

Juridische uitdagingen in het omgevingsrecht

Een overzicht naar aanleiding van vier oraties

Boeve, M.N.; de Graaf, K.J.; Groothuijse, F.A.G.; Tolsma, H.D.

DOI

[10.5553/TO/156850122024024001004](https://doi.org/10.5553/TO/156850122024024001004)

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Tijdschrift voor Omgevingsrecht

Citation (APA)

Boeve, M. N., de Graaf, K. J., Groothuijse, F. A. G., & Tolsma, H. D. (2024). Juridische uitdagingen in het omgevingsrecht: Een overzicht naar aanleiding van vier oraties. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2024(1), 16-27. <https://doi.org/10.5553/TO/156850122024024001004>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Artikel

Juridische uitdagingen in het omgevingsrecht

Een overzicht naar aanleiding van vier oraties

Marlon Boeve, Kars de Graaf, Frank Groothuijsen en Hanna Tolsma*

1 Inleiding

16

Deze bijdrage bevat de kernelementen van de oraties die wij hebben uitgesproken ter gelegenheid van het aanvaarden van elk van onze benoemingen tot hoogleraar op het terrein van het omgevingsrecht. De synthese van deze oraties geeft een beeld van de huidige en de toekomstige juridische uitdagingen op het terrein van het omgevingsrecht. Het betreft onderwerpen en vragen die ook richting geven aan onze afzonderlijke onderzoeksagenda's in de komende jaren.

Dit artikel is een gezamenlijke bijdrage, opgebouwd langs de lijnen van de vier oraties. Hoewel er overlap is in de onderwerpen die in de oraties zijn aangesneden, heeft elke rede zijn eigen accent. We starten met de duurzaamheidsopgaven in het landelijk gebied (par. 2).¹ De Europeesrechtelijke context van duurzaamheidsdoelstellingen komt aan bod en de gebiedstransities die in dat verband nodig zijn. Het instrumentarium van de

Omgevingswet biedt de overheid een goedgevulde gereedheidskist. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de duurzaamheidsopgaven in het stedelijk gebied (par. 3).² We belichten drie beoogde vernieuwingen van het stelsel van de Omgevingswet die relevant zijn voor het thema van de 'gezonde en duurzame stad'. Het thema gezondheid, de risico's en kansen van de lokale bestuurlijke afwegingsruimte en het idee van globale plannen. Om duurzaamheidsopgaven te realiseren – in landelijk of stedelijk gebied – zal de overheid met het juridisch instrumentarium de (milieu)gebruiksruimte van burgers en bedrijven moeten reguleren en daarbij zeer waarschijnlijk ingrijpen in de voorwaarden waaronder bestaande economische activiteiten mogen plaatsvinden. We bespreken welke juridische uitdagingen het beperken van bestaande rechten voor het bevoegd gezag met zich brengt (par. 4).³ Tot slot staan we stil bij de procedures van besluitvorming en rechtsbescherming in het omgevingsrecht. Die procedures zijn niet alleen belangrijk om burgers en bedrijven inspraak te bieden en mee te nemen in het behalen van de opgaven in de fysieke leefomgeving, maar ook om de weerstand en de onvermijdelijke conflicten in goede banen te leiden (par. 5).⁴ We sluiten af met een slotbeschouwing (par. 6).

* Prof. mr. dr. M.N. Boeve is als hoogleraar Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling verbonden aan de Technische Universiteit Delft en is tevens werkzaam aan de Universiteit Utrecht. Prof. mr. dr. K.J. de Graaf is als hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en is daarnaast regeringscommissaris Omgevingswet. Prof. mr. dr. F.A.G. Groothuijsen is hoogleraar Europees en nationaal omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht en lid van de evaluatiecommissie Omgevingswet. Prof. mr. dr. H.D. Tolsma is als hoogleraar Besluitvorming en rechtsbescherming in het omgevingsrecht verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en is lid van de Evaluatiecommissie Omgevingswet.

1 De basis van deze paragraaf vormt de oratie van Frank Groothuijsen, Grenzen aan de polder – juridische uitdagingen voor gebiedsgerichte duurzaamheidstransities (oratie Utrecht), 1 december 2023.

2 Dit naar aanleiding van de oratie van Marlon Boeve, De Omgevingswet en duurzame stedelijke gebiedsontwikkeling. The proof of the pudding (oratie Delft), 10 november 2023. De oratie is te bekijken via <https://collegerama.tudelft.nl/Mediasite/Play/e46f7d12698143f5950dfccac9e9bd3d1d>.

3 Het onderwerp staat centraal in de oratie van Kars de Graaf, Bestuursrechtelijke beperking van milieugebruiksruimte (oratie Groningen), 2 december 2022. De oratie is online te beluisteren: <https://research.rug.nl/en/activities/bestuursrechtelijke-beperking-van-milieugebruiksruimte>.

4 Hier wordt voortgebouwd op de oratie van Hanna Tolsma, Toegankelijke en snelle procedures. Kan de Omgevingswet beter? (oratie Groningen),

2 Duurzaamheidsopgaven voor het landelijk gebied

Nederland staat voor grote duurzaamheidsopgaven. Duurzaamheidsdoelstellingen stellen juridische grenzen aan het ruimtegebruik en het verrichten van milieubelastende activiteiten binnen een bepaald gebied. Die grenzen worden gevormd door de doelstellingen ten aanzien van, onder meer, de reductie van broeikasgasen, de bescherming en verbetering van de biodiversiteit,⁵ de water-, lucht- en bodemkwaliteit,⁶ de waterbeschikbaarheid en de waterveiligheid. Kortheidshalve zullen we deze doelstellingen aanduiden als ‘duurzaamheidsdoelstellingen’.

Veel van deze doelstellingen zijn niet vrijblijvend, maar worden door Europese richtlijnen voorgeschreven als juridisch bindende resultaatsverplichtingen. Ook schrijven Europese richtlijnen veelal een planmatige aanpak voor, op grond waarvan in plannen of programma's moet worden aangegeven op welke wijze en binnen welke termijn de duurzaamheidsdoelstellingen moeten worden bereikt en hoe dit gemonitord moet worden.⁷ Deze Europese verplichtingen moeten in het Nederlandse recht worden omgezet. Indien Nederland daarin tekortschiet, kan de Europese Commissie een ingebrekestellingsprocedure opstarten,⁸ die er uiteindelijk toe kan leiden dat het Europees Hof van Justitie de Staat dwangsommen en boetes oplegt om alsnog nakoming van de Europese verplichtingen af te dwingen.⁹ Hoewel deze procedures doorgaans lang duren, kunnen dwangsommen en boetes uiteindelijk wel aardig in de papieren lopen.

Op de kortere termijn kunnen de gevolgen die de nationale rechter verbindt aan het niet voldoen aan de Europeesrechtelijke verplichtingen ingrijpender zijn, zo blijkt bijvoorbeeld uit de gevolgen die de Afdeling bestuursrechtspraak verbindt aan de overschrijding van de kritische depositiewaarde ten aanzien van stikstof voor Natura 2000-gebieden.¹⁰ Partijen kunnen zich in procedures tegen omgevingsrechtelijke besluiten, zoals de verlening van vergunningen, namelijk beroepen op rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichtingen.¹¹ In eerste instantie kunnen zij dat via het nationale recht, waarin deze verplichtingen zijn omgezet, of een

richtlijnconforme interpretatie¹² daarvan. Wanneer de implementatie niet of niet correct is gebeurd, kunnen partijen zich ook rechtstreeks op direct werkende Europeesrechtelijke verplichtingen beroepen.¹³

Kortom, het niet bereiken van juridisch bindende duurzaamheidsdoelstellingen kan grote juridische gevolgen hebben voor omgevingsrechtelijke besluitvorming. Dat kan leiden tot ingrijpende economische en maatschappelijke gevolgen voor ons land. Daarnaast riskeert Nederland hoge dwangsommen en boetes vanuit de EU. Belangrijker nog dan deze juridische en financiële consequenties is dat het bereiken van de duurzaamheidsdoelstellingen noodzakelijk is voor een duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit.

De opgaven om de duurzaamheidsdoelstellingen te bereiken zijn groot¹⁴ en zullen ten gevolge van klimaatverandering alleen nog maar groter worden. De realisering van deze opgaven zal ingrijpende gevolgen hebben voor de ruimtelijke inrichting van grote delen van Nederland en een aanzienlijk beslag leggen op de fysieke ruimte. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de aanleg van ecologische verbindingzones in het kader van de natuuropgaven of de aanleg van wind- en zonneparken in het kader van de CO₂-reductieopgaven. Zeespiegelstijging, toenemende rivierafvoeren en intensere buien vragen steeds meer ruimte voor waterberging en dijkversterkingen om ons land te beschermen tegen wateroverlast en overstromingen.¹⁵ Bepaalde gebieden zullen daardoor op de lange termijn niet of minder geschikt worden voor wo-

23 juni 2023. De oratie is (online) te lezen: <https://books.ugp.rug.nl/index.php/ugp/catalog/book/159>.

5 O.m. de Vogel- en de Habitatrichtlijn.

6 De Kaderrichtlijn water, de Richtlijn prioritaire stoffen, de Grondwaterrichtlijn, de Drinkwaterrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Richtlijn luchtkwaliteit.

7 Zie o.m. de Kaderrichtlijn water en de Richtlijn luchtkwaliteit.

8 Art. 258 VWEU.

9 Art. 260 VWEU. Dat kan ook cumulatief, zie HvJ EG 12 juli 2005, C-304/02, ECLI:EU:C:2005:444 (Commissie/Frankrijk).

10 Zie o.m. ABRvS 19 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604 (PAS-uitspraak) en ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (Bouwvrijstelling).

