

Anna Collignon, Aaldert ten Veen & Bram Schmidt*

33 | **Het complexe omgevingsprocesrecht: laat de Awb het eenvoudiger maken**

@A_Collignon/A_tenVeen/B_Schmidt – Het versnipperde stelsel van het omgevingsprocesrecht benut het geharmoniseerde procesrecht in de Awb niet. De Omgevingswet zet een stap naar harmonisatie maar het blijft een advocatengoocheldoos die vereenvoudiging behoeft. #omgevingsprocesrecht#ongeharmoneerd#vereenvoudiging

1. Inleiding

25 jaar Awb biedt de gelegenheid stil te staan bij dé bestuursrechtelijke wet, de Awb. In deze bijdrage reflecteren wij op de (gewenste) rol van de Awb vanuit het perspectief van de advocaat werkzaam in het omgevingsrecht. De betekenis van de Awb voor de omgevingsrechtadvocaat is groot. Hoewel bijna alle materiële normen van het omgevingsrecht in bijzondere wetten staan, speelt het materiële en formele recht uit de Awb ook in de gemiddelde procedure in het omgevingsrecht een grote rol.¹ De kernbegrippen zoals besluit, belanghebbende en bestuursorgaan uit hoofdstuk 1 van de Awb gelden ook onverkort in het omgevingsrecht, en van deze kernbegrippen wordt niet afgeweken in enige bijzondere omgevingsrechtelijke wet.² Ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden zonder verdere clausulering of specificering in het omgevingsrecht, en spelen vaak een belangrijke rol in procedures. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel (artikel 3:2 respectievelijk 3:46 Awb).³

Het belang van de kernbegrippen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor de praktijk van het omgevingsrecht blijven in deze bijdrage verder buiten beschouwing. In plaats daarvan richten wij onze aandacht op de beteke-

* Mr. A. Collignon, mr. A. ten Veen en mr. A.M. Schmidt zijn advocaat bij Stibbe. De auteurs danken Frédérique ten Hove, juridisch-assistent bij Stibbe, voor haar onderzoek bij de voorbereiding op dit artikel.

¹ P. de Haan, 'Coördinatie en harmonisatie binnen het bijzonder bestuursrecht, dan wel binnen de Awb', in: M. Lurks e.a. (red.), *De grootste gemene deler*, Deventer: Kluwer 2002.

² Uiteraard is er wel sprake van specifieke invullingen in de jurisprudentie – we denken daarbij bijvoorbeeld aan de vraag wie belanghebbende is, zoals ongetwijfeld in de andere bijdragen in deze bundel wordt besproken.

³ Het zorgvuldigheidsbeginsel speelt bijvoorbeeld regelmatig een grote rol in de vaststelling van bestemmingsplannen of andere besluiten die betrekking hebben op grote projecten. Indien er in de voorbereiding belangrijke effecten van bepaalde ontwikkelingen over het hoofd zijn gezien, wordt dit beschouwd als een gebrek in de besluitvorming.

nis van het *procesrecht* van de Awb voor de praktijk van het omgevingsrecht. De Awb is beoogd als algemene regeling van het procesrecht in het bestuursrecht, waar in beginsel zo min mogelijk van dient te worden afgeweken, zoals we hierna uiteenzetten in paragraaf 2. In de verschillende wetten in het omgevingsrecht zijn echter diverse bepalingen en procedures opgenomen, die afwijken van het algemene procesrecht uit de Awb. Niet elke afwijking is even goed te rechtvaardigen of te verklaren. Wij beschrijven de verhouding tussen het huidige omgevingsrecht en het procesrecht uit de Awb in paragraaf 3. Met de Omgevingswet wordt beoogd om het procesrecht in het omgevingsrecht verder te vereenvoudigen en meer af te stemmen op de Awb. Paragraaf 4 beschrijft dan ook hoe de Omgevingswet dit dient te bewerkstelligen, en of deze doelstellingen behaald wordt. Wij sluiten deze bijdrage af in paragraaf 5 met een beoordeling van het huidige en het toekomstige omgevingsprocesrecht in verhouding tot de Awb. Wij menen dat de Omgevingswet op verschillende onderdelen helaas afwijkt van de Awb en dat deze, notabene met de Omgevingswet nieuw geïntroduceerde afwijkingen, onnodig zijn. De Awb heeft onverminderd een belangrijke rol in het omgevingsrecht. Hoewel de complexiteit van het omgevingsrecht natuurlijk niet wordt weggenomen met een betere afstemming op de Awb, is elke vereenvoudiging winst. Wij pleiten dan ook voor minder afwijkingen op de Awb in het omgevingsrecht.

