

Advisering concept AMvB's Omgevingswet

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister van Infrastructuur en Milieu
T.a.v. Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum: 26 oktober 2016
e-mail: voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer: 088 - 361 33 17

Inhoud van de brief

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Bij brief van 1 juli 2016, met bovengenoemde kenmerken, heeft u de volgende concept AMvB's ter advisering aan de Raad voor de rechtspraak (de Raad) voorgelegd:

- het Omgevingsbesluit (OB)
- het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL)
- het Besluit activiteiten in de leefomgeving (BAL)
- het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL)

De besluiten maken onderdeel uit van het vernieuwde stelsel voor het omgevingsrecht. Het nieuwe stelsel bestaat uit de Omgevingswet¹ en vier (thans ter advisering voorliggende) daarbij horende AMvB's. Met dit nieuwe stelsel kan, beter dan voorheen, worden ingespeeld op de dynamiek in de fysieke leefomgeving. De maatschappelijke doelen van het stelsel kunnen worden samengevat in het motto: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving dragen zo bij aan de versterking van de economie en aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land.²

De Raad benadrukt dat de advisering over de AMvB's zich beperkt tot de nieuwe structuur van het omgevingsrecht zoals dat in deze AMvB's vorm heeft gekregen. De materiële regelgeving die in de ontwerpen is opgenomen is dermate omvangrijk dat het binnen de gegeven tijd, die grotendeels de zomervakantie omvatte, niet mogelijk was tot een uitputtende inhoudelijke beoordeling daarvan te komen.

¹ Zie advies van de Raad van 22 mei 2013, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Wetgevingsadvies/Paginas/Wetgevingsadvies-2013.aspx>. De opmerkingen die in dit advies staan zijn nog onverkort van toepassing.

² Zie blz. 10 NvT bij het Omgevingsbesluit.

In het onderstaand advies zal in onderdeel 1 ingegaan worden op het OB en in de onderdelen 2, 3, en 4

komen het BBL, BAL en BKL aan de orde. Onderdeel 5 gaat kort in op het overgangsrecht en onderdeel 6 besteedt aandacht aan de toetsing door de rechter. In bijlage I zijn artikelsgewijze vragen en opmerkingen over de besluiten opgenomen en in bijlage II zijn meer gedetailleerd de verwachte werklastconsequenties beschreven.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

Vooraf

De Raad is onder de indruk van de hoeveelheid werk die is en wordt verzet om zowel een systematische als eenduidig omgevingsrecht te realiseren. Ook stelt de Raad de uitgebreide toelichting bij de besluiten op prijs, toelichtingen die duidelijk met grote toewijding zijn geschreven.

De Raad spreekt ook zijn waardering uit voor het streven om de rechtsbescherming voor de burger minimaal op gelijk niveau te houden. Het is echter met name de rechtsbescherming die, nu het nieuwe stelsel door deze ontwerpbesluiten steeds meer vorm krijgt, bij de Raad de meeste vragen oproept. De beoordeling er van wordt bemoeilijkt door het feit dat pas met de aanvullingswetten en - besluiten en de invoeringswetgeving de werkelijke impact van het nieuwe stelsel op de rechtsbescherming kan worden beoordeeld. De Raad volstaat daarom hier met het trekken van een aantal lijnen die deels ook al in eerdere adviezen zijn aangestipt.

Hoofdpijnen van het advies

- Bij de totstandkomingsprocedure van de omgevingsvergunning is de hoofdkeuze gemaakt dat zoveel mogelijk de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd. Dit komt er, aldus te toelichting, in feite op neer dat de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure alleen openstaan in geval van IPPC installaties. De Raad ziet de gemaakte keuze als een verschraling van de besluitvorming in het omgevingsrecht.
- De Raad vindt dat de van het algemene uitgangspunt afwijkende rechtsbescherming tegen het omgevingsplan, niet past binnen een modern omgevingsrecht. Hij is dan ook van mening dat beroep in twee instanties tegen het omgevingsplan mogelijk moet worden gemaakt.
- Het omgevingsplan heeft een ander karakter dan het huidige bestemmingsplan. Er is sprake van minder duidelijkheid op voorhand omdat het accent verlegd is naar het bieden van kaders waarbinnen de nodige flexibiliteit wordt geboden. Vanuit dit perspectief krijgt het vernietigingsberoep tegen het omgevingsplan minder relevantie dan het vernietigingsberoep tegen een bestemmingsplan.

³ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Advies

1. Omgevingsbesluit

1a. Algemeen

Het Omgevingsbesluit bevat algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de Omgevingswet die voor een ieder van belang zijn. Het nieuwe wettelijke stelsel voorziet erin dat in situaties waar de gebruiksruimte beperkt is en meerdere partijen die ruimte willen gebruiken, het bestuursorgaan deze ruimte kan verdelen en beheren. Daarnaast kan een bestuursorgaan de ambitie hebben om bepaalde verbeteringen in de fysieke leefomgeving door te voeren of om bepaalde (nieuwe) activiteiten mogelijk te maken.

Het omgevingsplan is voor burgers en bedrijven primair bepalend voor de vraag welke activiteiten op welke locatie en onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden. Het bevat algemeen verbindende voorschriften. Dit zijn regels die direct burgers kunnen binden.⁴ De regels van het omgevingsplan kunnen ook meldingsplichten in het leven roepen en bevoegdheden bevatten tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Tevens kunnen omgevingswaarden worden opgenomen en regels ter bevordering van het bereiken van deze waarden. Het voornemen bestaat om bij Invoeringswet de mogelijkheid te creëren om in het omgevingsplan vergunningplichten op te nemen.

1b. Voorbereidingsprocedure

Bij de totstandkomingsprocedure van de omgevingsvergunning is de hoofdkeuze gemaakt dat zoveel mogelijk de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd en dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure alleen gevolgd wordt als er sprake is van een internationaalrechtelijke verplichting⁵. Door de keuze die is gemaakt in het Omgevingsbesluit blijft in feite de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure alleen openstaan in geval van IPPC installaties.⁶ De Raad is van mening dat de motivering voor deze hoofdkeuze niet afdoende is en heeft hiervoor de volgende argumenten.

- De reguliere procedure is in het omgevingsrecht vaak minder geschikt omdat het in veel gevallen om meerpartijen- en complexe geschillen gaat. Door toepassing van de uitgebreide procedure kunnen belangen beter in kaart worden gebracht waardoor er een beter uitgewerkt besluit tot stand komt. Dit sluit ook beter aan bij de participatiegedachte, die de regering gedurende de gehele besluitvorming van groot belang vindt.⁷
- De keuze voor de thans geldende uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure in milieuzaken is mede ingegeven vanuit de ervaringen met de Wet milieubeheer. Vroeger was het beroep tegen een milieuvergunning een actio popularis omdat het milieubelang ieders belang is. Dit is nadien teruggebracht tot een beroepsmogelijkheid voor belanghebbenden. Toen dit als gevolg van latere

⁴ Zoals de zorgplicht.

