



Het omgevingsrecht van de compacte stad.

M.N. Boeve

Samenvatting

In dit proefschrift staat de idee van de compacte stad centraal: de concentratie en menging van functies in het stedelijk gebied, waarbij een goede leefkwaliteit in dat gebied blijft gewaarborgd. Met een compacte verstedelijking wordt onder meer beoogd het buitengebied te sparen, de mobiliteit te beperken en het draagvlak voor stedelijke voorzieningen te vergroten waardoor de leefkwaliteit in de stad verbetert. In die zin is ook sprake van een duurzame stedelijke ontwikkeling. Het creëren van ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, waarbij tegelijkertijd sprake is van een goede milieukwaliteit, is essentieel voor het realiseren van een compacte stad. In relatie tot de te behalen milieukwaliteit wordt in dit verband ook de term 'milieugebruiksruimte' gehanteerd. Daarmee wordt bedoeld op de ruimte die kan worden gebruikt totdat de heersende norm wordt overschreden. Het onderzoek richt zich op de vraag of het omgevingsrechtelijke instrumentarium voldoende is toegesneden op het realiseren van het concept van de compacte stad.

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd: In hoeverre ondersteunt het omgevingsrechtelijke instrumentarium de idee van de compacte, duurzame, stad en hoe kunnen eventuele knelpunten worden weggenomen?

Om het begrip 'de idee van de compacte stad' nader af te bakenen bevat **hoofdstuk twee** een nadere verkenning van de planologische en beleidsmatige achtergrond van dit concept. Dit resulteert in een omschrijving van de belangrijkste kenmerken van de compacte stad, te weten: a. concentratie en menging van functies, b. bouwen in hoge dichtheden, c. zoveel mogelijk gebruik maken van bestaand stedelijk gebied, d. transport zoveel mogelijk via openbaar vervoer en langzaam verkeer, e. een duurzame stad. Deze kenmerken vormen het uitgangspunt voor het onderzoek, waarbij de nadruk ligt op de elementen a. concentratie en menging van functies in relatie tot onderdeel e. een duurzame stad. Het gaat daarbij vooral om de milieucomponent van duurzaamheid. Hiermee is een nadere precisering van de centrale onderzoeksvraag gegeven.

In **hoofdstuk drie** is onderzocht in hoeverre en op welke wijze met het bestaande omgevingsrechtelijke instrumentarium de schaarse milieugebruiksruimte in de compacte stad wordt verdeeld. Aan de orde komen de strategische beleidsplannen, het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning voor een inrichting en de algemene regels voor inrichtingen op grond van art. 8.40 Wet milieubeheer. De aandacht richt zich vooral op de ruimte die de instrumenten bieden voor afstemming tussen het milieuspoor en het ruimtelijke spoor en de wijze waarop de karakteristieken van de omgeving van de te reguleren activiteiten worden meegewogen in de besluitvorming. Ten aanzien van de strategische beleidsplannen is geconcludeerd dat het planstelsel in de huidige wetgeving mogelijkheden biedt voor een samenhangende benadering van de ruimtelijke en milieuaspecten van de compacte stad. De bestaande regelingen van het milieubeleidsplan en de structuurvisie kennen echter ook beperkingen. De huidige wettelijke regelingen dwingen niet tot het vastleggen van een integrale visie waardoor niet is uitgesloten dat het omgevingsrechtelijke beleid niet goed wordt afgestemd. Ook kan door het beleid vast te leggen in verschillende sectorale plannen de kenbaarheid van met name het gebiedsgerichte milieubeleid onduidelijk zijn.

