

Wetssystematiek Omgevingswet moet eenvoudig beter

'Die üblichen Einführungen in die Rechtswissenschaft scheinen mit seltenen Ausnahmen nur dem angehenden Juristen, nicht aber dem Laien etwas zu bieten. Wie oft findet man wohl auch in der Bibliothek des Nichtjuristen ein Gesetzbuch?'²

M en R 2015/32



Het wetsvoorstel Omgevingswet³ beoogt herschikking van regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Daarvoor is een verheldering van het begrip fysieke leefomgeving wezenlijk. Het wetsvoorstel kenmerkt zich door een instrumentele en van binnen naar buiten gerichte aanpak. Deze typisch juridische wetssystematiek lijkt mij niet onverdedigbaar, maar behoeft bijstelling en aanvulling voor het bereiken van wellicht het belangrijkste doel van de Omgevingswet: 'het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.'⁴ Daarvoor is het in elk geval nodig, dat zakelijke samenhangcriteria een prominenter rol gaan spelen.⁵

1. Inleiding

Tien jaar geleden brak ik een lans voor een Omgevingswetboek.⁶ Een integrale omgevingswet is dichterbij gekomen met het op 16 juni 2014 ingediende wetsvoorstel Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). In paragraaf 2 geef ik een korte schets van het wetsvoorstel. In twee opinies⁷ in dit blad noemde ik dit een prima initiatief, maar plaatste ik twee kanttekeningen bij de gekozen wetssystematiek. Mijn waardering voor het initiatief heeft te maken met het feit, dat ik net als bijvoorbeeld Drupsteen meen, dat het omgevingsrecht 'inderdaad gecompliceerd' is en 'dat als het omgevingsrecht wordt ervaren als gecompliceerd, onzeker en stroperig, het een logische reactie is dat dit rechtsgebied moet worden herzien en vereenvoudigd.'⁸ Dat neemt niet weg dat ik net als bijvoorbeeld Nijmeijer en Soppe meen 'dat er grenzen zijn aan de mate waarin wet- en regelgeving kan worden vereenvoudigd.'⁹ Mij lijkt echter, dat bundeling van omgevingsrecht een belangrijke bijdrage aan een eenvoudiger en daardoor beter kenbaar omgevingsrecht kan leveren, mits die bundeling op een verantwoorde wijze geschiedt. In paragraaf 3 zal ik kort schetsen aan welke eisen een verantwoorde bundeling mijns inziens moet voldoen. Vervolgens wil ik aan de hand van twee voorbeelden aantonen, dat het wetsvoorstel niet altijd aan die eisen lijkt te voldoen. Ten eerste is de regering niet helder in wat onder fysieke leefomgeving moet worden verstaan. Daardoor kan niet eenduidig worden vastgesteld welke artikelen wel en niet, nu en later in de Omgevingswet thuis horen (par. 4). Ten tweede benadert de regering het omgevingsrecht van binnen naar buiten, dus vanuit de beleidscyclus van de overheid en de door de overheid te hanteren instrumenten in plaats van vanuit de positie van de gebruiker. Daardoor lopen bepaalde gebruikers het risico dat zij niet snel en zonder voorkennis hun rechten en plichten kunnen kennen. Ik zal dat adstrueren aan de hand van de wijze waarop het wetsvoorstel regelt aan welke milieueisen een bedrijf moet voldoen (par. 5). In beide gevallen zal ik mogelijke oplossingsrichtingen voorstellen, die naar mijn mening belangrijke verbeterdoelen van het wetsvoorstel als gebruiksgemak en samenhang¹⁰

1 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 (verder: *Bundeling van omgevingsrecht* (2012)). Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel. Dit artikel is afgesloten op 18 februari 2015.

2 Karl Engisch, *Einführung in das juristische Denken*, herausgegeben und bearbeitet von Prof.Dr. Thomas Würtenberger und Dr. Dirk Otto, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1956, p. 2.

3 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nrs. 1-2. De memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3) bevat een samenvatting (p. 5-9) en de hoofdlijnen van het wetsvoorstel (p. 49-58). Zie verder J.H.G. van den Broek, *Omgevingswet. Parlementaire geschiedenis, deel II – Wetsvoorstel Omgevingswet 2014, Tekst & Toelichting*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2014. Eerder heeft dit blad een themanummer gewijd aan het wetsvoorstel (*M en R 2014*, afl. 8). Op 18 februari 2015 verschenen de Nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 12), de Nota van wijziging (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 13) en de kamerbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 118, nr. 18). Met deze documenten kon in deze bijdrage geen rekening meer worden gehouden.

4 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 6 (samenvatting).

5 J.H.G. van den Broek, 'Een Omgevingswet om op te bouwen', in: *Terecht bouwrecht*. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk, Deventer: Kluwer 2014, p. 129-145. G.A. van der Veen, *Milieuaansprakelijkheid en zorgplichten in de Omgevingswet*, oratie, Groningen 2014. H.W. de Vos, 'Wetsvoorstel Omgevingswet: Op weg naar een nieuwe balans. Een overzicht van de hoofdlijnen en belangrijkste veranderingen in het wetsvoorstel', *M en R 2014/118*. F.P.C.L. Tonnaer, 'Balanceeren tussen markt en milieu. Naar een codex voor de fysieke leefomgeving', *NJB 2014/1337*. Aan het wetsvoorstel is een toetsversie vooraf gegaan; zie J.H.G. van den Broek, *Omgevingswet. Parlementaire geschiedenis, deel I – Toetsversie 2013, Tekst & Toelichting*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2013. Zie ook Ch.W. Backes, N.S.J. Koeman, F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, H.F.M.W. van Rijswick, B.J. Schueller, J. Struiksma en R. Uylenburg in: *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, 40, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht, 2012.

6 J.H.G. van den Broek, 'De Kroonjuwelen van VROM. Herijking, omgevingsvergunning en omgevingswetboek', *NJB 2005*, p. 578-584.