2. De toepassing en betekenis van de Awb in het omgevingsrecht

Het is van meet af aan één van de belangrijkste doelen van de Awb geweest om eenheid te scheppen in het bestuursprocesrecht. Volgens de toenmalige ministers van Justitie en Binnenlandse zaken waren de twee hoofddoelen van de Awb: (1) het geven van algemene regels voor het bestuursrecht, en (2) het geven van een algemene regeling van het bestuursprocesrecht.⁴ Voor de Commissie Scheltema was het een belangrijk doel om eenheid van wetgeving in het bestuursrecht te bereiken.⁵ In de memorie van toelichting bij de Awb wordt uitdrukkelijk het voorbeeld van éénheid van termijnen genoemd.⁶ De gedachte was dat als dezelfde onderwerpen in verschillende wetten op een andere manier geregeld zijn, de wet niet kenbaar is en moeilijker is toe te passen, zelfs voor de rechter die deze wetten zou moeten toepassen.⁷ Een belangrijk doel van de regering is dus geweest om een algemene regeling te treffen, waar bij voorkeur zo min mogelijk van wordt afgeweken. Dit ten behoeve van de rechtseenheid, die instrumenteel is voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, die als meer

⁴ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3, p. 4.*

⁵ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3, p. 4.*

⁶ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3, p. 4.*

⁷ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3, p. 5, 8.*

wezenlijke doelen van de Awb kunnen worden beschouwd.⁸ Ook in de literatuur lijkt de opvatting breed gedragen dat er een algemene regeling van procesrecht in de Awb opgenomen wordt, waarvan zo min mogelijk wordt afgeweken.⁹ Deze opvatting ligt ook ten grondslag aan aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, een ministeriële circulaire.¹⁰ Deze circulaire bevat aanwijzingen aan wetgevingsjuristen voor het opstellen van wetten. Aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen¹¹ bepaalt dat alleen van een algemene wet wordt afgeweken in een bijzondere wet indien dit noodzakelijk is. Bovendien dient een afwijking in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet te worden gemotiveerd. De Awb wordt in de Aanwijzing expliciet als ‘algemene wet’ aangeduid.

Het procesrecht uit het omgevingsrecht dient dus in beginsel niet af te wijken van het procesrecht uit de Awb. Het huidige omgevingsrecht is grotendeels in overeenstemming met deze norm, met als belangrijke uitzondering projecten die vallen onder de Tracéwet en de Crisis- en herstelwet. Deze wetten bespreken wij in de volgende paragraaf.

Als wij kijken naar de betekenis van het procesrecht in de Awb dan kunnen wij gerust stellen dat een omgevingsrechtadvocaat bij uitstek ook een Awb-advocaat dient te zijn. Naast kennis van de relevante bijzondere wetten is kennis van bijvoorbeeld de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb, van toepassing bij o.a. bestemmingsplannen, grote afwijkingen van een bestemmingsplan en omgevingsvergunningen voor milieu) en de hoofdstukken 6 tot en met 8 van de Awb over bezwaar en beroep (waaronder de termijnen en ontvankelijkheidsvereisten en vergeet niet het relativiteitsvereiste, dat overigens is ‘getest’ in de omgevingsrechtelijke Crisis- en herstelwet) voor een omgevingsrechtadvocaat onontbeerlijk.

Overigens geldt ook andersom dat de Awb in de huidige vorm veel heeft te danken aan het omgevingsrecht. Veel toegepaste artikelen in de Awb vinden immers hun oorsprong in dit bijzondere recht. Wij wijzen bijvoorbeeld op het

⁸ M. Scheltema, ‘Rechtseenheid of rechtsstaat als doelstelling van de Awb?’, *NJB* 2015/814. Zie voor een genuanceerde beschouwing over het doel van rechtseenheid, en andere mogelijke nieuwe functies van de Awb: B.J. Schueler, ‘De verschuivende functies van de Awb’, *Regelmaat* 2015/30.

