

Redactioneel

Juridisch kwartetten met AMvB's Omgevingswet

Mr. dr. J.H.G. (Jan) van den Broek*

De homo ludens komt bij het milieuministerie aan zijn trekken. Zo ging de Wet milieubeheer (Wm) vergezeld van een ganzenbordspel en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van een heus EHBO-koffertje 'Eerste Hulp Bij de Omgevingsvergunning'. Met het Omgevingswet Kwartetspel kunnen de doelgroepen spelenderwijs leren omgaan met het wetsvoorstel Omgevingswet van 17 juni 2014.¹ Het kwartet Doelgroepen bestaat uit Bedrijfsleven, Burgers, Overheden en Natuur- en milieuorganisaties. De eerste drie doelgroepen worden gebruikt om de vier nieuwe algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onder de Omgevingswet te ordenen, zo blijkt uit de ministeriële Contourenbrief.² Dat is onverstandig, omdat het in de *echte werkelijkheid* voor de homo faber zal leiden tot onnodig juridisch kwartetten.

De regels op het gebied van de fysieke leefomgeving in 62 AMvB's en 70 ministeriële regelingen zullen worden gebundeld in 4 AMvB's. Het *Omgevingsbesluit* werkt de instrumenten van de Omgevingswet uit in procedures en algemene bepalingen. Een aantal activiteiten wordt in het Omgevingsbesluit aangewezen als zogenaamde 'magneetactiviteit'. Dat is een activiteit die, als zij

onderdeel is van een meervoudige vergunningaanvraag, alle activiteiten naar zich toe trekt en belegt bij het bevoegd gezag van de magneetactiviteit. Een Seveso-inrichting is zo'n magneetactiviteit. In totaal gaan 150 artikelen uit 17 huidige AMvB's op in het Omgevingsbesluit. Het *Besluit kwaliteit leefomgeving* (Bkl) brengt alle inhoudelijke regels voor bestuursorganen over de leefomgeving bij elkaar. Een omvangrijk deel betreft het stellen van instructieregels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. In totaal gaan 500 artikelen uit 37 huidige AMvB's op in het Bkl. Het *Besluit activiteiten leefomgeving* (Bal) bundelt de regels over activiteiten die in de regel door bedrijven worden verricht. Het *Besluit bouwwerken leefomgeving* (Bbl) bundelt regels voor bouwwerken. In totaal gaan 1300 artikelen uit 25 huidige AMvB's op in het Bal en Bbl.

Deze herschikking is een goed initiatief, aangezien bundeling van omgevingsrecht een belangrijke bijdrage aan een eenvoudiger en daardoor beter kenbaar omgevingsrecht kan leveren. Ik acht een wetssysteem kenbaar als een gebruiker daaruit zijn rechten en plichten kan kennen.³ Om dat effect te bereiken moet die bundeling wel op een verantwoorde wijze geschieden. Dat is hier niet het geval. Eerder schreef ik dat kenbaarheid het beste is gediend als de wetgever zakelijke systeemordeningscriteria gebruikt die aansluiten bij de *echte werkelijkheid*, zoals gebruikers van het omgevingsrecht die ervaren en zonder specialistische voorkennis begrijpen.⁴ Daarvoor zijn *zakelijke systeemordeningscriteria* het meest geschikt. Het gaat dan om subjecten, objecten, activiteiten en de fysieke leefomgeving. Peter Noll verwoordt het aldus:

* Mr. dr. J.H.G. (Jan) van den Broek is Senior Legal Counsel bij VNO-NCW en MKB-Nederland in Den Haag, voorzitter van de redactie van het Tijdschrift voor Milieu en Recht, rechter-plv. in de Rechtbank Oost-Brabant en lid van de Adviescommissie Nijpels, die de minister van IenM adviseert over de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving. In december 2012 promoveerde hij te Maastricht bij Ch.W. Backes op het proefschrift *Bundeling van omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2012 (hierna: *Bundeling van omgevingsrecht* (2012)). De auteur schrijft dit gastredactioneel op persoonlijke titel.

1. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 1-2.
2. Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18. Zie ook J.H.G. van den Broek, *Voorjaarschoonmaak*, M en R 2015/45.

3. *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 93.

4. J.H.G. van den Broek, *Wetssystematiek Omgevingswet moet eenvoudig beter*, M en R 2015/32.

‘Wer in einem bestimmten, durch äußere Merkmale gekennzeichneten Sozialbezug steht, etwa im Straßenverkehr, und sein Verhalten normgemäß einrichten wird, wird eben unter dem Stichwort Straßenverkehr oder einem verwandten Begriff aus dem gegebenen Sachkomplex die für ihn geltenden gesetzlichen Normen suchen.’⁵

In lijn daarmee wil de Contourenbrief bereiken dat een burger of bedrijf ‘niet meer allerlei sectorale AMvB’s hoeft te onderzoeken om te bepalen welke eisen van toepassing zijn op zijn initiatief’. Een voorbeeld laat echter zien dat de doelgroepenbenadering niet het door de minister in het vooruitzicht gestelde effect zal hebben, maar eerder leidt tot juridisch kwartetten. Zo moet een initiatiefnemer het Omgevingsbesluit raadplegen om erachter te komen of voor zijn initiatief een omgevingsvergunning nodig is, dan wel algemene regels gelden. Is een omgevingsvergunning vereist omdat zijn initiatief bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten bevat, dan moet hij het Bkl raadplegen om te weten welke beoordelingsregels gelden voor deze omgevingsvergunning. Ook dient hij het Bal te raadplegen om te ontdekken of voor één of meer milieubelastende activiteiten algemene regels gelden. Kent zijn initiatief ook bouwactiviteiten, dan zal hij ten slotte ook het Bbl moeten raadplegen.

Deze uitkomst is te verwachten. De doelgroepenbenadering suggereert weliswaar ordening op basis van subjecten als zakelijke systeemordeningscriteria, maar schijn bedriegt. De doelgroepen zijn in casu geen subjecten in wettssystematische zin, maar gebruikers. Om te bereiken dat een ondernemer of omwonende ‘niet meer allerlei sectorale AMvB’s hoeft te doorzoeken’ om de omgevingsregels over een bedrijf te vinden, is vereist dat alle regels op basis van het zakelijk systeemordeningscriterium bedrijf in hetzelfde wettstelsel staan. Hetzelfde geldt voor de andere doelgroepen. De Contourenbrief doet het voorkomen alsof het Omgevingsbesluit relevant is voor alle doelgroepen, het Bkl alleen voor bestuursorganen, het Bal slechts voor bedrijven en het Bbl uitsluitend voor burgers en bedrijven. In werkelijkheid zijn alle vier de AMvB’s relevant voor alle doelgroepen, zoals het eerder gegeven voorbeeld laat zien.

Om dit juridisch kwartetten voor alle doelgroepen ten aanzien van bedrijven te voorkomen, is er een eenvoudige oplossing. De regels voor bedrijven moeten niet worden verspreid over alle uitvoerings-AMvB’s, maar worden gebundeld in een hoofdstuk Bedrijven. Pas dan hoeven ongeveer 400.000 ondernemers en hun medewerkers, omwonenden en overheden, maar ook rechters, wetenschappers en studenten ‘niet meer allerlei sectorale AMvB’s te onderzoeken om te bepalen welke eisen van toepassing zijn op een initiatief’. Een extra reden voor de wetgever om zijn uiterste best te doen om de kenbaarheid van omgevingsregels betreffende bedrijven een warm hart toe te dragen, is dat ondernemers en

omwonenden – anders dan bestuursorganen en hun ambtenarenapparaat – gewoonlijk niet dagelijks en beroepsmatig werken met het gecompliceerde omgevingsrecht.