11 Het gaat om voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk geformuleerde richtlijnbevestigingen.

12 Zie HvJ EG 10 april 1984, 14/83, ECLI:EU:C:1984:153 (Von Colson en Kamann), HvJ EG 13 november 1990, C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395 (Marleasing), HvJ EU 24 oktober 1996, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404 (Kraaijeveld), HvJ EU 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisser), HvJ EG 5 oktober 2004, gevoegde zaken C-397/01 tot C-403/01 (Pfeiffer), AB 2005/16; HvJ EU 24 januari 2012, C-282/10 (Dominguez), AB 2012/48, HvJ EU 24 juni 2019, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 (Poplawski II) en HvJ EU 19 september 2019, C-467/18, ECLI:EU:C:2019:765 (EP).

13 Zie o.m. HvJ EG 19 januari 1982, 8/81, ECLI:EU:C:1982:7 (Becker), HvJ EG 22 juni 1989, 103/88, ECLI:EU:C:1989:256, punt 31 (Costanzo) en HvJ EU 24 juni 2019, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 (Poplawski II). Zie voor nationale omgevingsrechtelijke jurisprudentie bijv. ABRvS 8 augustus 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AM2347 (MER-richtlijn), Men R 1997/126, ABRvS 31 maart 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6326 (Habitatrichtlijn), ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604 (Habitatrichtlijn) en ABRvS 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0308 (IPPC-richtlijn).

14 Zie o.m. Kamerstukken II 2023/24, 34 682, nr. 187, Planbureau voor de Leefomgeving, Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen (PBL-publicatienummer: 5411), Den Haag 2024, www.pbl.nl/system/files/document/2024-02/pbl-2024-ex-ante-analyse-nationaal-programma-landelijk-gebied-5411_0.pdf, Consortium PBL-RIVM-WUR, Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, Syntheserapport (PBL-publicatienummer: 5293), Den Haag 2024 en Planbureau voor de Leefomgeving, Klimaat- en Energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen (PBL-publicatienummer: 5243), Den Haag 2023, www.clo.nl/indicatoren/nl143809-waterkwaliteit-krw-2022#bronnen.

15 Zie o.m. Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 630 (Kamerbrief Water en Bodem sturend). Zie daarover F.A.G. Groothuijs, Kamerbrief 'Water en Bodem sturend': een papieren tijger uit de oude doos?, TBR 2023, afl. 3, p. 212-226.

ningbouw of andere kapitaalintensieve vormen van ruimtegebruik.¹⁶ Ook de reductieopgave voor broeikasgassen zal grote gevolgen kunnen hebben voor het grondgebruik in veenweidegebieden.¹⁷ Met het oog op die reductieopgave zal in die gebieden namelijk het grondwaterpeil moeten worden verhoogd om de uitstoot van broeikasgassen ten gevolge van veenoxidatie te verminderen.¹⁸ En zo zijn er nog vele voorbeelden te noemen.

De realisering van de duurzaamheidsopgaven vraagt ook om een beperking van emissies van verontreinigende stoffen naar de fysieke leefomgeving als de milieukwaliteitseisen voor deze stoffen worden overschreden. Een voorbeeld hiervan zijn de stikstofemissies van bedrijven die neerslaan op overbelaste Natura 2000-gebieden en die met het oog op de instandhouding van deze gebieden moeten worden beperkt. Een ander voorbeeld is het noodzakelijk beperken van de directe en indirecte emissies van stoffen naar grond- en oppervlaktewaterlichamen, met het oog op het bereiken van de waterkwaliteitseisen van de Kaderrichtlijn water in – uiterlijk – 2027.¹⁹ Het verleden leert ons dat bij de begrenzing van milieubelastende activiteiten niet alleen kan worden vertrouwd op technische oplossingen,²⁰ vrijwillige maatregelen en zelfregulering. De opgaven zijn daarvoor ook simpelweg te groot. Dat betekent dat op termijn bestaande bedrijfsactiviteiten door de overheid zullen moeten worden beperkt of in sommige gevallen zelfs moeten worden beëindigd om aan de duurzaamheidsdoelstellingen te kunnen voldoen.

Hoe ingrijpend die gevolgen zijn, hangt af van vele factoren en kan per regio sterk verschillen. Dit zal, onder meer, afhangen van de bodemgesteldheid, het bestaande land- en watergebruik, de overstromingsgevoeligheid en de aanwezigheid van Natura 2000-gebieden. In som-

mige gebieden zal een structurele verandering van de fysieke leefomgeving nodig zijn om blijvend aan de duurzaamheidsdoelstellingen te kunnen voldoen. In die gebieden zijn met andere woorden ‘gebiedstransities’ nodig.

Deze gebiedstransities vragen om complexe belangenafwegingen door de overheid. In veel gebieden moeten, naast de duurzaamheidsopgaven, namelijk vaak ook andere grote en belangrijke maatschappelijke opgaven worden opgelost, zoals de woningbouwopgave. Al die opgaven zijn niet altijd eenvoudig met elkaar te verenigen. Bezien moet worden in hoeverre voor de verschillende gebiedsopgaven integrale oplossingen kunnen worden gevonden. Zó kan worden voorkómen dat oplossingen voor de verschillende gebiedsopgaven elkaar tegenwerken, synergieën onbenut blijven en betrokkenen in het gebied op meerdere momenten te maken krijgen met verschillende en soms tegengestelde maatregelen en regels. Bij de realisering van gebiedstransities ligt een integraal gebiedsgerichte aanpak dan ook voor de hand. Die aanpak moet leiden tot een afgewogen totaalvisie op de ontwikkeling van een gebied met inachtneming van de duurzaamheidsdoelstellingen, ook op de lange termijn, en een concreet plan voor de uitwerking en uitvoering van die visie.

Een belangrijke juridische uitdaging om te komen tot een integraal gebiedsgerichte aanpak is gelegen in de gefragmenteerde verdeling van taken en bevoegdheden in het omgevingsrecht over de verschillende bestuursorganen en bestuurslagen die bij gebiedstransities betrokken zijn. De verantwoordelijkheid voor de duurzaamheidsopgaven en andere opgaven in de fysieke leefomgeving is in het omgevingsrecht namelijk over verschillende bestuursorganen en verschillende overheidslagen verdeeld. Dat geldt ook voor de juridische instrumenten om deze opgaven te realiseren. Daarbij is van belang dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op grond van het specialiteitsbeginsel uitsluitend kunnen uitoefenen ter behartiging van publieke belangen ten behoeve waarvan de wet hun deze bevoegdheden heeft toegekend. Het is dan ook van groot belang om bij de planvorming, de besluitvorming en de uitvoering van gebiedstransities die wettelijke grenzen van taken en bevoegdheden van de betrokken bestuursorganen scherp voor ogen te houden. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan, omdat die begrenzing in het omgevingsrecht lang niet altijd eenduidig is.

De gefragmenteerde verdeling van taken en bevoegdheden kan leiden tot interbestuurlijke verschillen van inzicht over hoe een gebiedstransitie eruit moet zien. Waar een waterschap bijvoorbeeld pleit voor meer ruimte voor waterberging om wateroverlast te voorkomen, wil een gemeente die ruimte liever benutten voor de bouw van extra woningen. Ook over de rollen die betrokken overheden zouden moeten spelen in de besluitvorming over gebiedstransities en de uitvoering daarvan kunnen verschillen van mening bestaan. Als interbestuurlijk overleg die meningsverschillen niet kan over-

16 Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 666. HKV lijn in water, TAUW & Defacto Stedenbouw, Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwe omgeving, september 2023, in opdracht van de Ministeries van IenW en BZK. Zie ook <https://klimaatadaptatienederland.nl>.

17 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld, 2020, www.rli.nl/publicaties/2020/advies/stop-bodemdaling-in-veenweidegebieden-het-groene-hart-als-voorbeeld?advies=inleiding.

18 M. van Gils & F.A.G. Groothuijse, Juridisch instrumentarium voor de reductie van CO₂-emissie uit veengebieden: gefundeerd op slappe bodem? TBR 2021/115, 928-941.

19 Zie o.m. het advies van Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Goed water goed geregeld, Den Haag, 11 mei 2023, www.rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld en F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswijk, Scherper aan de wind: koersen op KRW-doelbereik in 2027! Omgaan met risico's en dilemma's bij de Brabantse waterschappen om tijdig te voldoen aan de Kaderrichtlijn water, UCWOSL 2023, www.uu.nl/sites/default/files/rebo-ESSAY%20KRW%20NBWB%2022%20september%202023%20FINAL.pdf.

20 Zie o.m. ten aanzien van de onzekerheid over de prestaties van emissiearme stalsystemen ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557. Zie daarover www.raadvanstate.nl/@132885/emissiearme-stallen/. Zie ook <https://pointer.kro-ncrv.nl/boeren-met-toervloeren>. Vgl. de overschatte geurrendementen van combiluchtwassers. Zie daarover P.J. Biesheuvel e.a., Adviesrapport Geur bekennen: combi-luchtwassers, varkenshouderijen en geurhinder, Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving 2019, www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/actuele+projecten/afgeronde+projecten+overzicht/geurhinder-veehouderijen/default.aspx.

bruggen, zal er uiteindelijk een knoop moeten worden doorgehakt. Dat vraagt om regie.

Die regie ligt, in eerste instantie, bij de provincies. Aan hen is in de Omgevingswet namelijk uitdrukkelijk de regionale gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen opgedragen.²¹ Bovendien zien regionale gebiedstransities op het buitengebied. Daarbij zijn vele sectorale opgaven betrokken, waarvoor provincies veelal een verantwoordelijkheid dragen, zoals op het gebied van natuur, energietransitie en woningbouw. Ook het gemeentegrensoverschrijdende karakter van gebiedstransities maakt dat provinciale regie voor de hand ligt.

