukunftsfähig ist.
2. Machen Sie sich bewusst, dass Umweltgesetze zwar juristische Dokumente sind, aber dass es der Erkennbarkeit und Deutlichkeit des Systems zu Gute kommt, wenn die Nutzer ihre Rechte und Pflichten auch ohne spezielle juristische Vorkenntnisse anhand des Gesetzestextes selbst ermitteln können.

25 *Aanwijzingen voor de regelgeving* (Anweisungen für die Gesetzgebung): Die *Aanwijzingen voor de regelgeving* sind ein verbindliches Rundschreiben des Minister-Präsidenten, das von Juristen, die am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind als Nachschlagwerk genutzt wird. Bei der Gesetzgebung darf hiervon nur in Ausnahmefällen abgewichen werden.

26 Der *Raad van State* ist unabhängiger Berater der Regierung zur Gesetzgebung und der oberste Verwaltungsgerichtshof der Niederlande. Die Kompetenzen und Arbeitsweisen des *Raad van State* sind im *Grondwet* und dem *Wet op de Raad van State* normiert.