⁵ Zie paragraaf 2.3.2 NvT.

⁶ Artikel 8.20 lid 1 b en c van het Omgevingsbesluit.

⁷ Zie paragraaf 3.4.1 NvT.

wetgeving gekoppeld werd met het relativiteitsvereiste werden de beroepsmogelijkheden van omwonenden ernstig beperkt.

Als tegenwicht voor deze lacune is onder de Wabo bepaald dat zienswijzen in de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure kunnen worden ingediend door een ieder.⁸

- Er wordt onvoldoende aandacht besteed aan het feit dat onder de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit in de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure slechts belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen en niet iedereen.

De Raad ziet de gemaakte keuze als een verschraving van de besluitvorming in het omgevingsrecht. Daar waar de reguliere procedure vooral het karakter heeft van het herstellen van gebreken in het besluit, waarbij het de vraag is of de heroverweging in bezwaar met name in technisch lastige zaken voldoende toevoegt, voorziet de uitgebreide procedure veel meer in participatie en het optimaliseren van het omgevingsrechtelijke besluit. De Raad verzoekt u in de NvT, rekening houdend met bovengenoemde punten, nader in te gaan op de vraag welke voorbereidingsprocedure het beste past bij het karakter van het omgevingsrecht en het beste recht doet aan de uitgangspunten die voor het omgevingsrecht zijn geformuleerd.

1c. Rechtsbescherming

Algemeen

Onder de Wabo spitst de rechtsbescherming zich toe op de omgevingsvergunning. Daarin wordt de rechtspositie van de burger die iets wil ondernemen vastgelegd. Voordat hij zijn activiteiten gaat verrichten kan de rechtmatigheid van die activiteiten worden beoordeeld. Zowel in de ruimtelijke ordening (het Bor) als in het milieurecht (het Activiteitenbesluit) zijn een groot deel van die individuele vergunningregels vervangen door algemene regels die geen deel meer uitmaken van de vergunning maar algemeen voor iedereen gelden. Conflicten daarover worden beslecht in het kader van procedures tegen de handhavingsbesluiten. De Raad constateert dat die trend zich onder de Omgevingswet en de voorgestelde uitvoeringsbesluiten in versterkte mate zal voortzetten. De rechtsbescherming tegen genoemde handhavingsbesluiten concentreert zich bij de rechtbanken, waarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk is.

Naast de handhavingsbesluiten spitst de rechtsbescherming zich in ruimtelijke opzicht onder de Wabo toe op het bestemmingsplan. De rechtsbescherming tegen het bestemmingsplan is in eerste en enige aanleg opgedragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De grondlijnen van dit systeem worden niet fundamenteel veranderd met de invoering van het nieuwe omgevingsrecht. Het omgevingsplan en de wijzigingen hierop worden belangrijker onder het nieuwe wettelijke stelsel omdat een groot deel van het omgevingsrecht in het omgevingsplan genormeerd wordt en er minder omgevingsvergunningen benodigd zijn. Binnen deze context is de Raad van mening dat de hierboven beschreven van het algemene uitgangspunt afwijkende rechtsbescherming tegen omgevingsplannen, niet past binnen een modern

⁸ Artikel 3.12, vijfde lid Wabo.

omgevingsrecht. Hij is dan ook van mening dat beroep in twee instanties tegen het omgevingsplan mogelijk moet worden gemaakt⁹. De Raad merkt op dat de rechtbanken goed in staat zullen zijn om deze zaken in eerste aanleg af te doen. Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak van 22 mei 2013. datum 26 oktober 2016 pagina 5 van 20 Daarbij wijst hij op de schaalvergroting die in het kader van de Herziening van de Rechtelijke Kaart bij de rechtbanken heeft plaatsgevonden, de ervaringen die zijn opgedaan in de milieukamers en de beschikbaarheid van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijk Ordening (StAB) voor de technische advisering in dit soort beroepen.

Vernietigingsberoep tegen het omgevingsplan

Het vernietigingsberoep dat nu tegen het bestemmingsplan mogelijk is, zal in het nieuwe systeem worden gehandhaafd. In het systeem van de Wro en de Wabo ligt beroep van belanghebbenden tegen het bestemmingsplan voor de hand omdat het accent ligt op het op voorhand vastleggen van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en het garanderen van de rechtszekerheid van alle betrokkenen, in de veronderstelling dat het plan gedurende langere tijd ongewijzigd zal blijven. Onder de Omgevingswet is het accent verschoven van de rechtszekerheid naar het bieden van kaders waarbinnen de nodige flexibiliteit wordt geboden voor degenen die een ruimtelijk relevante activiteit wil ontplooiën. Dat betekent dat het omgevingsplan, gezien zijn algemeen verbindend karakter, niet zozeer zekerheid biedt over de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling maar meer de randvoorwaarden schept waarbinnen nog onbekende ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Hiermee schept het omgevingsplan normen voor de toekomst voor een onbepaalde groep personen waarbij onzeker is wat er bij toepassing van die normen in de praktijk precies zal gaan gebeuren. In verband met die onzekerheid zal naar verwachting minder snel gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid een vernietigingsberoep tegen het plan in te stellen. Wat al dan niet mogelijk is wordt in het nieuwe systeem pas duidelijk als iemand een activiteit wil gaan ontplooiën en zich tot de gemeente wendt om dit te regelen. Deze gemaakte keuze heeft tot gevolg dat het voor de belanghebbenden bij de vaststelling van het omgevingsplan niet volledig helder zal zijn wat er binnen de door het plan geschetste kaders mogelijk zal zijn. Voor een belanghebbende zal het lastig zijn om te beoordelen of het instellen van een beroep tegen het omgevingsplan nodig zal zijn en zo ja wat daarmee bereikt kan worden. Vanuit dit laatste perspectief krijgt het vernietigingsberoep tegen het omgevingsplan minder relevantie dan het vernietigingsberoep tegen een bestemmingsplan.

Oude en nieuw belanghebbenden zullen de gelding van de regels in het omgevingsplan niet meer in rechte kunnen aanvechten zodra dat plan formele rechtskracht heeft verkregen. Dit zal ook niet mogelijk zijn bij wijze van exceptief beroep. Zo zal bijvoorbeeld een belanghebbende die later toetreedt tot het plangebied, onrechtmatigheden in het plan die aan de realisatie van zijn activiteit in de weg staan, niet meer in rechte kunnen aanvechten. Met name voor die activiteiten die nu genormeerd worden door aparte gemeentelijke regelgeving zal dit een grote verandering betekenen. Belanghebbende rest slechts de mogelijkheid om een buitenplanse afwijking te vragen terwijl hij onder het huidige recht de rechtsgeldigheid van die regelgeving in rechte kan aanvechten. De consequentie daarvan is dat men in het nieuwe systeem ook

⁹ Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak van 22 mei 2013.

voor in beginsel onrechtmatig geregelde situaties, afhankelijk is van de bereidheid van het bevoegd gezag om aan die activiteit mee te werken.