2.1 Instrumentarium

Een belangrijke vraag is hoe de Omgevingswet kan bijdragen aan een integraal gebiedsgerichte aanpak van gebiedstransities die de komende decennia in het landelijk gebied noodzakelijk zullen zijn om aan de duurzaamheidsdoelstellingen te voldoen. Belangrijkste voorlopige conclusie is dat de Omgevingswet grotendeels voorziet in het juridisch instrumentarium waarmee de betrokken bestuursorganen de noodzakelijke gebiedstransities gezamenlijk kunnen vormgeven en uitvoeren, al zullen de exacte toepassingsmogelijkheden van sommige instrumenten nog in de rechtspraak moeten uitkristalliseren. Ook kan het juridisch instrumentarium en de inzet daarvan nog worden geoptimaliseerd.

De Omgevingswet verschaft provincies de juridische instrumenten om hun regierol bij regionale gebiedstransities daadwerkelijk ter hand te nemen. Voorwaarde voor de inzet van deze provinciale instrumenten is dat dit nodig is ter behartiging van een provinciaal belang dat niet doeltreffend door het gemeentebestuur kan worden behartigd.²² Ook los van het provinciaal belang kan het provinciebestuur deze juridische instrumenten inzetten als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet.²³ Dit laat provincies dus veel beoordelingsruimte bij de inzet van het provinciaal instrumentarium. Instructieregels²⁴ en instructies²⁵ zijn belangrijke juridische instrumenten waarmee provinciebesturen hun regietaak kunnen uitvoeren. Zij kunnen daarmee namelijk de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeente- en waterschapsbesturen juridisch bindend sturen of inkaderen. Daarnaast beschikken provinciebesturen met het projectbesluit²⁶ over een juridisch instrument om belemmeringen voor de uitvoering van gebiedstransities als gevolg van de gefragmenteerde taak- en bevoegdheidsverdeling weg te nemen en procedures te versnellen. Zij kunnen daarmee namelijk besluiten van andere bestuursorganen die daarvoor nodig

zijn, coördineren of zelfs integreren in hun projectbesluit (zie hierna).

Provincies en gemeentebesturen kunnen het instrument ‘omgevingsvisie’²⁷ inzetten om te komen tot een gezamenlijke visie op een gebiedstransitie en het instrument ‘programma’²⁸ om die visie te operationaliseren door het opnemen van maatregelen. Vanzelfsprekend zijn daarbij ook de juridische instrumenten om die maatregelen – en daarmee de gebiedstransitie – ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren van belang, ook als grondeigenaren daar niet vrijwillig aan willen meewerken. Het gaat dan onder meer om de intrekking en aanscherping van omgevingsvergunningen voor uitstoten of lozen van verontreinigende stoffen,²⁹ het verbieden en het beperken van activiteiten (of functies) in het omgevingsplan³⁰ die een nadelige invloed hebben op het bereiken van de duurzaamheidsdoelstellingen, en de inzet van het onteigeningsinstrumentarium, waarmee dit uiteindelijk zonder medewerking van de grondeigenaar kan worden geëffectueerd.³¹ Ook het voorkeursrecht³² kan dienstbaar zijn aan de uitvoering van gebiedstransities. Met het oog op een functiewijziging van de gronden behoeve van een gebiedstransitie kunnen Rijk, provincies en gemeenten zichzelf met een voorkeursrecht namelijk het recht van eerste aankoop van gronden verschaffen tegen een marktconforme prijs, indien een grondeigenaar tot verkoop van gronden wil overgaan.³³ Als dat instrument ook zou kunnen worden ingezet met het oog op (voorgenomen) agrarische functiewijzigingen, hetgeen momenteel niet mogelijk is,³⁴ zou de toegevoegde waarde voor gebiedstransities nog verder kunnen worden vergroot.

Ook het provinciale projectbesluit³⁵ zou van grote toegevoegde waarde kunnen zijn voor de uitvoering van regionale gebiedstransities. Door de extra voorbereidingsprocedure (voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing)³⁶ die aan het projectbesluit vooraf moet gaan, hebben belanghebbenden en belangstellenden mogelijkheden om hun visies en oplossingen naar voren te brengen³⁷ en gedeputeerde staten (GS) te verzoeken om daarover onafhankelijk advies in te winnen.³⁸ Daardoor zou de participatie bij gebiedstransities kunnen worden versterkt. Daarnaast werkt het projectbesluit direct door in het omgevingsplan, omdat het projectbesluit het omgevingsplan direct wijzigt voor zover dat nodig is voor de uitvoering en instandhouding van het project (de gebiedstransitie of een deel daarvan).³⁹ Bo-

21 Art. 2.18 lid 1 sub a Ow.

22 Art. 2.3 lid 2 sub a Ow.

23 Art. 2.3 lid 2 sub b Ow.

24 Art. 2.22 en 2.23 Ow.

25 Art. 2.33 Ow.

26 Art. 5.44 lid 1 en 3 jo. art. 2.3 lid 2 Ow.

27 Afd. 3.1 Ow.

28 Afd. 3.2 Ow.

29 Par. 5.1.5 Ow jo. afd. 8.10 Bkl.

30 Art. 4.1 en 4.2 lid 1 Ow.

31 Hoofdstuk 11 Ow.

32 Hoofdstuk 9 Ow.

33 Par. 9.2.2 Ow.

34 Op grond van art. 9.1 lid 1 sub a Ow.

35 Art. 5.44 lid 1 en 3 jo. art. 2.3 lid 2 Ow.

36 Par. 5.2.2 Ow.

37 Art. 5.47 lid 3 Ow.

38 Art. 5.48 lid 2 Ow.

39 Art. 5.52 lid 1 Ow.

vendien kunnen GS besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectbesluit coördineren met behulp van een versnelde en gecoördineerde besluitvormingsprocedure.⁴⁰ GS hebben daarbij als coördinerend orgaan onder meer de bevoegdheid om deze uitvoeringsbesluiten plaatsvervangend te nemen⁴¹ als een bevoegd bestuursorgaan niet of niet tijdig daarin voorziet. Ook kunnen zij om dringende redenen decentrale regels die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig belemmeren, buiten toepassing laten.⁴² De rechtsbescherming tegen het projectbesluit en de gecoördineerd voorbereide uitvoeringsbesluiten wordt geconcentreerd in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak, waarvoor de verkorte termijn voor het doen van uitspraak van zes maanden geldt. Naast de coördinatie van uitvoeringsbesluiten, kunnen GS er ook voor kiezen uitvoeringsbesluiten te integreren in het provinciale projectbesluit, zodat zij – met inachtneming van de daarvoor geldende beoordelingsregels en regels over advies en instemming⁴³ – deze besluiten zelf kunnen nemen.⁴⁴

Tot slot kan hier het landinrichtingsinstrumentarium⁴⁵ worden genoemd op grond waarvan het provinciebestuur gronden met het oog op de gebiedstransitie kan herverkavelen en grondeigenaren kan dwingen tot kavelruil (van enigszins vergelijkbare gronden) ter verwezenlijking van de functies die daaraan in omgevingsplannen met het oog op de gebiedstransities zijn toege-deeld.⁴⁶ Aanvullend geeft het landinrichtingsinstrumentarium provincies de bevoegdheid om, zonder medewerking van grondeigenaren, op hun gronden inrichtingswerken van openbaar belang uit te (laten) voeren die voor de herinrichting van het transitiegebied noodzakelijk zijn, zoals de aanleg of wijziging van infrastructuur, landschapselementen of werken ten behoeve van de herverkaveling.⁴⁷ Ook kan het provinciebestuur de eigendom, het beheer en het onderhoud van deze inrichtingswerken aan overheden of andere rechtspersonen toedelen.⁴⁸ Door het landinrichtingsinstrumentarium parallel te schakelen, te coördineren of zelfs te integreren met de herziening van omgevingsplannen zouden een verdere optimalisatie en versnelling van gebiedstransities mogelijk zijn, waarbij inspiratie kan worden geput uit de inmiddels vervallen Reconstructiewet concentratiegebieden.

3 Duurzaamheidsopgaven voor het stedelijk gebied

Evenals voor het landelijk gebied zijn voor het stedelijk gebied de opgaven groot, zoals woningbouw, een gezonde leefomgeving, verduurzaming en klimaatadaptatie, terwijl er in het stedelijk gebied veelal zal moeten worden ‘gemixt’ met bestaande functies en er ook een wens is tot behoud van bedrijvigheid. Ook de transities in het stedelijk gebied zullen plaatsvinden onder het nieuwe juridische stelsel van de Omgevingswet. Met het stelsel wordt beoogd meer samenhang te brengen in het stelsel van planning, besluitvorming en procedures, met betere mogelijkheden voor een integrale, en zo mogelijk gebiedsgerichte benadering.⁴⁹ De vraag is of en in hoeverre deze doelen worden bereikt, of dat daarvoor aanpassingen mogelijk (en nodig) zijn. Daartoe is het van belang inzicht te krijgen in de werking van het nieuwe omgevingsrecht in de praktijk. Wij laten dit voor het stedelijk gebied zien aan de hand van enkele beoogde vernieuwingen die relevant zijn voor het thema van de ‘gezonde en duurzame stad’.