7 J.H.G. van den Broek, 'Omgevingswet: dubbeltje kan eenvoudig beter een kwartje worden', *M en R 2014/117* en 'Environmental Bloomsday', *M en R 2015/1*.

8 Th.G. Drupsteen, 'Een Omgevingswet', in: *Goed verdedigbaar*, Deventer: Kluwer 2011, p. 277.

9 A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe, 'Alles draait om eenvoud. De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?', in: *Goed verdedigbaar*, Deventer: Kluwer 2011, p. 440.

10 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nrs. 3, p. 7.

een stap dichterbij brengen. Deze bijdrage wordt afgesloten met een conclusie (par. 6).

2. Het wetsvoorstel Omgevingsrecht

Met het wetsvoorstel Omgevingswet beoogt de regering een fundament voor 'bundeling van het omgevingsrecht in één wet, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat heeft gedaan voor het algemene bestuursrecht.' Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidt volgens de regering onder meer tot een verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.¹¹ De Omgevingswet (Ow) moet uiteindelijk in de plaats komen van 26 wetten, delen van twee wetten en bepalingen uit wetgeving voor energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die een rol spelen bij besluiten over ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Het nieuwe stelsel gaat volgens de regering uit van een *paradigmawisseling*: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, maar als dat nodig is kan er snel en doeltreffend worden opgetreden.

De *maatschappelijke doelen* van de voorgestelde Omgevingswet zijn, met het oog op *duurzame ontwikkeling*, het in *onderlinge samenhang*: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies (art. 1.3 Ow). Het wetsvoorstel moet ruimte laten voor het realiseren van activiteiten van burgers en bedrijven en maakt het realiseren van internationale, nationale, regionale en lokale beleidsdoelen mogelijk.¹² Het moet bovendien een zo eenvoudig mogelijke wet zijn, met zo min mogelijk administratieve en bestuurlijke lasten.

De systematiek van de Omgevingswet komt volgens de regering overeen met die van Europese richtlijnen. Daarin staat een beleidscyclus centraal die is gericht op het actief realiseren van specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving. De overheid formuleert in samenspraak met andere actoren de doelen voor de fysieke leefomgeving en ziet erop toe dat die doelen worden gehaald. Het wetsvoorstel

biedt zes kerninstrumenten¹³ die de totstandkoming van omgevingsbeleid ondersteunen (omgevingsvisie en omgevingsprogramma), instrumenten voor beleidsdoorwerking (omgevingswaarde,¹⁴ instructieregel,¹⁵ instructie en beoordelingsregel voor vergunningaanvraag), algemene regels¹⁶ in het gemeentelijk omgevingsplan,¹⁷ de waterschapsverordening, de provinciale omgevingsverordening en rijksregels, alsmede toestemmingen die gericht zijn tot initiatiefnemers (omgevingsvergunning¹⁸ en projectbesluit¹⁹). De Omgevingswet bevat een groot aantal delegatiebepalingen die de basis vormen voor vier algemene maatregelen van bestuur en een nog onbekend aantal ministeriele regelingen.²⁰

3. Verantwoorde bundeling

Dat het huidige omgevingsrecht verbrokkeld is en verdeeld over aparte wetten is een feit.²¹ Dat deze verbrokkeling leidt tot een verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor gebruikers, zoals de regering stelt, wordt niet alleen in de praktijk, maar ook in de literatuur geconstateerd. Backes

- 13 Het lijken er meer te zijn, maar de regering telt de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving (omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening), algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Naast deze kerninstrumenten omvat het wetsvoorstel ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 8 (samenvatting)).
- 14 Een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen (art. 2.9 Ow) (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 388 (begrippenlijst)).
- 15 Regel over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan (art. 2.22 en 2.24 Ow) (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 388 (begrippenlijst)). W.J. Bosma, 'Omgevingswaarde en instructieregels – een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen', *M en R 2014/119*.
- 16 Voor een ieder geldende regel (algemeen verbindend voorschrift dat niet slechts gericht is tot bestuursorganen) (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 388 (begrippenlijst)).
- 17 A.G.A. Nijmeijer, 'Van bestemmingsplan naar omgevingsplan. Een uitnodigende ontwikkeling?', in: *Terecht bouwrecht*. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk, Deventer: Kluwer 2014, p. 233-249. A.G.A. Nijmeijer, 'Het omgevingsplan. Een stap verder?', *M en R 2014/121*.
- 18 Toestemming op aanvraag tot het uitvoeren van één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving (afd. 5.1 Ow). R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *M en R 2014/123*. S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *M en R 2014/127*. T.E.P.A. Lam, A.G.A. Nijmeijer & S. Hilligers, 'De omgevingsvergunning in de Omgevingswet. Kennismaking met een vertrouwd instrument in een nieuwe context', *Tijdschrift voor Bouwrecht 2013/7*, p. 620-630.
- 19 Besluit van het Rijk, een provincie of een waterschap voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan (art. 5.42 Ow).
- 20 In de op 18 februari 2015 verschenen kamerbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet worden de volgende citeertitels genoemd: Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) (*Kamerstukken II 2014/15*, 33 118, nr. 18). Zie ook H.E. Woldendorp mmv D.J. Sloot, 'Amvb's in het omgevingsrecht: oceaanstomers!', *M en R 2014/132*.
- 21 Zie J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht (2012)*, overzicht 1.1, Omgevingsrecht 1851-2012 (vouwblad). Anders dan soms wordt aangenomen, heeft de wetgever destijds bewust gekozen voor sectorale wetgeving in plaats van voor een codex milieu-hygiënicus. Zie *Bundeling van omgevingsrecht (2012)*, p. 6-7.

11 In deze inleidende paragraaf is gebruik gemaakt van de samenvatting van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 5-9).