Die uiterste best zien we echter noch in de Omgevingswet, noch bij de uitvoerings-AMvB’s. In wezen is dat het gevolg van de niet op de echte werkelijkheid, maar op de beleidscyclus van bestuursorganen gebaseerde wetssystematiek. In de Omgevingswet kunnen ondernemers en omwonenden op basis van de zoekterm bedrijf of inrichting geen antwoord vinden op de vraag in welke gevallen voor een bedrijf algemene regels gelden, dan wel een omgevingsvergunning nodig is. Om een antwoord te vinden op die vraag, dient de gebruiker bekend te zijn met de instrumenten die bestuursorganen in hun beleidscyclus gebruiken en met het feit dat de wetgever een bedrijf aanmerkt als een conglomeraat van milieubelastende activiteiten. Zonder deze voorkennis is het onmogelijk de hiervoor bedoelde vraag te beantwoorden. Met deze voorkennis is een begin van het antwoord op de vraag te vinden in art. 4.3 lid 1 onder b Omgevingswet (bij AMvB worden regels gesteld over milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving) en in art. 5.1 lid 2 onder b Omgevingswet (het is verboden zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten). In de uitvoeringsregelgeving zullen ondernemers en omwonenden ervaren dat de regels over bedrijven niet op basis van de zoekterm bedrijf of inrichting ‘vindbaar bij elkaar zijn gebracht’, zoals de Contourenbrief suggereert.

Elders heb ik betoogd dat er op zichzelf geen wettssystematische bezwaren bestaan om activiteiten als samenhangcriterium te gebruiken in de Omgevingswet, mits daarmee wordt aangesloten bij de echte werkelijkheid, zoals gebruikers van het omgevingsrecht die ervaren en zonder specialistische voorkennis begrijpen.⁶ Omwille van de kenbaarheid voor ondernemers en omwonenden moet daarnaast echter een ander zakelijk samenhangcriterium worden gebruikt dat een object aanduidt: bedrijf. Op basis van dat samenhangcriterium kan in de Omgevingswet een hoofdstuk Bedrijven worden opgenomen. Daarin staat dan in de eerste plaats dat bij AMvB bedrijven in de zin van de Omgevingswet worden aangewezen, waarin – ook – milieubelastende activiteiten plaatsvinden. Het zou mijn voorkeur hebben om dit te doen in een hoofdstuk Bedrijven in het Bal. In dit besluit moet vervolgens onderscheid worden gemaakt in Bedrijven type A en Bedrijven type B.

Voor Bedrijven type A gelden uitsluitend algemene regels, zoals thans het geval is voor inrichtingen type A en type B in art. 1.2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). Die algemene regels worden opgenomen in paragraaf A van het Bal naar het voorbeeld van het huidige Abm. Het gaat om algemene regels voor het gehele bedrijf (vergelijk hoofdstuk 2 Abm) en om alge-

5. P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1973, p. 211.

6. Van den Broek 2015.

mene regels voor bepaalde activiteiten (vergelijk hoofdstuk 4 Abm). In paragraaf A staan uitsluitend regels voor Bedrijven type A. Ondernemers hoeven voor Bedrijven type A niet in andere paragrafen te zoeken naar algemene milieuregels die gelden voor Bedrijven type A. In dit verband merk ik op dat de Contourenbrief aangeeft dat 70.000 inrichtingen type A in het Abm, zoals kantoren, scholen, theaters en sportcomplexen, niet meer in het Bal zullen worden gereguleerd. Uit een oogpunt van deregulering lijkt mij dat een goede zaak voor zover het gaat om activiteiten waar geen risico bestaat op significante milieueffecten. Het paard zou echter achter de wagen worden gespannen als 400 gemeenten alsnog zouden overgaan tot het reguleren van deze Abm-inrichtingen type A.