3.1 Gezondheid

Gezondheid is onder de Omgevingswet een belangrijk onderwerp. Dit blijkt al uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, waarin ‘gezondheid’ als een van de belangrijke thema’s is opgenomen in het hoofdstuk waarin de ‘winst’ van de Omgevingswet ten opzichte van de bestaande wetgeving wordt aangegeven. De integrale benadering van de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet – en de mogelijkheid om gezondheid als specifiek belang vroegtijdig in de ruimtelijke afweging een plek te geven, waarmee zij een meer sturende rol krijgt – wordt voor het aspect ‘gezondheid’ als wezenlijke hervorming gezien.⁵⁰

Ook in het nationale omgevingsbeleid heeft het thema ‘gezondheid’ een belangrijke plaats. Zo zijn in de Nationale Omgevingsvisie ambitieuze beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de gezondheid. Vooral in de steden wordt een toename van de druk van luchtverontreiniging en geluidsoverlast op de gezondheid verwacht. In 2050 zouden de negatieve omgevingseffecten op de gezondheid naar een verwaarloosbaar niveau moeten zijn gebracht. Met als tussendoelstelling om ernaar te streven in 2030 te voldoen aan de huidige advieswaarden van de World Health Organization, de WHO.⁵¹ Hoewel het dus gaat om ‘streefdoelen’ zijn ze ambitieus, omdat

40 Art. 5.45 lid 1 jo. art. 16.7 Ow jo. afd. 3.5 Awb.

41 Art. 5.45a lid 1 Ow.

42 Art. 5.53 lid 3 Ow.

43 Art. 5.53 lid 2 Ow.

44 Art. 5.52 lid 2 Ow.

45 Hoofdstuk 12 Ow.

46 Afd. 12.4 Ow.

47 Art. 12.3 lid 2 jo. art. 10.10f Ow.

48 Par. 12.2.2 Ow.

49 O.a. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6.

50 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 283.

51 Nationale Omgevingsvisie (hoofddocument), p. 51 en Toelichting Nationale Omgevingsvisie, p. 9, o.m. beschikbaar via denationaalomgevingsvisie.nl. Naar verwachting wordt in 2024 een herziening van de NOVI – de Nota Ruimte – vastgesteld. In oktober 2023 verscheen in aanloop naar de Nota Ruimte een ‘Contourennotitie Nota Ruimte’. Ook op Europees niveau wordt met een voorstel tot aanscherping van de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn (COM 2022, 542 final) beoogd om voor 2030 nauwer aan te sluiten bij de WHO-advieswaarden (hoewel de WHO-advieswaarden nog steeds strenger zijn dan de voorgestelde Europese luchtkwaliteitsnormen).

bijvoorbeeld de WHO-advieswaarden voor zeer fijnstof (PM_{2,5}) in 2020 nog nergens worden gehaald en ruim zes miljoen mensen in ons land zijn blootgesteld aan een geluidniveau boven de WHO-advieswaarden van 53 dB (Lden) voor wegverkeer, zo blijkt uit een monitor van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).⁵² Daarnaast is ook de ambitie om de leefomgeving zo in te richten dat een gezonde levensstijl wordt bevorderd. Een leefomgeving waar kan worden gewandeld en gefietst en kan worden ontspannen, draagt bij aan een goede gezondheid. Daarbij is een gezonde stad vaak ook een duurzame stad. Zo is het tegengaan van hittestress belangrijk voor de gezondheid en voor klimaatadaptatie en kan de mogelijkheid tot lopen en fietsen leiden tot minder gebruik van andere vervuilende vervoersmiddelen.

Ook voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet werd ‘gezondheid’ meegenomen bij besluiten over de fysieke leefomgeving.⁵³ Wat onder de Omgevingswet anders is, is dat ‘gezondheid’ in verschillende bepalingen expliciet wordt genoemd. Om te beginnen als een van de doelen van de Omgevingswet: het bereiken en in stand houden van een *gezonde* en veilige fysieke leefomgeving (art. 1.3 Ow). Ook is bepaald dat ‘gezondheid’ moet worden meegenomen bij het stellen van regels in het omgevingsplan, bij het vaststellen van rijksregels over milieubelastende activiteiten en bij verlening en wijzigen of zelfs intrekken (bij ernstige gevolgen voor de gezondheid) van de omgevingsvergunning.⁵⁴ De vraag is of deze wettelijke explicitering van het gezondheidsbelang veranderingen in de praktijk gaat bewerkstelligen.

Een eerste aandachtspunt daarbij betreft de reikwijdte van de Omgevingswet met betrekking tot het beschermen en bevorderen van gezondheid. Er is veel aandacht voor de vraag of vormen van leefstijlverandering onder de reguleringsmogelijkheden van de Omgevingswet kunnen worden gevat, zoals normen voor beweging en het stimuleren van gezonder eten door voorschriften te stellen over een gezond voedselaanbod in de gemeente.⁵⁵ Gezondheid is immers een centraal doel van de wet, ook de bevordering van de gezondheid. Kan bijvoorbeeld in navolging van de gemeente Vlieland worden voorgeschreven dat bij een midgetgolfbaan geen warme snacks mogen worden verkocht met het oog op de gezondheid van de bezoekers? De rechtbank oordeelde onder het oude recht dat dit niet mogelijk is in een omgevingsvergunningvoorschrift vanwege het ontbreken van ruimte-

lijke relevantie.⁵⁶ Onder de Omgevingswet zien wij evenmin mogelijkheden om dit in een omgevingsplan of omgevingsvergunning te regelen.⁵⁷ Een verbod op het aanbieden van ongezond voedsel beïnvloedt immers niet de fysieke leefomgeving, maar gaat om het beïnvloeden van individuele gedragskeuzes. Daarvoor bestaan andere wetgeving en instrumenten. Deze beperkingen van regulering van het bevorderen van de gezondheid via de Omgevingswet worden wel bediscussieerd.⁵⁸ Het lijkt ons echter geen goede keuze om de reikwijdte van het instrumentarium van de Omgevingswet op dit punt te verbreden. Het gaat erom telkens de vertaalslag te maken naar normen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Regulering van de locatie van een snackbar vanwege geluidhinder, verkeersaantrekkende werking of geurhinder is wel mogelijk onder de Omgevingswet, maar dat was onder het oude recht niet anders. Er zijn echter ongetwijfeld nog veel discussies over de exacte reikwijdte van de Omgevingswet mogelijk.⁵⁹

3.2 Bestuurlijke afwegingsruimte

Een tweede aandachtspunt betreft de vernieuwingen ten aanzien van de bestuurlijke afwegingsruimte. Het omgevingsrecht stelt grenzen en voorwaarden ter bescherming van de gezondheid, bijvoorbeeld door het borgen van voldoende afstand tussen veroorzakers van milieuhinder en woningen en door normen te stellen voor luchtkwaliteit en geluidhinder, en de naleving daarvan te verzekeren. Een van de belangrijke beoogde vernieuwingen van de Omgevingswet is het bieden van meer (decentrale) afwegingsruimte. Dit heeft onder meer vorm gekregen door een decentralisatie van milieurechtelijke normering van het rijksniveau naar het gemeentelijke niveau. Zo worden voor bepaalde milieubelastende activiteiten, zoals horeca en supermarkten, geen regels meer op rijksniveau gesteld en is er meer ruimte voor decentrale overheden om binnen de kaders die het Rijk (en provincie) stelt te kiezen voor een strengere of soepelere norm voor bijvoorbeeld geluid of geur, afhankelijk van de lokale situatie. Voor sommige thema's zijn decentrale overheden geheel vrij om eigen normen te stellen, zoals voor lichthinder, maar er zijn ook milieuonderwerpen waar weinig versoepelingen mogelijk zijn, met name vanwege de begrenzingen die voortvloeien uit het Europese recht, zoals bij de luchtkwaliteitsnormen. Het stellen van strengere milieunormen is veelal wel mogelijk. De beleidsruimte die de wet aan overheden laat, biedt de mogelijkheid om een gebiedsgerichte afweging te maken. Veel van die afwe-

52 PBL, Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022. Eerste vervolgmeting, Den Haag, 2022, p. 7 (www.pbl.nl).

53 Zowel in de ruimtelijke als in de milieubesluitvorming, zie als voorbeelden ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1591 (bestemmingsplan) en ABRvS 9 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2139 (omgevingsvergunning milieu), en bijv. R. Kegge, Voorzorg op het juiste niveau? Over gezondheidsrisico's en het voorzorgbeginsel in de ruimtelijke ordening, M en R 2020/75 en J.K. van de Poel & M. van Harten, De bescherming van de volksgezondheid in het omgevingsrecht, StAB 2014, afl. 3, p. 3-9.

54 Art. 2.1 lid 4, 4.22, 5.32 en 5.42 lid 4 Ow en art. 8.101 en 8.102 Bkl.

55 O.a. Kamerstukken II 2020/21, 32 793, nr. 55 en H. van Kolschooten, R. Neerhof, A. Nijboer, A. de Ruijter & M. Visser, De gezonde voedselomgeving. Juridische (on)mogelijkheden voor gemeenten, NJB 2021/573.

56 Rb. Noord-Nederland 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3177.

57 Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 283, waaruit blijkt dat wat betreft ‘gezondheid’ niet is beoogd de Ow te richten op ‘leefstijl’, maar op ‘het leefmilieu’.

58 Zie o.a. A. de Ruijter e.a., Tussen mens en ruimte. De (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde, 2023. In dit rapport worden kansen gezien voor een omgevingswaarde voor een gezonde voedselomgeving op basis van een ontwikkelde ‘voedselomgevingscore’.