Bij de bespreking van het bestemmingsplan is vooral ingezoomd op de wijze waarop milieubescherming via dit plan gestalte kan krijgen, maar ook is de flexibiliteit van het plan aan de orde geweest. Uit jurisprudentie volgt dat het bestemmingsplan een aanvullende werking kent ten opzichte van de milieunormstelling. Indien dat nodig is met het oog op een goede ruimtelijke ordening zullen soms aanvullende of strengere eisen moeten worden gesteld, zelfs als voldaan wordt aan de milieunormen in de omgevingsvergunning voor een inrichting of het Activiteitenbesluit. Deze eisen kunnen worden gesteld door in de bestemmingsplanregels milieunormen op te nemen in de vorm van emissie- of immisiesnormen. De mogelijkheden hiertoe zijn de laatste jaren in de rechtspraak verruimd. De jurisprudentie laat ook zien dat een verdeling van de schaarse milieuruimte aanvullend op het milieu-instrumentarium mogelijk is (bijvoorbeeld door geluidverkaveling), mits er geen sprake is van een doorkruising van de milieuwetgeving. De wens om globaler en flexibeler te bestemmen om zo eenvoudiger in te kunnen springen op veranderende omstandigheden in gebieden die in ontwikkeling zijn, wordt beperkt door de onderzoekslasten die een globaal plan en het flexibiliteitsinstrumentarium met zich meebrengen. Belangrijke oorzaken hiervan zijn dat de beoordeling van de gevolgen – dus ook milieugevolgen - van de toepassing van flexibiliteitsbevoegdheden niet kan worden doorgeschoven naar de toekomst, maar moet worden gedaan op het moment van vaststelling van het (moeder)plan en dat bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het plan dient te worden uitgegaan van de maximale planologische invulling van het plan. Hoe globaler het plan, hoe ruimer het milieuonderzoek (en ook hoe ruimer het beslag op de milieuruimte).

Bij de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning voor een inrichting spelen ook de karakteristieken van de omgeving van de inrichting een rol. Daarbij gaat het zowel om de effecten op de bestaande omgeving, als om de effecten op redelijkerwijs te verwachten toekomstige ontwikkelingen in de omgeving van de inrichting. Ook bij het bepalen van het beschermingsniveau van de vergunning, in de vorm van het stellen van emissiegrenswaarden die zijn gebaseerd op de

toepassing van de beste beschikbare technieken, wordt betekenis toegekend aan de omgeving van de inrichting in de vorm van een zogenoemde 'omgevingstoets'. Het bevoegd gezag moet voorts oordelen over de vergunningaanvraag zoals deze voorligt. Dit betekent dat geen alternatieve locatie aan de vergunningaanvrager kan worden voorgeschreven. Hetzelfde geldt voor het voorschrijven van ingrijpende voorzieningen voor zover deze niet zijn aangevraagd, waarbij het begrip 'ingrijpend' niet altijd duidelijkheid schept. De gewenste afweging in het kader van de compacte stad kan hierdoor worden beperkt.

Voor zover inrichtingen onder de werking van de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen, het grootste deel van het inrichtingenbestand, is de afstemming met de omgeving beperkt. Wel kan met het instrument maatwerkvoorschrift een nadere afstemming worden gerealiseerd, ook met het oog op een nog te realiseren situatie. Een belangrijke beperking is evenwel dat de maatwerkvoorschriften alleen kunnen worden gesteld voor zover dat in het Activiteitenbesluit is aangegeven.

Ook het begrip 'inrichting' levert aandachtspunten op. Dit betreft onder meer het punt dat de cumulatieve effecten van de activiteiten binnen de inrichting als het ware 'optellen'. Juridisch bezien zal daarom moeten worden uitgegaan van een hogere milieubelasting indien de activiteiten binnen één inrichting plaatsvinden in vergelijking met de situatie waarin de activiteiten als verschillende inrichtingen kwalificeren, terwijl de feitelijke milieueffecten gelijk zijn. Wel zijn er ook juist voordelen benoemd van de beoordeling van de nadelige milieueffecten binnen één vergunning.

In **hoofdstuk 4** is de betekenis van milieukwaliteitsnormen voor (ruimtelijke) keuzes of beslissingen met het oog op de realisering van de compacte stad onderzocht. Milieukwaliteitsnormen geven aan welke kwaliteit een bepaald onderdeel van het milieu op een bepaald moment dient te hebben bereikt. De milieukwaliteitsnormen kunnen de beschikbare milieugebruiksruimte in de compacte stad begrenzen en in die zin de vraag naar de wijze van verdeling van die ruimte oproepen. In dit hoofdstuk zijn milieukwaliteitsnormen op het terrein van externe veiligheid, geluidhinder, geurhinder, lichthinder, bodemkwaliteit en luchtkwaliteit geanalyseerd en is ook aandacht besteed aan de algemene regeling inzake milieukwaliteitseisen in hoofdstuk 5 Wm.

