

Deregulering leidt tot ongewenste onzekerheid

BR 2020/79

Redactioneel

In 2014 schreef ik in dit tijdschrift het redactioneel 'Deregulering leidt tot lastenverzwaring' (BR 2014/128). Dat richtte zich op de complexiteit van het Activiteitenbesluit met algemene regels voor inrichtingen. Ook zonder vergunningplicht (= deregulering) dienen bedrijven, toezichthouders en bijvoorbeeld omwonenden zich door het Activiteitenbesluit en -regeling te worstelen om te weten welke regels gelden. De systematiek van het Activiteitenbesluit is er inmiddels niet eenvoudiger op geworden (zie bijvoorbeeld artikel 2.3a lid 2 Abm, ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1171, of vergelijk artikel 3.7 lid 7 Abm met artikel 2.3a lid 3 Abm). Maar er gloort hoop aan de horizon: als de Omgevingswet per 1 januari 2022 in werking treedt dan kent het Besluit activiteiten leefomgeving een stuk eenvoudiger systematiek met 1) minder op rijksniveau gereguleerde activiteiten, 2) 'richtingaanwijzers' die vastleggen welke regels voor welke activiteit gelden, en 3) een systeem om voor complexere vergunningplichtige activiteiten zoveel mogelijk regels in de vergunning zelf op te nemen. De wetgever heeft hier dan ook in een oplossing voorzien.

Recent heeft er ook op een ander gebied deregulering plaatsgevonden. Met de Spoedwet aanpak stikstof zijn per 1 januari 2020 nationale koppen in de Wet natuurbescherming vervallen, met als doel 'het weer vlot trekken van de toestemmingverlening op grond van de natuurwetgeving voor activiteiten, in het bijzonder voor activiteiten die een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken' (Kamerstukken II 2019/20, 35347, 3). Voor de bouwpraktijk een belangrijk streven gelet op het stilvallen van projecten en de onzekerheid na de PAS-uitspraken van 29 mei 2019. Zo is met de wetwijziging de vergunningplicht voor 'andere handelingen' komen te vervallen, en geldt de vergunningplicht alleen nog voor projecten met mogelijk *significante* gevolgen. Dit leidt echter tot nieuwe vragen, met name door het ontbreken van een duidelijke toelichting.

Een belangrijke vraag is of er ook een vergunningplicht geldt voor wijzigingen die per saldo binnen een project niet leiden tot een verhoging van de stikstofdepositie. De rijksoverheid en provincies menen van wel, gelet op hun (niet-bindende) uitlatingen op rijksoverheid.nl en bij12.nl. Dit is onderwerp van verschillende juridische procedures (zie ook BR 2020/71, *De Wet natuurbescherming, stikstof en de bouwpraktijk na de PAS-uitspraken: waar staan we?*).

Als straks blijkt dat er geen vergunningplicht uit de wet volgt, is dit op het eerste gezicht goed nieuws voor initiatiefnemers van die projecten. Immers, geen langdurig natuurvergunningtraject (inclusief ontwerpbesluiten) en mogelijke beroepsprocedures. Deregulering dus. Op het tweede gezicht zal echter het ontbreken van een grondslag voor een vergunning tot lastenverzwaring (kunnen) leiden, omdat initiatiefnemers in later aan te zwengelen handhavingsdiscussies niet kunnen terugvallen op een getoetst en/of onherroepelijk geworden besluit. Ook kunnen (achtereenvolgende) ongetoetste wijzigingen voor toezichthouders tot onoverzichtelijke situaties leiden. Helaas is er bij het ontbreken van een vergunningplicht ook geen grondslag voor een toetsing op verzoek vooraf, nu de weg van appellabele bestuurlijke rechtsoordelen ook zo goed als is afgesloten (zie ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356). De deregulering leidt dan ook niet alleen tot een lastenverzwaring, maar ook tot onzekerheid.

Kortom, ook de bouwpraktijk is niet altijd gebaat bij het vervallen van vergunningplichten. Des te meer reden voor de wetgever om deregulering niet als een opzichzelfstaand streven te hanteren, maar zicht te houden op hoe wijziging van regelgeving uitwerkt in de praktijk en daaraan aandacht te besteden bij de totstandkoming.