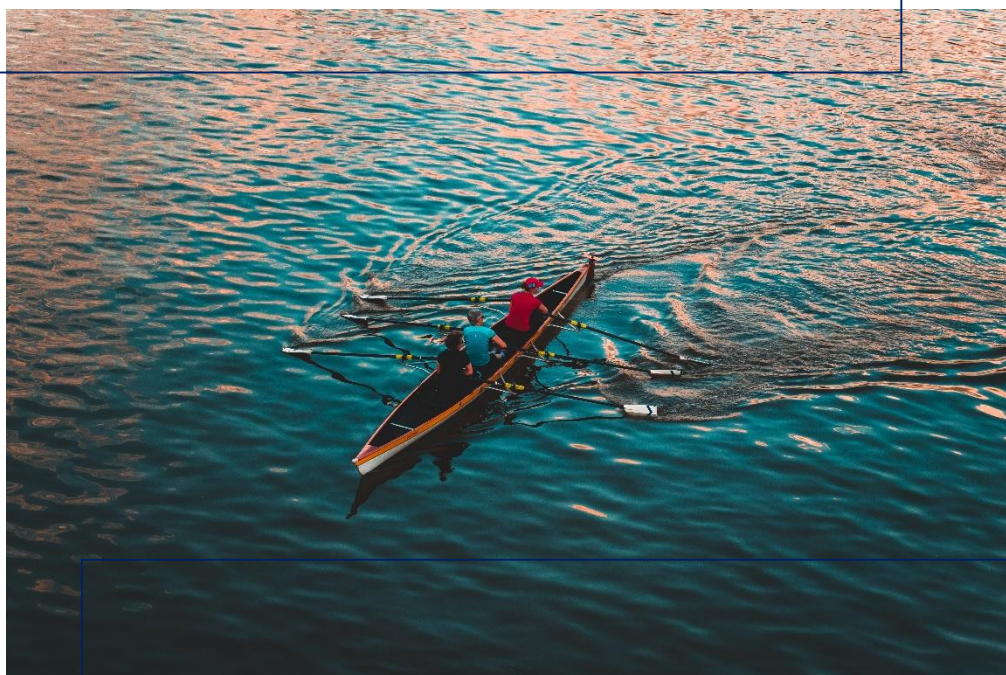


Roeien met nieuwe riemen



Mogelijkheden om kansen door de Omgevingswet voor natuur, milieu en duurzaamheid te benutten en bedreigingen te beperken

Colofon

Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland en Natuur & Milieu, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Utrecht, juli 2021

Over onze organisaties



Natuur & Milieu is een landelijke natuur- en milieuorganisatie, die gelooft in een duurzame toekomst voor iedereen. Waarin we leven, wonen en werken zonder een negatief effect op het klimaat en de natuur. Samen met mensen, bedrijven en overheden werken we aan concrete oplossingen op het gebied van energie, mobiliteit, grondstoffen, en voedsel. Omdat deze thema's de grootste impact hebben op het bereiken van onze doelen: Nederland klimaatneutraal in 2050 en herstel van biodiversiteit.



De Natuur- en milieufederatie Noord-Holland maakt zich sterk voor een gezonde leefomgeving en duurzame, mooie provincie. Daarom ondersteunen we initiatieven met dit doel.

Contact

Natuur & Milieu: Marga Robesin m.robessin@natuurenmilieu.nl

Natuur- en milieufederatie Noord-Holland: Lex de Savornin Lohman lex@mnh.nl

Inhoud

Ter inleiding	4
1. Beschermingsniveau	6
Omgevingswaarden	6
Instructieregels	9
Loslaten uitvoerbaarheidsvereiste bij het omgevingsplan	11
Gezondheid	11
Duurzaamheid	12
Meerwaardecreatie	14
Integrale afweging	14
Specifieke zorgplichten natuur	15
Gebiedsgerichte aanpak	16
2. De instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan en programma	17
2.1. De omgevingsvisie	17
2.2. Het omgevingsplan	17
Algemene vergunningplicht voor toets aan omgevingsplan vervalt	18
Open normen in het omgevingsplan	19
Milieuregels in het omgevingsplan	20
Grotere afwegingsruimte en differentiatie omgevingskwaliteit geluid en geur	20
Vervallen verplichte VVGB gemeenteraad bij buitenplans vergunnen	21
Gebodsbepalingen	22
2.3. Het programma	22
3. Participatie	24
Participatieverplichtingen omgevingsplan, omgevingsvisie en omgevingsvergunning	24
Autonoom participatiebeleid	25
Participatie bij het projectbesluit	25
4. Rechtsbescherming	27
Vervanging vergunningplichten door algemene regels	27
Reguliere procedure standaard	28
Nieuwe regels inwerkingtreding omgevingsvergunning	29
Bijlage 1 Geïnterviewde personen	30
Bijlage 2 Leden begeleidingscommissie	31

Ter inleiding

Natuur- en milieufederatie Noord-Holland en Natuur & Milieu zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd om in een onderzoek mogelijke kansen en bedreigingen door de Omgevingswet (Ow) voor natuur, milieu en duurzaamheid te signaleren en daarbij ook na te gaan op welke manier overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers die kansen kunnen benutten enerzijds, en de bedreigingen beperken anderzijds.

Karakter van het onderzoek

Dit is een verkenning op basis van een quick scan van kansen en bedreigingen, materieel en procedureel; gesprekken met een aantal medewerkers van natuur- en milieuorganisaties en wetenschappers (bijlage 1) en de uitkomsten van een 'groene kansen conferentie' op 25 februari 2021, met deelnemers van natuur- en milieuorganisaties en organisaties die zich bezighouden met energietransitie. Het onderzoek is dus geen wetenschappelijke ex ante evaluatie van de gevolgen van de Omgevingswet voor natuur, milieu en duurzaamheid op basis van uitgebreid literatuuronderzoek of rechtsvergelijkend onderzoek.

Een begeleidingscommissie met leden vanuit de wetenschap, overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (bijlage 2) heeft gereageerd op een concept versie. We hebben dankbaar gebruik gemaakt van hun opmerkingen, maar de commissie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

De Ow treedt naar verwachting op 1 juli 2022 in werking. Tot die tijd kunnen er nog wijzigingen worden aangebracht in de wet zelf en in de besluiten. Deze verkenning is een momentopname (juni 2021). Wij hebben ons gebaseerd op de (geconsolideerde) teksten van de Omgevingswet en de besluiten op grond van deze wet.¹ Dit zijn vooralsnog de riemen om na inwerkingtreding mee te roeien.

We hebben, om bij deze beeldspraak te blijven, gezocht naar mogelijkheden om met de nieuwe riemen zo te roeien, dat natuur, milieu en duurzaamheid zo goed mogelijk worden gediend. Deze begrippen vatten we daarbij ruim op. Dus bijvoorbeeld ook landschap en gezondheid. Erfgoedbepalingen vallen buiten het kader van dit onderzoek. Onder degenen die met de nieuwe regels aan de slag moeten rekenen we niet alleen natuur- en milieuorganisaties, maar ook bedrijven, individuele burgers en overheden.

We hebben geen volledig overzicht nagestreefd van de wijzigingen door de Omgevingswet ten opzichte van de huidige wetten en regels voor de kwaliteit van de leefomgeving met een oordeel over de voor- en nadelen daarvan. We geven evenmin een mening over de (verwachte) effectiviteit van de wet of het stelsel. Die effectiviteit hangt overigens niet alleen af van de inhoud van de wetgeving zelf, maar ook van de mogelijkheden om de wet goed uit te voeren, inclusief toezicht en handhaving.

Binnen het kader van dit onderzoek gaan we niet in op de middelen voor de uitvoering, zoals financiering, capaciteit, expertise en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Niet omdat we deze onderwerpen niet van belang vinden. Integendeel, goede vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en een toegankelijk en goed werkend informatiesysteem zijn cruciaal voor de mate waarin met het stelsel van de Omgevingswet de maatschappelijke doelen van deze wet² kunnen worden bereikt, maar deze kwesties vallen buiten de scope en omvang van dit onderzoek.

¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/overzicht-geconsolideerde-versies-omgevingswet/>

² Artikel 1.3 Omgevingswet: 'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.'

We gaan in op vier thema's:

1. Beschermingsniveau
2. De instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan en programma
3. Participatie
4. Rechtsbescherming

Daarbij kijken we naar een aantal van de onderwerpen, die uit de interviews en de 'groene kansenconferentie' naar voren kwamen.

We benoemen een aantal kansen (**groene K**) en bedreigingen (**rode B**) en geven mogelijkheden aan om die te verzilveren (**groene V**) of te mitigeren (**groene M**), zowel voor bevoegde gezagen en vertegenwoordigende organen, als burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Bedreigingen waarvoor de enige optie tot mitigatie wijziging is van de Ow zelf, de besluiten en de Omgevingsregeling, die ook in de interviews en de groene kansenconferentie werden genoemd, hebben we niet opgenomen.

Bij kansen en bedreigingen die op decentraal niveau spelen is een algemene aanbeveling aan de betrokken actoren om voor verzilvering en mitigatie daarvan gebruik te maken van de mogelijkheden tot participatie, inspraak en rechtsbescherming. Daarbij is het belangrijk om samenwerking te zoeken met andere betrokkenen.

1. Beschermingsniveau

Bij de ontwikkeling van de Omgevingswet en de op deze wet gebaseerde regelgeving is het uitgangspunt geweest om de bestaande wetten en regels 'beleidsneutraal'³ te integreren, met 'tenminste een gelijkwaardig beschermingsniveau'⁴. Of het stelsel van de Omgevingswet het bestaande beschermingsniveau inderdaad tenminste zal evenaren is onder meer afhankelijk van keuzes die nog op decentraal bestuursniveau kunnen worden gemaakt. Ook op rijksniveau zijn nog wijzigingen van de wet en de besluiten in voorbereiding of in behandeling.

Artikel 2.1, lid 3 Ow noemt oogmerken voor de uitwerking in rijksregels, waaronder gezondheid, milieu, bescherming van natuur en landschap, het tegengaan van klimaatverandering, een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het beheer van natuurlijke hulpbronnen.

In de vier uitwerkingsbesluiten, het Besluit kwaliteit Leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Omgevingsbesluit (Ob) zijn regels te vinden over de kwaliteit van bepaalde aspecten van de leefomgeving die Nederland wil of moet bereiken (omgevingswaarden), instructieregels voor de uitoefening van taken en bevoegdheden door overheden en algemene rijksregels voor activiteiten en bouwwerken. In de Omgevingsregeling zijn regels opgenomen als meet- en rekenvoorschriften, die ook relevant zijn voor de omgevingskwaliteit.

Omgevingswaarden

Een belangrijk nieuw instrument voor natuur, milieu en duurzaamheid is de omgevingswaarde (afdeling 2.3 Ow)⁵. Een omgevingswaarde bepaalt voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen (art. 2.9 lid 2 Ow). De waarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of 'anderszins in objectieve termen' (art. 2.9, lid 3 Ow).

Rijksomgevingswaarden

Op rijksniveau zijn op grond van art. 2.15, lid 1 Ow in het Bkl omgevingswaarden vastgesteld voor veiligheid (de veiligheid van primaire waterkeringen, afdeling 2.1) en het beschermen van de gezondheid en het milieu (voor de kwaliteit van buitenlucht, oppervlaktewater, grondwater en zwemwater, afdeling 2.2). Deze laatste zijn omgevingswaarden ter uitvoering van Europese Richtlijnen (Luchtkwaliteit en Gevaarlijke stoffen in de lucht, de NEC-Richtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de Grondwaterrichtlijn, de Richtlijn prioritaire stoffen en de Zwemwaterrichtlijn). Deze omgevingswaarden zijn deels inspanningsverplichtingen, deels resultaatsverplichtingen.