59 Zie bijv. over de (on)mogelijkheden tot veranderen van het rookgedrag en de Omgevingswet A.G.A. Nijmeijer, Rookvrije generaties in een gezonde fysieke leefomgeving, TBR 2024/11.

gingsruimte bestond overigens ook onder het oude recht, veelal verspreid over verschillende wetten,⁶⁰ maar is nu bijeengebracht. Het systeem is verduidelijkt, onder meer door verschillende afwijkingsmogelijkheden bij elkaar te brengen. Daardoor is het gebruik wellicht makkelijker. Door de grotere afwegingsruimte kunnen er wel grotere verschillen tussen gemeenten ontstaan, die niet alleen hun rechtvaardiging vinden in locatiespecifieke omstandigheden.

Bezien we deze afwegingsruimte vanuit het oogpunt van de ‘gezonde stad’, dan zijn er zowel risico’s als kansen. Om te beginnen met de risico’s. Bij het vaststellen of herzien van het omgevingsplan moet sprake zijn van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’, waarbij gezondheid een belangrijk aspect is waarmee rekening moet worden gehouden. Maar er valt wel wat te ‘schuiven’ binnen de begrenzingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), ook naar de soepelste normen. Dat hoeft niet bezwaarlijk te zijn; ook de mogelijkheid om te kiezen voor de soepelste norm is er niet voor niks. Toch kan er ook een mogelijk effect zijn van een ‘moral hazard’, waarbij (te) makkelijk gebruik wordt gemaakt van de uiterste, soepelste grenzen van de milieuschuifruimte, omdat de maximale invulling als het ware ‘rugdekking’ heeft door de manoeuvreerruimte die op rijksniveau aan gemeenten wordt gegeven. Daarbij is een aandachtspunt dat steeds vaker van bewoners een zekere mate van acceptatie van hinder wordt gevraagd. Bijvoorbeeld doordat ze via de privaatrechtelijke weg, in een koop- of huurcontract, worden gewezen op de verhoogde hinder. Wat betekent dit juridisch? Wat betekent het voor bestaande bedrijven? En in hoeverre kunnen toekomstige bewoners daadwerkelijk zelf een keuze maken voor het accepteren van wat meer gezondheidsrisico’s? Moeten zij wel meer risico’s ten aanzien van hun gezondheid accepteren?⁶¹

De Omgevingswet biedt ook kansen. Het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van voldoende bescherming, is binnen de door de wet gelaten afwegingsruimte uiteindelijk een politieke/bestuurlijke keuze. Lokale overheden die juist strengere eisen willen stellen met het oog op de bescherming van een gezonde fysieke leefomgeving hebben daartoe ook mogelijkheden, zoals het stellen van strengere eisen voor de luchtkwaliteit. Interessant zijn in dat verband het belang en de toekomst van een lokale ‘omgevingswaarde’ onder de Omgevingswet.⁶² Daarmee kunnen gemeenten in hun omgevingsplan doelen vaststellen voor een gezonde fysieke leef-

omgeving. Hier liggen kansen voor het sturen op een ‘gezonde stad’, waarbij ook het instrument programma kan worden ingezet en burgers en bedrijven vroegtijdig worden betrokken. Er liggen dus kansen, maar een belangrijke vraag, die ook in de literatuur is gesteld,⁶³ is of gemeenten in de praktijk gebruik gaan maken van het vaststellen van lokale omgevingswaarden. Als de eigen omgevingswaarde namelijk niet binnen de gestelde termijn wordt bereikt, ontstaan verplichtingen voor de gemeente – zoals monitoring en een programmaplicht – en wellicht aansprakelijkheden. Hoe gaan gemeenten hier uiteindelijk – omgevingswaarden, afwegingsruimte – handen en voeten aan geven in hun omgevingsplannen? Bij veel gemeenten was er per 1 januari 2024 op dit punt nog geen sprake van ‘vernieuwing’. Daarvoor is nog tijd; er is de komende jaren nog sprake van een overgangperiode,⁶⁴ waarbij vernieuwing ook zal vragen om kennis en een andere aanpak van de overheid.

3.3 Globale plannen

Een andere voor de duurzame en gezonde stad belangrijke vernieuwing die de Omgevingswet beoogt te brengen, is een meer dynamische aanpak van gebiedsontwikkelingen door in omgevingsplannen globaler en flexibeler regels over bouwen en gebruiken op te nemen dan in bestemmingsplannen. Niet meer in detail vastleggen in een soort blauwdruk welke ontwikkelingen zijn toegestaan in een gebied, maar ruimte bieden aan de markt, aan private partijen om met eigen ideeën/initiatieven te komen. Dit is vooral van belang voor gebieden waar ontwikkelingen zijn beoogd, zoals stedelijke transformatiegebieden. Zo kan makkelijker worden ingespeeld op nieuwe (markt)omstandigheden of nieuwe inzichten. Men spreekt daarom ook wel over ‘uitnodigingsplanologie’ of ‘organische gebiedsontwikkeling’.⁶⁵ Hoe verhoudt dit concept van ‘uitnodigingsplanologie’ zich tot de gezonde en duurzame stad?

In de eerste plaats is het goed om aan te geven dat de mogelijkheid tot het vaststellen van globale en flexibele plannen niet expliciet in de Omgevingswet is vastgelegd, maar dat de wet daarvoor meer ruimte biedt dan het oude recht. Zo hoeven nieuwe functies niet binnen een bepaalde termijn te worden gerealiseerd en kan een deel van onderzoek, kostenverhaal en nadeelcompensatie worden doorgeschoven van de planfase naar de fase van uitvoering (vergunningverlening). Onder het oude recht was er maar weinig ruimte voor doorschuiven, omdat er ten aanzien van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden – behoudens de binnenplanse flexibiliteitsinstrumenten⁶⁶ – in beginsel geen nader afwegingsmo-

60 Zo kon van de voorkeursgrenswaarde voor geluidhinder afkomstig van industrieterreinen worden afgeweken door middel van het vaststellen van een zogenoemde ‘hogere waarde’ op basis van de Wet geluidhinder. Van deze hogere waarde kon, onder voorwaarden, weer worden afgeweken op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering. Ook was het mogelijk om op grond van de Crisis- en herstelwet voor bepaalde gebieden tijdelijk van de geluidsnormen af te wijken.

61 Zie M. Boeve & F. Hobma, Bewonersacceptatie van milieuhinder is geen vrijbrief voor lawaai en stank, 16 november 2022 (gebiedsontwikkeling.nu).

62 Afd. 2.3 Ow, i.h.b. art. 2.11 Ow.

63 F.A.G. Groothuijs, Omgevingswaarden, in: Ch.W. Backes e.a. (red.), Handboek Omgevingswet, Den Haag: Boom 2024, p. 152-153.

64 Er is tot 1 januari 2032 sprake van een overgangsfase voor omzetting van het tijdelijke deel van het omgevingsplan naar een definitief omgevingsplan. Ook na de overgangsfase kan het omgevingsplan vanzelfsprekend nog worden aangepast.

65 Zie o.a. R. Kegge, Uitnodigingsplanologie en minder onderzoekslasten bij het omgevingsplan. Een fata morgana in de Omgevingswet?, TBR 2022/2.

66 Art. 3.6 Wro (oud) en de mogelijkheid om een aanlegvergunningstelsel in het omgevingsplan op te nemen.

ment in een bestemmingsplan mocht worden opgenomen.

Hoe kan zo'n globaal plan onder de Omgevingswet vorm krijgen? Onder meer door het opnemen van globale open normen in een omgevingsplan.⁶⁷ Dus niet 'de bouwhoogte van een gebouw is 10 meter hoog', maar 'de bouwhoogte past bij de stedenbouwkundige structuur van het gebied'. In een concreet geval moet dan bij de vergunningverlening worden beoordeeld of sprake is van zo'n bouwhoogte die past bij de omgeving, waarbij beleidsregels kunnen worden gehanteerd. Dit biedt flexibiliteit.

De mogelijkheid om in omgevingsplannen met open normen te werken brengt echter ook rechtsonzekerheid met zich over de toegelaten activiteiten op een bepaalde locatie, omdat op voorhand niet duidelijk is of een bepaalde activiteit op die locatie is toegestaan, en zo ja, onder welke voorwaarden. Uit jurisprudentie volgt dat het op grote schaal werken met open normen in een plan op zich niet in strijd is met de rechtszekerheid.⁶⁸ Daarbij geldt wel dat de open normen 'voldoende concreet en objectief' moeten worden begrensd.⁶⁹ Het omgevingsplan zelf mag dus niet te onbepaald zijn. Hoe zo'n 'concrete en objectieve' begrenzing voor gezondheid en duurzaamheid moet worden ingevuld, is nog niet duidelijk. Er is nog maar weinig jurisprudentie op dit punt. De jurisprudentie tot nu toe gaat vooral over stedenbouwkundige normen, zoals bouwhoogte enzovoort.⁷⁰ Ook moet er worden geleerd van de globale plannen die tot stand zijn gekomen onder de Crisis- en herstelwet. Die zijn soms behoorlijk complex, zoals het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor de Binckhorst in Den Haag, met veel dynamische verwijzingen naar beleidsregels. Of de hoge verwachtingen van de Omgevingswet op het punt van globale plannen worden ingelost, of dat deze wat moeten worden getemperd, is dan ook vooralsnog de vraag.

