

De Omgevingswet in Europeesrechtelijk perspectief

B.A. Beijen

1. Inleiding

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is op het moment van schrijven van dit artikel (september 2012) nog geen twee jaar oud, maar een grote herziening staat al op stapel. Op het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt hard gewerkt aan een voorstel voor een Omgevingswet. Die wet moet nog een flinke stap verder gaan qua integratie dan de Wabo gedaan heeft. De Wabo was slechts een integratie van de vergunningstelsels uit verschillende wetten op het terrein van het omgevingsrecht (bijvoorbeeld Wet milieubeheer, Woningwet, Wet ruimtelijke ordening). De toetsingskaders zijn uit die afzonderlijke wetten geknipt en in de Wabo geplakt (zie art. 2.10-2.19 Wabo). Daarnaast zijn uiteraard de noodzakelijke bepalingen omtrent definities, procedures et cetera in de wet opgenomen. Tot een vermindering van het aantal wetten heeft het echter niet geleid. De Wet milieubeheer, Woningwet et cetera zijn ieder afzonderlijk blijven bestaan; alleen de bepalingen over vergunningstelsels zijn naar de Wabo verplaatst. Het omgevingsrecht is met de Wabo dus een wet rijker geworden, en het heeft niet geleid tot een vermindering van het aantal regels. De grote wijziging die de Wabo teweeg heeft gebracht, is de invoering van één omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten die met één procedure wordt voorbereid en waartegen één rechtsbeschermingsprocedure openstaat. Dit vervangt de milieuvergunning, bouwvergunning, kapvergunning, ontheffing van het bestemmingsplan, et cetera.

De Wabo heeft dus slechts tot een beperkte integratie van het omgevingsrecht geleid, namelijk uitsluitend tot integratie van de vergunningstelsels. Tegelijkertijd zijn niet alle toestemmingen op het terrein van het omgevingsrecht geïntegreerd in de Wabo. Naast de Wabo bestaat bijvoorbeeld nog de Waterwet, met een eigen watervergunning.

Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft de invoering van de Wabo nog niet geleid tot een substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Dat is dan ook de reden dat sinds de Wabo de ontwikkelingen niet stilstaan. Slechts een half jaar na de invoering van de Wabo heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer al geïnformeerd over haar plannen voor vernieuwing van het omgevingsrecht, onder de noemer 'Eenvoudig beter'.¹ Dit project is voortvarend aangepakt. Ondanks de val van het (eerste?) kabinet-Rutte (demissionair sinds 23 april 2012) zijn de voorbereidingen doorggegaan. De Tweede Kamer heeft de wet niet controversieel verklaard. De verwachting is dat het wetsontwerp

1 *Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 39.*

eind 2012 aan de Raad van State kan worden aangeboden voor advies. Per 2014 zou de nieuwe wet in werking moeten treden.

Aangezien het wetsvoorstel zich nog in de voorbereidende fase bevindt, zijn veel details nog onduidelijk. Gelet op de omvang van de wetgevingsoperatie is het echter mijns inziens zeer terecht dat *RegelMaat* al op dit moment een themanummer aan het onderwerp wijdt. Mij is gevraagd om aandacht te besteden aan de verhouding tussen de Omgevingswet en het Europese recht. Een grootschalige aanpassing van de wetgeving als deze kan een uitgelezen mogelijkheid zijn om aansluiting te zoeken bij de structuur van het Europese milieurecht. In dit artikel zal ik ingaan op de structuur van het Europese milieurecht, om daarna na te gaan of dat houvast biedt voor de invulling van de Omgevingswet. Een andere, minstens zo relevante vraag is of een integratie van wetgeving zoals die in de Omgevingswet voorzien lijkt te zijn, niet in strijd komt met het Europese recht. Daarnaast is het de laatste jaren vast kabinetsbeleid om zo min mogelijk 'nationale koppen' op implementatiewetgeving te zetten en geen verdergaande verplichtingen in nationale wetgeving op te nemen dan Europeesrechtelijk is voorgeschreven. Dit werpt de vraag op of een Omgevingswet denkbaar is die slechts Europees recht implementeert, zonder nationale koppen.

