

Omgevingsrecht



Arjen de Snoo
Houthoff Buruma

De omgevingswet in hoofdlijnen

In de vorige aflevering van *VRG* werd in deze rubriek, naast enkele meer algemene opmerkingen over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, al ingegaan op de gevolgen van de voorgestelde regeling voor de grondexploitatie.¹ Daarmee werd meteen een specifiek onderwerp uit deze veelomvattende wet nader beschouwd, terwijl ook behoefte bestaat om eerst even van wat grotere afstand naar het wetsvoorstel te kijken en de hoofdlijn daarvan op te nemen. Enerzijds is dit nuttig voor hen die niet dagelijks met dit onderwerp bezig zijn en anderzijds helpt een goed begrip van de hoofdlijn ook om vervolgens de details en het waarom daarvan te duiden. In deze rubriek zal ik daarom de hoofdlijn van het wetsvoorstel schetsen. In de volgende aflevering van *VGR* zal ik in een meer

uitvoerig artikel ingaan op de details van de verschillende onderdelen.

In het ruimtelijk bestuursrecht zijn de afgelopen jaren belangrijke nieuwe wetten in werking getreden, waaronder natuurlijk de Wro, de Waterwet, de Chw en de Wabo.² Het zou wat cynisch zijn te stellen dat na deze operaties de handen vrij waren voor een volgend en nog groter project. De vraag waarom en waartoe nu opnieuw de wetgeving zo ingrijpend moet worden opgeschud, is niettemin legitiem en zal ook in de Tweede en Eerste Kamer moeten worden besproken.³ Nu de minister zelf deze wetten minste gelijkstelt aan de invoering van het nieuwe BW, zou ook ten aanzien van de totstandkoming van de wet een vergelijking kunnen worden gemaakt: enerzijds het BW waar toch hoofdzakelijk met één grote maar ook langdurig voorbereide herziening kon worden volstaan en anderzijds het omgevingsrecht waarin de houdbaarheidsdatum van een wet alweer verstreken lijkt te zijn voordat de inkt goed is opgedroogd. Tegelijk laat de vergelijking met het BW zien waar het nu ook om te doen lijkt te zijn: één robuuste wet waarin vrijwel alle belangrijke onderwerpen aangaande het rechtsgebied in samenhang zijn geregeld. Dat streven verdient niets dan lof en daarom mag ook wel worden verwacht dat de Omgevingswet de eindstreep zal halen, zij het dat onderweg nog wel het een en ander zal worden aangepast.

De Omgevingswet zal (delen van) circa 40 wetten en 120 AMvB's vervangen door één wet en vier AMvB's:

- het Omgevingsbesluit: dit bevat de algemene en procedurele bepalingen;
- het Besluit kwaliteit leefomgeving: dit bevat de inhoudelijke normen voor de leefomgeving;
- twee besluiten Activiteiten in de leefomgeving: het eerste bevat een uitvoeringsregeling voornamelijk met betrekking tot 'bouwen' en ligt daarmee in het verlengde van het huidige Bouwbesluit, het tweede bevat een uitvoeringsregeling gericht op water en milieu en ligt daarmee in het verlengde van het huidige Activiteitenbesluit.

Deze structuur brengt met zich dat de wet zich echt tot de hoofdonderwerpen beperkt en heel veel van de uitwerking in de AMvB's wordt opgenomen. Daarmee ontstaat een wet die, zeker in vergelijking met de gezamenlijke omvang van de wetten die zij vervangt, van beperkte omvang is. Helemaal eerlijk is die vergelijking echter niet, want een groot deel van de inhoud van die wetten keert terug in de vier AMvB's. Of de omvang van wet- en regelgeving daadwerkelijk met deze immense operatie zal zijn afgenomen, kan daarom pas worden bepaald op het moment dat de stapel van de huidige wetten, AMvB's en ministeriële regelingen naast de volledige stapel van de nieuwe wet met

AMvB's en ministeriële regelingen kan worden gezet.

