De toekomst van het milieurecht: eenvoudig beter?

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 1 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 2 12/12/12 4:20 PM

Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht

De toekomst van het milieurecht: eenvoudig beter?

Verslag van het congres ter gelegenheid van het 30-jarig jubileum van de Vereniging voor Milieurecht

4 oktober 2012, Naturalis Biodiversity Center, Leiden

Mr. M.N. Boeve
Mw. prof. J.M. Cramer
Mr. H.M. Dotinga
Dr. W.Th. Douma
Mr. Th.G. Drupsteen
Prof. mr. A.A. Freriks
Mr. J.H. van den Heuvel
Prof. mr. N.S.J. Koeman
Prof. dr. L. Lavrysen
Drs. H.G. von Meijenfeldt
Prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels
Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick

Verslag van de workshops door:
A.W.G.J. Buijze LL.M.
Mr. dr. H.D. Tolsma

Eindredactie:
Mr. N. Teesing

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2013

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 3 12/12/12 4:20 PM

© 2013 Vereniging voor milieurecht | Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-739-6

NUR 823

www.bju.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord **9**
Prof. H.F.M.W. van Rijswick

Openingstoespraak **13**
Drs. H.G. von Meijenfeldt

De bijdrage van milieurecht aan duurzame ontwikkeling 15
Prof. J.M. Cramer

Codificatie van milieuwetgeving 27
Mr. Th.G. Drupsteen

Workshop 1 **37**
De Omgevingswet: gevolgen voor de bestuurlijke organisatie en handhaving

De Omgevingswet: gevolgen voor bestuurlijke organisatie en handhaving **39**
Mr. J.H. van den Heuvel

De Omgevingswet: gevolgen voor de handhaving **49**
Prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels

Verslag van de discussie 57
A.W.G.L. Buijze LL.M.

Workshop 2: **61**
Europese aansluiting; een vergelijking met de Vlaamse aanpak

Betere aansluiting bij de EU via een Omgevingswet **63**
metmilieubeginselen en zonder 'koppensnellen'
Dr. W.Th. Douma

Een Omgevingswet voor België c.q. Vlaanderen? **73**
Een Omgevingsrichtlijn voor de EU?
Prof. dr. L. Lavrysen

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 5 12/12/12 4:20 PM

Verslag van de discussie **79**
Mr. dr. H.D. Tolsma

Workshop 3: **81**
Flexibilisering en programmatische aanpak

De programmatische aanpak **83**
Prof. mr. N.S.J. Koeman

Flexibiliseren door afwijking van milieunormen? **89**
Mr. M.N. Boeve

Verslag van de discussie **99**
Mr. dr. H.D. Tolsma

Workshop 4: **101**
Wet natuurbescherming: (geen) integratie in de Omgevingswet

De Wet natuurbescherming en de Omgevingswet: eenvoudig beter? **103**
Mr. H.M. Dotinga

Is de Wet natuurbescherming werkbaar? **113**
Prof. mr. A.A. Freriks

Verslag van de discussie **125**
A.W.G.L. Buijze LL.M.

Deelnemerslijst **128**

Uitgaven van de Vereniging voor Milieurecht **132**

Over de Vereniging voor Milieurecht **136**

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 6 12/12/12 4:20 PM

Afkortingenlijst

AMvB	algemene maatregel van bestuur
BR	Tijdschrift Bouwrecht
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
Chw	Crisis- en herstelwet
DROM	Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieu
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EL & I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
Ffw	Flora- en faunawet
GVB	Gemeenschappelijk Visserijbeleid
I en M	Infrastructuur en Milieu
JFf	Journaal Flora- en faunawet
M en R	Milieu en Recht
Nbw	Natuurbeschermingswet 1998
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OSPAR	Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan
PAS	Programmatische Aanpak vermindering Stikstofdepositie
PbEG	Publicatieblad EG
PIM	Project Integratie Milieuwetgeving
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
TvO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de EU
WCED	World Commission on Environment and Development
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WED	Wet op de Economische Delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 7 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 8 12/12/12 4:20 PM

Voorwoord

Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick

Voor u ligt de publicatie waarin verslag wordt gedaan van het congres dat de Vereniging voor Milieurecht organiseerde ter gelegenheid van haar dertigjarig bestaan. Thema van het congres was 'De toekomst van het omgevingsrecht: eenvoudig beter?'. Met dit thema wordt aangesloten bij de voornemens van de vorige en huidige regering om het omgevingsrecht te verbeteren en te vereenvoudigen. Deze verbetering en vereenvoudiging dient zijn beslag te krijgen door een vergaande integratie van de huidige omgevingswetgeving en dient uiteindelijk uit te monden in een integrale Omgevingswet. Het bestuur van de VMR heeft ervoor gekozen het thema wat breder te benaderen door niet alleen te kijken naar de voorstellen voor de Omgevingswet, maar ook aandacht te schenken aan onderwerpen die in de voorstellen tot nu toe wat onderbelicht zijn gebleven. Aan de orde komen de volgende onderwerpen: de bestuurlijke organisatie, de handhaving, de aansluiting op het Europese recht, het verwezenlijken van meer flexibiliteit, de programmatische aanpak en aan onderwerpen die vooralsnog buiten de voorgenomen integratie vallen, hetgeen het geval is bij het natuurbeschermingsrecht. Daarnaast krijgen overkoepelende vragen naar de betekenis van het milieurecht bij het verwezenlijken van het milieubeleid en de transitie naar een duurzame samenleving de aandacht. Met dit congres hoopt de VMR bij te dragen aan de discussie over de toekomst van het omgevingsrecht. Het congres vond plaats op 4 oktober 2012 in het museum Naturalis Biodiversity Center te Leiden.

Er zijn goede redenen om het dertigjarig bestaan van de vereniging feestelijk te vieren. In de afgelopen dertig jaar heeft de VMR zijn waarde bewezen. Er zijn vele werkgroepen actief geweest, tientallen ledenvergaderingen georganiseerd en gezaghebbende publicaties verschenen. Met die activiteiten heeft de VMR laten zien betrokken te zijn bij de ontwikkeling van het milieurecht en de verschillende milieuproblemen die in die periode actueel zijn geweest. Juristen met een zeer verschillende achtergrond en werkkring hebben gezamenlijk al die jaren bijgedragen aan het debat over de verbetering van het milieurecht. Daarnaast heeft de VMR gefungeerd als denktank en heeft nieuwe juridische en maatschappelijke vragen op haar agenda gezet. De activiteiten van de VMR in de afgelopen dertig jaar geven hoop voor de toekomst. De VMR is een onafhankelijke en financieel gezonde vereniging die er weer jaren tegenaan kan. Via de website van de vereniging is informatie beschikbaar over de activiteiten en vindt men links naar blogs van bestuursleden of andere leden. Leden kunnen actief gebruik maken van het digitale platform waar jurisprudentie te vinden is en ze kunnen nieuws over actuele ontwikkelingen in het milieurecht met

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 9 12/12/12 4:20 PM

anderen delen. Maar er is meer. Vanaf 4 oktober 2012 biedt de website toegang tot de digitale versies van de publicaties die vanaf 2004 in de VMR Publicatiereeks zijn verschenen. De publicaties zijn als pdf te doorzoeken en te downloaden. Zo draagt de VMR bij aan het delen van kennis over het milieu- en natuurbeschermingsrecht.
Op dit moment staat de verdere ontwikkeling van het omgevingsrecht weer volop in de belangstelling. Vanuit de maatschappij wordt opgemerkt dat het huidige stelsel te complex is en niet goed toegerust is om het hoofd te bieden aan de grote opgaven voor de toekomst. Kenmerkend voor het milieurecht is dat het zich niet alleen bekommert om de grote en sterke belangen, maar van oudsher ook opkomt voor het waardevolle, maar tegelijk vaak weerloze. De gezondheid van mensen die wordt geschaad door overmatige verontreiniging, het verlies van biodiversiteit en waardevolle natuurgebieden, de uitputting van schaarse natuurlijke hulpbronnen, iets wezenlijks als een gevoel van veiligheid ook in een tijd van klimaatverandering en iets vaags als de kwaliteit van de leefomgeving. Het milieurecht is er niet alleen voor de winnaars, maar ook voor kwetsbare groepen en belangrijke waarden die verloren kunnen gaan. Dat is ook de reden dat de VMR niet alleen aandacht heeft gehad voor het juridisch beleidsinstrumentarium, maar ook voor andere mogelijkheden om kwetsbare waarden te beschermen. Publieke participatie, bewustzijn bij burgers en een pro-actief bedrijfsleven zijn voor een jurist niet genoeg om een billijke verdeling van schaarse milieugebruiksruimte en ecosysteemdiensten te bewerkstelligen of de maatschappij te hervormen tot een duurzame samenleving waarin de gezondheid en het welzijn van mensen, de bescherming van de planeet en economische ontwikkeling samen gaan. Betrokkenheid van het publiek is daarbij van groot belang: burgers, bedrijven en milieuorganisaties dragen daar ieder op eigen wijze aan bij, niet alleen in het traject voorafgaand aan wetgeving en besluitvorming, maar ook in de fase daarna, bijvoorbeeld door gebruik te maken van rechtsbeschermingsmogelijkheden. De rol van private partijen bij de ontwikkeling en de handhaving van het milieurecht moet niet worden onderschat en rechtsbescherming vervult daarin haar eigen, onmisbare rol. De VMR heeft daar in de afgelopen jaren dan ook met grote regelmaat aandacht aan geschonken en niet voor niets: veel doorbraken in het milieubeleid zijn een gevolg geweest van processen die zijn gevoerd door zowel overheden als private partijen, al werd dat op het moment zelf vaak als enorm lastig en belemmerend ervaren. Ook wordt vanuit de rechterlijke macht wel aangegeven dat men niet teveel van rechters kan verlangen; hun mogelijkheden zijn in zekere zin beperkt.

Het bestuur van de vereniging heeft in nauwe samenspraak met oud voorzitter Rosa Uylenburg en oud vice-voorzitter Monique Lammers gekozen voor een bijeenkomst waarin de leden een belangrijke rol spelen. De afgelopen jaren hebben immers laten zien dat de kracht van de vereniging in haar leden zit. Er is enorm veel deskundigheid, veel praktijkervaring en bereidheid van de leden om dat ter beschikking te

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 10 12/12/12 4:20 PM

stellen aan de overige leden van de VMR en de maatschappij. Van die niet aflatende betrokkenheid is ook voor het jubileumcongres weer dankbaar gebruik gemaakt. Voor het jubileumcongres is een aantal excellente sprekers bereid geweest een bijdrage aan deze dag te leveren. Daarnaast zijn jonge veelbelovende wetenschappers bereid geweest als verslaggever op te treden: Hanna Tolsma van de Universiteit Groningen en Anoeska Buijze van de Universiteit Utrecht. Sponsors hebben de dag en deze uitgave mede mogelijk gemaakt. Op deze plaats wil het bestuur van de VMR allen die hebben bijgedragen aan het jubileumcongres en de jubileumbundel graag hartelijk danken.
Het congres begon met drie plenaire lezingen, waarna men uiteen ging om in kleinere groepen over een viertal onderwerpen te discussiëren. Daartoe werden korte inleidingen verzorgd, waarna discussie volgde over door de sprekers voorbereidde stellingen. Over de stellingen is gestemd.
De heer Hugo von Meijenfeldt, waarnemend directeur generaal op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, verrichte de officiële opening met zijn visie op de toekomst van het omgevingsrecht. Mevrouw Jacqueline Cramer, hoogleraar duurzaam innoveren en directeur van het Utrecht Sustainability Institute aan de Universiteit Utrecht – we kennen haar ook als voormalig minister van Milieu – geeft haar visie op de toekomst van het milieubeleid en de veranderingen die daarbij nodig zijn. Ten slotte liet de heer Thijs Drupsteen – mede-oprichter en oud-voorzitter van de VMR en staatsraad in buitengewone dienst – zijn licht schijnen op de betekenis van het milieurecht en de ontwikkeling van de Omgevingswet voor de verdere verwezenlijking van het milieubeleid.
Tijdens workshops is gediscussieerd over vier belangrijke thema's voor de toekomst van het Omgevingsrecht. De heren Jan van den Heuvel en Lex Michiels leidden het thema 'De gevolgen van de omgevingswet voor de bestuurlijke organisatie en de handhaving' in. De heren Wybe Douma en Luc Lavrysen gaven een inleiding over het thema 'De Europese aansluiting en de Vlaamse aanpak. In de derde workshop stond 'Flexibilisering en de programmatische aanpak' centraal, waarvoor mevrouw Marlon Boeve en de heer Niels Koeman de inleidingen verzorgden en ten slotte werd in de vierde workshop naar aanleiding van inleidingen van mevrouw Annelies Freriks en de heer Harm Dotinga gediscussieerd over 'De toekomst van het natuurbeschermingsrecht bij een verdere integratie van het omgevingsrecht'.

In deze publicatie vindt u de tekst van de inleidingen, een verslag van de discussies, de stellingen die zijn bediscussieerd alsmede de resultaten van de stemmingen.
Ik wens u veel leesplezier.

Marleen van Rijswick
voorzitter VMR

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 11 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 12 12/12/12 4:20 PM

OPENINGSTOESPRAAK

*Drs. H.G. von Meijenfeldt**

Het is voor mij een bijzondere eer deze bijeenkomst te mogen openen. Vanaf het begin ben ik lid van de Vereniging van Milieurecht, dus 30 jaar lang. Negen maanden voorafgaande aan het lid worden van de vereniging zette ik een andere belangrijke stap in mijn loopbaan. Ik ruilde toen mijn bureautje bij mijn leermeester professor Thijs Drupsteen aan de VU in Amsterdam in voor een projectbaan bij het toenmalig V&M in Leidschendam. Nu 30 jaar later sta ik vóór u als dg Milieu, zij het waarnemend. Onder professor Jacqueline Cramer was ik dat ook al in 2009, toen zij Minister van VROM was. Daarmee heb ik mijn persoonlijke band met beide inleiders aangestipt.

Op schrift heb ik een bijdrage geleverd over de afgelopen 30 jaar onder de titel 'Op weg naar een wereldrecord hink-stap-sprong in het milieurecht'. Ik hoop het lezen waard. Wat die hink-stap-sprongen zijn geweest gaat u van prof. Cramer horen. Over de toekomst ga ik het nu hebben. Dat is de Omgevingswet. Ik ben opgegroeid met Bestuursrecht in de sociale rechtstaat en de idee dat het recht zowel instrument als waarborg is, met dank aan prof. Drupsteen.

Uit de vereenvoudiging van het omgevingsrecht vloeit de gedachte voort van 1 loket, 1 wet, 1 vergunning, etc. Voor burger en bedrijf neemt dat in deze complexe wereld een grote ballast weg en nemen de waarborgen toe, want het gaat niet meer alleen om de snelheid die de Tracéwet en de Crisis- en Herstelwet beoogden te bieden, maar nu luidt het adagium eenvoudig beter. Het betere zit vooral in het wegnemen van complexiteit en onderlinge discrepanties binnen het omgevingsrecht.
Achter het overheidsloket wordt de ballast niet weggenomen. De Omgevingswet laat de vele overheidslagen en bevoegdheden ongemoeid. Kunnen die dat samen wel aan? Als we ook dat eenvoudig beter maken, komt de politiek om de hoek kijken. Maar die laat zich vast wel voeden door de eerste workshop vanmiddag en wellicht zien we er iets van terug bij het nieuwe kabinet.

De Omgevingswet laat het acquis communautaire van de EU ook onaangetast. Zeggen wij. De Commissie zal dat zeker willen veiligstellen. Reken er maar op dat we al in Brussel zijn geweest. Wij oogsten bewondering en achterdocht. Maar dat geldt

---

• Hugo von Meijenfeldt is werkzaam als wnd directeur-generaal Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 13 12/12/12 4:20 PM

ook voor Den Haag. Ik ben benieuwd naar de bevindingen van de tweede workshop die hier naar gaat kijken.

De bestaande milieu-, natuur, en waterdoelen zullen door de Omgevingswet niet worden aangetast. Zelfs geen harmonisatie op korte termijn, want dat zou een flinke klus zijn met alle andere andere omgevingsthema's die ook in de wet gaan komen. Of komt de vierde workshop tot andere gedachten?

Er komt wel harmonisatie van het instrumentarium van de overheid. Een omgevingsvisie komt in plaats van structuurplan, verkeers- en vervoerplan, waterplan, milieubeleidsplan, natuurvisie, etc. Een omgevingsverordening komt in plaats van tienduizenden bestemmingsplannen en specifieke gemeentelijke verordeningen. Een onderzoeksverplichting komt in plaats van opvolgende vragen door bestuur en rechter om ferm besluiten uit te stellen.

Waar zit dan de flexibiliteit? Wat mij betreft in de gebiedsgerichte integrale aanpak door middel van programma's, die het eenvoudiger maken gebiedsgewijs de kwaliteitsdoelen van lucht, geluid, water en bodem te halen. Overigens zijn het wel heel bewerkelijke klussen.
Er zijn al gemeenten en regio's aan de slag gegaan. De provincie Overijssel, het Waterschap Reest en Wieden en gemeente Steenwijkerland boekten een half jaar tijdwinst. De gemeenten Ommen en Boekel hebben voorstellen gedaan. De derde workshop gaat hier naar kijken.

Het wetsvoorstel gaat begin 2013 naar de Raad van State. Dat zal bij een nieuw kabinet niet veranderen, is mijn inschatting dicht bij het vuur. U heeft het goed gehoord: vandaag is het nog niet te laat om via de vier workshops invloed op het wetsvoorstel uit te oefenen. Wij luisteren goed.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 14 12/12/12 4:20 PM

De bijdrage van milieurecht aan duurzame ontwikkeling

*Prof. J.M. Cramer**

Wereldwijd staat het onderwerp 'duurzame ontwikkeling' hoog op de politieke agenda. Of je nu in Azië, Brazilië of Europa bent, thema's als sustainability en Green Cities vinden overal weerklank. Los van politieke kleur beseffen velen zich dat we de wereld voor generaties na ons leefbaar moeten achterlaten.
Na de industriële revolutie en de ICT revolutie gaan we in deze 21e eeuw te maken krijgen met een derde industriële revolutie richting eco-effectief produceren en consumeren. Dat is een revolutie waarbij de economie gebaseerd is op een duurzame energievoorziening en denken in kringlopen.

De centrale vraag van deze bijdrage is: Welke rol kan het milieurecht spelen in het realiseren van duurzame ontwikkeling? Om deze vraag te beantwoorden, zal ik achtereenvolgens de volgende vragen behandelen:

Wat is duurzame ontwikkeling?
1. Wat is er de afgelopen 40 jaar bereikt en welke rol heeft het milieurecht daarbij gespeeld?
2. Wat zijn de grote uitdagingen waarvoor we nu staan? En welke bijdrage kan het milieurecht hierin vervullen?

Wat is duurzame ontwikkeling?

'Duurzame ontwikkeling' als begrip kreeg brede maatschappelijke belangstelling in 1987 na de publicatie van het rapport 'Our Common Future' van de World Commission on Environment and Development (WCED, 1987) (naar haar voorzitter ook wel de 'Brundtland'-commissie genoemd). In dit rapport wordt duurzame ontwikkeling gedefinieerd als een 'proces van verandering waarin het gebruik van hulpbronnen, de richting van investeringen, de oriëntatie van technologische ontwikkeling en institutionele verandering alle met elkaar in harmonie zijn en (alle) zowel de huidige als de toekomstige mogelijkheid vergroten om aan menselijke behoeften en wensen tegemoet te komen'.
De meest cruciale elementen van duurzame ontwikkeling zijn: het voldoen aan

* Jacqueline Cramer is directeur van het Utrecht Sustainability Institute en hoogleraar duurzaam innoveren.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 15 12/12/12 4:20 PM

menselijke basisbehoeften, het erkennen van ecologische grenzen en het naleven van principes van intergenerationele en intragenerationale gelijkheid (dat wil zeggen gelijkheid binnen een generatie en tussen generaties).
Kortom, het gaat om het zoeken naar een verantwoorde balans tussen drie soorten kapitaal: het economisch, ecologisch én sociaal kapitaal.
Het economisch kapitaal omvat de bijdrage aan de economische welvaart in brede zin. Het ecologisch kapitaal hangt samen met het zo spaarzaam mogelijk omgaan met natuurlijke hulpbronnen, energie en materie, en het zo lang mogelijk in de kringloop houden van grondstoffen. En het sociaal kapitaal heeft betrekking op het welzijn van de mens.

Kenmerkend hierbij zijn de volgende drie uitgangspunten (Cramer, 2006):
Ten eerste moeten de drie soorten kapitaal afzonderlijk van elkaar intact blijven. Want het productief vermogen van de één is afhankelijk van de beschikbaarheid van de andere. Dat wil zeggen dat afgestapt wordt van de conventionele, neo-klassieke veronderstelling van quasi-volledige substitutie voor verschillende soorten kapitaal. Een eenzijdige focus op economisch kapitaal kan tot korte termijn succes leiden, maar op langere termijn vergt duurzame ontwikkeling gelijktijdig aandacht voor alle drie kapitalen.

Een tweede uitgangspunt is dat korte en lange termijn economische strategieën op elkaar afgestemd dienen te zijn. De praktijk is dat bedrijven mede onder druk van hun aandeelhouders geneigd zijn korte termijn gewin te stellen boven langere termijn succes. Een dergelijke nadruk op korte termijn financiële resultaten staat haaks op het gedachtengoed van duurzame ontwikkeling. Immers, een dergelijke ontwikkeling vereist dat bedrijven tegemoet komen aan de behoeften van hun huidige én toekomstige stakeholders.

Een laatste uitgangspunt is dat de drie kapitalen niet opgesoupeerd mogen worden. Binnen het bedrijfsleven is het een algemeen geaccepteerd uitgangspunt om de kapitaalsbasis in stand te houden. Het wordt beschouwd als een voorwaarde voor succesvol en verantwoord management. Om duurzame ontwikkeling te realiseren, zullen bedrijven niet alleen hun economisch, maar ook hun ecologisch en sociaal kapitaal op een zelfde wijze dienen te managen en daarover transparant te rapporteren.

Wat is er al bereikt?

Sinds het verschijnen van het VN rapport ‘Our common future’ in 1987 en zijn voorloper ‘Grenzen aan de groei’ van de Club van Rome (Meadows, 1972), zijn er

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 16 12/12/12 4:20 PM

wereldwijd uiteenlopende initiatieven genomen om het abstracte begrip 'duurzame ontwikkeling' concreet in de praktijk te brengen. Wat is er in Nederland tot nu toe bereikt en welke rol heeft het milieurecht daarbij gespeeld?

De eerste wake-up call

De eerste aanzetten tot een systematisch milieubeleid in Nederland stammen uit de begin jaren zeventig. Toen sprak men nog niet over duurzame ontwikkeling, maar over het groeiende grondstoffen- en energieverbruik en de daarmee samenhangende milieuvervuiling. Katalyserend in dit proces was het rapport van de Club van Rome. Daarin werd gesteld dat de groei van de wereldbevolking en de welvaart zouden leiden tot een toenemend beslag op grondstoffen en energie en dito meer vervuiling. Het antwoord op deze problemen was volgens de Club van Rome 'grenzen aan de groei'. Slechts een beperkte groep mensen, met name wetenschappers en een aantal media mensen, zag de ernst van de zaak onder ogen. Voor de meeste mensen was deze oproep echter te abstract. Daarom was de hoofdaandacht in die tijd gericht op problemen die dichterbij huis steeds zichtbaarder werden. Dat waren de schuimkoppen op het water door te hoge fosfaatconcentraties in wasmiddelen. En dat was de luchtkwaliteit die zienderogen verslechterde in industriegebieden, zoals de Rijnmond.

Om daaraan concreet wat te doen, stelde de overheid wet- en regelgeving op, die bedrijven dwong milieumaatregelen te nemen. Bedrijven reageerden daarop defensief door te doen wat hen gevraagd werd. Het activeerde hen niet om zelf verantwoordelijkheid te nemen. De milieuschade werd zodoende beperkt maar niet fundamenteel voorkomen.

Toentertijd richtten de bedrijven zich vooral op het toepassen van 'end of pipe' technieken die aan het eind van het productieproces werden geplaatst. Daarmee werd de diffuse verspreiding van verontreiniging vermeden (en opgevangen in filters of vetvangers) maar de oorzaak van de verontreiniging niet weggenomen. In veel gevallen leidde het tot een verplaatsing van het milieuprobleem van bijvoorbeeld het compartiment water naar dat van bodem of lucht. Bovendien kostte de plaatsing van deze schoonmaaktechnologie de bedrijven alleen maar geld, terwijl er nauwelijks financiële baten tegenover stonden.

Dat bedrijven toch hun toevlucht zochten tot deze technologie, heeft vooral te maken met het toenmalige milieubeleid. Deze wetgeving en daaraan gekoppelde vergunningverlening was op de korte termijn gericht. Bedrijven werden verplicht om binnen enkele jaren de uitstoot van verontreinigende stoffen tot een vastgesteld niveau terug te dringen door toepassing van specifieke technische standaarden. Om deze standaarden binnen de gestelde termijn te halen konden bedrijven vaak weinig anders doen dan het plaatsen van 'end-of-pipe' technieken en het aanbieden van de

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 17 12/12/12 4:20 PM

verzamelde afvalstromen voor verwerking. In andere landen werd voor een vergelijkbare aanpak gekozen.

Vanaf begin jaren 80 verschoof de aandacht van lokale milieuvervuiling naar vervuiling die zich niet hield aan de grenzen van ons land: zure regen en aantasting van de ozonlaag. Deze twee problemen zijn redelijk goed aangepakt. We hebben in Europees verband wettelijke afspraken gemaakt over het terugdringen van de belangrijkste stoffen die leidde tot zure regen: NO_x, SO_2 en ammoniak. Deze afspraken hadden een lange termijn karakter en werden in het Nederlandse milieubeleid vastgelegd in convenanten met het bedrijfsleven. Omdat het bedrijfsleven de haalbaarheid van de op langere termijn vereiste reducties onderschreef, konden deze stapsgewijs gerealiseerd worden. Ook de aanpak van het gat in de ozonlaag is succesvol geweest. Dit kwam doordat het ging om een beperkt aantal gassen die de ozonlaag aantasten. Het was een hele klus om hier wereldwijd afspraken over te maken. Maar toen het Montreal Protocol eenmaal was getekend, verliep de invoering ervan redelijk soepel.
Samenvattend kan gesteld worden dat in de eerste fase van het milieubeleid in Nederland wetgeving een centrale rol heeft gespeeld. De overheid schreef milieunormen voor waaraan het bedrijfsleven zich moest houden en in de jaren 80 begon men ook convenanten op te stellen met het bedrijfsleven.
Rond midden jaren tachtig trad er echter een kentering op in het milieubeleid. Wet- en regelgeving op milieugebied leidde bij bedrijven tot defensief gedrag. Bedrijven deden wat hen gevraagd werd, maar kwamen onvoldoende met eigen initiatieven. Gebleken was dat het achteraf opruimen van de milieuverontreiniging geen garantie bood voor een schoon milieu. Bovendien wilden bedrijven af van de in hun ogen veel te gedetailleerde regelgeving. Hun houding tegenover de overheid was: geef ons nu maar duidelijke milieurichtlijnen voor de korte en langere termijn, dan regelen we verder onze zaakjes zelf wel. De onvrede van beide kanten leidde tot een nieuwe benadering die bedrijven veel meer eigen verantwoordelijkheid gaf in de aanpak van hun milieuproblemen. ‘Zelfregulering’ kwam meer centraal te staan. Dit bleek de opmaat naar de tweede fase in het milieubeleid.

De tweede wake-up call
De tweede wake-up call werd ingeluid met de publicatie van het rapport ‘Our Common Future’ van de WCED (de ‘Brundtland’ Commissie)(WCED, 1987). Na het rapport aan de Club van Rome ‘De Grenzen aan de Groei’ uit 1972 deed dit rapport een hernieuwd appèl op de maatschappij om verstandig om te gaan met onze planeet. Als antwoord op de problemen van een toenemend beslag op energie en grondstoffen hield de Club van Rome een pleidooi voor het stellen van grenzen aan de groei.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 18 12/12/12 4:20 PM

Vijftien jaar later – tijdens de opkomst van de tweede milieugolf – is de analyse van het probleem grofweg hetzelfde maar zijn de oplossingen anders. De Brundtland Commissie benadrukte het verband tussen milieu en ontwikkeling. Het Westen haalt verhoudingsgewijs veel grondstoffen en energie uit ontwikkelingslanden en soupeert deze op in eigen land. De ecologische voetafdruk van Westerse landen is daardoor veel groter dan wat ze zelf aan vervuiling veroorzaken. Om het probleem van grondstoffen- en energieschaarste aan te pakken, benadrukte de Brundtland commissie niet zozeer 'grenzen aan de groei' , maar het verbinden van ecologie en economie. Ze riep op om schoner te produceren en milieuverantwoorde producten op de markt te brengen.

In reactie op de oproep van de Brundtland commissie begon het internationale bedrijfsleven zich te organiseren in de World Business Council for Sustainable Development. Doel van deze groep gerenommeerde bedrijven was om zich te verenigen rond het streven naar een duurzame ontwikkeling. Hun eerste belangrijke uiting hiervan was de publicatie van 'Changing Course' (Schmidheiny,1992) ten tijde van de Rio Conferentie over Environment en Development in 1992 in Brazilië. Het boek benadrukt dat het bedrijfsleven zelf een duurzame richting moet inslaan en dat dit niet ten koste hoeft te gaan van de bedrijfsresultaten. Integendeel. Milieu en economie kunnen hand in hand gaan. Aan de hand van praktische voorbeelden liet de World Business Council zien dat dit mogelijk was.

De tweede 'milieugolf' heeft geleid tot een groot aantal initiatieven binnen het bedrijfsleven, ook in Nederland. Eerst ging de aandacht vooral uit naar het voorkomen van de uitstoot van verontreinigde stoffen en beperken van afvalstromen binnen de eigen productiebedrijven. 'Pollution prevention pays' werd de slogan. En inderdaad: de resultaten lieten zien dat hierdoor het milieu verbeterde en kosten bespaard konden worden. Al snel daarna groeide het besef dat het streven naar duurzame ontwikkeling breder was dan het optimaliseren van de eigen schakel in een productketen. Duurzame ontwikkeling houdt in een energievoorziening gebaseerd op hernieuwbare bronnen, en het zoveel mogelijk in de kringloop houden van niet vernieuwbare grondstoffen. In lijn met deze visie namen bedrijven initiatieven om hun productketen te verduurzamen. Ecodesign en integraal ketenbeheer werden belangrijke begrippen in midden jaren '90. Vooral koplopers in verschillende bedrijfssectoren zetten projecten op om hun productketens duurzamer te maken. Van bureaustoelen, meubels, elektronische apparatuur tot allerlei voedselproducten werden aan milieuanalyses onderworpen. Doel was om te bezien in welke schakels van de productketen de meeste milieuwinst te boeken viel. Toen bleek dat deze projecten ook economisch gezien aantrekkelijk waren, werd de slogan 'milieu en economie kunnen hand in hand gaan' steeds tastbaarder. Het vergrootte het draagvlak binnen het bedrijfsleven om de weg van de koplopers te volgen.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 19 12/12/12 4:20 PM

In deze tweede fase van het milieubeleid speelde milieuwetgeving nog wel een rol, maar was niet meer zo dominant. Beleidsinstrumenten die inspeelden op zelfregulering binnen bedrijven en productketens, werden steeds belangrijker. Bijvoorbeeld stimuleringsprogramma's op het gebied van Ecodesign en Afval en Emissiepreventie en financiële prikkels wonnen terrein. De basisregelgeving op de terreinen water, lucht en bodem was ingevoerd en nieuwe wetgeving had veelal betrekking op specifieke aspecten, zoals milieurisico's van bepaalde chemische stoffen. Bovendien werd de Nederlandse milieuregelgeving op steeds meer terreinen onderdeel van het Europese milieurecht. In deze fase werd milieuregelgeving daardoor vooral verfijnd, aangepast en op punten uitgebreid. Het gevolg hiervan was dat de wetgeving steeds complexer en gedetailleerder werd. Dit bracht onvrede met zich mee bij bedrijven en burgers. Men zag tussen de bomen het bos niet meer en daardoor werd regelgeving eerder een hinderpaal dan een stimulans om duurzamer te handelen. Dit gold zeker voor de bedrijven die wilden innoveren richting duurzaamheid. Deze koplopers kregen eind jaren 90 steeds meer volgers. Maar wat er in de praktijk gebeurde, bleef toch veelal beperkt tot stapsgewijze milieuverbeteringen van productieprocessen en producten.

