

: tot uiting kwam in een
tenbouwkundige vergun-
De Raad gaat ook over tot
er het watertoetsgerela-
eheid,³⁴ of wanneer de
voorbeeld door een niet-
ade te vermijden of te

een regeringsloos België.
omgevingsrecht, lijken we
vopenspreuk 'Je maintien-
omen we er mogelijk niet

Alles draait om de eenvoud'

De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?

Tonny Nijmeijer en Marcel Soppe

1. Inleiding

Het moet eenvoudig beter in het omgevingsrecht. Dat is de boodschap die de minister van Infrastructuur en Milieu begin 2011 heeft uitgedragen.² Er moet – onder meer – een einde worden gemaakt aan de "optelsom van de regels met elk hun eigen kaders, uitgangspunten en vereisten" en de "hoge onderzoekslasten". De reductie van onderzoeksverplichtingen en de integratie van toetsingskaders worden daarom door de minister als mijlpalen van de vernieuwing van het omgevingsrecht gezien.³ Die vernieuwing moet via een Raamwet Omgevingsrecht uiteindelijk resulteren in één Omgevingswet.

De tendens om bestaande wet- en regelgeving te integreren om zo tot een vereenvoudiging van het wettelijke stelsel te komen, is binnen het omgevingsrecht al veel langer gaande. Denk aan de totstandkoming van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarmee de omgevingsvergunning werd geïntroduceerd.⁴ Toegespitst op het 'waterspoor' geldt met ingang van 22 december 2009 de Waterwet. Net als de Wabo een wet die integratie van bestaande wet- en regelgeving ten doel heeft, zij het dat de tegenhanger van de omgevingsvergunning in de Waterwet 'watervergunning' is gedoopt.⁵ Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage zijn bovendien door het kabinet de eerste stappen gezet om ook in het 'natuurspoor' tot een vereenvoudiging van het wettelijke stelsel te komen.⁶ Dat gebeurt in de vorm van een Natuurwet waarin de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet worden geïntegreerd. Tegen de achtergrond van deze wetgevingstrajecten, met als gemene deler het streven naar vereenvoudiging door integratie, verbaast de aankondiging van de Omgevingswet allerminst.

In de jaarrede die Peter van Buuren in het najaar van 2003 als voorzitter van de Vereniging voor Bouwrecht uitsprak, liet hij zijn licht schijnen over de toen nog prille

- 1 Ontleend aan het refrein van het lied 'Eenvoud' van de Utrechtse band Het Goede Doel.
- 2 Brief van 23 maart 2011, kenmerk 2011041481 en brief van 28 juni 2011, kenmerk 2011047517.
- 3 Zie de in voetnoot 3 genoemde brief van 23 maart 2011, p. 3.
- 4 Geldend met ingang van 1 oktober 2010.
- 5 Juridisch gezien kunnen Wabo en Waterwet evengoed één wet vormen. Dat destijds toch is gekozen voor twee naast elkaar bestaande wetten is naar onze overtuiging vooral te wijten aan het bestaan van verschillende verantwoordelijke ministeries (VROM en V en W). Dat politiek-bestuurlijke aspect is met de recente samenvoeging van ministeries vervaagd.
- 6 De tekst van deze bijdrage is op 1 augustus 2011 afgesloten.

se (stedenbouwkundige vergun-
toffels e.a. (bijzonder plan van
elingsvergunning); RvS 31 mei
lan).

kabinetsplannen voor een zogenoemde 'brede VROM-vergunning'.⁷ In relatie tot het vereenvoudigen van regelgeving en het ontwerpen van een integraal toetsingskader ten behoeve van die VROM-vergunning, gebruikte Peter veelzeggende kwalificaties als 'Haagse bluf' en 'fata morgana'. In de onderhavige bijdrage wijden wij enkele beschouwingen aan de vraag in hoeverre de recent aangekondigde doelen van de Omgevingswet, in het bijzonder de integratie van toetsingskaders en de vermindering van onderzoekslasten, reëel zijn. Paragraaf 2 is gewijd aan de materiële integratie van normen. In paragraaf 3 staat de vermindering van onderzoekslasten centraal, mede tegen de achtergrond van onze bevindingen in paragraaf 2. Wij sluiten af met een conclusie (par. 4).

2. Integratie van toetsingskaders: materiële integratie

2.1 Inleiding

In de context van de brede VROM-vergunning werd door het kabinet al gewezen op de noodzaak om tot één integraal toetsingskader te komen.⁸ Dat is met de inwerkingtreding van de Wabo niet gerealiseerd. De thans geldende Wabo wordt 'model-3' genoemd. Een systeem waarin weliswaar een flink aantal voorheen afzonderlijk bestaande vergunningstelsels is geïntegreerd in één vergunningstelsel – de omgevingsvergunning – maar waarbij de toetsingskaders van de geïntegreerde vergunningstelsels naast elkaar zijn blijven bestaan.⁹ Dit model 3 zou de opstap zijn naar model 4 waarin de afzonderlijke toetsingskaders zijn geïntegreerd tot één toetsingskader.¹⁰ Later is dit streven naar één alomvattend toetsingskader door de regering afgezwakt tot het ontwikkelen van een 'meer samenhangend toetsingskader'.¹¹ In de context van de Omgevingswet wordt weer over de 'integratie' van toetsingskaders gesproken.

Om te beginnen lijkt het ons voor de zuiverheid van de discussie verstandig dat een consequente terminologie wordt gebruikt. Integratie van toetsingskaders betekent in onze visie dat het aantal door een bestuursorgaan ten aanzien van de inhoud van een besluit te hanteren normen wordt gereduceerd, doordat normen die thans afzonderlijk bestaan in elkaar opgaan. Wij noemen dat in het vervolg *materiële integratie*.¹²

7 P. J. J. van Buuren, 'De brede VROM-vergunning: een onbereikbaar ideaal', *BR* 2004, p. 99 e.v. De VROM-vergunning werd aangekondigd in het kader van de 'Herijkingsoperatie', zie *Kamerstukken II* 2002/03, 29 200 XI, nr. 7, p. 1-70.

8 Zie daarover ook J.H.G. van den Broek, 'De kroonjuwelen van VROM. Herijking, omgevingsvergunning en omgevingswetboek', *NJB* 2005, p. 578-584. Van den Broek is een uitgesproken voorstander van één integraal toetsingskader (a.w., p. 581).