Op grond van art. 2.15, lid 2 Ow zijn als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vastgesteld aan weerszijden van bij ministeriële regeling aangewezen wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen (§ 3.5.4 Bkl). Dit zijn resultaatsverplichtingen (art. 3.44 Bkl)

De Wet stikstofreductie en natuurverbetering⁶ heeft omgevingswaarden aan de Ow toegevoegd die bepalen welk percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden tenminste onder de kritische depositiewaarde (KDW) voor stikstof moet zijn in 2025, 2030 en 2035 (art. 2.15a Ow). Lid 4 van dit artikel bepaalt dat de regering uiterlijk in 2033, en vervolgens steeds uiterlijk twee jaar voor het

³ Dit is expliciet benoemd in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III, p. 46.

<https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.

⁴ EK 2019-2020 33 118 AX, 11 oktober 2019, p. 2.

⁵ Niet helemaal nieuw, want in de Wet milieubeheer zijn al milieukwaliteitseisen opgenomen die onder de Ow 'omgevingswaarde' als omgevingswaarde in het Bkl zijn overgenomen.

⁶ Stb 2021, 140.

verstrijken van de termijn waarbinnen aan de strengste omgevingswaarde moet zijn voldaan, een wetsvoorstel indient voor de vaststelling van de omgevingswaarde voor de volgende periode. Met als doel dat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau, om aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen te voldoen.

K De huidige rijksomgevingswaarden kunnen op basis van voortschrijdend inzicht worden aangescherpt. Daarnaast kunnen op rijksniveau ook voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving dan lucht, water en stikstofdepositie omgevingswaarden worden vastgesteld. Bijvoorbeeld minimumeisen aan de kwaliteit van de bodem of duisternis.

Hierbij is van belang om te bepalen of de omgevingswaarde een resultaatverplichting, inspanningsverplichting of 'een andere, daarbij te omschrijven verplichting' met zich brengt en op welke locaties de waarde van toepassing is (art. 2.10, lid 1 Ow). Ook moet worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van de Ow of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken (art. 2.10 lid 3). Er kan een termijn worden gesteld waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan (art. 2.10 lid 2).

V De Omgevingswet staat al sinds 2016 in het Staatsblad.⁷ Weliswaar zijn we in deze verkenning uitgegaan van de huidige (geconsolideerde) tekst van de Ow, maar gezien de lange periode tussen het aannemen en het inwerkingtreden van de wet kan er sprake zijn van voortschrijdend inzicht met betrekking tot de gewenste of noodzakelijke kwaliteit van de leefomgeving. Bijv. de door de EU geformuleerde Communicatie 'Pathway to a Healthy Planet for All EU Action Plan: 'Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil'⁸, de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en daarop gebaseerde programma's kunnen maatschappelijke organisaties en anderen aanleiding geven de regering via de verantwoordelijk minister te verzoeken om strengere of nieuwe omgevingswaarden vast te stellen voor heel Nederland of voor categorieën, specifieke gebieden of locaties, eventueel op basis van door hen aangedragen onderbouwing en formuleringsvoorstellen. Zij kunnen ook de Tweede Kamer verzoeken initiatiefvoorstellen te doen of moties in te dienen op dit punt.

Decentrale omgevingswaarden

Op een aantal terreinen, zoals geluid, zijn provincies en gemeenten verplicht om decentrale omgevingswaarden vast te stellen. Op gemeentelijk niveau bijv. geluidproductieplafonds in omgevingsplannen als omgevingswaarden rondom industrieterreinen 'waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken', (art. 2.11 a Ow). Op provinciaal niveau bijv. geluidproductieplafonds als omgevingswaarden aan weerszijden van bij omgevingsverordening aangewezen provinciale wegen en lokale spoorwegen (art. 2.13a Ow).

Provincies kunnen ook uit eigen beweging omgevingswaarden vaststellen in hun omgevingsverordening (art. 2.12 Ow) en gemeenten in hun omgevingsplan (art. 2.11 Ow). Provincies moeten hierbij de grenzen van artikel 2.3 Ow, tweede lid in acht nemen. Dat houdt in dat de provinciale omgevingswaarde met het oog op een provinciaal belang moet worden vastgesteld en dat belang niet op 'een doelmatige en doeltreffende wijze' door gemeenten kan worden behartigd.

Bij omgevingsplan en omgevingsverordening kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening, bij algemene maatregel van bestuur, of bij besluit als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, of 2.15, tweede lid, of in de Ow zelf zijn vastgesteld, tenzij daarbij anders is bepaald (artikelen 2.11, lid 2 en 2.12, lid 2 Ow). Voor buitenlucht zijn aanvullende of afwijkende strengere provinciale en gemeentelijke omgevingswaarden toegestaan (art. 2.1a, lid 2 Bkl). Bij de vaststelling daarvan moeten economische effecten worden betrokken. Voor waterkwaliteit van een KRW-oppervlaktelichaam of een grondwaterlichaam mogen provincies in de omgevingsverordening

⁷ Staatsblad 2016, 156

⁸ COM(2021) 400 final, 12 mei 2021

strengere aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vaststellen. Ook daarbij moeten economische effecten worden betrokken (art. 2.9, lid 3 Bkl).

En zoals hierboven aangegeven moet op grond van art. 2.10, lid 3 Ow bij de vaststelling van een omgevingswaarde worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Een van de bevoegdheden die kan bijdragen aan het voldoen aan een omgevingswaarde is het actualiseren of intrekken van omgevingsvergunningen (art. 5.39, 5.40 en 5.42 Ow, uitgewerkt in art. 8.99 – 8.101 en 8.103, lid 1 Bkl).

Art. 2.0 Bkl bepaalt bovendien dat gemeentelijke en provinciale omgevingswaarden moeten berusten op onderzoek verricht door een onafhankelijke deskundige. Dat geldt niet voor verplichte decentrale omgevingswaarden, afwijkende omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.11, tweede lid, of 2.12, tweede lid, van de wet en onverplichte geluidproductieplafonds.

K Provincies en gemeenten kunnen in aanvulling op, of in afwijking van op een hoger bestuursniveau vastgestelde omgevingswaarden strengere omgevingswaarden vaststellen voor de kwaliteit van lucht en water. Zo kunnen zij de rijksomgevingswaarden voor bijvoorbeeld fijnstof in de lucht aanscherpen, of een aanvullende omgevingswaarde vaststellen ten aanzien van bijvoorbeeld roet, een aspect dat niet in een rijksomgevingswaarde is geregeld. Een aandachtspunt hierbij is dat decentrale overheden (deels) afhankelijk zijn van andere overheden voor het bereiken van de omgevingswaarden.

K Voor aspecten van de leefomgevingskwaliteit waarvoor (nog) geen rijksomgevingswaarden zijn vastgesteld kunnen gemeenten en provincies zelf omgevingswaarden opnemen in het omgevingsplan of omgevingsverordening. Dat is bijvoorbeeld mogelijk voor geur, klimaat en duisternis/lichthinder.

K De omgevingswaarden kunnen gelden voor een bepaald gebied. Zo kunnen voor een natuurgebied of een gebied met veel industrie bepaalde omgevingswaarden worden vastgesteld. Bij een gemeente- of provinciegrens overschrijdend gebied bij voorkeur in samenwerking met alle betreffende overheden.

V Maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven kunnen gemeenten en provincies verzoeken om aanvullende, afwijkende of eigen omgevingswaarden op te nemen in de provinciale omgevingsverordening of het omgevingsplan. Daarbij kunnen ze (onderbouwd) aangeven hoe de ambities in de provinciale of gemeentelijke omgevingsvisie met het instrument omgevingswaarden (beter) kunnen worden gerealiseerd. Daarmee is de voorspelbaarheid van het overheidsbeleid gediend. Monitoring van omgevingswaarden en eventuele bijstelling van beleid bevordert het sluiten van de beleidscyclus.⁹ De voorstellen kunnen eventueel een bepaald gebied betreffen en zo nodig gericht zijn op meerdere provincies of gemeenten. Te denken valt aan een omgevingswaarde voor maximale belasting van natuur (of een bepaald aaneengesloten natuurgebied) door (residuen van) bepaalde gewasbeschermingsmiddelen of een omgevingswaarde die een emissieplafond voor broeikasgassen inhoudt.

V Gemeenteraden en Provinciale Staten kunnen decentrale omgevingswaarden opnemen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening, eventueel op basis van een burgerinitiatiefvoorstel, met een initiatiefvoorstel of via amendering van het ontwerpplan of -verordening.

V Bevoegde gezagen kunnen, eventueel op verzoek van organisaties, bedrijven of burgers, gebruik maken van hun bevoegdheid om omgevingsvergunningen te wijzigen of in te trekken wanneer een omgevingswaarde wordt overschreden of dreigt te worden overschreden.

V Indien decentrale overheden terughoudend blijken te zijn om omgevingswaarden op te nemen in hun omgevingsverordening of omgevingsplan, vanwege de daaraan gekoppelde verplichting om bij (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde een programma op te stellen gericht op het wel

⁹ <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/beleidscyclus/>

voldoen (art. 3.10 Ow), kunnen maatschappelijke organisaties en andere actoren hen wijzen op de mogelijkheid om omgevingswaarden als inspanningsverplichting op te nemen. Een omgevingswaarde die als inspanningsverplichting is gekwalificeerd leidt weliswaar niet tot de verplichting om toereikende maatregelen te nemen wanneer niet aan de waarde wordt voldaan, maar wel tot een programmaplicht en in geval van (dreigende) overschrijding, of niet bereiken van die waarde, moet de betreffende overheid tenminste motiveren hoe dat komt. Ook kunnen decentrale overheden een bepaalde kwaliteit van de leefomgeving nastreven door het opnemen van normen in hun omgevingsverordening of omgevingsplan.

Instructieregels

Instructieregels zijn algemene regels waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Ze gaan over taakuitoefening of de inhoud, toelichting of motivering van een instrument dat een bestuursorgaan op grond van de Omgevingswet kan inzetten (artikelen 2.23 en 2.25 Ow). Vooral in die gevallen waarin op grond van de Omgevingswet geen of minder materiële normen op rijksniveau zijn gesteld, zijn instructieregels van groot belang voor de wijze waarop decentrale overheden invulling geven aan de bescherming van natuur, milieu en gezondheid. Zo is de bescherming van geluidgevoelige gebouwen tegen geluid van bedrijven niet meer opgenomen in de algemene rijksregels (zoals nu in het Activiteitenbesluit). Gemeenten regelen dit in het omgevingsplan. Daarvoor geeft het Bkl instructieregels (par. 5.1.4 Bkl). Het Bkl geeft ook instructieregels aan provincies, bijvoorbeeld met het oog op natuurbescherming (afdeling 7.3 Bkl). Provincies kunnen op hun beurt instructieregels geven aan gemeenten.

B Een voorbeeld van instructieregels die mogelijk tot een zwakkere bescherming leiden dan de huidige is art. 7.8 Bkl, waarin instructieregels zijn opgenomen voor omgevingsverordeningen ‘in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland’. Deze bepaling is globaler dan de bestaande regels in het Barro. De ADC-toets¹⁰ voor het Natuur Netwerk Nederland (NNN) komt niet terug in het Bkl. Hoe activiteiten worden beoordeeld wordt aan provincies over gelaten. Wel bevat het Bkl de bepaling dat tijdig moet worden gecompenseerd. Dit betreft ‘tijdige’ compensatie en op ‘systeemniveau’ moeten oppervlak, samenhang en kwaliteit geborgd blijven.

