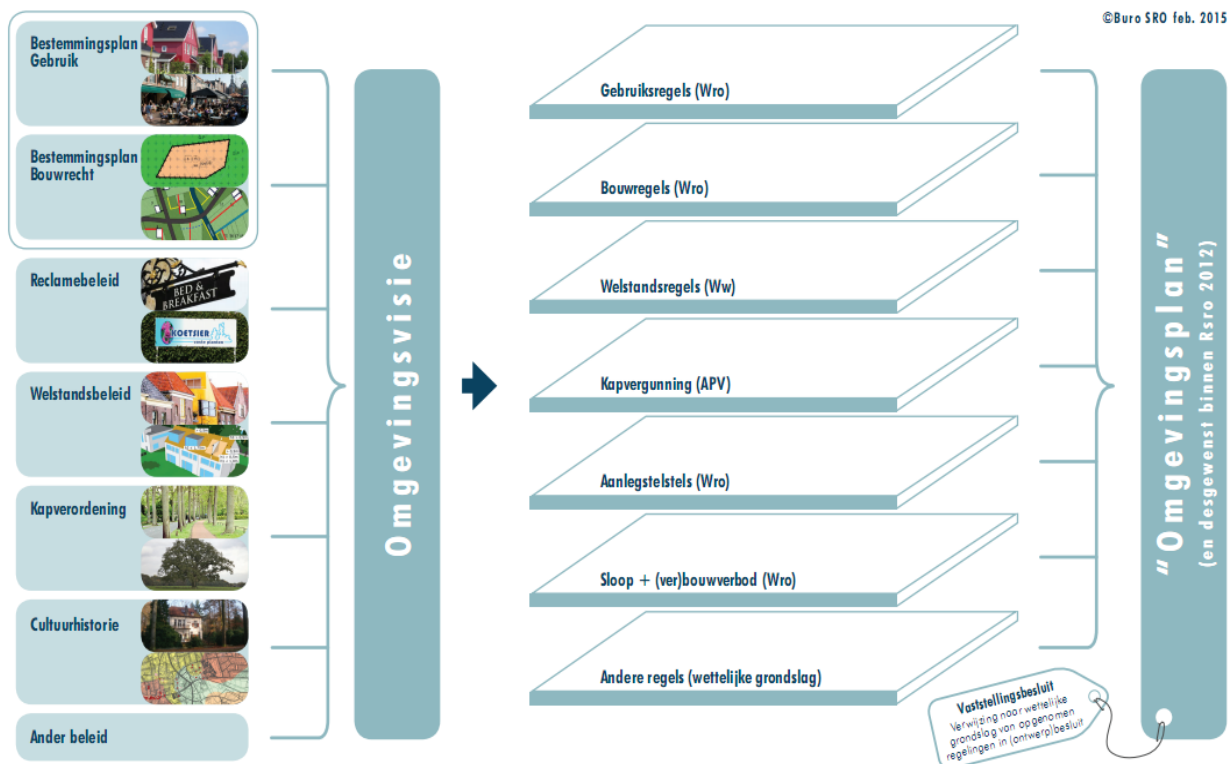


Flexibele omgevingsplannen, maar wat is de keerzijde van de medaille?



Naam:

Tina Jakoeb

Omgevingsrecht



1.0 Inleiding

Met de Omgevingswet (hierna: Ow) wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen met als doel het bereiken van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dit wetsvoorstel gaat ons in 2019 het omgevingsplan (hierna: OP) brengen. Voor de gemeentelijke overheid introduceert de Ow het OP, waarin de gemeentelijke regels bijeen worden gebracht. In het OP worden bestemmingsplannen, beheersverordeningen en de omgevingsrechtelijke delen van andere verordeningen samenhangend gebundeld en geïntegreerd met onder meer regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand.¹ In deze reactiepaper zal naar aanleiding van de stelling van Maarten Engelberts (zie paragraaf 1.7) worden ingezoomd op wat het OP inhoudt en wat het voor de praktijk zal betekenen.