9 Te vinden in hoofdstuk 2 van de Wabo (art. 2.10 tot en met 2.20a).

10 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 9 en p. 20.

11 Wat dat toetsingskader precies inhoudt, werd helaas niet verder geduid; wel werd gesteld dat het toetsingskader voldoende recht moet doen aan sectorale belangen; zie *Kamerstukken I* 2007/08, 30 844, D, p. 16.

12 Wij laten het integreren van procedurele elementen van besluitvorming buiten beschouwing, hoewel daarover ook best het nodige valt te zeggen. In het bijzonder in vergelijking tot de coördinatie of stroomlijning van procedurele voorschriften; zie daarvoor bijv. A.B. Blomberg e.a., 'Vergunningverlening in het omgevingsrecht: naar stroomlijning of integratie?', *TO* 2005, p. 3-11.

gunning'.⁷ In relatie tot het integraal toetsingskader veelzeggende kwalificaties bijdrage wijden wij enkele gekondigde doelen van de kaders en de vermindering de materiële integratie van zoekslasten centraal, mede 2. Wij sluiten af met een

gratie

het kabinet al gewezen op en.⁸ Dat is met de inwerende Wabo wordt 'model-3' tal voorheen afzonderlijk gunningstelsel – de omgede geïntegreerde vergun- 3 zou de opstap zijn naar tegreerd tot één toetsings- ingkader door de regering end toetsingskader'.¹¹ In de gratie' van toetsingskaders

discussie verstandig dat een toetsingskaders betekent in zien van de inhoud van een normen die thans afzonder- volg *materiële integratie*.¹²

aar ideaal', BR 2004, p. 99 e.v. De ijkingsoperatie', zie *Kamerstukken*

OM. Herijking, omgevingsvergun- k is een uitgesproken voorstander

ja).

geduid; wel werd gesteld dat het en; zie *Kamerstukken I 2007/08, 30*

uitvorming buiten beschouwing, bijzonder in vergelijking tot de daarvoor bijv. A.B. Blomberg e.a., g of integratie?', TO 2005, p. 3-11.

Materiële integratie kan leiden tot een nieuwe norm (situatie 1). Het kan ook betekenen dat een bestaande norm de andere 'oepet' en onder de bestaande verschijningsvorm blijft voortbestaan (situaties 2 en 3).

Figuur 1

Materiële integratie					
Situatie 1:	(A)	+	(B)	=	(C)
Situatie 2:	(A)	+	(B)	=	(A)
Situatie 3:	(A)	+	(B)	=	(B)

Het enkel bij elkaar brengen van normen zonder dat het aantal wordt gereduceerd, is in onze visie *niet* als integratie te beschouwen. Wij noemen dat bundeling van normen.

Figuur 2

Bundeling					
(A)	+	(B)	=	(A	+ B)

2.2 Kwalitatieve normen en kwantitatieve normen

Normstelling in het omgevingsrecht kan grofweg in twee typen worden onderverdeeld: *kwalitatieve normen* en *kwantitatieve normen*. Een kwalitatieve norm is een wettelijk voorschrift waarbij de norm niet wordt geoperationaliseerd door meetkundige eenheden. Voorbeeld van een kwalitatieve norm is het 'belang van de monumentenzorg' in art. 2.15 Wabo, 'redelijke eisen van welstand' als bedoeld in art. 2.10 lid 1 onder d Wabo, 'een goede ruimtelijke ordening' als bedoeld in art. 3.1 lid 1 Wro of 'beeldbepalende boom', een kwalitatieve norm die in menig lokale kapverordening opduikt.¹³

Kwantitatieve normen zijn wettelijke voorschriften waarin één of meerdere meetkundige eenheden centraal staan. Voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting van 50 dB(A) op de gevels van woningen vanwege een industrieterrein als bedoeld in art. 1 jo art. 44 van de Wet geluidhinder (Wgh), de waarde van 40 microgram per kubieke meter lucht voor zwevende deeltjes als bedoeld in voorschrift 4.1 van bijlage 2 van de Wet milieubeheer, of de in art. 3 van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) gegeven maximaal toelaatbare geurbelasting van 3,0 odour units per kubieke meter lucht.

¹³ Voor het kappen is sinds de inwerkingtreding van de Wabo weliswaar een omgevingsvergunning vereist (art. 2.2 lid 1 onder g Wabo), maar het daarbij te hanteren toetsingskader volgt ingevolge art. 2.18 Wabo (onveranderd) uit de lokale (kap)verordening

In het geval van niet verenigbare meetkundige eenheden, is enige mate van materiële integratie naar ons idee alleen te bereiken door de kwantitatieve normen te vervangen door een kwalitatieve norm. Artikel 40 van de Wgh bepaalt dan bijvoorbeeld niet meer dat het geluidniveau op de gevel van woningen maximaal 50 dB(A) mag zijn, maar dat het geluid op de gevel 'het woon- en leefklimaat niet onevenredig mag aantasten'. Voorzetten voor een integrale kwalitatieve norm zijn in de literatuur ook al wel gedaan, zoals 'het belang van een duurzame leefomgeving' of 'duurzame fysieke leefomgeving'.¹⁷ Aan die suggesties ligt dan echter ten grondslag de wens om tot een integrale afweging van belangen te kunnen komen, wat vooral inhoudt dat deelbelangen tegen elkaar kunnen worden 'uitgeruild'.¹⁸ In paragraaf 2.5 komen wij op dat punt terug. Op deze plaats onderstrepen wij dat de keuze voor een kwalitatieve norm in onze visie niet zozeer te maken heeft met het kunnen uitruilen van deelbelangen, maar logischerwijs de enige mogelijkheid biedt tot materiële integratie van kwantitatieve normen waarin verschillende meetkundige eenheden centraal staan. Een dergelijke vorm van materiële integratie moet de wetgever naar onze mening echter beslist niet willen. Wij lichten dat toe.