De derde wake-up call

Dat de uitdaging omvangrijker was dan hetgeen binnen het bedrijfsleven tot stand was gebracht, werd duidelijk na de eeuwwisseling. Inmiddels waren de snel groeiende ontwikkelingslanden, zoals China, India en Brazilië aan een enorme groeispurt bezig. De abstracte uitspraken uit de tijd van de Club van Rome werden plotseling voor iedereen veel realistischer. De megasteden die uit de grond verrezen en de stijging van de wereldbevolking naar 7 miljard, vormden het concrete bewijs hiervoor. De grote vraag werd hoe zulke megasteden leefbaar gehouden konden worden. Tegelijkertijd nam het aantal alarmerende studies toe over de opwarming van de aarde, achteruitgang van de biodiversiteit en het schaarser worden van grondstoffen. Juist in dit tijdsgewricht publiceerde Al Gore zijn spraakmakende boek 'An Inconvenient Truth' (Al Gore, 2006), wat vervolgens een derde wake-up call katalyseerde. Dit keer was het geen milieugolf meer maar een bredere duurzaamheidsgolf.

Door alle ervaringen van de 35 jaar daarvoor besefte een groeiende groep professionals dat het oplossen van milieuproblemen niet los gezien kon worden van de welvaart en het welzijn van mensen. Het vinden van een verantwoorde balans tussen 'People, Planet en Profit' deed opgang binnen en buiten het bedrijfsleven. De meeste aandacht in deze derde fase ging daarom uit naar duurzaam oftewel maatschappelijk verantwoord ondernemen. Bovendien drong steeds meer het besef door dat de grote duurzaamheidsvraagstukken alleen oplosbaar zijn als we onze economie op een duurzame leest weten te schoeien. Hiervoor waren niet alleen veranderingen

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 20 12/12/12 4:20 PM

op productniveau maar ook op systeemniveau nodig: duurzame transportsystemen, duurzame voeding, duurzame stedelijke ontwikkeling en een duurzame energievoorziening.

Gekatalyseerd door Al Gore's boek 'An Inconvenient Truth' kreeg klimaatverandering de hoogste politieke prioriteit. De roep werd steeds luider om onze energievoorziening op een duurzamer leest te schoeien. Om onze op fossiele energiebronnen gebaseerde economie om te vormen in deze richting was een ware systeemverandering nodig. Het was aan mij als Minister van Milieu en Ruimte om in 2007 een nationaal klimaatprogramma op te zetten en zo'n ambitie waar te maken.

Bij het formuleren van het klimaatprogramma heb ik mij als Minister gebaseerd op een aantal vuistregels uit de literatuur van transitiemanagement. Ten eerste moeten alle maatschappelijke actoren worden betrokken, veranderingen vinden plaats op micro-, meso- en macroniveau, een lange termijn visie moet het denkraam zijn voor korte termijn acties en er moet ruimte zijn voor experimenteren en leren. Een transitieproces ligt niet bij voorbaat vast. Er is gedurende het proces sprake van aanpassen aan, leren van en inspelen op nieuwe situaties. Het gaat erom bestaande structuren en systemen dusdanig te veranderen dat deze aansluiten bij het nieuwe, in dit geval duurzame energiesysteem.

Toen ik vanuit deze filosofie in 2007 aan het werk ging met het nationale klimaatprogramma 'Schoon en Zuinig' (VROM, 2007), moest beleidsmatig het hele beleid van nul af aan worden opgezet. Een avontuur dus. Het programma was ambitieus. De doelstelling voor 2020 was 20% energiebesparing; 20% duurzame energie en 30% CO_2 reductie.Alle maatschappelijke actoren, dat wil zeggen alle sectoren in het bedrijfsleven maar ook gemeenten en provincies, werden in het programma betrokken. Per sector werden afspraken gemaakt over te halen doelen in 2020 en die werden vastgelegd in convenanten. Binnen elk convenant werd een combinatie van op maat gerichte beleidsinstrumenten geformuleerd. Meestal was het een combinatie van wetgeving, vergroening van de belasting, financiële prikkels, (collectieve) vormen van betrokkenheid van burgers en bedrijven en voorlichting. Per sector werden in samenwerking met het innovatie platform energietransitie forse hoeveelheden innovatiegelden verstrekt om de realisatie van specifieke beleidsdoelen mogelijk te maken. Afspraak was dat in het voorjaar van 2010 zou worden geëvalueerd of met de gekozen aanpak de doelen voor 2020 gehaald zouden kunnen worden. Als dit niet het geval was, zou de overheid extra veelal wettelijke maatregelen nemen. Hiermee stemde het bedrijfsleven in. Helaas moest het Schoon en Zuinig programma door de val van het Kabinet Balkenende IV afgebroken worden. Maar de gevolgde transitieaanpak lijkt nog steeds een begaanbare weg om een brede beweging van

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 21 12/12/12 4:20 PM

burgers en bedrijven op duurzaamheidsgebied tot stand te brengen. Systeemveranderingen van deze omvang zijn alleen mogelijk als daarvoor voldoende maatschappelijk draagvlak is, niet alleen binnen het bedrijfsleven maar ook bij burgers.
Daarom betrok ik zowel het bedrijfsleven als gemeenten en provincies (en via hen de burgers).

Vooral de betrokkenheid van burgers bij het duurzaamheidsbeleid was nog onderbelicht tot 2007. Het duurzaamheidsvraagstuk was tot dan toe vooral een zaak gebleven van een – weliswaar steeds groeiende – groep professionals binnen het bedrijfsleven, de overheid en de wetenschappelijke wereld. Enquêtes onder burgers wezen voortdurend uit dat zij duurzaamheid wel belangrijk vonden, maar van bedrijven en overheid de oplossingen verwachtten. De burgers zouden dan wel volgen. Dit laatste bleek in de praktijk lang niet altijd het geval te zijn.
Burgers waren over het algemeen wel gedisciplineerd in het scheiden van hun afval thuis. Daarop heeft de overheid ingezet met allerlei campagnes. Maar op andere fronten, zoals energiebesparing in het huishouden of het kopen van duurzame producten, was de burger terughoudend. We hebben in de beweging richting duurzaamheid de burger/consument onvoldoende betrokken, was mijn conclusie. Er had geen vergelijkbaar proces binnen de bredere samenleving plaatsgevonden zoals sinds de jaren ‘80 binnen het bedrijfsleven. Bovendien werd de burger vooral individueel aangesproken op milieugedrag met campagnes zoals: ‘Het milieu begint bij jezelf’. Dit lokte de reactie uit: ‘Ach wat maakt mijn bijdrage uit. Dat is een druppel op een gloeiende plaat’.
Naast publiekscampagnes had de overheid de consument geprobeerd aan te zetten tot duurzaam consumeren, door financiële stimulansen. Bijvoorbeeld door de plaatsing van een katalysator in de auto goedkoop te maken en de aanschaf van schonere auto’s fiscaal te stimuleren. Zodra het direct voordeel opleverde in de portemonnee, waren consumenten wel bereid tot actie. Maar als de aanschafprijs van een milieuvriendelijker product hoger was, dan was de groep bereidwillige consumenten een stuk kleiner. Zelfs als de kosten redelijk snel terugverdiend konden worden, zoals bij energiezuinige verlichting, bleek de consument terughoudend.

Wat kon ik als Minister doen om zo’n patstelling te doorbreken? In sommige gevallen moet je als overheid impopulaire maatregelen nemen, was mijn opvatting. Dit gold bijvoorbeeld voor het geleidelijk uitfaseren van de energie-onzuinige gloeilamp. Hier was sprake van een ‘kip-ei’-probleem. Nieuwe, energiezuinige lampen werden beperkt gekocht door de consument met als gevolg dat het bedrijfsleven nauwelijks investeerde in nieuwe ontwikkelingen op verlichting gebied. Het was bekend dat LED verlichting veel energiezuiniger was, maar deze ontwikkeling werd afgeremd doordat het niet uit de pioniersfase kon komen. Als Minister heb ik

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 22 12/12/12 4:20 PM

destijds daarom het voortouw genomen samen met het bedrijfsleven om de gloeilamp in Nederland en de EU uit te faseren. Het gevolg was een enorme opkomst van LED verlichting en door die toenemende meeropbrengst een verlaging van de kostprijs. Een dergelijke forse maatregel is natuurlijk niet met alle producten mogelijk en wenselijk. Wat kan de overheid dan nog meer doen om consumenten aan te sporen tot de aanschaf van milieuvriendelijker producten? Als Minister heb ik ook subsidies ingezet, bijvoorbeeld op de aanschaf van goed isolerende beglazing en andere energiebesparingsmaatregelen in het huis. Ondanks deze financiële prikkel bleek de bereidheid van consumenten tot het nemen van maatregelen beperkt.
Burgers hebben uiteenlopende redenen om hun gedrag niet te willen aanpassen. Ze schrikken terug voor de rompslomp die bijvoorbeeld energiebesparingsmaatregelen met zich meebrengen of ze houden zich liever vast aan gewoonten en gebruiken die ze kennen. Maar bovenal speelt het prisoner's dilemma: wat maakt mijn bijdrage aan het milieu uit op het grote geheel? Dit dilemma is alleen te doorbreken als er nieuwe vormen van burger-betrokkenheid worden ontwikkeld. Een goed voorbeeld hiervan is de Klimaatstraatfeest campagne, waarbij straten in Nederland met elkaar in competitie gingen over wie in één jaar tijd het meeste energie kon besparen. Dit leidde in die straten tot saamhorigheid en bereidheid elkaar met maatregelen te helpen. En wie won, kreeg een buurtfeest aangeboden. Ik heb dit initiatief als Minister actief ondersteund. Ook de actie van Urgenda om collectief op grote schaal zonnepanelen in te kopen en daardoor een veel lagere prijs te bedingen, is een positief voorbeeld van nieuwe, collectieve vormen van burgerbetrokkenheid. In wezen zijn dit bottom-up initiatieven waar de rol van de overheid meer faciliterend is dan leidend. De opgave is om consumenten veel meer vanuit hun eigen belang en belevingswereld collectief te betrekken bij initiatieven richting duurzaam consumeren. Dit vergt een nieuw samenspel tussen de burgers en de overheid.

Samenvattend kan gesteld worden dat in deze derde fase van het duurzaamheidsbeleid de nadruk steeds meer komt te liggen op vernieuwing op systeemniveau, bijvoorbeeld het energie- of transportsysteem. Dit wordt ook wel transitie-management genoemd. Om zo'n structurele verandering van de economie tot stand te brengen, is breed maatschappelijk draagvlak nodig. Daarvoor moest de overheid een scala aan beleidsinstrumenten inzetten, dat toegespitst was op de specifieke situatie. Wetgeving kon daarin een rol spelen, maar ook economische en sociale instrumenten. Van belang was dat de overheid een heldere visie formuleerde en een korte en lange termijn strategie. Bij de invoering van beleid kreeg de overheid een faciliterende en bemiddelende rol en stimuleerde ze zelfregulering. De proactieve bedrijven binnen de industrie namen de leiding in productketens en clusters en werden al snel gevolgd door een groeiende groep geïnteresseerde bedrijven. De beweging van burgers groeide uit van een milieubeweging naar een bredere duurzaam-

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 23 12/12/12 4:20 PM

heidsbeweging. Daarbinnen waren uiteenlopende mensen actief. Jongeren die zelf een duurzaam bedrijf wilden opzetten, bestaande bedrijven die zich op duurzaamheid wilden onderscheiden en burgers die zich verenigden in energie-coöperaties en gezamenlijk hun huis in een wijk energie-zuiniger gingen maken.

Toekomstige uitdagingen

De hardnekkigste duurzaamheidsvraagstukken waarvoor we nu staan, zijn tegelijkertijd de grootste uitdagingen in de 21e eeuw. Zorgen dat de aarde gemiddeld zeker niet meer dan 2 graden Celsius opwarmt ten opzichte van het begin van de industriele revolutie, dat we de biodiversiteit in stand houden en de voorraden grondstoffen en water op aarde niet uitputten. Dit besef begint steeds dieper door te dringen in de maatschappij. Het streven naar duurzame ontwikkeling wordt steeds nadrukkelijker beleefd als een blijvende trend.

Terugkijkend is er de afgelopen veertig jaar op het gebied van duurzaamheid een flinke stap voorwaarts gezet. Door incrementele innovaties zijn productieprocessen en producten duurzamer geworden. De tot nu toe genomen maatregelen zijn alleen verre van voldoende om de enorme opgave waarvoor we als mensheid staan, te realiseren. Daarvoor zijn verdergaande, sprongsgewijze innovaties nodig op systeemniveau die leiden tot een circulaire economie gebaseerd op het sluiten van grondstofkringlopen en op een duurzame energievoorziening. Eerste pogingen in die richting laten zien dat ook deze veranderingen mogelijk zijn. Technisch kunnen we al veel. Waar het vooral op vastloopt, is de moeilijkheid bestaande structuren en belangen te doorbreken en consequent beleid te voeren. Bedrijven zullen op nieuwe manieren moeten gaan samenwerken in productketens en clusters. En er zullen nieuwe, collectieve vormen van betrokkenheid van burgers in praktijk gebracht moeten worden om breed maatschappelijk draagvlak te krijgen.
In feite gaat het om een ware revolutie, waarvan we de omvang nog niet goed kunnen bevatten. Zeker is dat onze energie en grondstoffensystemen er anno 2050 geheel anders uit zullen zien dan nu. Om deze majeure verandering tot stand te brengen zal de overheid een inspirerende, faciliterende en sturende rol moeten spelen.

Vergelijken we de rol van de overheid in het duurzaamheidsbeleid door de jaren heen, dan vallen verschillende zaken op. In de eerste fase van het milieubeleid had de overheid een dominante rol. Zij stuurde middels wet- en regelgeving en trachtte op die manier milieudoelen te halen. In de tweede fase verbreedde het milieubeleid zich naar duurzaamheidsbeleid, terwijl tegelijkertijd de rol van het bedrijfsleven actiever werd. Naast wet- en regelgeving werden instrumenten ingezet die zelfregulering binnen bedrijven bevorderden. Dit was een combinatie van fiscale en financiële

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 24 12/12/12 4:20 PM

prikkels, convenanten, innovatiegelden, financiering van trainingsprogramma's en voorlichting etc. Deze lijn zette zich ook in de derde fase door. Het duurzaamheidsbeleid werd steeds meer maatwerk. Per bedrijfssector werden afspraken vastgelegd waarbij een mix van instrumenten diende als ondersteuning bij de uitvoering. Daarnaast kwam er meer aandacht voor nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers. In plaats van een individueel, moreel beroep te doen op burgers werd gezocht naar nieuwe manieren om vanuit de burgers zelf bottom up initiatieven te stimuleren. Ook hier gaat het om de inzet van een combinatie van beleidsinstrumenten.
In alle fasen blijft milieuwetgeving van belang. Alleen neemt de dominantie ervan af. Bovendien maakt de Nederlandse milieuwetgeving steeds vaker onderdeel uit van Europees beleid. We zijn nu in de fase beland waarbij de roep om stroomlijning van milieuwetgeving de boventoon begint te voeren. Dit komt doordat de wetgeving dusdanig is verfijnd en uitgebreid, dat de praktische uitvoering eronder lijdt. Op zich is dit probleem te ondervangen door de wetgeving te moderniseren. Maar dat wetgeving nodig blijft ook in deze tijden, is zonneklaar. Het moet alleen geen rem op ontwikkelingen worden, die de overheid op duurzaamheidsgebied juist wil stimuleren.

Er ligt dus nog een zonnige toekomst in het verschiet voor jullie als milieujuristen. Maar wel een andere toekomst dan jullie voorgangers in de jaren zeventig van de vorige eeuw voor ogen hadden.

Referenties

Cramer, J., *Duurzaam ondernemen: van defensief naar innovatief, Inaugurele rede Universiteit Utrecht*, Utrecht, 2006.
Gore, A., *An Inconvenient Truth*, St. Martin's Press, New York, 2006.
Meadows, Dennis L., *The Limits to Growth*, Universe Books, New York, 1972.
Schmidheiny, S. with the Business Council for Sustainable Development, *Changing Course*, MIT Press, Cambridge, 1992.
World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 25 12/12/12 4:20 PM

Codificatie van milieuwetgeving

*Mr. Th.G. Drupsteen**

Eerst natuurlijk een oprechte felicitatie met onze dertigste verjaardag. We kunnen trots zijn op wat we in die dertig jaar hebben gedaan en bereikt en we kunnen ook trots zijn op het feit dat we hier met zo'n groot aantal leden bijeen zijn. Naast alle vrijwilligers hebben de secretarissen een groot aandeel in het bereiken van de resultaten gehad; oorspronkelijk Ada, later Marleen en Marja, daarna Nel, Liesbeth. Titia en nu al weer een hele tijd Natasja. Complimenten en veel dank voor jullie.

Het is voor mij bijzonder dat ik hier sta en U mag toespreken. Ik was één van de medeoprichters van de Vereniging en maakte in de eerste jaren deel uit van het bestuur. Vanaf dat ik lid werd van de Raad van State kon ik de vergaderingen niet meer bijwonen, omdat wij op woensdagmiddag volle raad hadden zoals dat heet. Inmiddels ben ik teruggetreden uit de advisering en kan ik hier nu wel aanwezig zijn. En bovendien het is vandaag donderdag.

Ik wil het met U hebben over codificatie van milieuwetgeving. Dat is een nogal open titel, waar we nog veel kanten mee op kunnen, maar die toch ook al afbakent. U vraagt zich misschien af, waarom over milieuwetgeving? Dat is omdat de ontwikkelingen in de milieuwetgeving over de afgelopen dertig jaar interessant zijn geweest, we nu weer voor een grote wetgevingsoperatie staan en niet in de laatste plaats omdat ik het zelf een interessant en belangrijk onderwerp vind. Bovendien is het voor mij als bestuursrechter niet zo verstandig om hier met U te gaan praten over de milieurechtspraak. Dat is gelukkig ook niet nodig, omdat U iedere woensdag kunt lezen welke nieuwe uitspraken er weer bij zijn gekomen en die uitspraken natuurlijk allemaal volstrekt duidelijk en overtuigend zijn.

De milieuwetgeving

Toen we dertig jaar geleden in 1982 begonnen, hadden we al wel een Wet milieubeheer, maar die heette toen nog de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Op zich was die wet al bijzonder omdat wij op de bijzondere terreinen van ons bestuursrecht eigenlijk nauwelijks van dit soort algemene, harmoniserende wetten kenden. En met de harmonisatie en codificatie van het algemeen deel van het bestuursrecht moesten we nog beginnen. De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne bevatte

* Thijs Drupsteen is staatsraad in buitengewone dienst.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 27 12/12/12 4:20 PM

uniforme bepalingen voor de totstandkoming van vergunningbesluiten, voor het beroep tegen deze besluiten en later ook voor de milieu-effectrapportage. Pas later, na de Dereguleringsoperatie en het Project Integratie Milieuwetgeving (DROM en PIM) zijn de regeling van de milieunormering, de milieubeleidsplanning, de inhoudelijke regels voor de geïntegreerde milieuvergunning en voor de handhaving in de wet opgenomen en kreeg de wet in 1993 de naam Wet milieubeheer. Daar zijn weer later hoofdstukken en paragraven aan toegevoegd, zoals die over afvalstoffen, stoffen, emissiehandel etc.

Uit wetgevingsoogpunt waren dit interessante ontwikkelingen, want geleidelijk kwam een kaderwet tot stand voor het gehele milieubeleid. Ik chargeer nu wel een beetje, want het gehele milieubeleid werd in feite niet omvat door de Wet milieubeheer. De waterverontreiniging bleef er altijd buiten en werd beheerst door een afzonderlijke wet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en later in een andere relatie tot de Wet milieubeheer, de Waterwet. Dat was aanleiding voor voortdurende frustratie bij een aantal milieujuristen, maar waar ze veel minder over klaagden was dat ook het terrein van de bodemverontreiniging en -sanering en een deel van de geluidhinder buiten de Wm bleven. Dit betekent dat binnen het vroegere departement VROM de strijd nooit is beslecht over de vraag of nu de Wet milieubeheer de enige, centrale wet voor het milieubeleid zou moeten zijn of dat dit niet nodig zou zijn.

Hier stuiten we op een enkele interessante punten bij de harmonisatie van wetgeving en in de relatie milieuwetgeving – milieubeleid.

Motieven voor harmonisatie

Wanneer we omdat de bestaande wetgeving onoverzichtelijk en verbrokkeld is, overgaan tot harmonisatie van wetgeving kunnen daar verschillende motieven een rol bij spelen. De beleidsmakers zullen harmonisatie willen omdat ze verwachten dat daardoor belemmeringen om tot een effectief beleid te komen, worden weggenomen. Wanneer je als jurist geen overtuigend antwoord kunt geven op de vraag of harmonisatie van wetgeving de effectiviteit van het beleid zal versterken, verliezen de beleidsmakers hun belangstelling. Bij juristen kan ook een ander motief een rol spelen. Dat noem ik het codificatie-motief. Los van het beleid is het nuttig te streven naar overzichtelijke, heldere, goed kenbare en daarom geharmoniseerde wetgeving. Wanneer een harmonisatie niet bijdraagt aan vereenvoudiging, modernisering en kenbaarheid is ze uit oogpunt van codificatie een niet succesvolle operatie. Dit is een eerste punt waarop de motieven en de belangstelling van juristen en beleidsmakers uit elkaar kunnen lopen.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 28 12/12/12 4:20 PM

Even er tussen door: ik zet juristen en beleidsmakers nu nogal schematisch tegen over elkaar. De werkelijkheid is veel genuanceerder. Beleidsjuristen opereren op het snijvlak van recht en beleid. De categorieën recht en beleid lopen in elkaar over. Sommige beleidsmakers hebben veel oog voor juridische mogelijkheden en beperkingen; anderen hebben dat weinig; sommige juristen begrijpen goed wat beleidsmatig nodig is en denken mee over de vraag hoe dit juridisch op een verantwoorde wijze is te bereiken. Andere juristen trekken alleen maar aan de rem met het argument dat iets juridisch niet kan. De kunst is natuurlijk om zo samen te werken dat tegelijkertijd het recht dienstbaar is aan het beleid maar het beleid begrijpt en respecteert dat het recht ook een stelsel op zich zelf is met eigen mogelijkheden en beperkingen.

Betekenis van de wet

Een tweede punt dat verband houdt met deze mogelijkheden en beperkingen is dat voor juristen en in het bijzonder wetgevingsjuristen de rol en betekenis van wetgeving voor het beleid duidelijk is. Beleid dat ingrijpt in de vrijheid en eigendom van burgers behoeft een wettelijk grondslag; dat is het principe van de wetmatigheid van bestuur. We hanteren dit principe uit het oogpunt van legitimatie en democratische besluitvorming. Zonder wet geen ingrijpend beleid. En bij de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid baseer je je op dit wet, maak je gebruik van de wettelijke bevoegdheden, maar ben je ook gebonden aan de beperkingen van de wet. Zijn die beperkingen te restrictief dan moet de wetgever in actie komen.

Dit juridische denkschema is voor niet juristen niet vanzelfsprekend. Uit de aard van het beleidsterrein kende het ministerie van VROM en kent nu het ministerie van I en M veel ambtenaren die geen jurist zijn. Dat moet ook, want zij hebben kennis en inzicht van en in de verschillende beleidsterreinen. Maar een aantal van deze niet juristen waren veel minder overtuigd van de noodzaak van wetgeving als grondslag voor beleid en van de verplichting om je te houden aan de wettelijke regels en beperkingen. Wat was er eigenlijk mis, wanneer het resultaat voor het milieu duidelijk positief was? Wanneer dan een verhoudingsgewijs klein aantal besluiten in beroep wordt aangevochten en sneuvelt, is dat een ingecalculeerd en beperkt risico. Als jurist ben ik er van overtuigd dat dit de overheid op korte termijn wel winst kan opleveren, maar het op de langere termijn haar reputatie volstrekt ondergraaft.

De juristen zijn er dus binnen VROM niet altijd in geslaagd de betekenis van wetgeving voldoende duidelijk te maken. Dit geldt ook voor de betekenis van samenhangende, duidelijke en eenvoudig hanteerbare wetgeving. We praten dan zoals gezegd over de betekenis van codificatie van wetgeving. Dit heeft er toe geleid dat we op

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 29 12/12/12 4:20 PM

het terrein van het milieubeleid een grote kaderwet kennen, de Wet milieubeheer, maar ook nog steeds sectorwetten, zoals de Wet bodembescherming en onderdelen van de Wet geluidhinder. Uit oogpunt van effectief beleid is dit geen groot bezwaar omdat onderwerpen van deze wetten, zoals de bodemsanering en de geluidhinderzonering tamelijk op zichzelf staan. Uit het oogpunt van codificatie van wetgeving is het geen optimale situatie, omdat je moet weten dat onderwerpen als bodemsanering en geluidzonering niet hun regeling vinden in de Wet milieubeheer maar in bijzondere wetten.

Algemene regels

Intussen was het verder ontwikkelen van de Wet milieubeheer niet de enige harmoniserende wetgevingsactiviteit die binnen het ministerie van VROM plaats vond. Daar werd ook gewerkt aan de totstandkoming van Algemene regels voor inrichtingen. Dit is een wetgevingsoperatie die zeker zo interessant is geweest als de totstandkoming van de Wet milieubeheer. De gedachte is dat het bij veel inrichtingen niet nodig is om maatwerk te leveren in de vorm van een vergunning met op de inrichting toegespitst voorschriften, maar dat voor grote aantallen inrichtingen zou kunnen worden volstaan met algemene regels in de vorm van AMvB's. Mijn indruk is dat juristen altijd een beetje sceptisch tegen deze wetgevingsoperatie aankeken. Er werd al snel geconstateerd dat deze algemene regels in de praktijk niet werden gehandhaafd. Daarbij werd vergeten dat vroeger toen inrichtingen in het algemeen nog vergunningplichtig waren, deze vergunningeis evenmin werd gehandhaafd. Juridisch was er aan de AMvB's ook niet zo veel te verhapstukken; de nadruk lag nogal op gedetailleerde inhoudelijke voorschriften, waar juristen niet zo veel verstand van hebben. Voor hen werd het weer interessant wanneer er maatwerkvoorschriften nodig waren.

In een betrekkelijk korte tijd kwamen er AMvB's tot stand voor meer dan 20 categorieën inrichtingen. Ik had daar vroeger nog fraaie bundels voor. En via een aantal tussenstappen zijn die verschillende AMvB's in de loop van de tijd samengevoegd tot wat we nu het Activiteitenbesluit noemen, maar wat formeel heet het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, waarop ook nog de Regeling algemene regels is gebaseerd. Het totstandbrengen van dit Besluit is een codificatieprestatie van formaat. Eerst de stap van individuele vergunningen naar algemene regels en vervolgens van een veelheid aan algemene regels naar één Besluit algemene regels. Maar nu stuiten we met dit Besluit op een interessante vraag waar ik niet goed een antwoord op weet.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 30 12/12/12 4:20 PM

Kenbaarheid van de regels

De vraag is of met het Besluit algemene regels de kenbaarheid van de toepasselijke milieuregels is toegenomen? Als dit niet het geval zou zijn, is het de vraag of het tot stand brengen van het Besluit als codificatieëxercitie wel goed is gelukt. Ik vind het Besluit algemene regels een niet gemakkelijk toegankelijk besluit. Maar dat kan ook aan mij liggen; ik ben ouder, je leert minder makkelijk iets nieuws en ik werk niet veel met het Besluit.

Maar er is nog een ander punt. Het Besluit regelt activiteiten. De activiteit is het centrale begrip van het Besluit. De gedachte is dat in allerlei verschillende inrichtingen een aantal dezelfde activiteiten plaatsvinden en dat wanneer je toe wilt naar één besluit, je niet meer inrichtingen moet reguleren maar activiteiten. Dit betekent dat een ondernemer of een adviseur zich moet afvragen welke activiteiten vinden er plaats in mijn inrichting of die van mijn cliënt. Aan de hand daarvan kan hij bepalen welke regels op zijn richting van toepassing zijn en waar hij dus aan toe is. Vroeger moest hij zich afvragen tot welke categorie zijn inrichting behoorde om vervolgens in de toepasselijk AMvB te kunnen vinden waar het aan toe was.

Nu komt er nog een volgende vraag op, namelijk voor wie is die kenbaarheid nu eigenlijk van belang? Kijkt een ondernemer in de toepasselijke AMvB of in het Besluit en de Regeling? Nee, natuurlijk, maar zou zijn adviseur dat dan wellicht doen? Ook dat is de vraag, omdat het ministerie al van het begin van de ontwikkeling van AMvB's de toepasselijke algemene regels heeft geformuleerd in handzame en toegankelijke brochures. De teksten van de wettelijke regels als zodanig spelen dus alleen op de achtergrond een rol. Het kan daarom zijn dat de problematiek van toegankelijkheid en hanteerbaarheid vooral voor de juristen die met de regels zelf werken, een rol speelt. Dat kan betekenen dat er ook hier een verschil in benadering en waardering kan zijn tussen de juristen en de beleidsmakers. En dat sommige beleidsmakers zich niet veel zorgen maken over de vraag of juristen makkelijk hun weg vinden in het Besluit algemene regels, zolang de praktijk maar goed en gemakkelijk uit de voeten kan. Of die praktijk dat goed en gemakkelijk kan, weet ik niet; ik hoor echter weinig klachten, dus dat zou er op kunnen wijzen dat de praktijk met het Besluit weinig problemen ondervindt. Een moeilijkheid hierbij is, dat we ook weinig zicht hebben op de vraag of de voorschriften van het Besluit en de Regeling daadwerkelijk worden nageleefd. Als dit niet het geval is, schuift het probleem van toegankelijk wat naar de achtergrond.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 31 12/12/12 4:20 PM

Wabo

Nu komen we bij de volgende integratie en codificatieoperatie, namelijk het tot stand brengen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wabo. Opnieuw een interessante wetgevingsontwikkeling die een verder geïntegreerde omgevingsvergunning inhoudt. Ook met de Wabo is uit oogpunt van harmonisatie een grote stap voorwaarts gemaakt. Een aantal tot voor kort op zichzelf staande vergunningen uit het omgevingsrecht kan nu in één aanvraag worden aangevraagd en ook op elkaar afgestemd als één omgevingsvergunning worden verleend. Ik ga niet met U miezemuizen over het feit dat de aanvrager in beginsel de regie houdt, dat voor de verschillende activiteiten ook nog wel onder zekere condities afzonderlijke vergunningen kunnen worden aangevraagd en verleend en ook niet over het feit dat de toepasselijke vergunningbeoordelingscriteria niet zijn geïntegreerd. Dat zijn ze niet en ik verwacht ook niet dat dit snel zal gebeuren, maar je weet het niet; een Activiteitenbesluit zou twintig jaar geleden ook niet voor mogelijk zijn gehouden.

Ik wil met U trachten te beoordelen of de Wabo nu uit oogpunt van codificatie een geslaagd project is geworden. Daarop kun je m.i. alleen een genuanceerd antwoord geven. Wat we hebben bereikt is dat er nu een regeling is voor de omgevingsvergunning en dat we met het oog hierop onderdelen uit uiteenlopende wetten zoals de Woningwet en de Wet milieubeheer hebben geharmoniseerd. Wat we hiermee aan de ene kant winnen, verliezen we echter aan de andere kant. Want naast de Wabo blijven de Wet milieubeheer en de Woningwet nog wel van belang. Het milieurecht vindt dus wat de omgevingsvergunning voor het oprichten van een inrichting betreft z'n regeling in de Wabo, maar voor het overige in de Wet milieubeheer. Ditzelfde geldt voor de omgevingsvergunning voor het bouwen in relatie tot andere onderwerpen van het bouw- en woningrecht en de Woningwet. De overzichtelijkheid van wetgeving is uit oogpunt van de omgevingsvergunning toegenomen en uit oogpunt van milieurecht in het algemeen en het bouw- en woningrecht in het algemeen afgenomen.

