

Wetsvoorstel Omgevingswet: ruimte voor normen en waarden

Verslag VMR Themamiddag i.s.m. ministerie van I&M

Peter Schils en Aster Veldkamp¹

De Vereniging voor Milieurecht organiseerde op 24 juni 2014 in Madurodam een themamiddag over het wetsvoorstel Omgevingswet dat een week tevoren naar de Tweede Kamer was gezonden. Tijdens de bijeenkomst, onder voorzitterschap van prof. mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswijk, gaven nauw bij de totstandkoming van het wetsvoorstel betrokkenen inzicht in het (verdere) wetgevingsproces en de veranderingen die het wetsvoorstel brengt. Vervolgens deden sprekers uit de wetenschap en advocatuur hun (kritische) licht schijnen over enkele specifieke instrumenten uit het wetsvoorstel met daarop volgend een reflectie door de opstellers van de wet.

Deel I

Een stap in het proces

Ankie Meijer² geeft inzicht in wat er, nu het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer is, voor wat betreft het wetgevingsproces nog meer op het programma staat. Zij presenteert een 'dashboard' met daarop een drietal meters. De meters gaan in op (1) de uitvoeringsregelgeving, (2) de invoeringsregelgeving en (3) de planning. De uitvoeringsregelgeving bestaat uit vier besluiten. Het Omgevingsbesluit bevat de algemene en procedurele bepalingen ter uitvoering van de instrumenten van het wetsvoorstel, waaronder de aanwijzing van vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten, de aanwijzing van het bevoegd gezag, de aanvraagvereisten voor de omgevingsvergunning, procedurebepalingen voor plan-m.e.r. en project-m.e.r. en nadere regels met betrekking tot grondexploitatie. Het Besluit kwaliteit van de leefomgeving richt zich tot bestuursorganen die de instrumenten van het wetsvoorstel toepassen en bevat de normen voor de besluitvorming en uitoefening van taken door bestuursorganen. In dit besluit zijn omgevingswaarden te vinden, de kwaliteitsnormen voor (onderdelen van) de leefomgeving en instructieregels, waaronder de toetsingskaders voor vergunningverlening. Ten slotte zullen naar verwachting twee besluiten worden opgesteld die algemene regels bevatten voor activiteiten in de leefomgeving, vergelijkbaar met het huidige Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit 2012. Deze besluiten hebben betrekking op bouwactiviteiten enerzijds en milieubelastende- en wateractiviteiten anderzijds. In deze besluiten worden onder meer meldingsplichten geregeld en de mogelijkheid tot maatwerk. Meyer geeft aan dat het streven is om de uitvoeringsregelgeving in 2015 gereed te hebben voor internetconsultatie.

De invoeringsregelgeving bevat overgangsrecht, regelt de intrekking van regelgeving en de verwijzing naar andere regelgeving. Dit is zeer secuur werk, aldus Meyer.

¹ Mr. P.E. Schils en mr. dr. A.M.E. Veldkamp zijn legal consultants bij Royal HaskoningDHV Legal Consultancy. Aster Veldkamp is tevens secretaris van het bestuur van de VMR.

² Projectdirecteur Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van I&M.

Meyer wijst er tevens op dat naast de totstandkoming van de betrokken uitvoeringsregelgeving een goede implementatie veel voorbereidingstijd vergt, waarmee bij de planning terdege rekening gehouden zal moeten worden. Wat betreft de planning wordt nog steeds uitgegaan van inwerkingtreding in 2018. In 2015 staat de internetconsultatieronde gepland voor de uitvoeringsregelgeving.

Het wetsvoorstel: de belangrijkste veranderingen op een rij

Wilco de Vos³ schetst in zijn voordracht de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en de belangrijkste veranderingen die het wetsvoorstel brengt ten opzichte van de bestaande wetten.

De reikwijdte van de Omgevingswet is breed en ziet op alle activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. De Vos wijst erop dat het daarbij gaat om locatiegebonden activiteiten en niet om regels met betrekking tot bijvoorbeeld stoffen. Het toepassingsbereik van de wet wordt begrensd, daar waar een andere wet uitputtende regels stelt.

De wet beoogt bepaalde maatschappelijke doelen te bereiken in onderlinge samenhang en met het oog op duurzame ontwikkeling (art. 1.3). Gezocht dient te worden naar een balans tussen enerzijds het beschermen van de fysieke leefomgeving en anderzijds het benutten van die leefomgeving als gevolg van menselijke activiteiten. Het begrip 'duurzame ontwikkeling' is gedefinieerd in de (bijlage bij de) wet.