2.4 *Verschuiving norm van wetgeving naar pseudo-wetgeving*

Als bestaande kwantitatieve normen in het omgevingsrecht worden geïntegreerd door een (in de Omgevingswet opgenomen) kwalitatief geformuleerde norm, dan voorzien wij namelijk dat de vroeger kwantitatieve normen bij de besluitvorming van het bestuursorgaan onverminderd een rol blijven spelen. Het ligt immers voor de hand dat bestuursorganen bij het te nemen besluit de meetkundige eenheden blijven hanteren die voordien in de kwantitatieve wettelijke toetsingskaders werden genoemd. Al was het maar om het genomen besluit deugdelijk te kunnen motiveren en de gevolgen die het besluit op de omgeving heeft, inzichtelijk te maken en aldus de aan de orde zijnde belangen goed te kunnen wegen.¹⁹

De winst van de materiële integratie is dan uiterst beperkt, want die blijft beperkt tot het in de formele wet neergelegde toetsingskader. De facto verandert er op het niveau van het bestuursorgaan en de door hem bij de besluitvorming te betrekken inhoudelijke aspecten niets. Op dat niveau blijft onverminderd sprake van een 'optelsom', zij het niet meer van wettelijke regels maar van regels afkomstig uit pseudo-wetgeving. De verschuiving van bij de besluitvorming te hanteren normen van wettelijke voorschriften naar pseudo-wetgeving, is een factor die bij

17 Terzijde merken wij op dat het begrip 'duurzaamheid' tegenwoordig alom wordt gebruikt, maar dat de reikwijdte van dat begrip zelden wordt verhelderd.

18 Zie J.H.G. van den Broek, a.w. 2005, p. 581; H.D. Tolsma, 'De toekomst van de Wabo: een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging', *Milieu en Recht* 2010, p. 146 e.v. en H.C. Borgers, 'Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? Flexibiliteit, beleidsintegratie en duurzame belangenafweging in het omgevingsrecht', *TBR* 2011/117, i.h.b. par. 5.

19 Dat is alleen anders voor zover de wetgever expliciet bepaalt dat de desbetreffende kwalitatieve norm niet hoeft te worden verantwoord door toetsing via meetkundige eenheden (in dat geval krijgt ook de toetsing een kwalitatief karakter). Als dit al mogelijk is - hetgeen onder meer afhangt van de eisen die het communautaire recht stelt - dan ontstaat een zeer forse breuk met de huidige systematiek. Dat is op zichzelf niet erg, maar of een dergelijke breuk wenselijk is valt te betwijfelen, zeker als de achterliggende sectorale belangen op een volwaardige wijze in de besluitvorming betrokken moeten blijven worden.

heden, is enige mate van de kwantitatieve normen van de Wgh bepaald dan 1 van woningen maximaal woon- en leefklimaat niet e kwalitatieve norm zijn in duurzame leefomgeving' of dan echter ten grondslag de unnen komen, wat vooral itgeruild'.¹⁸ In paragraaf 2.5 wij dat de keuze voor een t met het kunnen uitruilen jkheid biedt tot materiële de meetkundige eenheden tie moet de wetgever naar e.

wetgeving

recht worden geïntegreerd geformuleerde norm, dan men bij de besluitvorming en. Het ligt immers voor de tkundige eenheden blijven etsingskaders werden ge- jk te kunnen motiveren en telijk te maken en aldus de

t beperkt, want die blijft ader. De facto verandert er r bij de besluitvorming te blijft onverminderd sprake maar van regels afkomstig sluitvorming te hanteren eving, is een factor die bij

ordig alom wordt gebruikt, maar

te toekomst van de Wabo: een en *Recht* 2010, p. 146 e.v. en H.C. jk? Flexibiliteit, beleidsintegratie 11/117, i.h.b. par. 5.

it de desbetreffende kwalitatieve tkundige eenheden (in dat geval is - hetgeen onder meer afhangt n zeer forse breuk met de huidige lijke breuk wenselijk is valt te p een volwaardige wijze in de

het onderzoeken van de mogelijkheden tot materiële integratie goed in het oog moet worden gehouden. Een dergelijke verschuiving achten wij in de eerste plaats niet wenselijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en legaliteit. Ook tegen de achtergrond van de met de Omgevingswet beoogde transparantie en samenhang in het omgevingsrecht, is een dergelijke ontwikkeling niet positief, al was het maar omdat het risico ontstaat van een per individueel bestuursorgaan gedifferentieerde normstelling, iets wat haaks staat op het streven naar transparantie en overzichtelijkheid.

2.5 Uitruil van belangen en borging van het beschermingsniveau

Wij vermeldden zojuist dat het pleidooi voor een intergaal toetsingskader zoals 'belang van een duurzame leefomgeving' in de literatuur met name is ingegeven om een 'uitruil' van belangen mogelijk te maken, zoals Van den Broek het betitelt. Volgens deze auteur is een integraal toetsingskader namelijk noodzakelijk om het specialiteitsbeginsel te doorbreken.²⁰ Het uitruilen van belangen houdt, als wij Van den Broek goed begrijpen, in dat aan een bepaald belang voorrang wordt gegeven boven een ander belang.

Wij menen dat voor het wegen van belangen in die zin dat het ene belang (bijvoorbeeld het belang van het behoud van een monument) in een concreet geval zwaarder weegt en dus voorrang krijgt boven een ander belang (bijvoorbeeld de gebruiksmogelijkheden van het monumentale pand), geen integraal toetsingskader is vereist. Verreweg het merendeel van de besluitbevoegdheden in het omgevingsrecht, kent het bevoegde gezag immers een zekere mate van beoordelingsvrijheid of beleidsvrijheid toe.²¹ Daardoor bestaat juridisch gezien de ruimte om de verschillende belangen te wegen en de uitkomst van die weging af te stemmen op de omstandigheden in het concrete geval. Wellicht dat bestuursorganen zich van die ruimte in de uitvoeringspraktijk niet altijd voldoende bewust zijn (bijvoorbeeld omdat besluiten binnen verschillende ambtelijke afdelingen van een gemeente worden voorbereid zonder dat interne afstemming plaatsvindt), maar dat heeft met een gebrek in het wettelijke systeem natuurlijk niets te maken.²²