12 K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *M en R 2014/126*.

noemt complexiteit zelfs het voornaamste bezwaar van het huidige omgevingsrecht.²² Daarmee is echter nog niet gezegd, dat bundeling van omgevingsrecht vanzelfsprekend leidt tot meer kenbaarheid en bruikbaarheid, laat staan dat dat het geval zou zijn voor *alle* gebruikers. In mijn onderzoek Bundeling van omgevingsrecht (2012) heb ik een kader ontwikkeld waarmee aan de hand van het beantwoorden van vijf vragen kan worden vastgesteld of bundeling van wetssystemen vanuit een oogpunt van wetssystematiek verantwoord is.²³ Daarbij speelt kenbaarheid een prominente rol. Ik acht een wetssysteem kenbaar als een gebruiker daaruit zijn rechten en plichten kan kennen.²⁴ Hierna zal ik de theoretische onderbouwing van genoemd kader kort toelichten.²⁵

Bundeling betekent het samenvoegen van wetssystemen als gevolg waarvan een nieuw of vernieuwd wetssysteem ontstaat. Dat kan door integratie²⁶ en herschikking.²⁷ Bij de Omgevingswet is sprake van *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. Onder een *wetssysteem* versta ik volgens bepaalde criteria geordende, onderling samenhangende regels.²⁸ In een wetssysteem dienen derhalve alle regels te worden opgenomen die beantwoorden aan het door de wetgever gekozen *samenhangcriterium*. Als bepaalde regels volgens de gekozen samenhangcriteria onderling samenhangen maar desalniettemin geen deel uitmaken van hetzelfde wetssysteem, noem ik dat een *wetssystematisch tekort*.²⁹

Een wetgever kan kiezen uit veel ordenings- of samenhangcriteria, maar als hij eenmaal heeft gekozen, dan bepalen de samenhangcriteria het wetssysteem en daarmee de wetssystematische tekorten. De samenhangcriteria bepalen bovendien in meer of mindere mate de oplossing voor het probleem dat de wetgever wil regelen. Noll formuleert het aldus: *‘Die Gesetzssystematik dient der Erleichterung der Information. Darüber hinaus hat sie Nebenwirkungen, die oft gar nicht in den Blick gelangen. Da sie immer zugleich Themen begrenzt und Probleme definiert, kann sie ganz ungewollt und dem Adressaten unbewußt Problemsicht, Erkenntnis- und*

*Forschungsinteresse vorbestimmen.*³⁰ De Omgevingswet illustreert dat goed. In die wet staat een integrale benadering van de fysieke leefomgeving – het samenhangcriterium – centraal. Als de Wet natuurbescherming, de Wet bodembescherming of de Wet geluidhinder niet zouden worden opgenomen in de Omgevingswet, zal met de door die wetten beschermde belangen geen rekening kunnen worden gehouden, zodat van een werkelijk integrale benadering van de fysieke leefomgeving eigenlijk ook geen sprake kan zijn.

Met Noll meen ik, dat de belangrijkste functie van een wetssysteem ligt in het vergemakkelijken van de in het geschreven recht opgenomen informatie. Los van de inhoud van de daarvan deel uitmakende regels is wetssystematiek met andere woorden van belang voor de *kenbaarheid* van het recht. De mate van kenbaarheid zal niet voor iedere gebruiker hetzelfde zijn. Of een wetssysteem kenbaar is, zal onder meer afhangen van voorkennis, intelligentie en analytisch vermogen van de gebruiker. Dat geldt evenzeer voor de kenbaarheid van de relativiteitstheorie van Albert Einstein of de gebruiksaanwijzing van een elektrisch apparaat. Voermans noemt wetgeving ‘het boek in cellofaan in de kast’,³¹ Van Gestel gaat ervan uit, dat burgers geen wetten lezen,³² Zijlstra schrijft dat we ons er maar bij neer moeten leggen, dat wetten niet worden geschreven om door burgers begrepen te worden³³ en Drupsteen meent dat ondernemers wel wat anders te doen hebben dan wetten te lezen.³⁴ Ik zou een wetssysteem dan ook kenbaar willen noemen als het voor gebruikers met enige kennis op het gebied van het wetssysteem mogelijk is uit het desbetreffende wetssysteem rechten en verplichtingen in hun geheel te overzien en te begrijpen. In die zin noemt Backes een milieurechtelijk stelsel complex, als zelfs specialisten en de meest betrokken wetgevingsambtenaren aangeven dat zij het niet meer in hun geheel kunnen overzien en begrijpen.³⁵ Een gebrek aan kenbaarheid kan mijns inziens leiden tot onzekerheid en vertraging in procedures en extra beroepsprocedures.³⁶

Bij de eis van kenbaarheid sluit aan dat een wetssysteem ook *probleemgeoriënteerd* moet zijn. Wie een wetssysteem raadpleegt heeft gewoonlijk een vraag, vermoedt het antwoord of een begin daarvan in het wetssysteem en wil – bij voorkeur zo snel mogelijk en zonder onnodige omwegen – in het geraadpleegde wetssysteem het antwoord op zijn vraag vinden.³⁷ Wie een telefoonnummer wil zoeken bij een naam, zal dat niet snel vinden in een telefoonboek waarin is gekozen voor het numeriek opnemen van de telefoonnum-

22 C.W. Backes, ‘Naar een integrale Omgevingswet?’, in: Ministerie van IenM, *Bezinning op het omgevingsrecht*, Den Haag: 2010, p. 3.
 23 J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 190.
 24 J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 93. Zie ook W.J.M. Voermans, ‘Weten van wetgeving’, *RegelMaat* 2004/5, p. 158: ‘De rechtzoekende moet snel kunnen vinden wat hij zoekt en vervolgens eenvoudig vast kunnen stellen waar hij aan toe is, i.e., weten welke norm geldt.’
 25 Zie voor een uitgebreide toelichting: J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), hfd. 3.
 26 Bij integratie wordt tussen twee of meer wetssystemen samenhang gebracht door een wetssysteem geheel te laten opgaan in een ander wetssysteem, waarbij het geïntegreerde wetssysteem wordt ingetrokken, J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 68.
 27 Zie ook M.G. Faure, ‘The Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: A Search for Definitions’, *European Environmental Law Review*, June 2000, p. 174-182.
 28 J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 72.
 29 J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 52.