In paragraaf 2 besteed ik aandacht aan de kabinetsvisie op de verhouding tussen het nationale en Europese omgevingsrecht. In paragraaf 3 komt de vraag aan de orde in hoeverre de Omgevingswet kan of moet aansluiten bij het Europese recht. De vraag of integratie in het omgevingsrecht niet in strijd komt met Europees recht, komt in paragraaf 4 aan de orde. Paragraaf 5 gaat over de mogelijkheid om een wet te maken zonder zogenoemde nationale koppen. Ik sluit af met een conclusie.

2. De kabinetsvisie op de verhouding met Europees recht

In de tot nu toe openbaar gemaakte stukken met betrekking tot de Omgevingswet komt de verhouding van de wet met Europees recht op verschillende plaatsen aan de orde.

Al in de eerste brief aan de Tweede Kamer is hier een passage over te vinden.² Het uitgangspunt van de regering is het streven naar een gelijk speelveld in Europa. Dat betekent dat er geen ruimte is voor nationale koppen, aangezien die het gelijke speelveld zouden verstoren. Volgens de minister moet bij de voorbereiding van nieuwe Europese wet- en regelgeving een grondige analyse gemaakt worden van de effecten op nationale projecten en gebieden. Zogenoemde *territorial impact assessments* (beoordelingen van de gevolgen van een voorgestelde richtlijn voor de ruimtelijke ordening) kunnen daarbij een rol spelen. Dit lijkt mij zeer verstandig. Bij het maken van impact assessments zou mijns inziens ook specifiek gekeken moeten worden naar de gevolgen voor verschillende nationale systemen (bijvoorbeeld meer integrale of sectorale nationale wetgeving), zie ook de aanbeveling

² *Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 39, p. 3.*

hierover in mijn proefschrift.³ Voor een goede implementatie moeten de gevolgen van Europese wetgeving in een vroeg stadium in beeld gebracht worden. Aandachtspunten bij het vaststellen van nieuwe Europese richtlijnen helpen echter niet voor de aansluiting tussen het *bestaande* Europese milieurecht en het nationale recht. Daarover zegt de minister dat ze in gesprek wil gaan met de Commissie en andere lidstaten als bestaande (en nieuwe) wetgeving in Nederland onwerkbaar zou zijn. Voorbeelden van onwerkbare situaties worden echter niet gegeven. Sommige richtlijnen bevatten een mogelijkheid om een derogatie te krijgen in de vorm van uitstel of een (tijdelijke) verruiming van de normen. Nederland heeft daarvan gebruikgemaakt bij bijvoorbeeld de Nitraatrichtlijn en de Luchtkwaliteitsrichtlijn.

Ook de tweede brief van de minister uit juni 2011 gaat in op de verhouding met Europees recht.⁴ Hierin wordt aangegeven dat de bestaande Europese wet- en regelgeving voor de Omgevingswet als uitgangspunt genomen zal worden. Aansluiten bij het Europese recht moet de naleving van Europees recht makkelijker maken, ongewenste nationale koppen voorkomen en het stelsel transparanter maken. Bovendien zou het de implementatie van nieuwe richtlijnen makkelijker maken en bijdragen aan een gelijk speelveld. Dat zou ook ruimte moeten opleveren voor nieuwe nationale ontwikkelingen. Daarnaast wil het kabinet zich blijven inzetten voor het verder vereenvoudigen van de Europese regels. Overigens is de aanleiding voor de grondige wetgevingsoperatie niet gelegen in problemen met het Europese recht, maar in de ervaren complexiteit van het omgevingsrecht.⁵ De mogelijkheid van een betere aansluiting bij het Europese recht is slechts een neveneffect.

In maart 2012 heeft de minister een brief aan de Kamer gestuurd over de voorgenomen stelselwijziging. Ook in deze brief wordt aandacht besteed aan de verhouding met Europees recht.⁶ De uitwerking van de in de eerste brieven genoemde uitgangspunten wordt hier al wat concreter. Volgens de minister gaat het om circa 25 gebiedsgerelateerde richtlijnen die het meest relevant zijn voor de Omgevingswet. Voor wat betreft doelen, terminologie en instrumentarium moet hierbij zo veel mogelijk worden aangesloten. Een vervanging van het Nederlandse begrip 'inrichting' door het Europese begrip 'installatie' wordt daarbij als voorbeeld genoemd. Hoewel in onderzoek is aangetoond dat het begrip 'inrichting' in Nederland niet tot grote problemen leidt,⁷ kan ik me indenken dat de nu voorgestelde ingrijpende wijziging een goed moment is om dit aan te passen.⁸ Dit kan in ieder geval verwarring voorkomen en het is bovendien waarschijnlijk dat ook in

3 B.A. Beijen, *De kwaliteit van milieurechtlijnen. Europese wetgeving als oorzaak van implementatieproblemen* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 319-320.