4 Beperking van (milieu)gebruiksruimte en bestaande rechten

Een van de belangrijkste juridische uitdagingen en gemeene deler voor de realisering van de bovengenoemde transitities in zowel landelijk als stedelijk gebied is het beperken van (milieu)gebruiksruimte van burgers en

bedrijven. Om de duurzaamheidsdoelstellingen te bereiken, zal het namelijk onvermijdelijk zijn dat de bestaande rechten van burgers en bedrijven, in de vorm van in het verleden beschikbaar gestelde gebruiksruimte, worden beperkt. Denk daarbij niet alleen aan het beperken van schadelijke deposities (stikstof) en emissies (CO₂), het verspreiden van geur, geluid en trillingen bij milieubelastende activiteiten, maar ook aan bijvoorbeeld verplichtingen om de bedrijfsvoering of de gebouwde omgeving te verduurzamen. Tevens is relevant om te erkennen dat beperking soms niet primair vanwege duurzaamheidsopgaven vereist is, maar simpelweg voor een eerlijke(re) verdeling van de schaarse (milieu)gebruiksruimte, bijvoorbeeld door functiemenging. Dat levert grote juridische uitdagingen op, omdat bestaande rechtsposities op grond van het Nederlandse omgevingsrecht tot op heden een hoge mate van juridische bescherming genieten. Het beperken van bestaande rechten voor burgers en bedrijven doet afbreuk aan de rechtszekerheid in het maatschappelijk verkeer en kan ingrijpende gevolgen hebben in (bedrijfs)economische en maatschappelijke zin. De behoefte aan rechtszekerheid in het maatschappelijk verkeer kan moeilijk worden overschat. Het economisch verkeer is immers gebaat bij stabiele rechtsverhoudingen en tijdig inzicht in veranderingen. Investeringsbeslissingen worden genomen op basis van en ook overigens rekening houdend met de door het juridische systeem eerder toegekende en beschikbare (milieu)gebruiksruimte. Die ruimte kan worden gezien als het voor activiteiten bestaande recht om de fysieke leefomgeving negatief te beïnvloeden. Wanneer een samenleving in transitie is vanwege de noodzaak om doelen in de fysieke leefomgeving te behalen, dan staan rechtszekerheid en bestaande rechten onder druk. Zeker als de maatschappelijke belangen groot zijn en de tijd dringt. Is die situatie aan de orde, dan ligt eerder voor de hand dat rechtszekerheid wordt aangetast, de bestaande (milieu)gebruiksruimte wordt beperkt, en dat de transitie voor burgers en bedrijven daadwerkelijk tot (onevenredige, economische) schade zal leiden.

De (milieu)gebruiksruimte is een beleidsconcept dat burgers en bedrijven niet direct bindt. Het is in de toelichting op de Omgevingswet gedefinieerd als de 'binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving'.⁷¹ Die ruimte wordt door juridische normen afgebakend en kan met juridische instrumenten worden beperkt, en indien er gebruiksruimte beschikbaar is, ook worden verdeeld. Achter dit juridische perspectief schuilt uiteraard het belangrijke economische en het – vanuit het oogpunt van (ecologische) duurzaamheid als dominant te beschouwen – ecologische perspectief op de milieugebruiksruimte.⁷² Wat daar ook van zij, met toepassing van het

67 Zie o.a. J. van der Velde, Open normen in ruimtelijke regels. Is het omgevingsplan een nieuwe fase in een neverending story?, TO 2022, afl. 1, p. 13-20.

68 O.a. ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649 (Binckhorst).

69 O.a. ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388 (Belvedere).

70 Daarbij is een vraag of belanghebbenden in de praktijk niet vaker in het latere stadium van vergunningverlening nog de planregels met de open normen gaan aanvechten bij globale plannen vanwege evidente strijd met de rechtszekerheid (vgl. ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3380 (woontoren Maanplein)). Leidt dit niet tot meer juridisering?

71 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 285.

72 Voor het economische perspectief, zie J.B. Opschoor, Sustainability, Economic Restructuring and Social Change (oratie Amsterdam VU), Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij 1987, maar ook H.E. Daly, Steady State Economics, San Francisco: Freeman 1972 en K. Raworth, Doughnut Eco-

beleidsconcept kan recht worden gedaan aan de wettelijke opdracht om met het oog op duurzame ontwikkeling te streven naar een balans tussen het beschermen en verbeteren van de fysieke leefomgeving en het benutten en exploiteren daarvan. In overbelaste situaties zal de (milieu)gebruiksruimte moeten worden beperkt.

Kennis over (de gevolgen van) het met juridische instrumenten beperken van milieugebruiksruimte van (bestaande) activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving is van groot belang voor het bereiken van duurzaamheidsopgaven. Opmerking verdient dat de in het publieke domein meest in het oog springende juridische instrumenten niet onmiddellijk zijn gelegen in de Omgevingswet. Zo is in de afgelopen jaren gebruik gemaakt van wetten in formele zin om nertsenfokkerijen en kolencentrales (in de toekomst) te sluiten,⁷³ van de civielrechtelijke onrechtmatige daad en fundamentele mensenrechten om te proberen omwonenden tegen cumulatieve geurhinder te beschermen en om Shell te bewegen tot een klimaatvriendelijkere bedrijfsvoering,⁷⁴ maar ook van subsidies om veehouders en kolencentrales simpelweg hun (milieubelastende) activiteiten te laten staken.⁷⁵ Uiteraard wordt eveneens frequent ingezet op afspraken die overheden bij overeenkomst (trachten te) maken om milieugebruiksruimte te beperken. Dat regelmatig met veel succes door de inzet van subsidie-recht en het onrechtmatige daadsrecht of met behulp van afspraken gebruiksruimte wordt beperkt, neemt niet weg dat – als het erop aankomt – het recht moet voorzien in exclusief aan de overheid toekomende bevoegdheden voor de bestuursrechtelijke beperking van milieugebruiksruimte. Daarbij spelen (de beginselen van) het algemene bestuursrecht en de Omgevingswet een belangrijke rol.

Hoever strekt de bevoegdheid van het bestuur om eerder uitgedeelde milieugebruiksruimte bestuursrechtelijk te beperken? Onder welke voorwaarden en met welke consequenties? De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt enkele relevante beginselen, zoals onder meer het specialiteitsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten, het *égalité*-beginsel, maar de Awb kent – teleurstellend genoeg – geen algemene regeling over het intrekken en wijzigen van (begunstigende) besluiten. Zo pleitte onder anderen Den Ouden al in 2010 voor aanvulling van de Awb met een heldere bevoegdheidsgrondslag en duidelijke nor-

mering.⁷⁶ Van de kant van de wetgever bleef het echter – volgens ons ten onrechte – stil. Uit de rechtspraak is bekend dat aan de rechtszekerheid van burgers en bedrijven groot gewicht wordt toegekend. We hebben het immers over rechtmatig door het bestuur uitgedeelde, voor de burger begunstigende gebruiksruimte. Bij besluitvorming omtrent of rechtsbescherming tegen een eventuele beperking daarvan is ‘eens gegeven, blijft gegeven’ het vertrekpunt. Uiteraard kunnen zwaarwegende algemene belangen een rechtvaardiging opleveren voor een inbreuk op die rechtszekerheid, maar dan zal moeten worden nagedacht over een redelijke overgangsperiode en/of een tegemoetkoming in te maken kosten of de geleden schade.

De Omgevingswet biedt overheden een breed palet aan juridische instrumenten en bevoegdheden om (milieu)gebruiksruimte en bestaande rechten van burgers en bedrijven onder voorwaarden te beperken of deze zelfs geheel te ontnemen met het oog op de bovengenoemde doelstellingen voor zowel landelijk als stedelijk gebied. Beperking en ontneming kunnen onder meer worden gerealiseerd door de rechtstreeks bindende algemene regels op rijksniveau te wijzigen, door verleende vergunningen te wijzigen of in te trekken, door (strengere) maatwerkvoorschriften te stellen en door het omgevingsplan te wijzigen, bijvoorbeeld door strengere normen op te stellen of over te gaan tot het opnemen van een (onvoorwaardelijke, positieve) verplichting. En uiteraard door gedoogplichten op te leggen of grond te onteigenen. Is bestuursrechtelijke beperking van milieugebruiksruimte op deze wijze aan de orde, dan is in algemene zin telkens sprake van in potentie (zeer) ingrijpende beslissingen. In die gevallen zullen algemene rechtsbeginselen als het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel hoge eisen stellen aan de uitkomst van de belangenafweging en – mede als uitvloeisel daarvan – ook aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur als de zorgvuldige (procedurele) voorbereiding en deugdelijke motivering. In voorkomend geval zal ook moeten zijn nagedacht over nadeelcompensatie en/of schadevergoeding. Zo heeft de gemeenteraad door de introductie van de Omgevingswet mogelijkheden gekregen om in het omgevingsplan milieubelastende activiteiten te normeren. Daarbij is tot op zekere hoogte onvoldoende duidelijk onder welke voorwaarden beperking van milieugebruiksruimte evenredig wordt geacht, omdat aan uitgedeelde ruimte veel zekerheid mag worden ontleend. Beperking van eerder verleende gebruiksruimte voor een (milieubelastend) bedrijf teneinde woningbouw op korte(re) afstand moge-

nomics, Londen: Random House 2018. Lees de invloed die het ecologisch perspectief moet hebben: L.S. Braaksma, *The Programmatic Approach in Environmental Law* (diss. Groningen), Ridderprint: Groningen 2023, hoofdstuk 1.

73 Vgl. respectievelijk de Wet verbod pelsdierhouderij (Stb. 2013, 11) en de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie (Stb. 2019, 493).

74 Zie respectievelijk o.a. Rb. Den Haag 22 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119 en Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

75 Vgl. respectievelijk de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Stcrt. 2023, 15029) en (tevergeefs) de Subsidie-regeling vrijwillige sluiting van een kolencentrale (waarover Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 568).