- 20 J.H.G. van den Broek, a.w. 2005, p. 582, l.k. Een beschouwing over de werking van het specialiteitsbeginsel is o.a. te vinden bij R.J.N. Schlössels, *De ondraaglijke lichtheid van het specialiteitsbeginsel* (Liber Amicorum prof. mr. F. A. M. Stroink), Den Haag 2006, p. 153-169; zie in dit verband ook *Kamerstukken I* 2007/08, 30 844, C, p. 6.
- 21 Bijvoorbeeld de beoordelingsvrijheid ten aanzien van de bescherming van het milieu, vgl. ABRvS 21 april 1998, *AB* 1998, 199. Het limitatief-imperatieve stelsel dat geldt voor bouwactiviteiten (art. 2.10 Wabo) vormt hierop één van de zeldzame uitzonderingen, zij het dat binnen de afzonderlijke criteria die in art. 2.10 lid 1 Wabo worden genoemd, dikwijls wel degelijk de nodige discretionaire ruimte schuilt. Denk bijvoorbeeld aan de interpretatie van (vage) bestemmingsplanregels.
- 22 Dat de geldende regels vaak meer ruimte bieden dan aanvankelijk gedacht, blijkt ook uit het feit dat de afwijkingmogelijkheid die de Interimwet stad- en milieubesteding bevat in de vorm van het zogenoemde 'stap 3-besluit', nauwelijks wordt gebruikt (zie voor één van de spaarzame gevallen ABRvS 18 mei 2011, nr. 200904066/1/T1/R1). Een reden daarvoor is dat bij nader inzien binnen de bestaande wet- en regelgeving voldoende ruimte kan worden gevonden zodat afwijking van de regels niet nodig is; zie voor een uitgebreidere beschouwing A.G.A. Nijmeijer, 'Een stap verder met de stad- en milieubesteding. Een juridische analyse van de Interimwet stad- en milieubesteding', *M en R* 2006, nr. 3, p. 145-152.

Toegegeven, een op het concrete geval toegespitste afweging van belangen wordt beperkt voor zover bij de afweging grenswaarden in acht moeten worden genomen. Feit is echter dat de in ons nationale recht voorkomende grenswaarden vrijwel allemaal afkomstig zijn uit het Europese recht. Die grenswaarden zullen hoe dan ook bij het nemen van een besluit in acht moeten worden genomen, ook als in de Omgevingswet een integraal toetsingskader wordt geïntroduceerd. Bundeling (in plaats van materiële integratie) van normen die afkomstig zijn uit het Europese recht, lijkt ons dan sowieso het 'hoogst haalbare'.

Bij de totstandkoming van de Wabo werd door de regering overigens beklemtoond dat de wet niet zou leiden tot een verlaging van bestaande beschermingsniveaus. Wettelijke voorzieningen die het mogelijk maken dat van bestaande beschermingsniveaus wordt afgeweken, zijn in het huidige omgevingsrecht betrekkelijk zeldzaam.²³ Schrijft de wet een bepaald beschermingsniveau voor, dan kan het voorrang geven aan een bepaald belang boven een ander – bijvoorbeeld ten faveure van de vestiging van een bedrijf aan het voorkomen van geluidhinder minder eisen stellen ten koste van het woon- en leefklimaat van naburige woningen – uiteraard alleen binnen de grenzen van het wettelijk geborgde beschermingsniveau. In haar beleidsbrief van 28 juni 2011 stelt de minister van I en M echter dat de 'bestuurlijke afwegingsruimte' moet worden vergroot zodat het voor bestuursorganen mogelijk wordt om onder voorwaarden van bestaande normen af te wijken. Om welke voorwaarden het dan precies gaat en in welke mate van bestaande normen mag worden afgeweken, laat de minister (vooralsnog) in het midden. Wat daarvan ook zij, wij verwachten niet dat een wetsvoorstel dat het mogelijk maakt om relatief eenvoudig en op grote schaal van in de wet geborgde beschermingsniveaus af te wijken, op veel parlementaire steun kan rekenen. Los daarvan moet ook in dit verband worden bedacht dat een deel van de in ons nationale recht geborgde beschermingsniveaus, dwingend voortvloeit uit het Europese recht. Het creëren van 'bestuurlijke afwegingsruimte' is dan alleen aan de orde voor zover de Europese regels die ruimte bieden.²⁴

3. Vermindering van onderzoekslasten

3.1 Inleiding

Naast het integreren van bestaande toetsingskaders – het wegwerken van de 'optelsom van regels' – noemt de minister in haar beleidsbrieven het verlichten van in het omgevingsrecht bestaande onderzoekslasten als belangrijke doelstelling van de Omgevingswet.²⁵

Net zo min als de tendens om wet- en regelgeving te integreren is ook het streven naar een vermindering van de onderzoekslasten in het omgevingsrecht nieuw. De

23 Voorbeelden zijn de Interimwet stad-en-milieubenadering (in het bijzonder het 'stap 3-besluit', zie de vorige voetnoot) en de mogelijkheid om hogere grenswaarden vast te stellen voor geluid als bedoeld in art. 110a e.v. van de Wgh.

24 Bijvoorbeeld art. 4 van de Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG).

25 Zie met name p. 8 van de brief van 28 juni 2011 (kenmerk 2011047517).

geving van belangen wordt moeten worden genomen. De grenswaarden vrijwel waarden zullen hoe dan ook genomen, ook als in de introduceerd. Bundeling (in zijn uit het Europese recht,

ng overigens beklemtuond de beschermingsniveaus. t bestaande beschermingsrecht betrekkelijk zeldzame niveau voor, dan kan het – bijvoorbeeld ten faveure geluidhinder minder eisen rige woningen – uiteraard schermingsniveau. In haar echter dat de 'bestuurlijke bestuursorganen mogelijk af te wijken. Om welke n bestaande normen mag idden. Wat daarvan ook zij, gelijk maakt om relatief beschermingsniveaus af te daarvan moet ook in dit nationale recht geborgde rechte recht. Het creëren van or zover de Europese regels

- het wegwerken van de brieven het verlichten van angrijke doelstelling van de

tegreren is ook het streven omgevingsrecht nieuw. De

et bijzonder het 'stap 3-besluit', den vast te stellen voor geluid als

)/EG).
147517).