4 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 40, p. 3.

5 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 39, p. 1-2.

6 Brief van 9 maart 2012, kenmerk IENM/BSK-2012/21699, p. 21-22.

7 V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 372-373.

8 Zie ook J. van den Broek, 'Omgevingswet doet recht aan integrale omgevingsbescherming', in: *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011, p. 76.

toekomstige Europese wetgeving bij dit soort begrippen zal worden aangesloten. Dat zal de implementatie van nieuwe richtlijnen dus waarschijnlijk vereenvoudigen.

Aan de andere kant besteedt de minister terecht aandacht aan het feit dat de Omgevingswet meer is dan alleen een omzetting van Europees recht. Enerzijds is Nederland ook gebonden aan verplichtingen uit internationale verdragen, anderzijds dekt het Europese recht niet het volledige milieu, maar wil dat niet zeggen dat regulering niet nodig is. Denk bijvoorbeeld aan het bestemmingsplan of vergunningen om te mogen bouwen.

De minister geeft aan in Europees verband te willen blijven pleiten voor vereenvoudiging en integratie van Europees omgevingsrecht, aansluitend bij de Smart Regulation-initiatieven van de Europese Commissie. Dit is zeker toe te juichen. Tegelijkertijd is dit echter slechts van zeer geringe betekenis voor de Omgevingswet zelf. Die wet moet immers gestoeld worden op de bestaande Europese regelgeving en niet op onzekere toekomstige regelgeving. Bovendien is het Europese wetgevingsproces een zaak van lange adem en compromissen. De Nederlandse stem is beperkt en succes is niet gegarandeerd.

In de tot nu toe beschikbare brieven van de minister aan de Tweede Kamer over de Omgevingswet wordt dus steeds het belang van het Europese recht en de noodzaak om aan te sluiten bij het Europese recht benadrukt. Over de vormgeving van die aansluiting is echter nog weinig bekend. Opmerkingen over mogelijke verbeteringen in het Europese recht zijn terecht, maar niet direct relevant voor de Omgevingswet. Daarin zal immers het bestaande Europese recht verwerkt moeten worden.

3. De aansluiting van een integrale Omgevingswet op het Europese recht

Om te kunnen vaststellen in hoeverre het mogelijk is om de Omgevingswet te laten aansluiten bij het Europese recht, is het eerst noodzakelijk om te bekijken hoe het Europese milieurecht in elkaar zit. Daarvoor is een aantal elementen van belang.

Zoals de minister terecht constateert, dekt het Europese milieurecht niet het gehele omgevingsrecht. Vanwege het subsidiariteitsbeginsel (art. 5 lid 3 EUV) zijn onderwerpen alleen op Europees niveau geregeld als de problemen niet beter door de lidstaten zelf kunnen worden opgelost. Grensoverschrijdende problematiek op het terrein van bijvoorbeeld lucht, water en natuur en onderwerpen die verband houden met de interne markt, zijn dus grotendeels geharmoniseerd. Andere onderwerpen, zoals bodembescherming en ruimtelijke ordening, zijn juist overgelaten aan de lidstaten. Voor een nationale Omgevingswet die de gehele fysieke leefomgeving moet reguleren en beschermen, volstaat het dus niet om het Europese milieurecht zo veel mogelijk één op één te implementeren. Onderwerpen die niet op Europees niveau zijn geregeld, moeten nationaal worden ingevuld.