Volgens de huidige planning zullen de AMvB's gelijktijdig met de invoeringswet beschikbaar worden en aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. De uitwerking van de Omgevingswet wordt pas dan goed zichtbaar, zodat ook pas dan daadwerkelijk kan worden beoordeeld en getoetst in hoeverre de gestelde ambities daadwerkelijk waar worden gemaakt. Vanuit democratisch en rechtsstatelijk perspectief is dit natuurlijk wat vreemd: de daadwerkelijke betekenis en impact van een wet worden niet uit de wet zelf, maar uit de invoeringswet en de AMvB's duidelijk. Daarnaast zal moeten worden bezien in hoeverre de invoeringswet zich daadwerkelijk beperkt tot de invoering en afstemming met andere wetten, of dat daarin ook de inhoud van de Omgevingswet zelf ingrijpend wordt aangepast en aangevuld.⁴

Wanneer we naar de inhoud van de wet kijken, valt direct op dat de kern wordt gevormd door zes nieuwe instrumenten,⁵ die soms geheel nieuw en soms een variant zijn op instrumenten die we nu ook kennen:

1. De omgevingsvisie. Het Rijk en de provincies zijn verplicht ieder een omgevingsvisie vast te stellen waarin een integrale langetermijnvisie wordt gegeven op alle elementen van de fysieke leefomgeving. De nu bestaande meer sectorale plannen (bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkeling, natuur en cultuur) worden zo vervangen door één plan. Gemeenten zijn niet verplicht een omgevingsvisie vast te stellen, maar mogen het wel. Gezien het feit dat dezelfde integraliteit ook wordt nagestreefd voor het hierna nog te noemen omgevingsplan, lijkt het wel voor de hand te liggen dat ook gemeenten deze visie vaststellen.
2. Het programma. Door middel van een programma kan uitvoering worden gegeven aan de omgevingsvisie, waarbij echter een belangrijk verschil is dat een programma niet integraal is maar zich juist op onderdelen en sectoren richt. In het programma worden de te nemen maatregelen beschreven. Een bijzondere variant is de program-

matische aanpak zoals we die nu ook al kennen, met als bekendste voorbeeld het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

3. De decentrale regelgeving. De integraliteit die ten grondslag ligt aan de omgevingsvisie komt ook terug in de decentrale regelgeving. Afhankelijk van het vaststellende orgaan heeft deze regelgeving een andere naam – de provincie heeft een omgevingsverordening, het waterschap een waterschapsverordening en de gemeente een omgevingsplan⁶ – maar steeds is het de bedoeling dat alle regelgeving ten aanzien van de fysieke leefomgeving in de verordening c.q. het plan worden opgenomen. In het voorbeeld van de gemeente betekent dit dat er niet meer een lappendeken aan bestemmingsplannen bestaat, maar slechts één omgevingsplan. Net als nu worden deze regels digitaal ontsloten. Wijzigingen worden steeds direct doorgevoerd, met als gevolg dat nieuwe ontwikkelingen niet meer tot vaststelling van nieuwe verordeningen of plannen leiden, maar slechts tot aanpassingen in de bestaande regels. Zo vervangt een voortdurende dynamiek de huidige praktijk van regelmatige herzieningen waarin alle in de tussentijd gemaakte uitzonderingen worden verwerkt.⁷
4. De algemene regels. De algemene regels worden door het Rijk vastgesteld en betreffen vooral een bundeling van de algemene regels zoals we die nu al kennen uit het Bouwbesluit en het Activiteitenbesluit. Deze algemene regels sluiten maatwerk overigens niet uit, net als dat nu ook al het geval is.
5. De omgevingsvergunning. Dit instrument kennen we al uit de Wabo en wordt nu verder uitgebreid naar andere onderwerpen van het omgevingsrecht. Dat is een logisch gevolg van het bundelen van een groot aantal wetten in de Omgevingswet. De verschillende vergunningen uit die wetten worden ook samengevoegd tot één omgevingsvergunning. Wel blijft het mogelijk vergunningen te faseren of te

knippen naar activiteiten. Om dit eenvoudiger te maken wordt het vereiste van onlosmakelijke samenhang, dat na de inwerking-treding van de Wabo voor een stroom aan artikelen en jurisprudentie zorgde, opgeheven.