⁹ Zie onder andere M. Scheltema, ‘De Awb en het bijzondere bestuursrecht’; en J.M. Verschuuren, ‘Internationaal milieurecht en de Awb’, beiden in: Lurks e.a. 2002; E. Alders, ‘De Wabo als tegenpool van de Awb – de veelbezongen integratie die eigenlijk helemaal geen integratie is’, *BR* 2007/83; K.J. de Graaf, ‘De verhouding Awb-Wabo beoordeeld’, *NTB* 2010/30; S.E. Zijlstra, ‘De Awb en de bijzondere wet. Harmonisatie door de Awb in de wetgevingspraktijk’, *NTB* 2017/24; en, over het nut van een algemene regeling van het bestuursrecht: B.J. Schueler, ‘De Awb en de bijzondere delen van het bestuursrecht, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

¹⁰ Zie *Stcrt.* 2017, 69426 voor de meest recente versie.

¹¹ In voorgaande versies stond dit in aanwijzing 49.

relativiteitsvereiste en het passeren van gebreken, waarmee aanvankelijk als bijzondere bepalingen in de Crisis- en herstelwet is geëxperimenteerd. Inmiddels zijn beide regelingen onderdeel geworden van het algemene bestuursprocesrecht, in respectievelijk artikel 8:69a en artikel 6:22 van de Awb. Ook de vergunning van rechtswege werd al decennia gebruikt bij bouwvergunningen voordat paragraaf 4.1.3.3 inzake de *lex silencio positivo* in de Awb werd geïntroduceerd. Veel procesrechtelijke bepalingen uit de Awb vinden dus ook toepassing in het omgevingsrecht. Voor een qua omvang weliswaar minder groot, maar toch zeer aanzienlijk deel van het omgevingsrecht gelden echter afwijkende procedurele regels. Hierna beschrijven wij enkele voorbeelden die vaak voorkomen in de praktijk.

3. Afwijkend procesrecht in het huidige omgevingsrecht

Hoewel er een voorkeur bestaat voor één uniform procesrecht, en hoewel hier in beginsel alleen van kan worden afgeweken indien dit ‘noodzakelijk’ is,¹² zijn er opvallend veel afwijkingen van het algemene bestuursprocesrecht te vinden in het omgevingsrecht. Aangezien de Awb formeel geen hogere status heeft dan wetten in formele zin die na de Awb in werking zijn getreden, kan ook met elke nieuwe formele wet worden afgeweken van de Awb.¹³

Een belangrijk voorbeeld van een wet uit het omgevingsrecht met een eigen procesrecht is de Crisis- en herstelwet. Deze wet is van toepassing op bepaalde projecten die aangewezen zijn als Crisis- en herstelwet-project.¹⁴ Het doel van de Crisis- en herstelwet bij invoering van de wet was om juridische procedures te versnellen zodat in crisistijden belangrijke projecten betrekkelijk snel konden worden uitgevoerd. Het idee was daarbij dat kortere procedures zouden leiden tot snellere uitvoering van projecten. Voorbeelden van regelingen waarmee procedures worden versneld zijn het uitsluiten van *pro forma* beroep,¹⁵ en het uitsluiten van de mogelijkheid om na de beroepstermijn nieuwe beroepsgronden aan te voeren.¹⁶ Bovendien eist de Crisis- en herstelwet dat de rechter binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak doet,¹⁷ overigens zonder dat er een gevolg aan verbonden is als de uitspraak niet binnen zes maanden wordt gedaan.

Bijzondere aandacht verdient de coördinatie van besluiten. In diverse omgevingsrechtelijke wetten zijn coördinatieregelingen opgenomen, elk met hun

¹² Aw. 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals hiervoor aangehaald.

¹³ C.A.J.M. Kortmann, ‘Wie van de drie: de algemene wet, de algemene wet of de bijzondere wet?’, in: *De Awb en de bijzondere wetgeving* (VAR-reeks 124), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 24-25.

¹⁴ Artikelen 1.1 en 1.2 Crisis- en herstelwet.

¹⁵ Art. 1.6 lid 2 Crisis- en herstelwet.