Spoedwet wegverbreding introduceerde in 2003 al een wettelijk systeem waarbij onderzoek naar de geluidhinder die voortvloeit uit de aanpassing van een weg (en het treffen van maatregelen om die hinder tegen te gaan) werd losgekoppeld van het besluit dat de rechtstitel bevatte voor de uitvoering van de wegwerkzaamheden (het 'wegaanpassingsbesluit', bijvoorbeeld voor de aanleg van een spitsstrook of de aanleg van extra rijbanen).²⁶ Het verlichten van de onderzoekslast kwam ook prominent naar voren in het advies van de Commissie Elverding.²⁷ Mede naar aanleiding van dit advies werd via de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten voor besluitvorming aangaande weginfrastructuur in de Tracéwet voorzien in een systeem dat kort gezegd toestaat dat bij het nemen van een besluit wordt uitgegaan van de onderzoeksgegevens die ook ten grondslag hebben gelegen aan het ontwerpbesluit.²⁸ Wij gaan op de (wijziging van de) Tracéwet in paragraaf 3.2 in.

Eerst stellen wij voorop dat een vermindering van onderzoekslasten zonder meer valt toe te juichen. De wens moet echter niet de vader van de gedachte worden. Om een reëel beeld voor ogen te houden, is het goed om stil te staan bij de vraag waar de onderzoekslast in het omgevingsrecht vandaan komt. Onderzoeken, al dan niet bij of krachtens de wet voorgeschreven, zijn geen doel op zich maar hebben tot taak om aan te tonen (of tenminste aannemelijk te maken) dat de in het beoogde publiekrechtelijke besluit voorziene activiteit geen strijd oplevert met de op het besluit van toepassing zijnde materiële normstelling. Jurisprudentie waarin een besluit sneuvelt vanwege ontoereikend en/of ondeugdelijk onderzoek waardoor geen correcte toetsing aan de materiële normstelling heeft kunnen plaatsvinden, is talrijk. Duidelijk is dat als de materiële normstelling onveranderd blijft – omdat de wettekst onveranderd blijft of omdat de norm in de uitvoeringspraktijk gehanteerd blijft, zie paragraaf 2.4 – de aan die normstelling inherente onderzoekslast blijft bestaan.

3.2 Bevriezing onderzoeksgegevens

De vraag rijst dan hoe de regering in de context van de Omgevingswet denkt de onderzoekslasten terug te dringen. Het is waarschijnlijk dat het zwaar op de voorstellen van de al genoemde Commissie Elverding steunende wetsvoorstel Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van de besluitvorming over infrastructurele projecten (hierna: wetsvoorstel Tw), in dat verband als inspiratiebron dient.²⁹ De minister geeft dat tenminste in haar beleidsbrief van 28 juni 2011 aan.³⁰

26 De wet trad in werking op 25 juni 2003, *Stb.* 2003, 256. Zie o.a. ABRvS 13 april 2005, nr. 200407748/1 (A27 Utrecht Noord – Knooppunt Eemnes), i.h.b. rechtsoverweging 2.4.13.

27 Voluit: Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten.

28 Art. 15 lid 1 Tracéwet; zie o.a. ABRvS 15 september 2010, nr. 200904401/1/M2 (Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden. Een enigszins vergelijkbare voorziening is opgenomen in art. 1.10 lid 1 van de Crisis- en herstelwet, zij het dat het daarbij gaat om het gebruik van onderzoeksgegevens bij het nemen van een nieuw besluit nadat het eerdere besluit door de bestuursrechter is vernietigd.

29 Wetsvoorstel 32 377; zie voor het ten tijde van het afsluiten van deze bijdrage meest actuele wetsvoorstel *Kamerstukken I 2010/11*, nr. 32 377, A. Waar in deze bijdrage wordt verwezen naar het wetsvoorstel, wordt bedoeld op het laatstgenoemde voorstel.

30 De hierna te bespreken instrumenten om de onderzoekslast te verminderen, worden in deze brief – zij het soms in abstracto – genoemd (zie p. 9 van de brief van 28 juni 2011, kenmerk 2011047517).

Het wetsvoorstel Tw bevat onder meer een systeem waarin wordt voorzien in bevroering – gedurende twee jaar – van onderzoeksgegevens die zijn gebruikt voor het ontwerp-tracébesluit.³¹ Die gegevens kunnen ook ten grondslag worden gelegd aan het vast te stellen tracébesluit. Dat impliceert dat in het kader van het uiteindelijk te nemen besluit niet per se gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld het meest actuele verkeersmodel en/of de meest actuele grootschalige concentratiegegevens, terwijl deze gegevens een belangrijke input vormen voor het onderzoek naar de gevolgen van de voorgenomen activiteit voor aspecten als natuur (onder andere wat betreft de stikstofdepositie), geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid. Het bevroeren van onderzoeksgegevens leidt ontegenzeggelijk tot een verlichting van de onderzoekslast.³² Maar bij deze bevroering kunnen in ieder geval kanttekeningen worden geplaatst voor zover de materiële normstelling een communautaire grondslag heeft. Dat is bijvoorbeeld het geval voor veel milieukwaliteitseisen (zoals de grenswaarden ter zake van luchtkwaliteit) en voor de normstelling in het natuurbeschermingsrecht. Zo is het bestendige jurisprudentie dat als op grond van objectieve gegevens op voorhand niet valt uit te sluiten dat een activiteit significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben, er een passende beoordeling moet worden verricht.³³ Hiermee lijkt moeilijk verenigbaar dat ten tijde van de besluitvorming niet wordt uitgegaan van de meest recente objectieve gegevens, maar van daar mogelijk van afwijkende 'bevroren' onderzoeksgegevens.

Hoe het ook zij, bevroering van de onderzoeksgegevens betekent niet dat van bestaande normen mag worden afgeweken. Mocht na realisering van het project – uit een op dat moment te verrichten onderzoek – blijken dat niet aan de materiële normstelling wordt voldaan, dan zal daarvoor alsnog een oplossing moeten worden gevonden. Zo bezien leidt een bevroering van onderzoeksgegevens als het ware tot het uitstellen van het moment waarop de gevolgen die een project op de omgeving heeft, feitelijk worden onderzocht.