Ook bij onderwerpen waarvoor wel Europese regels zijn vastgesteld, is het nog niet heel eenvoudig om volledig bij het Europese recht aan te sluiten. Het Europese milieurecht is geen samenhangend systeem, maar bestaat uit losse richtlij-

nen en verordeningen. De onderlinge samenhang tussen deze instrumenten is niet altijd even goed geregeld. Binnen de verschillende sectoren (lucht, water, afval et cetera) wordt de Europese regelgeving steeds beter onderling afgestemd, maar zeker tussen de verschillende sectoren is dat nog niet altijd het geval. Begrippen worden in de verschillende Europese richtlijnen niet altijd in dezelfde betekenis gebruikt en definities zijn lang niet altijd duidelijk.⁹ Het is juist de taak van de lidstaten om uit de verbrokkelde Europese wetgeving een samenhangend systeem te vormen.¹⁰

Het grootste deel van het Europese milieurecht bestaat bovendien uit richtlijnen. Het is inherent aan het instrument dat een richtlijn ruimte laat voor de inpassing in het nationale recht. Als een richtlijn die ruimte niet zou bieden, is het mijns inziens eerder aangewezen om een verordening vast te stellen. Die werkt immers rechtstreeks en hoeft niet omgezet te worden. Dat geeft betere garanties voor een gelijk speelveld. Over het algemeen wordt echter, ook door Nederland, de voorkeur gegeven aan het gebruik van richtlijnen boven verordeningen. Verordeningen komen eerder in strijd met het hierboven reeds aangehaalde subsidiariteitsbeginsel.¹¹ In voorstellen van de Commissie voor nieuwe wetgeving wordt dan ook onderbouwd waarom voor een bepaald instrument is gekozen. Een verordening ligt alleen in de rede als een richtlijn ongeschikt is. Zie bijvoorbeeld het voorstel van de Commissie voor een verordening met betrekking tot biociden.¹² Juist vanwege de gevolgen voor de interne markt wordt gekozen voor een verordening. Waar het echter niet de handel in producten betreft, maar de nadruk meer ligt op de bescherming van het milieu, zijn richtlijnen de eerste keuze. Hoewel voor het creëren van een gelijk speelveld verordeningen beter werken dan richtlijnen, zie ik grote bezwaren tegen het gebruik van verordeningen als dat niet strikt noodzakelijk is, niet in het minst van politieke aard. Een verordening werkt rechtstreeks door in de rechtsordes van de lidstaten. Hierdoor is een gelijke toepassing van de regels beter gegarandeerd dan bij een richtlijn, die moet worden omgezet in nationaal recht. Juist die omzetting laat immers enige ruimte voor aanpassing aan een bestaand kader van nationale wetgeving, en dus voor onderlinge verschillen. Tegelijkertijd beperken verordeningen de vrijheid van de lidstaten ook sterker,

9 E.M. Vogelegang-Stoute, M.N. Boeve, N.M. van der Grijp e.a., *De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving. Een verkennende studie naar mogelijkheden en knelpunten voor een correcte implementatie*, STEM-publicatie 2009/2, p. 55-56.

10 Advies Raad van State No. W14.11.0341/IV (bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 33 118, nr. 3), 25 januari 2012, p. 26.

11 In het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam, werd de voorkeur voor richtlijnen boven verordeningen nog expliciet uitgesproken in punt 6. In het huidige Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij het Verdrag van Lissabon ligt de nadruk meer op het controlemechanisme door de lidstaten en minder op de keuze van het instrument, maar volgens art. 5 moet ieder ontwerp voor een wetgevingshandeling vergezeld gaan van een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum waarin de keuze voor het instrument ook aan bod komt.

12 COM(2009)267, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen en het gebruik van biociden, p. 12.

vanwege het dwingender karakter. In het kader van ‘niet te veel macht naar Europa’ passen richtlijnen dan ook beter dan verordeningen.

De minister verwacht dat de Omgevingswet zich beter zal lenen voor de omzetting van toekomstige Europese wetgeving als zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande Europese recht.¹³ Of de implementatie van nieuwe richtlijnen door de Omgevingswet eenvoudiger wordt, is echter nog zeer de vraag. Ook hiervoor geldt weer dat het Europese milieurecht geen mooi samenhangend systeem is. Dat een nieuwe richtlijn goed in het nationale recht past als dit zo veel mogelijk aansluit bij het bestaande Europese recht, is nog niet direct een logisch gevolg. Nieuwe Europese richtlijnen op het gebied van het milieurecht zullen waarschijnlijk wel zo veel mogelijk aansluiten bij de bestaande terminologie, maar daarmee is niet meteen gezegd dat ze eenvoudig in het systeem van de Omgevingswet zullen passen. Dat hangt er vanaf welke instrumenten worden voorgeschreven en hoe een nieuwe richtlijn samenhangt met bestaande verplichtingen. Mijns inziens kan er dus niet op voorhand vanuit gegaan worden dat de implementatie van nieuwe richtlijnen ook eenvoudiger wordt.