1.1 Wet ruimtelijke ordening

In dit hoofdstuk wordt in hoofdlijnen ingegaan op instrumenten voor de regulering van het gebruik van de grond met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Een belangrijk deel van de juridische instrumenten is terug te vinden in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Elke gemeente moet ruimtelijk beleid opstellen voor haar hele grondgebied en heeft hiervoor diverse instrumenten ter beschikking waarvan de belangrijkste de Structuurvisie (zie paragraaf 1.2 en 1.3) en het bestemmingsplan is (zie paragraaf 1.4). De overheid treedt steeds minder op als ontwikkelaar en rekt – in deze tijden van crisis en krimp – steeds meer op particuliere initiatieven en op kleinschalige ontwikkelingen. Een zich terugtrekkende overheid in combinatie met een snel groeiend aantal leegstaande winkels, kantoorpanden en maatschappelijke gebouwen vraagt om een bestemmingsplan dat sneller en beter inspeelt op deze ontwikkelingen.² Dit betekent dus meer flexibiliteit en wellicht een verschuiving van toelatingsplanologie naar 'uitnodigingsplanologie' (zie paragraaf 1.5) met als gevolg dat het bestemmingsplan met de invoering van de nieuwe wet Ow vervangen wordt door het OP (zie paragraaf 1.6). In zijn stelling (zie paragraaf 1.7) beweert Maarten Engelberts dat de mega-operatie van het OP kansen biedt.

¹ W. Lambooi, 'Het Omgevingsplan in de nieuwe Omgevingswet', *omgevingsweb.nl* 9 april 2017.

² 'Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling' *Kenniscentrum InfoMil* 9 april 2017



1.2 Historisch perspectief wet Wro

Tot 1 juli 2008 werden in Nederland ruimtelijke plannen vastgelegd in planologische kernbeslissingen (een plan van de Nederlandse Rijksoverheid voor de inrichting van Nederland of van delen van Nederland), in streekplannen (een document dat beschreef wat er met de ruimte in o.a. een deel van een provincie mocht gebeuren) en in structuurplannen (een document dat beschreef wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren).

Met de op 1 juli 2008 in werking getreden nieuwe Wro is de figuur van de planologische kernbeslissingen, streek-en structuurplannen geschrapt en vervangen door de structuurvisie. Een structuurvisie is een strategisch beleidsdocument inclusief een uitvoeringspakket, waarin de overheid haar beleid vastlegt en inzicht biedt in de wijze waarop zij haar voornemens denkt te realiseren. Op Rijksniveau stelt de ministerraad een structuurvisie vast waarin wordt beschreven waar er gebouwd kan worden, waar het groen moet blijven en wie beslissingsbevoegdheid heeft. De verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening wordt bij de provincies (structuurvisie wordt opgesteld door provinciale staten) en gemeenten (structuurvisie wordt opgesteld door de gemeenteraad) neergelegd.³

1.3 Structuurvisie op gemeentelijk niveau

Op gemeentelijk niveau biedt een structuurvisie de mogelijkheid om een integrale ruimtelijke visie op de bebouwde en onbebouwde omgeving te ontwikkelen, waarin o.a. de samenhang met het beleid voor milieu, waterhuishouding en verkeer en vervoer inzichtelijk kan worden gemaakt. Als een gemeente over een dergelijke visie beschikt, kan zij bij het opstellen van een bestemmingsplan hier informatie uithalen voor het toekennen van bestemmingen en voor het gebruik van grond en bebouwing. Ook doet de structuurvisie dienst als ruimtelijke onderbouwing voor het verlenen van ontheffingen. Ontheffingen staan gelijk aan de voormalige benaming “vrijstellingen” en regelen uitzonderingsgevallen binnen een bestemmingsplan.⁴ Gemeentelijke structuurvisies zijn dus een belangrijk uitgangspunt bij het maken van bestemmingsplannen.

1.4 Het bestemmingsplan

Op grond van art. 3.1 lid 1 Wro is elke gemeente verplicht om voor haar grondgebieden bestemmingsplannen op te stellen die voor verschillende doeleinden worden gebruikt, zoals beheer (bijvoorbeeld het toetsen van bouwplannen of om te kijken of panden gesloopt kunnen

³ 'Structuurvisie (voorheen Planologische kernbeslissing (PKB))' *de Eerste Kamer* 9 april 2017.

