

196 Op weg naar de

De grootste wetgevingsoperatie sinds 1848 is bijna volbracht. Als de planning wordt gehaald, treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. Daarin wordt de wetgeving over de fysieke leefomgeving bijeengebracht. Het wordt één wet met vier daarop gebaseerde amvb's en een aantal ministeriële regelingen. Voor het verkeersrecht is vooral interessant dat besluiten over de aanleg van infrastructuur en gemeentelijke regels over wegen in de toekomst op de Omgevingswet gebaseerd zullen zijn. Wat nu nog is geregeld in onder meer de Tracéwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet geluidhinder verhuist naar de Omgevingswet en de daarop gebaseerde amvb's en regelingen.



Geïntegreerde regels over uitritten.



Omgevingsplan

Bestemmingsplannen gaan verdwijnen. Daarvoor in de plaats komt voor elke gemeente één omgevingsplan, waarin alle regels worden opgenomen die de fysieke leefomgeving als motief hebben of daarvoor gevolgen (kunnen) hebben.¹ Daaronder vallen niet alleen de planologische regels die nu nog in bestemmingsplannen staan, maar ook regels die nu nog in gemeentelijke verordeningen staan, zoals die over uitritten, het kappen van bomen en de bescherming van gemeentelijke monumenten. De regels van verschillende herkomst zullen ook inhoudelijk geïntegreerd worden. Om een beeld te krijgen van waar dat toe leidt, kan men een blik werpen op de zogenoemde staalkaarten voor omgevingsplannen, die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ontwerpt en waarvan al heel duidelijke resultaten te vinden zijn op haar website. Men komt dan bijvoorbeeld geïntegreerde regels tegen over het maken van uitritten, het plaatsen van objecten op de weg (zoals containers en bouwsteigers) en het tegengaan van parkeerexcessen. Daarin spelen ook aspecten van verkeersveiligheid een rol. Verder treft men in deze voorbeeld-omgevingsplannen regels aan over graven, opbreken en kabels en leidingen. En wie gaat graven, kan stuiten op regels ter bescherming van archeologische waarden, waartoe een omgevingsplan bijvoorbeeld vergunningplichten in het leven kan roepen.

Tegen de vaststelling van (delen van) een omgevingsplan, of de weigering dat te doen, zal beroep openstaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, net als nu bij een bestemmingsplan. Deze beroepsmogelijkheid zal zich ook uitstrekken tot regels van het omgevingsplan die tot nu toe in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen en waartegen nu nog geen beroep openstaat. In artikel 8:2 van de Awb worden wettelijke regels (algemeen verbindende voorschriften) van beroep uitgesloten. Tegen de uitvoering van die wettelijke regels staat doorgaans wel beroep open, maar tegen de vaststelling van de regels zelf niet. Op deze hoofdregel wordt al sinds jaar en dag een uitzondering gemaakt voor bestemmingsplannen en straks dus ook voor de veel meer omvattende regels in omgevingsplannen. We zullen bij de bestuursrechter vaker procedures zien die gaan over de vaststelling van gemeentelijke wettelijke regels.

Kerninstrumenten

De Omgevingswet kent een reeks kerninstrumenten, waartussen een systematische samenhang bestaat. Allereerst zijn er de *omgevingsvisies*, strategische plannen met een beleidskarakter. Op de drie bestuurlijke niveaus zullen zij worden vastgesteld. Het tweede kerninstrument is het *programma*, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om zogenoemde 'omgevingswaarden' of andere doelen te bereiken en daaraan te blijven voldoen.² Een bijzondere variant is de programmatische aanpak zoals wij die nu ook al kennen van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, dat een jaar of tien geleden heeft geholpen om de luchtkwaliteitscrisis te doorbreken, en de Programmatische Aanpak Stikstof, die vorig jaar is uitgelopen op de stikstofcrisis. Dit type programma's is bedoeld om verbetering te brengen in complexe situaties waarin zich verschillende ontwikkelingen voordoen met cumulatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Vaak zijn daar ook maatregelen met betrekking tot infrastructuur en verkeer bij betrokken. Een programmatische aanpak is er doorgaans op gericht een verbetering in milieu of natuur te bereiken zonder andere wenselijk geachte (maatschappelijke, economische) ontwikkelingen onmogelijk te maken. De regels die normaal gelden kunnen deels buiten werking worden gesteld.

1. Art. 4.1 en 4.2 Omgevingswet.

2. Afdeling 3.2 Omgevingswet.

Omgevingswet

En natuurlijk is er het instrument van de *decentrale regelgeving*. Deze kent drie varianten: het al besproken omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie. Op centraal niveau zijn er de *algemene rijksregels*. Daartoe behoren onder meer de vier amvb's, waarin procedurele regels staan (in het Omgevingsbesluit), materiële regels die zich richten tot overheden (in het Besluit kwaliteit leefomgeving Bkl) of tot burgers en andere gebruikers van de leefomgeving (in het Besluit activiteiten leefomgeving Bal en het Besluit bouwwerken leefomgeving Bbl).