30 Noll, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg: 1973, p. 205.
 31 W.J.M. Voermans, ‘Weten van wetgeving’, *RegelMaat* 2004/5, p. 158.
 32 R.A.J. van Gestel, ‘Eenieder wordt geacht de wet te kennen, maar wie begrijpt er iets van?’, *Ars Aequi*, 57(1), 78-80.
 33 S.E. Zijlstra, ‘Aanpak bij het opstellen van een wettelijke regeling’, in: S.E. Zijlstra (red.) e.a., *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale wetgever*, Deventer: Kluwer 2012, p. 387-388.
 34 Th.G. Drupsteen, Interview, in: J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 480.
 35 C.W. Backes, ‘Naar een integrale Omgevingswet?’, in: Ministerie van IenM, *Bezinning op het omgevingsrecht*, Den Haag: 2010, p. 3.
 36 J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 96.
 37 J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 97.

mers met daarachter de bij elk nummer behorende abonnee.

Kenbaarheid en probleemgeoriënteerdheid worden naar mijn mening het beste gediend als de wetgever samenhangcriteria niet zoekt binnen de wereld van het omgevingsrecht, maar daarbuiten, in de *echte werkelijkheid* zoals gebruikers van het omgevingsrecht die ervaren en zonder specialistische voorkennis begrijpen. Daarvoor zijn *zakelijke systeemordeningscriteria* het meest geschikt. Het gaat dan om subjecten, objecten, activiteiten en de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld van een zakelijk systeemordeningscriterium is bedrijf of onderneming. Een ondernemer – maar ook een vergunningverlener, toezichthouder, bewaarmaker of rechter – zal aan de hand van een dergelijk criterium sneller zijn weg vinden in het omgevingsrecht, dan wanneer de wetgever, zoals thans in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer het geval is, spreekt van een inrichting. Dat laatste begrip wordt in het gewone spraakgebruik toch eerder geassocieerd met een penitentiaire inrichting of een zorginstelling. Mij is in dit verband wel tegengeworpen, dat niet of niet altijd duidelijk is wat welke gebruiker als werkelijkheid ervaart. Dat valt moeilijk te ontkennen, net zoals er vaak vele jaren jurisprudentie nodig zijn om de inhoud van typisch juridische begrippen vast te stellen. De kern van mijn betoog is echter aandacht te vragen voor het perspectief van de gebruiker en wetgeving niet in de eerste plaats of zelfs uitsluitend te zien als een wetgevingsproject. Met Lokin meen ik dat de wetgever het aan zijn stand verplicht is om de fictie dat de burger nog steeds wordt geacht de wet te kennen dichter bij de werkelijkheid te brengen.³⁸

Het gaat het bestek van dit artikel te buiten om het gehele wetsvoorstel Omgevingswet te toetsen aan het reeds genoemde toetsingskader. Ik zal mij daarom beperken tot de vraag of en zo ja welk wetssystematisch tekort de Omgevingswet oplost (par. 4) en met een voorbeeld illustreren waarom de gekozen van binnen naar buiten gerichte wetssystematiek de kenbaarheid voor een belangrijke groep gebruikers van het omgevingsrecht niet vergroot (par. 5). In beide gevallen zal ik verbetervoorstellen doen.

4. Fysieke leefomgeving

4.1 Wetssystematisch tekort

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 deel uitmaken van hetzelfde wetstelsysteem?

Om die vraag te kunnen beantwoorden is nodig, dat duidelijk is wat onder omgevingsrecht moet worden verstaan. In dat verband wijs ik op de inleiding van de

Sachverständigenkommission op het Duitse ontwerp-Umweltgesetzbuch, waar zij stelt dat 'Allgemeine Voraussetzung für die Kodifikation eines Rechtsgebietes ist dessen Abgrenzbarkeit gegenüber anderen Materien.'³⁹ Voor een indicatief antwoord, volg ik de praktische invalshoek die de Sachverständigenkommission gebruikt om aan te geven wat onder het Duitse Umweltrecht moet worden verstaan. Complete zekerheid daarover is niet te geven, doch 'Mittlerweile besteht aber ein allgemeiner Konsens in der Beschreibung des Kernbereichs umweltspezifischer Rechtsnormen.'⁴⁰ Wie wetenschap en praktijk zou vragen wat onder Nederlands omgevingsrecht zou moeten worden verstaan, zal gewoonlijk antwoorden krijgen die erop duiden dat als de kern van het omgevingsrecht wordt gezien het recht dat betrekking heeft op de *bestemming, de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving*. Gewoonlijk betreft het milieu, water, natuur, bouwen en ruimtelijke ordening.⁴¹

Hoewel de regering dat niet expliciet benoemt, mag aangenomen worden, dat de fysieke leefomgeving het samenhangcriterium is voor het wetstelsysteem Omgevingswet. De Omgevingswet gaat immers over de *fysieke leefomgeving* en de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de *fysieke leefomgeving* (art. 1.2 lid 1 Ow). Dit wordt bevestigd in de memorie van toelichting⁴² en de titel Regels over het beschermen en benutten van de *fysieke leefomgeving*.⁴³ De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.^{44,45}

Uitgaande van genoemd samenhangcriterium, vormt het Nederlandse omgevingsrecht een lappendeken van vele

38 M.H.A.F. Lokin, 'Enkele suggesties voor het op orde houden van het wettensbestand', *RegelMaat* 2005/4, p. 155-156.

39 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), *Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Berlin: Duncker & Humblot 1998, p. 73.

40 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), *Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Berlin: Duncker & Humblot 1998, p. 73.

41 F.C.M.A. Michiels, *Kleur in het omgevingsrecht*, rede, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001.

42 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 390.