Dit brengt ons op de vraag vanuit welke invalshoek een harmonisatieoperatie het beste kan worden aangepakt. Daarover is beperkt nagedacht in ons land. De Haan heeft dit indertijd gedaan voor het onroerend goedrecht en kwam tot een aantal functionele invalshoeken. Bij de Waterwet is gekozen voor bestuurlijke beleidsmatige invalshoek, in de zin van normering, planning, vergunningverlening, financiële bepalingen en handhaving. Dit is ook het geval bij de Algemene wet bestuursrecht, maar dat ligt daar ook voor de hand omdat de wet bestuursrechtelijke onderwerpen wil regelen. Bij de Wet milieubeheer is eigenlijk geen duidelijke keuze gemaakt; enerzijds regelt deze wet bestuurlijke onderwerpen zoals de normering, de plan-

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 32 12/12/12 4:20 PM

ning, de milieu-effectrapportage, financiële bepalingen en handhaving, maar anderzijds is geharmoniseerd naar object van regulering, namelijk inrichtingen, emissiehandel, stoffen en afvalstoffen. Bij de Omgevingswet zullen we deze keuze opnieuw moeten maken. Het risico dat we bij de Omgevingswet lopen is dat we daarmee onderdelen van het milieurecht, het ruimtelijk ordeningsrecht, het waterrecht en het natuurbeschermingsrecht uithoeken en samenbrengen in één wet, maar dat daarmee, net zo als bij de Wabo de samenhang in ieder van deze onderdelen op zich minder wordt.

Welk gezichtspunt

Achter de vraag of de Wabo een geslaagde product van wetgevingsharmonisatie is, ligt de vraag vanuit welk gezichtspunt die vraag moet worden beantwoord; dat van de jurist, advocaat of rechter of dat van de aanvrager van de vergunning. Ik denk dat voor deze laatste de situatie in zoverre is verbeterd dat hij wanneer hij een bouwvergunning nodig heeft waarbij moet worden afgeweken van de regels van het bestemmingsplan, hij deze nu in één besluit krijgt. Of hij gebruik zal maken van de mogelijkheid om ook voor andere activiteiten in één besluit vergunning te krijgen, zal nogal van de bijzonderheden van het geval afhangen. Hij is niet geheel vrij in de keuze, omdat voor activiteiten die onverbrekelijk samenhangen bij één besluit een omgevingsvergunning moet worden verleend. Dit zal meestal het geval zijn bij het bouwen en het oprichten van een inrichting. Of de Wabo op dit punt een oplossing biedt voor een groot maatschappelijk probleem, betwijfel ik nog steeds. Om een geïntegreerde omgevingsvergunning voor het bouwen en oprichten van een inrichting tot stand te brengen, moest op het decentrale uitvoeringsniveau een ingrijpende organisatorische aanpassing tot stand worden gebracht. Die moest wat betreft het ene front office voor de aanvrager toch al tot stand worden gebracht op grond van de Dienstenrichtlijn, maar de ambitie van de Wabo gaat verder. De aanvrager kan niet alleen aan één loket aan de weet komen welke vergunningen hij nodig heeft, hij krijgt ze in één besluit. Wanneer dit ene besluit niet meer is dan een optelsom van voorschriften met een nietje er door, is de aanvrager wat de gelijktijdigheid betreft wellicht wel opgeschoten, maar wat de inhoud betreft niet. Het is dus de vraag of bij de Wabo kosten en baten wel in evenwicht zijn geweest. Hierbij komt dat ook de Wabo wat mij betreft een niet erg toegankelijke en systematische wet is. Tenslotte dwingt de Wabo tot een afstemming of het samengaan van afdelingen Bouw- en woningtoezicht en milieu, terwijl m.i. de uitvoering en vooral handhaving van de milieuwetgeving vraagt om regionale milieudiensten.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 33 12/12/12 4:20 PM

Omgevingswet

Ten slotte de Omgevingswet. Ongetwijfeld de grootste wetgevingsharmonisatie en codificatie op het terrein van het omgevingsrecht die we tot nu toe kennen. Een buitengewoon ambitieus en tegelijkertijd interessant project. Een eerste, logische reactie op dit project, is die van de vermoeide uitvoerder die net is gewend aan de Wabo: alstublieft, niet opnieuw. Dit is een even begrijpelijke als nutteloze tegenwerping. Begrijpelijk omdat de invoering van de Wabo op decentraal niveau een grote inspanning heeft gevergd, de wet verschillende nieuwe vragen oproept, de praktijk daar nog midden in zit en wij als Afdeling bestuursrechtspraak begonnen zijn de eerste knopen door te hakken. Laat dit proces een tijdje z'n gang gaan, zou je zeggen.

Maar op het moment dat we dit zeggen is de beslissing dat er een Omgevingswet moet komen al lang genomen. De wetgevingsjuristen zijn aan het werk, het parlement en de samenleving worden op de hoogte gehouden van de vorderingen, de minister heeft een zeer ambitieus tijdschema genoemd, er is dus geen weg meer terug. De reden waarom er een Omgevingswet moet komen is overigens dezelfde als die waarom er indertijd een Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en later een Wet milieubeheer en een Waterwet moesten komen. We worden op het terrein van het omgevingsrecht geconfronteerd met een veelheid aan regelingen en we kunnen door de bomen het bos niet meer zien. Voor een pas op de plaats krijgen we de handen niet meer op elkaar.

Ter geruststelling overigens is het nog maar de vraag of de Omgevingswet op korte termijn de regeling van het vergunningstelsel weer overhoop zal halen. Het is waarschijnlijk dat eerst andere onderwerpen aan bod zullen komen.

Daar komt nog een belangrijke overweging bij. Ontwikkelaars zijn al lang ontevreden over de lange tijd die het kost om een ontwikkelingsproject in ons land van de grond te krijgen. Regelmatig wordt dan gewezen op problemen rond de renovatie van Hoog Catharijne in Utrecht waar één burger door bezwaar- en beroepsprocedures veel vertraging kan veroorzaken. De grootste zorg van ontwikkelaars is dat zij door het grote aantal afzonderlijke besluiten, het daarbij behorende aantal wettelijke regelingen en de daarbij weer behorende bezwaar- en beroepsprocedures geen zekerheid meer kunnen geven over de vraag of een project doorgang kan vinden of niet. Ik denk dat we deze zorg serieus moeten nemen, zij het dat we er wel op kunnen wijzen dat er in de afgelopen tien jaar desondanks buitengewoon veel is gebouwd in ons land. Verder zou het ook wel eens kunnen dat wij door geldgebrek, vergrijzing en stabilisering van de bevolking minder zullen gaan ontwikkelen dan

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 34 12/12/12 4:20 PM

in het verleden. Maar dit neemt niet weg dat er toch behoefte aan ontwikkeling zal blijven bestaan, bijv. in de vorm van omvorming van verouderde bedrijven- en of kantoorterreinen, afbraak en omvorming van verouderde woongebieden in krimpregio's, vernieuwing van binnensteden bijv. in de omgeving van stations etc. Wanneer de toepasselijke wetgeving daarvoor nodeloze beperkingen inhoudt, moeten we proberen deze weg te nemen. We zouden zonder al te veel moeite de verschillende coördinatieregelingen in de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Crisis- en herstelwet kunnen vervangen door één waarin een principebesluit moet worden genomen met één bezwaar en één beroepsmogelijkheid, waarna daarna vervolgbesluiten niet meer kunnen worden geblokkeerd in bezwaar- en beroepsprocedures.

Aan de andere kant zou de Omgevingswet ook moeten bijdragen aan het tot stand komen van een meer duurzame samenleving. Dit is niet een wens die haaks staat op de voorgaande, maar daarmee ook niet vanzelfsprekend in harmonie is. De Omgevingswet zal dus moeten voldoen aan uiteenlopende wensen en verlangens. Ik moet hierbij ook noemen de wens van decentrale bestuurders om meer bestuurlijke afwegingsruimte te krijgen op hun niveau. Een programmatische aanpak zou hiervoor ruimte kunnen bieden, maar de vraag blijft hoe zekerheid kan worden geboden dat op termijn de daarin voorziene voor het milieu positieve maatregelen ook daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht. En de vraag is ook wat er moet gebeuren wanneer dit niet het geval is. Concept-wetteksten om dit te bereiken circuleren al. Het lijkt me hier en nu niet de geschikte gelegenheid om op deze teksten in te gaan.

Algemene gezichtspunten

Ik zou me willen beperken tot een aantal algemene gezichtspunten. De Omgevingswet is een interessant en ambitieus project dat wat mij betreft sympathie en steun verdient. We kunnen op verschillende terreinen winst boeken door verschillende bestaande regelingen voor het zelfde onderwerp te vervangen door één. We kunnen ook verschillende planvormen samenvoegen, ons afvragen of ze een duidelijke functie hebben voor het beleid en wanneer dit niet het geval is, ze laten vervallen. We kunnen de verschillende onderzoeksverplichtingen in het omgevingsrecht tegen het licht houden, beoordelen of ze nodig zijn, of ze beperkt kunnen worden en afspreken hoe lang de onderzoeksresultaten toegepast mogen worden. We moeten zo veel mogelijk de Europese begrippen en regelingen over nemen en ons niet verliezen in nationale bijzonderheden. Het kost ons regelmatig moeite genoeg om de Europese richtlijnen tijdig omgezet en vooral uitgevoerd te krijgen; daar moeten we geen nationale koppen meer op willen zetten; gelukkig doen we dit ook vrijwel niet meer. Wij moeten verder de bezwaar- en beroepsmogelijkheden tegen ruimtelijke besluitvorming beperkt houden. De Afdeling bestuursrechtspraak behandelt

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 35 12/12/12 4:20 PM

beroepen tegen deze besluiten in eerste en enige instantie, zoals dit nu ook gebeurt bij tracébesluiten.

Als we een aantal van deze onderwerpen weten te bereiken met de Omgevingswet is dat winst. Daarbij moeten we wel verstandig en nuchter blijven. Het oorspronkelijk tijdschema voor de Omgevingswet was niet realistisch. Nu gaat de regering uit van een eerste consultatieronde aan het begin van 2013. Hierbij zou ik liever met snelle resultaten komen dan met een volledig, afgerond wetsvoorstel. Voor een aantal onderwerpen, zoals één coordinatieprocedure, samenvoegen van plannen en beperken van onderzoeksverplichtingen zouden snel wetsvoorstellen kunnen worden gemaakt. In de tussentijd kan worden doorgewerkt aan en gestudeerd op een samenhangend wetsvoorstel. Zo is ook de Algemene wet bestuursrecht tot stand gebracht, zij het dat dit proces wel erg langzaam is verlopen.

Winst voor het milieu?

Laatste vraag: levert deze wetgevingsharmonisatie en codificatie nu winst op voor het milieu? Anders gezegd: hoe veel schiet ons milieu op met een Omgevingswet? Hierover ben ik niet erg optimistisch. Ik denk dat de bescherming van het milieu veel meer is gebaat bij een stringente uitvoering en vooral handhaving van de bestaande wetgeving dan bij harmonisatie en codificatie van deze wetgeving. Op het punt van uitvoering en handhaving zijn nog steeds, na dertig jaar grote stappen te zetten. Dit neemt niet weg dat wanneer de opzet en het stelsel van de bestaande wetten niet productief is voor een effectief milieubeleid, we moeten proberen daar verbetering te brengen. En voor een jurist is codificatie op zich een na te streven activiteit.

Daar kan de Vereniging wel weer tien jaar mee vooruit. En over tien jaar zien we wel verder.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 36 12/12/12 4:20 PM

Workshop 1 De Omgevingswet: gevolgen voor de bestuurlijke organisatie en de handhaving

Inleiding

Tijdens deze workshop is gesproken over de praktische uitvoerbaarheid van de voornemens voor de stelselwijziging. De gevolgen voor de verdeling van bevoegdheden kwam aan de orde (bijvoorbeeld als gevolg van de integratie van de Waterwet in de omgevingsvergunning), de ontwikkeling van met de uitvoering belaste diensten (RUD's), en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van nieuwe instrumenten. In de voornemens is opvallend weinig aandacht geschonken aan de handhaving en de handhaafbaarheid van de instrumenten van de Omgevingswet. In deze workshop is dat aspect nadrukkelijk aan de orde gesteld.

Stellingen mr. J.H. van den Heuvel

Stelling 1

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, moeten de per 1/1/2013 gerealiseerde Regionale Uitvoeringsdiensten zijn omgevormd tot Omgevingsdiensten, met als opdracht uitvoering van alle (landelijke en decentrale) omgevingstaken.

Stelling 2

Het handhavingsinstrumentarium van de Omgevingswet dient aanvullende bepalingen te bevatten, waardoor de directeur van het bedrijf uit zijn functie kan worden gezet, door bedrijven verstrekte informatie beter op juistheid kan worden geverifieerd en er meer dan tot nu toe rekening kan worden gehouden met de nalevingscultuur van het bedrijf.

Stellingen prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels

Stelling 1

Verdere deregulering, veralgemening en flexibilisering van omgevingsrechtelijke regels bemoeilijken de handhaving.

Stelling 2

Bij het toezicht op de naleving moet niet worden uitgegaan van vertrouwen, maar moet rekening worden gehouden met risico's van niet naleving en met het nalevingsverleden.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 37 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 38 12/12/12 4:20 PM

De Omgevingswet: gevolgen voor bestuurlijke organisatie en handhaving

*Mr. J.H. van den Heuvel**

1 Inleiding

Wie zich de afgelopen tijd mocht bewegen in het wereldje dat zich bezig houdt met het ontwerpen van de nieuwe Omgevingswet, neemt een aantal dingen waar. Zo is er het sterke verlangen naar eenvoud en integratie. Het verzoek van burger en bedrijf aan de overheid om een beslissing over zaken waarop het omgevingsrecht van toepassing is, zou moeten worden beantwoord door een enkel besluit. Een enkel besluit van de ondeelbare overheid. Een overheid, die belangen heeft gewogen, strijdpunten heeft beslist, juridische obstakels heeft opgelost en heldere woorden spreekt. Een overheid die de burger en het bedrijf niet meer opzadelt met een serie besluiten, niet altijd consistent, in de tijd uiteenlopend, en vatbaar voor veel bezwaar en beroep. Op het eerste oog zou je kunnen stellen dat de tijd daarvoor rijp is. De wetgevingstrajecten voor ruimtelijke ordening, natuurbeheer, milieubeheer en waterbeheer zijn de afgelopen periode gericht geweest op vereenvoudiging en integratie. Wat nu nog rest is de verschillende stelsels in elkaar schuiven, en klaar is Kees.

Was het maar zo eenvoudig. Want het verlangen naar eenvoud en integratie gaat samen met de behartiging van deelbelangen. Misschien wel juist omdat er de afgelopen jaren al zoveel verbeterd is, en veel wetgeving is gemoderniseerd en op orde gebracht, is er de neiging toch ook te willen vasthouden aan het bestaande, aan het eigene. Zelfs vanuit een nul-situatie zou het moeilijk zijn een volledig integrale Omgevingswet op te stellen, laat staan vanuit een situatie waarin de wetgeving op onderscheiden terreinen de afgelopen tijd redelijk is uitgekristalliseerd. Soms zou je wensen dat een wet een automobiel was. Wanneer het product is uitontwikkeld kan de fabrikant de productie stopzetten, om met een geheel nieuw model op de markt te komen.

De strijd tussen de deelbelangen kent ook nog een andere invalshoek. Misschien kan volledige integratie wel, maar moet je het willen? Of zo als iemand in de zaal bij een bijeenkomst over de Omgevingswet laatst verwoordde: natuur moet je nooit integreren in omgeving, want groen zal het altijd afleggen tegen rood. Het argument dat als je de competitie wil winnen, je daaraan dan wel moet deelnemen, kon niet

* Directeur van de DCMR milieudienst Rijnmond. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 39 12/12/12 4:20 PM

overtuigen. En het schijnt inderdaad zo te zijn dat er in Haagse burelen nog discussie wordt gevoerd over de vraag of natuur wel een onderdeel is van omgeving.

We moeten dus nog maar afwachten of het ultieme verlangen naar de 'een-besluit-overheid' zal worden gerealiseerd. De uitkomst is niet alleen van belang voor burger en bedrijf. Ook de overheidslagen- en diensten, die de wet moeten uitvoeren, kijken uit naar de wijze waarop de wetgever er in zal slagen een wet te fabriceren, die ook uitvoerbaar is in de praktijk. Mij was gevraagd op dit onderwerp wat te reflecteren tijdens het jubileumcongres van de VMR in Leiden. In het onderstaande ga ik daar wat uitgebreider op in dan mogelijk was in mijn uitgesproken bijdrage. De stellingen die ik heb geponeerd en verdedigd, licht ik tevens toe.

2 Uitgangspunten

Voor een grote en ingrijpende wetgevingsverandering als de creatie van de Omgevingswet, is het noodzakelijk om tevoren heldere uitgangspunten vast te stellen. Tijdens het verloop van het proces kan daaraan dan voortdurend worden getoetst, om te beoordelen of de uitkomst die voor ogen staat, nog immer in beeld is. Opvallend is dat in de versie van de Omgevingswet die voor raadpleging beschikbaar was op de datum van het VMR-congres[1], de eerste twee hoofdstukken nog niet zijn ingevuld. Of eigenlijk nog opvallender: niet meer waren ingevuld ten opzichte van eerdere versies die rouleerden. Kennelijk is er op de Haagse burelen nog volop discussie gaande over de onderwerpen waarvan het de bedoeling is deze in de eerste twee hoofdstukken te regelen. Het gaat dan om zaken als wat er onder fysieke leefomgeving wordt verstaan, wettelijke doelen, ieders verantwoordelijkheid, normen, taken, monitoring, beleid en maatregelen. In feite ontbreekt het kader dus nog voor alle daaropvolgende hoofdstukken, waarvan een aantal wel in tekst en artikelen is gegoten. Men kan daar zo zijn gedachten bij hebben wat de reden daarvan is. Het biedt tegelijkertijd de mogelijkheid nog wat suggesties te doen. Graag maak ik gebruik van dit forum om enkele uitgangspunten te benoemen die wat mij betreft zeer relevant zijn voor ieder die straks als taak heeft om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren. Ik noem er drie:

1. De Omgevingswet moet integraal betrekking hebben op alle terreinen die samen de omgeving vormen. Wanneer er beleidsterreinen zijn die om welke reden dan ook sectoraal blijven worden geregeld zal dit onherroepelijk afbreuk doen aan het uitgangspunt om tot gestroomlijnde uitvoering te komen met de inzet van een beperkt aantal gemeenschappelijke uitvoeringsinstrumenten.

1 Versie van 21 september 2012.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 40 12/12/12 4:20 PM

2. De Omgevingswet moet meer zijn dan een technisch-juridische operatie. De wet moet als gemeenschappelijke inzet hebben om Nederland verdergaand te verduurzamen. Bij de uitvoering moet dit principe operationeel worden gemaakt, en moet de mogelijkheid bestaan om voornemens die in strijd zijn met dit uitgangspunt, te weigeren.
3. De uitvoerbaarheid van de Omgevingswet moet zijn verzekerd. Er moeten, landsdekkend, publieke uitvoeringsorganisaties (Omgevingsdiensten) komen op decentraal niveau, die over middelen en (handhavings)instrumenten beschikken om de Omgevingswet adequaat uit te kunnen voeren, en die qua bevoegdheden en verantwoordelijkheden naadloos aansluiten bij het integrale karakter van de wet.

Ten aanzien van de eerste twee uitgangspunten volsta ik er mee om deze hier te noemen. Mijn bijdrage op het congres ging in op het derde uitgangspunt: de organisatie van de uitvoeringspraktijk, en de toerusting van decentrale overheden en uitvoeringsdiensten met toereikend instrumentarium.

3 Omgevingsdiensten om de Omgevingswet uit te kunnen uitvoeren.

"Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, moeten de per 1 januari 2013 gerealiseerde Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) zijn omgevormd tot Omgevingsdiensten, met als opdracht uitvoering van alle (landelijke en decentrale) omgevingstaken".

Zo luidde mijn eerste stelling op het VMR-congres. Hij bevat een vaststelling en een wens. De vaststelling is dat het er naar uitziet dat er in Nederland per 1 januari 2013 inderdaad sprake zal zijn van een landsdekkend stelsel van Regionale uitvoeringsdiensten. Zij worden aangeduid met de afkorting RUD. Deze diensten, in sommige regio's aangeduid met de term Omgevingsdiensten, zijn verplicht om minimaal het zogenaamde basistakenpakket in mandaat uit te voeren. Het takenpakket omvat overwegend taken op milieugebied.

De afspraak dat er een landsdekkend stelsel van Regionale uitvoeringsdiensten zou komen is gemaakt in de zogenaamde package-deal, die het vorige Kabinet in 2010 sloot met Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van waterschappen. Het is de bedoeling dat de nieuwe structuur een wettelijke grondslag zal krijgen. Daartoe is in consultatie gebracht een voorontwerp van wet, waarin bepalingen zullen worden opgenomen 'over de kwaliteitsbevordering en coördinatie in de uitoefening van bevoegdheden inzake in het bijzonder de omgevingsvergunning en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens enkele wet-

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 41 12/12/12 4:20 PM

ten op het gebeid van het omgevingsrecht'. Wanneer het zover komt dat het voorliggende ontwerp tot wet verheven wordt, mag worden geconcludeerd dat de wetgever eindelijk een antwoord heeft gegeven op de constateringen die de commissie Mans in 2008 deed in het befaamde rapport De Tijd is Rijp. Namelijk dat er sprake is van een kwaliteitsprobleem in de uitvoering van het omgevingsrecht, en dat dit wordt veroorzaakt door de versnippering in de uitvoering. Door nu wettelijke eisen te stellen aan de kwaliteit van de uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning en de handhaving, en door regels te stellen over de 'instelling, de taken, het beheer en de instandhouding van regionale uitvoeringsdiensten' wordt er een eerste stap gezet om de huidige versnippering tegen te gaan, en het kwaliteitsniveau van de uitvoeringsdiensten en de daar werkende medewerkers te vergroten.

Dat het de wetgever serieus is, wordt ook duidelijk uit het voornemen om een artikel op te nemen, waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd om Uitvoeringsdiensten aan te wijzen voor het gehele grondgebied van Nederland of voor bepaalde type projecten. Op basis hiervan zal uitvoering kunnen worden gegeven aan het voornemen om vooralsnog 6 van de in totaal 28 Regionale Uitvoeringsdiensten te belasten met de taakuitvoering voor zogenaamde BRZO-inrichtingen en enkele andere type complexe bedrijven met verhoogd risico op onveiligheid.

De 'codificatie van Mans' kan enerzijds worden beschouwd als het sluitstuk van een lang traject, anderzijds moet worden onderkend dat dit nog maar het begin is, wanneer wij deze gebeurtenis plaatsen in het kader van de ontwikkeling van de Omgevingswet. Mijn stelling daarbij is dat bij een integrale wet integraal werkende uitvoeringsdiensten behoren. Wanneer dit niet in een beweging wordt georganiseerd, valt te vrezen dat veel van de voordelen die van de Omgevingswet worden verwacht voor de uitvoeringspraktijk, niet zullen worden gerealiseerd. Of misschien geldt wel dat het paard achter de wagen wordt gespannen. Dat verschijnsel doet zich voor bij de uitvoering van de Wabo. Een wet, met algemene bepalingen en een uitvoeringsloket waar bedrijven zich moeten melden om het besluit te krijgen waarom men vraagt. Zeker wanneer de technische problemen met het On Line Omgevingsloket duurzaam zullen zijn opgelost, is dit een verbetering voor de aanvragers van besluiten op grond van milieu, bouwen, reclame, kappen en slopen. Probleem is nog wel dat achter dit loket in veel gevallen nog sprake is van een veelkoppige overheid. Er is inmiddels een uitgebreid systeem ontstaan van dienstverleningscontracten, verrekeningsafspraken en veel coördinatie-organen, die er voor moeten zorgen dat het Wabo-besluit op tijd kan worden genomen. Iedereen is het er over eens dat de uitvoering achter het loket verre van efficiënt verloopt. Er is sprake van hoge coördinatielasten, en omdat velen zich met de inhoud van het uiteindelijke besluit

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 42 12/12/12 4:20 PM

bemoeien gaat dit ook ten koste van de kwaliteit. De totstandkoming van de Regionale uitvoeringsdiensten zullen naar verwachting een deel van deze problematiek tegengaan, waarbij de kans op succes groter wordt naar de mate waarin de diensten ook zullen worden belast met meer taken dan alleen de milieutaken zoals die in het zogenaamde basistakenpakket zijn voorzien.

Deze laatste constatering vormt tevens de opmaat voor mijn stelling. Die zegt dat bij een integrale wet een ook integraal werkende uitvoeringsdienst hoort. Een dienst die met alle uitvoeringstaken van de wet belast is, dus meer dan met alleen vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een voorbeeld van een ruimere taak betreft alle werkzaamheden die gemoeid zijn met de implementatie van de verdeling van de milieuruimte in een bepaald gebied, al dan niet via de programma-aanpak. Het is een thema dat ook werd besproken op het VMR-congres, en ik neem aan dat de weergave van de discussie daarover elders in deze bundel is opgenomen. Wanneer de gebiedsgerichte aanpak praktijk wordt, betekent dit dat het takenpakket van de Omgevingsdienst zal worden uitgebreid. Taken zullen dan liggen op het verstrekken van informatie en uitbrengen van adviezen met betrekking tot te nemen besluiten over de verdeling van de milieuruimte in een bepaald gebied, op basis van data en overige informatie.

4 Aandacht voor de handhaafbaarheid van de Omgevingswet

De tweede stelling die ik poneerde op het VMR jubileumcongres luidde als volgt:
'Het handhavingsinstrumentarium van de Omgevingswet dient aanvullende bepalingen te bevatten, waardoor de directeur van het bedrijf uit zijn functie kan worden gezet, door bedrijven verstrekte informatie beter op juistheid kan worden geverifieerd, en er meer dan tot nu toe rekening kan worden gehouden met de nalevingscultuur van het bedrijf.'

De stelling en daarin genoemde onderwerpen sluiten aan bij mijn tweede uitgangspunt, dat de Omgevingswet meer moet zijn dan een technisch-juridische operatie. Naast aandacht voor de uitvoerbaarheid is er ook aandacht nodig voor de handhaafbaarheid. De vorming van regionale uitvoeringsdiensten, zoals beschreven in paragraaf 3, is een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteitsverbetering van de uitvoering van het omgevingsbeleid, maar het is geen panacee. Er is meer voor nodig. Goede medewerkers, en toereikende handhavingsinstrumenten zijn daarvoor belangrijke ingrediënten. Het ziet er vooralsnog niet naar uit dat in het ontwerpproces van de wet hieraan veel aandacht zal worden besteed. Men gaat er kennelijk van uit dat het bestaande handhavingsinstrumentarium, dat voor een belangrijk deel te vinden is in de Algemene wet bestuursrecht, toereikend is.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 43 12/12/12 4:20 PM

Om in ieder geval de discussie hierover te kunnen voeren, heb ik de genoemde stelling geponeerd. De stelling ziet toe op een aantal voorbeelden, waartegen in de praktijk wel eens wordt aangelopen, en waar je als toezichthouder c.q. handhaver beperkingen ervaart om adequaat en snel te kunnen optreden.

Verantwoordelijkheid van de bestuurder

Het eerste voorbeeld ziet toe op de met betrekking tot veiligheid- en milieuverantwoordelijkheid disfunctionerende bestuurder van de onderneming. Helaas geen uitzondering. Het fenomeen van de 'general manager', die namens het moederbedrijf een aantal jaren de scepter mag zwaaien in een vestiging van het bedrijf, en daarna weer vertrekt oom elders doelen te verwezenlijken en targets te halen, is een veel voorkomend verschijnsel geworden. De globalisering van het grote bedrijfsleven draagt hieraan bij. De fabrieksdirecteur, die deze functie decennia lang uitoefent, en vroeger zelfs op het bedrijfsterrein woonde, bestaat niet meer. Vanuit veiligheidsoptiek is dat laatste natuurlijk een goede zaak, vanuit betrokkenheid bij- en kennis van het bedrijfsonderdeel minder positief. Een bestuurder van een onderneming, ook grote ondernemingen met grote belangen op het gebied van veiligheid en milieu, hoeft niet aan te tonen dat hij of zij hiervan voldoende kennis of begrip heeft. Dit kan voor de veiligheidscultuur binnen een bedrijf nadelige gevolgen hebben. Wanneer duidelijk is dat de prioriteiten van de bestuurder op een ander vlak liggen dan veiligheid of milieu om zijn targets te halen, zullen medewerkers snel geneigd zijn om in deze prioriteitstelling mee te gaan. Misschien moet ik de vraag in eerste instantie niet neerleggen bij de wetgever, maar bij de bedrijven zelf of hun branche-organisaties: waarom stelt u geen eisen aan de kennis van uw bestuurders op het gebied van veiligheid en milieu? Of wenst u de bevoegdheid voor de publieke toezichthouder om te controleren of de kennis en bekwaamheid van de bestuurder, die zo'n grote verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid van de omgeving, adequaat is?

Verificatie van informatie

De essentie van toezicht is het beoordelen en interpreteren van informatie over de situatie bij een bedrijf. Die informatie kan afkomstig zijn via eigen waarneming door de toezichthouder, afkomstig van het desbetreffende bedrijf zelf, of van derden. Soms volstaat de waarneming door de toezichthouder. Handhaving van het rookverbod in de horeca zal veelal kunnen geschieden door eigen waarneming van overheidsinspecteurs. De informatie ten behoeve van de handhaving van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO), waaraan bedrijven moeten voldoen die over het algemeen groot van omvang en complex van structuur zijn, zal voor een groot deel echter afkomstig moeten zijn van het bedrijf zelf. Mede vanuit de wens tot verkleining van de overheid en vermindering van inspectielasten voor bedrijven (welke

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 44 12/12/12 4:20 PM

doelen in de afgelopen jaren door achtereenvolgende kabinetten werd nagestreefd), is de nadruk op het fysieke toezicht ter plaatse door overheidstoezichthouders verschoven naar het toezicht op het bestaan en functioneren van (veiligheid)systemen binnen bedrijven, met ook een belangrijke rol voor private certificatie-instellingen. Essentieel voor deze benadering van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bedrijf en overheid is dat de informatie die de overheid behoeft ter uitoefening van zijn publieke toezichtstaak, getrouw en adequaat is. Wat we ons daarbij moeten realiseren is dat de belangrijkste manier om die getrouwheid te kunnen vaststellen toch weer moet geschieden via de fysieke controle op het bedrijf door de overheid. Dezelfde controles, die in de loop der jaren aanzienlijk zijn afgenomen doordat er een grotere verantwoordelijkheid bij het bedrijf werd gelegd, dienen dus wel ter verificatie van de betrouwbaarheid van de informatie, die het bedrijf aan de overheid heeft verstrekt. Met als gevolg dat de milieu-inspecteur niet alleen verstand moet hebben van de fysieke installaties van de fabriek, maar aanvullend ook de rol van milieu-accountant moet spelen. Wie wel eens een BRZO-inspectie bij een bedrijf heeft meegemaakt, weet dat een flink deel van de inspectie opgaat aan het bestuderen van de administratie, naast de fysieke controle van de fabriek. Een controle, die meer het karakter heeft van een steekproef, dan van een integrale en volledige inspectie van het bedrijf zelf.