⁴ 'Factsheet Ruimtelijke ordening' *VNG* 9 april 2017.



worden), globale bestemming, gedetailleerde bestemming (bijvoorbeeld wat de bestemmingen zijn voor de gronden in een gemeente zoals wonen, kantoorpanden, groenvoorziening, maatschappelijke doeleinden en hoe woningen, bedrijven en de openbare ruimte gebruik mag worden) of gefaseerde ontwikkeling. Kortom bevat het bestemmingsplan twee belangrijke functies, namelijk:

- De sturingsfunctie: Het plan bevordert gewenst gebruik van de grond en gaat ongewenst gebruik tegen.
- De waarborgfunctie: Het bestemmingsplan verschaft de juridische basis voor de overheid, burgers en het bedrijfsleven ten aanzien van wat wel of niet is toegestaan in een bepaald gebied.

Om zijn doelen te kunnen realiseren kan de gemeenteraad gebruik maken van verschillende instrumenten zoals een voorlopige bestemming, uitwerking, wijziging of aanwijzing tot modernisering. Het instrument bestemmingsplan is gericht op toelatingsplanologie. De gedachte hierachter is dat eenieder zelf mag bepalen (voor zover dat is toegestaan binnen de planologische mogelijkheden) wat hij realiseert op zijn grondeigendom. Het bestemmingsplan maakt bepaalde functies mogelijk en kan randvoorwaarden stellen aan de mate en de wijze van bebouwing en het gebruik. De eigenaar bepaalt binnen deze randvoorwaarden zelf wat hij wel/niet realiseert. Hij is dus niet verplicht om de bestemming te verwezenlijken. Dit uitgangspunt heeft tot gevolg dat over het algemeen er geen uitvoeringsaspecten in het bestemmingsplan worden opgenomen. Er is echter wel ruimte in het bestemmingsplan om regels op te nemen die relevant zijn in het kader van een goede ruimtelijke ordening.⁵

1.5 Van toelatingsplanologie naar 'uitnodigingsplanologie'

In haar brief inzake de Ow aan de Tweede Kamer heeft de Minister aangegeven dat het bestemmingsplan op dit moment niet kan inspelen op de huidige, gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Er wordt gesignaleerd dat er meer behoefte is aan 'uitnodigingsplanologie' waarbij de overheid randvoorwaarden schept en anderen hier invulling aan geven. De samenleving verwacht een overheid die snel kan reageren op initiatieven en wil daarbij niet geconfronteerd worden met procedures die nodeloos ingewikkeld zijn en lang duren. Er is meer behoefte aan samenhang, flexibiliteit en maatwerk. De nieuwe Ow moet hierin voorzien, aldus de Minister.⁶

⁵ 'Milieu in bestemmingsplan' *BügelHajema* 9 april 2017.

⁶ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 11 (MvT)*.



1.6 Van een bestemmingsplan naar een Omgevingsplan

Eén van de kerninstrumenten van het wetsvoorstel Ow, die inmiddels aangenomen is door de eerste kamer en in 2019 in werking zal treden, heeft als uitgangspunt dat decentrale overheden hun regelgeving over de fysieke leefomgeving (volgens de begrippenlijst bevat de fysieke leefomgeving onderdelen als bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed), bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling namelijk het OP met als doel het bevorderen van de inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving.⁷ Dit in tegenstelling tot de huidige Ow waarin het mogelijk is verschillende bestemmingsplannen voor één gebied vast te stellen evenals verordeningen vast te stellen op specifieke terreinen, zoals een kapverordening of monumentenverordening. De wetgever hoopt deze wildgroei van verschillende regels te voorkomen door alles onder te brengen in één regeling. Met deze integratie wordt de inhoud en de mogelijkheden van het bestemmingsplan verruimd, aldus de wetgever.

1.7 Stelling

Met de nieuwe Ow moet regelgeving straks helder, eenduidig en begrijpelijker zijn. Bovendien kunnen overheden straks sneller en flexibeler besluiten over ruimtelijke plannen, omdat minder onderzoek nodig is. Hoewel de voordelen evident lijken, is niet iedereen voorstander van de nieuwe wet. De Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling) constateerde dat het bestemmingsplan het meest omstreden planologische instrument was in het lokale bestuur omdat het instrument te weinig ruimte laat voor flexibiliteit en kunnen afwijken van starre regels als dat nodig is.⁸ Hoewel hij een voorstander is van de wetswijziging, maakt hij zich zorgen over de afschaffing van bestemmingsplannen. Hij vraagt zich af of die afschaffing een goede zaak is gezien de kosten. Bovendien is de meerwaarde van een verplichte verordening die het bestemmingsplan zal vervangen nog niet aangetoond, aldus de Zeeuw. Ook Niels Koeman,⁹ rechter bij de Raad van State, is bang dat de Ow niet een geïntegreerd nieuw stelsel wordt, maar een veegwet. Het wordt een verzameling van alle bestaande wetten met een nietje erdoor. Koeman wijst op het risico dat de verordening toch weer op een bestemmingsplan gaat lijken.

⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 8 (MvT).

⁸ S. Buitelaar, 'Kritiek op bestemmingsplan is verstomd', *binnenlandsbestuur.nl* 9 april 2017

⁹ M. van der Ham, 'Eén verordening vervangt 50.000 bestemmingsplannen', *cobouw.nl* 9 april 2017



Daartegenover heeft Maarten Engelberts, jurist bij de gemeente Den Haag en voorstander van het OP, tijdens een paralelsessie die in 2014 werd gehouden omtrent het nieuwe OP, de volgende stelling bepleit:

De brede reikwijdte van het omgevingsplan maakt integratie van ruimtelijke ordening en milieu op lokaal niveau mogelijk. Dat biedt kansen!

Kanttekening die hierbij vanuit de genodigden wordt gemaakt is dat het opnemen van milieunormen in het OP pas echt nut heeft als in bepaalde gevallen gekozen kan worden om een sectoraal belang opzij te zetten ten behoeve van andere belangen. Een goed gebruik van de geboden bandbreedte is in dit kader van groot belang. Het zal daarbij lastig zijn dat sommige sectorale normen een goede ruimtelijke vertaling kunnen krijgen en sommige niet. Verder wordt er gewezen op het risico dat door een integrale benadering onderwerpen in de besluitvorming en een eventuele procedure worden betrokken die niet per definitie van belang zijn. Een integrale benadering is niet altijd noodzakelijk en voordelig en kan ook juist leiden tot meer complexiteit.

Echter wordt er gesteld als er eenmaal een OP is vastgesteld, biedt het afschaffen van de actualiseringsplicht deels een oplossing omdat niet generiek alle onderwerpen opnieuw beoordeeld hoeven te worden na een bepaalde termijn maar bijvoorbeeld bij een afwijkingsvergunning alleen de voor die afwijking van belang zijnde onderwerpen behoeven te worden beoordeeld.¹⁰

In het volgende hoofdstuk zal inhoudelijk ingegaan worden op de hiervoor genoemde stelling van Engelberts.

¹⁰ R. Wingens, 'Het omgevingsplan: nu nog integraler!', gebiedsontwikkeling.nu 5 november 2014.



2.0 Omgevingsplan

Voordat de reikwijdte van het OP aan bod zal komen, wordt er eerst ingegaan op de inhoud van het OP (zie paragraaf 2.1 en 2.2), vervolgens zal er een kritische blik geworpen worden in hoeverre het OP ruimtelijke ordening (zie paragraaf 2.3) en milieu op lokaal niveau mogelijk maakt (zie paragraaf 2.4). Tot slot zal er in hoofdstuk 3 geëvalueerd worden of de brede reikwijdte van het OP daadwerkelijk kansen biedt zoals Engelberts dat beweerd in zijn stelling.

2.1 Inhoud van het omgevingsplan

Art. 2.4 Ow bepaalt dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één OP vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Een belangrijke categorie regels binnen het OP en de verordeningen vormen de functie- en locatiespecifieke regels die sterk bepalend zijn voor de mogelijkheid om een locatie te ontwikkelen. Tot deze functie- en locatiespecifieke regels behoren de regels waarmee functies aan locaties worden toegekend en de regels die met het oog op die functies worden gesteld. Hiermee vervangt het OP de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de Wro én de erfgoed- en monumentenverordeningen. Daarnaast is het OP niet beperkt tot een goede ruimtelijke ordening maar kan alle aspecten van de fysieke leefomgeving (bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed) omvatten. Ingevolge art. 2.7 Ow is het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) gevallen van regels over de fysieke leefomgeving worden aangewezen die niet in het OP behoeven te worden opgenomen. Het gaat daarbij om verordeningen die weliswaar betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar waarbij een ander motief, zoals openbare orde, doorslaggevend is. Omdat het OP alle regels over de fysieke leefomgeving moet bevatten, dient bij twijfel de regels in het OP toch opgenomen te worden. Indien bepaalde regels, die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, niet in een OP zijn opgenomen maar in een andere verordening, geldt ingevolge art. 122 Gemw. dat die andere verordening van rechtswege is vervallen. Een ander voorbeeld waarbij geen integratie vereist is van verordeningen, is als ingevolge bijzondere wetten die mede over de fysieke leefomgeving gaan, bijvoorbeeld het luchthavenbesluit van een luchthaven van regionale betekenis, dat onderwerpen al geregeld zijn.¹¹

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 38 (MvT).