Geconcludeerd is dat de algemene regeling in hoofdstuk 5 Wm vooral is gericht op een 'harde' doorwerking (zeker in het geval van grenswaarden) van de milieukwaliteitsnorm naar aangewezen bevoegdheden, waarbij nieuwe ontwikkelingen worden tegengehouden indien sprake is van een overschrijdingssituatie. Het treffen van 'actieve maatregelen' om de milieukwaliteit in een gebied te verbeteren zit niet in het systeem van hoofdstuk 5 Wm ingebakken. Het oorspronkelijk als uniform bedoelde kader van hoofdstuk 5, titel 5.1 Wm past steeds minder goed bij nieuwe wegen die zijn ingeslagen naar een meer planmatige of programmatische aanpak. Ook bijvoorbeeld het stand-stillbeginsel dat in de regeling een centrale plek heeft, blijkt in de praktijk moeilijk toepasbaar omdat bij strikte toepassing iedere ruimtelijke ontwikkeling wordt tegengehouden. In alle op titel 5.1 Wm gebaseerde amvb's is dit beginsel uitgezonderd.

Bij de bespreking van de verschillende milieukwaliteitsnormen is telkens ingegaan op de juridische grondslag, het toepassingsbereik, de aard en systematiek en de betekenis van de normen voor de besluitvorming. Het onderzoek laat zien dat het beschermingsbereik van de verschillende milieukwaliteitsnormen een weinig eenduidig beeld oplevert. Het verschil in beschermingsbereik is daarbij niet altijd te verklaren vanuit de aard van de verontreiniging. Ook het karakter en de systematiek van de milieukwaliteitsnormen verschilt. Voor de realisering van de idee van de compacte stad is van belang welke (mate van) afwegingsruimte het bevoegd gezag heeft bij toepassing van de norm. Op basis van de in dit hoofdstuk gemaakte analyse is een volgende indeling gemaakt:

1. Geen ruimte voor eigen afweging. De normen voor de luchtkwaliteit in de vorm van grenswaarden vallen binnen deze categorie. De normen bieden het bevoegd gezag geen ruimte voor een eigen afweging. Er mag niet van worden afgeweken, aan de norm moet op een bepaald tijdstip worden voldaan. Dit neemt niet weg dat er wel flexibiliteit is in de wijze waarop aan de normen wordt voldaan (zoals de programmatische aanpak). Ook wordt er afwegingsruimte geboden indien de normen zijn weergegeven in jaargemiddelden; dit biedt wat flexibiliteit. Een ander voorbeeld van normen zonder afwegingsruimte zijn de normen voor externe veiligheid in de vorm van grenswaarden. Ook hierop geldt een uitzondering, een tijdelijke afwijking is mogelijk. Doel hiervan is om beoogde nieuwe ontwikkelingen niet te blokkeren indien sprake is van een overgangperiode.

2. Geclausuleerde ruimte voor afweging, met en zonder ondergrens. Naast milieukwaliteitsnormen in de vorm van grenswaarden komen ook milieukwaliteitsnormen voor in de vorm van richtwaarden (bij externe veiligheid en bij luchtkwaliteit). Bij richtwaarden is wel sprake van afwegingsruimte voor het bevoegd gezag. Deze afwegingsruimte is geclausuleerd. Alleen in geval van 'gewichtige redenen' mag van de norm worden afgeweken. Er is evenwel niet altijd een ondergrens voor de afwijking aangegeven. Het argument hierbij is dat een ondergrens tot normopvulling leidt. Andere voorbeelden van normen waarbij sprake is van een geclausuleerde afwijkingsmogelijkheid zijn de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico en de geurhindernorm voor industrie. In het systeem van de Wet geluidhinder heeft het bevoegd gezag

afwegingsruimte ten aanzien van de voorkeursgrenswaarde, maar daarbij mag niet verder worden afgeweken dan tot de zogenoemde 'hogere waarde' en de binnenwaarde.