Uit de toelichtingen bij de besluiten blijkt de verwachting dat in de omgevingsplannen op ruime schaal algemeen verbindende voorschriften, waaronder maatwerkregels, zullen worden opgenomen en dat op ruimere schaal gebruik zal worden gemaakt van open normen die nader moeten worden ingevuld door beleidsregels.

Vanuit de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ontstaat dan de bijzondere situatie dat een belanghebbende in een beroep tegen een besluit op basis van het omgevingsplan¹⁰, alle algemeen verbindende voorschriften zoals die zijn neergelegd in de vier AMvB's en de beleidsregels ter uitvoering van het omgevingsplan bij wijze van exceptief beroep in rechte volledig ter discussie kan stellen. De normen van het omgevingsplan zelf kunnen echter niet meer in rechte worden bestreden zodra het plan formele rechtsrecht heeft.¹¹

Het vernietigingsberoep tegen het omgevingsplan en de daarmee gepaard gaande fixatie van de rechtmatigheid van het plan staan op gespannen voet met de wens dat het omgevingsplan een flexibel kader biedt voor alle ruimtelijke ontwikkelingen. Het staat ook op gespannen voet met het systeem van de Awb dat niet voorziet in een beroep tegen algemeen verbindende voorschriften. Dat klemmt te meer nu in het omgevingsplan een groot aantal onderwerpen zal worden geregeld die voorheen in bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening waren geregeld. De Raad is van mening dat de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan nader doordacht moet worden. Daarbij zou aandacht moeten worden besteed aan de vraag of een exceptief beroep hier beter op zijn plaats zou zijn en aan de vraag of er ten aanzien van de normen die in het omgevingsplan worden opgenomen onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen de normen die wel en normen die niet in aanmerking komen voor een vernietigingsberoep.

Gelet op het voorgaande constateert de Raad een achteruitgang in de rechtsbescherming. Deze achteruitgang wordt niet nader gemotiveerd in de NvT. De Raad verzoekt u hier alsnog in de toelichting op in te gaan.

1d. Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid

Het werken met open normen biedt volgens de toelichting de gelegenheid te werken met het instrument van wetsinterpreterende beleidsregels. Deze beleidsregels zijn niet appellabel. In de NvT wordt aangegeven dat beleidsregels door de rechter slechts exceptief mogen worden getoetst. Uit het oogpunt van rechtsbescherming lijkt dit de Raad niet gewenst. In dit verband wijst hij op de slotoverweging waarin het volgende is te lezen: "Zeker als het gaat om de naleving van internationale verplichtingen of instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving of een omgevingsverordening ligt het dan ook voor de hand om alleen met open normen te werken als is voorzien in een voorafgaand beschikkingsmoment of een meldplicht. Dat geldt eveneens voor het reguleren van activiteiten die moeilijk, zonder blijvende gevolgen of hoge kosten, ongedaan gemaakt kunnen worden." Deze bandbreedte voor open normen leest de Raad

¹⁰ zoals een omgevingsvergunning of een handhavingsbesluit

¹¹ Onverbindendheid van de bepalingen van een bestemmingsplan kan volgens de Afdeling slechts worden aangenomen indien er sprake is van een evidente strijd met een hogere regeling.

niet terug in het Omgevingsbesluit zelf. De Raad verzoekt u dit alsnog in de NvT op te nemen.

1e. Diverse regels in het omgevingsplan

In paragraaf 3.2.6 van de NvT wordt ingegaan op de verschillende vormen van regels die in een omgevingsplan opgenomen kunnen worden¹² en de optie om te werken met een vergunningstelsel of meldingsplicht.

Om te voorkomen dat de burger en de rechtspraak worden geconfronteerd met een veelheid van rechtsfiguren waarbij het besluitkarakter nog moet worden vastgesteld, verzoek de Raad u aan dit punt aandacht te besteden in de NvT. In het bijzonder vraagt de Raad daarbij aandacht voor de problematiek rond het besluitkarakter van de acceptatie van een melding.¹³

1f. Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor bouwwerken

In paragraaf 3.2.8 van de NvT worden twee nieuwe vergunningsvormen geïntroduceerd voor de huidige toestemming bouwen: de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk.

De Raad maakt hierbij de volgende opmerkingen. Voor één bouwwerk kunnen in het nieuwe stelsel twee vergunningen nodig zijn waar nu kan worden volstaan met één vergunning op basis van artikel 2.1.a van de Wabo. Het loslaten van deze vroege vorm van onlosmakelijke samenhang en het splitsen van procedures kan tot verwarring leiden. Dit kan tot gevolg hebben dat mogelijke procedures worden gemist of onnodig procedures worden gestart. De Raad heeft twijfels bij de gemaakte keuze om op gemeentelijk niveau te laten bepalen of een vergunning voor bouwen noodzakelijk is.¹⁴ Dit kan ertoe leiden dat gemeenten verschillend met deze bevoegdheid omgaan hetgeen tot onduidelijkheid zal leiden. Verder wordt in deze paragraaf ingegaan op de mogelijkheid om open normen te stellen in combinatie met handhaving van het zogenoemde limitatief-imperatieve stelsel. Daarbij wordt een terughoudende opstelling van de rechter verondersteld.¹⁵ De Raad wijst erop dat dit ertoe kan leiden dat door het aanmoedigen van het stellen van open normen, afbreuk wordt gedaan aan de rechtsbescherming.

1g. Digitale voorzieningen

Hoewel in de NvT bij artikel 12.3 van het Omgevingsbesluit erkend wordt dat "sommige initiatiefnemers vanwege verschillende redenen niet goed in staat zijn om gebruik te maken van de elektronische mogelijkheid", is de enige mogelijkheid om op papier een aanvraag in te dienen vormgegeven door het overleggen van een uitdraai van het elektronische formulier. De Raad vindt dit geen volwaardig papieren alternatief voor degene die geen gebruik kan of wil maken van de elektronische weg. De Raad herinnert

¹² Algemene regels, maatwerk, melding, omgevingsvergunning, omgevingswaarden.

¹³ Zie conclusie Widdershoven ECLI:NL:RVS:2014:4116.

¹⁴ Juist bijlage II van het Bor leidt op dit moment tot veel procedures vanwege de complexiteit van de regelgeving; als alle gemeenten zelf regels gaan ontwikkelen bestaat het risico dat deze complexiteit enorm zal toenemen.

¹⁵ Op blz. 116 NvT wordt gesproken over een marginale toetsing door de rechter.

u ook graag aan hetgeen hij eerder heeft opgemerkt over de toegankelijkheid van het omgevingsrecht voor diegenen die geen gebruik kunnen maken van digitale systemen¹⁶.