2.2 Reikwijdte van het omgevingsplan

Zoals hiervoor al reeds aangegeven kan de gemeenteraad regels opnemen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en voor hun hele grondgebied functies aan locaties toekennen. Op grond van de huidige wetstekst moeten alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen in het OP. Volgens de VNG is dit een verstrekkende reikwijdte die in de praktijk juridische en praktische bezwaren kan opleveren met als gevolg dat art. 2.7 en mogelijk 2.4 Ow bij AMvB aangepast moet worden, zodat een driedeling van regels over de fysieke leefomgeving kan worden uitgewerkt.

¹²Specifiek gaat het om regels die ten eerste in het OP moeten, ten tweede regels die daar in kunnen en ten derde regels die daar juist niet in mogen worden opgenomen. Op dit moment wordt de wenselijke reikwijdte van het OP nader geconcretiseerd. Bij de uitwerking van de driedeling dient enerzijds aandacht te zijn voor het streven naar bundeling van dergelijke regels in één instrument en anderzijds voor de praktische uitvoerbaarheid, de verscheidenheid aan motieven die aan regels ten grondslag kunnen liggen en de waarborging van de rol van de burgemeester voor wie in de systematiek van het OP geen rol is weggelegd.¹³ Hiermee kan geconcludeerd kan worden dat het OP wel te beschouwen is als een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, maar hoe ver die reikwijdte strekt zal bij de vaststelling van het inwerkingsbesluit vast komen te liggen.

2.3 Integratie van ruimtelijke ordening in het omgevingsplan

Uit de memorie van toelichting (hierna: MvT) kan over het begrip goede ruimtelijke ordening worden gelezen dat de ruimtelijke ordening als doel heeft zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied. Een goede ruimtelijke ordening dient bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dit houdt in dat niet alleen het verschaffen van voldoende ruimte voor allerlei maatschappelijke functies in de beleidsafwegingen moet worden betrokken, maar ook het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. In het OP is het begrip goede ruimtelijke ordening vervangen door evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De keuze voor een nieuwe terminologie is tweeledig namelijk:

- De wetgever wil met de nieuwe terminologie aansluiten bij de verbrede reikwijdte van de Ow en hetzelfde begrip gebruiken voor inhoudelijk gelijksoortige besluiten van alle overheden,
- De wetgever wil loskomen van het strakke begrippenkader van de Wro, zoals goede ruimtelijke ordening.

¹² J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', TO 2016, afl. 1/2, p. 26

¹³ 'Factsheet Omgevingsplan: reikwijdte en vergunningenstelsel' VNG 9 april 2017.



Het criterium ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ werkt als een verantwoordingsplicht waarbij de gemeenteraad moet verantwoorden waarom in het OP bepaalde functies aan locaties worden toegeedeeld of waarom bepaalde regels worden opgenomen.

2.3.1 Voor - en nadelen van functie- en locatiespecifieke regels

Zoals hiervoor al aangegeven worden in het OP naast algemene regels ook functie- en locatiespecifieke regels opgenomen. Op grond van art. 4.2 lid 1 Ow moet een onderscheid gemaakt worden tussen functies en locaties. Functiekenmerken drukken een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid uit van het desbetreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld een hoofdweg, militair terrein of monument). Locaties betreffen fysieke locaties. Bij functie- en locatiespecifieke regels kan allereerst gedacht worden aan planologische regels vergelijkbaar met Wro-bestemmingen. Met deze categorie regels beoogt de wetgever verschillende doelen, te weten:

- 1) Dat het OP meer open normen bevat die bij beleidsregels kunnen worden uitgewerkt. Van Angeren (Jan Reinier van Angeren, jurist en partner bij Stibbe Advocaten) is kritisch over dit punt omdat dit onder de huidige Wro ook mogelijk is bijvoorbeeld ten aanzien van parkeernormen. Het is maar de vraag of dit voor andere bestemmingen ook mogelijk is. De Ow maakt overigens niet expliciet mogelijk dat bestemmingen bij beleidsregels kunnen worden uitgewerkt, aldus Van Angeren.
- 2) Globalere bestemmingen: Hoe dit in het OP moet worden gerealiseerd, wordt verder niet uitgewerkt en de Ow bevat verder ook geen bepalingen omtrent het opnemen van globale bestemmingen. Het is maar de vraag of het mogelijk is om zodanig globaal te bestemmen dat op voorhand niet duidelijk is wat exact de invulling van het gebied wordt.
- 3) Onderzoekslasten verkleinen door geen vaste termijn in de Ow op te nemen waarbinnen een bestemming moet worden gerealiseerd. Dit wordt vervangen door een ‘redelijke termijn’. Onder de Wro vergen met name globale bestemmingsplannen uitgebreide en kostbare onderzoeken. Met de Ow wordt beoogd het onderzoek, dat betrekking heeft op de situatie, na uitwerking van een globaal plan door te schuiven naar het moment van uitwerking. Ook op dit punt uit Van Angeren zijn ongenoegen. Volgens hem is het onduidelijk waarom de onderzoekslasten beperkt worden, omdat de gemeenteraad bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties wel verantwoording moet afleggen waarom een bepaald gebied een bepaalde functie krijgt.



Daarmee ontkomt het gemeentebestuur er niet aan om te onderzoeken binnen welke termijn een functie op een locatie kan worden gerealiseerd. In de wetsgeschiedenis is geopperd dat globaal kan worden bestemd en dat pas bij het verlenen van de omgevingsvergunning verdere onderzoeken behoeven te worden gedaan. Het wordt niet duidelijk hoe dat zich verhoudt met het in de Ow neergelegde limitatief-imperatieve stelsel en met het rechtszekerheidsbeginsel. *“Hoe kan een belanghebbende nu weten of een bepaalde functie kan worden gerealiseerd, indien pas bij de aanvraag van de omgevingsvergunning duidelijk wordt of de functie kan worden gerealiseerd?”* aldus Van Angeren.¹⁴

2.3.2 Tussenconclusie

De bedoeling van de Ow is dat het OP meer mogelijkheden biedt dan het bestemmingsplan. Zo moet er meer flexibiliteit mogelijk zijn en moet er globaler kunnen worden bestemd. De Ow vervangt het begrip bestemmen door ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’. Ik sluit me aan bij de conclusie van van Angeren dat dit streven op zichzelf lovenswaardig is, maar dat de tekst van de nieuwe Ow nog niet duidelijk maakt hoe die flexibiliteit kan worden bereikt. In de Ow is ervoor gekozen om het systeem te handhaven dat als een omgevingsvergunning in het OP past, de omgevingsvergunning niet kan worden geweigerd. Dit levert een belangrijke beperking voor globaal bestemmen en maximale flexibiliteit. Hoe de flexibiliteit uitwerkt hangt dus af van de verdere uitvoeringswetgeving die nu wordt opgesteld.¹⁵

2.4 Integratie van milieu in het omgevingsplan

Een in het oog springende vernieuwing is dat de gemeente omgevingswaarden kunnen opnemen in het OP. Ingevolge art. 2.9 lid 2 Ow bepaalt een omgevingswaarde voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. De uitdrukkelijke mogelijkheid om bij een OP de omgevingswaarden vast te stellen is op zichzelf gezien nieuw, maar is in zoverre niet verschillend van de huidige bestemmingsplannen, omdat ook in bestemmingsplannen milieukwaliteitseisen – zij het in beperktere gevallen – kunnen worden neergelegd.

¹⁴ J.R. van Angeren, ‘Het omgevingsplan in de Omgevingswet’, TO 2016, afl. 1/2, p. 26

¹⁵ J.R. van Angeren, ‘Het omgevingsplan in de Omgevingswet’, TO 2016, afl. 1/2, p. 26



Bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties spelen milieubelangen een rol, in samenhang met het benutten van de fysieke leefomgeving. Het OP bepaalt onder welke voorwaarden de locatie mag worden benut, bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Daarbij worden geen regels gesteld voor activiteiten, maar wel regels ten aanzien van locaties. Het stellen van regels voor milieubelastende activiteiten is overigens in de eerste plaats geregeld in de AMvB ingevolge art. 4.3 lid 1 onder b. Het OP kan aanvullende regels bevatten voor deze activiteiten, voor zover dit krachtens de bedoelde AMvB is toegestaan.