3. *Volledige ruimte voor eigen afweging.* De normen die zijn opgenomen in circulaire en richtlijnen hebben naar hun aard geen bindende juridische status. Dit betreft bijvoorbeeld de normen op het terrein van bodem, lichthinder en de geluidhindernormen zoals opgenomen in de handreiking industrielaai. Het bevoegd gezag heeft hier in beginsel ruimte voor een eigen normstelling op het lokale niveau en heeft een eigen motiveringsplicht bij de beoordeling of sprake is van een aanvaardbaar hinderniveau. Dit neemt niet weg dat, wanneer deze normen de meest recent aanvaarde milieuhygiënische inzichten verwoorden, het bevoegd gezag vanuit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming deze buitenwettelijke normstelling hierbij zal moeten betrekken.

De betekenis van de normen voor de ruimtelijke besluitvorming is in veel gevallen evident. Zo is er bij de risiconormen, geluidhindernormen en luchtkwaliteitsnormen (in beginsel) sprake van een directe koppeling tussen de normen en aangewezen bevoegdheden zoals het vaststellen van een bestemmingsplan. Hier geldt vervolgens het oude adagium 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'; een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling is niet mogelijk indien niet aan de normen in de vorm van een grenswaarde kan worden voldaan en het bevoegd gezag heeft geen mogelijkheid om een eigen afweging te maken. Indien sprake is van milieukwaliteitsnormen in de vorm van een richtwaarde of van voorkeursgrenswaarden heeft het bevoegd gezag meer ruimte voor een eigen afweging tussen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en het voldoen aan de milieukwaliteitsnorm. In de praktijk blijkt deze ruimte door het bevoegd gezag vaak ten volle te worden benut. Gemeentebesturen kiezen bijvoorbeeld zonder gedegen motivatie voor het vaststellen van hogere waarden; er is geen prikkel om maatregelen te treffen en de geluidsbelasting zo laag mogelijk te houden, terwijl het systeem hier wel mogelijkheden toe biedt. Er zijn verschillende ontwikkelingen in de wetgeving, waarbij meer aandacht is voor de spanning tussen de milieukwaliteitsnormstelling en ruimtelijke initiatieven. Voorbeelden zijn het systeem van geluidproductieplafonds in de Wet milieubeheer en de programmatische aanpak bij de luchtkwaliteitsnormen. Een ander voorbeeld is het Besluit externe veiligheid buisleidingen waarbij de verantwoordelijkheid in saneringsituaties bij de exploitant wordt gelegd.

In **hoofdstuk 5** is onderzocht in hoeverre het mogelijk is de schaarse milieugebruiksruimte in de compacte stad te verruimen. Juist in de compacte stad wordt immers een mix van functies beoogd, waarbij vaak al sprake is van bestaande bedrijvigheid waarmee een beslag wordt gelegd op de milieugebruiksruimte. Het huidige omgevingsrecht kent een palet aan instrumenten om de milieugebruiksruimte in een bepaald gebied te verruimen. Ieder instrument heeft daarbij een eigen juridisch kader en niet ieder instrument leent zich dan ook voor elke aanpak. In dit hoofdstuk zijn de mogelijkheden en beperkingen van dit instrumentarium in kaart gebracht en geanalyseerd.

Het hoofdstuk valt daartoe uiteen in twee delen. Het eerste deel betreft de meer klassieke mogelijkheden in zowel het milieurecht als het ruimtelijke ordeningsrecht, zoals het beperken van bestaande rechten door middel van ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning voor een inrichting en het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan om zo ruimte te creëren voor nieuwe ontwikkelingen. Het tweede deel betreft bijzondere wetgeving waarbij flexibiliteitsmogelijkheden ten aanzien van de toepassing van milieukwaliteitsnormen worden geboden, zoals de Interimwet stad-en-milieubenadering en de programmatische aanpak in de Crisis- en herstelwet.