De stelselherziening als zodanig heeft ook bepaalde verbeterdoelen, zoals het vereenvoudigen van regelgeving en vergroten van het gebruiksgemak, het bereiken van een samenhangende benadering van de leefomgeving, het bieden van grotere bestuurlijke afwegingsruimte, met meer gebiedsgericht maatwerk en het verbeteren en versnellen van besluitvorming. De Vos benadrukt dat met 'een samenhangende benadering' niet bedoeld wordt dat alles per definitie integraal beoordeeld zou moeten worden. De wet faciliteert zowel een sectorale als integrale benadering. De Vos geeft aan dat het sectoroverstijgend kennisdelen aandacht krijgt in het programma 'Nu al Eenvoudig Beter' en in het Implementatieprogramma digitalisering Omgevingswet (GOAL).

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau (gelijkwaardig beschermingsniveau) en dat aangesloten wordt bij Europese wet- en regelgeving. Het bieden van een gelijkwaardig beschermingsniveau betekent dat de materiële normen niet gewijzigd worden, maar wel de instrumentatie om deze te bereiken, aldus De Vos.

Vervolgens gaat De Vos uitgebreider in op de veranderingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht als gevolg van het advies van de Raad van State. De regelgevende bevoegdheden ten opzichte van de toetsversie van het wetsvoorstel zijn nader ingekleurd, onder meer door bij iedere inhoudelijke delegatiebepaling specifieke belangenkaders aan te geven en in sommige gevallen beginselen aan te geven als richtsnoer aan de gedelegeerde regelgever. Ook is de verhouding tussen bestuursorganen en de bevoegdheidsverdeling onderling verhelderd en onder meer verankerd in artikel 2.3 van het wetsvoorstel. Op grond van deze bepaling staan gemeenten voorop bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet. De uitoefening van taken en bevoegdheden door provincies en rijk zijn begrensd

³ Programmamanager/coördinerend jurist Omgevingswet, Hoofddirectie Bestuurlijk Juridische Zaken, Ministerie van I&M.

door verankering van het subsidiariteitsbeginsel en het behoud van de begrippen provinciaal belang en nationaal belang. Tevens zijn de instructiebevoegdheden op wetsniveau beter ingekaderd en is ook het bevoegd gezag voor algemene regels, vergunningverlening en handhaving in hoofdlijnen geregeld in de wet. Op advies van de Raad van State is ook de mogelijkheid tot maatwerk gekoppeld aan specifieke belangenkaders en is de toepassing van de experimentenbepaling omkleed met meer procedurele waarborgen. Ten slotte zijn de procedurele waarborgen en rechtsbescherming in het wetsvoorstel versterkt. Onder meer door afschaffing van de *lex silencio positivo* (LSP), waarvoor waarschijnlijk de reguliere procedure als verplichte voorbereidingsprocedure in de plaats komt. De directe aanleiding van de afschaffing van de LSP vormt het advies van de Raad van State. In de eerste plaats is het instrument minder goed bruikbaar in het licht van de verschuiving van vergunningen naar algemene regels en wanneer er derden belanghebbenden in het geding zijn. De dwangsom voor niet tijdig beslissen vormt een beter alternatief. In de tweede plaats biedt de Dienstenrichtlijn de mogelijkheid om de LSP niet van toepassing te verklaren. Ten slotte is het niet wenselijk dat wanneer voor een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure wordt ingevoerd, daarnaast ook nog de LSP wordt gehandhaafd. Het is in geval van bijvoorbeeld een brandveilige gebruiksactiviteit niet wenselijk dat een vergunning ontstaat. Ook wordt rechtsbescherming geboden tegen alle regels van het omgevingsplan om zodoende de schotten tussen regels en de beroepen daartegen te voorkomen. De Vos wijst erop dat de aanvraag om een voorlopige voorziening tegen een omgevingsbesluit schorsende werking zal krijgen en dat de bestuurlijke boete niet geregeld is, maar via de invoeringswet een plekje zal krijgen in de Omgevingswet. Andere belangrijke veranderingen betreffen de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet op het moment dat deze laatste in werking treedt. Deze wet zal als aanbouwwet in de Omgevingswet worden ingevoegd. Daarnaast zal de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb wijzigen. Over deze laatste wijziging start binnenkort de internetconsultatie. De Vos merkt nog op dat na de inwerkingtreding van de Omgevingswet de Crisis- en herstelwet zal worden ingetrokken. Deze wet kan nu al gebruikt worden om ervaring op te doen met het omgevingsplan. In die zin vindt er kruisbestuiving plaats tussen de ervaringen opgedaan met deze wet en de Omgevingswet.