¹⁶ Art. 1.6a Crisis- en herstelwet.

¹⁷ Art. 1.6 lid 4 Crisis- en herstelwet.

eigen bijzonderheden. En allen afwijkend van de coördinatieregeling uit de Awb,¹⁸ ingevoerd met de Wet samenhangende besluiten.¹⁹ In de bijzondere coördinatieregelingen wordt ondanks het harmonisatiedoel niet verwezen naar de regeling in de Awb. Wij zullen hierna een aantal verschillende coördinatie-regelingen kort bespreken.

Ten eerste kent de Wro een eigen regeling, neergelegd in afdeling 3.6. Met toepassing van deze afdeling kan een bestuursorgaan bepalen dat besluiten die zien op verwezenlijking van een bepaald project gecoördineerd worden. Dat betekent onder meer dat besluiten gezamenlijk ter inzage liggen door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, gelijktijdig bekend worden gemaakt en dat tegen de besluiten gezamenlijk beroep kan worden ingesteld. De procedure wijkt op enkele onderdelen af van de algemene coördinatieprocedure uit de Awb. In de Wro-coördinatieprocedure is in alle gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing (afdeling 3.4 Awb: uov), bij de Awb-procedure alleen als één van de gecoördineerde besluiten met de uov wordt voorbereid. Ook de competentieregeling verschilt. Bij de Wro-coördinatie kan enkel in eerste en enige aanleg beroep worden ingesteld bij de Afdeling. Bij coördinatie conform de Awb kan ook eerst beroep open staan bij de rechtbank.²⁰ Het grootste verschil tussen coördinatie uit de Wro en de Awb lijkt echter te zitten in de frequentie van toepassing. De coördinatie-regeling uit de Awb wordt niet vaak toegepast en die uit de Wro wordt met enige regelmaat toegepast²¹ (en in onze praktijk zeer regelmatig). Wij wijzen bijvoorbeeld op de aanleg van windparken met toepassing van de Elektriciteitswet 1998.²² Een dergelijke procedure kan bestaan uit meerdere fases of ‘mandjes’. Met bijvoorbeeld een inpassingsplan en een ontheffing uit de Wet natuurbescherming in het eerste mandje, één of meerdere Wabo-vergunningen in een tweede mandje en een watervergunning en bijvoorbeeld overige aanlegvergunningen in een derde mandje. De in een eerder mandje genomen besluiten kunnen daarbij reeds onherroepelijk zijn voordat de besluiten in de latere mandjes onherroepelijk worden; niet zelden worden de eerder genomen besluiten in een opvolgend mandje gewijzigd. Daarmee is de coördinatie een voor de praktijk wenselijke flexibele coördinatie geworden, maar die wordt door de burger wel als goocheldoos gepercipieerd.

Ook kan gewezen worden op de coördinatieregeling in de Tracéwet, welke wet van toepassing is op grote infrastructurele projecten. Deze wet kent een

¹⁸ Paragraaf 3,5.3 Awb.

¹⁹ *Stb.* 2008, 200.

²⁰ Art. 3:29 Awb. Als beroep in eerste aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrecht-spraak tegen één van de besluiten (zoals een door de raad vastgesteld bestemmings-plan) staat tegen alle gecoördineerde besluiten beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrecht-spraak.

²¹ L.R.M.A. Beurskens, J.H.N. Ypinga & K.J. de Graaf, ‘De Omgevingswet als aanjager voor een nieuwe coördinatieregeling in de Awb’, *TO* 2018/2, p. 77.

²² Hoofdstuk 2, paragraaf 2 van de Elektriciteitswet 1998.

inspanningsverplichting voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat om de coördinatie van besluiten te bevorderen, en daarvoor de medewerking van andere bestuursorganen te vorderen.²³ Er wordt echter niet aangesloten bij paragraaf 3.5.3 Awb.