43 De citeertitel is Omgevingswet (art. 23.9 Ow).

44 Er staan 9 Nederlandse erfgoederen op de Werelderfgoedlijst, waaronder de Amsterdamse grachtengordel (www.unesco.nl). Cultureel erfgoed is gedefinieerd als 'zich in de fysieke leefomgeving bevindend erfgoed', dat bestaat uit monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2, Bijlage bij art. 1.1 Ow). Als de definitie wordt gesubstitueerd in art. 1.2 lid 2 aanhef en onder i Ow, dan staat er dus: De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval zich in de fysieke leefomgeving bevindend erfgoed. Mij lijkt het niet juist om hetgeen de wet wil definiëren op te nemen in de definitie.

45 Op 11 december 2014 is bij de Tweede Kamer ingediend het wetsvoorstel Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet) gepubliceerd (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 109, nrs. 1-3). Daarin lijkt een ruimer begrip cultureel erfgoed te worden gebruikt: uit het verleden geërfde materiële en immateriële bronnen, in de loop van de tijd tot stand gebracht door de mens of ontstaan uit de wisselwerking tussen mens en omgeving, die mensen, onafhankelijk van het bezit ervan, identificeren als een weerspiegeling en uitdrukking van zich voortdurend ontwikkelende waarden, overtuigingen, kennis en tradities, en die aan hen en toekomstige generaties een referentiekader bieden.

tientallen wetten in formele zin, die de basis vormen voor honderden AMvB's en ministeriële regelingen.⁴⁶ Ook de regering erkent dat er op dit moment geen samenhangend stelsel van omgevingsrecht is:⁴⁷ 'Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu,⁴⁸ monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer.' Een belangrijke aanleiding voor de Omgevingswet vormt de huidige situatie waarin 'initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvorming en regels.'⁴⁹ De regering geeft daarmee in wezen aan, dat regels die betrekking hebben op hetzelfde initiatief geen deel uitmaken van hetzelfde wetstelsel. Dat verklaart ook, waarom in art. 1.3 Ow het belang wordt beklemtoond van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in plaats van een sectorale.⁵⁰

Mijn conclusie luidt dan ook, dat op dit moment binnen het omgevingsrecht sprake is van een wetssystematisch tekort omdat niet alle regels die volgens het op de echte werkelijkheid gebaseerd zakelijk samenhangcriterium fysieke leefomgeving onderling samenhangen deel uitmaken van hetzelfde wetstelsel.

4.2 *Wetssystematisch tekort verminderd, maar (nog) niet opgeheven*

Het komt mij voor, dat het hiervoor beschreven wetssystematisch tekort in elk geval substantieel zal verminderen door het in de Omgevingswet – geheel of grotendeels – opnemen van 26 wetten, die gewoonlijk worden gerekend tot het omgevingsrecht of anders gezegd de fysieke leefomgeving beogen te beschermen.⁵¹

Er bestaat echter een risico, dat het wetssystematisch tekort niet geheel en wellicht zelfs in belangrijke mate niet zal worden opgeheven als gevolg van het feit, dat het samenhangcriterium fysieke leefomgeving veel minder helder is

dan het vanuit wetssystematisch oogpunt zou behoren te zijn (par. 4.3). Een andere oorzaak voor dat risico is, dat de regering bepaalde wetssystemen – nog – niet opneemt in de Omgevingswet, terwijl die ook volgens de regering betrekking hebben op het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving (par. 4.4).

4.3 *Fysieke leefomgeving*

Het samenhangcriterium fysieke leefomgeving is niet gedefinieerd. Het criterium (art. 1.2 lid 1 Ow) geeft in de op dit punt weinig precieze Jip-en-Janneke-taal van de regering 'de buitenste randen' van het toepassingsgebied van de Omgevingswet aan en wordt in latere artikelen verder 'ingekleurd' en afgebakend. Het is niet uitgesloten, dat de wetgever in de toekomst ook andere onderwerpen over de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet opneemt.⁵² Als ik het goed begrijp, begrenst het begrip fysieke leefomgeving een deelverzameling waarvan niet op voorhand duidelijk is, welke elementen zich in die deelverzameling bevinden. De wetgever biedt ook geen toetsingskader waarmee kan worden veiliggesteld dat hetgeen onder de Omgevingswet valt ook past binnen de 'buitenste randen van het toepassingsgebied.' Als dat juist is, kan ik tot geen andere conclusie komen, dan dat het voor bundeling cruciale samenhangcriterium naar willekeur kan worden 'ingekleurd'.

Het gemis van een toetsingskader doet zich reeds voelen in art. 1.2 lid 2 Ow. Daarin wordt aangegeven wat in ieder geval onder fysieke leefomgeving moet worden begrepen. Volgens de regering gaat het in beginsel om alle fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dat roept niet alleen de vraag op, of de fysieke leefomgeving ook andere dan fysieke onderdelen kent, maar ook de vraag welk toetsingskader is gehanteerd, temeer nu de regering aangeeft⁵³ dat artikel 1.2 Ow spoort met de benaderingswijze die wordt gehanteerd in het Verdrag van Århus.⁵⁴ Dat verdrag maakt in artikel 2 lid 3⁵⁵ bij de begripsomschrijving van milieu-informatie onderscheid tussen a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht, water, bodem en landschappen, b. factoren,

46 J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (2012), p. 1 en overzicht 1.1.

47 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 15.

48 De fysieke leefomgeving, bezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht, de beheersing van het klimaat, een doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater en een zuinig gebruik van energie en grondstoffen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 389).

49 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6.

50 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 393.

51 Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de volgende wetten geheel of grotendeels vervangen: de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwembaden, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet ruimtelijke ordening. Van andere wetten wordt een deel vervangen: Gaswet, Elektriciteitswet 1998, Mijnbouwwet, Monumentenwet 1988, Spoorwegwet, Wet lokaal spoor, Wet bereikbaarheid en mobiliteit, Wet luchtvaart, Wet milieubeheer, Wet natuurbescherming en Woningwet. Zie voor een uitgebreide toelichting *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 303 e.v., hfd. 7 Verhouding tot bestaande en voorgenoemde regelgeving.