Het omgevingsplan, een stap verder?

Prof. mr. A.G.A. (Tonny) Nijmeijer gaat dieper in op het instrument omgevingsplan en het doel daarvan. Het is een plan met regels over de fysieke leefomgeving. Het wordt aangemerkt als een 'omgevingsdocument' in de zin van artikel 16.2 van het wetsvoorstel en wordt als elektronisch bestand vastgesteld en beschikbaar gesteld. Het omgevingsplan bevat een ieder bindende regels en vormt het toetsingskader voor de verlening van omgevingsvergunningen. Nijmeijer wijst erop dat als gevolg van het begrip 'fysieke leefomgeving' van artikel 1.2 van het wetsvoorstel, dat een ruimere strekking heeft dan het begrip 'goede ruimtelijke ordening', het omgevingsplan een ruime reikwijdte heeft. Anderzijds maakt het aspect water, hoewel dit onderdeel is van de fysieke leefomgeving, geen onderdeel uit van het omgevingsplan. Het waterschap stelt daarvoor een eigen verordening vast. Nijmeijer vindt dat het systeem daarmee toch enigszins tweeslachtig is. Zal er straks sprake zijn van één omgevingsplan per gemeente? Nijmeijer plaatst daarbij een aantal kanttekeningen. De gemeenteraad kan de vaststelling van

onderdelen van het omgevingsplan delegeren aan het college van B en W. Volgens Nijmeijer gaat het daarbij om een vrij ongeclausuleerde delegatiebepaling: onvoldoende duidelijk voor welke onderdelen van een plan dit mogelijk is, hoe het delegatiebesluit er dan zou moeten uitzien en welke gevolgen dit heeft voor de rechtsbescherming tegen de deelplannen en voor planschade. Per gemeente wordt in beginsel één omgevingsplan vastgesteld, maar het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om meerdere omgevingsplannen per gemeente vast te stellen (art. 2.4). Of deze dan juridisch als één geheel moeten worden gezien is evenmin duidelijk, aldus Nijmeijer. Ten slotte wordt ook de waterschapsverordening geen onderdeel van het omgevingsplan.

In een omgevingsplan worden regels over de fysieke leefomgeving opgenomen (art. 2.4). Dit kunnen regels van sterk uiteenlopende aard zijn. Daarbij zal inhoudelijke integratie van omgevingsrechtelijke normen niet altijd mogelijk zijn. Het omgevingsplan leidt niet zo zeer tot minder regels, maar wel tot bundeling van regels, aldus Nijmeijer. Het omgevingsplan moet voor het hele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevatten en andere regels die met het oog daarop nodig zijn (art. 4.2). Het opnemen van omgevingswaarden in het omgevingsplan is, gelet op de tekst van artikel 2.11, echter facultatief. Betekent dit nu dat een gemeente naast een omgevingsplan toch weer aparte verordeningen kan opstellen, zoals een terrassenverordening? Dit heeft gevolgen voor de rechtsbescherming. Tegen een omgevingsplan staat immers beroep open, maar tegen een gemeentelijke verordening niet. Nijmeijer stelt dat wanneer dit niet zo bedoeld is door de wetgever, in art. 2.11, eerste lid, het woord 'kunnen' vervangen zou moeten worden door 'moeten'. De gemeenteraad heeft een grote mate van beleidsvrijheid bij het opstellen van een omgevingsplan die niettemin begrensd wordt door instructieregels van provincie en/of rijk (art. 2.23, lid 3 en art. 2.28).

Het omgevingsplan bevat verschillende typen regels. Naast de 'gebruikelijke' regels die nu voorkomen in bestemmingsplannen, gaat het om omgevingswaarden, maatwerkregels, moderniseringsplichten (art. 4.18) en nadere regels over het uiterlijk van bouwwerken (art. 4.19). Het exploitatieplan bij kostenverhaal verdwijnt. Daarvoor in de plaats moeten exploitatieregels in het omgevingsplan worden opgenomen (art. 12.3). Nijmeijer betwijfelt of deze regels als regels over de fysieke leefomgeving kunnen worden bestempeld. Tevens vervalt het aanlegvergunningstelsel, maar komt daarvoor een meldingsplicht in de plaats (art. 4.4). Of dit tot meer eenvoud en transparantie brengt, waagt Nijmeijer ook te betwijfelen.