6. Het projectbesluit. Het projectbesluit is een instrument waarmee een ander belangrijk thema van de Omgevingswet aan de orde komt: het creëren van doorzettingsmacht voor het Rijk, de provincies en de waterschappen. Het besluit lijkt op het huidige tracébesluit maar vervangt ook het projectbesluit uit de Waterwet, het inpassingsplan en de coördinatieprocedures uit de Wro en de Ontgrondingenwet. De belangrijkste kenmerken zijn de grotere nadruk op de voorbereiding van het besluit en de bundeling van alle afwegingen in één besluit. Een van de kritiekpunten ten aanzien van dit instrument is dat dit gek genoeg niet aan de gemeenten wordt gegeven, terwijl toch ook voorstelbaar is dat zij daar gebruik van willen maken. Hier lijkt de wat (centrale) overheidsgeoriënteerde insteek van de Omgevingswet op te spelen.

Met het noemen van deze zes kerninstrumenten is nog slechts een begin gemaakt met een meer integrale beschouwing van de Omgevingswet. Over deze instrumenten valt nog veel meer te zeggen en daarnaast zijn er ook nog tal van meer ondergeschikte, maar niet minder interessante, onderwerpen die besproken moeten worden. In de volgende aflevering van VRG volgt daarom een meer uitvoerige beschouwing die op deze eerste aanzet voortbouwt.

1. A. de Snoo, 'Actualiteiten omgevingsrecht: de Omgevingswet en grondexploitatie', *VGR* 2014, afl. 4, p. 145 e.v.
2. Ook ten aanzien van die wetten is in de literatuur wel de vraag gesteld in hoeverre daar behoefte aan bestond.
3. Zie voor kritische vragen hieromtrent onder meer J.F. de Groot e.a., 'Toetsversie Omgevingswet: overzicht en aanbevelingen', *TBR* 2013/94 en J. Struiksma, 'Het wetsvoorstel Omgevingswet: de beperkingen van een wetenschappelijke beoordeling', *TBR* 2014/142.

-
- | | | |
|---|---|---|
| <p>4. Ter vergelijking kan op de Invoeringswet Wro worden gewezen waarmee de Wro zelf nog vergaand werd aangepast, onder meer door de toevoeging van de Grond-exploitatiewet.</p> <p>5. Hoewel ook dit mogelijk meer cosmetisch is dan op het eerste gezicht lijkt: binnen de zes instrumenten bestaan wel weer verschillende varianten en uitzonderingen, zodat in de praktijk wel sprake zal zijn van heel wat meer instrumenten.</p> <p>6. Vooral de laatste benaming lijkt vooral bedoeld om het verdriet over het verlies van het bestemmingsplan te verzachten.</p> | <p>Een serieuze uitvoering van de doelstellingen van de Omgevingswet zorgt er echter voor dat het instrument duidelijk anders is dan het huidige bestemmingsplan. De vraag is of die radicale wijziging ook in de AMvB's en de invoeringswet behouden blijft.</p> <p>7. Althans, tot zover het goede streven. Voor afwijkingen van het omgevingsplan, die nu afwijkactiviteiten worden genoemd, kan wel een vergunning worden verleend die binnen uiterlijk vijf jaar(!) in het plan moet worden verwerkt. Gedurende die vijf jaar is dus wel</p> | <p>sprake van een plan dat niet de beloofde integraliteit biedt, daarnaast zal ook steeds moeten worden gezien of nog vergunningen voor afwijkactiviteiten zijn verleend. Net als nu (omgevingsafwijkingvergunningen) en in het verleden (artikel 19-vrijstellingen en projectbesluiten) wordt zo ruimte gecreëerd voor een systeem naast het kerninstrument. Dit is een gemiste kans en doet in belangrijke mate af aan het primaat van het omgevingsplan.</p> |
|---|---|---|