Door de formulering in het Bkl is er een resultaatsverplichting opgenomen voor het realiseren van het NNN. Die verplichting is echter op macroniveau en zonder controlemechanisme. De verplichte toetsing voor nieuwe activiteiten, inclusief alternatieventoets, op microniveau is vervallen, evenals het regime voor wijziging van de begrenzing. Al met al is er, door de toegenomen vrijheidsgraden op provinciaal niveau, in de optiek van natuurorganisaties onvoldoende waarborg voor een gelijkwaardig beschermingsniveau.

M Provincies kunnen uit eigen beweging de huidige ‘ADC’ toets voor het NNN handhaven in hun omgevingsverordening.

M Maatschappelijke organisaties kunnen gebruik maken van de mogelijkheden voor participatie en inspraak bij ontwerp omgevingsverordeningen en daarbij verzoeken om het opnemen van de huidige ‘ADC’ toets, eventueel met toevoeging van regels met betrekking tot externe werking (vergelijkbaar met die voor Natura2000 gebieden).

In hoeverre de instructieregels in het Bkl tenminste hetzelfde beschermingsniveau bieden als de huidige rijksregels is niet alleen afhankelijk van de inhoud van de instructieregels zelf, maar ook van de wijze waarop

¹⁰ ADC toets: ingeval uit de passende beoordeling bij vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming blijkt dat mitigerende maatregelen onvoldoende zijn om significante negatieve effecten van het project uit te kunnen sluiten kan de vergunning alleen worden verleend indien er geen alternatieven voor het project zijn; er een dwingende reden van openbaar belang is en er voldoende compenserende maatregelen worden getroffen.

provincies en gemeenten deze regels opvolgen. Wanneer een provincie dat niet op de juiste manier wijze doet bij het vaststellen van de omgevingsverordening kan dat niet rechtstreeks bij de rechter worden aangekaart, omdat er geen beroep openstaat tegen de verordening (art. 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb). Bij beroep over besluiten die worden genomen op grond van de omgevingsverordening kan de strijdigheid met de rijksinstructieregels via exceptieve toetsing wel leiden tot vernietiging door de bestuursrechter. Wanneer een gemeente de instructieregels van rijk en/of provincie niet op de juiste manier uitvoert bij de vaststelling van het omgevingsplan kan dit in beroep bij de rechter aan de orde worden gesteld. Tegen het omgevingsplan is wel beroep mogelijk.

B Bescherming van natuur, milieu en gezondheid via instructieregels in plaats van via direct werkende regels op rijksniveau houdt het risico in dat provincies, gemeenten en waterschappen deze regels niet op de juiste manier uitvoeren.

M Maatschappelijke organisaties kunnen zienswijzen indienen over een ontwerp omgevingsverordening, omgevingsplan en ontwerp waterschapsverordening. Daarin kunnen ze aangeven dat de verordening of het plan niet conform de instructieregels is opgesteld en verzoeken om aanpassing. In geval van een omgevingsplan is beroep mogelijk. Bij een omgevingsverordening kan het niet voldoen aan de instructieregels in het kader van beroep tegen een besluit dat op grond van de omgevingsverordening is genomen aan de orde worden gesteld. Ook kunnen organisaties het niet voldoen van een omgevingsverordening aan rijksinstructieregels melden bij het ministerie van BZK, zodat er eventueel actie kan worden ondernomen in het kader van interbestuurlijk toezicht.

M Gedeputeerde Staten kunnen via een reactieve interventie besluiten dat een onderdeel van een besluit tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan geen deel daarvan uitmaakt (art. 16.21 Ow). Dat kan alleen als er sprake is van een provinciaal belang dat door de provincie in een openbaar document is aangegeven en de interventie nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bovendien moet de provincie een zienswijze hebben ingediend over het ontwerp omgevingsplan, die de gemeente niet (volledig) heeft overgenomen. Tenzij het om een wijziging ten opzichte van het ontwerp gaat.

Provinciale omgevingsverordeningen bevatten instructieregels voor de gemeentes. Provincies kunnen daarbij de mogelijkheid bieden om van deze regels af te wijken. Zo zijn in de ontwerp wijziging van de Omgevingsverordening (Actualisatieplan 7 Omgevingsverordening¹¹) van de provincie Gelderland, met toepassing van de mogelijkheden die de Crisis- en Herstelwet biedt voor experimenten en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, ruime afwijkmogelijkheden opgenomen (art. 1a.3). Daarbij is geen mededelingsplicht opgenomen aan GS, zodat gemeentes deze afwijkruimte zonder kennisgeving aan GS kunnen benutten. Ook is in afwijkruimte bij direct werkende regels voorzien (art. 1a.4), waardoor het onder andere mogelijk is van algemene regels af te wijken *wanneer toepassing daarvan 'een evenredige afweging van de betrokken belangen bij de optimale oplossing van een dilemma belemmert.'*

B Door afwijkruimte toe te kennen bij instructieregels en direct werkende regels, zonder kennisgeving aan het bevoegd provinciaal gezag, krijgen gemeentes niet alleen de ruimte om in positieve zin van het beschermingsniveau af te wijken (dat is een kans), maar ook in benedenwaartse richting.

Provincie Noord-Holland biedt ook afwijkruimte, maar heeft dit ingekaderd door middel van een 'experimenteer- en meerwaardebepaling'.¹² Daarbij berust de afweging of deze ten behoeve van een activiteit toepasbaar is bij GS, via de aanwijzing van een gebied waarin een experiment of activiteit kan plaats vinden in afwijking van de regels bij of krachtens de verordening. GS stellen bovendien nadere regels over de regels

¹¹ <https://www.gelderland.nl/Alle-plannen-op-een-rij-archief-Omgevingsvisie-en-verordening>, onder Maart 2021.

¹² Artikel 13.3 Experimenteer- en meerwaardebepaling van de Omgevingsverordening 2020 <https://noord-holland.tercera-ro.nl/MapView/Default.aspx?id=NLIMRO9927POVPH-VG01>

waarvan mag worden afgeweken, de tijdsduur daarvan, en de evaluatie. Over de toepassing van het artikel wordt jaarlijks aan Provinciale Staten gerapporteerd.

M De provincie kadert de mogelijkheid om af te wijken van instructieregels uit de Omgevingsverordening in door (nadere) regels te stellen over de locatie, het afwijkingbereik, de tijdsduur, evaluatie en rapportage aan Provinciale Staten.

Loslaten uitvoerbaarheidsvereiste bij het omgevingsplan

Door de overgang van het bestemmingsplan, met tien jaar geldigheid, naar het omgevingsplan zonder een dergelijke termijn, is het mogelijk dat het in de jurisprudentie uitgekristalliseerde uitvoerbaarheidsvereiste wordt los gelaten, of minder strikt toegepast. Het is mogelijk dat gemeentes het uitvoerbaarheidsvereiste blijven hanteren, maar zeker is het niet.

Gevolg van het eventueel los laten van het vereiste op planniveau is dat onderzoeksverplichtingen opschuiven naar de vergunningsfase (voor zover die er is), c.q. de realisatiefase (bij een voorwaardelijke verplichting). Daardoor zou er dan niet, zoals nu bij bestemmingsplannen wel het geval is, bij de vaststelling van het plan inzicht worden gegeven in de totale omgevingsimpact van het plan, en een toetsing daarvan, integraal en cumulatief, aan relevante wet- en regelgeving. Dit uitgezonderd de in instructieregels opgenomen plantoetsverplichtingen, zoals m.b.t. Natura 2000 en NNN.

Voor sommige deelterreinen wordt cumulatieve impact alsnog in de vergunningsfase getoetst¹³, maar dit geldt niet over de hele linie. Het plan MER (milieueffectrapport) is hiervoor in zoverre een substituut, dat wel een beeld van de impact naar voren komt, maar niet de toets aan relevante regelgeving; ook is niet voor alle planwijzigingen een m.e.r. verplicht.

B Bij eventueel loslaten van het uitvoerbaarheidsvereiste is niet na te gaan welke gevolgen het omgevingsplan in zijn totaliteit heeft voor het beschermingsniveau.

M De gemeenteraad neemt op zich om een integrale en cumulatieve uitvoerbaarheidstoets uit te voeren. Als dit in de ontwerp fase gebeurt kan deze toets ook bij de vaststelling van het plan betrokken worden.

Gezondheid

Een goede kwaliteit van de leefomgeving, zowel wat milieu als natuur en landschap betreft, is belangrijk voor de gezondheid en het welbevinden van de mens. De huidige ongunstige milieukwaliteit zorgt voor 4% van de totale ziektelast in de Nederlandse bevolking.¹⁴ Jaarlijks overlijden bijvoorbeeld nog 11.000 Nederlanders vroegtijdig door luchtverontreiniging.¹⁵ De maatschappelijke doelen van de Ow (art. 1.3) houden expliciet het bereiken en behouden van een gezonde en veilige leefomgeving in.

Nieuw is dat in de Ow en het Bkl een aantal bepalingen is opgenomen op basis waarvan het belang van gezondheid nadrukkelijk een rol speelt bij besluitvorming en het stellen van regels: bij evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening houden met gezondheidsbelang (art. 2.1 lid 4 Ow), beoordelingsregels milieubelastende activiteiten met oog op (o.a.) waarborgen gezondheidsbescherming (art. 5.26), weigering vergunning in geval van bijzondere omstandigheden waardoor verlening zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid (art. 5.32), rijksregels milieubelastende activiteiten

¹³ Voor plannen met mogelijk significante gevolgen voor een N2000-gebied (als zodanig of in cumulatie met de gevolgen van andere plannen of projecten) blijft een voorafgaande passende beoordeling conform artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn vereist: artikel 16.53c lid 1 Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Ow, en artikel 10.24 Bkl zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Ow.

¹⁴ Zie onder meer de reactie van GGD GHOR op het ontwerp Nationaal Milieubeleidskader d.d. 1 september 2020.

¹⁵ H.B.M. Hilderink en M. Verschuuren, "Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018: Een gezond vooruitzicht. Synthese," Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

strekken er toe dat alle passende preventieve maatregelen voor gezondheidsbescherming worden getroffen (art. 4.22 lid 2 onder b), bevoegdheid wijzigen/intrekken vergunning met het oog op het treffen van passende preventieve maatregelen in algemene rijksregels (art. 5.42, lid 4) en de artikelen 8.101 en 8.102 Bkl.

K Artikel 2.1 lid 4 verplicht gemeenten bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties rekening te houden met het gezondheidsbelang. Gemeenten moeten dus motiveren waarom een bepaalde toedeling niet strijdig is met het gezondheidsbelang. Dit kan relevant zijn in situaties waarin een activiteit niet alleen gevolgen heeft voor de gezondheid vanwege luchtverontreiniging of andere aspecten van de omgevingskwaliteit die in het Bal worden geregeld, bijvoorbeeld als er door een hoge concentratie van vee gezondheidsrisico is vanwege zoönosen, infectieziekten die van dier op mens kunnen overgaan.

V De rijksoverheid kan een beoordelingskader vaststellen voor de beoordeling van gezondheidseffecten van (bijv.) intensieve veehouderijen. Dit beoordelingskader kan leiden tot wijzigen of intrekken van bestaande vergunningen.¹⁶

V Gemeenten kunnen bij de wijziging van het omgevingsplan de GGD om advies vragen en rekening houden met dit advies.

V Ook bij de beoordeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning kan een GGD-advies worden (gevraagd en) betrokken.

V Maatschappelijke organisaties of burgers kunnen contact en samenwerking zoeken met de GGD in hun gemeente om het gezondheidsbelang te behartigen.