Een omgevingsplan wordt voorbereid met afdeling 3.4 Awb (art. 16.28), tenzij het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard (art. 16.81). Dit laatste vormt een codificatie van de bestaande jurisprudentie. Nijmeijer wijst erop dat de actualiseringsplicht opnieuw zijn intrede heeft gedaan in art. 4.17 van het wetsvoorstel. De voorbereidingsbescherming (art. 4.14) en de reactieve aanwijzing (art. 16.20) zijn blijven bestaan. Nieuw is dat tegen het hele omgevingsplan beroep open staat, dus ook tegen regels die nu in niet-appellabele verordeningen staan. Het bevreedt Nijmeijer dat tegen een waterschapsverordening geen beroep open staat, ondanks dat daarin toch ook regels met betrekking tot de toedeling van functies aan locaties worden opgenomen.

Het omgevingsplan biedt volgens Nijmeijer meer gelegenheid tot een bundeling van omgevingsrechtelijke normen en reikt een meeromvattend toetsingskader aan voor verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Hoewel inhoudelijke integratie van normen lastig zal blijven vanwege de aard van de normen. Hij

verwacht niettemin dat het omgevingsplan op het punt van de 'ruimtelijke ordening' dikwijls volgend zal zijn (blijven) aan privaatrechtelijke afspraken tussen gemeenten en ontwikkelaars. Het omgevingsplan als instrument tot 'uitnodigingsplanologie' moet daarom worden genuanceerd. Op het punt van procedurele vereenvoudiging verwacht Nijmeijer dat de winst betrekkelijk minimaal zal zijn, tenzij delegatie aan het college van B en W als groot winstpunt moet worden gezien. Al met al is het omgevingsplan een stap verder, zeker in vergelijking tot de toetsversie van het wetsvoorstel, maar er is op verschillende punten ook nog een flink aantal (denk)stappen te zetten.

Bert Rademaker geeft in zijn reflectie aan dat het de bedoeling is dat de bestaande gemeentelijke bestemmingsplannen die als gevolg van het overgangsrecht formeel als één omgevingsplan worden aangemerkt door gemeenten ook materieel tot één plan worden gemaakt. De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het bestemmingsplan delegeren aan het college. Het gaat dan om het uitwerken en/of wijzigen van regels in een bestaand omgevingsplan en om het (nader) reguleren van onderwerpen of deelgebieden van een omgevingsplan.

Actualisering van het omgevingsplan is niet meer nodig. Via een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan wanneer nodig van een omgevingsplan worden afgeweken. De keuze voor vijf jaar voor verwerking van een dergelijke omgevingsvergunning in het omgevingsplan is enigszins arbitrair, het had ook 3 jaar of 10 jaar kunnen zijn, aldus Rademaker. De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit komt in de plaats van binnenplanse vergunningstelsels en ontheffingsmogelijkheden. Een 'aanleg'vergunningstelsel zal in een omgevingsplan moeten worden gecreëerd door een verbod op te nemen waarvan vervolgens bij omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit als bedoeld in de wet kan worden afgeweken.

Deel II

Omgevingsvergunning, meer van hetzelfde?

Prof. mr. R. (Rosa) Uylenburg⁴ gaat in op het instrument omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning nieuwe stijl vertoont gelijkenissen met de huidige omgevingsvergunning uit de Wabo. Toch is er een aantal duidelijke verschillen te zien.

Een eerste belangrijke wijziging is het loslaten van het begrip project en het – in plaats daarvan – centraal stellen van activiteiten in artikel 5.1 van het wetsvoorstel. Opvallend daarbij is dat er geen restcategorie (het huidige onderdeel 2.1 lid 1 onder i Wabo) meer voorkomt in deze kapstokbepaling. Meer dan in de toetsversie uit februari 2013 het geval was, geeft het huidige wetsvoorstel in de artikelen 5.17 en verder al richting aan de inhoud van de beoordelingsregels per activiteit. Dit komt de voorspelbaarheid ten goede en dat is een goede zaak, aldus Uylenburg. Een tweede wijziging betreft de bevoegdheidsverdeling bij meervoudige aanvragen. Meer dan nu het geval is, komt er ruimte voor afspraken tussen de betrokken bestuursorganen om te bepalen wie bevoegd gezag is. Het hoogste betrokken vergunningverlenend orgaan is dus niet zonder meer het bevoegd gezag.