Het pleidooi dat ik voer in dit deel van mijn stelling is dat de overheid er blind op moet kunnen vertrouwen dat de informatie die hem door het bedrijf wordt aangereikt over de veiligheid- en milieusituatie juist, volledig en tijdig is. In deze pleit ik voor een verificatiemechanisme, vergelijkbaar met het verificatiesysteem dat bestaat voor de beoordeling van de financiële informatie van bedrijven. Ooit, in de jaren 80, is er een voornemen geweest deze rol van de milieu-accountant wettelijk vast te leggen. Dit is toen niet gebeurd, mede met een verwijzing naar de praktijk waarbij bedrijven zichzelf de plicht oplegden om over (veiligheid)certificaten te beschikken. Recente ervaringen hiermee, waaruit blijkt dat de controle (door de verificatie-instellingen) op naleving van het gecertificeerde veiligheidssysteem niet altijd adequaat is, leert dat de verwachtingen over dit horizontale toezichtmechanisme zijn overschat. Alleen al het feit dat er een commerciële relatie bestaat tussen bedrijf en certificerende instelling zou er toe moeten leiden dat het belang dat in het maatschappelijk verkeer pleegt te worden gehecht aan certificering aanzienlijk wordt genuanceerd. En dat de overheid nog slechts afgaat op informatie over de veiligheid- en milieusituatie bij een bedrijf, wanneer een milieu-accountant heeft verklaard dat de informatie volledig en betrouwbaar is.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 45 12/12/12 4:20 PM

Nalevingscultuur

Een voorwaarde voor handhaving door de overheid is dat de overheid een overtreding heeft geconstateerd. Wanneer dat het geval is maakt de overheid een afweging welke sanctie op zijn plaats is. Kenmerk van bestuurlijke handhaving is dat de keuze voor het handhavingsinstrument proportioneel is in relatie tot het bedrijfsbelang. En als het kan moet de overtreder de gelegenheid worden geboden om de overtreding ongedaan te maken, binnen een door de overheid te stellen redelijke termijn.

Een bedrijf, dat in de risicomodellen die de overheid hanteert wordt omschreven als 'pro-actief' doet er redelijkerwijs alles aan om te voorkomen dat men wordt geconfronteerd met een handhavende overheid. Een bedrijf daarentegen dat het stempel 'reactief' draagt neemt sneller een overtreding op de koop toe, en zorgt er na constatering voor dat deze vervolgens tijdig teniet wordt gedaan. Waarbij men soms de hoogte van de dwangsom afweegt tegen de voortvarendheid daarbij. Als de overtreding door het bedrijf is opgeheven, is de lei in principe weer schoon. Wel kan de overheid bij de constatering van een nieuwe overtreding bij de bepaling van de keuze en zwaarte van het handhavingsmiddel rekening houden met eerder geconstateerde overtredingen. Tot zover lijkt het instrumentarium dat voorhanden is om op te kunnen treden tegen reactieve bedrijven, redelijk adequaat.

Anders wordt het wanneer de overheid tot de conclusie komt dat de cumulatie van overtredingen door een bedrijf niet meer vallen in de categorie 'waar gehakt wordt vallen spaanders', maar dat er sprake lijkt van een patroon. Een patroon dat er op duidt dat het desbetreffende bedrijf kennelijk bewust voortdurend het randje opzoekt van wat nog kan op het gebeid van veiligheid en milieu, met als gevolg dat men regelmatig over deze rand heen gaat. In dat geval is er sprake van een bedrijf met een onvoldoende veiligheids- en milieucultuur.

Recent is er door de DCMR, in samenwerking met TNO, een studie gedaan naar de veiligheidscultuur bij een aantal bedrijven. Uit de studie blijkt dat het mogelijk is de veiligheidscultuur bij een bedrijf op betrouwbare wijze te meten. Het roept meteen de vraag op welke betekenis dit heeft voor de uitvoering van de handhavingspraktijk. Moet, ondanks het feit dat is aangetoond dat een bedrijf er een onvoldoende nalevingscultuur op nahoudt, de sanctie daarop nog steeds worden bepaald aan de hand van te constateren concrete overtredingen van regels? Of kan er een sanctie worden verbonden aan het enkele feit dat het bedrijf zich onvoldoende gelegen laat liggen aan zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de naleving van veiligheids- en milieuregels? De stelling die ik in deze zou willen betrekken is de volgende. De constatering dat een bedrijf er een verkeerde nalevingscultuur op nahoudt, verschaft de overheid een titel om handhavend op te treden ook zonder dat er

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 46 12/12/12 4:20 PM

concrete overtredingen zijn waargenomen. Het is de plicht van het bedrijf om vervolgens aan te tonen dat het maatregelen heeft getroffen om de zorg van de overheid weg te nemen. Een vorm van omkering van de bewijslast dus.

5 Slot

Het tot stand brengen van de Omgevingswet wordt alom beschouwd als een nuttige, maar ook ingewikkelde exercitie. De neiging bestaat om iets dat als ingewikkeld wordt beschouwd te willen vereenvoudigen, door bepaalde thema's niet aan te pakken of daaraan minimaal aandacht te besteden. Ook de komende tijd zal er veel aandacht uitgaan naar de juridische vormgeving van de wet. Ik hoop dat mijn bijdrage het inzicht zal versterken dat de werking in de praktijk van een juridisch mooie wet niet verzekerd is, wanneer bij de opstelling niet ook veel aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 47 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 48 12/12/12 4:20 PM

De Omgevingswet: gevolgen voor de handhaving

*Prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**

Op het congres op 4 oktober 2012 ter gelegenheid van het dertigjarig bestaan van de Vereniging voor Milieurecht heb ik twee stellingen verdedigd, die ik hierna zal presenteren en toelichten. Aan het eind van de middag zijn beide stellingen in stemming gebracht. Een grote meerderheid van de aanwezigen stemde met beide stellingen in.[1] Dat roept de vraag op of die stellingen wel zo interessant waren. Daarover had ik uiteraard tevoren nagedacht. De reden om deze stellingen naar voren te brengen, was dat ze een reactie vormen, sterker: haaks staan op het gedachtegoed van de op dat moment circulerende ambtelijke werkversie voor een Omgevingswet. Wie daarvan, zoals ik, kennis heeft kunnen nemen, ziet dat er veronderstellingen worden geuit over normstelling en de relatie daarvan tot handhaving die enerzijds heel belangrijk zijn voor de voorgestane aanpak, maar anderzijds niet of onvoldoende onderbouwd zijn. Mijns inziens brengen ze een goede, dat wil zeggen doelmatige en doeltreffende, handhaving in elk geval niet dichterbij. Zo bezien is de uitkomst van de stemming buitengewoon interessant! Te hopen valt dat de opstellers van de werkversie, respectievelijk te zijner tijd van het wetsvoorstel, goede nota zullen nemen niet alleen van de stellingen en de stemming daarover, maar ook van de onderbouwing van die stellingen.

In dezelfde periode als waarin het congres plaatsvond, werkte ik aan een preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht. Mijn deel van dat preadvies, dat met zeven collega-hoogleraren is geschreven ter bespreking tijdens de jaarvergadering op 12 december 2012, betrof primair de handhaving ingevolge en onder de toekomstige Omgevingswet (aannemende dat die er inderdaad komt). Ik heb enkele onderdelen van de tekst die ik in dat verband heb geschreven gebruikt in het navolgende.[2] Het leek me van sommige passages niet nuttig die nét weer een beetje anders te formuleren. Anderzijds vindt de lezer in deze bijdrage ook het nodige dat niet alleen nieuw is ten opzichte van dat preadvies, maar ook ten opzichte van wat ik op 4 oktober heb verteld. Toen was er immers maar tien minuten voor een korte toelichting op beide stellingen, nu is er (door de redactie van deze bundel) aanzienlijk meer ruimte beschikbaar gesteld. Daarvan heb ik dankbaar gebruik gemaakt.

---

* Lex Michiels is staatsraad (lid van de Afdeling bestuursrechtspraak) en hoogleraar bestuursrecht, i.h.b. handhavingsrecht, aan Tilburg University.

1 Dat gold overigens voor de meeste stellingen die op het congres in stemming werden gebracht.

2 Omdat ik deze bijdrage niet kan, in elk geval niet zal, opvoeren als wetenschappelijke publicatie, kan daar uit wetenschappelijk oogpunt weinig bezwaar tegen bestaan, maar ik meld het toch maar even.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 49 12/12/12 4:20 PM

Stelling 1 Verdere deregulering, veralgemening en flexibilisering van omgevingsrechtelijke regels bemoeilijken de handhaving.

Toelichting

Laat ik vooropstellen dat er in de stukken betreffende de Omgevingswet[3] relatief weinig aandacht wordt besteed aan de handhaving. De gedachte lijkt te zijn dat dit niet nodig was, nu het handhavingstraject loopt, met de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten (de RUD's), en dat in het kader van het wetgevingsspoor voor de Omgevingswet hooguit nog even moet worden gekeken in hoeverre de handhavingsbepalingen van de Wabo kunnen worden overgenomen in de Omgevingswet. Dat zou dan een ernstige misvatting zijn. Bij elke wet, maar zeker bij zo'n majeure wetgevingsoperatie als thans wordt voorzien, is het belangrijk naar de handhaafbaarheid van de te ontwerpen wet te kijken. Dit brengt mee dat er moet worden nagedacht over het toezicht (zie stelling 2) maar primair over de verhouding van de normstelling tot de (mogelijkheden van de) handhaving van de normen.

Handhaving is gebaat bij eenvoudige en doorzichtige regelgeving. Het blijkt echter een hele opgave om dergelijke regelgeving tot stand te brengen. Wordt die opgave door de plannen voor de Omgevingswet vervuld? In de brief van de minister van I en M van 9 maart 2012 worden diverse doelen van het nieuwe stelsel genoemd.[4] Zo moeten de 'zekerheid en duidelijkheid' voor gebruikers over onder andere de kansrijkheid van hun plannen worden vergroot. Er zijn echter vaak ook derden die niet zoveel van die plannen moeten hebben. Nu is het niet ongebruikelijk om bouwen, oprichten, ondernemen etc. als iets intrinsiek goeds te zien, terwijl het tegenhouden van dergelijke activiteiten een negatieve lading krijgt: dát doen de zeurpieten die ergens tégen zijn, die iets *niet* willen. Leden van de Vereniging voor Milieurecht weten gelukkig wel hoe belangrijk het is om voor natuur en milieu schadelijke activiteiten te verhinderen dan wel te beperken. Het bewaren en beschermen van wat 'we' hebben is niet per se minder waardevol dan het tot stand brengen van nieuwe dingen. Ook moet volgens de regering meer maatwerk en flexibiliteit mogelijk zijn. Flexibiliteit ten opzichte van de één (aanvrager) verkleint echter doorgaans de zekerheid van wat er juist niet mogelijk is voor de ander (derde).

Flexibilisering staat trouwens op zichzelf haaks op vereenvoudiging: strakke regels waarvan niet wordt afgeweken, dienen de eenvoud buitengewoon. Vergunningvervangende algemene regels zijn in dat licht dus prima, doch alleen wanneer ze be-

3 De ambtelijke werkversie voor de wettekst, maar ook de brief van de minister van I en M van 9 maart 2012 over de stelselwijziging en Bijlage III bij die brief.
4 Op p. 8.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 50 12/12/12 4:20 PM

trekking hebben op in hoge mate gelijke gevallen. Anders gaan die regels knellen en moeten voor de knelpunten 'praktische oplossingen' worden bedacht. Flexibilisering door afwijking van dergelijke regels kan leiden tot complexiteit én tot het vermijden van handhaving van geldend recht. Waarom zou, zo wordt dan vaak geredeneerd, een bestaande regel (strak) worden gehandhaafd wanneer daarvan toch met een (omgevings)vergunning zou kunnen worden afgeweken?

Aan de steeds verder voortschrijdende 'AMvB-isering' van het omgevingsrecht (vergelijk het Bouwbesluit, inclusief hetgeen voorheen in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken stond, en het Activiteitenbesluit) zitten dus grenzen uit een oogpunt van vereenvoudiging. Laten we voorts niet vergeten dat het omgevingsrecht, doordat tal van claims met elkaar moeten worden verzoend, volgens ordentelijke procedures, die niet teveel tijd in beslag mogen nemen, inherent ingewikkeld is. Ergens is er een punt waarop we het niet eenvoudiger kunnen maken (en ook niet leuker). Wie dat punt voorbijgaat, wie 'vereenvoudigt' wat in wezen niet eenvoudig is, versimpelt. Dat leidt tot schijneenvoud, die bij toepassing in de praktijk verdraaid ingewikkeld kan uitpakken. Bovendien verhindert landelijke gelijktrekking van gevallen (door regeling in een AMvB) flexibiliteit op decentraal niveau, tenzij men decentrale organen weer allerlei bevoegdheden gaat geven van de AMvB's af te wijken, maar dát is dan weer in strijd met het streven naar vereenvoudiging. Voorts zal juist het decentraal kunnen afwijken van de landelijke norm een doorn in het oog van politie en OM zijn, want dat bemoeilijkt hun werk. Die hebben vanuit hun perspectief het liefst met zo weinig mogelijk regelsystemen van zo weinig mogelijk organen te doen.

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst er in haar voorlichting[5] over een te maken Omgevingswet op dat flexibilisering kan leiden tot problemen bij de handhaving. De Afdeling advisering wijst er voorts terecht op dat het globaler maken van normen en het vervangen van vergunningen door algemene regels naast voordelen (doelmatigheid, eenvoud) ook nadelen heeft, onder meer op het vlak van de handhaving. Het 'belang van monitoring, toezicht en handhaving' neemt toe.[6] De Afdeling is nogal optimistisch over de kansen die de meldingsfiguur biedt bij het vinden van een balans 'tussen het belang van administratieve lastenvermindering en dat van adequate handhaving'.[7] Ik ben daar kritisch over. De meldingsfiguur valt en staat met de naleving van de daarop betrekking hebbende voorschriften.

5 Bij brief van 22 augustus heeft de minister van I en M om die voorlichting gevraagd. De voorlichting door de Afdeling advisering van de Raad van State, een stuk van 46 p., is van 25 januari 2012. Ik duid dit stuk hierna kortweg aan als Voorlichting.

6 Voorlichting p. 23.

7 Voorlichting p. 24.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 51 12/12/12 4:20 PM

Wanneer meldingen niet consequent worden gecontroleerd, bij voorkeur met een bedrijfsbezoek, wordt er wel veel papierwerk afgeleverd en wordt de illusie in stand gehouden dat daarmee het wegvallen van de vergunning is gecompenseerd, maar in werkelijkheid is van adequate handhaving dan geen sprake.[8] Voor zover mij bekend krijgen meldingen lang niet altijd een follow up in de zin dat wordt gecontroleerd, zo nodig ook 'on the spot', of terecht (slechts) een melding is gedaan. Dat heeft deels misschien te maken met een verkeerde houding bij bestuursorganen en ambtenaren, maar ook met een gebrek aan middelen. Een meldingenstelsel vergt heel veel toezichtsinspanningen. Met name de gemeenten hebben er de afgelopen decennia tal van taken bij gekregen, veelal echter zonder de middelen om die goed uit te voeren. Er moet immers worden bezuinigd en vrijwel kamerbreed wordt de opvatting gehuldigd dat dit in belangrijke mate moet geschieden door minder ambtenaren in dienst te hebben.

Ook door veralgemening van normen kunnen toezicht en handhaving dus worden bemoeilijkt.[9] Dat zit hem behalve in problemen rond de figuur van de melding, in het feit dat ter plekke door toezichthouders uitleg aan de norm moet worden gegeven, met alle discussie tussen toezichthouder en (vermeende) overtreder van dien. Zorgplichten bijvoorbeeld zijn gemakkelijk opgeschreven, maar moeilijk in de praktijk handen en voeten te geven. Terwijl deregulering, veralgemening en flexibilisering van omgevingsrechtelijke regels dus op zichzelf wenselijk kan zijn, kunnen deze fenomenen tegelijkertijd de handhaving danig bemoeilijken. Het is dus zaak een goed evenwicht te vinden.

Stelling 2 Bij het toezicht op de naleving moet niet worden uitgegaan van vertrouwen, maar moet rekening worden gehouden met risico's van niet-naleving en met het nalevingsverleden.

Toelichting

Toezicht op de naleving is een tijdrovende bezigheid. 'Wij kunnen toch niet al die honderden tanks fysiek gaan inspecteren?' hoorde ik Jan van den Heuvel, directeur van de DCMR, eens zeggen naar aanleiding van de beginnende commotie rond Odfjell. Ik begrijp dat zulk een omvangrijke inspectie om praktische redenen bezwaarlijk is, ofschoon er daarna heel wat van die tanks zijn gecontroleerd, maar dat was pas toen duidelijk was geworden dat er heel wat mis was. Er was niet voldaan aan allerlei veiligheidseisen. Tegelijk zou het wel heel naïef zijn te veronderstellen

8 Zie uitgebreid hierover P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel (diss.)*, Den Haag: BJu 2006.

9 Aldus ook de Afdeling; zie de Voorlichting p. 40.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 52 12/12/12 4:20 PM

– ik zeg overigens niet dat DCMR dat doet of heeft gedaan – dat als 'de papieren' in orde zijn, de tanks ook wel aan alle veiligheids- en milieueisen zullen voldoen. Hoe dan ook is bij Odfjell meer vertrouwen geschonken dan verstandig was. In een TV-uitzending van Een Vandaag van 6 juli 2012 zei Van den Heuvel: 'Het is niet ondenkbaar dat er hier inderdaad sprake is geweest van een onveilige situatie en dat is zeer ernstig.' En verderop in de uitzending: 'We hebben het bedrijf vertrouwen gegeven; dat hebben ze beschaamd'. Uitgaan van vertrouwen is dus riskant. Toch is dat precies de boodschap die luid en duidelijk wordt verkondigd in de Omgevingswet-stukken. Ik kom hierop nog terug.

Ongetwijfeld mede ingegeven door de noodzakelijke bezuinigingen heeft de gedachte veld gewonnen dat er door in het toezicht doelmatiger te werken met veel minder mensen en middelen betere resultaten zouden kunnen worden behaald. Aan doelmatigheid zijn echter wel grenzen. 'Den Haag' rekent zich mijns inziens rijk door het toezicht in steeds meer sectoren indirect en horizontaal te maken en steeds verder te bezuinigen op de overheidsorganisatie. Voordat ik concreet inga op de stelling, is het goed enkele belangrijke begrippen en ontwikkelingen in het toezicht te bespreken.

Er is sprake van een toenemend gebruik van zogeheten systeemtoezicht. Daarbij worden niet afzonderlijke handelingen of situaties gecontroleerd, maar wordt nagegaan of het systeem van werken dat een bedrijf kent zodanig is dat de kans op niet-naleving klein is. Het toezicht richt zich daarbij op *indirecte indicatoren*. Denk aan het hebben van een milieuzorgsysteem, inclusief een systeem voor het melden en afhandelen van klachten, en een milieucoördinator. Die factoren zullen er in het algemeen toe bijdragen, in elk geval toe kúnnen bijdragen, dat er minder overtredingen worden gepleegd, maar of er ook werkelijk geen of minder overtredingen dan voorheen worden gepleegd, weet de toezichthouder pas na fysieke controle. 'Zelf gaan kijken', zei Jan Pronk als VROM-minister tien jaar geleden al. Dat was niet voor niets. Hij ergerde zich aan de te afstandelijke opstelling van de Inspecties.

Omdat bij systeemtoezicht ervan wordt uitgegaan dat het bedrijf zelf toezicht houdt, al dan niet aangevuld met toezicht door een particuliere derde (een certificeerder), wordt bij systeemtoezicht ook wel gesproken van toezicht op toezicht. Dit verschijnsel zien we overigens zeker niet alleen in de milieuwereld.

Verder nog gaat de aanpak die wel wordt aangeduid met de term horizontaal toezicht. Dit komt er kort gezegd op neer dat met (bepaalde categorieën) bedrijven wordt afgesproken dat als ze zich 'netjes' gedragen, ze niet worden gecontroleerd. Van bedrijven wordt aangenomen dát ze zich netjes gedragen totdat het tegendeel

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 53 12/12/12 4:20 PM

blijkt (vertrouwensaanpak). Als een bedrijf dus aan de voorwaarde (goed gedrag) voldoet, heeft hij van de inspectie niets te vrezen. Bedrijf en inspectie gaan als partners met elkaar om. Horizontaal toezicht is overigens een misleidende term, want wat voor afspraken een inspectie ook maakt: het blijft de overheid, die als het er op aankomt eenzijdig handhavend kan optreden en zijn besluiten ten uitvoer kan leggen. Beter kan men spreken van voorwaardelijk (afzien van) toezicht. Ik ben geen voorstander van deze uit het belastingrecht naar het omgevingsrecht overgewaaide figuur. Het omarmen van de als leidend aangemerkte gedachte 'vertrouwen waar mogelijk, repressie waar nodig' vind ik op zichzelf zo gek nog niet, maar het gaat er natuurlijk om *wanneer* vertrouwen mogelijk is. Niet op voorhand zou ik zeggen; vertrouwen moet worden *verdiend*. We leven in een tijdperk waarin het toezicht in de financiële wereld ernstig onder druk staat. Is daar ook niet veel te lang uitgegaan van misplaatst vertrouwen?

Het geven van vertrouwen is wel goed op basis van ervaringen in het verleden, waarbij ik aanteken dat dit vertrouwen verdiend moet blijven worden. Aanvullende, regelmatige en onaangekondigde controles zijn en blijven nodig. Dat de laatste tijd stemmen opgaan, onder meer naar aanleiding van de gebeurtenissen bij Chemiepack en Odfjell, om ook eens ónaangekondigd te controleren, is veelzeggend. Controles zouden natuurlijk overwegend, althans in substantiële mate, onaangekondigd moeten zijn, uiteraard voor zover technisch en praktisch mogelijk. Overheid en bedrijven hoeven geen partners en al helemaal geen vrienden te zijn. Ook het woord klant is niet op zijn plaats. Deze aan het marktdenken ontleende termen miskennen de bijzondere positie van de overheid bij de rechtshandhaving. De ook bij de regering levende opvatting dat Inspecties zo onafhankelijk mogelijk moeten opereren, niet alleen onafhankelijk van hun opdrachtgevers (ministers en andere bevoegde organen) maar ook van degenen op wie zij toezicht houden[10], staat wel op gespannen voet met het streven naar een horizontale relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde.

Dit alles neemt niet weg dat toezicht op de ouderwetse manier (geheel fysiek) praktisch onuitvoerbaar en in elk geval ondoelmatig is. Men hoeft natuurlijk niet elk schroefje te controleren en inderdaad, er kan niet achter elke lantaarnpaal een toezichthouder staan. Ook heb ik niets tegen vertrouwen geven, maar nogmaals: dat moet wel worden verdiend en daardoor gerechtvaardigd zijn. Dit kan door ge-

10 In de woorden van Staatssecretaris Atsma: 'Inspectiediensten moeten een grote mate van onafhankelijkheid hebben ten opzichte van de onder toezicht staande partij enerzijds en de bestuurlijk verantwoordelijke en vergunningverlenende instantie anderzijds. Een doorzettingsmacht op landelijk niveau zorgt voor nog meer afstand van de regionale situatie en dus meer onafhankelijkheid van het bevoegd gezag en het bedrijf.' (*Kamerstukken II* 2011/12, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 3275.)

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 54 12/12/12 4:20 PM

bruik te maken van risicogestuurd toezicht, waarbij een bepaalde systematiek wordt gehanteerd.[11] De risico's worden op twee manieren bepaald: door de aard van de activiteit – Is die gevaarlijk? Wat zijn de gevolgen als er iets mis gaat? – en door ervaringen van de toezichthoudende dienst in het verleden met het bedrijf in kwestie. De frequentie en de intensiteit van controles worden dus gekoppeld aan fysieke veiligheids- en milieurisico's en aan het nalevingsverleden van bedrijven. Sommige bedrijven worden vaak en intensief gecontroleerd, andere slechts incidenteel, steekproefsgewijs en oppervlakkig. Dit wordt ook wel 'slim toezicht' genoemd. Hoewel het onderscheid met horizontaal toezicht wellicht niet door iedereen meteen wordt gezien, is bij risicogestuurd toezicht dus niet zozeer het (vooraf gegeven) vertrouwen de maatstaf voor deze wijze van toezicht houden, maar het risico op schade e.d. wanneer er iets mis gaat en het nalevingsverleden, hetgeen ik een betere en meer realistische maatstaf vind. Wel moet dan regelmatig worden nagegaan of de uitgangspunten (waar de risico's het grootst respectievelijk het kleinst zijn en waar de mate van naleving het geringst respectievelijk het grootst is) nog wel kloppen. De Inspecties zullen dergelijk onderzoek moeten verrichten om de realiteitswaarde van de bedoelde uitgangspunten te kunnen toetsen. Zonder dat te doen, kunnen bedrijven die ooit minder risicovol waren en/of goed naleefden, blijven profiteren van een geringe aandacht van de toezichthouder óók wanneer dat al lang niet meer gerechtvaardigd is. Risico's kunnen in de loop van de tijd immers veranderen (door technische ontwikkelingen) en ook het nalevingsverleden is dynamisch: een bedrijf dat het een paar jaar qua naleving goed doet, hoeft niet altijd een nalever te blijven. Prestaties in het verleden vormen geen garantie voor de toekomst.

11 Systeemtoezicht is toezicht op een systeem, risicogestuurd toezicht brengt systeem in het toezicht zelf.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 55 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 56 12/12/12 4:20 PM

Verslag van de discussie[1]

Na de inleidingen door Van den Heuvel en Michiels ontspint zich een geanimeerde discussie, die zich met name toespitst op het handhavingsinstrumentarium, de merites van het al dan niet aankondigen van controles, en de mate waarin toezicht en handhaving gepolitiseerd zijn en zouden moeten zijn.

Naar aanleiding van de kritische opmerking van Michiels over aangekondigde controles komt uit de zaal de opmerking dat wanneer dergelijke aangekondigde bezoeken leiden tot het scrupuleus naleven van normen, dat toch eigenlijk de best denkbare uitkomst is. Michiels is het daar tot op zekere hoogte mee eens, maar betwijfelt of dan ook nageleefd wordt op momenten dat niet gecontroleerd wordt, met andere woorden: meestal. Toch zijn ook aangekondigde controles onmisbaar. Van den Heuvel merkt op dat controles van complexe inrichtingen altijd een administratieve component kennen. Hierbij is van belang dat er iemand aanwezig is die weet welke papieren van belang zijn en daar toegang toe heeft, en zodoende winnen juist de aangekondigde controles aan betekenis.

Er komt bijval voor het door Van den Heuvel in zijn tweede stelling geponeerde voorstel meer verantwoordelijkheid te leggen bij de directeur door in de Omgevingswet bepalingen op te nemen waardoor die uit zijn functie kan worden gezet. Het gevoel is dat directeuren momenteel de naleving er zo'n beetje bij doen. Wanneer zij uit hun functie ontzet kunnen worden bij slechte naleving, krijgt naleving ongetwijfeld meer prioriteit. Van den Heuvel vult aan dat het essentieel is om te kunnen vertrouwen op de juiste competenties van de directeur, zodat je niet afhankelijk bent van bronnen diep in de organisatie, wat toezicht vergemakkelijkt.

Er zijn ook twijfels: mevrouw Tubbing (*Tubbing Milieu-advies*) geeft vanuit haar ervaring bij het OM aan dat er meer dan genoeg instrumenten in de WED zijn om bijvoorbeeld directeuren aan te pakken. Daar ligt het probleem dus niet. Op het gebied van de samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht en wellicht ook civiele mechanismen kan nog veel verbeterd worden. Zij observeert een nieuwe trend richting informatieuitwisseling. Op die weg moet worden doorgegaan, het creëren van nog meer instrumenten is volgens haar niet nodig. Op het gebied van coördinatie

1 Dit verslag is geschreven door mw. Anoeska Buijze LL.M., werkzaam als postdoc bij de vakgroep Staats- en Bestuursrecht, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 57 12/12/12 4:20 PM

valt sowieso nog veel te winnen: achter het loket zijn procedures nog even versnipperd als voorheen. Coördinatie en verdere stroomlijning zijn wenselijk. Michiels merkt op dat dit een oud probleem is. Ook vroeger al moest men gewoon even informeren of er wel een bouwvergunning is verleend. Wat betreft de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving wordt nog opgemerkt dat strafrechtelijke handhaving wel lang duurt.

Naar aanleiding van stelling 2 wordt aan de orde gesteld wat gedaan moet worden aan slecht functionerende toezichthouders. Moeten die ook niet aansprakelijk gesteld kunnen worden? Michiels merkt op dat gespecificeerd moet worden wie aansprakelijk moet worden gesteld: de toezichtsorganisatie (bijvoorbeeld DCMR), de directeur of andere leidinggevende daarvan of de individuele toezichthouder? Dat maakt nogal wat uit voor de discussie. Gaat het om de uitvoerende ambtenaren, dan wijst Van den Heuvel op de gebruikelijke ambtelijke mechanismen. Bij niet functioneren is uiteindelijk ook ontslag mogelijk. Zo bezien bestaan er dus al voldoende manieren om ambtenaren verantwoordelijk te houden voor hun acties. De aansprakelijkheid van de toezichthouder voor slechte beslissingen speelt ook nu al mee bij de afweging die ambtenaren maken en rechters kunnen toezichthouders ook nu al voor zowel te streng als te laks toezicht houden aansprakelijk achten.

Ook aan de orde komt in hoeverre de politiek zich met toezicht moet bemoeien. Het gedepolitiseerde karakter van strafrechtelijk toezicht wordt aangehaald, en positief gewaardeerd. Van den Heuvel wijst op belangenafweging als kenmerk van bestuursrechtelijke handhaving. Die belangenafweging is ook gerechtvaardigd. Zolang er in het milieurecht wordt uitgegaan van bestuurlijke handhaving is systematische uitwijking naar het strafrecht niet wenselijk. In de zaal geven toezichthouders aan dat het fijn werkt wanneer het bestuur de grote lijn bewaakt en alleen de strategie vaststelt, en zich niet bemoeit met individuele zaken. In die zin wordt het belang van de afweging door het bestuur enigszins gerelativeerd. Van den Heuvel vindt dit een goed uitgangspunt, maar merkt op dat de bemoeienis van het bestuur indringend wordt, zodra het in de uitvoering fout gaat.

Vanuit de zaal wordt ten slotte nog opgemerkt dat handhaven bemoeilijkt wordt doordat niet gehandhaafd mag worden als er zicht is op legalisatie, zodat bedrijven laat in een procedure nog kunnen aankondigen nu toch echt maatregelen te gaan nemen om aan regelgeving te voldoen. Op die manier kan het handhavingsbesluit, ondanks zorgvuldige voorbereiding, soms alsnog door de rechter worden aangemerkt als disporportioneel. Daarvoor moet er doorgaans wel concreet zicht op legalisatie bestaan. De bestuursrechter is volgens Michiels in het algemeen streng voor niet-handhavende bestuursorganen. Door sommigen in de zaal wordt dit echter betwijfeld.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 58 12/12/12 4:20 PM

Bij de stemming blijkt er toch vooral overeenstemming te bestaan. Alleen de tweede stelling van Van den Heuvel, die drie verschillende toevoegingen aan het handhavingsinstrumentarium van de Omgevingswet behelst en daarmee drie keuzemogelijkheden biedt voor stemming over de stelling, wordt niet aangenomen.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 59 12/12/12 4:20 PM

Workshop 2 Europese aansluiting; een vergelijking met de Vlaamse aanpak

Inleiding over de workshop

Uitgangspunt van de stelselwijziging voor het omgevingsrecht is dat beter aangesloten wordt bij Europese wetgeving. Daarmee zou het eenvoudiger worden om Europese wetgeving om te zetten in nationale wetgeving. Het is de vraag of met dit uitgangspunt een eenduidiger en eenvoudiger omgevingsrecht kan worden bereikt. De Europese wetgeving zelf is niet altijd eenduidig en het 'snellen van koppen' heeft tot nu toe niet geleid tot eenvoudiger wetgeving. Interessant is vooral de vraag of de beoogde flexibiliteit van het omgevingsrecht aansluit bij de Europese normen voor de kwaliteit van water en lucht. Verder is het de vraag of de Omgevingswet die beoogt het Europese model te volgen, het kan stellen zonder codificering van de beginselen van Europees milieurecht. De Nederlandse regering ziet de aanpak in de Omgevingswet als model voor het Europese omgevingsbeleid. Interessant is het te bezien of Vlaanderen 'ons' voorbeeld wil volgen, of wegen kiest die voor Nederland inspirerend kunnen zijn.