Meer dan in het huidige recht wordt aan gemeenten ruimte geboden om gemotiveerd af te wijken van algemene regels via gebiedsgericht of individueel maatwerk. Maatwerk kan worden geleverd met maatwerkregels of maatwerkvoorschriften.³⁾ Voor sommige onderwerpen, met name geluid-hinder en geur, is de benadering omgekeerd. Daar zijn de direct werkende rijksregels losgelaten en komen er zogenoemde instructieregels voor in de plaats. De gemeenten moeten over deze onderwerpen zelf afwegingen gaan maken, binnen door de instructieregels gestelde randvoorwaarden. Daarbij wordt de gemeenten wel houvast geboden doordat de rijksregels standaardwaarden en grenswaarden bevatten. Dit past bij het streven om de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten en de normstelling waar mogelijk te decentraliseren.

Een *omgevingsvergunning* is vereist voor activiteiten waarvan dat nadrukkelijk is bepaald in de toepasselijke voorschriften (afdeling 5.1 Omgevingswet). Ook in een gemeentelijk omgevingsplan kan een vergunningstelsel worden opgenomen. Voor alle activiteiten in de fysieke leefomgeving zal er één vergunningsfiguur zijn. Het is zo geregeld dat de aanvrager voor een samenstel van activiteiten mag volstaan met één aanvraag en één procedure, uitmondend in één vergunning. Maar hij mag zijn project ook opknippen waarbij hij verschillende omgevingsvergunningen aanvraagt.

Voor de wereld van de infrastructuur is het *projectbesluit* een belangrijk instrument. Dat is bedoeld voor projecten met een publiek belang.⁴⁾ In de projectprocedure kunnen burgers, bedrijven en organisaties vroegtijdig, in de verkenningsfase, invloed uitoefenen op de besluitvorming. Het is de bedoeling dat dit gebeurt in een brede verkenning van nut, noodzaak en mogelijkheden. Met dat 'brede' kan worden voorkomen dat in een te vroeg stadium de keuze, voor bijvoorbeeld een bepaald traject, al wordt gepresenteerd voordat de insprekers en participanten hun invloed hebben kunnen uitoefenen.

Afwegingsruimte

Een belangrijk doel van deze hele stelherziening is – naast de al besproken integratie – simpel gezegd in mijn eigen woorden: het vergroten van vrijheid waar dat verantwoord is. Er zal vaker van regels kunnen worden afgeweken (flexibiliteit) en regels zullen meer in open normen en algemene termen worden gevat (globaliteit). Voorbeelden van flexibiliteit zijn de mogelijkheid om bij vergunning af te wijken van een omgevingsplan en het stellen van maatwerkvoorschriften. Gemeenten krijgen keuzeruimte bij de invulling van bepaalde milieunormen zoals die over geluid. Voorbeelden van globaliteit zijn globale functieaanduidingen en gebruiksregels in omgevingsplannen en normering van activiteiten door middel van zorgplichten.

Zo hoopt Nederland te worden bevrijd van de complexiteit en de starheid van het nu nog geldende omgevingsrecht. De bestuurlijke afwegingsruimte wordt vergroot doordat een actieve en flexibele aanpak van de fysieke leefomgeving mogelijk wordt gemaakt. Bestuurlijke afwegingen gaan, heel kort gezegd, over een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De afweging moet in beginsel worden gemaakt op decentraal niveau, met name bij gemeenten en ook bij waterschappen en provincies. De vergrote afwegingsruimte biedt de decentrale overheden de mogelijkheid om op de concrete omstandigheden toegesneden maatwerk te leveren. De wet biedt daarbij ook mogelijkheden om het beschermingsniveau te verhogen met het oog op belangen van omwonenden. De hoop is er verder op gericht dat de grotere afwegingsruimte in het voordeel zal werken van initiatiefnemers, omdat zij minder snel zullen aanlopen tegen normen die hun mogelijkheden bij voorbaat beperken. Die hoop is gerechtvaardigd als een gemeente met je meedenkt. Doet zij dat niet, dan kan de vrijere bestuurlijke afweging zich natuurlijk ook tegen de initiatiefnemer keren. Die verlangt dan misschien weer terug naar de tijden waarin hij met hardere regels wist waar hij aan toe was.



Maatwerk kan worden geleverd met maatwerkregels of maatwerkvoorschriften.



3. Zie met name de artikelen 4.5 en 4.6 Omgevingswet en de artikelen 2.11-13 Bal en artikel 2.3 Bbl. Zie over maatwerk Marco Lurks en Nienke van Rensen in: *Maatwerk in het bestuursrecht, VAR-reeks 164*, Den Haag: BJu 2020.
4. Afdeling 5.2 Omgevingswet. Voor gemeenten verloopt het via het omgevingsplan: zie art. 5.55 Omgevingswet.