De Omgevingswet biedt de kans om de implementatie van Europese wetgeving eens om te draaien: in plaats van een richtlijn inpassen in het bestaande systeem kan nu het nieuwe systeem zo veel mogelijk gevormd worden naar de Europese verplichtingen. Het is nu mogelijk om met een schone lei te beginnen en het zou zonde zijn om die kans te laten liggen. Bij het ontwerpen van de Omgevingswet moet de Europese milieuwetgeving zeker als uitgangspunt genomen worden. Tegelijkertijd wijst de Raad van State er terecht op dat ook het Europese recht niet altijd eenduidig is in de toepassing van definities en rechtsfiguren. De Omgevingswet wordt van aansluiting bij het Europese systeem dus niet automatisch eenduidiger.¹⁴ Daarom moeten geen wonderen worden verwacht van het aansluiten bij de Europese systematiek. Dat veronderstelt namelijk meer systematiek dan er feitelijk is. Ook geeft een aansluiting bij het Europese recht geen garanties dat toekomstige richtlijnen eenvoudig te implementeren zullen zijn. De implementatie van het bestaande Europese milieurecht kan er wel makkelijker door worden en de kans is groot dat nieuwe richtlijnen qua begrippenkader bij de bestaande richtlijnen zullen aansluiten. Of de instrumenten uit nieuwe richtlijnen echter ook goed aansluiten, moet worden afgewacht. Uiteraard kan Nederland daar in de onderhandelingen wel op aandringen.

4. Een integrale Omgevingswet

Een tweede vraag is of het Europese recht in de weg staat aan een integrale Omgevingswet. Dat lijkt mij niet het geval. Of een lidstaat nu alle milieurichtlijnen wil verwerken in één integrale wet of juist voor elke richtlijn een aparte wet vaststelt, doet er niet toe; het gaat om het uiteindelijke resultaat.

13 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 40, p. 3.

14 Advies Raad van State No. W14.11.0341/IV (bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3), 25 januari 2012, p. 27.

De Europese regels zijn grotendeels sectoraal, dat wil zeggen specifiek voor de sectoren water, lucht, natuur et cetera. Daarnaast is er een beperkt aantal regels dat een meer integraal karakter heeft. In die regels worden algemenere onderwerpen geregeld, die van belang zijn voor alle sectoren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de milieueffectrapportage, milieuaansprakelijkheid en de regelgeving rond de vergunning voor grote industriële installaties (de IPPC-richtlijn, te vervangen door de Richtlijn Industriële Emissies). Dat betekent dat het nationale recht op verschillende wijzen rekening moet houden met het Europese recht. De sectorale richtlijnen zijn het makkelijkst in te passen in een sectoraal nationaal systeem. Dan is duidelijk dat bijvoorbeeld de waterrichtlijnen via de Waterwet geïmplementeerd worden, de luchtrichtlijnen via een wet over luchtkwaliteit, et cetera. Horizontale richtlijnen zijn daarin echter lastiger in te passen en zouden aanpassing van alle sectorale wetten vereisen. Andersom kan het ingewikkeld zijn om in een integrale nationale wet, zoals de Omgevingswet, sectorale richtlijnen goed in te passen op een wijze dat er geen nationale koppen ontstaan. Zoals uit het voorgaande blijkt, is er echter geen ideaal systeem denkbaar. Nu het Europese milieurecht immers zowel verticale als horizontale richtlijnen bevat, zal voor beide soorten ruimte gemaakt moeten worden in het nationale recht.¹⁵

Ook in een integrale Omgevingswet is het mijns inziens mogelijk om aan alle Europese verplichtingen te voldoen. Sectorale richtlijnen kunnen bijvoorbeeld in aparte hoofdstukken in de Omgevingswet worden opgenomen. Dat lijkt mij de eenvoudigste manier om sectorale wetgeving te verwerken. In de voorlopige inhoudsopgave van de Omgevingswet is echter niet in sectorale hoofdstukken voorzien.¹⁶ Een dergelijke oplossing doet bovendien afbreuk aan het integrale karakter dat met de Omgevingswet is beoogd.