Een wijziging waar wat langer bij wordt stilgestaan, is het flexibel aanvragen van de omgevingsvergunning en het in dat verband loslaten van het begrip 'onlosmakelijke

⁴ Staatsraad Raad van State en Hoogleraar Milieurecht, in het bijzonder natuurbeschermingsrecht, ACELS, Universiteit van Amsterdam.

samenhang'. De aanvrager bepaalt de omvang van de aanvraag. Volgens Uylenburg komt het opknippen van het project in meerdere aanvragen een samenhangende beoordeling niet ten goede. Zo ingewikkeld is de huidige regel van onlosmakelijkheid volgens haar niet. Zij pleit dan ook voor uitvoeringsregelgeving waar een sterkere stimulans van uitgaat om vooral meervoudige aanvragen in te dienen. Een meervoudige omgevingsvergunning biedt kansen voor creatieve oplossingen bij vroegtijdige afstemming en voorkomt dat latere besluitvorming onder druk komt te staan door eerder verleende vergunningen.

In zijn reflectie op het betoog van Uylenburg tot behoud van het criterium van onlosmakelijkheid laat mr. ing. B. (Bert) Rademaker weten dat er ook veel personen en instanties zijn die juist pleiten voor het afschaffen ervan. Het ministerie van I&M vertrouwt erop dat de aanvrager zelf het beste kan inschatten voor welke gevallen een samenhangende beoordeling gewenst is. In die gevallen zal worden gekozen voort een meervoudige aanvraag.

Rademaker breekt vervolgens een lans voor de reguliere voorbereidingsprocedure met een beslistermijn van acht weken. Deze procedure zal - vaker dan nu het geval is - onder de Omgevingswet voor de omgevingsvergunning gaan gelden. Behalve de kortere beslistermijn heeft deze procedure nog een ander pluspunt, aldus Rademaker. In dat verband wijst hij op de bezwaarprocedure, waarin belanghebbenden en bestuursorgaan met elkaar in gesprek gaan waarna een heroverweging plaatsvindt. Dit contact is een stuk persoonlijker dan de gevallen waarin zienswijzen geanonimiseerd in Excel bestanden worden verwerkt en waarin partijen elkaar voor het eerst pas bij de rechter tegenkomen.

Omgevingswaarden en Instructieregels

De themamiddag wordt afgesloten met de voor velen nog onbekende instrumenten omgevingswaarden en instructieregels. Advocaat mr. W.J. (Willem) Bosma maakt de aanwezigen wegwijs in deze nieuwe instrumenten.

Een omgevingswaarde bepaalt voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving de gewenste kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, en/of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Als belangrijke beperking stipt Bosma aan dat een gemeentelijke omgevingswaarde alleen kan worden vastgesteld, indien de gemeente de bron ook daadwerkelijk kan beïnvloeden. Het stellen van regels over de geluidbelasting van een snelweg is dus niet mogelijk. Verder mag de gemeentelijke omgevingswaarde niet in afwijking van of in aanvulling op een omgevingsverordening of AMvB worden gesteld. Over de doorwerking van een omgevingswaarde wordt opgemerkt dat in beginsel alleen het vaststellende bestuursorgaan aan de omgevingswaarde is gebonden. Voor doorwerking liggen andere instrumenten voor de hand, zoals instructieregels en algemene regels.

Instructieregels zijn regels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Voor de provincie zijn de instructieregels facultatief, voor het Rijk bestaat er ook een aantal verplichte instructieregels, bijvoorbeeld ter uitvoering van Europese richtlijnen op het gebied van onder andere luchtkwaliteit, natuur en grondwater.

De reflectie op dit onderwerp vanuit het ministerie van I&M vindt plaats door mr.ir. S. (Simon) Handgraaf. Hij schetst de positie van omgevingswaarden in de beheercyclus van de Omgevingswet. De omgevingswaarden zijn doelstellingen voor de fysieke leefomgeving en horen in de beleidscyclus thuis onder 'beleidsontwikkeling'.

Ervaringen uit het verleden met rechtstreekse toetsing aan milieukwaliteitseisen (denk aan het in acht nemen van grenswaarden voor de luchtkwaliteit in vergunningprocedures) hebben nu geleid tot de nadrukkelijke keuze om omgevingswaarden niet rechtstreeks door te laten werken. In plaats daarvan vindt de 'beleidsdoorwerking' van omgevingswaarden naar bestuursorganen plaats via instructieregels, instructies en beoordelingsregels. Handgraaf benadrukt dat een omgevingswaarde nooit automatisch doorwerkt naar de beoordeling van een vergunningaanvraag, behalve als dit expliciet in instructieregels is geregeld.

In oktober 2014 verschijnen de inleidingen van deze middag in het Tijdschrift voor Milieu en Recht. Leden van de VMR ontvangen deze uitgave online.