De belangrijkste bevindingen in deel I waarin de mogelijkheden van het meer klassieke milieurecht en ruimtelijke ordeningsrecht aan bod kwamen, zijn de volgende. De mogelijkheden tot het ambtshalve wijzigen of intrekken van een omgevingsvergunning voor een inrichting met het oog op realisering van de idee van de compacte stad zijn beperkt. Het belangrijkste knelpunt is dat er geen wettelijke grondslag is voor ambtshalve wijziging van de vergunning vanuit een enkel ruimtelijk motief. Indien ruimtelijke ontwikkelingen onvoldoende concreet zijn kunnen deze niet als motief dienen voor de ambtshalve wijziging van de vergunning of de intrekking van de vergunning. Dit betekent dat de bestaande rechten van de inrichting niet eenvoudig zijn te beperken met het oog op nieuwe ontwikkelingen in de omgeving van de inrichting. Daarbij komt dat ook andere knelpunten zijn geconstateerd, zoals het feit dat de jurisprudentie inzake het verlaten van de grondslag van de aanvraag de ambtshalve wijziging van de vergunning bemoeilijkt, hoewel hier wel een verruiming van de mogelijkheden heeft plaatsgevonden voor zover de vergunning verplicht moet worden geactualiseerd. Voorts is geconcludeerd dat een intrekking van de omgevingsvergunning voor een inrichting niet snel aan de orde zal zijn gelet op de strikte voorwaarden en invulling daarvan in de jurisprudentie. Ook bij 'onbenutte ruimte' zal de beperking van bestaande rechten ten behoeve van het creëren van milieuruimte niet altijd eenvoudig zijn, indien dit vanuit een ruimtelijk motief is beoogd. Wel bestaat er de mogelijkheid om de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken als gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Het creëren van milieugebruiksruimte is in beginsel eenvoudiger indien een inrichting onder de werking van de algemene regels van het Activiteitenbesluit valt. Maatwerkvoorschriften kunnen blijkens jurisprudentie ook worden gesteld met het oog op een nog te realiseren ontwikkeling. Een belangrijke beperking is wel dat maatwerkvoorschriften alleen kunnen worden gesteld voor zover dit in het Activiteitenbesluit is bepaald. Ook is het volledig beëindigen van een inrichting die onder de werking van algemene regels valt niet mogelijk op basis van de Wm.

Ook het ruimtelijk instrumentarium kent beperkingen indien met oog op het vrijmaken van milieugebruiksruimte wordt beoogd bestaande bebouwing en bestaand gebruik te beëindigen. De belangrijkste beperking om bestaande bebouwing en bestaand gebruik weg te bestemmen (en onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan te brengen) is dat aannemelijk moet zijn dat er uitzicht is op de beëindiging hiervan binnen de planperiode. Indien er geen sprake is van vrijwillige beëindiging door de grondeigenaar zal de gemeente aannemelijk moeten maken zo nodig over te gaan tot aankoop of onteigening. Daarbij is geconstateerd dat het instrumentarium van de Onteigeningswet niet is toegesneden op een 'deel-onteigening' bij een onwillige grondeigenaar.

Bij het inperken van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden geldt een eenvoudiger toets, waarbij vooral relevant is dat er geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheden van het plan en er ook geen concrete plannen op dit punt zijn. Gebodsbepalingen zijn niet toegestaan en ook staat het standaard overgangsrecht in de weg aan het opnemen van gebodsbepalingen in het bestemmingsplan. Wel kan met het instrument van de voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan zowel het treffen van maatregelen bij gevoelige bestemmingen, als het treffen van maatregelen aan de bron worden gewaarborgd bij nieuwe ruimtelijke initiatieven. Dit is dan ook een belangrijk instrument met het oog op de realisering van de compacte stad. Een belangrijke beperking is wel dat het instrument alleen kan worden ingezet in relatie tot een te realiseren bestemming. Uit jurisprudentie volgt dat onder voorwaarden het treffen van noodzakelijk geachte milieumaatregelen ook op een andere wijze kan worden geborgd dan door middel van een voorwaardelijke verplichting. Met name de uitzondering waarbij het voldoende wordt geacht dat de gemeente het in haar macht heeft om de maatregel te treffen en dit ook heeft toegezegd, acht ik onwenselijk vanuit een oogpunt van rechtsbescherming.