Na de vraag of het gebruik van één integrale wet mogelijk is, komt de vraag op in hoeverre de nationale wetgeving inhoudelijk geïntegreerd kan worden. Een geheel integraal toetsingskader voor vergunningen, zoals 'het belang van de fysieke leefomgeving', is in ieder geval zonder verdere concretisering niet haalbaar. Bij de verlening van vergunningen moeten immers randvoorwaarden uit verschillende sectorale richtlijnen in acht genomen worden.¹⁷ Deze richtlijnen kunnen immers grenzen stellen aan bijvoorbeeld de maximaal toelaatbare lozingen op het oppervlaktewater. Van een dergelijke norm kan niet worden afgeweken, ook niet als dat leidt tot een relatief grotere verbetering van bijvoorbeeld de luchtkwaliteit. Niet alle belangen kunnen dus volledig vrij tegen elkaar worden afgewogen. Het is echter niet heel ingewikkeld om dit vorm te geven. In artikel 2.14 Wabo wordt voor de omgevingsvergunning milieu ook aangegeven dat bepaalde elementen, waaronder milieukwaliteitseisen, bij de vergunningverlening in acht genomen moeten worden.

15 Beijen 2010, p. 256.

16 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3. Voorlopige inhoudsopgave van de Omgevingswet.

17 Zie daarover uitgebreider de bijdrage van Backes in dit nummer.

5. Nationale koppen

De minister geeft aan dat nationale koppen in de Omgevingswet zo veel mogelijk vermeden moeten worden.¹⁸ De vraag is of een Omgevingswet zonder nationale koppen denkbaar is. Het antwoord op die vraag is afhankelijk van wat men verstaat onder nationale koppen. Vaak wordt over nationale koppen gesproken in het kader van de omzetting van een richtlijn in nationaal recht. Wetsvoorstellen ter implementatie van een richtlijn zouden geen nationale koppen moeten bevatten, maar slechts dat regelen wat voor de implementatie minimaal vereist is. Dat betekent geen strengere normen hanteren dan de richtlijn voorschrijft, regels niet op meer terreinen toepassen dan volgens de richtlijn verplicht is (een milieueffect-rapportage dus alleen voorschrijven als dat volgens de bijlage van de M.e.r.-richtlijn moet, en hier niet nationaal nog categorieën aan toevoegen), maar ook in het wetsvoorstel geen andere regels opnemen dan voor de omzetting van de richtlijn noodzakelijk is. De ratio achter de eerste twee eisen is het creëren van een gelijk speelveld. Nederlandse bedrijven moeten niet aan strengere normen worden onderworpen dan hun buitenlandse concurrenten. De gedachte achter de laatste eis (het niet regelen van onderwerpen die niet strikt noodzakelijk zijn voor de omzetting) is een andere. Het opnemen van andere onderwerpen zou tot onnodige vertraging bij de behandeling van het wetsvoorstel kunnen leiden, waardoor de richtlijn mogelijk niet tijdig geïmplementeerd wordt.¹⁹ De speelruimte die de formele wetgever heeft bij de omzetting van een richtlijn is beperkt, terwijl over niet direct aan de richtlijn gerelateerde onderwerpen meer discussie kan ontstaan met de Tweede Kamer. Dat kan extra tijd kosten bij de parlementaire behandeling. Daarom moeten de omzetting van een richtlijn en eventuele aanvullende nationale regels in aparte wetsvoorstellen behandeld worden. De strakke deadlines voor implementatie zijn dan beter haalbaar. Dat betekent echter niet dat aanvullende nationale wetgeving in het geheel niet mogelijk zou zijn; in een afzonderlijk wetsvoorstel kan wel degelijk voor aanvulling gekozen worden. Uiteindelijk zal aanvullende wetgeving vaak in dezelfde wet worden opgenomen als de omzetting van een richtlijn.

Met betrekking tot nationale koppen moeten dus twee situaties worden onderscheiden. In de eerste plaats moet om vertraging te voorkomen het wetsvoorstel ter implementatie zo strikt mogelijk alleen die bepalingen bevatten die noodzakelijk zijn voor de implementatie. In de tweede plaats kunnen via een afzonderlijk wetsvoorstel wel aanvullende regels gesteld worden. Daarmee moet echter terughoudend worden omgegaan om te grote verschillen met andere lidstaten te vermijden.