Datzelfde geldt voor de coördinatieregeling in de Ontgrondingenwet.²⁴ Het zeer summiere coördinatieartikel in deze wet heeft in de praktijk ook tot onduidelijkheden geleid zoals onder meer de vraag welke rechter bevoegd is bij een beroep tegen de gecoördineerde besluiten.²⁵ Een verwijzing naar de algemene regeling in de Awb had dergelijke vragen kunnen voorkomen. En er zijn nog meer bijzondere coördinatieregelingen, zoals die in paragraaf 14.1 van de Wm. Waar deze regeling vóór inwerkingtreding van de Wabo nog wel werd toegepast, is de regeling thans vooral van belang voor de coördinatie tussen omgevingsvergunningen voor milieu en ontgrondingsvergunningen.²⁶ Dat zou betekenen dat voor deze specifieke situatie twee regelingen bestaan, zowel in de Ontgrondingenwet als in de Wet milieubeheer, náást de algemene regeling in de Awb. Wij begrijpen dan ook de kritiek op het onoverzichtelijke omgevingsrecht.²⁷ En zien in de praktijk dat het lastig is uit te leggen aan de burger, die de toverdoos en de goochelaars – bestaande uit het bevoegd gezag en de omgevingsrechtadvocaten – niet altijd kan waarderen, anders dan de private partijen die achter de grote projecten staan.

De hiervoor genoemde afwijkingen zijn voorbeelden en geven zeker niet een volledig overzicht van alle afwijkingen van de Awb in het omgevingsrecht. Andere afwijkingen, bijvoorbeeld de automatische schorsing van de kap- en sloopvergunning tot na de bezwaartermijn²⁸ zijn goed uit te leggen.²⁹

Andere afwijkingen lijken minder goed uit te leggen. De afwijkingen in de Crisis- en herstelwet en de Tracéwet zijn vanuit Den Haag ingegeven vanuit andere departementen dan het departement dat verantwoordelijk is voor de Awb met het doel om de besluitvorming rond bepaalde grote projecten sneller en effectiever te doorlopen. Een product van Haags armpje drukken dus. Met als belangrijkste resultaat de Crisis- en herstelwet, waardoor juist het omgevingsrecht zich kenmerkt door afwijkingen: de Crisis- en herstelwet biedt in

²³ Art. 20 lid 2 en lid 3 Tracéwet.

²⁴ Art. 10a Ontgrondingenwet.

²⁵ Rb. Gelderland 21 januari 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:1121 (onbevoegdverklaring) en vervolgens ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2081, *Men R* 2015/123 m.nt. Collignon.

²⁶ R. Uylenburg, *T&C Milieurecht*, hoofdstuk 14 (algemene opmerkingen) aant. 2.

²⁷ Zie bijv. ‘Omgevingsrecht: een oerwoud aan regels’ d.d. 28 september 2018 (een gesprek met Gerrit van der Veen en Daan Korsse) in mr-online.

²⁸ Uitzondering op de hoofdregel dat bezwaar en beroep niet schorst in art. 6:16 Awb.

²⁹ Art. 6:16 lid 2 Awb, waarin ook de mogelijkheid van een afwijking bij of krachtens wettelijk voorschrift wordt benoemd.

feite één grote uitzondering op het overige omgevingsrecht.³⁰ Bij elke afwijking van het algemene procesrecht moet naar onze mening bezien worden of het doel waarvoor de afwijking is ingegeven, daadwerkelijk wordt bereikt. Uit het meest recente onderzoek naar de zes-maandentermijn uit de Crisis- en herstelwet blijkt dat in het eerste kwartaal van 2017 65% procent van de beroepen binnen zes maanden na de beroepstermijn werd afgehandeld.³¹ In een eerdere evaluatie van de Crisis- en herstelwet bleek dat niet kan worden geconcludeerd dat de meeste projecten daadwerkelijk sneller worden uitgevoerd vanwege een versnelde procedure bij de bestuursrechter.³² De afwijkingen van de Awb lijken dan ook niet tot het beoogde doel te leiden.