Voor Bedrijven type B geldt uitsluitend een omgevingsvergunning voor milieu. Het betreft in elk geval de bedrijven met installaties waarin de in Annex I van de Richtlijn inzake industriële emissies (2010/75/EU) genoemde activiteiten worden verricht. Voor die bedrijven staan alle milieuregels dus in de omgevingsvergunning. Dat komt niet alleen de kenbaarheid ten goede, maar ook een samenhangende benadering, eveneens een belangrijk verbeterdoel van de Omgevingswet. Anders dan het geval is bij de huidige inrichtingen type C (art. 1.2 Abm) gelden voor deze Bedrijven type B geen rechtstreeks werkende algemene regels. Wel bestaat de mogelijkheid om in paragraaf B van het Bal instructieregels te stellen. Daarin kan het bevoegd gezag dan worden geïnstrueerd om bepaalde voorschriften op te nemen in de omgevingsvergunning. Daarbij moet het bevoegd gezag een samenhangende benadering kiezen. Ondernemers en omwonenden hoeven voor Bedrijven type B slechts in de omgevingsvergunning te kijken om te weten welke milieuvoorschriften gelden. Paragraaf B kan worden onderverdeeld in instructieregels voor IPPC-installaties, grote stookinstallaties, afvalverbrandingsinstallaties, TiO₂-installaties, Seveso-inrichtingen, en dergelijke.

Voordelen van deze aanpak met een extra zakelijk samenhangcriterium zijn dat de wetssystematiek van de Omgevingswet ten aanzien van het gebruik van het samenhangcriterium activiteiten intact blijft, de omgevingsrechtelijke bepalingen over bedrijven voor alle gebruikers meer kenbaar zijn en individuele ondernemers en hun medewerkers, maar ook omwonenden de milieuregels die gelden voor een bedrijf kunnen vinden in één document: een omgevingsvergunning en/of een speciaal op bedrijven toegesneden deel van het Bal.

Op mijn betoog in Binnenlands Bestuur dat het woord bedrijf niet in de Omgevingswet voorkomt,⁷ reageert Nijenhuis met de opmerking dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu bezig is ‘om flinke slagen te maken in de digitale ondersteuning’, zodat iedereen uiteindelijk digitaal snel moet kunnen zien wat er mag en

welke procedures gelden.⁸ Mij komt het echter voor dat het ook voor het via ICT-tools ontsluiten van wetssystemen noodzakelijk is om die wetssystemen zo kenbaar en leesbaar mogelijk te laten zijn. In dit verband vind ik bijval bij Noll, waar hij schrijft: ‘Eine Bereinigung der Rechtsordnung, durch welche diese wieder lesbar und nicht etwa nur im Computer aufrufbar wird, setzt den Einsatz des Computers gerade voraus.’ Digitale ontsluiting betekent gewoonlijk overigens dat de gebruiker de beschikking krijgt over de toepasselijke regels, maar niet over een wetssysteem. Eerder heb ik daarom gepleit voor een iLawsysteem, dat als output geen lijst met toepasselijke artikelen genereert, maar een voor de gebruiker relevant wetssysteem dat die toepasselijke artikelen in samenhang bevat. Een dergelijk systeem vereist wel vanaf het begin een nauwe samenwerking tussen wetgevingsjuristen en ICT-deskundigen.⁹

Als de wetgever blijft bij de huidige doelgroepenbenadering denk ik dat hij een pokerface nodig zal hebben om ondernemers en omwonenden uit te leggen dat de regels voor bedrijven nu vindbaar bij elkaar zijn gebracht.

7. Zie www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/het-woord-bedrijf-komt-in-de-omgevingswet-niet.9470831.jynkx.

8. A. Nijenhuis, plaatsvervangend directeur Eenvoudig Beter, in reactie onder het artikel uit de vorige noot 16 april 2015, 16:02.

9. Bundeling van omgevingsrecht (2012), p. 29 e.v.