In de Omgevingswet moet veel wetgeving verwerkt worden die bedoeld is ter implementatie van Europese richtlijnen. Dat betekent dat de speelruimte om die regels aan te passen beperkt is. Het gaat hierbij om richtlijnen die op dit moment al geïmplementeerd zijn in de nationale wetgeving, maar die door de invoering van de Omgevingswet daarin opgenomen moeten worden. Dat betekent dat

¹⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 40, p. 3.

¹⁹ Aanwijzing 331 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

nationale koppen in dit geval niet meer tot vertraging in de implementatie kunnen leiden. De implementatie is immers al afgerond en de bestaande implementatiewetgeving zal pas worden ingetrokken op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Wel blijft gelden dat nationale koppen in de zin van strengere normen of bredere toepassing beperkt moeten blijven. De laatste jaren is er al veel aandacht geweest voor onnodige nationale koppen. Bij de modernisering van de m.e.r.-regelgeving zijn bijvoorbeeld verplichtingen die niet direct uit het Europese recht voortvloeien afgeschaft.

Het begrip ‘nationale koppen’ kan ook ruimer geïnterpreteerd worden, in de zin van ‘niet door een richtlijn voorgeschreven regels’. Het zal onmogelijk zijn om in de Omgevingswet enkel richtlijnen te implementeren en geen aanvullend nationaal recht op te nemen. Zoals hiervoor immers al aangegeven is het Europese milieurecht geen compleet en alles dekkend systeem en moeten in de Omgevingswet dus ook onderwerpen geregeld worden die geen Europese, maar een internationale of nationale basis hebben. Verdragen over grensoverschrijdende vervuiling, transport van afval et cetera kunnen aan Nederland verplichtingen opleggen, al worden dergelijke verdragen vaak ook ‘vertaald’ in Europese wetgeving. Daarnaast dekt het Europese milieurecht niet al het nationale omgevingsrecht, maar is bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening wel nationale wetgeving nodig. Juist in een zo brede wet als de Omgevingswet is het onmogelijk om alleen Europese richtlijnen om te zetten en zijn bepaalde nationale koppen onvermijdelijk. Dat lijkt me echter niet bezwaarlijk, zolang voor alle regels maar zorgvuldig wordt beoordeeld of deze daadwerkelijk noodzakelijk zijn. Dat heeft echter niet zozeer met de al dan niet Europese herkomst te maken, maar met regeldruk in het algemeen. Ook bij het vaststellen van Europese richtlijnen moet kritisch bekeken worden of deze noodzakelijk zijn.

De Raad van State heeft aandacht besteed aan nationale koppen en wijst erop dat uit het ontbreken van Europese wetgeving niet kan worden afgeleid dat nationale wetgeving onwenselijk is. Ook kunnen er redenen zijn om nationaal strengere eisen te stellen dan Europeesrechtelijk vereist is. De specifieke omstandigheden in Nederland (economisch, geografisch, ecologisch) kunnen aanleiding zijn om toch strengere normen vast te stellen.²⁰

6. Conclusie

De minister benadrukt in de tot nu toe bekende stukken dat de bestaande Europese wetgeving als uitgangspunt genomen moet worden voor de nieuwe Omgevingswet. Een grondige herziening van het omgevingsrecht als deze leent zich bij uitstek om over dit soort uitgangspunten na te denken. Normaal gesproken wordt een richtlijn zo veel mogelijk in het bestaande systeem omgezet, maar deze herziening biedt juist de mogelijkheid om het nationale systeem aan de Europese wetgeving aan te passen.

20 Advies Raad van State No. W14.11.0341/IV, 25 januari 2012, p. 27.

Dat roept echter een aantal vragen op. Is het Europese recht eigenlijk wel geschikt om als basis te dienen voor een nationaal wettelijk systeem? Wordt het nationale recht transparanter van meer aansluiting bij het Europese systeem? Is een Omgevingswet zonder nationale koppen boven op Europese verplichtingen denkbaar? En staat het Europese recht mogelijk zelfs in de weg aan integratie op nationaal niveau?