2.4.1 Standstill-beginsel en art. 21 Grondwet

In art. 21 Grondwet (hierna: Gw) staat dat de zorg van de overheid gericht is op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Uit de grondwetsgeschiedenis valt op te maken dat in Nederland de enige betekenis van art. 21 Gw, gelegen is in de bescherming tegen intrekking van bestaande (milieu)wetgeving en tegen verlaging van het bestaande beschermingsniveau. Hiermee wordt bedoeld op het stand-still beginsel dat in het Nederlandse milieurecht geldt voor milieukwaliteitseisen. Het beginsel komt erop neer dat wanneer de bestaande kwaliteit van een gebied beter is dan de milieukwaliteitseis stelt, die bestaande kwaliteit voor dit gebied in de plaats treedt van de in de eis aangegeven kwaliteit. De bestaande milieukwaliteit wordt dan de nieuwe grens- of richtwaarde.¹⁶

2.4.2 Voor- en nadelen omgevingswaarde in het OP

De MvT noemt het voorbeeld dat een OP veel geschikter is voor het verwezenlijken van integraal gebiedsgericht omgevingsbeleid, omdat het mogelijk wordt om omgevingswaarden op te nemen en met het oog daarop in het OP regels te stellen die een bepaald milieuaspect voldoende beschermen in een gebied. Hierdoor kan de toedeling van functies aan locaties in dat gebied vervolgens globaler zijn. Ook op dit punt is Van Angeren kritisch en stelt zich de vraag of dat in alle gevallen opgeld doet en of het globaler bestemmen niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Ook bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties zal aangetoond moeten worden dat een bepaalde omgevingswaarde kan worden behaald. Het voordeel is dat het vaststellen van een omgevingswaarde niet verplicht is. De gemeente kan ook andere beleidsinstrumenten inzetten.¹⁷

¹⁶ M.N. Boeve e.a., *Omgevingsrecht*, Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing 2006.

¹⁷ J.R. van Angeren e.a., *Op weg naar de Omgevingswet*, 2015, estibbe.com.



De bedoeling is om hiermee flexibiliteit te geven aan het gemeentebestuur om bij het OP van landelijk gestelde omgevingswaarden af te wijken. Een keerpunt is dat de Ow niet concreet regelt over welke onderwerpen omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld. Evenmin geeft de Ow materiële normen voor de omgevingswaarden aan. Dit betekent dat er een lokale invulling moet worden gegeven aan de omgevingswaarden. Het bij OP afwijken van een landelijke of provinciale omgevingswaarde is alleen mogelijk indien de AMvB's en provinciale verordeningen dat mogelijk maken. Of het OP het lokaal bevoegd gezag veel ruimte tot flexibiliteit geeft, hangt in grote mate van af of het Rijk en de provincie de flexibiliteit 'aanzetten', aldus Van Angeren.

2.4.3 Tussenconclusie

De gemeenten dragen op basis van de Gw zorg voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van milieu. Het belangrijkste instrument van de gemeente om dit te verwezenlijken is het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan wordt vervangen door een OP. Het standstill-beginsel is belangrijk met het oog op de bescherming van het milieu, maar kan ook leiden tot starre situaties vanuit het oogpunt van activiteiten. Het betekent bijvoorbeeld dat in een gebied geen enkele omgevingsvergunning voor een inrichting meer kan worden verleend, wanneer hierdoor een verslechtering van de milieukwaliteit van het gebied optreedt (ook al is de kwaliteit in het gebied dus beter dan de grens- of richtwaarde). Een omgevingsvergunning voor een inrichting zou alleen kunnen worden verleend wanneer gelijktijdig een vergelijkbare vergunning wordt ingetrokken of andere maatregelen worden getroffen, waardoor de verslechtering van de kwaliteit van het milieu wordt gecompenseerd. In de AMvB waarbij de milieukwaliteitseis wordt gesteld, kan worden bepaald dat het standstill-beginsel niet van toepassing is op de gestelde milieukwaliteitseis (laatste zinsnede art. 5.2. lid 3 Wet milieubeheer (hierna: Wm). Zowel in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid transportroutes als in het Vuurwerkbesluit is een uitzondering gemaakt op het standstill-beginsel. Het OP laat nog op zich wachten hoe het standstill-beginsel in de praktijk zal uitwerken.