V Gemeenten kunnen in het omgevingsplan de openbare ruimte zodanig inrichten dat de mogelijkheden voor fietsen en wandelen worden geoptimaliseerd. Straten kunnen (gedeeltelijk) worden afgesloten voor gemotoriseerd vervoer, parkeerplaatsen vervangen door groen en speelgelegenheid. Of ook fast food gelegenheden d.m.v. regels in het omgevingsplan kunnen worden geweerd in gebieden met een sterke publieksfunctie, hangt onder meer af van de ruimte die de Dienstenrichtlijn daarvoor biedt.¹⁷ Volgens sommige auteurs maakt de Omgevingswet het 'niet mogelijk om een aanbieder van ongezond voedsel te weren vanwege de verkoop van ongezonde voeding, omdat dit niet in voldoende rechtstreeks verband staat met de fysieke leefomgeving en omdat dit geen onderdeel van het onderwerp gezondheid is dat met deze wet wordt geregeld.'¹⁸ De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in juni 2021 de Tweede Kamer gemeld dat hij in overleg met het ministerie van BZK en gemeenten gaat bezien op welke wijze tot een goede wettelijke uitwerking kan worden gekomen.¹⁹

Duurzaamheid

Sinds de Omgevingswet in het Staatsblad is gepubliceerd is steeds duidelijker geworden dat er naast de al in de wet genoemde maatschappelijke opgaven, zoals tegengaan van klimaatverandering, meer grote opgaven en transities zijn waarbij het stelsel van de Omgevingswet een rol zou kunnen spelen. Tot nu toe zijn de specifieke instrumenten daarvoor echter vooral in andere wetten en afspraken te vinden.

Voor de energietransitie zijn met name de Klimaatwet, het Klimaatakkoord en de daarop gebaseerde Regionale Energiestrategieën van belang. Bij de transitie naar natuurinclusieve kringlooplandbouw spelen onder meer de Meststoffenwet en de wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden een belangrijke rol. Instrumenten voor de transitie naar een circulaire economie zijn te vinden in de afvalstoffen – en productregelgeving. Bij al deze

¹⁶ Zie ook: https://ggdghor.nl/wp-content/uploads/2020/08/GGD_GHOR_EPUB_KW_GEZ_LEEFOMGEVING_April-2020.pdf

¹⁷ Zie: ECJ 30 januari 2018 Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2018:44

¹⁸ Zie o.a.: [Gemeentelijk juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving - Omgevingswet](#)

¹⁹ TK 2020-2021 32 793, 551

transities zijn de instrumenten van de Omgevingswet wel relevant. Van omgevingsvisies tot en met omgevingsvergunningen voor concrete projecten.

K In de omgevingsvisies, de start van de beleidscyclus, kunnen op de verschillende bestuursniveaus ambities in het kader van deze transities richting een (meer) duurzame samenleving worden geformuleerd. Algemene rijksregels, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen kunnen die ambities concretiseren in bijvoorbeeld omgevingswaarden. Hoe concreter en meetbaarder, des te beter kan worden gemonitord of de ambities worden gerealiseerd en of bijstelling nodig is.

V Overheden kunnen in hun omgevingsvisie, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen doelstellingen (eventueel omgevingswaarden) en regels opnemen die de transities bevorderen.²⁰

V Maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers kunnen in het kader van participatie en inspraak voorstellen doen voor zulke doelen en regels.

V Initiatiefnemers kunnen, met omwonenden en andere belanghebbenden of in (burger)-coöperatieve vorm, aanvragen indienen voor projecten die passen binnen de transities.

B Ambities in het kader van de verschillende opgaven kunnen leiden tot strijd om schaarse ruimte of botsing van natuur- en milieubelangen.

M Overheden kunnen in hun omgevingsvisies uitgangspunten formuleren voor de manier waarop ze met botsende ambities en belangen omgaan. Bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan kunnen gemeenten voorkomen dat (onnodig) beslag wordt gelegd op (groene) ruimte.

In de rijksregels zijn op dit moment weinig bepalingen opgenomen die expliciet gericht zijn op duurzame ontwikkeling.²¹ Het Bal bevat wel verschillende regels die gericht zijn op de langere termijn, met ruimte om die waar nodig verder individueel of lokaal aan te vullen, zoals regels over doelmatig gebruik van energie en grondstoffen, doelmatig beheer van afvalstoffen; en bescherming van de bodem en het grondwater, mede gericht op drinkwatervoorziening in de toekomst.

Met het oog op verduurzaming van de mobiliteit is een concept wijziging van het Bal en het Ob in verband met het beperken van emissies van kooldioxide door verkeer in consultatie geweest.²²

In het Bkl zijn op dit moment alleen bepalingen opgenomen met betrekking tot drinkwatervoorziening (o.a. artikelen 4.4 en 4.10 over waterprogramma's) gericht op een aspect van een duurzame(re) samenleving, namelijk het tegengaan van waterschaarste.

In het Bbl zijn een aantal bepalingen opgenomen die bijdragen aan duurzamer bouwen (milieu- en energieprestatie-eisen) en een concept wijziging van dit besluit met betrekking tot duurzame daken is in consultatie geweest.

K Op grond van het Bbl is het mogelijk om lokaal een strengere energie- en milieuprestatie eis te stellen voor nieuwbouw via een maatwerkregel in het omgevingsplan.

²⁰ Zie voor energie bijvoorbeeld: <https://www.milieurecht.nl/nieuws/de-kansen-van-flexibiliteit-in-de-omgevingswet-voor-duurzame-ontwikkeling> en voor circulaire economie bijvoorbeeld: <https://www.platform31.nl/publicaties/omgevingswet-en-circulaire-economie#>

²¹ *Duurzame ontwikkeling*: ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen (bijlage bij art. 1.1. Ow, onderdeel A)

²² https://www.internetconsultatie.nl/norm_werkgebonden_personenmobiliteit

V Maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven kunnen in het kader van participatie en inspraak gemeenten verzoeken om strengere energie- en milieuprestatie eisen te stellen.

V Zij kunnen gemeenten ook vragen om voor duurzaamheidsaspecten die nog niet uitputtend geregeld zijn in algemene rijksregels regels op te nemen in het omgevingsplan.

Meerwaardecreatie

Onder de Omgevingswet is het eenvoudiger mogelijk om in provinciale verordeningen regels op te nemen omtrent milieu- en duurzaamheidsvoorwaarden in omgevingsplannen²³. Instructieregels, maar ook direct werkende regels zijn mogelijk. Waar nu nog de route van de Crisis- en Herstelwet (CHW) moet worden bewandeld, zijn regels zoals de BZV (Brabantse Zorgvuldigheidsscore) voor veehouderijen in de Brabantse verordening zonder meer mogelijk. Een verplichting tot het scheppen van duurzame meerwaarde is er overigens niet in de wet: het is geheel en al een keuze van de vertegenwoordigende organen om hiertoe al dan niet over te gaan.

K In de provinciale verordening en het omgevingsplan kan worden bepaald dat bij ruimtelijke ontwikkelingen een “duurzaam plus” moet worden gerealiseerd.

V Provincies in hun verordeningen, en gemeentes in hun omgevingsplannen stellen bij ruimtelijke ontwikkelingen de eis dat er een verbetering optreedt van de omgevingskwaliteit.

Integrale afweging

Een van de uitgangspunten bij het ontwerpen van het stelsel van de Ow was het bevorderen van een (meer) integrale afweging bij besluitvorming over plannen en projecten. Art. 2.1, lid 2 Ow bepaalt dat bestuursorganen rekening moeten houden ‘met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen’ bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden.

B Voor overheden is in de wet en de besluiten weinig tot geen houvast te vinden voor het maken van een integrale afweging.

M Doorvertaling van de afwegingsprincipes van de NOVI (nationale omgevingsvisie) naar decentraal niveau (omgevingsvisies/omgevingsverordening/omgevingsplan) kan mogelijk meer houvast geven. Deze principes houden een voorkeur in voor combinaties van functies boven enkelvoudige functies, het centraal stellen van de kenmerken en identiteit van een gebied en het voorkomen van afwenteling. Niet overal is een combinatie van functies mogelijk. Daarom dient dan wel het uitgangspunt te worden gehanteerd: ‘scheiden van functies waar dat moet en combineren van functies waar het kan’.

M Het maken van een plan-mer is in beginsel verplicht voor omgevingsvisies ((art 16.34, tweede lid Ow) en voor veel omgevingsplannen ‘nieuwe stijl’. Bij het maken van een omgevingsvisie en omgevingsplan is milieueffectrapportage een goed hulpmiddel voor afweging en het maken van keuzes, zowel inhoudelijk als procesmatig.²⁴

In de Ow is het criterium van onlosmakelijke samenhang bij de omgevingsvergunning losgelaten. De aanvrager bepaalt of de aanvraag betrekking heeft op één of meer activiteiten (art. 5.7 Ow). Alleen een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit moeten gelijktijdig worden aangevraagd als die activiteiten betrekking hebben op dezelfde ippc-

²³ Het begrip “omgevingsplan” omvat ook buitenplanse vergunningen.

²⁴ Praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie Vanuit de perspectieven milieueffectrapportage en Global Goals. VNG 2019, p. 19 https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/praktijkproef-afwegingskader-omgevingsvisie_20200529.pdf

installatie, of op die activiteiten de Seveso-richtlijn van toepassing is (art. 5.7, lid 4). Dit betreft grote complexe bedrijven.

B Een integrale afweging in het kader van besluitvorming over een omgevingsvergunning blijft moeilijk, omdat de aanvrager kan bepalen voor welke activiteit hij (eerst) vergunning vraagt. Al in 2013 waarschuwde het PBL voor de risico's hiervan.²⁵

M Het bevoegd gezag bevordert dat activiteiten zoveel mogelijk tegelijk worden aangevraagd. Op basis van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kunnen dan eventueel vervolgens samenhangende besluiten gecoördineerd worden behandeld.

Specifieke zorgplichten natuur²⁶

Op grond van de specifieke zorgplicht voor Natura 2000 gebieden (art. 11.6 Bal) kunnen maatwerkregels en maatwerkvoorschriften worden gesteld (art. 11.7 en 11.9 Bal). De maatwerkregels en – voorschriften bieden een instrument om - als dat nodig is voor de betrokken Natura 2000 gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen – voor categorieën van gevallen of voor individuele gevallen nadere uitwerking van de specifieke zorgplicht (zoals het begrip “passende preventieve maatregelen”) te geven. Daarbij kunnen eisen worden gesteld aan degenen die (potentieel) schadelijke activiteiten verrichten.

K De specifieke zorgplicht kan op het niveau van activiteiten aanvullend werken.

V Een invulling voor specifieke gevallen kan de zorgplicht concreter maken, waarmee discussies over voor meerdere uitleg vatbare begrippen worden voorkomen. Zo zou bijvoorbeeld voor de activiteit wadlopen een aantal voorwaarden rond het voorkomen van verstoring van rustende zeehonden en foeragerende vogels kunnen worden opgenomen, door in acht te nemen afstandsnormen te formuleren, of vooraf te bepalen wandelroutes op te leggen.

Ook voor de soortenbescherming kan de specifieke zorgplicht (vervat in art. 11.27 Bal) worden uitgewerkt in maatwerkregels, via de provinciale verordening, en voor individuele gevallen via een maatwerkvoorschrift, of vergunningvoorschrift. De specifieke zorgplicht ziet namelijk op alle in het wild levende soorten, niet alleen dieren en planten van soorten waarvoor de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en Bonn specifieke beschermingsmaatregelen eisen bieden.

Zo moet ook worden gekeken naar de soorten op bijlage V van de Habitatrichtlijn en moeten Rode Lijst soorten in beeld worden gebracht. Als op een flora- en fauna activiteit bijvoorbeeld een omgevingsvergunningplicht van toepassing is, dan kan worden voorgeschreven (o.g.v. art. 4.5 lid 3 Ow) dat een op de zorgplicht gebaseerd voorschrift in de vergunning wordt opgenomen.

Behalve de dieren en planten zelf, valt tevens de voor hun bestaan relevante directe leefomgeving onder de reikwijdte van de zorgplichtbepaling. Een “quick scan” is al gauw nodig. Hierbij kunnen (lokale) natuurorganisaties een rol spelen.