Het Europese milieu- of omgevingsrecht is geen compleet en volledig samenhangend systeem. Onderwerpen worden alleen op Europees niveau geregeld als dat toegevoegde waarde heeft boven eigen regelingen van de lidstaten. Dat betekent niet dat onderwerpen waarover geen Europese regelgeving bestaat, niet gereguleerd zouden hoeven worden. Het Europese recht kan dus een basis bieden voor het nationale systeem, maar moet dan wel aangevuld worden met nationale elementen. Enerzijds moeten onderwerpen die niet Europees geregeld zijn, nationaal geregeld worden. Anderzijds is de Europese regelgeving op wel gereguleerde terreinen niet uitputtend. Die vereist dus nog steeds nationale keuzes. Richtlijnen laten bij uitstek ruimte aan de lidstaten voor de inpassing in het nationale recht. Voorschriften uit richtlijnen moeten dus op nationaal niveau aangevuld worden.

Het Europese recht staat niet aan een integrale Omgevingswet in de weg. Een integrale vergunning sluit juist erg goed aan bij de IPPC-richtlijn en de Richtlijn Industriële Emissies. De afweging van de milieugevolgen moet in ieder geval integraal zijn. Daarbij moeten echter wel de eisen die sectorale richtlijnen stellen over bijvoorbeeld milieukwaliteit of emissiegrenswaarden, in acht worden genomen.

In het kader van transparantie lijkt het een logische keuze om zo veel mogelijk aan te sluiten bij begrippen uit Europese richtlijnen. Daarbij moet echter bedacht worden dat definities uit Europese richtlijnen niet altijd duidelijk zijn, dat begrippen soms in verschillende richtlijnen anders gedefinieerd of gebruikt worden en dat niet alle begrippen gedefinieerd zijn. Dat betekent dat begrippen en definities uit richtlijnen wel overgenomen kunnen worden in het nationale recht, maar dat is geen garantie voor meer duidelijkheid over de precieze betekenis.

De Omgevingswet kan niet alleen bestaan uit de omzetting van Europees recht. In die zin zijn nationale koppen onvermijdelijk. Waar het wel gaat om de omzetting van Europese verplichtingen, moet steeds kritisch gekeken worden of Nederland verder gaat dan is voorgeschreven. Om een gelijk speelveld met andere lidstaten te creëren wil de regering nationale koppen zo veel mogelijk vermijden. Gelet op de specifieke situatie in Nederland met een hoge milieubelasting kunnen er echter goede redenen zijn om op sommige terreinen en in bepaalde gebieden toch strengere normen vast te stellen. Tijdige implementatie is bij deze operatie in ieder geval geen reden om af te zien van nationale koppen. Het gaat immers om richtlijnen die al geïmplementeerd zijn. De bestaande wetgeving wordt pas bij invoering van de Omgevingswet ingetrokken.

Er moet rekening gehouden worden met het feit dat het Europese recht geen statisch geheel is. Regelmatig worden richtlijnen geactualiseerd, maar ook kunnen geheel nieuwe regels in het leven geroepen worden. De Omgevingswet moet dus niet alleen gemodelleerd worden naar het huidige Europese milieurecht, maar ook flexibel genoeg zijn om nieuwe richtlijnen te kunnen verwerken. Voorkomen

moet worden dat de gehele Omgevingswet moet worden herzien als er een kleine richtlijn is aangenomen. Daarvoor lijkt het mij praktisch als de verschillende richtlijnen op herkenbare wijze in de Omgevingswet terugkomen, bijvoorbeeld in afzonderlijke hoofdstukken. Dat maakt de aanpassingen overzichtelijker. Ook kan voor kleine technische aanpassingen van bijlagen van richtlijnen gebruik worden gemaakt van een dynamische verwijzing naar die bijlage. In dat geval werkt de aanpassing van de bijlage automatisch door in het nationale recht.

Het bestaande Europese milieurecht als uitgangspunt nemen bij het ontwerp voor een nieuwe Omgevingswet lijkt mij een verstandige keuze. Dit is het moment om bijvoorbeeld andere begrippen te gaan gebruiken. Door het versnipperde karakter van het Europese milieurecht vormen de richtlijnen zelf echter geen stevige basis. De eenheid moet toch in het nationale recht gecreëerd worden. Daarbij moet niet vergeten worden dat integratie niet automatisch leidt tot vereenvoudiging. De integratie van veel ingewikkelde wetten in één wet heeft een groot risico in zich om uit te draaien op één bijzonder ingewikkelde wet.