In deel II van dit hoofdstuk is bijzondere wetgeving besproken waarmee flexibiliteitsmogelijkheden worden geboden met betrekking tot de toepassing van milieukwaliteitsnormen. De Interimwet stad-en-milieubenadering is specifiek bedoeld voor de problematiek van de compacte stad. De ontwikkelde drie stappenbenadering kan een leidraad vormen om te komen tot integrale gebiedsontwikkeling; blijkens eerdere evaluaties wordt door het doorlopen van de stappen 1 en 2 veelal al een oplossing gevonden voor stagnerende gebiedsontwikkeling. De motiveringsvereisten zoals die zijn opgenomen in de Interimwet stad-en-milieubenadering waarborgen dat onder meer noodzaak tot afwijking en de eventuele mogelijkheden van compensatie op een deugdelijke wijze in beeld worden gebracht. Wel is geconstateerd dat slechts een beperkt aantal milieucriteria onder de Interimwet valt en dat bovendien binnen die beperkte reikwijdte de wet vooral voor het onderwerp geluid daadwerkelijk betekenis lijkt te hebben. Deze oplossingsrichting gaat niet uit van het gelijk blijven of verbeteren van de milieukwaliteit in een gebied. Er is sprake van een soepelere, vervangende milieukwaliteitsnorm. Compensatie voor de ruimere norm hoeft niet binnen die milieukwaliteit plaats te vinden, maar mag ook worden gevonden in bijvoorbeeld een verbeterde sociale veiligheid waardoor een 'optimale leefomgevingskwaliteit' wordt bereikt. Er is daarmee sprake van een 'integraal' toetsingskader in de zin dat verschillende belangen tegen elkaar mogen worden afgewogen. De randvoorwaarden voor de compensatie zijn geformuleerd in onduidelijke begrippen. Dit is ongewenst; op zijn minst is een duidelijke uitwerking nodig nu sprake is van normafwijking. Door te compenseren met aspecten als sociale veiligheid zal niet steeds sprake kunnen zijn van een verbeterde of gelijkblijvende milieukwaliteit. Verder is onvoldoende verzekerd dat de compensatie daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Daarmee wordt de rechtvaardiging voor het afwijken onderuitgehaald.

De Wet plattelandswoningen laat een andere manier zien om flexibiliteit te bieden bij de toepassing van milieukwaliteitsnormen. Hierbij wordt uitgegaan van het verlagen van de bescherming van specifieke (gevoelige) objecten. De rechtvaardiging voor de normoverschrijding wordt gezocht in de acceptatie van de bewoners. Dit is anders dan bij de stad-en-milieubenadering waar het uitgangspunt is dat normoverschrijding wordt gecompenseerd. Een zorgpunt bij deze methode, zeker als deze een verbrede toepassing krijgt, is dat er geen ondergrens is gegeven voor de normafwijking. De afweging of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in relatie tot risico-aanvaarding lijkt niet eenvoudig te maken en ook lastig te toetsen door de rechter.

Bij de programmatische aanpak wordt in beginsel niet uitgegaan van normafwijking. De programmatische aanpak is juist bedoeld om tijdig aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen door op programmaniveau maatregelen te koppelen aan overschrijdingen. Een herverdeling van milieugebruiksruimte wordt mogelijk gemaakt doordat het treffen van verbetermaatregelen en het toetsen van toestemmingen op programmaniveau plaatsvindt. Met het oog op de (her)verdeling van milieugebruiksruimte in de compacte stad biedt dit instrument in beginsel daarmee een goede mogelijkheid voorerschikking van milieuruimteclaims. In dit hoofdstuk is een grote verscheidenheid aan regelingen voor een programmatische aanpak besproken. Op basis van dit overzicht is geconcludeerd dat de bestaande regelingen weinig ambitie zien op het punt van een verdere verbetering van de milieukwaliteit. De toepassing van de programmatische aanpak leidt veelal juist tot normopvulling. Dat de programmatische aanpak vooral is gericht op normopvulling past niet zozeer bij de idee van de compacte stad. De ambities voor de idee van de compacte stad zouden verder moeten gaan: ook een duurzame verstedelijking is immers beoogd. Ook laat het overzicht zien dat er verschillende manieren zijn waarop de milieugebruiksruimte wordt verdeeld. Zo kan het programma een lijst van toegelaten activiteiten bevatten (bijvoorbeeld het NSL) of het programma combineert dit bijvoorbeeld met het bepalen van nog te vergeven ontwikkelingsruimte. Binnen de verschillende regelingen van de programmatische aanpak zijn de mogelijkheden tot beperking van bestaande rechten veelal niet verruimd. De Crisis en herstelwet laat op dit punt wel enige verruiming zien ten aanzien van de

inperking van zogenoemde 'onbenutte ruimte'. De verplichting tot uitvoering van de verbetermaatregelen is in de verschillende regelingen inzake de programmatische aanpak niet geborgd.