Stellingen van dr. W. Th. Douma

Stelling 1
Aan het Europees milieurecht liggen een aantal milieubeginselen ten grondslag die in de Europese verdragen meer dan 20 jaar geleden gecodificeerd werden. Deze beginselen werden in richtlijnen en verordeningen en via de jurisprudentie nader geconcretiseerd. Een nauwe aansluiting van de Omgevingswet bij de doelstellingen en het instrumentarium van de Europese regelgeving voor de leefomgeving (Beleidsbrief Eenvoudig Beter) vereist dat de Nederlandse wet deze beginselen opneemt.

Stelling 2
Het is soms eenvoudiger en beter om méér te doen dan hetgeen de Europese Unie voorschrijft ten aanzien van specifieke situaties, dan om Europese normen één-op-één over te nemen en voor niet onder de Europese normen vallende situaties aparte nationale regels in stand te houden of te scheppen.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 61 12/12/12 4:20 PM

Stelling van prof. dr. L. Lavrysen

De idee om de Omgevingswet als model voor de Europese Unie voor te stellen is wellicht gedoemd te falen. Een lidstaat alleen, zeker een lidstaat die zijn 'gidsland'-status heeft verloren, kan nauwelijks invloed uitoefenen op de Europese wetgevingsagenda. De Europese Commissie is er overigens beducht voor om de ganse Europese milieuwetgeving ter discussie te stellen omdat dit wel eens tot een verzwakking van meerdere onderdelen ervan zou kunnen leiden. De huidige bevoegdheidtoebedeling (unanimiteit in de Raad vereist voor ruimtelijke ordening en kwantitatief waterbeheer, Euratom-Verdrag voor ioniserende stralingen) heeft overigens tot gevolg dat het bevoegdheidsrechtelijk vrijwel onmogelijk is om een 'omgevingsrichtlijn' tot stand te brengen. Een incrementele benadering, zoals de huidige aanpak van codificaties op aangrenzende gebieden, biedt meer perspectieven op succes.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 62 12/12/12 4:20 PM

Betere aansluiting bij de EU via een Omgevingswet met milieubeginselen en zonder 'koppensnellen'

*Dr. W. Th. Douma**

1 Naar een normatieve inhoud van het Nederlands omgevingsrecht

Een uitgangspunt van de Omgevingswet is een nauwe aansluiting bij de Europese milieuwetgeving. Een tweede uitgangspunt is transitie naar duurzame ontwikkeling. Om deze twee zaken te verwezenlijken dienen de belangrijkste milieubeginselen in de Omgevingswet te worden verankerd. Daarop wordt hieronder eerst ingegaan. Aan het eind wordt verder nog ingegaan op de noodzaak van een meer afgewogen aanpak van nationale koppen.

Met de herziening van het omgevingsrecht wordt beoogd om het beschermingsniveau niet te verlagen.[1] Strikt genomen is dat niet conform artikel 21 Grondwet: de zorg van de overheid is gericht op de bescherming én verbetering van het leefmilieu.[2] Nadat in juni 2011 de beleidsuitgangspunten inzake een integrale Omgevingswet uiteen waren gezet[3] werden in maart 2012 de contouren van de stelselwijziging geschetst.[4] Over milieubeginselen wordt met geen woord gerept. Wat dat betreft lijken de plannen geen verandering voor te staan t.o.v. de huidige situatie. Daarop bestaat echter al lang – terechte – kritiek. Kees Lambers betoogde in 1994 al dat het gedrag van overheid en burger ten opzichte van het milieu middels materiële normen gestuurd dient te worden, d.w.z. algemene niet-procedurele bepalingen die een verantwoordelijkheid of een recht scheppen.[5] Meer recentelijk wees ook Harm Borgers op de noodzaak van een meer normatieve functie van het omgevingsrecht.[6] Zowel zorgplichten als milieubeginselen kunnen als materiële normen de vooral procedurele bepalingen van het omgevingsrecht aanvullen. Uit de voorlopige in-

---

* Wybe Douma, senior onderzoeker, T.M.C. Asser Instituut voor Internationaal en Europees Recht en docent Internationaal Milieurecht, Haagse Hogeschool.

1 Raad van State, *Voorlichting herziening omgevingsrecht*, 25 januari 2012, p. 17. Het advies stelt alleen dat dit uitgangspunt van de Minister juist is.

2 Vgl. C.W. Backes, *De VMR – motor voor een duurzaam milieurecht?*, in: C.W. Backes e.a., *Milieurecht in ontwikkeling. Jubileumbundel 30 jaar VMR*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag 2012.

3 Beleidsbrief Eenvoudig Beter, 28 juni 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 39, p. 3.

4 Brief van 9 maart 2012 inzake Stelselwijziging Omgevingsrecht, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3.

5 C. Lambers, *De ontbrekende schakel in het milieurecht: het tekort aan normen in de Wet milieubeheer*, inaugurale rede, Groningen 1 februari 1994, Kluwer: Deventer 1994.

6 H.C. Borgers, *Duurzaam handelen. Een onderzoek naar een normatieve grondslag van het milieurecht*, proefschrift, Rotterdam, 2012.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 63 12/12/12 4:20 PM

houdsopgave blijkt dat zorgplichten in de Omgevingswet terecht zullen komen.[7] Een algemene zorgplichtbepaling is nu neergelegd in art. 1.1a lid 1 Wm: Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht. Zorgplichten kunnen als alternatief voor gedetailleerde voorschriften ruimte scheppen voor maatwerk en flexibiliteit in het milieuvergunningenstelsel. [8] Om zorgplichten te handhaven is het wel 'nodig dat er éénduidige toetsingskaders in de vorm van handreikingen e.d. worden ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of in concrete situaties in strijd met de zorgplicht wordt gehandeld.'[9]

Het nader invulling geven aan wettelijke bepalingen en toetsingskaders is bij uitstek iets waar milieubeginselen een nuttige rol kunnen spelen, bv. als het gaat om de vraag of vermoed kan worden dat nadelige gevolgen kunnen optreden (art.1.1a lid 2 Wm).[10] Milieubeginselen komen niet in de plaats van reguliere rechtsregels, ze vullen die vooral aan en geven op die manier alle betrokkenen meer houvast. Het bestuur krijgt er richtsnoeren bij waar ze van gebruik kunnen maken om beleidsvrijheid in te vullen, de rechter heeft extra mogelijkheden om die invulling (marginaal) te toetsen. Deze en andere nuttige functies van beginselen hebben zich in de EU en andere landen ook bewezen.

Daar komt bij dat normen in de integrale Omgevingswet van een hoger abstractieniveau zullen zijn dan de regels die op dit moment op de verschillende beleidsterreinen gelden. De nieuwe normen zouden kunnen verplichten tot 'bescherming van de fysieke leefomgeving' en in het licht van de beoogde vermindering en vereenvoudiging van wetgeving zullen zo min mogelijk nadere wettelijke regels gesteld mogen worden om de algemene norm uit te werken. De Raad van State onderstreept dat een belangrijk nadeel van de toepassing van meer algemeen geformuleerde regels is dat deze afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Aangezien specifieke regels ontbreken, wordt de uitleg van de wet in het concrete geval minder voorspelbaar. Die onvoorspelbaarheid wordt nog groter als positieve evenredigheid wordt toegevoegd.[11] Handhavende instanties kunnen problemen krijgen bij de vaststelling of een handeling een overtreding van de algemene regels in-

7 Bijlage 2 bij de brief van 9 maart 2012 inzake Stelselwijziging Omgevingsrecht, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3. Het wetsvoorstel Natuurbeschermingswet, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 1-2, dat inhoudelijk op de uitgangspunten van de Omgevingswet is afgestemd, bevat eveneens een zorgplichtbepaling (art. 1.9 lid 1).

8 Rapport *Ruimte voor zorgplichten*, *Kamerstukken II* 2005/06, 29383, nr. 51.

9 Idem, p. 55-56.

10 'De zorg (…) houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.'

11 B. Schueler, 'Of heeft u liever negatieve onevenredigheid?', *M en R* 2012, nr. 4, p. 47.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 64 12/12/12 4:20 PM

houdt. 'Mogelijk zullen uitvoerende en handhavende instanties alsmede burgers en bedrijven zelf op zoek gaan naar concretisering van de betreffende regel, wat leidt tot het ontstaan van pseudo-wetgeving in de vorm van beleidsregels, richtlijnen en handreikingen', aldus de Raad van State.[12] Milieubeginselen bieden een dergelijke handreiking.[13]

Over de verruiming van de bestuurlijke afwegingsruimte om zo op decentraal bestuurlijk niveau meer keuzes te kunnen maken tussen de verschillende belangen (zoals tussen economische belangen en milieubelangen) merkt de Raad van State overigens terecht op dat EU-normen, bijvoorbeeld op het terrein van natuurbescherming, hieraan in de weg kunnen staan. De lidstaten is namelijk niet toegestaan hiervan af te wijken.[14] Ook kwaliteitsnormen die voor een groot deel hun oorsprong vinden in Europese of internationale verplichtingen beperken de mogelijkheid voor een integrale ruimtelijke afweging.[15] Milieubeginselen zijn bij uitstek geschikt om aan de kritiek van de Raad van State inzake algemeen geformuleerde regels tegemoet te komen, doordat milieubeginselen een bijdrage bieden aan de voorspelbaarheid en rechtszekerheid door een handreiking te geven inzake de interpretatie van dergelijke regels. Toch worden ze nog nergens genoemd. Dat is opmerkelijk, ook gezien de beoogde nauwe aansluiting bij Europa, en verder omdat er al vele stappen werden gezet om tot codificatie over te gaan in Nederland.[16] Het NMP2 stelde in 1993 dat 'kwaliteitsverbetering van wet- en regelgeving mogelijk voorts bereikt kan worden door codificatie in de Wet milieubeheer van beginselen van milieurecht.'[17] Volgens het NMP4 uit 2001 is het milieubeleid gebaseerd op een aantal leidende beginselen (duurzame ontwikkeling, preventie, voorzorg, bestrijding aan de bron, de vervuiler betaalt en ALARA). 'De genoemde beginselen dienen te worden gecodificeerd, mede in het verlengde van artikel 174 van het EU-verdrag. De manier waarop dit gebeurt, is onderdeel van de discussie over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving (…). Dit betreft niet alleen de Wet milieubeheer, maar ook de wetgeving op

12 Raad van State, *Voorlichting herziening omgevingsrecht*, 25 januari 2012, p. 17.

13 Vgl. J.M. van den Heuvel, 'De flexibiliteit van de Omgevingswet', *M en R* 2012, nr. 6, p. 413-414, die aandringt op een goede uitwerking en nadere concretisering van het beginsel van positieve evenredigheid en op het vaststellen van duidelijke kaders en randvoorwaarden die moeten voorkomen dat flexibiliteit tot minder voorspelbaarheid leidt: meer ruimte voor zelfstandige afwegingen maakt dat eisen aan de kwaliteit van de besluitvorming dienen toe te nemen. Ook de Commissie Elverding bracht in het advies 'Sneller en Beter' van mei 2008 naar voren dat het belangrijk is om besluiten te nemen van zodanige inhoudelijke en processuele kwaliteit dat deze maatschappelijk breed gedragen worden; zorgvuldige besluitvorming zou neutraliserend werken op tegenstrijdige belangen.

14 Raad van State, *Voorlichting herziening omgevingsrecht*, 25 januari 2012, p. 19.

15 Idem, p. 8.

16 Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving W.Th. Douma, *The precautionary principle. Its application in international, European and Dutch Law*, proefschrift, Groningen, 2003, p. 379-428.

17 'Nationaal Milieubeleidsplan 2: Milieu als maatstaf', *Kamerstukken II* 1993/94, 23 560, nr. 1-2.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 65 12/12/12 4:20 PM

andere voor het milieu relevante beleidsterreinen. Te denken valt aan wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening, van verkeer en vervoer, van energie, van het landbouwbeleid en van technologiebeleid.'[18]
Onder de nieuwe politieke constellatie die in 2002 ontstond[19] kwam het niet tot codificatie. De WRR stelde in 2008 nog wel voor om het voorzorgsbeginsel steviger te verankeren in het Nederlandse recht door het in een 'aansprekende en adequate formulering' op te nemen in de Grondwet,[20] maar ook dit advies verdween in een diepe lade. Hopelijk leiden de nieuwste politieke verhoudingen anno 2012 tot de mogelijkheid om alsnog voor codificatie in de Omgevingswet te kiezen. Dat zou voor Nederland niet alleen een betere wet betekenen die bestuur, burger en rechter meer houvast biedt, maar het zou ook zorgen voor een betere aansluiting bij internationaal en Europees milieurecht, en bij rechtsstelsels van landen die hun milieurecht eerder moderniseerden.

2 Betere implementatie van internationaal milieurecht

Internationaal milieurecht bestaat in de eerste plaats uit verdragen. Die noemen vaak een of meerdere milieubeginselen in hun preambule of in het operationele deel.[21] Beginselen die in preambules worden genoemd zijn van nut bij het bepalen van voorwerp en doel van verdragen en bieden zo richtlijnen voor o.a. interpretatie.[22] Daar waar de Omgevingswet mede ter implementatie van deze verdragen dient, zorgt opnemen van beginselen voor een nauwe aansluiting bij die verdragen. Bestuur, burgers en rechters zijn zich er zo ook beter van bewust dat nationaal recht dat internationale verdragen implementeert in het licht van die beginselen geïnterpreteerd dient te worden. Dit is eens te meer het geval waar de beginselen in het operationele deel van verdragen staan. Overigens is de EU ook partij bij veel van deze verdragen; de consequenties daarvan worden hierna besproken.
Verder bestaat internationaal milieurecht uit gewoonterecht en algemene rechtsbeginselen. Secondaire bronnen zijn o.a. rechtspraak en rechtsleer.[23] Voorzover mili-

18 'Nationaal Milieubeleidsplan 4: Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid', *Kamerstukken II* 2001/02, 27 801, nr. 1, p. 110-111. Art. 174 is nu art. 191 Verdrag inzake de Werking van de EU (VWEU).
19 Het kabinet Kok II (ofwel Paars II) werd opgevolgd door Balkenende I.
20 WRR rapport nr. 82, *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam University Press 2008. Zie over het rapport en de lauwe reacties er op ('een rimpeling in een zee van onverschilligheid') J. Spier, 'Het WRR-rapport Onzekere veiligheid: een welkome stap voorwaarts', *NJB* 2008, nr. 40, p. 1971.
21 Bijvoorbeeld het het Cartegena Protocol (2000) bij het Biodiversiteitsverdrag, en het VN Klimaatverdrag (1992).
22 J. Klabbers, *Verdragenrecht*, in: N. Horbach, R. Lefeber, O. Ribbelink (eds.), *Handboek Internationaal Recht*, Asser Press: Den Haag 2007, p.129.
23 Artikel 38 Statuut Internationaal Gerechtshof.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 66 12/12/12 4:20 PM

eubeginselen niet via verdragen of gewoonterecht bindend zijn voor staten vormen ze *soft law* waardoor ze o.a. als interpretatieve richtsnoer kunnen dienen.[24] Ook hiervoor geldt weer dat opnemen in de Omgevingswet dit duidelijker maakt.
Sommige milieubeginselen zijn inmiddels door het Internationaal Gerechtshof aanvaard als bindend gewoonterecht, bijvoorbeeld het preventiebeginsel.[25] Ook zonder codificatie zouden ze dus gebruikt moeten worden. Van het voorzorgsbeginsel wordt o.a. door Maas Goote en Ellen Hey,[26] en Arie Trouwborst[27] beargumenteerd dat het de status van gewoonterecht heeft verkregen. Philip Sands stelt dat het voorzorgsbeginsel in de regionale Europese context, en misschien wereldwijd ten aanzien van specifieke activiteiten of onderwerpen de status van gewoonterecht heeft.[28] Het gebrek aan rechterlijke uitspraken die bevestigen dat het voorzorgsbeginsel inderdaad al gewoonterecht vormt doet mij zelf twijfelen. Of beginselen al dan niet regionaal of mondiaal gewoonterecht vormen is overigens minder van belang naarmate ze in méér verdragen of regionaal aangenomen instrumenten zoals Europese richtlijnen en verordeningen voorkomen – en naarmate ze in nationaal recht worden vastgelegd.
Daar komt bij dat de Rio Verklaring in 1992 al opriep om milieubeginselen in acht te nemen om duurzaamheid te bewerkstelligen. In juni 2012 werd in het slotdocument 'The Future We Want' van de Rio+20 conferentie opgemerkt dat de deelnemende landen, waaronder Nederland, zich committeerden om vooruitgang te boeken met het implementeren van de Verklaring van Rio.[29] Nico Schrijver wees uitvoerig op het belang van de milieubeginselen voor het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling.[30] Tenslotte kan in dit verband nog worden gewezen op de in het kader van de International Law Association (ILA) aangenomen Delhi Declaration of Principles waarin wordt bevestigd dat de toepassing en consolidatie van de belangrijkste mi-

---

24 J. Wouters, 'Bronnen van het internationaal recht', in: N. Horbach, R. Lefeber, O. Ribbelink (eds.), *Handboek Internationaal Recht*, Asser Press: Den Haag, 2007, p. 117-118. De auteur noemt de Verklaring van Rio als specifiek voorbeeld van *soft law*.
25 Het Internationaal Gerechtshof stelde in de P*ulp mill*-zaak *Argentinië* t. *Uruguay* op 20 April 2010 dat 'the principle of prevention, as a customary rule, has its origins in the due diligence that is required of a State in its territory' (nr. 101).
26 M. Goote en E. Hey, 'Internationaal milieurecht', in: N. Horbach, R. Lefeber, O. Ribbelink (eds.), *Handboek Internationaal Recht*, Asser Press: Den Haag 2007, p. 706.
27 A. Trouwborst, *Evolution and status of the precautionary principle in international law*, Kluwer Law International: The Hague 2002.
28 Ph. Sands and J. Peel, *Principles of international environmental law*, 3d ed., Cambridge University Press 2012, p. 188.(and p. 217-228).
29 'We reaffirm our commitment to advance progress in implementation of the Rio Declaration'; 'The Rio Principles shall continue to guide the international community and serve as the basis for cooperation, coherence and implementation of agreed commitments.' (*The Future We Want* point II A 7)
30 N.J. Schrijver, *The evolution of sustainable development in international law: inception, meaning and status*, Hague Academy of International Law pocket books, vol. 2, 2008.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 67 12/12/12 4:20 PM

lieubeginselen noodzakelijk is om effectief vorm te geven aan duurzame ontwikkeling.[31]
Door de beginselen te codificeren gaat Nederland dus beter in de pas lopen met het internationaal milieurecht, en worden de mogelijkheden verruimd om de voorgestane transitie naar duurzame ontwikkeling te maken.

3 Betere implementatie van Europees milieurecht

Gestreefd wordt naar een 'nauwe aansluiting' van de Omgevingswet 'bij de doelstellingen en het instrumentarium' van de Europese regelgeving voor de leefomgeving[32] en wat betreft 'terminologie etc.'[33]
Art. 191 VWEU formuleert die doelstellingen en stelt dat EU milieubeleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Die beginselen kristalliseerden zich de afgelopen decennia uit, o.a. via de jurisprudentie van het Europese Hof en via mededelingen van de Commissie.[34] Het vervuiler betaalt beginsel werd bijvoorbeeld recentelijk gebruikt om te bevestigen dat vluchten buiten het Europese luchtruim van of naar de EU ook mee kunnen worden geteld in het Europese systeem van emissierechten.[35] Zoals vaker het geval is biedt een milieubeginsel hier dus richtsnoeren voor de uitleg van rechtsregels.
Een belangrijke reden om beginselen te codificeren is gelegen in de juridische verplichting om naar milieubeginselen te verwijzen in de Nederlandse wet- en regelgeving waar een Europese richtlijn specifiek eist dat er met een bepaald beginsel rekening moet worden gehouden. Zo staat momenteel in artikel 5.4 Besluit Omgevingsrecht dat het bevoegd gezag bij de bepaling van best beschikbare technieken (BBT) voor een inrichting rekening dient te houden met het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel, als uitvloeisel van het feit dat dit geëist wordt in de IPPC richtlijn.
Omdat in principe voor de meeste EU milieuwetgeving geldt dat de in art. 191

---

31 ILA, *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, 2 April 2002, UN Doc. A/CONF.199/8, 9 August 2002. Gesteld wordt m.n. dat 'the application and (…) consolidation and further development of principles (…) would be instrumental in pursuing the objective of sustainable development in an effective way'.
32 Beleidsbrief Eenvoudig Beter, 28 juni 2011, *Kamerstukken II* 2010/11. 31 953, nr. 39, p. 3.
33 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3, p. 19.
34 Zoals Commissie Mededeling 2000(1) def. inzake het voorzorgsbeginsel, Brussel, 2000. Zie ook N. van der Bergh, M. Blainey, W.Th. Douma e.a., *Considerations on the application of the Precautionary Principle in the EU chemicals sector*, rapport voor de Europese Commissie, Brussel, 2011.
35 HvJ EU 21 december 2011, zaak C-366/10, 'Air Transport Association of America e.a.', *JM* 2012/14, p. 116-122 m.nt. Douma, nr. 153.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 68 12/12/12 4:20 PM

VWEU genoemde beginselen er aan ten grondslag liggen – via het integratiebeginsel gelden ze namelijk ook voor wetgeving op andere terreinen met milieu-aspecten – is het artificieel, versnipperend en onjuist om alleen daar waar deze beginselen ook expliciet vermeld staan in secondair EU recht dat ook in Nederland te doen.
Uit de Kokkelvisserij-zaak[36] blijkt bijvoorbeeld dat bepalingen in nationaal recht die Europese richtlijnen implementeren uitgelegd moeten worden in het licht van de milieubeginselen die er aan ten grondslag liggen en/of daarin vervat zijn.[37] Waar een situatie door het Europees milieurecht wordt geregeld is Nederland dus verplicht om, of dat nu wel of niet expliciet in de EU richtlijn staat, er voor te zorgen dat bestuursorganen en rechters de nationale implementatiemaatregelen uitleggen in het licht van de milieubeginselen van art. 191 VWEU. Aangezien circa twee derde van de Nederlandse milieuwetgeving een Europeesrechtelijke achtergrond heeft[38] is het dus zaak om juist in de geplande Omgevingswet deze beginselen op te nemen.
Maakt het hierbij wat uit dat art. 191 VWEU zich richt tot de EU en niet tot de lidstaten? Volgens de Raad van State wel. 'Het in (…) het EG-verdrag (…) opgenomen voorzorgsbeginsel houdt één van de doeleinden van het milieubeleid van de Europese Gemeenschap in en is geen norm die zich richt tot de Lid-Staten.'[39] In de praktijk van vandaag de dag maakt dit niet of nauwelijks iets uit, omdat de EU richtlijnen en verordeningen met daarin diezelfde beginselen zich wél tot de lidstaten richten.

---

36 HvJ EG zaak C-127/02, Jur. 2004, I-7405, *JM* 2004/112 m.nt Douma.

37 Het Hof gaf dat aan t.a.v. regels in de Habitatrichtlijn. Die dienen zo te worden uitgelegd dat er alleen toestemming voor een activiteit in een beschermd natuurgebied mag worden gegeven wanneer zekerheid is verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van dat gebied. Er moet 'wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.' Dat is een strenge uitleg van het voorzorgsbeginsel die bij dreigende schade aan speciale belangen, zoals Natura 2000 gebieden, te volgen is. In het wetsvoorstel voor een nieuwe Natuurbeschermingswet, *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 348, nrs. 1-2, werd dit vertaald als 'de zekerheid is verkregen dat (…) het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten' (art. 2.8 lid 3). Door niet naar het voorzorgsbeginsel te verwijzen is voor een rechter minder duidelijk hoe zo'n bepaling . De RvS acht het wetsvoorstel om andere redenen Europeesrechtelijk 'kwetsbaar', en de Tweede Kamer verklaarde het voorstel op 9 oktober 2012 controversieel. Natuurbeschermingswetgeving staat overigens op bijlage I bij de kabinetsbrief in de lijst van gedeeltelijk, later of mogelijk in de Ow te integreren wetten.

38 W.Th. Douma, K. Pieters, K. Feenstra en R. Koch-Hartmanová, *Pilot – Monitor EU invloed*, Den Haag 2006 en 'Europese invloed op regelgeving meetbaar', *NJB* 2007, nr. 29, p. 1828-1834.

39 *Stichting Waterpakt e.a.* t. *Staat der Nederlanden*, AB RvS 24 november 1999, no. 98/1396, *JM* 2000/14, m.nt. Lambers (r.o. 3.26). Vgl. de Engelse *Duddridge* zaak, [1995] Envl LR 151 waarin t.a.v. de milieubeginselen uit het Europese verdrag ook werd geconcludeerd dat deze 'no obligations for member states' met zich meebrengen.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 69 12/12/12 4:20 PM

4 Betere aansluiting bij landen die eerder moderniseerden

Door milieubeginselen te incorporeren in onze wetgeving lopen we in de pas met talloze landen en regio's in de EU en elders die hun milieurecht moderniseerden en daarbij wel milieubeginselen codificeerden. Voorbeelden zijn Zweden, Finland, Bosnië Herzegovina en België c.q. Vlaanderen. Talloze studies laten zien dat de ervaringen daar overwegend positief zijn.[40] In 1996 waren milieubeginselen volgens een oud-rechter van de Nederlandse Raad van State bij zijn collega's en hem nog onbekend en dienden ze verder uit te kristaliseren alvorens ze in de Nederlandse wetgeving zouden kunnen worden opgenomen.[41] Dat stadium zijn we inmiddels ruimschoots gepasseerd. Er zijn nog steeds enige hardnekkige tegenstanders,[42] maar verreweg de meeste personen die de milieubeginselen in de rechtsstelsels van andere landen en van de EU bestudeerden zijn van mening is dat codificeren een goede zaak is.[43]

Michael Faure merkte op dat de Belgische rechtspraktijk aantoont dat een operationalisering van milieubeginselen zoals dat inzake voorzorg mogelijk is, mits er een wettelijke basis voor bestaat. 'De jurisprudentie blijkt (…) goed in staat om de randvoorwaarden voor het beginsel verder in te vullen, zoals dat overigens ook door de doctrine is gebeurd.'[44] Luc Lavrysen legt elders in deze uitgave uit dat de Nederlandse Omgevingswet als model voor de Europese Unie wellicht gedoemd is te falen, en dat het Nederlandse voorbeeld waarschijnlijk ook niet snel navolging zal krijgen in België c.q. Vlaanderen. Ik zou willen toevoegen dat een voorbeeldfunctie nog minder kans van slagen heeft als milieubeginselen, die een fundamenteel deel uitmaken van moderne omgevingswetgeving, ontbreken.

In België en elders nam men de beginselen gewoon op in de wetgeving, in plaats van lange doorwrochte studies en debatten te organiseren zoals in Nederland.[45] De ervaring laten zien dat opname van milieubeginselen tot kwaliteitsverbetering van

---

40 Bv. J. Verschuuren, *Principles of environmental law*, Nomos: Baden-Baden 2003; en, inzake het voorzorgsbeginsel: N. de Sadeleer*, Implementing the precautionary principle. Approaches from the Nordic countries, EU and USA*, Earthscan: London 2007.

41 H.C.G.L. Polak bij het symposium "*Principles of environmental law*", 26 maart 1996, Den Haag.

42 R. Pieterman, 'Weg met het voorzorgbeginsel? Rechtssociologische cultuurkritiek', *NJB* 2001, nr. 22, p. 1023, de reactie van Ch.W. Backes, W.Th. Douma, P.C. Gilhuis en J.M. Verschuuren, 'De ongerijmde angst van Pieterman voor het voorzorgsbeginsel', *NJB* 2001, nr. 36, p. 1760 en Pieterman's naschrift op p. 1762.

43 Bijvoorbeeld J. Verschuuren, *Principles of environmental law*, Baden-Baden 2003 en N. de Sadeleer, *Environmental principles – from political slogans to legal rules*, Oxford University Press, 2002 en de auteurs van het eerder vermelde WRR rapport.

44 M. Faure, 'Het voorzorgsbeginsel in het Belgisch en Vlaams recht', in: M. Faure en E. Vos, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, 24 juni 2003, p.

45 Isabelle Larmuseau sprak op het VMR-jubileumcongres over Nederlandse koudwatervrees. Zie verslag sessie 2 elders in deze uitgave.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 70 12/12/12 4:20 PM

de wet- en regelgeving en de toepassing daarvan leiden. Codificatie zou eindelijk een lang ontbrekende schakel in het omgevingsrecht toevoegen. Gezien de nagestreefde flexibiliteit en de beoogde nauwe aansluiting bij Europa is des te noodzakelijk om de belangrijkste milieubeginselen in de Omgevingswet op te nemen.

5 Stop het 'koppensnellen'

De Omgevingswet wil behalve een nauwere aansluiting bij Europese wet- en regelgeving ook een forse vereenvoudiging bewerkstelligen. Het tegengaan van 'koppen' op nationale wetgeving kan aan deze vereenvoudiging in de weg staan. Het zal geregeld zo kunnen zijn dat het beter is – alleen al om zeer gecompliceerde wetgeving te voorkomen – om méér te doen dan hetgeen de Europese Unie voorschrijft ten aanzien van specifieke situaties, dan om Europese normen één-op-één over te nemen en voor niet onder de Europese normen vallende situaties aparte nationale regels in stand te houden of te scheppen.[46]

De Raad van State plaatste er in het deel van de voorlichting inzake de modernisering van het omgevingsrecht waarin specifiek op Europa wordt ingegaan stevige vraagtekens bij afstemming op EU-recht, en op diverse andere plaatsen wordt opgemerkt dat er voor gewaakt dient te worden dat de Omgevingswet aan eisen van Europees recht dient te voldoen.

Het EU recht is zelf verbrokkeld en kent geen integrale aanpak. Het is dus de vraag of er enerzijds een nauwe aansluiting bij Europa en anderzijds een eenduidiger en eenvoudiger omgevingsrecht kan worden bereikt. De Europese wetgeving zelf is niet altijd eenduidig en volgt slechts deels een integrale aanpak, en het 'snellen' van nationale koppen heeft tot nu toe in Nederland ook niet echt geleid tot eenvoudiger wetgeving.

Als je namelijk speciale regels maakt voor situaties die door EU recht worden bestreken, maar eigen regels daarnaast hanteert voor nationale maar vergelijkbare kwesties wordt de zaak er toch weer gecompliceerder door. Ook vraag je om problemen als je voortdurend tegen de grenzen van wat je moet doen aanschurkt i.p.v. een veilige buffer in acht te nemen. Daarbij komt dat het alleen maar doen wat de EU minimaal voorschrijft van een zesjes-mentaliteit getuigt waar nog een flink aantal andere nadelen aan kunnen zitten die n.m.m. te weinig aandacht krijgen. EU wetgeving is meestal een compromis, waarbij normen niet noodzakelijkerwijs aansluiten bij wat bijvoorbeeld de Wereld Gezondheidsorganisatie aanbeveelt t.a.v. luchtverontreiniging en menselijke gezondheid. Ook in dat licht is het verstandiger om 'veiligheidsmarges' aan te houden in plaats van 130 km/uur in te voeren,[47] de

46 B. Arentz, 'De kop moet er (juist) op', *M en R* 2012, nr. 6, p. 398-399.

47 Een besluit waar ik persoonlijk voorstander van ben, overigens.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 71 12/12/12 4:20 PM

forensentaks[48] en het rekeningrijden[49] te schrappen etc. – zonder daarbij aan te geven hoe de negatieve invloed van deze besluiten op onze gezondheid en het milieu worden gecompenseerd.