2. Besluit bouwwerken leefomgeving

2a. Algemeen

In het BBL worden algemene regels gegevens voor bouwactiviteiten¹⁷ die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het is gericht op een ieder die deze activiteiten uitvoert. Bij sommige activiteiten geldt dat er algemene rijksregels moeten worden gesteld en bij andere activiteiten geldt dat algemene rijksregels kunnen worden gesteld. De algemene rijksregels in dit besluit zijn uitgewerkt in de vorm van doel- en middelvoorschriften. Het bevoegde gezag heeft in bepaalde situaties de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels¹⁸ te stellen. Deze voorschriften en regels mogen echter niet van dien aard zijn dat het toepassingsbereik van de algemene rijksregels verandert. In alle gevallen geldt voor de initiatiefnemer een specifieke zorgplicht. Bij sommige activiteiten is het gewenst dat de activiteit niet mag starten, voordat het bevoegd gezag op de hoogte van de activiteit is gebracht of voorafgaand met het uitvoeren van de activiteit heeft ingestemd. In dergelijke gevallen is een voorafgaande melding of omgevingsvergunning vereist. Het instrument van de melding maakt het mogelijk om een groter aantal activiteiten die vroeger vergunningplichtig waren onder algemene regels te brengen.¹⁹

2b. Splitsing vergunningplicht

Het voornemen bestaat om bij Invoeringswet Omgevingswet de vergunningplicht voor bouwactiviteit op te splitsen in een vergunningplicht voor een technische bouwactiviteit en een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan²⁰. De Raad ziet de toegevoegde waarde van deze splitsing niet en is van mening dat een dergelijke splitsing niet bevorderlijk is voor de inzichtelijkheid en mogelijkheden het achterliggende conflict finaal te beslechten. De Raad verzoekt u in de NvT op deze punten in te gaan.

3. Besluit activiteiten leefomgeving

3a. Algemeen

Het BAL stelt algemene, rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving aan burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten en water- en lozingsactiviteiten. De belangrijkste instrumenten in dit besluit zijn de specifieke zorgplichten, de doel- en middelvoorschriften, gelijkwaardige maatregelen, maatwerkvoorschriften, maatwerkregels, meldingsplicht of vergunningsplicht.

¹⁶ Zie onderdeel V uit het advies van de Raad voor de rechtspraak van 22 mei 2013, datum 26 oktober 2016 pagina 8 van 20

¹⁷ Bestaande bouw, nieuwbouw, verbouw en verplaatsing van een bouwwerk en wijziging van de gebruiksfunctie, gebruik van bouwwerken en bouw- en sloopwerkzaamheden.

¹⁸ Wanneer gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om maatwerkregels te stellen in het omgevingsplan geldt voor de rechtsbescherming de bij het vaststellen van het omgevingsplan gebruikelijke procedure.

¹⁹ Bij overtreding van de algemene regels kan het bevoegd gezag een handhavingsbesluit opleggen aan de overtreder.

²⁰ Zie ook onderdeel 1f van dit advies.



3b. Activiteitenbesluit

Het BAL, dat onder andere het Activiteitenbesluit vervangt, is naar de mening van de Raad veel minder concreet dan het huidige Activiteitenbesluit. De Raad vraagt zich af of het voor burgers en bedrijven wel voldoende duidelijk is waar zij welke normen kunnen vinden en aan welke normen zij zich dienen te houden.²¹

3c. Specifieke zorgplicht

Wat betreft de specifieke zorgplicht heeft de Raad een aantal opmerkingen. Van belang is dat uit de formulering van de zorgplicht voldoende concreet valt af te leiden wat van een normadressaat wordt verlangd. Dit is ook van belang in verband met de bestuursrechtelijke handhaving. Nu wordt voor formuleringen gekozen zoals "maatregelen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd", "passende preventieve maatregelen" en "significante verontreiniging". Handhaving op basis van dit soort algemene formuleringen is moeilijker dan op basis van een concrete wettelijke norm. Als de norm niet helder is, dan zal het voor het bestuursorgaan lastiger worden om tot de conclusie te komen dat er sprake is van een overtreding. Het bevoegd gezag zal, gezien het belastende karakter van de handhaving, tot het opstellen van beleidsregels moeten overgaan. Dit vereist het nodige juridische en inhoudelijke vakmanschap waarbij de vraag rijst of deze expertise bij de gemeentes aanwezig zal zijn. Een en ander heeft tot gevolg dat het voor degene die geconfronteerd wordt met een vermeende overtreding moeilijker wordt om te bepalen of er sprake is van een handhaafbare overtreding, het voor degene die een zorgplicht heeft moeilijker wordt om te bepalen waar hij zich aan moet houden en het voor beide partijen moeilijker wordt om hun rechtspositie bij de bestuursrechter te verdedigen. Nu de specifieke zorgplicht als handhavinggrondslag wordt gebruikt, verzoekt de Raad om deze in de NvT duidelijker te omschrijven. Dit om voor alle partijen onduidelijkheden te voorkomen.

3d. Maatwerkregels

Het BAL bevat in artikel 2.12 een verregaande mogelijkheid voor gemeenten om op gebiedsniveau door middel van maatwerkregels in een omgevingsplan af te wijken van (algemene) rijksregels. Dit kan een fors effect hebben op de omvang en het aantal beroepen tegen een omgevingsplan. Waar nu in een bestemmingsplan nagenoeg geen milieunormen kunnen worden gesteld, wordt die mogelijkheid wel geboden in een omgevingsplan. Ook tegen de weigering maatwerkregels op te nemen kan worden geageerd. De Raad ziet niet in waarom in dat geval geen rechtspraak in twee instanties mogelijk is maar alleen beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling openstaat nu het in veel gevallen zal gaan om een besluit dat vergelijkbaar is met een toestemming strijdig gebruik voor een wat groter project. De Raad verzoekt u in de NvT hierop in te gaan.

²¹ Het ligt voor de hand dat veel concrete milieunormen terecht zullen komen in omgevingsplannen, maar weet de burger/ondernemer die wil weten wat op een bepaalde plek mag straks wel waar hij moet kijken voor de toepasselijke milieuregels (BAL, Wet milieubeheer of omgevingsplan)? Niet altijd is duidelijk welk toetsingskader in welk geval van toepassing is. Voor bijvoorbeeld rijksmonumenten zijn regels te vinden in het BAL, BBL en ook in het omgevingsplan kunnen hier regels over worden opgenomen.

4. Besluit kwaliteit leefomgeving

4a. Algemeen

Het BKL richt zich tot bestuursorganen en bevat inhoudelijke normen voor bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming. Het BKL garandeert niet de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar zorgt voor samenhang en bepaalt de kaders en randvoorwaarden. Bij de regels die toegepast moeten worden bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op het terrein van milieu, water, ruimte, erfgoed, natuur en infrastructuur kan gedacht worden aan omgevingswaarden, uitvoering van specifieke taken, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten en monitoring.