In **hoofdstuk 6** zijn op basis van het onderzoek in de voorgaande hoofdstukken de voor- en nadelen van verschillende methoden afgewogen en zijn uitgangspunten geformuleerd voor oplossingsrichtingen die de knelpunten of beperkingen van het bestaande omgevingsrechtelijke instrumentarium kunnen wegnemen. Om de realiteitswaarde van de gekozen uitgangspunten voor oplossingsrichtingen te toetsen en om verbeterpunten aan te kunnen geven, is ook onderzocht in hoeverre deze aansluiten bij de uitgangspunten en het instrumentarium van de Omgevingswet. Om structuur aan te brengen in de verschillende afwijkmogelijkheden en instrumenten zijn twee methoden van flexibele regulering ten aanzien van normstelling onderscheiden.

De eerste methode betreft het *flexibel eindpunt*. Bij deze methode zit er een zekere 'rek' in de norm zelf. Met de norm voor de te bereiken omgevingskwaliteit kan als het ware geschoven worden. Na een bespreking van de risico's van deze methode (onoverzichtelijkheid, nut en noodzaak van afwijking, rechtsonzekerheid, normopvulling en afwijkmogelijkheden met onvoldoende waarborgen omkleed) zijn drie uitgangspunten geformuleerd. De eerste betreft een uniform systeem van flexibiliteitsmogelijkheden bij de normstelling zelf. Bij de individuele normen op het gebied van geluid, externe veiligheid, geur etc. zou, voor zover mogelijk een bandbreedte moeten worden aangegeven waarbinnen het bevoegd gezag afwegingsruimte heeft. Met een bandbreedte wordt bedoeld op de ruimte tussen de voorkeursnorm en de ondergrens. Er zouden geen aparte afwijkmogelijkheden moeten worden geboden voor een verdere doorbreking van de ondergrens. Wel is voorstelbaar dat een programmatische aanpak als voorwaarde wordt gesteld voor het bereiken van de norm, waarbij tijdelijk de grens wordt doorbroken. Een tweede uitgangspunt is dat de procedurele voorwaarden voor het vaststellen van de afwijkende norm deugdelijk zijn. Dat betekent dat er een gebiedsspecifieke afweging moet kunnen worden gemaakt. Ook zal tegen vaststelling van de afwijkende norm rechtsbescherming moeten ontstaan. Een derde uitgangspunt is dat normopvulling zo veel mogelijk wordt voorkomen en een zo hoog mogelijk niveau van milieubescherming wordt gerealiseerd. Daartoe zou in de wettelijke regeling een verplichting moeten worden opgenomen tot motivering van het vaststellen van een norm die afwijkt van de voorkeursnorm. De stad-en-milieubenadering (stap 1 en 2) zou als model kunnen worden gebruikt voor het vormgeven van de elementen waaruit een dergelijke motivering zou moeten bestaan. Hiermee wordt gewaarborgd dat de noodzaak tot een afwijkende norm op een deugdelijke wijze in beeld wordt gebracht bij de vaststelling van de norm. Indien op basis van de belangenafweging niet wordt gekozen voor de voorkeursnorm, zouden nog andere verplichtingen moeten gelden om normopvulling te voorkomen en een verbetering van de milieukwaliteit in de tijd te bereiken. Daarbij zijn twee varianten voorgesteld. Een eerste variant is de verplichting tot periodieke toetsing en zo nodig herziening van de vastgestelde gebiedsspecifieke norm indien niet wordt gekozen voor de voorkeursnorm. Hiervoor zou een wettelijke voorziening moeten worden getroffen. In het kader van de rechtsbescherming kan deze verplichting door belanghebbenden worden afdwongen door te verzoeken om wijziging van het omgevingsplan. Deze variant zou in alle gevallen toepasbaar zijn. Een tweede variant is het verplichten tot een voortschrijdende omgevingskwaliteit normstelling, waarbij reeds bij vaststelling van de norm meerdere ondergrenzen worden gesteld die in de loop der tijd steeds strenger worden. Deze variant zal in veel gevallen niet toepasbaar kunnen zijn, maar is de aangewezen weg indien bijvoorbeeld sprake is van gezondheidsrisico's of internationale verplichtingen.