76 W. den Ouden, *De intrekking van begunstigende beschikkingen door bestuursorganen. Eens gegeven blijft gegeven?*, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: BJu 2010, p. 689 e.v. Vgl. M.A.M. Dieperink, *Omtrekken van een algemene regeling voor intrekken. Over een algemene regeling voor intrekking en wijziging van beschikkingen in de Awb*, in: C.H. Bangma, C.N.J. Kortmann & M.A.M. Dieperink, *De vijfde tranche (Jonge VAR-reeks)*, Den Haag: BJu 2003, p. 49 e.v. Zie ook W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, *Schadevergoeding bij de intrekking van begunstigende beschikkingen*, O&A 2010/78.

lijk te maken hindert het bedrijf mogelijk in toekomstige uitbreidingsmogelijkheden, maar dat is mede afhankelijk van het – niet langer standaard voorgeschreven – overgangsrecht in omgevingsplannen. Verdere beperking van de gebruiksruimte, zodat het bedrijf feitelijk wordt genoodzaakt maatregelen te treffen om de bestaande gevolgen voor de omgeving te verminderen, gaat nog een stap verder. In beide situaties komt zeker de vraag op naar nadeelcompensatie.⁷⁷ Ook indien de beperking wordt gezocht in het wijzigen of intrekken van een verleende omgevingsvergunning, bestaan er – mede vanwege de (nieuwe) redactie van de betreffende bepalingen – onzekerheden over de reikwijdte van de toepassing van de daartoe strekkende bevoegdheden. Dat geldt voor de algemene gronden om omgevingsvergunningen in te trekken of aan te scherpen als de vergunde activiteit op grond van het geldende beoordelingskader niet opnieuw zou worden verleend.⁷⁸ Datzelfde geldt voor de bevoegdheid om omgevingsvergunningen in te trekken of aan te scherpen in verband met het treffen van alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid.⁷⁹ De Omgevingswet kent naar wij aannemen voldoende bevoegdheden en instrumenten om dwingend te sturen op beperking van gebruiksruimte, maar wij schatten in dat er nog relatief veel onzekerheid bestaat over de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden beperking in de praktijk rechtmatig kan worden afgedwongen. Dat kan enerzijds leiden tot te veel terughoudendheid in het gebruik van die bevoegdheden en leidt doorgaans ook tot de inzet van andere, minder dwingende en meer op consensus gerichte instrumenten, zoals het maken van afspraken in de vorm van meer of minder bindende afspraken en convenanten en ook de inzet van subsidies. Wordt evenwel gekozen voor bestuursrechtelijke beperking van milieu-gebruiksruimte, dan moge duidelijk zijn dat betrokken burgers en bedrijven behoefte hebben aan inspraak en rechtsbescherming in toegankelijke en snelle procedures.

4.1 Toegankelijke en snelle procedures: naar een nieuw evenwicht

Bij omgevingsrechtelijke besluitvorming zijn vaak meerdere en tegenstrijdige belangen betrokken, zeker als het gaat om het realiseren van eerdergenoemde transities in het landelijk en stedelijk gebied. Juridische procedures van besluitvorming en rechtsbescherming zijn belangrijk om conflicten over besluiten die nodig zijn om de maatschappelijke opgaven te realiseren in goede banen te leiden. Hoe ruim zou de toegang tot procedures moeten zijn? Kunnen de procedures ook snel-

ler? Deze vragen zijn van alle tijden, maar de urgentie en omvang van bepaalde duurzaamheids- en milieudoelstellingen en de ingrijpende gevolgen voor bestaande rechten van velen dwingen tot een doordenking van het evenwicht tussen toegang en snelheid in procedures van besluitvorming en rechtsbescherming.⁸⁰ We signaleren hier een aantal essentiële vragen over de inrichting van procedures die nu binnen het nieuwe stelsel van de Omgevingswet opgelost moeten worden.

Rechtsbescherming en ‘het burgerperspectief’ hebben op dit moment de aandacht. Het omgevingsrecht wordt op dit punt beïnvloed door ontwikkelingen in het algemeen bestuursrecht. Met de kinderopvangtoeslagenaffaire heeft de belangstelling voor een zogenoemde responsieve vormgeving van de rechtsstaat een stevige impuls gekregen. Hoe mensen het recht ervaren, staat meer centraal.⁸¹ Aandacht voor het burgerperspectief zien we terug in de rechtspraak, waar de bestuursrechter bijvoorbeeld meer oog heeft voor het doenvermogen van burgers bij het beoordelen van ontvankelijkheidskwesties wegens termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb).⁸² Ook de regering werkt aan een wetsvoorstel om de rechtspositie van burgers in de Awb te verstevigen.⁸³ Vertrekpunt van de voorgestelde wijziging lijkt de kwetsbare burger in het sociaal domein te zijn. Het is de vraag hoe deze regels, over bijvoorbeeld informele beslechting van geschillen over overheidshandelen, in de context van het omgevingsrecht uitwerken. De diversiteit aan geschillen en de daarbij betrokken partijen en belangen is groot.

Het belang van burgerbetrokkenheid bij besluitvorming in de fysieke leefomgeving wordt breed onderkend.⁸⁴ In de Omgevingswet is vroegtijdige participatie van burgers bij besluitvorming juridisch verankerd. De vroegtijdige betrokkenheid bij besluitvorming kan volgens de regering leiden tot draagvlak, acceptatie en inhoudelijk betere besluiten. De wet bevat geen regels over de wijze waarop participatie plaats moet vinden. Dat wordt overgelaten aan decentrale overheden. In hoeverre beschikken decentrale overheden over een bevoegdheid om regels te stellen? Is de kwaliteit van participatie op deze manier voldoende geborgd? Er zijn zorgen, nu soms de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het organiseren

77 Vgl. V.M.Y. van 't Lam & A.G.A. Nijmeijer, Milieubelastende activiteiten, omgevingsplan en nadeelcompensatie. Een nieuwe dimensie, M en R 2019/118; M.E. Stuiver, Decentrale milieunormstelling en nadeelcompensatie nu en onder de Omgevingswet, TBR 2021/137.

78 Zie art. 8.97 Bkl. Zo is bijv. bij de beoordeling van een aanvraag voor – en derhalve ook bij eventuele wijziging of intrekking van – de vergunning voor een milieubelastende activiteit o.a. aan de orde of sprake is van significante verontreiniging (art. 8.9 Bkl), waarbij rekening gehouden wordt met de inhoud van het omgevingsplan.

79 Art. 8.101 en 8.102 Bkl jo. art. 4.22 lid 2 sub b Ow.

80 Zie bijv. Ch.W. Backes e.a., Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken, Den Haag: BJu 2010, B. Schueler, Het zand in de machine. Over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming, Amsterdam: Vossiuspers UvA 2003 en C. Lambers, D.A. Lubach & M. Scheltema, Versnelling juridische procedures grote projecten, WRR 1994.

81 M. Scheltema, Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht, AA 2021, p. 809-820. Belangrijk is (geweest) het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid (WRR-rapport nr. 97), Den Haag 2027 (www.wrr.nl).

82 CbB (grote kamer) 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31.

83 Het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb is op 1 februari 2024 in consultatie gebracht (www.internetconsultatie.nl).

84 O.a. PBL, Betrokken burgers. Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving (signalenrapport), 21 maart 2023 (www.pbl.nl).

van participatie.⁸⁵ Vanuit juridisch perspectief is ook de ontwikkeling van zogenoemde financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten interessant om te signaleren. De lokale omgeving wordt niet alleen geconfronteerd met de lasten van een wind- of zonnepark, maar de initiatiefnemer laat de omgeving ook profiteren van de lusten. Overheidssturing om de markt te dwingen tot financiële participatie van de lokale samenleving, vraagt om een wettelijke grondslag. Is de Omgevingswet daarvoor een passend kader?⁸⁶

Snelheid is relevant om tijdig maatschappelijke doelen te realiseren. Voor de voortgang van de eerdergenoemde landelijke en stedelijke gebiedstransities, maar ook van woningbouwprojecten en de aanleg van wind- en zonneparken is het belangrijk dat overheidsbesluiten zo snel mogelijk onherroepelijk worden. Als één omwonende in bezwaar en beroep gaat, duurt het zo twee tot drie jaar langer voordat het besluit vaststaat en het project is toegestaan. Vanuit dit perspectief vertragen of belemmeren procedures de realisering van projecten waarmee een algemeen belang is gediend.⁸⁷ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de jurisprudentie oog voor het feit dat het in het omgevingsrecht vaak gaat om zaken met grote maatschappelijke belangen, waarbij een snelle rechtsgang extra belangrijk is. Voorbeelden hiervan zijn het handhaven van de grondentrichter in hoger beroep in het omgevingsrecht en de tussenuitspraak over de rekenafstand bij stikstofberekeningen, waarin de rechtsstrijd alvast op onderdelen wordt beslist met het oog op het grote maatschappelijke belang voor de rechtspraak.⁸⁸

De vraag is of met wijzigingen van de inrichting van de procedures van bezwaar en beroep de procedures nog sneller kunnen. De verwachting dat met wetswijzigingen substantiële versnelling bereikt kan worden in de realisering van projecten, moet zeker niet te hooggespannen zijn.⁸⁹ Niettemin bevat het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting een grondslag in de Omgevingswet om bij algemene maatregel van bestuur besluiten aan te wijzen waarvoor regels van versnelde behandeling van beroep gaan gelden vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Het beroep tegen deze aangewezen besluiten zou in eerste en enige aan-

leg door de Afdeling bestuursrechtspraak worden behandeld.⁹⁰ De Afdeling advisering van de Raad van State plaatste kritische kanttekeningen bij het voorstel.⁹¹ Zo zette zij onder meer vraagtekens bij de uitvoerbaarheid en haalbaarheid. Doorlooptijden van procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak staan al onder druk vanwege een gebrek aan menskracht en de toenemende complexiteit van omgevingsrechtelijke geschillen. De Afdeling adviseert om het alternatief van een verlostel te overwegen, zoals dat ook in het Duitse bestuursprocesrecht bestaat. Overigens adviseert de Afdeling ook om het voorstel voor de versnelde behandeling van beroep los te koppelen, omdat de samenhang met de beoogde versterking van de regie op de volkshuisvesting ontbreekt. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel weliswaar enigszins aangescherpt, maar in de kern ongewijzigd gebleven.⁹²