4. Het nieuwe procesrecht uit de Omgevingswet

Gerechtvaardigd of niet, er zijn op dit moment veel afwijkingen van het Awb-procesrecht in het omgevingsrecht. Verschillende regelingen worden als problematisch gezien, en daarom is het één van de doelstellingen van de aankomende Omgevingswet om het omgevingsrecht te vereenvoudigen.³³ Het huidige omgevingsrecht wordt als te versnipperd gezien, waardoor de verschillende regels niet kenbaar zijn.³⁴ Bovendien kennen de verschillende wetten in het huidige omgevingsrecht allemaal hun eigen procedures en termijnen, waardoor het voor de initiatiefnemer onvoldoende duidelijk is welke procedure hij dient te volgen.³⁵ Om dit tegen te gaan wordt in de Omgevingswet bij de totstandkomingsprocedures zo min mogelijk afgeweken van de generieke regeling in de Awb, aldus de toenmalige minister van Infrastructuur en Milieu.³⁶ Zo is ook de doelstelling uitgesproken om geen bijzondere afwijkingen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op te nemen in de Omgevingswet als daarvoor geen rechtvaardiging bestaat.³⁷

Wij gaan hierna nader in op enkele maatregelen die worden getroffen om dit doel te bereiken, en beoordelen of het thans voorliggende wetsvoorstel

³⁰ En volgens de regering de mogelijkheid om alvast met de Omgevingswet te experimenteren, zie het wetsvoorstel Wijziging van de Crisis- en herstelwet, *Kamerstukken II 2017/18*, 35013, 3, p. 2.

³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Praktijkervaringen Crisis- en Herstelwet. Voortgangrapportage 2016-2017*, Den Haag: Ministerie van BZK 2018, p. 16.

³² A.T. Marseille e.a., *Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen*, Den Haag: WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014, p. 82.

³³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 6, 14-18.

³⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 6.

³⁵ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 6, 14.

³⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 217.

³⁷ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 326.

hierin slaagt.³⁸ Een algemene beschrijving van de doelstellingen van de Omgevingswet, die naar verwachting per 2021 in werking treedt, en de verschillende juridische instrumenten uit deze wet blijven in deze bijdrage achterwege.

De Omgevingswet leidt inderdaad tot een aanzienlijke versimpeling van het omgevingsrecht. De voorbereidingsprocedure voor vaststelling van een omgevingsplan is vereenvoudigd ten opzichte van de voorbereidingsprocedure voor het bestemmingsplan, doordat deze op een aanzienlijk minder aantal aspecten afwijkt van de standaard uov-procedure uit de Awb.³⁹ Een ander voorbeeld van vereenvoudiging van het procesrecht is de nieuwe regeling van de gedoogplichtbeschikking, waarmee een belanghebbende wordt verplicht een bepaald gebruik van zijn eigendom te gedogen, bijvoorbeeld een hoogspanningsmast op een perceel. Waar thans de Belemmeringenwet privaatrecht nog een geheel eigen procedure kent voor het opleggen van deze gedoogplicht, zal in de Omgevingswet worden aangesloten bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb, zij het met enkele uitzonderingen.⁴⁰

Verder is het de bedoeling om in de Omgevingswet aan te sluiten bij één nieuwe coördinatieregeling in de Awb.⁴¹ Ondanks de kritiek dat een coördinatieregeling in de Omgevingswet zelf zou moeten worden opgenomen,⁴² menen wij dat het aansluiten bij de ‘wet der wetten’ in het bestuursrecht geen slechte zaak is. Wel dient dan het uitgangspunt te zijn dat er geen of slechts minimale afwijkingen van de standaardprocedure in de Awb zijn. Anders zou een eigen coördinatieregeling in de Omgevingswet voor alle besluiten in het omgevingsrecht meer voor de hand liggen.

Door deze en andere wijzigingen ten opzichte van het huidige omgevingsrecht wordt het procesrecht uit het omgevingsrecht minder uiteenlopend en overzichtelijker. Het verschil in procedures is vergaand teruggebracht, en alle verschillende procedures zijn te vinden in hoofdstuk 16 van de Omgevingswet, hetgeen de kenbaarheid van de verschillende procedures zeker ten goede komt. Al met al verwachten wij dat de Omgevingswet zal leiden tot een eenvoudiger procesrecht van het omgevingsrecht.

Hoewel er aldus sprake is van een aanzienlijke vereenvoudiging van het procesrecht uit het omgevingsrecht, zijn er nog steeds uitzonderingen op de hoofdregels van het procesrecht uit de Awb. Wij noemen hier enkele in het oog springende voorbeelden. Voor de omgevingsvergunning uit de Omgevingswet zal een complexe procedure gelden die op veel punten afwijkt van de Awb. Er

³⁸ Waar in dit artikel wordt verwezen naar de Omgevingswet en bepalingen uit de Omgevingswet, wordt bedoeld de wettekst van 23 maart 2016, *Stb.* 2016, 156, inclusief de wijzigingen van het wetsvoorstel Invoeringswet omgevingsrecht, *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 2.