Strijdigheid met instructieregels kan door een belanghebbende aan de orde worden gesteld in het kader van de vaststelling en/of wijziging van een omgevingsplan. Voor zover een omgevingsplan onherroepelijk is geworden, maar bij nader inzien niet blijkt te voldoen aan een of meer instructieregels, kan een belanghebbende een aanvraag indienen tot wijziging van het omgevingsplan met als doel dat alsnog aan de instructieregels wordt voldaan. Tegen het besluit op die aanvraag staat in eerste en enige aanleg rechtsbescherming bij de Afdeling open. Als een omgevingsvergunning in strijd met de beoordelingsregels van dit besluit wordt verleend, kan een belanghebbende dat in bezwaar en zonodig in (hoger)beroep aan de orde te stellen.

4b. Opmerkingen

In paragraaf 3.3. van het BKL wordt stil gestaan de verdeling van de gebruikruimte. In dit kader wijst de Raad op de conclusie van de AG van 25 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1421), waarin de relatie tussen de verdeling van de gebruikruimte en schaarse vergunningen verder wordt verduidelijkt. De Raad verzoekt u hier aandacht aan te besteden in de NvT.

De vrijheid om maatwerkregels te stellen wordt door het BAL gefaciliteerd. In het BKL wordt echter dwingend voorgeschreven dat een aantal maatwerkregels moeten worden opgenomen ter beperking van onder andere geluidhinder. De Raad ziet in de NvT graag een nadere motivering voor deze keuze.

5. Overgangsrecht

In de NvT's bij de besluiten is aandacht besteed aan het overgangsrecht. De Raad merkt op dat uitgangspunt voor het overgangsrecht dient te zijn dat de rechtszekerheid is geborgd en dat voorkomen dient te worden dat bestaande rechten van burgers en bedrijven onnodige worden aangetast. In het Omgevingsbesluit is opgenomen dat gemeenten voor het omgevingsplan zelf het overgangsregime kunnen vaststellen. Dit betekent een breuk met de huidige regeling waar sprake is van gestandaardiseerd overgangsrecht. Het loslaten van het gestandaardiseerde overgangsrecht zal leiden tot verschillen tussen gemeenten en daarmee tot onduidelijkheid. De Raad is hier geen voorstander van en verzoekt u voor het omgevingsplan het gestandaardiseerde overgangsrecht toe te passen. De Raad is verheugd te lezen dat in de NvT bij het BKL wordt aangegeven dat het overgangsrecht zo vorm gegeven dient te worden dat een toename van de werklast voor de rechtspraak wordt voorkomen.

Het valt de Raad verder op dat in enkele besluiten (BKL en het BBL) toch al iets van overgangsrecht lijkt te zijn opgenomen. De Raad geeft er de voorkeur aan om al het van toepassing zijnde overgangsrecht overzichtelijk bij elkaar te hebben en verzoek hier in de invoeringsregelgeving rekening mee te houden.

De Raad zal, nadat de Invoeringswet en de diverse Invoeringsbesluiten aan hem ter advisering zijn voorgelegd, verder op dit onderwerp ingaan.

6. Toetsing door de rechter

De Raad heeft in eerdere adviezen gewezen op de constatering dat de rechtsbescherming tegen de overheid onder druk komt te staan naarmate er in ruimere ongenormeerde bevoegdheden voor het bestuur wordt voorzien. Rechtsbescherming tegen de overheid houdt voor de rechterlijke macht in het balanceren tussen enerzijds het respecteren van de beleidskeuzes die democratisch gelegitimeerde bestuursorganen behoren te kunnen maken en anderzijds het bieden van bescherming tegen onredelijke inbreuken op de eigendommen en belangen van de individuele burger. Dit spanningsveld wordt veelal aangegeven met de term “marginale of terughoudende toetsing”. Het is volgens de Raad denkbaar dat dat door de toename aan vrije bevoegdheden in het nieuwe stelsel, rechters iets minder terughoudend zouden kunnen gaan toetsen om aldus toch een zinvolle rechtsbescherming te kunnen bieden. De Raad wijst erop dat de rechterlijke macht hier een eigen verantwoordelijkheid heeft.²²

Werklast

De Raad verwacht dat de werklastgevolgen van de invoering van de Omgevingswet en de AMvB's zeer substantieel kunnen zijn. Met name in de eerste jaren vanwege de onbekendheid met het nieuwe stelsel, maar ook in de jaren daarna. Dit laatste vanwege de verwachte toename in aantallen zaken en toename in de zaakswaarte. Het concreet kwantificeren van de gevolgen – in financiële zin – is nu niet mogelijk. De Raad verwacht dat de invoeringsregelgeving meer duidelijkheid zal verschaffen waardoor de gevolgen beter te kwantificeren zijn. Dan wordt immers meer duidelijk over bijvoorbeeld het overgangsrecht, de beroepsmogelijkheden en de overgang van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen. De Raad zal bij advisering over de invoeringsregelgeving nader ingaan op de verwachte werklastgevolgen. In de bijlage II zijn de hieronder genoemde werklastgevolgen nader omschreven en toegelicht.

Initiële kosten

Rechters en juridisch medewerkers moeten bekend worden met het nieuwe stelsel. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het volgen van cursussen en (collegiale) overleggen. Het volgen van cursussen is verplicht voor rechters en juridisch medewerkers en valt daarmee al deels binnen budget en werktijd. Bij een grote wijziging als deze stelselwijziging moeten echter extra cursussen gevolgd worden. Die extra cursussen kosten extra geld en gaan ten koste van de productiviteit. Daarnaast zullen, vooral de eerst tijd na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, meer zaken meervoudig behandeld worden in plaats van enkelvoudig.

²² Zie bijvoorbeeld de woonruimtevoorderingsarresten



Dit is van belang om kennis uit te wisselen en nieuwe jurisprudentie te vormen. Dit gaat ten koste van de productiviteit. Ten slotte zal ook het voorbereiden van zaken meer tijd kosten vanwege de onbekendheid met het nieuwe stelsel.

De Raad verwacht dat de initiële kosten van invoering van het nieuwe stelsel zeer substantieel zijn.

Structurele kosten: aantal zaken en zaakzwaarte

Als gevolg van de verruiming van het gebruik van de reguliere voorbereidingsprocedure verwacht de Raad een toename van het aantal voorlopige voorzieningen hangende bezwaar. Daar staat tegenover dat de bezwaarschriftenprocedure een zeefwerking kan hebben en daarmee kan leiden tot minder beroepen. De beroepen tegen vergunningen worden complexer. Dat komt doordat meer algemene regels in omgevingsplannen worden opgenomen in plaats van specifieke bepalingen. De beoordeling van algemene regels in een concrete situatie is arbeidsintensiever dan het beoordelen van specifieke bepalingen in diezelfde situatie. Een omgevingsrechtelijke zaak zal daardoor, gemiddeld genomen, zwaarder worden.