K Vanwege de specifieke zorgplicht soorten genieten ook Rode Lijst soorten en Bijlage V Habitatrichtlijn (Hrl) soorten bescherming.

V In een omgevingsvergunning voor een Flora- en fauna activiteit kunnen voorschriften worden gesteld met betrekking tot Rode Lijst en Bijlage V Hrl soorten. Bij de inventarisatie daarvan kunnen (gegevens van) lokale natuurorganisaties worden betrokken, als die daartoe bereid zijn.

²⁵ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL_2013_Milieueffectentoets_Omgevingswet_1058-2.pdf, p. 18

²⁶ Ontleend aan L. Boerema: *Zorgplicht, maar dan anders: de specifieke zorgplichten voor natuur in de Omgevingswet*, Tijdschrift voor natuurbeschermingsrecht, december 2020.

Gebiedsgerichte aanpak

De aanpak van grote maatschappelijke opgaven als de energietransitie of bodemdaling vraagt vaak om een meer regionale of gebiedsgerichte benadering. In het stelsel van de Omgevingswet zijn niet expliciet specifieke gebiedsgerichte instrumenten als gebiedsvisies of gebiedsplannen opgenomen, maar er kunnen wel visies voor een gebied worden opgesteld. Ook kunnen omgevingswaarden voor een bepaald gebied worden vastgesteld. De opstelling van visies voor gemeente- of provinciegrensoverschrijdende gebieden vergt samenwerking tussen diverse overheden. De gebiedscoördinerende rol van de provincie (art. 2.18, lid 1 sub a , 2.23 lid 1 sub b Ow) kan daarbij een belangrijke rol spelen.

- K** Provincies kunnen op basis van deze coördinerende rol op verschillende beleidsterreinen een gebiedsgerichte aanpak bevorderen. Een aanpak waarbij in een bepaald gebied met samenhangende kenmerken wordt gewerkt vanuit een gebiedsvisie, met gedeelde doelen, voorkomt versnippering van beleid en afwenteling tussen aspecten van de leefomgeving en sectoren.
- V** Provincies kunnen via o.a. instructieregels invulling geven aan hun gebiedscoördinerende rol. Bijvoorbeeld t.a.v. landschapselementen zouden provincies een coördinerende rol kunnen vervullen en instructieregels op kunnen nemen voor gemeenten in de omgevingsverordening.
- V** De rijksoverheid kan het maken van gebiedsvisies bevorderen.
- V** Maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers kunnen inbreng leveren in gebiedsprocessen.
- V** Provincies en/of samenwerkende gemeenten kunnen programma's vaststellen, waarin ambities en doelen vanuit de omgevingsvisie worden vertaald naar beleid voor een gebied om een gebiedsgerichte aanpak uit te voeren.

2. De instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan en programma

2.1. De omgevingsvisie

Voor Rijk, provincies en gemeenten is het opstellen van een omgevingsvisie verplicht op grond van art. 3.1 Ow. Waterschappen kunnen uit eigen beweging een visie opstellen.²⁷ De visie bevat een beschrijving op hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving; de voorgenomen ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud; en de hoofdzaken van het 'voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (artikel 3.2). Het is dus de bedoeling dat het een samenhangende visie is waarbij ook onder ogen wordt gezien dat ambities niet (te) moeilijk verenigbaar of zelfs tegenstrijdig zijn.

Een tweede belangrijk aspect is dat in omgevingsvisies rekening moet worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt (art. 3.3 Ow). De visie is een strategisch stuk, gericht op de langere termijn. Het is de basis voor het omgevingsplan, de omgevingsverordening en programma's en bindt het bestuursorgaan dat de visie vaststelt. Dat betekent dat de andere instrumenten uit de beleidscyclus binnen de visie moeten passen. Wanneer bijvoorbeeld een gemeente in het omgevingsplan zaken wil regelen die strijdig zijn met de omgevingsvisie kan dit er dus toe leiden dat eerst de visie moet worden gewijzigd inclusief inspraak.

K De omgevingsvisie is op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau het goede instrument om handen en voeten te geven aan de integrale benadering die de Ow beoogt. Daarbij is het belangrijk dat ambities zo concreet mogelijk worden geformuleerd.

K De visie is vormvrij, maar bijvoorbeeld de beschrijving van de kwaliteit van de leefomgeving kan aanleiding zijn voor het vaststellen van nieuw of aanvullend beleid. Ook de verplichting om rekening te houden met milieubeginselen biedt een kans voor ontwikkeling of herziening van beleid.

V Participanten in het proces van opstelling van een omgevingsvisie kunnen, bijvoorbeeld op basis van de plan-mer, de gemeenteraad, GS of de minister van BZK in geval van risico's voor natuur of gezondheid waarover nog geen wetenschappelijke consensus bestaat wijzen op de verplichting om rekening te houden met het voorzorgsbeginsel.

V In geval van strijdigheid tussen algemene regels, omgevingsverordening of omgevingsplan met de omgevingsvisie van het betreffende bestuursorgaan kunnen participanten of insprekers dat bestuursorgaan daar op wijzen en verzoeken om de instrumenten uit de beleidscyclus met elkaar in overeenstemming te brengen.

2.2. Het omgevingsplan

Het omgevingsplan vervangt het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening. Het plan krijgt meer een "verordeningskarakter"; de bepaling over de uitvoerbaarheid uit het Besluit ruimtelijke ordening komt onder de Omgevingswet niet terug. Het omgevingsplan heeft een verbrede reikwijdte en kent niet de begrenzing van 'een goede ruimtelijke ordening'. Door de overgang van "bestemmingen" naar "functies voor locaties" wordt een globalere normstelling mogelijk. In het plan kunnen ook milieuregels worden gesteld, en er komt voor bepaalde milieu- en hinderaspecten meer afwegingsruimte. Al met al krijgt het plan, vergeleken met het huidige bestemmingsplan, een flexibeler karakter en is er meer ruimte voor afweging tussen deelaspecten van de fysieke leefomgeving. Daarvoor is een transparante wijze van besluitvorming wezenlijk, waarin gemaakte keuzes duidelijk worden, en burgers en maatschappelijke organisaties mogelijkheden behouden de besluitvorming te beïnvloeden.

²⁷ Zie bijv. de Blauwe Omgevingsvisie 2050 (BOVI2050) van Waterschap Vallei en Veluwe.

K In bepaalde gevallen kan de gemeente strengere normen stellen in het omgevingsplan (bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit).

V Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen gemeenten op deze mogelijkheden wijzen en in het kader van de ontwikkeling en vaststelling van het omgevingsplan gebruikmaken van participatie en rechtsbescherming om strengere normen te bepleiten.

Algemene vergunningplicht voor toets aan omgevingsplan vervalt

In het Omgevingsplan kunnen gemeenteraden vaststellen voor welke bouwactiviteiten, en in welke deelgebieden, nog een omgevingsvergunningplicht geldt, waar dit nu nog uniform geregeld is in de Wabo. Deze landelijke uniforme plicht is nog wel in de 'bruidsschat' opgenomen. Dit is een tijdelijk deel van het Omgevingsplan, dat voorkomt dat de tot nu toe op rijksniveau gestelde regels vervallen voordat de gemeente ze heeft opgenomen in het omgevingsplan. Een gemeente kan vervolgens zelf bepalen of deze bepalingen in het omgevingsplan blijven staan, en heeft daartoe tot 2029 de tijd.

Als een bouwactiviteit in het plan niet meer vergunningplichtig wordt gesteld, moeten initiatiefnemers zelf beoordelen of de activiteit strijdig is met de planregels – wat rechtsonzekerheid met zich mee brengt, meer naar de mate waarin planregels minder eenduidig zijn en een nadere afweging met zich mee brengen.

Derden belanghebbenden hebben, voor zover ze al kennis hebben kunnen nemen van een geplande activiteit, bij vermoede strijdigheid alleen nog een handhavingsverzoek tot hun beschikking. Echter zonder daarbij te kunnen beschikken over een aanvraag, een vergunningbesluit en het onderbouwend onderzoek. Ook kan bij geconstateerde strijdigheid het bevoegd gezag achteraf nog altijd van handhaving afzien vanwege onevenredigheid van belang. Bij ontbreken van de vergunningplicht is daarmee de balans tussen initiatiefnemer en derde belanghebbende een andere geworden, ten nadele van derde belanghebbende.

Deze gewijzigde balans weegt zwaarder voor activiteiten met een significante impact op de leefomgeving. Maar waar, en hoe de grens voor een omgevingsvergunningplicht te leggen? Daarbij kan ook art. 6 lid 1 van het Verdrag van Aarhus een rol spelen: als een bouwwerk 'mogelijk aanzienlijke milieugevolgen kan hebben' kan daarvoor door de gemeenteraad een vergunningplicht moeten worden voorzien in het omgevingsplan. Zijn gemeenteraden voldoende in staat om deze grens zo te leggen dat derden belanghebbenden voldoende gelegenheid hebben om hun belangen te behartigen, m.n. bij activiteiten met een significante impact? Een model, of handreiking, voor het vaststellen van omgevingsvergunningplichtige activiteiten kan gemeenteraden hierbij behulpzaam zijn.²⁸

B Is er geen vergunningplicht, en is er geen aanvraag gedaan, dan ontbreekt voor derden belanghebbenden openbare informatie over een initiatief. Daardoor wordt een voldoende onderbouwing van een handhavingsverzoek door natuur- en milieu organisaties zeer bemoeilijkt. Overigens moeten gemeenten bij activiteiten, ook als ze niet vergunningplichtig zijn, toch nagaan of er een effect is op natuur (o.a. Natura 2000 gebieden), maar ook dat is lastiger zonder bouwvergunningplicht.

M Behoud de vergunningplicht voor bouwactiviteiten in het omgevingsplan, in ieder geval voor bouwactiviteiten van een zekere omvang. Hiervoor kan de VNG, of een gemeente die hiervoor het initiatief neemt, een model of handreiking opstellen.

²⁸ Niet onaannemelijk is dat een zekere uniformiteit wat betreft de vergunningplicht bij de burger, in een klein land niet gewend aan grote verschillen, op meer begrip kan rekenen.

Voor bepaalde milieubelastende activiteiten gelden geen rijksregels in het Bal meer. Zo moet de milieubelasting door horeca, kantoorgebouwen, discotheken en dierenpensions in het omgevingsplan worden gereguleerd.²⁹ Een beperkt aantal activiteiten is nog vergunningplichtig.³⁰

B Voor o.m. horeca, kantoorgebouwen, discotheken en dierenpensions vervallen rijks(milieu-)regels.

M Maatschappelijke organisaties en burgers kunnen in het kader van (wijziging van) het omgevingsplan aankaarten dat de kern van de ‘bruidsschat bepalingen’ overeind blijft. Ze kunnen voorstellen doen voor het meldings- of vergunningplichtig maken van niet in het Bal geregelde activiteiten, of vragen om een verplichting om informatie te geven (bij milieubelastende activiteiten)³¹. Als een gemeente bijvoorbeeld geen geluidregels voor horeca heeft opgenomen is er strijd met paragraaf 5.1.4.2 Bkl (geluid door activiteiten). Op dit punt is er derhalve beoordelingsruimte binnen bepaalde grenzen.

Open normen in het omgevingsplan

Waar er nu veelal gedetailleerde regels zijn voor bouwen en gebruik, is in het omgevingsplan een open normering mogelijk die pas geconcretiseerd wordt op een later afwegingsmoment. Een open norm kan geconcretiseerd worden, door het college van B&W, door middel van beleidsregels.