3.3 *Intermezzo: nuancering indringendheid rechterlijke toetsing*

De Commissie Elverding maakt ter onderbouwing van haar voorstellen tot vermindering van de onderzoekslast gewag van de in sommige gevallen technisch diepgaande toetsing door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarbij in detail naar onderliggend (milieu)onderzoek wordt gekeken. Dat wordt gezien als één van de "vertragende factoren in de juridische sfeer".³⁴ Bij deze constatering past naar ons idee een nuancering. Het is namelijk bepaald geen gegeven dat de Afdeling bestuursrechtspraak (dan wel een andere bestuursrechter) door deskundigen opgestelde

31 Zie art. 12 lid 1 wetsvoorstel Tw.

32 Uit jurisprudentie van de ABRvS volgt immers dat normaal gesproken bij de vaststelling van een besluit van de meest recente verkeersgegevens, grootschalige concentratiegegevens et cetera moet worden uitgegaan. Zie o.a. ABRvS 29 december 2010, nr. 200910029/1/M2 (hogere geluidwaarden bestemmingsplan "De Winkelbuurt" Abcoude), ABRvS 12 januari 2011, nr. 200901660/1/M3 (bestemmingsplan "Amstellkwartier Binnendijks" Amsterdam) en ABRvS 1 december 2010, nr. 200903668/1/R3 (bestemmingsplan "De Zwaaiikom" Oosterhout).

33 Zie onder meer HvJ EG 7 september 2004, nr. C-127/02 (Kokkelvisserij Waddenzee) en ABRvS 17 september 2008, nr. 200706997/1 (bestemmingsplan "Almere Poort").

34 Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, Sneller en Beter, 2008, p. 10.

waarin wordt voorzien in
 ens die zijn gebruikt voor
 grondslag worden gelegd
 :kader van het uiteindelijk
 n bijvoorbeeld het meest
 ige concentratiegegevens,
 r het onderzoek naar de
 natuur (onder andere wat
 rne veiligheid. Het bevirie-
 t een verlichting van de
 der geval kanttekeningen
 en communautaire grond-
 ukwaliteitseisen (zoals de
 mstelling in het natuurbe-
 ls op grond van objectieve
 riteit significante gevolgen
 beoordeling moet worden
 an de besluitvorming niet
 is, maar van daar mogelijk

ens betekent niet dat van
 sering van het project – uit
 dat niet aan de materiele
 oplossing moeten worden
 :gegevens als het ware tot
 n project op de omgeving

ijke toetsing

· voorstellen tot verminde-
 illen technisch diepgaande
 van State, waarbij in detail
 vordt gezien als één van de
 onstatering past naar ons
 i dat de Afdeling bestuurs-
 : deskundigen opgestelde

oken bij de vaststelling van een
 oncentratiegegevens et cetera moet
 29/1/M2 (hogere geluidwaarden
 jari 2011, nr. 200901660/1/M3
 n ABRvS 1 december 2010, nr.

lvisserij Waddenzee) en ABRvS
 Poort").
 , Sneller en Beter, 2008, p. 10.

onderzoeksrapporten indringend toetst indien een appellant zich niet met de inhoud daarvan kan verenigen. Zonder een in procedure gebracht (tegen)rapport van een deskundige, oordeelt de Afdeling al snel dat niet of onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat het bevoegd gezag bij het nemen van het bestreden besluit in redelijkheid niet mocht uitgaan van de eigen onderzoeksgegevens. Deze gegevens steunen veelal op in opdracht van het bevoegd gezag opgestelde deskundige onderzoeksrapporten.³⁵ Alleen als er sprake is van evidente (juridische) gebreken, acht de Afdeling bestuursrechtspraak een tegendeskundigenonderzoek niet nodig.³⁶

Soms wordt een appellant 'geholpen' omdat de Afdeling bestuursrechtspraak de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) inschakelt en de StAB de stelling van appellant dat een door het bevoegd gezag gehanteerd onderzoeksrapport niet deugdelijk is, onderzoekt. In die gevallen vormt het StAB-deskundigenverslag als het ware het tegendeskundigenrapport, waar de Afdeling bestuursrecht aanleiding in kan zien (voor zover het StAB-verslag duidelijk maakt dat het desbetreffende onderzoeksrapport in meer of mindere mate ondeugdelijk is) om een beroepsgrond betreffende een onderzoeksrapport gegrond te verklaren. Aangezien de StAB niet altijd wordt ingeschakeld en het daarnaast geen automatisme is dat zij alle in beroep bestreden onderzoeksrapporten indringend toetst, biedt dit appellanten lang niet altijd soelaas. Om die reden zal een appellant die een onderzoeksrapport met succes in een beroepsprocedure wil bestrijden er vaak niet aan ontkomen om een tegendeskundigenonderzoek op te laten stellen waaruit blijkt dat de door het bevoegde gezag gebruikte onderzoeksgegevens ondeugdelijk zijn. Zeker voor grote projecten waarbij ten behoeve van de besluitvorming vaak zeer veel met elkaar samenhangende technische onderzoeksrapporten worden opgesteld, zal het opstellen van een (gelijkwaardig) tegendeskundigenonderzoek zeer kostbaar zijn en reeds daarom voor de meeste appellanten niet haalbaar. Los daarvan nemen sommige onderzoeken veel tijd in beslag, denk aan een ecologisch onderzoek waarbij veldonderzoek in bepaalde perioden van het jaar nodig is, die er niet altijd is.

In andere situaties is het aanleveren van een onderzoeksrapport door een (tegen) deskundige anderszins welhaast onmogelijk. Denk bijvoorbeeld aan de jurisprudentie waaruit volgt dat als een appellant in een bestemmingsplanprocedure betoogt dat het plan vanwege staatssteun niet uitvoerbaar is, hij niet uitsluitend kan volstaan met het onderbouwen van de ongeoorloofde van de staatssteun. Hij zal daarnaast aannemelijk moet maken dat het gemeentebestuur op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat als gevolg van eventuele ongeoorloofde staatssteun het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd als er geen (ongeoorloofde) staatssteun wordt verleend. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat "één of meerdere andere marktpartijen, al dan niet in, respectievelijk op een - overigens binnen het plan passende- aangepaste vorm en/of wijze de realisering van de betreffende ontwikkeling of ontwikkelingen (verder) kunnen uitvoeren".³⁷ Gelet

35 Zie voor twee willekeurig gekozen voorbeelden (r.o. 2.8.3 van) ABRvS 6 juli 2011, nr. 200909107/1/R1 (Luchthaven Teuge) en (r.o. 2.5.2 van) ABRvS 6 april 2011, nr. 201009112/1/R3 (bestemmingsplan "Salland II" gemeente Raalte).