Een ander uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat, door het meer gebruik maken van algemene regels, er minder toestemmingen nodig zijn. Handhaving van de algemene regels kan bij het bevoegde gezag worden verzocht. Algemene regels, die niet op een specifieke (lokale) situatie zijn toegesneden, zijn meer conflictgevoelig en leiden naar verwachting tot meer handavingsprocedures. De ruimte voor het stellen van maatwerkvoorschriften wordt groter. Dit leidt naar verwachting tot een toename van dergelijke voorschriften en daarmee ook tot meer verzoeken van derden om maatwerkvoorschriften te stellen. Zeker ook in het licht van meer algemene regels en minder toestemmingen. De ontwikkeling van meer maatwerkvoorschriften en meer verzoeken om maatwerkvoorschriften te stellen, zal vervolgens leiden tot meer procedures, en zodoende leiden tot meer zaken. Hierbij wordt opgemerkt dat maatwerkvoorschriften lokaal worden vastgesteld. Landelijke uniforme voorschriften ontbreken en dat geldt voor een grote verscheidenheid aan onderwerpen. Dat kan een grote variatie in toetsingskaders betekenen, zowel qua onderwerpen als qua inhoud van onderwerpen, hetgeen de rechterlijke toetsing bewerklijker maakt. Een gemiddelde zaak zal daardoor zwaarder worden.

Bij de overgang van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen komt geen gestandaardiseerd overgangsrecht. Dat houdt in dat per geval waarin het overgangsrecht van toepassing is, moet worden beoordeeld wat het lokale overgangsrecht is en wat de werking van dat overgangsrecht is. Dit leidt tot bewerklijker zaken, zodat de gemiddelde zaak zwaarder wordt.

De Raad concludeert vanwege het voorgaande dat de structurele kosten van invoering van het nieuwe stelsel naar verwachting substantieel zijn doordat het aantal zaken toeneemt en de zaken gemiddeld genomen zwaarder worden.

Samenvatting

In de AMvB's leest de Raad verschillende aspecten die leiden tot initiële kosten en verwachte structurele kosten. In bijlage II worden aanvullend meer voorbeelden opgesomd. Een concrete kwantitatieve inschatting kan de Raad – zoals eerder



aangegeven – tot op heden niet maken. De Raad verwacht dat dat mogelijk is zodra de inhoud van de invoeringsregelgeving bekend is. De Raad wordt graag in de gelegenheid gesteld hierover te adviseren.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van de Besluiten. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen de Besluiten, maar verzoekt u om de Besluiten op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies de Besluiten op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Ook voor de nadere regelgeving volgend op deze Besluiten (zoals de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit) ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

Bijlage: Wetstechnisch en redactioneel commentaar

Omgevingsbesluit

Algemeen

- Mer plichtige activiteiten De Raad verzoekt om een toelichting in de NvT voor wat betreft het op 31 mei 2016 door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel nr. 34 287, waarbij EU-richtlijn 2014/52 wordt geïmplementeerd²³ De implementatietermijn voor richtlijn (EU) 2014/52 loopt af op 17 mei 2017. Op het moment dat het Omgevingsbesluit naar verwachting in werking zal treden zal deze richtlijn in het Omgevingsbesluit verwerkt moeten zijn.
- De verwijzing naar artikel 20.12 van de Omgevingswet in artikel 12.2 van het Omgevingsbesluit, voor wat betreft het elektronische formulier in de 'landelijke voorziening', lijkt niet correct. Artikel 20.12 Omgevingswet verwijst op zijn beurt naar artikel 16.2 van die wet. In dit artikel zijn de omgevingsdocumenten opgesomd. Weliswaar kunnen op grond van het tweede lid van artikel 16.2 Omgevingswet bij AMvB ook andere rechtsfiguren worden aangewezen als omgevingsdocument, maar dat lijkt voor wat betreft het elektronische aanvraagformulier niet te zijn gebeurd.
- De Raad vraagt zich af of uitvoering is gegeven aan artikel 16.65, derde lid van de Omgevingswet (activiteiten ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus). Dergelijke activiteiten behoren volgens de Raad te worden aangewezen als activiteiten waarop afdeling 3.4. van de Awb van toepassing is.

Artikelsgewijs

3.11	Overdragen bevoegdheid om op een aanvraag op een omgevingsvergunning te beslissen. Opmerking: Is dit besluit appellabel?
3.13	Advies en instemming door college van burgemeester en wethouders Opmerking: is de weigering instemming te verlenen zelfstandig appellabel?
3.26	Instemming niet vereist Opmerking: is de aanwijzing van gevallen waar een instemming niet is vereist, appellabel?
Hfst 4	Voorkeursbeslissing Opmerking: is deze appellabel of niet?
8.16 lid 1	Kennisgeving van melding en maatwerkvoorschrift. Opmerking: de formulering wijkt af van hetgeen in artikel 3:42 Awb is bepaald. De Raad adviseert uit het oogpunt van rechtsbescherming om aan te sluiten bij artikel 3:42 Awb.
12.4	Omgevingsdocumenten Opmerking: de omgevingsvergunning wordt niet als omgevingsdocument aangeduid. De Raad verzoekt om een motivering in de NvT.

²³ Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU L 124). Deze richtlijnwijziging heeft tot doel om de waliteit van het milieueffectbeoordelingsproces te verbeteren.

Besluit activiteiten leefomgeving

Artikelsgewijs

2.8	<p>Eens bevoegd gezag altijd bevoegd gezag</p> <p>Opmerking: de formulering van dit artikel impliceert een limitatieve opsomming van gevallen waarin Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn. Waarom is dit artikel niet gekoppeld aan artikel 3.4 eerste lid onder c van het BKL waarin meer activiteiten staan dan in artikel 2.8?</p>
-----	---