B Voor zover bestaande (gemengde) bestemmingen ter bescherming van groen, natuur en landschapskwaliteit vervangen worden door open normstelling met een globaler, afweegbaar karakter, kan dit een bedreiging zijn voor natuur- en landschapswaarden.

M De bedreiging door globalere regels kan worden gemitigeerd door aan bestaande meer gedetailleerde regels, geheel of gedeeltelijk, vast te houden. Natuur en milieuorganisaties kunnen hierop aandringen door middel van zienswijzen; vanwege de beleidsvrijheid van het bevoegd gezag zal een beroep bij de rechter weinig kans van slagen hebben.

M Alternatief is een regel die niet concrete bouw- en gebruiksmogelijkheden normeert, maar alleen de (kern)kwaliteiten op de locatie beschermt. Kwaliteiten die in beleidsregels worden vastgelegd. De norm is dan dat de kernkwaliteiten verbeterd en minimaal niet significant geschaad worden, al dan niet aangevuld met een compensatieplicht.

Daarnaast kan, zoals gezegd, de gemeenteraad ervoor kiezen om de huidige uniforme vergunningplicht voor bouwactiviteiten (de preventieve toets aan de regels van het plan), die nog in de bruidsschat is opgenomen, niet te laten terugkeren of te vervangen door een meld- of informatieplicht. Daardoor ontbreekt een preventieve toets aan beschermende regels. Dit weegt zwaarder als er sprake is van open normstelling.

B Combinatie van open normen met het niet instellen van een preventieve toets voor bouwactiviteiten vergroot de bedreiging voor groen-, landschaps- en natuurwaarden.

M In geval van open normstelling op een locatie een vergunningplicht voor bouwactiviteiten instellen.

Open normstelling is ook mogelijk voor ruimtelijke kwaliteit, een terrein waarop veel bewonersorganisaties actief zijn. Voor de bescherming van monumenten en welstand is er in de Omgevingswet de mogelijkheid van een gemeentelijke adviescommissie. Deze zou een ruimere taakopdracht kunnen krijgen. Ook dit vergt overigens een toetsingsmoment via een vergunning.

B Open normstelling kan ten koste gaan van ruimtelijke kwaliteit.

²⁹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/decentrale-regels-mba/decentrale-regels/>

³⁰ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/vergunningplicht/>

³¹ Dat geldt ook voor de omgevingsverordening, waarin de provincie een meldings- of vergunningplicht kan opnemen voor milieubelastende activiteiten die niet in het Bal gereguleerd zijn.

M Instellen van een adviescommissie ruimtelijke kwaliteit, met een breder werkgebied dan monumenten en welstand. Het omgevingsplan kan bepalen dat een advies van een gemeentelijke adviescommissie verplicht is.

In deze adviescommissie, waarvan de samenstelling en werkwijze door een gemeentelijke verordening kan worden vastgelegd, kunnen bewonersorganisaties en andere maatschappelijke organisaties een rol krijgen.

Milieuregels in het omgevingsplan

De Omgevingswet maakt het mogelijk om in het omgevingsplan normen op te nemen die betrekking hebben op zowel de ontwikkeling als de bescherming van de leefomgeving, die in een kwantitatieve of kwalitatieve waarde worden uitgedrukt (en geen omgevingswaarde zijn). Voorbeelden hiervan zijn milieunormen voor geluid, geur en trillingen, wat voortdurende werkende regels kunnen zijn voor het verrichten van een activiteit met gebruikruimte.³²

K Er kunnen beoordelingsregels worden opgenomen voor specifieke milieubelastende activiteiten.

V Er kan in het geval van veehouderijen worden opgenomen dat een omgevingsvergunning verleend wordt als de milieubelasting vermindert (bijv. fijn stof), de uitbreiding bijdraagt aan verbetering van de volksgezondheid en er een maximum is aan de bijdrage aan cumulatieve geurhinder.

K Met het oog op de instandhouding van landschapselementen kunnen positieve verplichtingen worden opgenomen.

V Er kan een verplichting worden opgenomen om houtwallen in stand te houden en jaarlijks te onderhouden, op een bepaalde (voorgeschreven) manier.

K Het buitengebied kan worden ingedeeld in landschapstypen, via een directe beschrijving daarvan in het plan en/of verwijzing naar relevante beleidsdocumenten.

V In de voorwaarden voor het verlenen van een omgevingsvergunning wordt opgenomen dat nieuwe initiatieven een bijdrage dienen te leveren aan de verdere ontwikkeling van landschapstypen³³.

K Voor een aantal onderwerpen zijn er geen wettelijke standaardnormen. Deze “vrije regelruimte” biedt mogelijkheden om rekening te houden met een breder scala aan aspecten van ruimtelijke kwaliteit en hinder.

V De vrije regelruimte biedt mogelijkheden om aspecten als lichthinder en architecturale kwaliteit in het omgevingsplan mee te nemen, door middel van planregels, eventueel geconcretiseerd in beleidsregels.

Grotere afwegingsruimte en differentiatie omgevingskwaliteit geluid en geur ³⁴

Wat betreft geur en geluid wordt in het omgevingsplan gebiedsgerichte differentiatie van omgevingskwaliteit mogelijk. De huidige normering wordt omgezet in standaardwaarden, waarvan (gemotiveerd) kan worden afgeweken. Door het vervallen van regels, en vergunning-, meld- en onderzoeksverplichtingen uit (o.a.) het Activiteitenbesluit krijgen gemeentes beleidsvrijheid wat betreft het reguleren van activiteiten. Ook wijzigen de boven- en ondergrenzen. Bij geur is dit in het huidige beleid al goeddeels het geval.

³² Gebruiksruimte is de binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieukwaliteitsnormen, die kan worden benut voor milieubelastende activiteiten.

³³ Dergelijke voorwaarden zijn opgenomen in het omgevingsplan Buitengebied van de gemeente Boekel, dat is vastgesteld met de mogelijkheid die de Crisis & Herstelwet biedt voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

³⁴ Dit geldt ook voor bodemkwaliteit, trillinghinder, en lozen van afvalwater. Geur en geluid zijn, naast bodem, de terreinen waarop bewonersorganisaties, en individuele derden belanghebbenden, het meest actief zijn.

Het gaat hier om complexe regelgeving, waarover gemeenteraden desgewenst eigen besluiten kunnen nemen. Het zal voor gemeenteraden niet eenvoudig zijn om hierover gefundeerd te besluiten, omdat er veel variabelen, en dus vrijheidsgraden, in het spel zijn³⁵. Gemeenten kunnen ook kiezen voor handhaving van de (huidige) regels in de bruidsschat, voor zover deze niet afwijken van de instructieregels.

Vanwege de mogelijkheid van afwijken van standaardwaarden, en de beoordelingsruimte met betrekking tot het reguleren van activiteiten, is verlaging van het beschermingsniveau mogelijk. Gebiedsgericht kan ook een hoger beschermingsniveau worden vastgesteld. Gemeenteraden kunnen hier greep op houden door richting gevend voor het proces van vaststelling en wijziging van het omgevingsplan een motie of besluit (aan) te nemen dat “een gelijk (of gelijkwaardig) beschermingsniveau” geborgd moet blijven. Met de opdracht aan B&W om dit uit te werken, waarbij de raad ook varianten kunnen worden aangeboden.

B Verlaging van het beschermingsniveau m.b.t. geur en geluid in het omgevingsplan.

M De gemeenteraad vraagt in een motie of besluit om behoud van minimaal een gelijk (of gelijkwaardig) beschermingsniveau, en vraagt B&W dit concreet uit te werken voor het hele proces van vaststelling van het omgevingsplan.

Van belang is in ieder geval dat gemeenteraden hierover transparant kunnen besluiten; dit stelt ook natuur- en milieuorganisaties en burgers in staat hun invloed in een openbaar proces te doen gelden. De “hoeken van het speelveld” moeten duidelijk zijn, en mogelijke varianten zouden in beeld moeten worden gebracht, met name wat betreft de wijze van bescherming (algemene regels/vergunningplichten, definitie gevoelige functies, meld- en informatieplichten). Dit temeer, nu er een langjarig transitieproces bestemmingsplannen-omgevingsplan in het vooruitzicht is.

B Gemeenteraden zijn onvoldoende deskundig om, in de transitie naar één omgevingsplan, een gefundeerd besluit te nemen over het beschermingsniveau geur en geluid³⁶, en de wijze van bescherming.

M De Nederlandse Vereniging voor Gemeenteraadsleden, en/of de VNG, kan met een “discussiemodel beschermingsniveau geur, geluid en bodem” komen. Hierbij kunnen lessen worden getrokken uit opgedane ervaringen met geurverordeningen, om te komen tot een lijst met “best practices”³⁷.

Vervallen verplichte VVGB³⁸ gemeenteraad bij buitenplans vergunnen

Het vervallen van de generieke verplichting tot het verkrijgen van een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) van de gemeenteraad is in de parlementaire behandeling van de Omgevingswet aanleiding geweest voor een aantal amendementen waardoor de gemeenteraad zich daarbij een bepaalde positie kan voorbehouden: de raad kan een lijst van activiteiten vaststellen waarvoor een bindend advies nodig is, en een lijst waarvoor vroegtijdige participatie verplicht is. Doordat ook de kruimellijst van Rijksweg vervalt, krijgt de gemeenteraad meer mogelijkheden om daarin medebeslissingsrecht te verkrijgen.

Omdat voor de buitenplanse vergunning de reguliere procedure geldt, is er een aanzienlijk kortere doorlooptijd hetgeen agendaproblemen voor de raad kan opleveren. Een derde amendement regelt dat B&W het recht heeft om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren, waardoor raadsleden, via een nota zienswijzen, kennis kunnen nemen van inzichten en bezwaren van eenieder.

³⁵ Zie Kokx de Voogd: *Decentrale ruimte in zicht*, januari 2020.

³⁶ Eventueel ook trillinghinder en bodemkwaliteit.

³⁷ De VNG-staalkaarten, die tot nu toe zijn uitgebracht, zijn met name een voorbeeld, niet zozeer een discussiemodel.

³⁸ VVGB= Verklaring van geen bedenkingen

B Voor derden belanghebbenden is het nadelig dat de gemeenteraad, als mogelijk te beïnvloeden orgaan, bij buitenplannen vergunningen geen medebeslissende rol meer heeft via een VVGB. Ook wordt de tijd om invloed uit te oefenen korter, omdat de reguliere procedure van toepassing is.

M De gemeenteraad stelt voor buitenplannen vergunningen een lijst verplicht bindend advies op.

M De gemeenteraad vraagt B&W om voor een buitenplanse vergunning de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren, waardoor er een langere doorlooptijd is en de raad kennis kan nemen van ingebrachte zienswijzen.

M De gemeenteraad stelt vast in welke gevallen (vroegtijdige) participatie bij buitenplanse vergunningen verplicht is.

Gebodsbepalingen

De mogelijkheden om gebodsbepalingen op te nemen in het omgevingsplan zijn (niet alleen vanwege het afschaffen van het eerbiedigend overgangsrecht) groter dan in het bestemmingsplan. Daarbij zijn wel evenredigheids- en proportionaliteitsbeginselen in acht te nemen, en mogelijk is ook (financiële) compensatie aan de orde. Alternatief is om vrijwillige medewerking aan het realiseren van de gewenste functies te bewerkstelligen, al dan niet met de mogelijkheid van een gebodsbepaling op de achtergrond.

Ook kan deze optie een alternatief zijn als een gemeente een omgevingswaarde zou willen stellen, maar voor het realiseren hiervan in sterke mate afhankelijk is van andere overheden.

K De mogelijkheden om gebodsbepalingen op te nemen in het omgevingsplan zijn vergroot

V Met het oog op duurzaamheidsdoelstellingen en de klimaat(adaptatie-)opgave kunnen gemeentes gebodsbepalingen inzetten, en/of voorwaardelijke verplichtingen.