³⁹ Art. 16.30 Omgevingswet en art. 3.8 Wet ruimtelijke ordening.

⁴⁰ Art. 16.33 Omgevingswet.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 210.

⁴² H.A.J. Gierveld, ‘Een coördinatieregeling voor besluitvorming in het omgevingsrecht hoort thuis in de Omgevingswet en niet in de Awb’, *TBR* 2018/102.

geldt, net als onder de Wabo, een reguliere en een uitgebreide procedure. In artikel 16.65 Omgevingswet wordt in afwijking van de Awb bepaald dat de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Awb alleen van toepassing is 1) in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of 11) op verzoek of met instemming van de aanvrager.⁴³ Artikel 3:10 Awb kent echter ook het uitgangspunt dat het bestuursorgaan kan besluiten tot toepassing van afdeling 3.4 Awb. Deze mogelijkheid wordt in artikel 16.61 lid 3 Omgevingswet uitgesloten. In de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat als het bestuursorgaan alsnog afdeling 3.4 van toepassing kan verklaren, het wettelijke systeem van een uitputtende regeling in de Omgevingswet wordt doorkruist.⁴⁴ In de toelichting op de Invoeringswet Omgevingswet, waarin de harde uitsluiting van de mogelijkheid om bij besluit afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren wat wordt verzacht door op te nemen dat wel op verzoek of met instemming van de aanvrager kan worden besloten tot toepassing van afdeling 3.4 Awb,⁴⁵ wordt nader toegelicht dat de wens van de wetgever voor versnelling van procedures de drijver is achter de gekozen wettelijke regeling.⁴⁶ Wij zien niet in waarom deze afwijking in de Omgevingswet gerechtvaardigd is.⁴⁷ Snellere besluitvorming (voor zover een reguliere procedure sneller tot resultaat leidt dan een uitgebreide procedure: als er een kans is op in te dienen bezwaarschriften zijn de tijdsverschillen in de praktijk verwaarloosbaar) mag volgens ons niet ten koste gaan van zorgvuldige besluitvorming, waar het door het bestuursorgaan besluiten tot het toepassen van een uitgebreide procedure naar onze mening ook toe behoort.

Ook ten aanzien van de inwerkingtreding is er een opvallende regeling in de Omgevingswet opgenomen. De omgevingsvergunning treedt in werking op de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt, of de dag nadat het besluit na toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ter inzage is gelegd, of, bij bepaalde onomkeerbare activiteiten, vier weken sinds de dag van bekendmaking of terinzagelegging van het besluit.⁴⁸ Een omgevingsplan, evenals een projectbesluit, treedt in werking nadat vier weken zijn verstreken nadat het met toepassing van artikel 3:43 Awb ter inzage is gelegd.⁴⁹ Al deze regels voor inwerkingtreding wijken af van de standaardregels uit de Awb. Met name de regel dat een besluit vier weken na bekendmaking of terinzagelegging in werking treedt, en niet na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn van zes weken,

⁴³ Althans dit is opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet, *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 2.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 568.

⁴⁵ Art. 16.65 lid 1 onder b Invoeringswet Omgevingsrecht.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 3, p. 78-79.

⁴⁷ Zie ook V.M.Y. van 't Lam en A.G.A. Nijmeijer, 'Op een beweeglijk standpunt sta je het sterkst. Pleidooi tegen de introductie van de uitgebreide voorbereidingsprocedure 'op aanvraag'', *Men R* 2017/62.

⁴⁸ Art. 16.79 Omgevingswet.