3.0 Conclusie

In dit hoofdstuk zal naar aanleiding van de inhoud van vorige hoofdstukken een conclusie worden geformuleerd en in relatie worden gebracht met de stelling van Maarten Engelberts.

3.1 Stelling van Maarten Engelberts

De stelling die in paragraaf 1.7 door Maarten Engelberts wordt gedragen, luidt als volgt:

De brede reikwijdte van het omgevingsplan maakt integratie van ruimtelijke ordening en milieu op lokaal niveau mogelijk. Dat biedt kansen!

3.2 De brede reikwijdte van het Omgevingsplan

Aangezien het OP te beschouwen is als een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (zie paragraaf 2.2) kan aangenomen worden dat het OP daadwerkelijk een bredere reikwijdte heeft dan het bestemmingsplan.

3.3 Integratie van ruimtelijke ordening op lokaal niveau

In paragraaf 2.3.2 is er reeds aangegeven dat ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ lovenswaardig is, maar dat de tekst van de nieuwe Ow nog niet duidelijk maakt hoe die flexibiliteit kan worden bereikt. Hoe de flexibiliteit zal uitwerken zal afhangen van de verdere uitvoeringswetgeving die nu wordt opgesteld. In de Ow is bewust gekozen voor meer zorgplichten en minder regels. Er zal niet altijd expliciet zijn voorgeschreven wat ter plaatse is toegestaan. In plaats daarvan wordt omschreven wat het gewenste (milieu)kwaliteitsniveau is. Daarnaast is er door middel van het uitgangspunt van gelijkwaardigheid (zo lang je maar voldoet aan de norm, maakt het niet uit hoe je het doet) en maatwerk (afwijken kan, tenzij) veel meer mogelijk. De keerzijde hiervan is wel dat het vooraf niet altijd even duidelijk zal zijn voor omwonenden en bedrijven wat er ter plaatse wel of niet kan komen of is toegestaan. Groeiende flexibiliteit en minder rechtszekerheid zullen er naar mijn verwachting wel toe leiden dat het steeds belangrijker gaat worden dat overheden stelselmatig en effectief handhavend optreden en dat op een voorspelbare, evenwichtige wijze doen.¹⁸

3.4 Integratie van milieu op lokaal niveau

Zoals reeds eerder in paragraaf 2.4.2 is geformuleerd is het standstill-beginsel belangrijk voor de bescherming van het milieu, maar heeft ook een keerzijde vanuit het oogpunt van activiteiten bijvoorbeeld het niet verlenen van omgevingsvergunning wanneer hierdoor een verslechtering van de milieukwaliteit van het gebied optreedt, wetende dat de kwaliteit in het gebied beter is dan de grens- of richtwaarde.

¹⁸ T. Sanders, ‘Vijf kansen en valkuilen van de Omgevingswet’, *akd.nl* 9 april 2017



Hierdoor kan er een ruis in het systeem van vergunningverlening ontstaan. In de huidige AMvB worden er uitzonderingen gemaakt op het standstill-beginsel. Het OP laat nog op zich wachten hoe het standstill-beginsel in de praktijk zal uitwerken.

3.5 Eindconclusie

Afgezien van de kanttekening die geplaatst worden door de genodigden tijdens het congres bij deze stelling, ben ik het eens met de hiervoor geformuleerde stelling van Maarten Engelberts vanwege de volgende argumenten:¹⁹

- Om te beginnen kan geconcludeerd worden dat de brede reikwijdte van het OP integratie van ruimtelijk ordening op lokaal niveau mogelijk maakt en dat biedt kansen. Door evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt flexibiliteit, gelijkwaardigheid en maatwerk geboden, ook al gaat dit deels ten koste van de rechtszekerheid.
- Daarnaast kan, afgezien van de kanttekeningen die in paragraaf 1.7 wordt geplaatst, geconcludeerd worden dat de brede reikwijdte van het OP integratie van milieu op lokaal niveau mogelijk maakt en ook dat biedt kansen. Integrale afweging wordt als een goede verbetering gezien omdat de mogelijkheid om milieunormen rechtsreeks op te kunnen nemen in een OP als een meerwaarde wordt gezien. Het OP biedt de mogelijkheid om bijv. concrete geluidsnormen op te nemen, in plaats van het stellen van een voorwaardelijke verplichting tot het plaatsen van een geluidswal.

¹⁹ R. Wingers, 'Het omgevingsplan: nu nog integraler!', gebiedsontwikkeling.nu 5 november 2014.