V In een situatie dat een gemeente het realiseren van een omgevingswaarde maar in beperkte mate in eigen hand heeft, kunnen gebodsbepalingen een alternatief zijn.

2.3. Het programma

Vanuit het perspectief, en de participatiemogelijkheden, van natuur- en milieuorganisatie zijn met name de nieuwe instrumenten onverplicht programma en (verplicht) programma bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde het meest relevant.

Het onverplichte programma kan gekoppeld worden aan een omgevingsvisie, als concretisering van daarin opgenomen ambities - vergelijkbaar met de nu verplichte uitvoeringsparagraaf (bij structuurvisies), maar dan met een ietwat sterker zelfbindend karakter. Het programma kan een middel zijn om multi-sectoraal en overkoepelend een beleidsambitie (bijv. m.b.t. biodiversiteit) te realiseren, en daarbij ook andere (semi)-overheden te betrekken en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De laatstgenoemde categorie vanwege de Awb afd. 3.4 voorbereidingsprocedure, en de motiveringsplicht (art. 10.8 Omgevingsbesluit) – waardoor terugkoppeling op de inbreng (naar alle waarschijnlijkheid) geborgd is. Het laatstgenoemde maakt deelname aan de voorbereidingsprocedure in principe interessanter voor niet-overheden, met name als dit gekoppeld wordt aan vormen van vroege participatie.

K Onverplichte programma's bieden de mogelijkheid om een geïntegreerde en onderlinge afgestemde set maatregelen te treffen op een bepaald beleidsterrein of thema.

V Vanwege de Awb afd. 3.4 procedure bij programma's annex motiveringsplicht, is een formele inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties mogelijk, waarop terugkoppeling dient plaats te vinden.

Ook is er voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties qua prioriteitsstelling altijd een keuze aan de orde tussen (de vele) participatieve activiteiten die mogelijk zijn. Hoe beter de garanties dat een participatieve activiteit tot concrete invloed op beleid, en/of eigen deelname aan uitvoeringsmaatregelen kan leiden, hoe aantrekkelijker voor maatschappelijke organisaties om aan participatie ter zake, en/of het programma zelf deel te nemen.

V Omdat ook feitelijke maatregelen en afspraken (convenanten) deel kunnen uitmaken van het programma, is een koppeling van zelfbindende overheidsmaatregelen aan “meewerkende” activiteiten van maatschappelijke organisaties potentieel aantrekkelijk voor maatschappelijke organisaties. Zoals bijv. in een programma gericht op soort(en)bescherming, waarbij natuurorganisaties en lokale groepen een actieve meewerkende rol kunnen vervullen.

Bovengenoemde overwegingen gelden ook voor het programma vanwege (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde.

Op rijksniveau vervalt het bestaande Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) bij inwerkingtreding van de Ow. De huidige uitvoeringsplicht voor maatregelen uit het NSL (artikel 5.12, lid 9 jo. lid 11 Wm) vervalt ook³⁹. Het Schone Lucht Akkoord heeft als ‘inzet om in alle relevante sectoren een dalende trend in te zetten van emissies naar de lucht, met als doel om 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016 te behalen, voor de gezondheidseffecten afkomstig van Nederlandse bronnen. Daarmee wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden in 2030. Dit vraagt om afspraken met elkaar over hoe we omgaan met de “ruimte onder de norm” om het principe van permanente verbetering vorm te geven.’ Dit is nog geen programma in de zin van de Omgevingswet. In het Nationaal Milieubeleidskader (NMK) is aangekondigd dat er wordt gewerkt aan een Nationaal Milieuprogramma (NMP), met concrete beleidsvoorstellen en initiatieven, dat in 2021/ 2022 zal verschijnen. Dit wordt een interdepartementaal programma onder de Omgevingswet.

B Het is nog niet duidelijk of het NMP voor lucht en andere aspecten van de leefomgevingskwaliteit net als het NSL concrete maatregelen zal bevatten, inclusief monitoring.

M Door participatie bij het opstellen van het NMP kan het belang van concrete maatregelen en monitoring worden benadrukt, ook voor aspecten van de leefomgeving waarvoor geen Europese regels of omgevingswaarden gelden.

Bij decentrale overheden lijkt er door de verplichting om omgevingswaarden te monitoren en bij (dreigende) overschrijding een programma op te stellen, sprake van een zekere koudwatervrees.

K Onbekend maakt mogelijk onbemind. Maatschappelijke organisaties en anderen kunnen decentrale overheden voorhouden dat een programma niet alleen “harde” gekwantificeerde, en ook niet alleen eigen maatregelen hoeft te bevatten. De flexibiliteit van de instrumenten is groter dan gedacht. De combinatie van omgevingswaarde en verplicht programma houden vooral “het oog op de bal”, een richtinggevende en wellicht ook maatschappelijke energie genererende functie.

³⁹ Wm en Omgevingswet voorzien beide niet in overgangsregels voor een uitvoeringsplicht. Als de maatregelen onderdeel zijn van Awb-besluiten die onder het algemene overgangsrecht gelden, moeten de maatregelen wel worden uitgevoerd. In het Nationaal Milieubeleidskader (NMK) is aangegeven dat de uitspraak van de rechter dat er een gedegen plan moet komen met maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren daar waar sprake is van overschrijdingen van de grenswaarden, tot aanpassing van het NSL heeft geleid.

3. Participatie

De Omgevingswet biedt, mede door een aantal amendementen van de Tweede Kamer, meer mogelijkheden voor vroegtijdige participatie.

Participatieverplichtingen omgevingsplan, omgevingsvisie en omgevingsvergunning

Voor de omgevingsvisie en de provinciale omgevingsverordening is er w.b. participatie een motiveringsplicht: hoe burgers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn, op welke manier gebruik is gemaakt van de resultaten en op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid. Overigens is er met name bij de provinciale omgevingsvisie⁴⁰ inmiddels al een praktijk ontstaan van vroegtijdige participatie.

Bij het omgevingsplan komt daar nog een verplichte kennisgeving bij, waarin ook dient te worden aangegeven (of en) hoe de participatie wordt vorm gegeven. In het omgevingsplan kan de gemeenteraad bepalen dat participatie verplicht is bij het verlenen van buitenplanse vergunningen. Bij elkaar is er met name bij dit instrument sprake van vergrote participatieverplichtingen.

In alle gevallen is de participatie vormvrij.

K Voor natuur en milieu organisaties, burgers en bedrijven bieden de nu opgenomen participatie- en motiveringsverplichtingen bij het omgevingsplan en de omgevingsvisie een kans om in een vroege fase de eigen inzichten en wensen naar voren te brengen, en daarop een reactie te krijgen.

V Overheden en maatschappelijke organisaties geven brede bekendheid aan de toegenomen participatie mogelijkheden. Daarnaast worden voorbeelden van succesvolle participatie gecommuniceerd, evenals lessen uit de mislukkingen.

Bij de omgevingsvergunning is er het aanvraagvereiste dat wordt aangegeven *of* en hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken zijn en wat daarvan de resultaten zijn⁴¹. Er is geen specifieke⁴² verplichting voor het bestuursorgaan om met de uitkomsten van het participatieproces rekening te houden, of te motiveren op welke manier dat is gedaan⁴³.

B Het is aan burgers niet altijd duidelijk wat de reikwijdte is van de participatie. Daardoor kunnen er verwachtingen ontstaan, die niet (kunnen) worden waargemaakt, en zelfs een zekere “participatiemoehheid”.

M Bij participatieprocessen wordt duidelijk gecommuniceerd wat de kaders zijn. Daarnaast worden extra inspanningen gedaan, bijv. via sleutelpersonen, om met name diegenen te betrekken die naar verwachting de meeste betrokkenheid en inbreng zullen hebben.

Wat betreft participatie bij de omgevingsvergunning is er in het veld de indruk dat aanvragers een verplichting hebben tot participatie. Binnen natuur en milieuorganisaties wordt daar – blijkens de interviews – gemengd naar gekeken. Er bestaat de vrees dat er van een ongelijk speelveld sprake is, omdat initiatiefnemers een kennisvoorsprong hebben, en het bevoegd gezag de neiging heeft de uitkomsten zonder meer over te nemen.

⁴⁰ Bij gemeentes is het beeld minder eenduidig.

⁴¹ Er is wel gesteld dat o.b.v. de participatiegegevens in de aanvraag het bestuursorgaan kan bezien of nog aanvullend contact met derden nodig is. Echter, op basis van het (uitputtend geregelde) aanvraagvereiste lijkt dat niet het geval.

⁴² Afgezien van de algemene verplichtingen voortvloeiend uit art. 3:4 en 3:46 Awb voor afweging van belangen en deugdelijke motivering.

⁴³ Daarnaast kan, nu reeds, een ontwerp aanvraag ter inzage worden gelegd, en bevat artikel 4.8 Awb de mogelijkheid om een zienswijze te vragen aan derden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben.

B Bij de omgevingsvergunning neemt het bevoegd gezag de door de aanvrager beschreven uitkomsten van participatie zonder meer over, zonder na te gaan of wel van een “gelijk speelveld” sprake was.

M Het gemeentelijk bevoegd gezag (B&W of raad) geeft zich er rekenschap van dat, ook bij daadwerkelijke participatie bij de aanvraag, de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de te maken afwegingen bij het bevoegd gezag blijft berusten.

Autonoom participatiebeleid

In de Gemeentewet (art. 150) en de Provinciewet (art. 147) is opgenomen dat gemeenteraden en provinciale staten een participatieverordening vaststellen. Voor zover bekend, is niet in alle gemeentes en provincies aan deze verplichting gevolg gegeven. Ook kunnen bevoegde gezagen, voor zover ze niet de participatie geheel en al in bindende regels willen vastleggen, een eigen participatiebeleid, bijv. via een nota, vaststellen.

Een uitgewerkt en ambitieus participatiebeleid is een belang van maatschappelijke organisaties op een breder terrein, zoals (actieve) bewonersorganisaties en welstand/erfgoed organisaties. Er is inmiddels jurisprudentie dat het onvoldoende invulling geven aan een in het participatiebeleid opgelegde inspanningsplicht reden kan zijn om planologische medewerking te weigeren (o.a. ECLI:NL:RVS:2019:4209).

K Natuur en milieuorganisaties kunnen bij vertegenwoordigende organen aandringen op het zo snel mogelijk vaststellen van een participatieverordening, en een autonoom participatiebeleid. Zij kunnen dat doen samen met andere maatschappelijke organisaties, die hierbij een belang hebben.

V In het participatiebeleid kan de optie worden opgenomen dat er (in bepaalde gevallen) verder wordt gegaan dan informeren, raadplegen en adviseren. (Beleid) coproduceren, en meebeslissen behoort tot de mogelijkheden. En uitvoeren: het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau behelst een “right to challenge”, en het toepassen van participatie bij de evaluatie van beleid.

Nu er een langjarige periode aankomt waarin bestemmingsplannen, via een reeks van besluiten (gebieds- dan wel themagericht), worden omgezet in een omgevingsplan⁴⁴, verdient het overweging om voor dit hele proces een (specifiek) participatiebeleid vast te stellen.

V Voor het proces van omzetting van bestemmingsplannen naar een omgevingsplan stelt de gemeente een (specifiek) participatiebeleid vast.

Participatie bij het projectbesluit

Het projectbesluit kent, van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, de meest uitgebreide participatiebepalingen. Daarnaast begint de procedure met het uitvoeren naar een verkenning van de opgave. Hierbij is een “kennisgeving participatie” verplicht, die aangeeft wie worden betrokken, waarover en wanneer, wat de rol is van bevoegd gezag en initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt.

Bij de motiveringsplicht hoort dat het bevoegd gezag niet alleen aangeeft hoe derden zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, maar ook dat wordt ingegaan op voorgedragen oplossingen en de uitgebrachte adviezen daarover.