Besluit kwaliteit leefomgeving

Artikelsgewijs

Art. 2.11. eerste lid onder b	<p>Omgevingswaarde goede chemische toestand oppervlaktewaterlichaam</p> <p>Opmerking: het is onduidelijk wanneer er sprake is van een significante toename van een stof. Is de richtlijn prioritering stoffen juist geïmplementeerd?</p>
Artikel 2.11, zesde lid	<p>Omgevingswaarde goede chemische toestand oppervlaktewaterlichaam</p> <p>Opmerking: anders dan bij de andere omgevingswaarden is hier niet bepaald dat het gaat om een resultaats/inspanningsverplichting maar een specifieke verplichting als bedoeld in de Kaderrichtlijn water. De Raad verzoekt om een nadere toelichting in de NvT.</p>
Art. 2.18	<p>Uitzonderingsmogelijkheden omgevingswaarden en goed ecologisch potentieel</p> <p>Opmerking: in dit artikel is bepaald dat een uitzondering kan worden gemaakt. Echter in de NvT wordt in het midden gelaten of dit gebeurt in een besluit waarbij wordt getoetst aan de omgevingswaarde of dat het maken van een uitzondering een zelfstandig appellabel besluit is. De Raad wenst hierover duidelijkheid.</p>
Afdeling 3.2	<p>Kwaliteit en beheer van zwemwater</p> <p>Opmerking: in deze afdeling zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de aanwijzing van zwemwateren en eventuele nadere maatregelen. Het aanwijzen/ niet aanwijzen of geven van een negatief advies, lijken de Raad appellabele besluiten waarbij beroep in twee instanties open staat. De Raad verzoekt u hierover duidelijkheid te verschaffen in de NvT.</p> <p>Op het aanwijzen van zwemlocaties is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing (16.25 Ow). Het is de Raad onduidelijk waarom op alle andere besluiten (waaronder het niet aanwijzen van zwemlocaties) deze procedure niet van toepassing is. De Raad ziet graag een toelichting.</p>
Artikel 3.23	<p>Het ontwerpen, bouwen en onderhouden van openbare riolen</p> <p>Opmerking: De Raad vraagt zich af waarom niet is gekozen voor een meer concrete taakstelling. Een andere vraag die de Raad heeft is of door het opnemen van deze zorgplicht langs bestuursrechtelijke weg het vergroten van een vuilwaterriool kan worden afgedwongen.</p>
Artikel 5.1	<p>Eerbiedigende werking</p> <p>Opmerking: de Raad vraagt zich af of voldoende rekening is gehouden met de behoefte om rechtmatige ongewenste situaties weg te bestemmen en verzoekt u hier in de NvT op in te gaan.</p>

Artikel 5.8	<p>Plaatsgebonden risico: tijdelijke afwijking</p> <p>Opmerking: de Raad mist een motivering voor het opnemen van een tijdelijke afwijkmogelijkheid van 3 jaar. In de Crisis- en herstelwet was deze motivering gelegen in de economische crisis maar de Omgevingswet is een permanente wet.</p>
Artikel 5.105	<p>Ontheffing instructieregels</p> <p>Opmerking: het is de Raad onduidelijk welk karakter de ontheffing van de instructieregel heeft. Daarnaast is het onduidelijk of het appellabel zou zijn in het beroep tegen het omgevingsplan of zelfstandig appellabel in twee instanties. De Raad verzoekt u dit in de toelichting te verduidelijken.</p>

Bijlage 2: Werklastconsequenties wetsvoorstel

De Raad wil zijn erkentelijkheid uitspreken voor het feit dat in elke NvT een paragraaf is opgenomen over de mogelijke effecten voor de rechtspraak. Het is voor de rechtspraak op dit moment niet mogelijk om concreet te bepalen wat de financiële gevolgen van de Omgevingswet en alle bijbehorende regelingen zullen zijn. Deze effecten zullen, zoals u zelf ook aangeeft, pas te overzien zijn als de invoeringsregelgeving en de verdere uitvoeringsregelgeving gereed is.

In de paragraaf 'werklast', is aangegeven welke werklastgevolgen als gevolg van de AMVB's onder meer kunnen worden verwacht. Hieronder wordt daar nader op ingegaan. Onderstaande lijst is niet uitputtend bedoeld.

Algemeen

- De Raad constateert een zekere discrepantie tussen de enorme inspanning die de laatste decennia is en wordt verricht om het omgevingsrecht beter te laten voldoen aan de eisen die de samenleving daaraan mag stellen en de aandacht die het stelsel van rechtsbescherming in het omgevingsrecht daarbij krijgt. Hoewel de Raad de uitgangspunten (1) dat de rechtsbescherming van de burger er niet op achteruit mag gaan en (2) dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het systeem van rechtsbescherming zoals de Awb dat biedt, zeker deelt, mist de Raad aandacht voor de bijzondere positie die beroepen in het omgevingsrecht bij de rechtbanken innemen. Door de veelheid aan belangen en belanghebbenden, het vaak hoge technische karakter van de zaken en de vaak grote maatschappelijke impact, zijn het gecompliceerde en bewerkelijke zaken waardoor een efficiënte en effectieve afdoening wordt bemoeilijkt. Juist door de grote maatschappelijke relevantie van die zaken is het echter van groot belang dat deze zaken zo snel mogelijk en zo goed mogelijk worden afgedaan. De mogelijkheden daartoe worden beperkt echter door wetgeving en financiële middelen.
- Het gaat om een zeer ingrijpende stelselherziening en een deel van de vaste jurisprudentie zal zijn betekenis verliezen. Dat betekent dat veel nieuwe jurisprudentie moet worden 'gemaakt' om de nieuwe wetgeving te duiden.
- In onder andere de NvT bij het BKL staat dat wordt verwacht dat de stelselwijziging en de uitgangspunten van de Omgevingswet zullen bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming door bestuursorganen. Betere besluitvorming leidt in deze zienswijze tot minder geschillen voor de bestuursrechter. Hier wordt een koppeling gemaakt met de keuze voor het gebruik van de reguliere voorbereidingsprocedure. De gedachtegang is dat door de verruiming van het



gebruik van deze procedure, waarin bezwaar kan worden gemaakt, er meer sprake is van participatie, er meer gedaan kan worden aan informele geschilbeslechting en er minder zaken bij de bestuursrechter terecht komen. De Raad kan zich niet in deze redenering vinden. Voor de motivering verwijst de Raad u naar wat zij eerder in dit advies heeft opgemerkt over de keuze voor de reguliere voorbereidingsprocedure.

Verschuiving werklast

- Het ligt voor de hand dat het accent meer zal verschuiven van vergunningverlening naar handhaving. Dit vanwege de beoogde reductie van vergunningplichtige activiteiten. De conclusie die in de NvT bij het Omgevingsbesluit wordt getrokken dat minder geschillen worden verwacht door het feit dat er minder toestemmingen nodig zijn onder het nieuwe stelsel, kan de Raad dan ook niet volgen.
- Door het ontbreken van landelijke uniforme maatwerkregels en de mogelijkheid tot het stellen van regionale maatwerkregels op tal van onderwerpen, wordt het toetsingskader zeer gevarieerd (en kan per gemeente verschillen). Dat maakt de rechterlijke toetsing niet eenvoudiger.