Hoe dan ook, terugkerend naar nationale koppen: in plaats van vooraf als norm te stellen dat Nederland niet meer moet dan Europa voorschrijft, kunnen we beter per geval bezien (op basis van een kosten en batenanalyse waarbij óók milieu en gezondheidskosten mee worden genomen) of er al dan niet méér dan het minimum dat Europa voorschrijft moet worden gedaan.[50] Anders gezegd: stop het 'koppensnellen'.

48 Beter gezegd: het toch handhaven van de belastingvrijstelling op vergoedingen inzake woon-werkverkeer.

49 Een n.m.m. onzalig idee gezien de te verwachten kosten ervan.

50 Met dank aan Lorenzo Squintani voor zijn suggesties tijdens de VMR jubileumconferentie (zie hierna het verslag van workshop 2). Zie in deze kwestie ook de uitvoerige onderbouwing van Josien Stoop, 'Nationale koppen op EU-regelgeving; een relevante discussie?', *NteR* juli 2012, nr. 6, p. 229-237.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 72 12/12/12 4:20 PM

Een Omgevingswet voor België c.q. Vlaanderen? Een Omgevingsrichtlijn voor de EU?

*Prof. dr. L. Lavrysen**

Wat gebeurt er in Vlaanderen?[1]

Een institutioneel obstakel

Het ziet er niet naar uit dat het Nederlandse voorbeeld snel navolging zal krijgen in België c.q. Vlaanderen. Een eerste reden is een institutioneel obstakel. België is gaandeweg geëvolueerd van een gedecentraliseerde eenheidsstaat naar een complexe federale staat waarin de wetgevende bevoegdheden verdeeld zijn over de diverse bevoegdheidsniveaus: de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen. Gaandeweg werd het gros van de 'omgevingsbevoegdheden' toegewezen aan de gewesten: het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Maar hun bevoegdheden zijn op dit gebied niet compleet. De federale overheid behoudt een aantal relevante bevoegdheden: de bescherming tegen ioniserende stralingen, de doorvoer van afvalstoffen, het milieuproductbeleid, het beheer en de bescherming van het mariene milieu, bepaalde aspecten van het energie- of transportbeleid[2]. Mocht het Vlaamse Gewest bijvoorbeeld het Nederlandse voorbeeld willen volgen, dan zal de reikwijdte van een dergelijke wet – het zou dan een Omgevings*decreet* zijn, de benaming van gewestelijke wetten – alleszins beperkter zijn dan wat nu in Nederland ter tafel ligt[3]. Een aantal onderwerpen zou er niet aan in bod kunnen komen omdat zij tot de exclusieve federale bevoegdheid behoren. Dit is o.m. het geval met de omgevingsvergunning voor nucleaire inrichtingen of voor activiteiten op zee, de milieueffectrapportage over bepaalde federale beleidsplannen en -progamma's (m.b.t. de aanleg van spoorwegen, vliegvelden, bepaalde energietransportsystemen), maatregelen in het kader van het milieuproductbeleid of toelatingen voor doorvoer van afvalstoffen door België. Op een aantal domeinen zijn de bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten zo verweven dat een

---

* Luc Lavrysen is Directeur van het Centrum voor Milieu- en Energierecht van de Universiteit Gent en rechter in het Belgisch Grondwettelijk Hof.

1 Zie ook de bijdrage van I. Larmuseau, 'Vlaanderen en Nederland op hun snelst: om het eerst een integraal omgevingsrecht?', geschreven in oktober 2011 op verzoek van de raden voor de leefomgeving en infrastructuur (op de website te vinden via www.rli.nl).

2 L. Lavrysen, *Handboek Milieurecht 2010*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, 169 - 205.

3 We hebben ons om een beeld te krijgen van de Nederlandse plannen gebaseerd op volgende bijdrage: J.H.G. van den Broek, 'Kabinetsnotitie stelselwijziging omgevingsrecht', *Milieu en Recht* 2012, 393-397.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 73 12/12/12 4:20 PM

wetgevend optreden door middel van zogenaamde samenwerkingsakkoorden – een soort van internrechtelijke verdragen – noodzakelijk[4], dan wel aangewezen is [5].

Met een versplinterde wetgeving op weg naar een Omgevingsvergunning

Een eerdere, bescheidener poging om tot integratie van milieuwetgeving te komen, is nog steeds niet afgerond. In 1995 presenteerde de zogenaamde Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (de zogenaamde *Commissie Bocken*) een blauwdruk voor een Decreet Milieubeleid waarin de milieu(hygiëne)wetgeving werd samengebracht.[6] Dit initiatief is slechts ten dele opgepikt door de wetgever. We hebben nu een Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid dat nog maar de helft van de weg heeft afgelegd. Het behandelt thans onderwerpen als inleidende bepalingen, doelstellingen en beginselen, milieubeleidsplanning, milieukwaliteitsnormen, bedrijfsinterne milieuzorg, milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage, voorkoming en herstel van milieuschade, handhaving en strategische advisering.[7] Belangrijke beleidsinstrumenten als de milieuvergunning en de milieuheffingen zijn nog niet geïntegreerd in dat Decreet en de volledige sectorale milieuwetgeving (waterbeleid, afvalstoffenbeheer, lucht- en geluidshinder, bodem en mest, niet-ioniserende stralingen) is vooralsnog apart geregeld. Wél is er een omvangrijk en geïntegreerd uitvoeringsbesluit tot stand gekomen waarin de – over het algemeen vrij technische – algemene en sectorale milieuvoorwaarden voor inrichtingen onderworpen aan het stelsel van de milieuvergunning zijn samengebracht en dat uitvoering geeft aan een heleboel Europese milieurichtlijn op dit terrein: het zogenaamde VLAREM II[8]. Vooralsnog zijn er geen plannen gesmeed om de natuurwetgeving of de erfgoedwetgeving te in-

4 B.v. voor de toekenning en het beheer van emissierechten aan exploitanten van vliegtuigen: Grondwettelijk Hof, nr. 33/2011, 2 maart 2011, *TMR* 2011, 249-253; Grondwettelijk Hof, nr. 76/2012, 14 juni 2012.

5 Op een aantal domeinen zijn er inderdaad facultatieve samenwerkingsakkoorden gesloten tussen de gewesten onderling of tussen de gewesten en de federale staat: L. Lavrysen, 'Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et agirchacun pour soi dans un context eeuropéen', *Rev. Droit ULB*2009, 121-169.

6 Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in de Vlaamse Gewest, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Brugge: Die Keure 1995, 1255 p.

7 Voor een overzicht , zie: E. De Pue, L. Lavrysen & P. Stryckers, *Milieuzakboekje 2012. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2012, p. 44-166; I. Larmuseau, P. De Smedt & B. Roelandts, *Vlaams Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2010, 184 p.

8 Wat staat voor het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, een omvangrijk besluit (in de *Codex Milieurecht Vlaamse Gewest* van die Keure, editie 2010, beslaat het in kleine druk 1076 p.), dat om de haverklap op onderdelen wordt aangepast aan technische of wettenschappelijke evoluties of evoluties in de Europese milieuregelgeving.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 74 12/12/12 4:20 PM

tegreren, laat staan de wetgeving betreffende ruimtelijke ordening. Een hernieuwd voorontwerp van decreet een 10-tal jaren geleden uitgewerkt onder een groene milieuminister om een geïntegreerde milieuvergunning (vergelijkbaar met de Nederlandse omgevingsvergunning) uit te werken en te integreren in het voormelde Decreet[9], kende geen succes. Méér dan een jaar geleden, op 22 juli 2011, werd wel op voorstel van de ministers van leefmilieu en van ruimtelijke ordening politieke overeenstemming bereikt binnen de Vlaamse Regering om te komen tot een omgevingsvergunning, een integratie van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning, annex natuurvergunning[10]. Een inhoudelijk meer uitgewerkte Conceptnota inzake de invoering van de omgevingsvergunning werd op 23 december 2011 door de Vlaamse Regering goedgekeurd[11] en aan diverse adviesorganen voorgelegd. Een gezamenlijk advies werd uitgebracht door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen[12]. Deze adviesraden ondersteunen de introductie van de omgevingsvergunning maar wijzen erop dat de concrete modaliteiten zeer belangrijk zullen zijn om de gewenste resultaten te halen. Bij de verschillende onderdelen van de conceptnota geven zij de positieve punten en de resterende aandachtspunten aan en formuleren ze suggesties voor de verdere besluitvorming. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening-Onroerend Erfgoed van zijn kant lijkt wat minder enthousiast te regeren. In zijn advies legt hij immers voornamelijk de nadruk op de knelpunten die nog een oplossing moeten krijgen[13]. Inspelend op ondermeer[14] die adviezen legden de bewindvoerders een Addendum aan de Conceptnota voor aan de Vlaamse Regering, waarin een aantal bijkomende krachtlijnen van de omgevingsvergunning worden vastgelegd en waarin ook een meer concrete

9 Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen milieubeleid en tot aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake bronnenbeheersing; zie hierover: C.M. Billiet en L. Lavrysen (eds.), *Op weg naar een nieuwe milieuvergunning ? Het wetgevingsproject bronnenbeheersing toegelicht,* Centrum voor Milieurecht, U Gent, 4 november 2002 (verslag van de werkzaamheden van het wetgevingsproject LIN/AMINAL/AEM/2000/003).

10 Startnota inzake de invoering van de unieke omgevingsvergunning, 22 juli 2011, VR 2011 2207 DOC 0871. De deur wordt op een kier gezet om later nog andere 'omgevingsgerelateerde' vergunningen te integreren.

11 Conceptnota inzake de invoering van de omgevingsvergunning, 23 december 2011, VR 2011 2312 DOC 1460/1: L. Goedertier, 'De omgevingsvergunning: de 50-jarige Stedenbouwwet op vervroegd pensioen ?', *TOO* 2012/2, 74-78.

12 SERV, SALV &MiNa-Raad, *Advies Conceptnota permanente milieuvergunning*, Brussel, 24 februari 2012-1 maart 2012.

13 SARO, Advies van 22 februari 2012 over de conceptnota tot invoering van de omgevingsvergunning.

14 Advies werd ook verleend voor de Vereniging van de Vlaamse Provincies en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 75 12/12/12 4:20 PM

timing voor de invoering ervan wordt vooropgesteld.[15] Na een voorbereidingsfase in de periode 2012 - eerste trimester 2014 zou de omgevingsvergunning effectief van start moeten gaan in de loop van 2014, met een eerste evaluatie in 2016. De minister-president stelde in de zogenaamde 'Septemberverklaring van de Vlaamse Regering', afgelegd in het Vlaamse Parlement op 24 september 2012, zowat het startschot voor het nieuwe parlementaire werkjaar: '*De teksten voor de versnelling van de vergunningsprocedures en integratie van de milieu- en stedenbouwkundige vergunning in de Omgevingsvergunning zullen tegen het einde van dit jaar klaar zijn*'. Nochtans bestaat de indruk dat de technische uitwerking daarvan in een ontwerp van decreet achterstand oploopt. De indruk ontstaat dat minstens een deel van de betrokken administraties het project niet echt genegen is en op de rem staat in de hoop dat de huidige legislatuur verstrijkt zonder concreet resultaat. Een belangrijk knelpunt lijkt ons dat men vooralsnog niet de stap lijkt te willen zetten om te komen tot een geïntegreerde handhavingsregeling. De milieuaspecten van de omgevingsvergunning zouden gehandhaafd worden op grond van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid, terwijl de ruimtelijke aspecten ervan gehandhaafd zouden worden op grond van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Dit lijkt ons in de praktijk problemen te zullen opleveren. Opgemerkt moet worden dat zowel het Waalse Gewest (met de zogenaamde *permis unique*), als het Brusselse Gewest (via het stelsel van de zogenaamde gemengde projecten) een voorsprong hebben genomen op het Vlaamse Gewest, dat er nochtans graag prat op gaat voort te lopen op de andere gewesten…

En de EU?

Weinig perspectief op een Omgevingsrichtlijn

De idee om de Omgevingswet als model voor de Europese Unie voor te stellen is wellicht gedoemd te falen. Een lidstaat alleen, ook al wordt het voorzitterschap van de Raad van de EU uitgeoefend, kan immers nauwelijks invloed uitoefenen op de Europese wetgevingsagenda. Dit geldt des te meer voor een lidstaat die zijn 'gidsland status' wat verloren heeft zien gaan, door een minder ambitieuze opstelling in vergelijking met vroeger in de discussies over bepaalde Europese milieudossiers, de gedeeltelijke afbouw van een aantal milieubeschermingregelingen in eigen land en het eurosceptische vaarwater waarin Nederland in het algemeen wat verzeild schijnt te zijn. De Europese Commissie is er overigens beducht voor om de ganse

15 Addendum aan de Conceptnota inzake de invoering van de omgevingsvergunning: antwoorden op aanbevelingen van de strategische adviesraden, VVSG en VVP; Brussel, 6 juli 2012, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2012.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 76 12/12/12 4:20 PM

Europese milieuwetgeving ter discussie te stellen omdat dit wel eens tot een verzwakking van meerdere onderdelen ervan zou kunnen leiden. Het is inderdaad onmiskenbaar zo dat bepaalde milieurichtlijnen, denken we bv. aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen, door nogal extensieve interpretaties vanwege het Hof van Justitie van de EU, aanzienlijk meer tanden blijken te hebben dan de lidstaten dachten toen zij hun goedkeuring daaraan gaven. De roep om versoepeling van dit soort regelgeving weerklinkt in meerdere landen en de indruk bestaat dat de Europese Commissie erg terughoudend is om controversiële richtlijnen opnieuw ter discussie te stellen. De huidige bevoegdheidstoebedeling betreffende milieubeleid door het Verdrag betreffende de Werking van de EU (artikelen 114 en 191-193 VWEU), voorziet weliswaar in de toepassing van de gewone wetgevingsprocedure voor het grootste deel van het milieubeleid, voor belangrijke onderdelen geldt echter in afwijking daarvan unanimiteit in de Raad en de loutere raadpleging van het Europees Parlement. Voor de beleidsterreinen die relevant zijn voor de werkingssfeer van de Omgevingswet geldt dit ondermeer voor fiscale bepalingen (art. 114 VWEU), bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard, maatregelen die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve, of die rechtstreeks dan wel zijdelings betrekking hebben op de beschikbaarheid van de watervoorraden of de bodembestemming waterbeheer, of nog maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening (art. 192 VWEU). Voor bepaalde maatregelen die onder de werkingssfeer van het Euratom-Verdrag vallen, geldt nog een andere besluitvormingsprocedure (art. 31 EGA). De verschillende toepasselijke besluitvormingsprocedures hebben voor gevolg dat het bevoegdheidsrechtelijk ook vrijwel onmogelijk is om een 'omgevingsrichtlijn' met een even breed toepassingsgebied als de Omgevingswet tot stand te brengen. Een incrementele benadering, zoals de huidige aanpak van codificaties op aangrenzende gebieden (Richtlijn Industriële Emissies, nieuwe Kaderrichtlijn Afvalstoffen, Kaderrichtlijn Water, Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit, REACH-Verordening…), biedt meer perspectieven op succes. Wanneer daarbij goed gelet wordt op inhoudelijke afstemmingsproblemen met andere richtlijnen wordt grotendeels tegemoetgekomen aan een belangrijke drijfveer voor codificatie. Overigens is het wellicht zo dat de nood om te komen tot een 'Europese Omgevingsrichtlijn' minder groot is dan om te komen tot een nationale Omgevingswet. Bij de omzetting van Europese richtlijnen, die niet rechtstreeks van toepassing zijn, in de nationale wetgeving kunnen veelal onduidelijkheden en hiaten weggewerkt worden zodat de rechtzoekenden alsnog met een coherente regelgeving worden geconfronteerd.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 77 12/12/12 4:20 PM

Omzetting Europese richtlijnen vergemakkelijken?

Eén van de doelstellingen van de Omgevingswet is ook de omzetting van Europese milieurichtlijnen te vergemakkelijken. Wellicht moet deze doelstelling ook enigszins worden genuanceerd. Daar waar het wellicht mogelijk is om bij de vaststelling van een Omgevingswet de tekst ervan volkomen up-to-date te hebben met het Europese milieurecht – daarin slaagden we bijvoorbeeld in 1995 met het eerder vermelde voorontwerp van de Commissie Bocken in Vlaanderen – valt het ons inziens eerder te verwachten dat door evoluties in het Europees milieurecht – waarop een afzonderlijke lidstaat zoals vermeld maar beperkte greep heeft – er regelmatige updates zullen moeten plaatsvinden om in de pas te blijven lopen. Men zal dus wellicht moeten afstappen van de idee dat een Omgevingswet tegen de tand des tijds bestand zal zijn, tenzij men zich in die wet in die mate tot algemeenheden en krachtlijnen zou beperken dat de inhoudelijke regelgeving vrijwel volkomen wordt gedelegeerd aan de uitvoerende macht. Regelgeving die dan makkelijker aan te passen valt in evoluties in het Europees milieurecht. Zulk een evolutie is wellicht vanuit staatsrechtelijk oogpunt evenmin gewenst.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 78 12/12/12 4:20 PM

Verslag van de discussie*

Het pleidooi van de heer Douma voor codificatie van milieubeginselen in de Omgevingswet (de eerste stelling) vormt de kern van de discussie in workshop 2.
Mevrouw Zijlmans (*Rijkswaterstaat Corporate Dienst*) heeft een aantal kritische vragen. Milieubeginselen liggen ten grondslag aan het Europees recht en zijn daar ook in verweven. Is codificatie van milieubeginselen in de Omgevingswet niet dubbelop? Een andere vraag is: hoe moeten deze vage algemene beginselen gehandhaafd worden? Volgens mevrouw Zijlstra is codificatie van de milieubeginselen in de Omgevingswet niet noodzakelijk omdat het Europees Verdrag interne werking heeft. Een mogelijk voordeel van codificatie van de milieubeginselen in de Omgevingswet is dat het een bijdrage kan leveren aan de rechtszekerheid. Tot slot stelt zij de vraag of het mogelijk is om de milieubeginselen allemaal op te hangen aan zorgplichten.
Mevrouw Bogaart (*ACELS, Universiteit van Amsterdam*) merkt op dat de milieubeginselen ook nu al bij de discussie over richtlijnen op Europees niveau een grotere rol zouden moeten spelen. Zij benadrukt dat bij de onderhandelingen tussen de lidstaten in Brussel meer dan nu het geval is aandacht moet zijn voor de milieubeginselen.
Mevrouw Larmuseau (*LDR-Milieuadvocaten*) is verrast dat België ten aanzien van de codificatie van beginselen voorloopt op Nederland. In tegenstelling tot Nederland heeft in België nauwelijks discussie plaatsgevonden over codificatie van beginselen. Zij constateert dat in de voorstellen voor de Omgevingswet de klemtoon wordt gelegd op experimenten, maar dat niettemin koudwatervrees bestaat voor de codificatie van beginselen. Waarom gaat men in Nederland er niet gewoon mee aan de slag?
Ter aanvulling merkt dhr. Lavrysen op dat de beginselen niet bedoeld zijn als gedragsregels maar als beleidsdoelen. Het praktische nut van codificatie is dat de beginselen ook een hulpmiddel kunnen zijn bij het maken van een afweging als de wet daartoe ruimte biedt. Eveneens heeft de rechter de mogelijkheid om marginaal te toetsen aan de beginselen. Overigens maakt de rechter in België zelden gebruik van deze mogelijkheid.
Tot slot merkt de heer Van den Broek (VNO-NCW) op dat de gedachte achter de Omgevingswet met name is om beter aan te sluiten bij de instrumenten van het

---

* Verslaglegging door mw. mr. Hanna Tolsma, Post-doc onderzoeker, Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 79 12/12/12 4:20 PM

Europese milieurecht. Het idee is dat het implementeren van Europees milieurecht daarmee eenvoudiger wordt. Hij vraagt of deze gedachte ook in België de achtergrond is geweest bij het codificeren van milieubeginselen. Dhr. Lavrysen antwoord kort dat dat niet het geval was.

Na de discussie volgt de stemming over de drie stellingen. Het merendeel blijkt het eens te zijn met de eerste stelling waarin dhr. Douma pleit voor codificatie van milieubeginselen in de Omgevingswet (22 stemmen voor en 10 tegen).
Voordat de tweede stelling in stemming wordt gebracht, stelt de heer Squintani (*Rijksuniversiteit Groningen*) voor om deze te wijzigen. De vraag of Nederland meer of minder moet doen dan de Europese Unie voorschrijft, moet naar zijn oordeel niet bij voorbaat met een ja of nee worden beantwoord. Hij pleit voor een proceduralisering van het besluit tot het behoud dan wel de introductie van nationale koppen. In deze procedure kan dan discussie plaatsvinden op basis van kosten en baten in de ruimste zin van het woord. De heer Douma kan zich vinden in deze aanpassing van zijn stelling. Ook het overgrote merendeel stemt voor deze stelling (28 stemmen voor en 3 tegen, met daarbij de kanttekening dat een van de tegenstemmers wel kan instemmen met de oorspronkelijke stelling van de heer Douma).
Van stelling drie wordt eveneens een aanpaste versie in stemming gebracht. Het voorstel van mevrouw Van Rijswick (*Universiteit Utrecht*) luidt: 'Op Europees niveau is een stapsgewijze ontwikkeling van integratie van deelterreinen te prefereren boven integratie van het gehele Europese milieurecht in een Omgevingsrichtlijn'. Deze stelling wordt met een ruime meerderheid aangenomen (slechts één deelnemer stemt tegen).

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 80 12/12/12 4:20 PM

Workshop 3 Flexibilisering en programmatische aanpak

Inleiding

De stelselwijziging van het omgevingsrecht heeft als belangrijk doel om meer flexibiliteit in de besluitvorming te brengen. Een programmatische aanpak is één van de instrumenten die tot meer flexibiliteit kan leiden. In deze workshop zijn de voornemens tot flexibilisering in de Omgevingswet besproken.

Stellingen prof. mr. N.S.J. Koeman

Stelling 1
De programmatische aanpak is de noodzakelijke smeerolie van het omgevingsrecht.

Stelling 2
De programmatische aanpak staat of valt met de hardheid van de verplichting tot daadwerkelijke en tijdige uitvoering van de maatregelen en voorzieningen.

Stellingen mr. M.N. Boeve

Stelling 1
Een programmatische aanpak hoeft niet altijd een afwijking van milieunormen te betekenen.

Stelling 2
Liever een duidelijke norm met ruime afwijkingsmogelijkheden, dan een vage norm zoals de positieve evenredigheid.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 81 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 82 12/12/12 4:20 PM

De programmatische aanpak

*Prof. mr. N.S.J. Koeman**

1 Inleiding

Weet u het nog? Nederland zat op slot. De Nederlandse vertaling van de richtlijnen over luchtkwaliteit leidde ertoe dat bij ieder besluit dat gevolgen kon hebben voor de luchtkwaliteit getoetst moest worden aan de Europese normen. Onder meer de norm voor fijn stof werd in veel gebieden in de Randstad overschreden. Nieuwe woningen of een nieuwe weg zouden vanwege het daarmee samenhangende verkeer leiden tot een verdere overschrijding van die norm, zodat daaraan geen medewerking kon worden verleend. De milieugebruiksruimte was volledig opgesoupeerd door de bestaande functies en de daarmee samenhangende emissies. Voor nieuwkomers was geen plaats. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen dreigden piepend en krakend tot stilstand te komen. Op de valreep werd een oplossing gevonden : de programmatische benadering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) in combinatie met een tijdelijke dispensatie vanuit Brussel. Dat NSL, dat een plaats kreeg in de Wet milieubeheer, doet denken aan een milieuboekhouding waarin enerzijds (grote en kleine) ruimtelijke ontwikkelingen met gevolgen voor de luchtkwaliteit worden benoemd en toegelaten en anderzijds de te treffen maatregelen worden vastgelegd die positieve effecten op de luchtkwaliteit hebben. Die maatregelen, te samen met de te verwachten autonome ontwikkelingen betreffende de luchtkwaliteit, scheppen ruimte voor de in het programma opgenomen ruimtelijke ontwikkelingen. Het saldo van ruimtelijke ontwikkelingen en maatregelen voldoet tegen het einde van de programmaperiode overal aan de gestelde grenswaarden, tenminste als de inschattingen van de effecten van die ontwikkelingen en maatregelen dan juist blijken te zijn geweest en de maatregelen (of vervangende maatregelen) daadwerkelijk en tijdig zijn getroffen. We kwamen met de schrik vrij: Nederland kon weer verder.

Het NSL smaakte naar meer. De problematiek van de luchtkwaliteit staat niet op zich zelf. Ook elders in dit dichtbevolkte en intensief gebruikte land deed en doet zich de situatie voor waarbij de bestaande situatie niet goed verenigbaar is met nieuwe ontwikkelingen, ook als die op zich zelf beschouwd positief beoordeeld moeten worden. Hoe om te gaan met Natura 2000-gebieden waar de kritische de-

* Niels Koeman is werkzaam als staatsraad in de Afdeling bestuursrechtspraak RvS, en tevens hoogleraar milieurecht en recht der ruimtelijke ordening bij het Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability (ACELS), Universiteit van Amsterdam.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 83 12/12/12 4:20 PM

positiewaarde voor stikstof ruim wordt overschreden en een verbeterdoelstelling geldt? Kan in de omgeving daarvan medewerking worden verleend aan de vestiging van een nieuw 'groen' agrarisch bedrijf dat veel minder stikstof emitteert dan de al aanwezige bedrijven, maar tegelijkertijd toch tot een verdere overschrijding van de stikstofnorm leidt ? Ook hier kan de programmatische aanpak vruchtbaar zijn, oordeelde de wetgever, die de Programmatische aanpak vermindering stikstofdepositie (kortweg ook wel met PAS aangeduid) een plaats gaf in de Natuurbeschermingswet 1998.

Een meer algemene toepassing kreeg de programmatische aanpak in de Crisis- en herstelwet, waarin het gebiedsontwikkelingsplan een plaats kreeg. Dat plan maakt deel uit van het bestemmingsplan en is, in de woorden van art. 2.3 lid 1 Chw, gericht op een optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van het gebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit. Ook bij het gebiedsontwikkelingsplan gaat het dus om de herschikking van de milieugebruiksruimte door maatregelen ten behoeve van projecten. De Crisis- en herstelwet tracht daarbij mogelijke belemmeringen bij het treffen van maatregelen weg te nemen door in het vijfde lid van art. 2.3 te bepalen dat bij het nemen van besluiten vereist voor de uitvoering van maatregelen bepalingen in tal van wetten opzij gezet kunnen worden. In datzelfde vijfde lid is bepaald dat voor een periode van ten hoogste tien jaar kan worden afgeweken van geldende milieukwaliteitsnormen.

2 Verschillen en overeenkomsten

Als we de drie genoemde voorbeelden van de programmatische aanpak nader bekijken blijkt sprake te zijn van niet onaanzienlijke verschillen. In het NSL is, naast de in algemene termen aangeduide projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit, sprake van met name genoemde individuele projecten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit en door opname in het programma juridisch worden toegestaan, althans waar het gaat om de beoordeling ter zake van de luchtkwaliteit. In het gebiedsontwikkelingsplan doet zich een zelfde situatie voor, nu de projecten die daar mogelijk worden gemaakt een daartoe strekkende bestemming krijgen hetgeen betekent dat daarvoor een omgevingsvergunning voor bouwen of aanleggen verleend zal moeten worden. Een belangrijk verschil tussen beide is het feit dat tegen het NSL geen beroep open staat maar wel tegen het gebiedsontwikkelingsplan. Dat laatste plan, inclusief projecten en maatregelen, kan dus formele rechtskracht verkrijgen, waarbij de projecten een onherroepelijke uitvoeringstitel verkrijgen. Het NSL kan door de bestuursrechter ten hoogste exceptief worden getoetst wanneer wordt geageerd tegen latere besluiten betreffende projecten of maatregelen. Iets vergelijkbaars geldt ook voor het PAS-programma, waar

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 84 12/12/12 4:20 PM

ook geen beroep tegen openstaat. Voor het niet open stellen van beroep is wel iets te zeggen, als men zich maar realiseert dat daardoor noch de maatregelen noch de ontwikkelingsruimte definitief komen vast te staan en dus later nog ter discussie gesteld kunnen worden. Voor het achterwege laten van beroep tegen het programma kan aanleiding bestaan wanneer maatregelen en ontwikkelingsruimte globaal geformuleerd zijn en/of gerelateerd zijn aan generiek, niet locatiegebonden beleid. Is daarentegen sprake van concrete ontwikkelingen – bestemmingen zo men wil – waar concrete en specifieke maatregelen tegenover staan – bijv. de plaatsing van een geluidsscherm of de verwijdering van de LPG-tank – dan kan het aantrekkelijk zijn beroep tegen het programma open te stellen.

3 De programmatische aanpak in de toekomstige Omgevingswet

In de brief van de Minister aan de Tweede Kamer over de Stelselwijziging Omgevingsrecht, waarin de hoofdlijnen van een nieuwe Omgevingswet worden beschreven wordt opgemerkt dat de programmatische aanpak in het omgevingsrecht op bredere schaal kan worden toegepast. Zonder te willen suggereren dat de programmatisch aanpak een panacee voor alle problemen is, kan die opvatting van de Minister worden onderschreven. De programmatische aanpak doorbreekt de volgtijdelijkheid die lang het omgevingsrecht heeft gedomineerd : eerst moet er gesaneerd worden voordat er nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. De programmatische aanpak maakt het mogelijk sanering hand in hand te laten gaan met nieuwe ontwikkelingen. Staat men zelfs een tijdelijke afwijking toe zoals het geval is bij het gebiedsontwikkelingsplan dan wordt gelijktijdigheid zelfs ingeruild door 'omgekeerde' volgtijdelijkheid waarbij de nieuwe ontwikkelingen al mogelijk zijn nog voordat de sanering ter hand wordt genomen.

Het zou een goede zaak zijn wanneer de programmatische aanpak in een nieuwe Omgevingswet een algemene regeling krijgt, zodat het instrument in beginsel overal in het omgevingsrecht inzetbaar wordt. Dat hoeft echter zeker niet te betekenen dat die toepassing overal uniform zou moeten zijn. Hiervoor gaf ik al aan dat de mate van concreetheid van maatregelen en ontwikkelingsmogelijkheden kan verschillen en dat om die reden verschillend gedacht kan worden over de wenselijkheid van het openstellen van beroep tegen het programma. Ik sluit niet uit dat ook op andere punten differentiatie wenselijk kan zijn, onder meer waar het gaat om een oplevertoets, de beoordeling achteraf of de maatregelen inderdaad zijn uitgevoerd. Een bruikbare oplossing zou kunnen zijn om in de Omgevingswet zelf een beperkt algemeen kader voor de programmatische benadering op te nemen en de ruimte te laten om bij algemene maatregel van bestuur specifieke voorzieningen te treffen voor programma's over verschillende onderwerpen.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 85 12/12/12 4:20 PM

4 Noodzakelijke smeerolie van het omgevingsrecht

Mijn eerste stelling is dan ook dat de programmatische aanpak de noodzakelijke smeerolie van het omgevingsrecht is. De programmatische aanpak past ook bij de geest van deze tijd. Terwijl lang geleden eerst werd gespaard voordat er iets werd aangeschaft zijn wij er aan gewend geraakt reeds over een huis of een auto te beschikken voordat de volledige koopsom beschikbaar is. De programmatische aanpak gaat echter verder dan het loslaten van de volgtijdelijkheid. De programmatische aanpak heeft verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving als vertrekpunt en biedt daarom meer perspectief dan het pas-op-de-plaats uitgangspunt dat in de oude benadering gold.