36 Zie bijvoorbeeld (r.o. 2.6.2 en 2.6.3 van) ABRvS 22 juni 2011, nr. 201006918/1/H2 (planschade Oss).

37 Zie (r.o. 2.18.3.7 van) ABRvS 13 april 2011, nr. 200905023/1/R3 (bestemmingsplan "Centrum Haaren").

op deze eisen, lijkt het ons ook voor een ter zake deskundige nagenoeg onmogelijk om aan te tonen dat het bestemmingsplan vanwege ongeoorloofde staatsteun niet uitvoerbaar is.

Met enig cynisme kan op basis van het vorenstaande de aanbeveling aan een bevoegd gezag worden gedaan om de besluitvorming toch vooral op veel en (voor de leek) zo ingewikkeld mogelijke onderzoeksrapportages te baseren. Reeds de omvang van die rapportages kan de kans dat een appellante een besluit met succes bij de Afdeling bestuursrechtspraak bestrijdt, aanmerkelijk verkleinen. Vanuit die gedachte bezien hoeft het juist geen "geen vertragende factor in de juridische sfeer" (om met de woorden van de Commissie Elverding te spreken) te zijn als een bestuursorgaan bijvoorbeeld ten behoeve van een te verlenen omgevingsvergunning voor de oprichting van een inrichting, een omvangrijk milieuonderzoek laat verrichten.

Overigens moet volgens art. 8:69 lid 2 Awb de bestuursrechter de rechtsgronden ambtshalve aanvullen. In het licht van de bestuurlijke klagegang over een te indringend toetsende bestuursrechter, zij er tenslotte op gewezen dat in ieder geval de Afdeling bestuursrechtspraak zich niet laat leiden door de imperatieve redactie van art. 8:69 lid 2 Awb en – zeker in het omgevingsrecht – niet vaak rechtsgronden aanvult. Dat kan ertoe leiden dat een ingesteld beroep minder snel doel treft. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van bijvoorbeeld de uitspraak inzake het wijzigingsplan "locatie X Gassel".³⁸ De Afdeling constateert dat voor dit plan terecht een passende beoordeling als bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998 is gemaakt. In het kader van de beroepsgrond dat ten onrechte geen MER is opgesteld, geeft de Afdeling aan dat die grond door appellanten uitsluitend is onderbouwd met een verwijzing naar het lijstenstelsel van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage 1994. De Afdeling gaat vervolgens inhoudelijk ook uitsluitend op dit lijstenstelsel (en het in dat verband relevante arrest HvJ EU 15 oktober 2009³⁹) in en oordeelt dat de beroepsgrond ongegrond is. Volgens ons is verdedigbaar dat de Afdeling op grond van art. 8:69 lid 2 Awb (op een kenbare wijze) evenzeer had getoetst aan art. 7.2a lid 1 Wm. Ingevolge dat artikellid dient er voor een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt, een plan-MER te worden vervaardigd.⁴⁰

3.4 Opleveringstoets

Terug nu naar het streven om met de Omgevingswet de onderzoekslast te verminderen. De idee van 'uitstel van onderzoek' is evident aanwezig bij een andere in dit kader te noemen bepaling in het wetsvoorstel Tw die evengoed te herleiden is tot het werk van de Commissie Elverding. Het betreft de verplichting om een zogeheten

38 ABRvS 23 maart 2011, nr. 200906485/1/R3.

39 Zaaknr. C-255/08.

40 Voor een wijzigingsplan zou gesteld kunnen worden dat dit geen plan is dat op grond van een wettelijke bepaling verplicht moet worden vastgesteld. Wel kan er in een concreet geval sprake zijn van een verplichting uit hoofde van een bestuursrechtelijke bepaling.

nagenoeg onmogelijk om
oefde staatsteun niet uit-

de aanbeveling aan een
vooral op veel en (voor de
naseren. Reeds de omvang
besluit met succes bij de
inen. Vanuit die gedachte
ridische sfeer" (om met de
1 als een bestuursorgaan
rgunning voor de oprich-
aat verrichten.

rechter de rechtsgronden
gzang over een te indrin-
zen dat in ieder geval de
imperatieve redactie van
niet vaak rechtsgronden
der snel doel treft. Dit kan
tspraak inzake het wijzi-
voor dit plan terecht een
gswet 1998 is gemaakt. In
ER is opgesteld, geeft de
is onderbouwd met een
en D van de bijlage bij
it vervolgens inhoudelijk
d relevante arrest HvJ EU
gegrond is. Volgens ons is
vb (op een kenbare wijze)
rtikellid dient er voor een
g verplicht vast te stellen
emaakt, een plan-MER te

nderzoekslast te vermin-
ezig bij een andere in dit
oed te herleiden is tot het
hting om een zogeheten

plan is dat op grond van een
r in een concreet geval sprake
epaling.

'opleveringstoets' te verrichten.⁴¹ Dit houdt in dat na de ingebruikname van de
infrastructurele activiteit wordt onderzocht en gerapporteerd of (inderdaad) aan de
van toepassing zijnde materiële normstelling wordt voldaan. Voor de aspecten
luchtkwaliteit en geluidhinder dienen binnen een nader aan te duiden termijn
aanvullende maatregelen te worden getroffen als blijkt dat de activiteit niet aan de
toepasselijke normen voldoet. Met deze voorziening kan in de onderzoeken vooraf-
gaande aan de besluitvorming flexibeler worden omgegaan met onduidelijkheden of
onzekerheden, bijvoorbeeld door geen nadere (worst-case) onderzoeken ten aanzien
van die aspecten te verrichten. Via de opleveringstoets kan na realisatie van de
activiteit worden geconstateerd of de betreffende onduidelijkheden of onzekerheden
wellicht leiden tot het niet behalen van een materiële norm, waarna aanvullende
maatregelen worden getroffen. Terzijde merken wij overigens op dat voor de te
nemen tracébesluiten veelal een besluit-MER is vereist. Met de opleveringstoets
wordt feitelijk invulling gegeven aan het op grond van paragraaf 7.12 Wm verplichte
ex post-evaluatieonderzoek. Dat impliceert de toepasselijkheid van art. 7.42 Wm,
waarin onder meer is bepaald dat het m.e.r.-plichtige besluit vanwege de resultaten
van de ex postevaluatie mag worden gewijzigd of ingetrokken. Daarbij is de ver-
ruimde beslissingsgrondslag van art. 7.35 Wm van toepassing. Tot op heden wordt in
de praktijk nauwelijks serieus invulling gegeven aan de ex post-evaluatie. Het wordt
in ieder geval niet of nauwelijks ingezet als bruikbaar alternatief voor het vooraf-
gaande aan de besluitvorming verrichten van een (worst-case) onderzoek naar
onzekerheden of onduidelijkheden ter zake van bepaalde milieugevolgen.⁴²