52 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 391.

53 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 390.

54 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, met Bijlagen, Aarhus, 25 juni 1998, *Trb.* 2001, 73.

55 Art. 2 lid 3 Verdrag van Århus: Wordt onder „milieu-informatie” verstaan alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over: a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen; b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, milieu-akkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten binnen het toepassingsgebied van het voorgaande onderdeel a., en kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming; c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via deze elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen bedoeld in het voorgaande onderdeel b.;

zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen die de elementen van het milieu aantasten, en c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid. De verwijzing naar deze benaderingswijze roept de vraag op, of de in het verdrag genoemde elementen en factoren naar het oordeel van de regering deel uitmaken van de fysieke leefomgeving. Het gaat bijvoorbeeld om energie,⁵⁶ genetisch gemodificeerde organismen, stoffen en straling, stuk voor stuk elementen en factoren die gewoonlijk tot de fysieke leefomgeving worden gerekend en om die reden dus een plaats zouden verdienen in art. 1.2 lid 2 Ow.

Ook de keus voor een niet-limitatieve opsomming van wat de fysieke leefomgeving omvat, vraagt om een toetsingskader. Ik kan mij best voorstellen, dat de wetgever voorziet, dat er in de toekomst nog meer onder fysieke leefomgeving kan gaan vallen dan de wetgever thans voorziet. De koninklijke weg lijkt me echter om het parlement daaromtrent alsdan een oordeel te vragen. Vaak zal zich dit in de visie van de regering niet voordoen, aangezien in haar visie in beginsel alle fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving reeds zijn genoemd in art. 1.2 lid 2 Ow.

De regering kiest voor een open formulering, omdat een limitatieve opsomming de vraag zou kunnen oproepen of een regel in een omgevingsplan wel verbindend is omdat het fysieke voorwerp dat die regels beogen te beschermen niet behoort tot een van de benoemde onderdelen. Met de gekozen open formulering hoeft volgens de regering in een dergelijk geval alleen de vraag te worden beantwoord of het gemeentebestuur redelijkerwijs tot het standpunt heeft kunnen komen, dat het voorwerp een onderdeel is van de fysieke leefomgeving.⁵⁷ Deze motivering overtuigt mij niet. Mij lijkt dat het gemeentebestuur in het genoemde geval moet kunnen aantonen dat de regel in het omgevingsplan de fysieke leefomgeving betreft. De wetgever geeft het gemeentebestuur noch de rechter echter voldoende houvast om die toets uit te voeren.

4.4 *Wetssystematische tekorten*

Bepaalde wetssystemen hebben ook volgens de regering betrekking op het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving, maar worden desondanks – vooralsnog – niet opgenomen in de Omgevingswet.

Een voorbeeld betreft de Wet milieubeheer, waarvan de delen opgaan in de Omgevingswet, die gericht zijn op plaatsgebonden activiteiten.⁵⁸ Dat zou nog te rechtvaardigen zijn, als het samenhangcriterium van de Omgevingswet zou worden beperkt tot plaatsgebonden activiteiten in de fysieke leef-

omgeving, maar dat is uitdrukkelijk niet het geval. In de gereserveerde hoofdstukken 6, 7 en 8 krijgt de Omgevingswet immers een apart regime voor algemene regels voor niet-plaatsgebonden handelingen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals invoeren, uitvoeren, ten verkoop aanbieden en verhandelen.⁵⁹ Het al dan niet plaatsgebonden zijn van een activiteit kan dan op wetssystematische gronden geen reden zijn om delen uit de Wet milieubeheer niet te laten opgaan in de Omgevingswet.

Illustratief is in dat verband ook de opmerking van de regering, dat bij de opname in de Omgevingswet van marktgerichte onderdelen van regels inzake niet-plaatsgebonden handelingen een keuze zal worden gemaakt of inbouw in de Omgevingswet voor de hand ligt dan wel bij andere wetgevingscomplexen wordt aangesloten. Als het gaat om de in één adem genoemde voorbeelden van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Meststoffenwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, lijkt mij die keuze in beginsel te moeten uitvallen in het voordeel van de Omgevingswet indien en voor zover de genoemde wetten voldoen aan het samenhangcriterium – beschermen en benutten van de – fysieke leefomgeving.

4.5 *Tussenconclusie*

Gelet op het vorenstaande kom ik tot de conclusie, dat de Omgevingswet alsnog helderheid dient te bieden over het samenhangcriterium fysieke leefomgeving, zodat eenduidig kan worden vastgesteld welke wetssystemen wel en niet in de Omgevingswet moeten worden opgenomen. Worden wetssystemen in de Omgevingswet opgenomen, terwijl zij niet voldoen aan het samenhangcriterium fysieke leefomgeving, dan kan dat leiden tot wetssystematische tekorten in eerstgenoemde wetssystemen. Worden wetssystemen ten onrechte niet in de Omgevingswet opgenomen, dan is sprake van een wetssystematisch tekort in die laatste wet. Dat is voor de Omgevingswet temeer problematisch, aangezien bij toepassing van deze wet acht moet worden geslagen op de onderlinge verhoudingen tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving of de gevolgen van activiteiten op de fysieke leefomgeving.⁶⁰ Mij lijkt dat slechts realiseerbaar als de Omgevingswet ook gaat over de gehele fysieke leefomgeving en alle activiteiten – plaatsgebonden of niet – die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

5. **Bedrijf, installatie en activiteit**

Voor de Omgevingswet als geheel geldt het zakelijk systeemordeningscriterium van de fysieke leefomgeving. Binnen het op basis van dit samenhangcriterium verkregen wetstelsysteem worden kenbaarheid en probleemgeoriënteerdheid eveneens het beste gediend als de wetgever zakelijke systeemordeningscriteria gebruikt, die aansluiten bij de *echte werkelijkheid* zoals gebruikers van het omge-

56 Een zuinig gebruik van energie maakt onderdeel uit van het begrip milieu: 'De fysieke leefomgeving, bezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht, de beheersing van het klimaat, een doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater en een zuinig gebruik van energie en grondstoffen' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 389).