Overgangsrecht gaat voor het eerst gepaard met een 'bruidsschat'.



Over de wenselijkheid van de vergrote decentrale afwegingsruimte wordt verschillend gedacht. Aan regels met een voorspelbare uitkomst kan houvast worden ontleend. Daarom rijzen er vragen over de gevolgen die de afwegingsruimte kan hebben voor de rechtszekerheid. Daar staat tegenover dat een geringe afwegingsruimte in de weg kan staan aan ontwikkelingen die wel wenselijk zijn. Strenge geluidsnormen kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat een weg niet kan worden gerealiseerd langs een traject dat, alle lokale omstandigheden in ogenschouw genomen, het meest geschikt wordt bevonden.

Overgangsrecht

Bij een nieuwe wet hoort overgangsrecht. In dit geval komt daar nogal wat bij kijken. Het is denk ik voor het eerst in de rechtsgeschiedenis dat er overgangsrecht is vastgesteld dat gepaard gaat met een 'bruidsschat.' Ik ben niet in staat om uit te leggen waarom dat zo heet, maar wat daar ook van zij, het meest opvallende deel van het overgangsrecht komt op het volgende neer. In de gemeenten zijn nu nog allerlei grotere en kleinere bestemmingsplannen van toepassing met uiteenlopende systematiek. Iedere gemeente moet straks naar één coherent omgevingsplan voor de hele gemeente, waarin bovendien in beginsel alle regels voor de fysieke leefomgeving, dus ook andere dan planologische, moeten worden geregeld. Dat vergt enige tijd. Bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet zal van rechtswege een *tijdelijk* omgevingsplan gelden dat vooral bestaat uit de bestaande planologische regels, zoals bestemmingsplannen. Daarnaast belanden in het tijdelijke omgevingsplan regels die nu nog gelden op grond van landelijke wetten, maar die gaan over onderwerpen die door de Omgevingswet worden overgeheveld naar de gemeentelijke omgevingsplannen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het onderwerp geluid, dat voor een belangrijk deel van het rijk naar gemeente verschuift. Deze regels worden aangeduid als 'de bruidsschat'. De gemeenten moeten vóór 2029 de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan overhevelen naar het definitieve omgevingsplan.

Inwerkingtreding en het Digitaal Stelsel Omgevingswet

In een wetgevingsoperatie van deze omvang komt men natuurlijk talloze obstakels, problemen en beren op de weg tegen. Daarom verbaast het niet dat de inwerkingtreding al verschillende keren is opgeschort. Zal de nu geplande datum van 1 januari 2022 worden gehaald? De belangrijkste onzekere factor is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dat wordt een digitaal loket dat aan burgers zoveel mogelijk uitsluitend moet geven of hetgeen zij willen realiseren is toegestaan en wat zij in hun omgeving kunnen verwachten. Op niveau van een concrete locatie moet te zien zijn welke regels daar gelden. Als dat goed werkt, wordt voor burgers en bedrijven met name duidelijk met welke regels uit het omgevingsplan zij te maken zullen hebben, ook als het gaat om de inhoud van het tijdelijke omgevingsplan, de bruidsschat en het geleidelijk aan vorm krijsende definitieve omgevingsplan. Al die regels liggen voor een normaal mens zonder DSO niet bepaald voor het oprapen. Op dit moment zijn er signalen, met name in een advies van het Bureau ICT-toetsing, dat de fabricage van het minimaal benodigde DSO op problemen stuit.⁵ Daarom is het spannend of de inwerkingtreding op 1 januari 2022 gehaald zal worden.

In de tussentijd bereidt het land zich voor op het werken met het nieuwe omgevingsrecht. De stand van zaken van het wetgevingsproces wordt op toegankelijke wijze bijgehouden op de website omgevingswetportaal.nl. Een heldere uitleg geeft de website aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Goede inleidingen zijn inmiddels te vinden in de boeken van de hand van deskundige auteurs.⁶

Ben Schueler *

* Prof. mr. B.J. Schueler is hoogleraar bestuursrecht en omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht en staatsraad in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

5. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerbrief over de voortgang Omgevingswet november 2020, 13 november 2020 (met vijf bijlagen). www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/13/kamerbrief-over-voortgang-omgevingswet-november-2020.
6. H.A. Oldenziel, H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (binnenkort nieuwe druk); H.A. Oldenziel, *Wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2020. Van de hand van J.H.G. van den Broek *Handboek Omgevingswet in de praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 en *De Omgevingswet, een korte introductie*, Den Haag: BJu 2020 en *Omgevingswet compleet – tekst & toelichting*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2019. J. van der Velde, A. Zebel, *Werken met de Omgevingswet*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2019.