⁴⁹ Art. 16.78 Omgevingswet.

valt op. Voor projectbesluiten gelden ten slotte ook aanvullende regels voor het beroep. Zo kunnen na de beroepstermijn geen aanvullende gronden meer worden aangevoerd, en is pro forma beroep uitgesloten.⁵⁰ Tevens dient de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift uitspraak te doen.⁵¹ Deze bepalingen stemmen overeen met die uit de Crisis- en herstelwet, en zullen afwijken van de standaardregeling uit de Awb.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden uit de talrijke afwijkende regels van procesrecht uit de Omgevingswet, die zonder meer complex mag worden genoemd. Of deze regels ook het beoogde doel bereiken is op voorhand maar de vraag. De ervaringen met de Crisis- en herstelwet zoals hiervoor aangehaald stemmen niet hoopvol. Het is te hopen dat het Haagse armpje drukken de ruimte laat om in de praktijk aan de hand van empirisch onderzoek te bezien, of de doelstellingen ook worden bereikt en/of uit te leggen zijn aan de burger. Bij gebreke waarvan het aanbeveling verdient om de betreffende regels uit de Omgevingswet te schrappen, zodat weer teruggevallen kan worden op de betrekkelijk eenvoudige – en geharmoniseerde – regels van de Awb.

5. Op naar een nog beter procesrecht in het omgevingsrecht?

Het omgevingsrecht is complex en zal dat ook blijven, gezien de vele onderwerpen die er in geregeld moeten worden. Het materiële omgevingsrecht zal daardoor altijd omvangrijk en complex blijven. Het procesrecht uit het omgevingsrecht is thans ook zeer omvangrijk en divers, en niet altijd even goed kenbaar en vindbaar voor de rechtzoekende. Het is vervat in verschillende wetten, waarvan de termijnen voor inwerkingtreding en regelingen voor rechtsbescherming niet altijd even goed te vinden zijn. Wij verwachten dat de Omgevingswet, zodra deze in werking is getreden, het omgevingsrecht eenvoudiger maakt. Het wordt weliswaar een zeer lijvige wet, maar deze zal in beginsel (bijna) alle belangrijke bepalingen uit het omgevingsrecht bevatten. Dat bevordert de kenbaarheid van de normen, doordat deze allemaal in dezelfde wet te vinden zijn. Voor wat betreft de vereenvoudiging en uniformering van het omgevingsprocesrecht zullen er daarom belangrijke vorderingen worden gemaakt. Het procesrecht uit de Omgevingswet wijkt echter nog steeds op onderdelen af van het procesrecht uit de Awb. Advocaten en andere deskundigen zullen ook deze nieuwe regels weer onder de knie moeten krijgen om niet voor verrassingen te komen te staan.

Een geoefend advocaat weet uiteindelijk zijn weg wel te vinden in het omgevings- en milieurecht. Gezien de complexiteit van het omgevingsrecht valt moeilijk te verwachten dat een leek dat ook kan. Eerder onderzoek uit 2005 suggereerde dat een belanghebbende zonder professionele juridische bijstand min-

⁵⁰ Art. 16.86 Omgevingswet.

⁵¹ Art. 16.87 Omgevingswet.

der goede resultaten haalt dan een belanghebbende met juridische bijstand.⁵² Hieruit kan worden afgeleid dat goede bijstand waardevol is, maar het zou er ook op kunnen wijzen dat het recht te moeilijk toe te passen is voor degene die het niet goed kent; een goocheldoos die je alleen beheerst als je goochelaar bent.

Vanuit het oogpunt van bruikbaarheid van het recht zijn wij voorstander van een eenvoudig procesrecht, waarbij alleen in noodzakelijke gevallen wordt afgeweken van de Awb. Een kritische evaluatie van de Omgevingswet, waarbij voor elke aanvullende processuele bepaling wordt beoordeeld of deze daadwerkelijk leidt tot het beoogde doel is aangewezen. Worden projecten daadwerkelijk sneller gerealiseerd? Worden burgers daadwerkelijk beter beschermd in hun belangen doordat besluiten een aantal weken na bekendmaking in werking treden? En is het allemaal nog wel te begrijpen en uit te leggen? Deze vragen zullen relevant blijven voor een omgevingsprocesrecht dat daadwerkelijk zo min mogelijk afwijkt van de Awb, en zijn een volgende wedstrijd Haags armpje drukken meer dan waard.

⁵² A.T. Marseille, 'Dilemma's van alledaagse bestuursrechtspraak', *NJB* 2005/80; A. Mallan, 'Het 'Awb-recht' van de burger op bescherming tegen zijn gebrek aan juridische deskundigheid', in: A.T. Marseille e.a. (red), *Behoorlijk bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.