De programmatische aanpak mag perspectief op verbetering bieden, die verbetering kan geld kosten en kan bestaande rechten aantasten. De programmatische aanpak verruimt het afwegingskader voor de bestuurders, maar die verruiming is niet gratis en niet altijd gemakkelijk. Wezenlijk is wel dat de regeling over het programma een herverdeling van milieugebruiksruimte ook werkelijk mogelijk maakt en tevens de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen faciliteert. Aldus bezien valt het te betreuren dat in het wetsvoorstel tot het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (*Kamerstukken I* 2011/12, nr. 33135, nr A) zoals dat thans bij de Eerste Kamer ligt nadere eisen zijn geformuleerd met betrekking tot de rechten die bij een gebiedsontwikkelingsplan kunnen worden aangetast. In dat wetsvoorstel wordt voorgesteld dat rechten die worden ontleend aan voorschriften in een omgevingsvergunning of aan regels ex art. 8.40 Wm, kunnen worden gewijzigd, voor zover van die rechten gedurende drie jaar geen gebruik is gemaakt of naar redelijke verwachting geen gebruik gemaakt zal worden (zie het nieuwe art. 2.3 lid 5 Chw). Als bestaande rechten alleen kunnen worden ingeperkt als zij niet benut zijn of niet benut zullen worden, worden de mogelijkheden tot herschikking van de milieugebruiksruimte zo zeer verminderd dat betwijfeld moet worden of het gebiedsontwikkelingsplan erg veel toegevoegde waarde heeft. Gehoopt mag worden dat een dergelijke beperking niet in de regeling in de Omgevingswet zal worden opgenomen. Dat betekent niet dat lichtvaardig tot aantasting van bestaande rechten mag worden overgegaan. Integendeel, een dergelijke aantasting vereist een deugdelijke belangenafweging en een draagkrachtige motivering, terwijl onder omstandigheden ook bestuurscompensatie noodzakelijk zal kunnen zijn. Dat bedoel ik met de stelling dat de verruiming van het afwegingskader niet altijd gemakkelijk en niet altijd gratis zal zijn. Maar een programmatische aanpak die bestaande rechten in beginsel respecteert is, zo vrees ik, een tandenloze tijger.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 86 12/12/12 4:20 PM

5 Afwijking van normen ?

Volledigheidshalve wijs ik erop dat de programmatisch aanpak niet hoeft te betekenen dat geldende milieukwaliteitsnormen worden overschreden. Het is denkbaar een programma te ontwerpen waarbij de maatregelen en de ontwikkelingen zodanig in de tijd geplaatst zijn, dat een overschrijding niet in beeld komt. Als bij voorbeeld bepaald wordt dat in de eerste periode van een programma afschermende bebouwing wordt gerealiseerd of een agrarisch bedrijf met de bijbehorende stankcirkel zal worden gesaneerd en in de tweede periode nieuwbouw van woningen (met een aanvaardbare geluidsbelasting of met een aanvaardbaar geurniveau) zal worden gerealiseerd wordt de programmatische aanpak gebezigd zonder dat van overschrijding van normen sprake is. Pas als men de woningen wil bouwen vooruitlopend op de realisering van de afschermende bebouwing of de sanering van het agrarische bedrijf is een (tijdelijke) overschrijding van normen aan de orde. Ook hier geldt dat naar mijn mening in de Omgevingswet de nodige ruimte gelaten zou moeten worden. Soms zal er aanleiding bestaan om een tijdelijke overschrijding nodig te achten, soms zal de programmatische aanpak goed kunnen werken zonder zo'n overschrijding.

6 Randvoorwaarden

Mijn tweede stelling luidt dat de programmatische aanpak staat of valt met de hardheid van de verplichting tot daadwerkelijke en tijdige uitvoering van de maatregelen en voorzieningen. Uiteraard mag het niet zo zijn dat wel de ontwikkelingsmogelijkheden van het programma worden benut, maar dat de maatregelen en voorzieningen achterwege blijven. Dat risico bestaat met name wanneer een tijdelijke afwijking van de normen wordt toegestaan en wordt benut. Zonder een dergelijke tijdelijke afwijking zal de fasering uit het programma wel tot gevolg hebben dat pas na realisering, althans na zekerstelling, van de maatregelen de ontwikkelingsmogelijkheden worden gebruikt.

Met de verplichting tot uitvoering van de maatregelen en voorzieningen hangt samen de behoefte aan rechtsbescherming voor degenen die menen dat die uitvoeringsverplichting niet wordt nagekomen. Wat kan de bewoner van een nieuw gebouwde woning doen, wanneer uiteindelijk blijkt dat er niets terecht komt van de in het programma in het vooruitzicht gestelde bouw van een geluidsscherm of de sanering van het stankverwekkende agrarische bedrijf in de directe omgeving? In de bestaande regelingen omtrent de programmatische aanpak blijft die vraag onbeantwoord. Waarschijnlijk zal hij zich naar huidig recht tot de burgerlijke rechter moeten wenden en daar een bevel tot uitvoering van die maatregelen moeten trachten te verkrijgen. In het kader van een goede rechtsmachtverdeling tussen de burgerlijke

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 87 12/12/12 4:20 PM

en de bestuursrechter is dat een weinig aantrekkelijke uitkomst. Het lijkt dan ook wenselijk dat in de nieuwe Omgevingswet op dit punt een voorziening wordt getroffen, die de bestuursrechter in deze bevoegd maakt. Een dergelijke voorziening zou erin kunnen bestaan de reactie van een bestuursorgaan op een verzoek van een belanghebbende tot het uitvoeren van maatregelen en voorzieningen zoals voorzien in een programma, te bestempelen als een Awb-besluit. De bestuursrechter kan dan de rechtmatigheid van die reactie onderzoeken en zou, in geval van geconstateerde onrechtmatigheid, de mogelijkheid moeten hebben het bestuursorgaan een opdracht te geven. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid zou ook de vraag naar vervangende maatregelen of naar gewijzigde omstandigheden die de maatregel niet meer nodig maken, aan de orde kunnen komen.

7 Slot

De programmatische benadering brengt dynamiek in het omgevingsrecht en heeft daarom aantrekkelijke kanten. Dynamiek kan echter ook betekenen dat ongewenste en onwenselijke eindresultaten worden bereikt. De programmatische benadering zal daarom omgeven moeten worden door randvoorwaarden, waarop door derden ook in rechte een beroep kan worden gedaan.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 88 12/12/12 4:20 PM

Flexibiliseren door afwijking van milieunormen?

Mr. M.N. Boeve[*]

1 Inleiding

Eén van de belangrijke vernieuwingen die de Omgevingswet moet brengen is een vergroting van de flexibiliteit in de besluitvorming zodat meer afwegingsruimte voor het bestuur wordt gecreëerd.[1] In de brief over de stelselwijziging van het omgevingsrecht van maart 2012 stelt de Minister verschillende instrumenten voor die tot meer flexibiliteit moeten leiden, waaronder een verbrede toepassing van de programmatische aanpak en de introductie van het beginsel van de positieve evenredigheid. De flexibiliteit bij de toepassing van deze instrumenten ontstaat onder meer door de mogelijkheid om (al dan niet tijdelijk) af te wijken van wettelijke voorschriften.De idee is dat een afwijkingsmogelijkheid ruimte biedt om in specifieke situaties een ruimtelijke ontwikkeling die bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving doorgang te geven, waar die ontwikkeling anders zou worden belemmerd doordat niet wordt voldaan aan een milieunorm.[2] Indien geluidsnormen bijvoorbeeld in de weg staan aan de herstructurering van een oud bedrijventerrein, zou het in bepaalde gevallen mogelijk moeten zijn om af te wijken van deze normen, zodat de ontwikkeling van het terrein toch door kan gaan.

Deze bijdrage richt zich op de vraag in hoeverre de Omgevingswet zou moeten voorzien in de mogelijkheid tot afwijken van milieu(kwaliteits)normen. Daarbij wordt zowel aandacht besteed aan de mogelijkheid tot afwijking binnen de programmatische aanpak als aan een meer algemene afwijkingsmogelijkheid welke een verruiming zou behelzen van bestaande afwijkingsmogelijkheden, bijvoorbeeld de toepassing van het voorgestelde beginsel van positieve evenredigheid.
Op voorhand past overigens wel een belangrijke nuancering. Het hangt vanzelfsprekend van de aard en juridische achtergrond van de norm af in hoeverre er ruimte is voor afwijking. Milieukwaliteitsnormen in de vorm van grenswaarden met een Europeesrechtelijke achtergrond laten veelal weinig ruimte voor afwijking (denk aan de EU grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide). Ook kan het politiek of maatschappelijk niet (meer) aanvaardbaar worden geacht om van bepaalde milieukwa-

---

* Marlon Boeve is onderzoeker en docent bij het Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability (ACELS)/Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam.

1 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3, p. 8-9.

2 Zie ook Bijlage 3 bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3, Werking van het stelsel van de Omgevingswet. Achtergrondnotitie bij de kabinetsbrief Stelselwijziging Omgevingswet, p. 22 e.v.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 89 12/12/12 4:20 PM

liteitsnormen af te wijken, zoals de normen op het terrein van externe veiligheid.[3] Verder is een deel van de milieukwaliteitsnormen buitenwettelijk van aard, waarbij sprake is van een inherente bevoegdheid tot afwijking. Kortom, het gaat maar om een beperkte groep milieukwaliteitsnormen waar een afwijkingsbevoegdheid in de Omgevingswet op zou (kunnen) zien.

2 Afwijken van normen in de programmatische aanpak

Eén van de instrumenten die door de regering wordt genoemd om de flexibiliteit in het omgevingsrecht te bevorderen, is een generieke regeling voor de programmatische aanpak.[4] Een bekend voorbeeld van de programmatische aanpak is de aanpak van de luchtkwaliteitsproblematiek.[5] Deze aanpak voorziet in de vaststelling van een programma – het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) – dat is gericht op het tijdig behalen van de luchtkwaliteitsnormen. Het programma bevat daartoe een opsomming van alle beoogde nieuwe ontwikkelingen en de te nemen (compenserende) maatregelen. De negatieve effecten van de ontwikkelingen voor de luchtkwaliteit en de positieve ontwikkelingen van maatregelen worden daarbij als het ware tegen elkaar 'weggestreept'. Voor ontwikkelingen die in het NSL passen vindt geen rechtstreekse toetsing aan de grenswaarden voor de luchtkwaliteit plaats, enkel wordt beoordeeld of de ontwikkeling binnen het NSL past.[6] Deze vorm van programmatische aanpak biedt flexibiliteit in de manier waarop de milieunormen worden gehaald. Er wordt echter geen mogelijkheid tot het afwijken van normen geboden; de normen dienen op moment van afloop van de daarvoor gestelde termijn te zijn behaald.[7] Voor de luchtkwaliteitsnormen zijn dit de (uitgestelde) termijnen van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit.
Een programmatische aanpak waarin wel expliciet de mogelijkheid wordt geboden

3 Zo liet de Experimentenwet Stad en Milieu een afwijking van milieukwaliteitsnormen op het gebied van externe veiligheid toe. De Interimwet stad-en-milieubenadering, in werking na de ramp in Enschede, biedt deze bevoegdheid niet meer.

4 Zie *Kamerstukken II* 2011/2012, 33 118, nr. 3, 17-18.

5 Andere voorbeelden zijn de programmatische aanpak van de stikstofdepostie en de planmatige aanpak bij het behalen van de (Europese) waterkwaliteitsdoelstellingen. Er is veel geschreven over de afzonderlijke regelingen. Een bredere bespreking van de programmatische aanpak is onder meer te vinden in: F.A.G. Groothuijse, R. Uylenburg en M.N. Boeve, *Het omgevingsrecht geprogrammeerd*, STEM publicatie mei 2011, (te raadplegen via www.uva.nl/acels) en in C.W. Backes, A.M. Keessen, H.F.M.W. van Rijswick, *Effectgerichte normen in het omgevingsrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

6 Zie de regeling in titel 5.2 hoofdstuk 5 Wet milieubeheer.

7 Voorstelbaar is dat tijdens de looptijd van het programma wel een tijdelijke achteruitgang van de luchtkwaliteit plaatsvindt indien de effecten van een nieuwe ontwikkeling eerder gestalte doen dan de compenserende effecten van de maatregelen. Daarbij is van belang dat het te behalen resultaat aan het eind van de looptijd niet ernstig in gevaar wordt gebracht. De luchtkwaliteitsnormen moeten immers worden behaald.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 90 12/12/12 4:20 PM

tot afwijking van normen is de regeling van het gebiedsontwikkelingsplan in hoofdstuk 2 van de Crisis- en herstelwet (Chw). Het doel van deze regeling is om meer 'milieugebruiksruimte'[8] te creëren voor gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. De Chw maakt het met het oog hierop mogelijk om voor ontwikkelingsgebieden van bepalingen van bij of krachtens in art. 2.3 lid 5 genoemde wetten af te wijken. Deze bepalingen moeten bij AMvB worden aangewezen.[9] Dit kunnen ook milieukwaliteitsnormen betreffen, waarbij de Europeesrechtelijke verplichtingen in acht moeten worden genomen.[10] Aan de afwijking van milieukwaliteitsnormen is de beperking verbonden dat dit slechts een tijdelijke afwijking mag betreffen. Na vaststelling van het plan dient uiterlijk na tien jaar alsnog te worden voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen, zo bepaalt art. 2.3 lid 5 Chw. Opmerkelijk is dat deze verplichting inzake de tijdelijke afwijking, wordt afgezwakt door de daaropvolgende volzin 'Indien er na deze periode niet wordt voldaan aan een milieukwaliteitsnorm geven burgemeester en wethouders aan op welke wijze alsnog aan die norm zal worden voldaan'.[11] Daarbij wordt geen termijn aangegeven, waardoor de vraag rijst hoe tijdelijk de tijdelijke afwijking van de milieukwaliteitsnormen dan zal zijn. Van groot belang in dit verband is ook de afdwingbaarheid van de door B en W aan te geven aanvullende maatregelen.[12] De mogelijkheden voor belanghebbenden om de uitvoering van compenserende maatregelen af te dwingen lijken in het huidige recht nog onvoldoende.[13]

In ruimere zin rijst in dit verband de vraag of bij een programmatische aanpak wel de mogelijkheid zou moeten worden geboden om (tijdelijk) af te wijken van milieukwaliteitsnormen. Zou een programmatische aanpak in beginsel niet zo moeten worden vormgegeven dat niet wordt toegekomen aan een afwijking van normen? Dit is bijvoorbeeld mogelijk door een fasering in de tijd aan te brengen in de zin dat eerst de maatregelen die positieve effecten op de milieukwaliteit moeten opleveren

8 In de Crisis- en herstelwet gedefinieerd als 'binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieukwaliteitsnormen, die kan worden benut voor milieubelastende activiteiten'(art. 2.1 onder a Chw).

9 Deze aanwijzing heeft plaatsgevonden in het Besluit uitvoering Crisis en herstelwet.

10 Een milieukwaliteitsnorm wordt in de Chw gedefinieerd als een 'bij wettelijk voorschrift gestelde norm ten aanzien van de kwaliteit van een onderdeel van het milieu.' Art. 2a Besluit uitvoering crisis- en herstelwet wijst onder andere geluidsnormen aan waar van mag worden afgeweken.

11 Art. 2. 3 lid 5 Chw.

12 Zie in dit verband ook de stelling van prof. N.S.J. Koeman die luidt dat de programmatische aanpak staat of valt met de hardheid van de verplichting tot daadwerkelijke en tijdige uitvoering van de maatregelen en voorzieningen. Zie ook F.A.G. Groothuijse, R. Uylenburg en M.N. Boeve, *Het omgevingsrecht geprogrammeerd*, STEM publicatie mei 2011, p. 20-21 (te raadplegen via www.uva.nl/acels).

13 Zie hierover ook A.G.A. Nijmeijer, 'Tijdelijk afwijken van milieukwaliteitsnormen. (Geen) zorgen voor morgen?', *TBR* 2010, nr. 3, p. 42-49 en F. Otten, 'De relatie tussen het gebiedsontwikkelingsplan op basis van de Crisis- en herstelwet en milieunormen', in: T. De Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar*, Deventer: Kluwer 2011, p. 448-449

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 91 12/12/12 4:20 PM

worden uitgevoerd (denk aan het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen of de verplaatsing van een milieubelastend bedrijf) en daarna pas de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen (zoals nieuwe woningen) worden toegestaan, zodat niet wordt toegekomen aan een afwijking van milieukwaliteitsnormen. Er is immers een risico dat de maatregelen ter verbetering van de milieukwaliteit niet worden uitgevoerd. Zeker indien de afdwingbaarheid van de maatregelen niet voldoende is gegarandeerd, kan de programmatische aanpak leiden tot een permanente afwijking van normen. Dit brengt mij tot mijn eerste stelling dat een programmatische aanpak geen afwijking van normen hoeft in te houden.

3 Andersoortige afwijkingsmogelijkheden

3.1 Interimwet stad-en-milieubenadering

Al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is de afwijking van milieukwaliteitsnormen één van de centrale elementen in de zogenoemde 'stad-en-milieubenadering'.[14] Na eerst geëxperimenteerd te hebben op basis van de Experimentenwet Stad en Milieu,[15] is sinds 2006 een afwijkingsbevoegdheid vastgelegd in de Interimwet stad-en-milieubenadering. Op grond van art. 2 Interimwet kan de gemeenteraad in het belang van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit ten aanzien van een door hem aangewezen projectgebied afwijken van een milieukwaliteitsnorm[16] met betrekking tot bodem, geluid en lucht of van bepaalde wettelijke bepalingen met betrekking tot stank en ammoniak. Het afwijken van een milieukwaliteitsnorm mag ingevolge art. 2 Interimwet slechts ten behoeve van het vestigen van milieugevoelige bestemmingen en ten behoeve van het vestigen of verplaatsen van kleinschalige bedrijvigheid bij functiemenging van wonen en werken.De kern van de stad-en-milieubenadering is een drie stappenplan. Stap één betreft het zo veel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen en het in een zo vroeg mogelijk stadium integreren van milieubelangen in de ruimtelijke planvorming. Stap twee is de ruimte binnen de bestaande regelgeving optimaal benutten.[17] Wanneer de stappen één en twee niet leiden tot een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefomgevingskwaliteit kan de gemeenteraad toekomen aan stap drie, het afwijken van de normen mits de daaruit

14 Zie Stad en Milieurapportage, *Waar vele willen zijn, is ook een weg*, Den Haag: Ministerie van VROM 1995.
15 *Stb.* 1998, 684.
16 Een milieukwaliteitsnorm wordt in art. 1 onder c Interimwet stad-en-milieubenadering gedefinieerd als een 'bij wettelijk voorschrift gestelde norm ten aanzien van de kwaliteit van een onderdeel van het milieu'.
17 Zie art. 6 onder b Interimwet stad-en-milieubenadering.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 92 12/12/12 4:20 PM

voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk worden beperkt en, voor zover dit niet mogelijk is, worden gecompenseerd.[18] Bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid wordt op decentraal niveau een milieukwaliteitsnorm vastgesteld welke geldt ter vervanging van de norm waarvan wordt afgeweken.[19] De compensatie van het door de normafwijking ontstane milieuverlies, is één van de centrale noties van de Interimwet. In de MvT wordt opgemerkt dat het effect op het milieu uiteindelijk – hoewel ten aanzien van een onderdeel van het milieu waarop een (kleine) afwijking wordt toegestaan strikt genomen sprake kan zijn van een verslechtering – per saldo positief zal zijn.[20] Juist op dit punt kent de Interimwet echter mijns inziens risico's. Er is voorgeschreven dat de compensatie plaatsvindt in of in de directe omgeving van het projectgebied en op een wijze die de belangen, genoemd in de aanhef van de artikelen 2 en 3 dient. Met dit laatste wordt een link gelegd naar de begrippen 'zuinig en doelmatig ruimtegebruik' en 'optimale leefomgevingskwaliteit'. Van deze begrippen is geen definitie in de Interimwet opgenomen. Wel maakt de MvT duidelijk dat 'optimale leefomgevingskwaliteit' op meer ziet dan alleen milieukwaliteit.[21] Ook ruimtelijke, sociale en economische aspecten vullen dit begrip in. De compensatie kan derhalve ook worden gevonden in een vergroting van de sociale veiligheid. In dit verband worden extra straatverlichting, het vermijden van smalle steegjes en een fietsersbrug in plaats van een fietsertunnel als voorbeelden genoemd.[22] Kijken we naar de stad en milieuprojecten in de praktijk dan zien we dergelijke maatregelen (investeringen in de openbare ruimte) bijvoorbeeld ook in het stap 3-besluit ten aanzien van Scheveningen Haven. Ten aanzien van een ander gebied – Goese Schans – was onder meer compensatie gezocht in een strengere EPC-norm.[23] Daarbij moet gezegd dat voor de uitwerking van het compensatiebeginsel wel wordt uitgegaan van een voorkeursvolgorde.[24] Eerst moet worden gezocht naar maatregelen binnen het milieuonderdeel waar de afwijking plaatsvindt (dus overschrijding van geluidsnormen compenseren met bijvoorbeeld extra geluidsisolatie). Indien dit niet mogelijk is, mag compensatie ook binnen andere onderdelen van de milieukwaliteit worden gezocht en tot slot mag de compensatie ook buiten het terrein van de milieukwaliteit worden gezocht. Indien wordt gecompenseerd buiten het terrein van de milieukwaliteit lijkt mij dat echter toch weinig te maken hebben met het idee van een daadwerkelijke compensatie van nadelige

18 Art. 7 Interimwet stad-en-milieubenadering.
19 Zie o.a. art. 5 lid 1 onder c Interimwet stad-en-milieubenadering.
20 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 871, nr. 3, p. 32.
21 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 871, nr. 3, p. 13.
22 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 871, nr. 7, p. 5.
23 Zie r.o. 2.8.3 *ABRvS* 22 december 2010, nr. 200904503/1/R2.
24 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 817, nr. 3, p.43. De term ' voorkeursvolgorde' komt uit *Kamerstukken II* 2004/05, 29 871, nr. 7, p. 5.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 93 12/12/12 4:20 PM

milieugevolgen. Ook de evaluatie van de eerdere Experimentenwet Stad en Milieu laat zien dat in de praktijk het compensatiebeginsel lastig in te vullen is, met name omdat compensatie weinig extra heeft te bieden als al wordt gestreefd naar een 'optimale leefkwaliteit'.[25] Door te compenseren met aspecten als sociale veiligheid zal mijn inziens weinig sprake kunnen zijn van een verbeterde of gelijkblijvende milieukwaliteit en zal niet snel een effect op het milieu 'dat per saldo positief is' worden bereikt.[26] Daar komt bij dat de Interimwet stad-en-milieubenadering geen garantie biedt dat de compensatie daadwerkelijk wordt uitgevoerd.[27] Daarmee wordt de rechtvaardiging voor het afwijken mijn inziens onderuitgehaald.[28] Tot nu toe is er overigens weinig toepassing gegeven aan de Interimwet stad-en-milieubenadering. Slechts bij een handvol projecten is toepassing gegeven aan stap 3 van deze wet, waarbij het telkens gaat om een afwijking van geluidnormen. Bij een deel van de projecten hield het stap 3 besluit overigens bij de rechtergeen stand.[29]

3.2 Het beginsel van positieve evenredigheid

Ook in het kader van de Omgevingswet is er aandacht voor de afwijking van milieunormen. Ditmaal onder de noemer van het beginsel van 'positieve evenredigheid'. In de brief en bijbehorende achtergrondnotitie over de stelselwijziging van het omgevingsrecht gaat de Minister uitgebreid op dit beginsel in. Het nieuwe uitgangspunt van positieve evenredigheid wordt aangekondigd als een vervanging van de mogelijkheden om bestuurlijke afwegingsruimte te creëren die thans wordt geboden door de Interimwet stad-en-milieubenadering en de Crisis- en herstelwet.[30] Het uitgangspunt van positieve evenredigheid behelst, als ik het goed zie, de introductie van een algemene overkoepelende norm 'het belang van de leefomgeving'. Beoogd wordt om het bevoegd gezag de mogelijkheid te bieden in specifieke situaties aan deze algemene norm te toetsen en niet aan de specifieke toetsingskaders. Daarbij mag worden afgeweken van normen, mits, zo stelt de Minister, bepaalde belangen hierdoor niet onevenredig benadeeld worden. Positieve evenredigheid biedt derhal-

25 Evaluatiecommissie Stad en Milieu, *Eindrapportage Tussenevaluatie Stad en Milieu*, 2001, p. 24.
26 Zie ook M.N. Boeve, 'Salderen en compenseren: Nederland onder de stolp', in: M.V.C. Aalders en R. Uylenburg, *Het milieurecht als proeftuin. 20 jaar Centrum voor Milieurecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 38-40.
27 Zie hierover ook A.G.A. Nijmeijer, 'Een stap verder met de stad-en-milieubenadering', *M en R* 2006, nr. 3, p. 149.
28 Zie voor andere knelpunten ook M.N. Boeve, 'De Interimwet stad-en-milieubenadering', *TO* 2005, nr. 3, p. 74 e.v.
29 Zie ABRvS 25 mei 2005, nr. 200404428/1 (Vlaardingen) en ABRvS 22 december 2010, nr. 200904503/1/R2 (Goese Schans).
30 Bijlage 3 bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3, Werking van het stelsel van de Omgevingswet. Achtergrondnotitie bij de kabinetsbrief Stelselwijziging Omgevingswet, p. 22.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 94 12/12/12 4:20 PM

ve de mogelijkheid om ten behoeve van een project wettelijke (milieu)normen opzij te zetten, zolang het belang van de leefomgeving in zijn geheel zich daar niet tegen verzet. Daarbij zullen wel ondergrenzen worden gesteld, zoals verplichtingen die uit het Europese recht voortvloeien.[31]

Positieve evenredigheid biedt in deze vorm een verruiming van de bestaande afwijkingsmogelijkheden. Waar bij de stad-en-milieubenadering na het doorlopen van een stappenplan mogelijkheden bestaan om compensatie van normafwijking te zoeken buiten de milieukwaliteit, lijkt bij positieve evenredigheid zonder meer de mogelijkheid te bestaan tot uitruil met aspecten buiten de milieukwaliteit waarbij van normen mag worden afgeweken. Dit biedt weinig garanties dat het milieu in zijn totaliteit beter wordt of tenminste niet verder wordt aangetast.[32] Aspecten die buiten de milieukwaliteit liggen, kunnen immers gaan dienen als compensatie van milieuverlies. In de achtergrondnotitie bij de brief van de Minister over de stelselwijziging van het omgevingsrecht wordt nog een optimistisch voorbeeld gegeven van de mogelijkheid om door middel van positieve evenredigheid aspecten van leefomgevingskwaliteit tegen elkaar af te wegen: 'een bestuur kan één van de aspecten meer gewicht toekennen, bijvoorbeeld omdat het bestuur in een bepaald gebied streeft naar meer rust en stilte, ten koste van een ander aspect'.[33] Realistischer is evenwel dat de wens tot bestuurlijke afwegingsruimte in de praktijk gebieden zal betreffen waar *meer* geluidhinder te verduren valt.

Een dergelijke vaag omschreven ruime bevoegdheid tot normafwijking als de positieve evenredigheid is mijns inziens ongewenst. Wat is nog de waarde van wettelijke normen indien daar zonder veel waarborgenvan af mag worden geweken? De Raad van State wees er eerder al op dat een 'carte-blanche-bepaling' die afwijking van geldende voorschriften mogelijk maakt voor zover het bevoegd gezag dat goeddunkt, te zeer afbreuk doet aan de rechtszekerheid.[34] Het beoogde uitgangspunt van de positieve evenredigheid lijkt mijn inziens echter zeer op een dergelijke carteblanche-bepaling. Daarbij wordt niet alleen afbreuk gedaan aan de rechtszekerheid, maar ook de rechtsbescherming kan in de knel komen. Schueler merkte terecht al op dat hij niet voor zich ziet hoe de rechter zo'n afweging (bijvoorbeeld geluid tegen geur of tegen uitzicht) zou kunnen toetsen op een systematische en voorspelbare wijze.[35]

---

31 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3, p. 18 en Achtergrondnotitie, p. 22.

32 Tolsma wijst er op dat het concept van positieve evenredigheid strijdig lijkt met het uitgangspunt van de regering om het huidige beschermingsniveau te behouden, H.D. Tolsma, 'De Europese dimensie van de Omgevingswet', *M en R* 2012, nr. 6, p. 401.

33 Bijlage 3 bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3, Werking van het stelsel van de Omgevingswet. Achtergrondnotitie bij de kabinetsbrief Stelselwijziging Omgevingswet, p. 23.

34 Advies Raad van State over de herziening van het omgevingsrecht d.d. 25 januari 2012, No. W14.11.0341/IV, p. 19 (via www.raadvanstate.nl).

35 B. Schueler, 'Of heeft u liever negatieve onevenredigheid?', *M en R* 2012, nr. 4, p. 241.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 95 12/12/12 4:20 PM

3.3 Liever een duidelijke norm met duidelijke afwijkingsmogelijkheden of bandbreedte

Dit brengt mij naar mijn tweede stelling die luidt 'liever een duidelijke norm met ruime afwijkingsmogelijkheden, dan een vage norm zoals de positieve evenredigheid'. De Omgevingswet zou niet met positieve evenredigheid de ruimte moeten bieden voor een ongeclausuleerde afwijkingsmogelijkheid,waarbij ondergrenzen in de vorm van milieunormen nog maar weinig waarde lijken te hebben. Beter zou bestuurlijke afwegingsruimte kunnen worden geboden door heldere normen te stellen waarbij ruimte is voor aanpassing op het lokale niveau.[36] Daarbij zouden bij de individuele normen bandbreedtes kunnen worden aangegeven. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid die de Wet geurhinder en veehouderij de gemeenteraad biedt om, binnen bepaalde minimum en maximumnormen, in een geurverordening lokale normen vast te stellen.[37] Vanzelfsprekend zal gediscussieerd moeten worden over de hoogte van de ondergrenzen (biedt een binnenwaarde van 33 dB voor een woning bijvoorbeeld voldoende waarborg als ondergrens?). Van belang is dat sprake is van een duidelijk omschreven norm, waarbij voor zover nodig ook een termijn wordt aangegeven waarop de norm moet worden behaald. De milieukwaliteitsnorm hoeft daarbij niet verplicht te worden gegoten in een grens- of richtwaarde. Het stramien van de grens- en richtwaarden zoals we deze van oudsher kennen is reeds te beperkt gebleken. Art. 5.1 lid 3 Wet milieubeheer is op dit punt uitgebreid met de mogelijkheid om de milieukwaliteit aan te geven overeenkomstig een milieukwaliteitseis ter uitvoering van een EU-richtlijn of EU-verordening, met inbegrip van eventueel van toepassing zijnde afwijkingsmogelijkheden.[38]

4 Slot

Het maken van (bestuurlijke) afwegingen is één van de kernelementen van de toepassing van het omgevingsrecht in de praktijk. Daarbij wordt de behoefte gevoeld om voor het lokale bestuur meer ruimte voor eigen afwegingen te creëren. De flexibiliteit voor het bestuur zou evenwel niet moeten worden gezocht in een vrijwel ongeclausuleerde bevoegdheid tot normafwijking, zoals het beoogde uitgangspunt van positieve evenredigheid zou bieden. Liever moet de afwegingsruimte worden

36 Zie voor het onderscheid tussen kwantitatieve normen en kwalitatieve normen, T. Nijmeijer en M. Soppe, 'Alles draait om de eenvoud. De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?', in: T. de Gier e.a., *Goed verdedigbaar*,Deventer: Kluwer 2011, p. 429 e.v.

37 Zie art. 6 Wet geurhinder en veehouderij.

38 Zie *Stb.* 2011, 373. De aanleiding voor deze uitbreiding van art. 5.1 lid 3 Wm ligt vooral in de discussie die ontstond bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water over de vraag of de waterkwaliteitseisen als grenswaarden of als richtwaarden moesten worden aangemerkt.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 96 12/12/12 4:20 PM

gezocht in een heldere normstelling waarbij voor zover mogelijk aan het lokale bestuur de mogelijkheid wordt geboden binnen bandbreedtes lokale normen vast te stellen. Een programmatische aanpak kan daarbij een hulpmiddel zijn om de normen te behalen.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 97 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 98 12/12/12 4:20 PM

Verslag van de discussie*

De discussie gaat in workshop 3 met name over de eerste en de tweede stelling, waarin de programmatische aanpak bij gebiedsgerichte ontwikkeling centraal staat. Mevrouw Robesin (*Stichting Natuur en Milieu*) stelt voor om de eerste stelling te veranderen in die zin dat de programmatische aanpak nodig is als smeerolie voor de motor van het omgevingsrecht om het kwaliteitsniveau te verbeteren. Zij benadrukt dat een programmatische aanpak vooral tot een verbetering van de kwaliteit moet leiden. De heer Koeman is het hiermee helemaal eens. Het succes van een programmatische aanpak staat of valt met het bereiken van doelen. Daarbij gaat het zowel om doelen ten aanzien van de ontwikkelkant als de beschermingskant.