Tot slot is de implementatie van het Varkens in Nood-arrest een dilemma voor de wetgever. Het Europese Hof bepaalde in 2021 in dit arrest dat het Nederlandse bestuursprocesrecht niet in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus. Dit verdrag verlangt geen *actio popularis*. Maar als je – zoals Nederland heeft gedaan – inspraak biedt aan ‘een ieder’, dan moet iedereen die een zienswijze heeft ingebracht ook toegang krijgen tot de rechter. Het belanghebbendebegrip mag dan geen belemmering vormen (vgl. art. 8:1 Awb). Het Hof bepaalde ook dat deelname aan de inspraakprocedure niet verlangd mag worden als toegangseis voor de rechter (vgl. art. 6:13 Awb), nu inspraak een hele andere functie heeft dan rechtsbescherming. In twee richtinggevendende uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak gekozen voor een ruimhartige en tijdelijke oplossing.⁹³ Ruimhartig omdat de jurisprudentie niet beperkt is tot Aarhus-besluiten en de reikwijdte van het beroepsrecht van niet-belanghebbenden ook niet beperkt is tot schending van inspraakrechten. In 2022 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Awb in consultatie gebracht. Kort gezegd handhaafde dit wetsvoorstel de toegang tot de rechter voor eenieder die zienswijzen heeft ingebracht in de inspraakprocedure van afdeling 3.4 Awb, maar beperkt tot Aarhusbesluiten.⁹⁴ Het voorstel was aanleiding voor kritische opmerkingen van onder meer de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, die een alternatieve oplossing suggereerde (beperk de kring van inspraakgerechtigden tot belanghebbenden). Vanuit de rechtspraak is evenwel ook positief gereageerd op de terugkeer van de ‘getrapte *actio popularis*’. Is het allemaal zo eenvoudig in het licht van het Verdrag van Aarhus? De vraag is

85 Zie bijv. F. Soeterbroek, Omstreden plannen, onderschatte burgers (Stadsessays), Amsterdam: TrancityXValiz 2022 (trancity.nl).

86 Zie hierover D.E. Bakker, M.A.M. Dieperink, K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, Quickscan Juridische analyse landelijke regels financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten, 14 juli 2023.

87 E. Haverkamp & M.E. Hinskens-van Neck, Rechtsbescherming versus tijdige realisatie en de (on)mogelijkheden om bij bouwprojecten tot versnelling en slagkracht te komen, TBR 2021/3, p. 17-31; NEPROM-rapport: Terugdringen onnodige vertraging woningbouw door bezwaar- en beroepsprocedures, Voorburg, september 2022 (www.neprom.nl).

88 Zie ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362, AB 2022/143, m.nt. Nijmeijer en Tolsma; BR 2022/29, m.nt. Wertheim en Oude Egbrink; TBR 2022/31, m.nt. Gierveld; JM 2022/83, m.nt. Plambeck, ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:693, AB 2022/44, m.nt. Nijmeijer en Tolsma en ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299.

89 Zie F.A.M. Hobma, De nieuwe Omgevingswet en versnelling van woningbouw: over veranderingen, mogelijkheden en (onjuiste) verwachtingen, Bestuurskunde 2022, p. 47-60.

90 Zie voor een uitgebreide analyse van het wetsvoorstel M.N. Boeve & K.A.W.M. de Jong, Snel, sneller, toch niet zo snel? Versnelling van beroep in wetsvoorstel Versterking regie woningbouw, TBR 2023/41, p. 304-316.

91 Advies Afdeling advisering van de Raad van State, nr. W04.23.00198/I, 22 november 2023.

92 Zie voor een reactie van de regering het nader rapport: Kamerstukken II 2023/24, 36 512, nr. 4, p. 10-20.

93 Zie ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786 en ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

94 Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood, te vinden op www.internetconsultatie.nl.

ook of het Varkens in Nood-arrest betekenis heeft voor de vroegtijdige participatie, die in de Omgevingswet juridisch verankerd is. Duidelijk is dat er verschillende perspectieven mogelijk zijn op de gewenste wijze van implementatie. Enerzijds betreft het juridische discussies over de relatie van het Verdrag van Aarhus tot het Nederlandse stelsel van bestuursrecht, anderzijds gaat het om politieke keuzes in het gewenste evenwicht tussen toegang tot de procedure en (zorgen over) snelheid. Op het moment van schrijven is nog niet bekend welke kant het op gaat. Wel heeft de Europese Commissie inmiddels besloten om een inbreukprocedure te starten door een aanmaningsbrief te sturen aan Nederland wegens het niet volledig uitvoeren van de vereisten van het Verdrag van Aarhus.⁹⁵

5 Slotbeschouwing

De duurzaamheidsopgaven in Nederland zijn groot. Het behalen van juridisch bindende duurzaamheidsdoelstellingen op het terrein van de fysieke leefomgeving, zoals het tegengaan van klimaatverandering, het verminderen van stikstofdepositie en het verbeteren van de waterkwaliteit, in combinatie met de grote maatschappelijke opgaven, zoals onder meer de woningbouwopgave, heeft ingrijpende gevolgen voor de juridische positie van burgers en bedrijven in Nederland. In zowel landelijk als stedelijk gebied, als de verbinding daartussen, zullen gebiedstransities nodig zijn die vragen om een complexe, integrale belangenafweging door de overheid. De opgaven en belangen in transitiegebieden zijn talrijk, niet altijd goed verenigbaar met elkaar, en kunnen voor grondgebruikers zeer ingrijpende gevolgen hebben. Hoewel de tijd dringt, is het mede daarom zaak om voor gebiedsprocessen en de gebiedstransities zélf voldoende tijd uit te trekken. Met de Omgevingswet is voorzien in het juridische instrumentarium voor het faciliteren, uitvoeren en verankeren van deze noodzakelijke gebiedstransities. De door het nieuwe wettelijke stelsel van de Omgevingswet beoogde vernieuwingen, waaronder meer aandacht voor (menselijke) gezondheid, meer bestuurlijke afwegingsruimte (op decentraal niveau) en de notie van uitnodigingsplanologie met behulp van meer globale omgevingsplannen, brengen zowel kansen als risico's.

Een van de belangrijkste juridische uitdagingen die inherent lijkt aan de vereiste (gebieds)transities vormt het beperken van (milieu)gebruiksruimte en bestaande rechten. Ook door gebruik van dwingend publiekrecht. Het kan gaan om ingrijpende beslissingen waarbij rechtsbeginselen zoals evenredigheid en rechtszekerheid hoge eisen stellen aan de uitkomst van de belangenafweging, en waarbij ook het toekennen van nadeelcompensatie en/of schadevergoeding aan de orde kan

zijn. Juridische procedures van besluitvorming en rechtsbescherming zijn belangrijk om conflicten over de overheidsbesluiten die nodig zijn om de transitie te realiseren in goede banen te leiden. De urgentie van de opgaven en de potentieel ingrijpende gevolgen voor bestaande rechten dwingen tot een doordenking van het evenwicht tussen toegang en snelheid in procedures van besluitvorming en rechtsbescherming.

Van groot belang is dat het Rijk keuzes maakt en duidelijke kaders stelt voor het maken van plannen voor gebiedstransities om te voorkomen dat het aanmodderen wordt, zoals we bij het stikstofdossier zien gebeuren. Geef randvoorwaarden en, indien nodig, een duidelijke deadline om met plannen voor gebiedstransities te komen. Conflicterende belangen vragen om het maken van politieke keuzes, binnen de bestuurlijke afwegingsruimte die het juridische kader biedt. Worden er geen duidelijke grenzen gesteld en keuzes gemaakt, dan bestaat het risico dat er kostbare tijd verloren gaat en de duurzaamheidsopgaven alleen maar groter worden, terwijl er langdurige onzekerheid kan ontstaan over de toekomst van gebieden waar duurzaamheidstransities noodzakelijk blijven. Daarbij is niemand gebaat.

De maatschappelijk noodzakelijke (gebieden)transities dwingen politiek en bestuur om goed geïnformeerde keuzes te maken. De Omgevingswet biedt instrumenten, inclusief de mogelijkheid om te dwingen, maar de politieke wil en de bestuurlijke moed om deze in te zetten zijn minder goed te reguleren. Hoe ingrijpender de transitie, hoe meer behoefte zal er bestaan bij zowel overheid als burgers om de gevolgen van het ingrijpen voorafgaand te kennen, daarop te kunnen inspelen en achteraf een controlerende en toegankelijke rechter te kunnen benaderen teneinde rechtsbescherming te realiseren. Op al die punten hopen wij dat onze oraties bij kunnen dragen aan de discussie, de nadere gedachtevorming en de onderzoeksagenda op het terrein van het omgevingsrecht.

95 Nieuwsbericht van 14 februari 2024, <https://ecer.minbuza.nl/-/inbreukenpakket-februari-nederland-aangesproken-op-verdrag-van-aarhus-en-toegang-tot-de-rechter-in-milieuzaken>.