De tweede methode duid ik aan met *flexibel onderweg*. Bij deze methode is het 'eindpunt' ofwel het resultaat eenduidig. Of misschien beter gezegd: niet flexibel. De hoogte van de norm alsmede de verplichting om aan deze verplichting op een bepaald tijdstip te voldoen staan niet ter discussie. Na een bespreking van de risico's van deze methode (onduidelijk doelbereik en termijn, geen of niet tijdige uitvoering van de verbetermaatregelen en weinig mogelijkheden tot beperking bestaande rechten), zijn twee uitgangspunten geformuleerd voor een regeling van flexibel onderweg. De eerste betreft een uniforme regeling van de programmatische aanpak. Een geharmoniseerde, deugdelijk vormgegeven regeling zou zich moeten lenen voor toepassing op meerdere terreinen. Daarbij is de waarborging van de uitvoering van de verbetermaatregelen een belangrijk punt. Een lastig element is de afdwingbaarheid van de uitvoering van de maatregelen door belanghebbenden. Met het oog op een adequate rechtsbescherming zou de voorkeur uitgaan naar de bestuursrechtelijke weg voor het afdwingen van de uitvoering van de verbetermaatregelen. Het tweede uitgangspunt betreft de verbeterde mogelijkheden van het beperken van bestaande rechten. Een echte herverdeling van de beschikbare milieugebruiksruimte in de compacte stad is pas mogelijk als ook bestaande rechten kunnen worden heroverwogen. Daartoe zouden de mogelijkheden om bij ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit moeten worden verruimd. Voorts zou de grondslag waarop die omgevingsvergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken moeten worden verruimd, in de zin dat dit ook vanuit een perspectief van milieugebruiksruimteverdeling zou moeten kunnen. Er zou daarbij voor kunnen worden gekozen om de verruiming ten aanzien van de aantasting van de 'benutte rechten' te beperken tot die situaties waarin de programmatische aanpak van toepassing is. Ook zouden de mogelijkheden om gebodsbepalingen op te nemen in de regels van het omgevingsplan nader moeten worden verkend. Daartoe is van belang dat wordt voorzien in een mogelijkheid tot flexibeler toepassing van overgangsbepalingen in het plan.

De toetsing aan de Omgevingswet van de uitgangspunten levert een gemengd beeld op. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat de Omgevingswet aan geen van deze uitgangspunten in de weg staat, maar dat betekent ook dat soms de waarborgen ontbreken. Zo kan het realiseren van een *duurzame* compacte stad in gevaar komen als bij de amvb's te veel flexibiliteit bij de normstelling wordt geboden. De Omgevingswet stelt weinig beperkingen op dit punt. Hoewel de Omgevingswet niet expliciet in de weg staat aan de uitwerking van een aantal uitgangspunten, zijn deze soms niet herkenbaar in de wet. Dit betreft bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het inperken van (onbenutte) milieugebruiksruimte met het oog op de verdeling van de milieugebruiksruimte in het kader van de omgevingsvergunning milieu. Bij een aantal uitgangspunten sluit de wet (en daarin opgenomen grondslagen) juist aan bij de geformuleerde uitgangspunten. Dit betreft bijvoorbeeld de uniforme regeling van de programmatische aanpak.

In **hoofdstuk 7** zijn op basis van de bevindingen in dit onderzoek enkele aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen sluiten aan bij de brede doelstelling van de Omgevingswet, die zowel in regels voorziet die zien op het benutten als op het beschermen van de fysieke leefomgeving. De aanbevelingen betreffen enerzijds de mogelijkheden om de menging en concentratie van functies te ondersteunen en anderzijds de bescherming met het oog op een duurzame stad.