In de verkenning kan eenieder mogelijke oplossingen voordragen voor de beschreven opgave (art. 5.47 lid 3 Ow). Een knelpunt hierbij is dat degenen die alternatieve oplossingen voordragen niet altijd beschikken over de middelen om onderbouwend onderzoek te doen, waardoor er geen sprake is van een gelijk speelveld. Daarvoor biedt de Ow de mogelijkheid om advies van een onafhankelijk deskundige te vragen.

⁴⁴ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/tijdelijk-deel-omgevingsplan-overgangsfase-eind/>

K Degene die een alternatieve oplossing voor de opgave aanbrengt, kan het bevoegd gezag verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige (art. 5.48 lid 2 Ow).

V Of er daadwerkelijk van een gelijk speelveld met door burgers voorgedragen burger-oplossingen sprake is, hangt af van een welwillende interpretatie van het begrip “redelijkerwijs”. Het is namelijk ter discretie van het bevoegd gezag of voorgedragen oplossingen “redelijkerwijs in beschouwing zijn te nemen” (art. 5.48 lid 3 Ow).

V De commissie m.e.r. kan als onafhankelijk adviseur op verzoek fungeren, analoog aan een vrijwillig m.e.r.

De participatiebepalingen van het projectbesluit kunnen van toepassing worden verklaard op wijzigingen van het omgevingsplan, door deze aan te merken als “project van publiek belang”.

K Artikel 5.55 Ow maakt het mogelijk om de “participatiebepalingen” van de procedure voor het projectbesluit van overeenkomstige toepassing te verklaren op het opnemen van regels in het omgevingsplan voor projecten van publiek belang.

V Gemeentes geven toepassing aan art 5.55 Ow voor omgevingsplanwijzigingen met grote impact. Maatschappelijke organisaties verzoeken de gemeenteraad om toepassing van art 5.55 projecten van publiek belang. De gemeenteraad moet dan wel tijdig kennis hebben van het voornemen van de betreffende wijziging⁴⁵.

⁴⁵ Vanwege de verplichting tot een specifieke kennisgeving.

4. Rechtsbescherming

Procedurele mogelijkheden om bij besluitvorming over plannen en projecten natuur-, milieu- en duurzaamheidsaspecten in te brengen en zo nodig te laten toetsen zijn van belang om te voorkomen dat besluiten worden genomen die in strijd zijn met de regelgeving of dat regels en besluiten niet worden nageleefd. Bij de ontwikkeling van de Ow was het uitgangspunt dat de noodzaak voor procederen kleiner zou worden door tijdige participatie vooraf. Participatie en inspraak zijn echter geen garantie voor goede besluiten.⁴⁶

Positief voor rechtsbescherming is dat de zogenaamde Lex silencio positivo is geschrapt. Dit betekent dat besluiten die niet binnen de gestelde termijn zijn genomen niet langer automatisch geacht worden verleend te zijn. Een dergelijk fictief besluit kan weliswaar aan de rechter worden voorgelegd, maar door het ontbreken van een motivering is het moeilijker om aan te geven waarom het besluit niet juist is. Ook positief is de mogelijkheid om tegen het hele omgevingsplan beroep in te stellen. Dat voorkomt procedures over het al dan niet appellabel zijn van bepaalde regels in het omgevingsplan.

De Ow leidt daarnaast tot een aantal wijzigingen in de mogelijkheden om een besluit te laten toetsen door de bestuursrechter die beperkend kunnen zijn.

Vervanging vergunningplichten door algemene regels

Uitgangspunt van de Ow is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer een melding doen voordat de activiteit mag worden uitgevoerd. In geval van een melding of vergunning is het voor derden (omwonenden, bedrijven of organisaties) kenbaar welke activiteit wordt verricht en aan welke regels of voorschriften de initiatiefnemer zich moet houden. Tegen een omgevingsvergunning kunnen in het kader van een procedure zienswijzen of bezwaren worden ingebracht en eventueel een beroep bij een bestuursrechter worden ingesteld.

B Als geen meldings- of vergunningplicht geldt is het voor derden niet bekend dat een activiteit gaat plaatsvinden of plaatsvindt. Ook zijn er geen mogelijkheden om eventuele bezwaren kenbaar te maken. Derden kunnen alleen om handhaving verzoeken als blijkt dat een activiteit in strijd met algemene regels wordt of is uitgevoerd. Het is niet altijd mogelijk om de daardoor ontstane situatie te herstellen.

M Vrijwilligers van de verschillende organisaties die op lokaal niveau actief zijn kunnen elkaar goed op de hoogte houden van activiteiten die zij 'in het veld' zien. Zij kunnen boa's en andere ambtenaren daarover informeren en zo nodig verzoeken om handhavend op te treden.

B Tegen de vaststelling van een algemene regel is geen beroep mogelijk. Eventuele strijdigheid met een internationale verplichting kan dus niet door de rechter worden beoordeeld.

M Burgers, bedrijven en organisaties kunnen bij de bestuursrechter in het kader van een procedure over een besluit dat is genomen op grond van een algemene regel, bijvoorbeeld een besluit om niet handhavend op te treden, de rechter wijzen op onrechtmatige algemene regels. De bestuursrechter kan deze exceptief toetsen.

⁴⁶ Zie voor lopend onderzoek op dit onderwerp bijvoorbeeld het kennisprogramma Bindend besturen in Brabant: www.bindendbesturen.nl.

Reguliere procedure standaard

In de Omgevingswet is de reguliere procedure de standaardprocedure (art. 16.64 Ow). Hierin neemt het bevoegd gezag een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt en beroep kan worden ingesteld bij de rechter. In sommige gevallen (art. 16.65 Ow) is afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (uitgebreide procedure) nog van toepassing. Daarin neemt het bevoegd gezag een ontwerp besluit waarover een zienswijze kan worden ingediend bij het bestuursorgaan. Tegen het besluit is beroep mogelijk.⁴⁷

B De reguliere procedure is korter (8 + eventueel verlenging met 6 weken). Dat heeft als voordeel dat sneller duidelijk is wat de overheid beslist. Het nadeel is dat er tijdsdruk is voor het bevoegd gezag. Voor derden is er minder tijd voor bestudering van het besluit, onderbouwing van eventuele bezwaren en het formuleren van voorstellen voor verbetering. In de uitgebreide procedure is er meer tijd om met het bestuursorgaan te overleggen over de zienswijze. Dat kan een gang naar de rechter soms voorkomen.

M Organisaties kunnen investeren in contacten met ambtenaren, om (tijdig) op de hoogte zijn van eventuele initiatieven.

M Organisaties kunnen zelf contact leggen met potentiële initiatiefnemers om aan te geven welke mogelijke bezwaren van hun kant te verwachten zijn.

M Participatie, inspraak en eventueel beroep over het omgevingsplan en de omgevingsverordening kan leiden tot meer bescherming voor natuur, landschap, meer houvast voor een integrale afweging en duurzaamheid, zodat besluiten over concrete initiatieven daar beter aan kunnen worden getoetst.

In de reguliere procedure hebben alleen belanghebbenden een positie. In de uitgebreide procedure kan een ieder zienswijzen indienen. Daar staat weliswaar tegenover dat in de reguliere procedure het horen van belanghebbenden verplicht is. Echter, als daarbij geen sprake is van horen door een onafhankelijke bezwarencommissie, wordt dit door derden belanghebbenden met bezwaren vaak als van weinig toegevoegde waarde ervaren.

B Anders dan in de uitgebreide procedure, kan in de reguliere procedure, die met de Omgevingswet in meer gevallen van toepassing is, niet een ieder een zienswijze indienen. Dit is een beperking. Bescherming van natuur, milieu en duurzaamheid is in het belang van iedereen. Ook van degenen die niet onder de (huidige) reikwijdte van het begrip belanghebbende vallen.

M Burgers die zelf niet belanghebbend zijn bij een bepaald besluit waarvoor de reguliere procedure van toepassing is en waarvan zij vinden dat dit schadelijk is voor natuur, milieu of duurzaamheid, kunnen maatschappelijke organisaties wijzen op het besluit.

M Door het instellen van (meer) bezwarencommissies kan het verplicht horen in reguliere procedures voor derden belanghebbenden een meer waardevolle functie krijgen.

Op grond van de richtinggevende uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State na het 'Varkens in Nood' arrest van het Hof van Justitie⁴⁸ is het indienen van een zienswijze geen vereiste meer om beroep te kunnen indienen. Evenmin is het voor het indienen van beroep nodig belanghebbende te zijn wanneer het voor een ieder mogelijk was om een zienswijze in te dienen. Aangezien dat niet het geval is in de reguliere procedure betekent dit dat het in meer gevallen van toepassing verklaren van de reguliere procedure de mogelijkheid voor een ieder om bij de rechter op te komen voor het belang van natuur, milieu en duurzaamheid beperkt.

⁴⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/overzicht-procedures/reguliere-uitgebreide-voorbereidingsprocedure/>

⁴⁸ ECJ 14 januari 2021 ECLI:EU:C:2021:7. ABRvSt 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786. [Ruimere toegang tot de bestuursrechter bij omgevingsrechtelijke besluiten - Raad van State Uitspraak ABRvSt 4 mei 2021 ECLI:NL:RVS:2021:953](https://www.raadvanstate.nl/@125301/niet-belanghebbende-toegang-beroep/)

Nieuwe regels inwerkingtreding omgevingsvergunningen

Een omgevingsvergunning treedt in werking met ingang van de dag na de dag waarop het besluit is bekendgemaakt (art. 16.79 Omgevingswet). Positief is dat het bevoegd gezag in afwijking daarvan in de vergunning kan bepalen dat die pas na vier weken in werking treedt als naar zijn oordeel het verrichten van de activiteit die de omgevingsvergunning mogelijk maakt binnen die vier weken kan leiden tot een wijziging van een bestaande toestand die niet kan worden hersteld, en de regels over het verlenen van de omgevingsvergunning ertoe strekken die bestaande toestand te beschermen. Hierdoor zijn belanghebbenden in de gelegenheid een verzoek om voorlopige voorziening te doen. Dat verzoek heeft schorsende werking. Als er sprake is van spoedeisende omstandigheden, kan het bevoegd gezag afwijken van de termijn van 4 weken.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen van activiteiten worden aangewezen, waarin het bevoegd gezag in ieder geval toepassing geeft aan het tweede lid. Voor zover ons bekend is dit nog niet gebeurd.

B Wanneer het bevoegd gezag in de vergunning niet bepaalt dat die pas na vier weken in werking treedt kan het voor omwonenden of andere belanghebbenden te laat zijn om te voorkomen dat er onherstelbare schade optreedt, zoals het kappen van monumentale bomen.

M Organisaties kunnen met de gemeente of provincie afspreken in welke gevallen het als bevoegd gezag bij de verlening van omgevingsvergunningen daarin de termijn van vier weken opneemt.

Bijlage 1

Geïnterviewde personen:

- Astrid Doesburg en Harm Dotinga (Vogelbescherming)
- Jacqueline Mineur (Milieudefensie)
- Hetty Gerringa en Nienke van Baalen (Brabantse Milieufederatie)
- prof. Kees Bastmeijer (Universiteit Tilburg)
- prof. Marleen van Rijswick en Frank Groothuijse (Universiteit Utrecht).

Bijlage 2

Leden van de begeleidingscommissie:

- Jan van den Broek (VNO-NCW)
- Yvette Graat (Natuurmonumenten)
- Chris Backes (Universiteit Utrecht)
- Esther Vos (Provincie Noord-Brabant)
- Marco Lurks (VNG)
- Thijs van Mierlo (Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners)
- Sander Mager (waterschap Amstel, Gooi en Vecht)