

## De Omgevingswet: leve de algemene zorgplicht!?

Gst. 2016/110

Redactioneel

Op 26 april verscheen de Omgevingswet in het Staatsblad. In deze wet, die uiterlijk 2019 in werking moet treden, gaan 19 wetten volledig op, waaronder de Wabo, de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet. Daarnaast worden door de invoeringswet nog eens tientallen wetten aangepast. Begin juli verschenen vier ontwerp-AMvB's die invulling moeten geven aan de Omgevingswet en zo'n 60 bestaande besluiten moeten vervangen.

De Omgevingswet begint met een algemene zorgplicht of beter: een super-zorgplicht, die in de plaats komt van de iets minder algemene zorgplichten in de Wet milieubeheer (art. 1.1a), Woningwet (art. 1a), de Natuurbeschermingswet (art. 19l) en Flora- en faunawet (art. 2).

Art. 1.6 Ow jo. art. 1.7 Ow verplicht tot inachtneming van 'voldoende zorg voor de leefomgeving', hetgeen 'in ieder geval in(houdt) dat eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteiten nadelige gevolgen voor de leefomgeving kunnen hebben, die activiteiten achterwege laat of maatregelen neemt om gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken'.

De specifieke gedragsplichten in de AMvB's kunnen worden beschouwd als concretisering van deze algemene zorgplicht.

Blijkens de zinsnede 'in ieder geval' in art. 1.8 Ow ('Aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 1.6 en 1.7, wordt in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd') heeft deze algemene zorgplicht tevens een 'vangnetfunctie' en is zij zelfstandig – met bestuursrechtelijke dwangmiddelen – handhaafbaar in gevallen die niet reeds door specifieke regels worden bestreken. Dit heeft belangrijke voordelen. Geen regelgever is vandaag in staat via specifieke voorschriften alle gevallen te voorzien die een schending van de zorgplicht zouden kunnen opleveren.

Door afdwingbaarheid van die zorgplicht kunnen bestaande voorschriften minder gedetailleerd geformuleerd of zelfs geschrapt worden, waardoor het omgevingsrecht eenvoudiger en overzichtelijker wordt: ook in gevallen die niet (geheel) worden bestreken door de tekst van specifieke voorschriften, maar wél vallen onder de strekking ervan en waarvan – naar analogie – mag worden aangenomen dat deze evenzeer een overtreding van de algemene zorgplicht opleveren, kan immers handhavend worden opgetreden. Daarmee valt ook de noodzaak weg tot veelvuldige herziening van regelgeving. Kortom: er wordt belangrijke deregulerings- en handhavingswinst geboekt.

'Honderden regels worden vereenvoudigd of afgeschaft' en 'bestuurders hebben meer afwegingsruimte gekregen', aldus het juichende persbericht van het ministerie bij publicatie van de vier ontwerp-AMvB's.

De zorgplicht past goed binnen de medio jaren negentig opgekomen 'responsabiliseringsfilosofie', waarbij deregulering in de sleutel is gezet van (vergroting van) de 'eigen verantwoordelijkheid'. Door handhaafbaarheid van die zorgplicht kunnen burgers en bedrijven zich in gevallen waarvoor geen specifieke regels gelden, niet meer met formalistische redeneringen aan hun eigen verantwoordelijkheid voor de leefomgeving onttrekken.

Bij (omgevings)vergunningplichtige activiteiten impliceert die eigen verantwoordelijkheid dat het primair aan de initiatiefnemer – en niet aan de overheid – is vorm te geven aan participatie van en overleg met derden. Er is 'een cultuurverandering' nodig, aldus de toelichting bij het via een amendement in de wet opgenomen voorschrift om bij een vergunningaanvraag verslag te doen van die participatie, op 'straffe' van het buiten behandeling nemen laten van die aanvraag (art. 16.55 lid 6 Ow).

Ten slotte: de lezer heeft natuurlijk al begrepen dat het vorenstaande ironisch is bedoeld. De pro algemene zorgplichtbepaling genoemde argumenten zijn overigens ontleend aan de toelichting bij de in 1943 aan artikel 1 Wetboek van Strafrecht toegevoegde bepaling die analogische toepassing van strafbepalingen mogelijk maakte. Het verschil is dat het nu gaat om bestuursrechtelijke handhaving.