57 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 391.

58 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 315.

59 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 324.

60 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 393-394.

vingsrecht die ervaren en zonder specialistische voorkennis begrijpen.

De Omgevingswet kenmerkt zich echter door een typisch juridische, instrumentele, van binnen naar buiten gerichte wetssystematiek. Leidend is volgens de regering de aan het Europese recht ontleende *beleidscyclus van de overheid* – beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling – in plaats van dat aansluiting is gezocht bij relevante vormen van samenhang die zich in het milieu of de maatschappij manifesteren.⁶¹ De beleidscyclus is bij het ontwerp van het wettelijk stelsel gebruikt om te duiden welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking moeten hebben. Deze typisch juridische wetssystematiek komt de kenbaarheid voor bestuursorganen wellicht ten goede, dat geldt niet voor andere gebruikers van het omgevingsrecht, die worden gedwongen hun rechten en verplichtingen te ontdekken via de band van de overheidsinstrumenten.

Ik licht dat toe aan de hand van de regels die betrekking hebben op bedrijven waarvoor het omgevingsrecht milieu-regels kent. Het gaat om ongeveer 400.000 bedrijven. De groep van 400.000 ondernemers en hun medewerkers die direct belang heeft bij het kennen van de rechten en plichten van hun bedrijf op milieugebied is groter dan het aantal relevante bestuursorganen en ambtenaren⁶² van Rijk, 12 provincies, 393 gemeenten⁶³ en 23 waterschappen⁶⁴ bij elkaar. Het betreft bovendien een groep die – anders dan bestuursorganen en hun ambtenarenapparaat – gewoonlijk niet dagelijks en beroepsmatig werkt met het gecompliceerde omgevingsrecht. Daarmee zijn mijns inziens twee redenen gegeven waarom de wetgever wat meer moeite zou moeten doen om aandacht te besteden aan de kenbaarheid van omgevingsregels betreffende bedrijven.⁶⁵ Die kenbaarheid kent een neerwaartse ontwikkeling.

De Hinderwet⁶⁶ betrof in zijn geheel 'inrichtingen die gevaar of hinder kunnen veroorzaken'. De Wet milieubeheer (Wm)⁶⁷ kent een hoofdstuk 8 'Inrichtingen'. Daarin staat in welke gevallen een inrichting aan algemene regels moet voldoen. Tot de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 stond in hoofdstuk 8 Wm ook in welke gevallen een inrichting (milieu)vergunningplichtig was. Per die datum dient art. 1.1 lid 3 Wabo te worden geraadpleegd om te

weten in welke gevallen een inrichting (omgevings)vergunningplichtig is ten aanzien van milieu (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo). Vanuit wetssystematisch oogpunt gezien is de kenbaarheid voor ondernemers daardoor afgenomen.

Die qua kenbaarheid neerwaartse ontwikkeling wordt voortgezet in de Omgevingswet, waar het begrip inrichting in het geheel niet meer voorkomt. In plaats daarvan regelt de Omgevingswet milieubelastende activiteiten: activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.⁶⁸ De Omgevingswet definieert het begrip activiteit niet. Wat hieronder wordt verstaan blijkt volgens de regering uit de context van de artikelen waarin het begrip activiteit wordt gebruikt. Doorgaans zal het echter gaan om een feitelijke handeling.⁶⁹ Mij dunkt echter, dat in het geval van de milieubelastende activiteit niet uit de context blijkt wat onder activiteit wordt verstaan; uit de Omgevingswet en de toelichting daarop kan ik in elk geval niet meer afleiden dan dat het gaat om feitelijke handelingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

Als gevolg van de niet op de echte werkelijkheid, maar op de beleidscyclus van bestuursorganen gebaseerde wetssystematiek kan op basis van de zoekterm bedrijf of inrichting geen antwoord worden gevonden 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).

Uit de samenhang tussen beide artikelen komt volgens de regering tot uitdrukking, dat voor milieubelastende activiteiten het stellen van algemene regels voorop staat.⁷⁰ Het zou de kenbaarheid van de Omgevingswet op dit punt ten goede komen, als de Omgevingswet deze volgorde expliciet zou noemen.

Op zichzelf bestaan er geen wetssystematische bezwaren om activiteiten als samenhangcriterium te gebruiken in de Omgevingswet. Daarmee moet dan wel worden aangesloten bij de echte werkelijkheid zoals gebruikers van het omgevingsrecht die ervaren en zonder specialistische voor-

61 De term is van Geelhoed, 'Wetgeving en bestuur in de semi-soevereine rechtsstaat', in: L.A. Geelhoed en R.J. in 't Veld, *Vervlechting en verschuivingen van wetgevingscomplexen aan het begin van de 21^{ste} eeuw*, Zwolle: WEJ Tjeenk Willink 1996, p. 11.

62 NRC berichtte in september 2014, dat gemeenten 155.000 in dienst hebben, provincies ruim 11.000 en het Rijk 116.000. Herman Havekes was zo vriendelijk mij te laten weten dat waterschappen 10.500 enthousiaste medewerkers kennen.

63 Per 1 januari 2015 (www.cbs.nl).

64 Per 1 januari 2015 (www.uvw.nl).

65 Terzijde zij opgemerkt, dat niet alleen ondernemers en hun medewerkers belang hebben bij kenbaarheid van milieuregels voor bedrijven, maar ook andere gebruikers, zoals bijvoorbeeld burgers, toezichthouders en rechters.

66 *Stb.* 1875, 95.

67 *Stb.* 1992, 414.

68 Niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2, Bijlage bij art. 1.1 Ow).

69 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 391.