Onverkort geldt dat bij de opleveringstoets een volledige toetsing aan de materiële
normen moet plaatsvinden, zij het dat het de onderzoekslast deels verschuift naar
een moment na realisatie van de activiteit. Ook hier rijst de vraag of deze werkwijze
zich verdraagt met aan het communautaire recht ontleende normen. Ten aanzien van
een milieukwaliteitseis zoals een luchtkwaliteitsgrenswaarde lijkt niet te mogen
worden geaccepteerd dat deze mogelijk wordt overschreden, ook niet als op voor-
hand wordt aangegeven dat die overschrijding binnen een zekere termijn met
aanvullende maatregelen ongedaan zal worden gemaakt. Het communautaire recht
biedt daartoe (vooralsnog) geen grondslag. Dat wordt ten principale niet anders
indien, zoals de Commissie Elverding heeft voorgesteld, aan het instrument van de
opleveringstoets de verplichting wordt gekoppeld om reeds ten tijde van de besluit-
vorming een 'reservepakket aan maatregelen' beschikbaar te hebben dat terstond
gerealiseerd moet worden om alsnog aan de desbetreffende norm te voldoen als uit
de opleveringstoets blijkt dat deze wordt overschreden.⁴³

Weliswaar voorziet de Commissie zo in een waarborg dat aan de desbetreffende
(communautaire) norm wordt voldaan (anders dan het geval is in het wetsvoorstel
Tw), maar nog steeds wordt dan voor lief genomen dat normen (tijdelijk) worden
overschreden terwijl die normen die ruimte niet laten. Een (in de praktijk soms al
toegepast) systeem waarbij wel maatregelen worden getroffen, maar waarbij die

41 Zie art. 23 wetsvoorstel Tw.

42 De bepaling in het wetsvoorstel Tw met betrekking tot de opleveringstoets gaat overigens verder
dan de evaluatieverplichtingen uit de m.e.r.-regelgeving waar het de aspecten luchtkwaliteit en
geluid betreft. Immers ten aanzien daarvan *moeten* zonnodig nadere maatregelen worden getroffen.

43 Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, *Sneller en Beter* 2008, p. 17 en p. 20.

maatregelen (voor zover praktisch mogelijk, zoals bij een snelheidsbeperking) ongedaan kunnen worden gemaakt als uit de opleveringstoets blijkt dat deze maatregelen niet nodig zijn om de communautaire normstelling te halen, lijkt ons vooralsnog een legitiemer systeem.⁴⁴ Als de wetgever dit alternatief niet bevredigend acht, zal primair ingezet moeten worden op het wijzigen van de desbetreffende communautaire regels.⁴⁵

In ieder geval volgt uit het vorenstaande dat bij het streven naar het verminderen van onderzoekslasten moet worden beseft dat zolang de materiële normen niet worden gewijzigd, het geheel of gedeeltelijk schrappen van de diverse onderzoeksverplichtingen maar ten dele mogelijk zal blijken.

4. Conclusie

Eenvoudig beter. Daar zijn weinigen tegen. Wij ook niet, maar wij hebben willen aangeven dat er grenzen zijn aan de mate waarin wet – en regelgeving kan worden vereenvoudigd. De voornemens voor een Omgevingswet wekken de indruk dat alles om de eenvoud draait, maar eenvoud is geen doel op zich. In dat verband hebben wij betoogd dat materiële integratie van toetsingskaders in het omgevingsrecht slechts beperkt mogelijk is vanwege de uiteenlopende meetkundige eenheden die in die toetsingskaders een rol spelen. Het vervangen van kwantitatieve normen door kwalitatieve alternatieven om zo toch tot een zekere mate van integratie van toetsingskaders te komen, wijzen wij af. Wij voorzien dat de meetkundige eenheden dan in de vorm van buitenwettelijke regels onveranderd een rol blijven spelen bij het nemen van besluiten. De winst, in de zin van vereenvoudiging van toetsingskaders, is in dat geval nihil. Een bundeling van normen is dan wellicht de moeite waard, maar onderkend moet worden dat een bundeling van normen niet leidt tot een afname van het aantal normen en de overzichtelijkheid van het wettelijke systeem er niet per definitie door wordt vergroot.

Voor zover de materiële normstelling die bij de besluitvorming geldt niet wijzigt, zullen ook de onderzoekslasten in het omgevingsrecht niet wezenlijk veranderen. De wettelijke eisen die worden gesteld aan de intensiteit van het onderzoek en het moment waarop het onderzoek wordt verricht kunnen worden versoepeld. Maar dat doet niet af aan de kern van het te verrichten onderzoek: inzichtelijk maken in hoeverre een publiekrechtelijk besluit aan de daarvoor geldende normen voldoet.

Diegenen die grote verwachtingen hebben van de eenvoud die de Omgevingswet gaat brengen, vinden het vorenstaande wellicht een ietwat verdrietige boodschap. Dat is niet onze bedoeling. Zeker niet in een feestelijke bundel als de onderhavige. Een realistische visie lijkt ons echter nodig om te voorkomen dat de Omgevingswet uiteindelijk het product blijkt van Haagse bluf of, nog erger, gebaseerd bleek op een fata morgana. Soms kan het eenvoudig niet beter.

44 Volledigheidshalve verdient opmerking dat het ook kan gaan om het afzien van aangekondigde maatregelen die bijvoorbeeld vanwege de fasering van een activiteit pas later in de tijd uitgevoerd hadden kunnen worden.

45 De Minister van Infrastructuur en Milieu is zich daarvan bewust. In de beleidsbrief van 28 juni 2011 benadrukt zij dat het kabinet zich blijft inzetten voor het verder vereenvoudigen van de Europese regels (zie p. 3 van de brief).