Aantallen zaken/ zaakzwaarte

- In de NvT bij het BKL is aangegeven dat nieuwe maatwerkvoorschriften naar verwachting kunnen bijdragen aan het voorkomen van geschillen. Dat impliceert minder beroepen bij de bestuursrechter. De Raad ziet dit anders. Doordat meer ruimte voor bestuursorganen bestaat om maatwerkvoorschriften te stellen, verwacht de Raad dat hier ook op een grotere schaal gebruik van gemaakt zal worden. Tevens is de Raad van mening dat vaker verzoeken om maatwerkvoorschriften vast te stellen zullen worden ingediend. Dit heeft meer procedures tot gevolg. Zeker ten aanzien van de activiteiten die onder de oude wetgeving zorgvuldig door middel van een vergunning ruimtelijke zijn ingepast, zal een na-ijleffect optreden, omdat de gevolgen van het van kracht worden van de algemene regels op die activiteit pas op termijn voelbaar worden. Dat zal tot een verzoek om maatwerkvoorschriften leiden.
- Doordat meerdere besluitonderdelen in een besluit, en daarmee in één beroep, terecht kunnen komen²⁴ zal de zaakzwaarte van de omgevingszaken groter worden.
- De beroepsprocedures worden complexer. Ten aanzien van de omgevingsplannen wordt veel meer gestimuleerd dat de specifieke bepaling van de gebruiksmogelijkheden van een perceel wordt vervangen door algemene regels die een ruimer toepassingskader hebben. Daarbij worden voor de ruimtelijke inpassing de normen van belang die nu in andere regelingen staan en vaak tot afzonderlijke besluiten leiden. Dat kan tot een vermindering van zaken bij de bestuursrechter leiden. Daar staat echter tegenover dat in het geval een omgevingsvergunning nodig is voor een bepaalde activiteit, het afwegingskader

²⁴ Bijvoorbeeld de verschillende deeltoestemmingen van de omgevingsvergunning en de invorderingsbesluiten bij de last onder dwangsom.



voor de ruimtelijke inpassing veel breder is geworden. Hierdoor worden dit soort zaken aanmerkelijk complexer om af te handelen. Voor zover daarbij ook open normen worden gehanteerd, wordt de beoordeling ook arbeidsintensiever. Besluiten waarbij een activiteit ruimtelijk wordt ingepast zullen naar daarom naar verwachting complexer worden. In de stelling in de NvT bij het BKL dat een verruiming van de afwegingsmogelijkheden van het bestuursorganen geen significant effect zal hebben op de werklast van de rechtspraak, kan de Raad zich dus niet vinden. De Raad merkt daarbij nog op dat waar het gaat om milieuregels, er op dit moment een centraal toetsingskader bestaat waarbij er een zekere consensus bestaat over de te hanteren normen en de berekeningswijzen en meetprocedures.

Indien dergelijke regels decentraal in de omgevingsplannen opgenomen worden, zullen, al naar gelang het bureau dat het bevoegd gezag daarbij ondersteunt, allerlei afwijkende systematieken ontstaan die het lastiger zullen maken voor de rechterlijke macht om de geschillen te beoordelen.

- Voor zover in het omgevingsplan algemene normen dominant worden, zal dit mogelijk tot meer bewerkelijke²⁵ handhavingzaken leiden. Dit is afhankelijk van hoe gemeenten zullen handhaven, wat zij wel en niet in een omgevingsplan zullen opnemen en hoe zij zullen omgaan met de zorgplicht.
- In de nieuwe regelgeving is de directe consequentie van het verschuiven van vergunningverlening naar algemene regels dat de rechtszekerheid in de vorm van individuele op het geval toegesneden normstelling wordt vervangen door de toepassing van algemene regels op een individueel geval. Voor degene die grote investeringen wil doen is dat een onzekere basis om te investeren. Niet ondenkbaar is dat in de rechtspraak de figuur van de rechtvaststellende beschikking een grotere rol gaat spelen of dat een omgevingsvergunning zal worden aangevraagd om er zeker van te zijn dat deze niet nodig is.
- In alle NvT's wordt opgemerkt dat een vermindering van de werklast kan optreden doordat rechters profiteren van het feit dat de nieuwe wetgeving, in tegenstelling tot het huidige juridische kader, zeer overzichtelijk is en goed toe te passen is. De Raad verwacht dat in de fase na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zeker meer tijd gemoeid is met het (onder andere) voorbereiden van zaken omdat de systematiek nieuw is.
- Zaken zullen in de beginfase ook eerder meervoudig worden behandeld. Deels vanwege het feit dat het om nieuwe regelgeving gaat (en meervoudige behandeling een mogelijkheid is om kennis te delen), deels omdat op bepaalde punten jurisprudentie ontbreekt en dus nog gevormd moet worden.
- Het loslaten van gestandaardiseerd overgangsrecht, in het Omgevingsbesluit, zal naar de mening van de Raad tot meer verschillen tussen gemeenten leiden en daarmee tot meer geschillen. Juist het invoeren van gestandaardiseerd overgangsrecht heeft geleid tot minder bewerkelijke handhavingzaken in relatie tot het overgangsrecht. De mogelijkheid om eigen overgangsrecht op te nemen leidt in eerste instantie tot een werklast toename bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar in tweede instantie ook tot

²⁵ Meer voorbereiding van zaken.



extra en meer bewerkelijke handhavingszaken bij de rechtbanken, zeker nu het omgevingsplan een breder bereik heeft dan een bestemmingsplan.

- Als gevolg van de verruiming van het gebruik van de reguliere voorbereidingsprocedure verwacht de Raad een toename van het aantal voorlopige voorzieningen hangende bezwaar.
- Wat betreft de keuze om gemeenten zelf te laten bepalen of een vergunning voor bouwen noodzakelijk is, merkt de Raad op dat op dit moment bijlage II van het Bor tot veel procedures leidt vanwege de complexiteit van de regelgeving. Als gemeenten zelf regels ontwikkelen bestaat het risico dat deze complexiteit fors zal toenemen. De Raad voorziet een toename in het aantal zaken en in de complexiteit van de beoordeling daarvan.
- In tegenstelling tot wat in de NvT bij het BBL is aangegeven, is de Raad van mening dat de zorgplicht leidt tot een toename van het aantal handhavingszaken. De Raad verwijst u in dit kader naar eerdere opmerkingen in dit advies over de zorgplicht.
- In zijn algemeenheid zal de keuze voor open normen en begrippen leiden tot rechtsonzekerheid en daarmee sneller tot een bestuursrechtelijke zaak. Daarnaast vergt het werken met open normen een bepaalde deskundigheid bij het bestuursorgaan. Mocht die deskundigheid niet in voldoende mate aanwezig zijn dan kan ook dat leiden tot extra zaken en/of zwaardere zaken.
- Een andere toename van het aantal zaken is te verwachten in de gevallen waarbij via een maatwerkregel (ingevolge artikel 2.12a BAL) een verbod wordt ingesteld om zonder melding de betreffende activiteit te verrichten. In dat geval is de acceptatie van de melding mogelijk een besluit²⁶. Dat vormt dan direct een forse afwijking van de huidige praktijk. Hierin is de acceptatie van de melding op basis van het Abm op basis van rechtspraak géén besluit.

²⁶ Rechtbank Oost-Brabant, 7 september 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4913.