70 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 467.

kennis begrijpen. Dat is het geval als met activiteiten worden bedoeld feitelijke handelingen, zoals lassen, solderen, laden, lossen en lozen. Het bevordert de kenbaarheid echter niet, als een geheel van milieubelastende activiteiten wordt gebruikt om een bedrijf aan te duiden. Een bedrijf wordt – in elk geval door ondernemers – in de echte werkelijkheid gewoonlijk niet gezien als een geheel van activiteiten, laat staan van milieubelastende activiteiten, die samen het bedrijf vormen. Veeleer het omgekeerde; uitgegaan wordt van het bedrijf waarin verschillende activiteiten worden verricht. De juridische desintegratie in het wetsvoorstel Omgevingswet is een onnodige en complicerende juridische fictie, die de kenbaarheid van de Omgevingswet niet ten goede komt.

Die complicatie kan tamelijk eenvoudig worden opgelost door naast het zakelijk samenhangcriterium activiteit een ander zakelijk samenhangcriterium te gebruiken 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 Besluit activiteiten leefomgeving.⁷¹ 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 het Activiteitenbesluit (art. 1.2 Activiteitenbesluit). Die algemene regels worden opgenomen in paragraaf A van het Besluit activiteiten leefomgeving naar het voorbeeld van het huidige Activiteitenbesluit. Het gaat om algemene regels voor het gehele bedrijf (vergelijk hoofdstuk 2 Activiteitenbesluit) en om algemene regels voor bepaalde activiteiten (vergelijk hoofdstuk 4 Activiteitenbesluit). 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.

Voor bedrijven type B geldt uitsluitend een omgevingsvergunning voor milieu.⁷² 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 in-

richtingen type C (art. 1.2 Activiteitenbesluit) gelden voor deze Bedrijven type B geen rechtstreeks werkende algemene regels. Wel bestaat de mogelijkheid om in paragraaf B van het Besluit activiteiten leefomgeving 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 hoeven voor Bedrijven type B slechts in hun 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.

In het hoofdstuk Bedrijven kunnen nog meer regels worden opgenomen, die specifiek betrekking hebben op bedrijven. Te denken is aan de in art. 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) genoemde mogelijkheden voor vergunningverlening.⁷³

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 de milieuregels die gelden voor hun bedrijf kunnen vinden in een omgevingsvergunning en/of een speciaal op hen toegesneden deel van het Besluit activiteiten leefomgeving.

6. Samenvatting en conclusie

Het wetsvoorstel Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) beoogt een fundament te bieden voor bundeling van omgevingsrecht door herschikking van tientallen sectorale omgevingswetten. De kern van het omgevingsrecht wordt gevormd door het recht dat betrekking heeft op de bestemming, de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving. Binnen het omgevingsrecht is sprake van een wetssystematisch tekort, omdat niet alle regels die volgens het op de echte werkelijkheid gebaseerde zakelijk samenhangcriterium van de fysieke leefomgeving onderling samenhangen deel uitmaken van hetzelfde wetsstelsel. Het wetsvoorstel zal dit tekort substantieel verminderen door het geheel of grotendeels bundelen van tientallen sectorale omgevingswetten. Dat is winst, maar de wetssystematiek moet op twee onderdelen eenvoudig beter.

71 Overigens is te verwachten, dat dit besluit in de praktijk Activiteitenbesluit zal worden genoemd, dus misschien kan de wetgever het beter meteen zo noemen. Daarmee voorkomt de wetgever ook de weinig charmante afkorting van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer werd in de praktijk vanaf den beginne op 1 januari 2008 al Activiteitenbesluit genoemd. Het is pas op 1 januari 2013 (*Stb.* 2012, 643) ook wettelijk Activiteitenbesluit gaan heten, zij het met de in de praktijk niet vaak gehoorde toevoeging 'milieubeheer' (*Stb.* 2012, 441, art. I, onder AAA).

72 Het betreft in elk geval de bedrijven met installaties waarin de in Annex I van de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) genoemde activiteiten worden verricht.

73 De lidstaten moeten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat een IPPC-installatie wordt geëxploiteerd met een vergunning (lid 1). De lidstaten kunnen voorzien in de mogelijkheid, dat een vergunning betrekking heeft op twee of meer installaties of delen van installaties die door dezelfde exploitant op dezelfde locatie worden geëxploiteerd (lid 2). De lidstaten kunnen eveneens voorzien in de mogelijkheid dat een vergunning betrekking heeft op meerdere delen van een door verschillende exploitanten geëxploiteerde installatie (lid 3).

Om het risico te verkleinen dat onnodige wetssystematische tekorten blijven bestaan, moet het wetsvoorstel in de eerste plaats alsnog helderheid bieden over het samenhangcriterium fysieke leefomgeving, zodat eenduidig kan worden vastgesteld welke wetssystemen nu en in de toekomst wel en niet in de Omgevingswet moeten worden opgenomen. Dat is wezenlijk voor een wetssysteem dat samenhang beoogt tussen alle onderdelen van de fysieke leefomgeving.

In de tweede plaats moet de wetgever zich niet uitsluitend laten leiden door een typisch juridische, instrumentele, van binnen naar buiten gerichte wetssystematiek. Die keus leidt er namelijk toe, dat gebruikers worden gedwongen rechten en verplichtingen ten aanzien van bepaalde activiteiten of objecten te ontdekken via de band van overheidsinstrumenten. Dat komt de kenbaarheid van het wetssysteem van de Omgevingswet niet ten goede, terwijl de belangrijkste functie van een wetssysteem ligt in het vergemakkelijken van de in het geschreven recht opgenomen informatie. Zo zou een hoofdstuk Bedrijven de kenbaarheid bevorderen voor gebruikers die op zoek zijn naar de rechten en verplichtingen van bedrijven in de Omgevingswet.

Beide voorgestelde verbeteringen passen binnen de wetssystematiek van de Omgevingswet. Een voor relevante gebruikers leesbare Omgevingswet zou er wellicht toe kunnen leiden, dat van die wet kan worden gezegd: 'Oft findet man wohl auch in der Bibliothek des Nichtjuristen das Umweltgesetzbuch.'