Kritisch over de programmatische aanpak is de heer Backes (*Universiteit Maastricht*). Hij benadrukt dat de rechtsbescherming en handhaving van de programmatische aanpak in het huidige omgevingsrecht onvoldoende is. Het is daarom nodig om na te denken over nieuwe instrumenten op het terrein van rechtsbescherming en handhaving. Hij denkt aan een aanspraak op schadevergoeding en regels ten aanzien van de bewijslast. Moet niet eerst over deze nieuwe instrumenten worden nagedacht voordat in de Omgevingswet een verruiming van de programmatische aanpak wordt voorgesteld? De heer Koeman vindt ook dat als de programmatische aanpak als algemeen instrument in de Omgevingswet wordt geïntroduceerd, een deugdelijke regeling noodzakelijk is. De tijdplanning waarin de Omgevingswet gerealiseerd moet worden is helaas kort. De problemen met rechtsbescherming zouden bijvoorbeeld opgelost kunnen worden door een specifieke rechtsingang bij de bestuursrechter te creëren. Het achteraf toetsen of de effecten met de maatregelen wel zijn bereikt, gaat dhr. Koeman te ver.

Deze laatste opmerking van de heer Koeman geeft de heer Soer (*Royal HaskoningDHV*) aanleiding om te reageren. Hij benadrukt dat het bij een programmatische aanpak gaat om het daadwerkelijke effect, zowel positief als negatief. Als de effecten achteraf negatief blijken, moet je extra maatregelen nemen. Dhr. Koeman blijft bij zijn standpunt. Bij aspecten zoals geluid en geur wordt geprobeerd om de toekomst te voorspellen op grond van onderzoek gebaseerd op aannames. Het moet dan niet mogelijk zijn om in het kader van nakoming daar weer op terug te komen.

---

* Verslaglegging door mw. mr. Hanna Tolsma, Post-doc onderzoeker, Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht& Bestuurskunde.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 99 12/12/12 4:20 PM

Vervolgens krijgt stelling 4 over het zogenoemde beginsel van positieve evenredigheid kort aandacht. De heer Soer is geen voorstander van vage normen: 'Hoe concreter hoe beter'. Volgens hem blijkt uit beleidsevaluaties op het terrein van externe veiligheid (bij de afwegingsmethodiek voor groepsrisico) dat bestuurders moeite hebben met de bestuurlijke belangenafweging bij groepsriciso.
De heer Kromhout van der Meer (*gemeente Voorschoten*) vraagt wat precies het probleem is met vage normen in het omgevingsrecht. Het huidige stelsel kent immers al vage normen die harde normen kunnen corrigeren, zoals het begrip 'goede ruimtelijke ordening'.
Mevrouw Boeve heeft ook een voorkeur voor concrete normen. Het probleem met een norm als 'positieve evenredigheid' is juist dat daarmee een mix van afwegingen tussen verschillende aspecten mogelijk wordt. Je krijgt dan een brij van belangen. Wat is nog de waarde van normen als overal maar van kan worden afgeweken?

Voordat de stellingen in stemming worden gebracht, stelt de heer Douma (*T.M.C. Asser Instituut*) nog voor om de eerste en de tweede stelling over de programmatische aanpak in elkaar te schuiven. Dit is volgens de heer Koeman nergens voor nodig. Als je voor beide stellingen stemt, dan kom je immers op hetzelfde uit. Uiteindelijk worden alle vier stellingen met meerderheid van stemmen aangenomen.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 100 12/12/12 4:20 PM

Workshop 4 Wet natuurbescherming: (geen) integratie in de Omgevingswet

Inleiding

In augustus 2012 is het wetsvoorstel natuurbescherming aan de Tweede Kamer gezonden. De wet heeft tot doel om, uitgaande van de Europese regelgeving, duidelijke en eenvoudige wetgeving voor natuurbescherming te bieden. De Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en faunawet worden door deze wet vervangen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in juni 2012 kritisch advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Dat heeft geleid tot een aantal interessante wijzigingen in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel natuurbescherming beoogt bij te dragen aan de doelstellingen van de toekomstige Omgevingswet en is afgestemd op de uitgangspunten daarvan. Gedurende het wetstraject van de Omgevingswet zal worden uitgewerkt hoe het wetsvoorstel natuurbescherming kan worden ingepast in de Omgevingswet.

Stellingen mr. H.M. Dotinga

Stelling 1
Het wetsvoorstel natuurbescherming biedt onvoldoende bescherming aan natuurwaarden op het land en in de zee door de minimalistische benadering die is gevolgd bij Gebiedsbescherming en soortenbescherming.

Stelling 2
De Wet natuurbescherming moet als zelfstandig instrument blijven bestaan of in zijn geheel in de nieuwe Omgevingswet worden geïntegreerd (dus: gebiedsbescherming én soortenbescherming).

Stellingen prof. mr. A.A. Freriks

Stelling 1
De integratie van 'natuuraspecten' in de omgevingsvergunning leidt tot een onwenselijke en onwerkbare versnippering in de uitvoering van het natuurbeschermingsregime.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 101 12/12/12 4:20 PM

Stelling 2

Integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet heeft geen meerwaarde. Problemen in de uitvoering van de natuurbeschermingswet- en regelgeving worden door een Omgevingswet niet opgelost.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 102 12/12/12 4:20 PM

De Wet natuurbescherming en de Omgevingswet: eenvoudig beter?

Mr. H.M. Dotinga[*]

1 Inleiding

Een voorstel voor een nieuwe Wet natuurbescherming (hierna: wetsvoorstel natuurbescherming) is in augustus 2012 ingediend bij de Tweede Kamer.[1] Dit wetsvoorstel beoogt de huidige natuurwetgeving (de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet) te integreren en vereenvoudigen.[2] Parallel aan het spoor van het wetsvoorstel natuurbescherming loopt het ontwikkelingstraject voor de nieuwe Omgevingswet, waarin een veelheid aan wetten op het gebied van het omgevingsrecht geheel of gedeeltelijk zou moeten worden geïntegreerd.[3] De Wet natuurbescherming wordt daarbij genoemd als een van de wetten die mogelijk in aanmerking komt voor gedeeltelijke integratie in de Omgevingswet. Deze bijdrage gaat in op twee vragen die betrekking hebben op deze ontwikkelingen. Allereerst de vraag of het wetsvoorstel natuurbescherming in zijn huidige vorm (de versie van 12 augustus 2012) voldoende bescherming biedt aan natuurwaarden in Nederland (paragraaf 2). Ten tweede de vraag of de (toekomstige) Wet natuurbescherming geheel of gedeeltelijk moet worden geïntegreerd in de Omgevingswet (paragraaf 3). Het antwoord op deze vragen wordt aan het begin van elke paragraaf verwoord in de vorm van een stelling met aansluitend een korte motivatie. De bijdrage eindigt met een aantal concluderende opmerkingen (paragraaf 4).

---

[*] Harm Dotinga is senior jurist bij Vogelbescherming Nederland en universitair docent bij het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht.

1 Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), voorstel van wet, 20 augustus 2012, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nrs. 1-3. Het wetsvoorstel is in oktober 2012 controversieel verklaard door de Tweede Kamer. In het regeerakkoord ('Bruggen slaan') dat op 29 oktober 2012 is gepresenteerd door de VVD en de PvdA staat dat het wetsvoorstel wordt aangepast.

2 Zie voor beschouwingen over (het voorontwerp van) het wetsvoorstel o.a.: M.M. Kajaan, 'Gebiedsbescherming in het wetsvoorstel natuur: oude wijn in nieuwe zakken?!', *M en R* 2011, p. 645-652; E.E. Meijer & W. Zwier, 'Voorjaarsschoonmaak in het natuurbeschermingsrecht: minder geld, minder regels, minder bescherming', *M en R* 2012, p. 160-171; I.R. Viertelhuizen, 'De wijzigingen van het ontwerpwetsvoorstel Natuur', *TvO* 2012, p. 18-27; H.E. Woldendorp, 'De Wet natuur: over de golven, niet die enorme diepte daaronder', *BR* 2012, p. 256-270; H.E. Woldendorp, 'Het voorontwerp van de Wet natuurbescherming (Natura 2000)', *JFf* 2012, p. 151-163; L. Boerema, 'Soortenbescherming in het wetsvoorstel Wet natuurbescherming', *JFf* 2012, p. 247-257.

3 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118. Het regeerakkoord ('Bruggen slaan') vermeldt dat een wetsvoorstel voor de Omgevingswet in 2013 wordt gepresenteerd.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 103 12/12/12 4:20 PM

2 Wetsvoorstel natuurbescherming

Stelling I het wetsvoorstel natuurbescherming biedt onvoldoende bescherming aan natuurwaarden op het land en in de zee door de minimalistische benadering die is gevolgd bij gebiedsbescherming en soortenbescherming.

De huidige natuurwetgeving is er – in samenhang met andere relevante wetgeving en beleid – onvoldoende in geslaagd om de achteruitgang van biodiversiteit in Nederland te stoppen. Vogels zijn een goede indicator in dat opzicht.[4] Met sommige soorten gaat het beter door actieve bescherming (bijvoorbeeld de ooievaar en de lepelaar), maar veel andere soorten gaan nog steeds hard achteruit. De Rode Lijst van Nederlandse broedvogels bevat maar liefst 78 vogelsoorten (ruwweg 40% van de ongeveer 180 soorten broedvogels in Nederland). Bijzonder droevig is het gesteld met vogels van het landelijk gebied. Het aantal vogels op het boerenland is de afgelopen 50 jaar met meer dan 60% afgenomen in Nederland. In 1960 zaten er nog 1000 vogels op een vierkante kilometer, nu zijn dat er 300. Daarmee gaat het aantal boerenlandvogels in ons land harder achteruit dan in de rest van Europa. Het meest zorgwekkend is de afname van de aantallen veldleeuwerik, patrijs en zomertortel, alle drie met meer dan 90%. De grutto is met meer dan 70% achteruitgegaan. En met veel andere soorten en hun leefgebieden gaat het niet veel beter.[5] De vraag is of het wetsvoorstel natuurbescherming daar verandering in gaat brengen met de minimalistische benadering waarmee de daarin vervatte bescherming van natuurwaarden is vormgegeven.

Het wetsvoorstel natuurbescherming neemt de Europese regelgeving als uitgangspunt. Dat betekent dat de wet primair ziet op de bescherming van natuurwaarden die binnen het bereik vallen van de Vogelrichtlijn (alle van nature in het wild levende vogels en hun leefgebieden) en de Habitatrichtlijn (de selecte groep natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten die zijn gespecificeerd in de bijlagen). Dat is begrijpelijk, want dat is het noodzakelijke minimum waarvan in ieder geval niet kan worden afgeweken. Hetzelfde geldt voor soorten en hun leefgebieden die binnen het bereik vallen van het verdrag van Bern en het verdrag van Bonn, waaraan ook strikte bescherming wordt geboden in het wetsvoorstel. Oorspronkelijk was het de bedoeling om andere dier- en plantensoorten en hun leefgebieden die louter van nationaal belang zijn (o.a. de das) niet of nauwelijks meer te beschermen, maar daar is na heftige kritiek toch weer van terugkomen. Het wetsvoorstel biedt nu dus

4 Zie voor meer informatie: <www.vogelbescherming.nl>.

5 Zie o.a. Planbureau voor de Leefomgeving, *Balans van de Leefomgeving 2012*, p. 179.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 104 12/12/12 4:20 PM

eveneens bescherming aan 145 soorten dieren en planten van nationaal belang, ook al strookt dat niet met het beleid om alle 'nationale koppen' uit de natuurwetgeving te verwijderen. De uitvoering van Europese regels voert echter de boventoon en dat is te merken in de bepalingen in het wetsvoorstel die betrekking hebben op gebiedsbescherming, soortenbescherming en de toepassing van de wet op zee.

Gebiedsbescherming

De regels voor gebiedsbescherming in het wetsvoorstel natuurbescherming zijn vrijwel uitsluitend gericht op Natura 2000-gebieden waarop het strikte beschermingsregime uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van toepassing is. Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om gebieden met natuurwaarden van nationaal belang aan te wijzen en te beschermen, zoals dat nu mogelijk is met beschermde natuurmonumenten onder de Natuurbeschermingswet 1998. Daarmee blijft een flink aantal belangrijke natuurgebieden die ook onderdeel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur (EHS) buiten het bereik van de wet. Hetzelfde geldt voor natuurgebieden die buiten de EHS zijn gelegen zoals kernbroedgebieden van weidevogels in het landelijk gebied. Dat zijn gebieden waaraan planologische bescherming kan worden geboden via de ruimtelijke ordeningswetgeving dat als 'adequaat' alternatief wordt gezien door de opstellers van het wetsvoorstel. Die planologische bescherming kent echter belangrijke beperkingen en het zou beter zijn geweest om deze gebieden wel binnen het bereik van het wetsvoorstel te brengen.[6]

Het wetsvoorstel zou gericht moeten zijn op het creëren van een nationaal netwerk van natuurgebieden dat bestaat uit de gebieden die nu worden beschermd door het natuurbeschermingsrecht én de gebieden die worden beschermd via het omgevingsrecht. De veelheid aan verschillende benamingen van gebieden en bijbehorende verschillende beschermingsregimes zouden daarbij kunnen worden vervangen door slechts twee categorieën gebieden: een eerste categorie met gebieden die op grond van internationale en Europese regels beschermd moeten worden en een tweede categorie met gebieden die om redenen van nationale aard beschermd moeten worden. Voor de eerste categorie zou een regime gelden dat aansluit bij het Natura 2000 regime. Voor de tweede categorie zou een beschermingsregime kunnen worden gehanteerd dat aansluit bij de bescherming die onder de huidige regelgeving wordt geboden aan beschermde natuurmonumenten, dan wel het beschermingsregime van de EHS. Een dergelijk allesomvattend samenhangend netwerk van natuurgebieden binnen

6 Zie o.a. het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel natuurbescherming: *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 4, p. 9-10. Zie voor een positievere opvatting over planologische bescherming van nationale natuurwaarden: A.G.A. Nijmeijer, 'De Wet natuurbescherming en de planologische bescherming van (nationale) natuurdoelen. Bijl aan de wortel van het natuurbelang?', *TBR* 2012, p.174.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 105 12/12/12 4:20 PM

de natuurwetgeving brengen, biedt verschillende voordelen en vergroot de kans dat daadwerkelijk wordt voldaan aan de internationale doelstellingen en verplichtingen.

Soortenbescherming

De regels voor soortenbescherming in het wetsvoorstel natuurbescherming zijn ook behoorlijk minimalistisch ingericht. Zij zijn primair gericht op soorten die strikt moeten worden beschermd op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (en de verdragen van Bern en Bonn). Daartoe bevat het wetsvoorstel hoofdzakelijk bepalingen voor passieve bescherming (verboden met bijbehorende uitzonderingen). In het wetsvoorstel natuurbescherming daalt het beschermingsniveau voor beschermde inheemse soorten ten opzichte van de huidige wetgeving. De verbodsbepalingen zijn in (bijna) alle gevallen versoepeld, omdat het opzetvereiste is opgenomen en het verbod op verstoren is ingeperkt. Zo is verstoring van vogels niet verboden als dit geen wezenlijke invloed heeft op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort. Wat onder een 'wezenlijke invloed' valt is niet gedefinieerd in de wet, maar volgens de memorie van toelichting mag de burger of ondernemer aantonen dat daar geen sprake van is.[7] Voor de 145 andere beschermde soorten gelden vergelijkbare (maar minder) verboden en is het stelsel van ontheffingen en vrijstellingen veel soepeler. Alle andere in Nederland voorkomende soorten moeten het doen met een algemene zorgplicht die uitsluitend bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd.

Op de manier waarop de regels voor passieve soortenbescherming zijn vormgegeven is zeker wat aan te merken, maar echt teleurstellend zijn de bepalingen die betrekking hebben op actieve soortenbescherming.[8] De wet volstaat met een algemene opdracht voor gedeputeerde staten om in hun provincie samen met andere provincies zorg te dragen voor de totstandbrenging en instandhouding van de (herijkte) EHS en voor de minister om 'zo nodig' buiten de EHS actieve beschermingsmaatregelen te treffen. Dat is veel te algemeen en vrijblijvend. Actieve bescherming zou het uitgangspunt moeten worden voor alle dier- en plantensoorten die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. De wet zou daartoe specifieke maatregelen moeten vereisen die zijn gericht op het verbeteren van de instandhouding van de betreffende soorten en soortgroepen door leefgebieden in voldoende gevarieerdheid en omvang te beschermen, in stand te houden en te herstellen en te zorgen voor gunstige condities voor de vestiging en het behoud van deze soorten binnen en buiten beschermde gebieden. Ook het reeds afgeschreven instrument van

7 *Kamerstukken II* 2011/12 33 348, nr. 3, p. 260.

8 Zie voor een kritische evaluatie van de manier waarop actieve soortenbescherming is vormgegeven in het wetsvoorstel: Boerema 2012, p. 255-257.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 106 12/12/12 4:20 PM

de beschermde leefomgeving zou in een aangepaste vorm alsnog een plaats in de wet kunnen krijgen. Dat instrument is nooit gebruikt, maar leent zich goed voor bescherming van leefgebieden van beperkte omvang (bijvoorbeeld scheepswrakken) die niet via het gebiedsgerichte instrumentarium beschermd kunnen worden.

De maatregelen voor actieve soortenbescherming zouden verder moeten bestaan uit het vaststellen en uitvoeren van beschermingsplannen of beschermingsprogramma's voor bedreigde soorten of soortgroepen. Een programmatische aanpak van actieve soortenbescherming is een interessante nieuwe optie die zijn weg al heeft gevonden in de wetgeving van onze zuiderburen.[9] Dit zou ook mogelijkheden bieden om actieve en passieve bescherming samen te brengen, zoals dat nu al gebeurt in het kader van de leefgebiedenbenadering. Door actieve bescherming uitgebreider in de wet op te nemen wordt verzekerd dat de betrokken overheden de nodige maatregelen nemen om dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. Daarmee wordt tevens verzekerd dat volledig en correct uitvoering wordt gegeven aan de eisen ten aanzien van actieve soortenbescherming die voortvloeien uit internationale en Europese regelgeving.[10]

Bescherming van natuurwaarden op zee

Het wetsvoorstel natuurbescherming is mede van toepassing op het Nederlandse deel van de Noordzee, maar wel met behoorlijk wat beperkingen. In het kader van gebiedsbescherming wordt uitsluitend bescherming geboden aan Natura 2000-gebieden. Dat omvat een aantal belangrijke gebieden op zee, maar lang niet alle beschermingswaardige natuurgebieden gelet op het zeer beperkte aantal mariene soorten en habitats waarvoor gebieden moeten worden aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn. Het wetsvoorstel biedt niet de mogelijkheid om gebieden aan te wijzen die uitsluitend voldoen aan de bredere criteria die zijn vastgesteld voor de aanwijzing van beschermde gebieden in het kader van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR-verdrag). Dat is een gemiste kans.[11]

---

9 Besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (Soortenbesluit) van 15 mei 2009, artikelen 26-27. Zie voor een uitgebreide bespreking van dit besluit: H. Schoukens, 'Het soortenbesluit van 15 mei 2009: waait er een nieuwe wind door het natuurbehoudsrecht?', *TvM* 2010, pp. 556-610.

10 Zie met name artikel 3 van de Vogelrichtlijn en artikel 12 van de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie over deze bepalingen (o.a. de uitspraken in zaken C-117/00, C-183/05 en C-518/04). Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12 33 348, nr. 4, p. 39-40.

11 Zie H.M. Dotinga, 'Gebiedsbescherming in de Noordzee – de betekenis en beperkingen van het natuurbeschermingsrecht', in H.M. Dotinga *et al.*, *Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik en het grootste natuurgebied van Nederland*, VMR-reeks, Vol. 2011-1, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 107 12/12/12 4:20 PM

De bescherming van zeedieren (en planten) in het kader van de soortenbescherming is ook behoorlijk minimaal ingevuld, omdat het wetsvoorstel zich volledig beperkt tot soorten die binnen het bereik van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vallen. Het wetsvoorstel natuurbescherming rekent tot de strikte beschermde inheemse soorten: alle in Nederland voorkomende zeevogels, walvisachtigen en de gewone en grijze zeehond.[12] Dat is minder dan de Flora- en faunawet die ook alle inheemse vissoorten (met uitzondering van de ongeveer 100 vissoorten die vallen onder de Visserijwet) aanwijst als beschermde soorten. Daaronder bevinden zich bedreigde roggen, haaien en een aanzienlijk aantal andere zeevissen. Het schrappen van deze vissoorten van de lijst met beschermde inheemse soorten is overeenkomstig een eerder aangekondigd voornemen van de overheid om het aantal beschermde inheemse vissoorten te beperken en deze onder de Visserijwet te brengen. Het is zeer de vraag of het verstandig is om vissoorten (en bodemdieren en planten) die bedreigd zijn en op (internationale) Rode Lijsten staan niet (meer) als beschermde inheemse soorten aan te wijzen. Generieke bescherming onder een Wet natuurbescherming kan namelijk van toegevoegde waarde zijn voor deze soorten, ook als zij tevens onder de Visserijwet vallen. Er zijn immers meer bedreigingen voor deze soorten dan alleen visserij. Bovendien bestaan er internationale verplichtingen op dit terrein die via de Wet natuurbescherming kunnen worden nagekomen, in het bijzonder ten aanzien van mariene soorten die zijn opgenomen op de OSPAR-lijst met bedreigde en achteruitgaande soorten.[13]

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zeggen over het geheel genomen ook te weinig over de afstemming tussen de Wet natuurbescherming en de visserijwetgeving en dat is een gemiste kans om de relatie tussen deze twee rechtsgebieden te verhelderen. Dat geldt voor visserij in de binnenwateren, territoriale zee en de exclusieve economische zone (EEZ). Visserijactiviteiten in de EEZ worden nu categorisch uitgesloten van de werkingssfeer van de wet. Deze categorische uitsluiting van visserij is niet gewenst en ook niet vereist op grond van het Europese recht. Het feit dat de regulering van zeevisserij een exclusieve bevoegdheid is van de EU hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat de wet in zijn geheel niet van toepassing kan zijn op visserij in de EEZ. Nederland heeft onder het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) namelijk enkele (gedelegeerde) bevoegdheden voor de regulering van visserij, in het bijzonder ten aanzien van Nederlandse vissersvaartuigen en voor het

12 Ook alle zeeschildpadden, maar die komen niet of zelden voor in het Nederlandse deel van de Noordzee.

13 Zie A. Trouwborst, 'Generieke bescherming van soorten in de Noordzee – bedolven slakken, gesloopte wrakken en de betekenis en beperkingen van het soortenbeschermingsrecht', in Dotinga *et al.* 2011, p. 66-69.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 108 12/12/12 4:20 PM

vaststellen van (tijdelijke) noodmaatregelen.[14] Het GVB geeft Nederland ook de bevoegdheid om (onder voorwaarden) visserijmaatregelen vast te stellen voor natuurbescherming binnen de territoriale zee, waarover het wetsvoorstel en de memorie van toelichting helemaal niets zeggen.[15] Zelfs als aangenomen wordt dat dergelijke bevoegdheden beter op grond van het visserijrecht kunnen worden uitgeoefend, dan is het toch zinvol om ook in de Wet natuurbescherming specifieke bepalingen over visserij op te nemen om beide stelsels beter op elkaar af te stemmen.

3 Integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet

Stelling II De Wet natuurbescherming moet als zelfstandig instrument blijven bestaan of in zijn geheel in de nieuwe Omgevingswet worden geïntegreerd (dus: gebiedsbescherming èn soortenbescherming).

De plannen voor een nieuwe Omgevingswet zijn nog in een redelijk pril stadium, maar de eerste contouren van de wet zijn al bekend. De Omgevingswet wordt ontwikkeld om een nieuw, integraal wettelijk kader voor de fysieke leefomgeving te creëren. Natuurbescherming is een van vele thema's die daarbij wordt meegenomen. Uit de nu beschikbare plannen blijkt dat het de bedoeling is om in ieder geval de ruimtelijk relevante onderdelen van het natuurbeschermingsrecht (gebiedsbescherming, natuurvisie) een plaats te geven in de nieuwe Omgevingswet en gesteld wordt dat het wetsvoorstel natuurbescherming ook zo is vormgegeven dat de relevante bepalingen hiervan eenvoudig geïntegreerd zouden kunnen worden in een nieuwe Omgevingswet.[16] Het soortenbeschermingsrecht dreigt daarmee buiten de boot te vallen, omdat dit een onderwerp is dat voorlopig als niet ruimtelijk relevant wordt beschouwd in het kader van de Omgevingswet.

De voorgenomen gedeeltelijke integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet staat haaks op de conclusies van de evaluatie van de natuurwetgeving uit 2008 die juist een samengaan van alle natuurbeschermingsregels voorstonden.[17]

---

14 Verordening (EG) 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (Basisverordening Visserij) (PbEG 2002, L 358), artikelen 8 en 10. Zie H.M. Dotinga & A. Trouwborst, *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee*, Utrecht: CELP/NILOS 2008 (vrij toegankelijk op <www.pbl.nl>), p. 43-48.

15 Artikel 9 Basisverordening Visserij.

16 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3, p. 21.

17 Zie het rapport 'Over wetten van de natuur. Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies', bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 31 536, nr. 1.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 109 12/12/12 4:20 PM

Die evaluatie had tot doel het in kaart brengen van de doeltreffendheid en de effecten van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet. De conclusies van de evaluatie luidden onder meer dat de natuurwetgeving op zich effectief was, voldoende bescherming bood en een adequate omzetting van Europese en internationale natuurbeschermingsregelgeving vormde. Maar ook dat het zinvol zou zijn om de drie wetten te integreren in één wet. De argumenten die daarbij werden gegeven luidden als volgt:

> 'De evaluatie levert belangrijke argumenten op die pleiten voor een integratie van de drie natuurwetten in één wet. Sleutelwoorden daarbij zijn: uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid, transparantie en consistentie, vereenvoudiging. Integratie van de drie wetten zal de regelgeving transparanter en overzichtelijker maken voor de doelgroepen, die nu vaak met alledrie de wetten te maken hebben. Wettelijke integratie sluit aan bij de voorstellen van het kabinet tot verdergaande decentralisatie van de uitvoering van de natuurwetgeving naar één niveau, i.c. de provincies. Integratie van drie verschillende wetten betekent geen verzwaring van regeldruk, integendeel: doel is juist een verlichting. Door wettelijke integratie kan meer eenheid worden gebracht in de regeling van het toezicht en de sancties, wat de handhaving van de natuurwetgeving ten goede zal komen. Wettelijke instrumenten kunnen beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de administratieve lasten afnemen. Regeling van gebieds- en soortenbescherming in één integraal kader sluit verder aan bij de internationale regels op dit gebied (richtlijnen en verdragen), die beide doorgaans ook in samenhang regelen.'[18]

Dit alles beoogt de Wet natuurbescherming te realiseren. Het is moeilijk te begrijpen dat deze integratie weer teniet zou worden gedaan door de Omgevingswet.

Het opnieuw scheiden van het gebieds- en soortenbeschermingsrecht doet afbreuk aan de effectiviteit van het natuurbeschermingsrecht, omdat gebiedsbescherming en soortenbescherming onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het zijn samenhangende instrumenten die gezamenlijk bijdragen aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en in het wild levende dieren en planten. En dat is nodig voor het realiseren van de hoofddoelstelling van het natuurbeleid: het behoud en herstel van biodiversiteit in Nederland. De (toekomstige) Wet natuurbescherming moet dan ook als zelfstandig instrument blijven bestaan of in zijn geheel in de Omgevingswet worden geïntegreerd. Of het wenselijk en zinvol is dat dit laatste daadwerkelijk gebeurt, vereist een nauwkeurig studie van de voor-

18 Ibid., samenvatting punt 6.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 110 12/12/12 4:20 PM

en nadelen. Het is nog geen uitgemaakte zaak dat dit eenvoudiger en beter is voor het behoud en herstel van natuur in Nederland.

4 Concluderende opmerkingen

Het wetsvoorstel natuurbescherming is – in de vorm waarin het in augustus 2012 is gepresenteerd – misschien eenvoudiger, maar zeker niet beter voor natuurwaarden in Nederland. Het wetsvoorstel richt zich bijna uitsluitend op vereenvoudiging en vooral versobering van het systeem en (te) weinig op het broodnodige herstel van de natuurwaarden in Nederland die nog steeds achteruitgaan. Uiteraard zitten de problemen niet alleen in het wetsvoorstel, maar vooral ook in de manier waarop de regelgeving wordt uitgevoerd. De minimalistische benadering die in de afgelopen jaren bij de uitvoering van de natuurwetgeving is gehanteerd bevordert het behoud en herstel van bedreigde natuurwaarden duidelijk niet. Zeker met overheidsbeleid dat is gericht op minimale bescherming (niet meer doen dan Europa vereist en dat nog zo minimaal mogelijk) en het maximaliseren van de 'rek en ruimte' in en rond Natura 2000-gebieden. Ook de handhaving van de regels laat nog veel te wensen over. In de praktijk is er duidelijk sprake van tekortkomingen op dit terrein, zowel in het kader van gebiedsbescherming als in het kader van soortenbescherming. Dit geldt voor het voorkomen en bestraffen van overtredingen van de verboden en voorschriften of voorwaarden aan vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en gedragscodes, inclusief het nemen van mitigatie- en compensatiemaatregelen. Dit staat op gespannen voet met het Europese recht en de beginselen van de democratische rechtsstaat waarin wij leven. Een nieuwe Wet natuurbescherming (onafhankelijk of die wel of niet wordt geïntegreerd in de Omgevingswet) moet dan ook gepaard gaan met de benodigde maatregelen om deze problemen op te lossen.

Tot slot nog een opmerking over het regeerakkoord van het nieuwe kabinet dat op het moment van schrijven van deze bijdrage openbaar is gemaakt. Het regeerakkoord vermeldt dat het wetsvoorstel natuurbescherming wordt aangepast, maar niet op welke specifieke punten. Het regeerakkoord stelt slechts: 'Waar mogelijk worden de verschillende beschermingsniveaus geharmoniseerd en waar relevant in overeenstemming gebracht met de Vogel- en Habitatrichtlijn en andere relevantie [sic] regelgeving. Zo zal de wet bijdragen aan de biodiversiteit in Nederland.' Het is te hopen dat deze passage ruim wordt geïnterpreteerd en dat bovenstaande kritiek op het wetsvoorstel grotendeels is achterhaald op het moment dat u dit leest.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 111 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 112 12/12/12 4:20 PM

Is de Wet natuurbescherming werkbaar?

*Prof. mr. A.A. Freriks**

1 Inleiding

Op 20 augustus 2012 is het voorstel voor de Wet natuurbescherming aan de Tweede Kamer aangeboden.[1] Het wetsvoorstel strekt tot vervanging van het bestaande wettelijk stelsel voor natuurbescherming dat is opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw), de Flora- en faunawet (Ffw) en de Boswet.[2] Deze wetten maken plaats voor een integraal en vereenvoudigd kader.[3] Een grondige herziening van de natuurbeschermingswetgeving was ook hard nodig. De Nbw, de Ffw en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zijn door herhaalde wijzigingen inmiddels steeds ontoegankelijker geworden. De Wet natuurbescherming zal echter meer gevolgen hebben dan alleen integratie en vereenvoudiging. Ook het beschermingsniveau verandert. Op dit onderwerp wordt ingegaan in de bijdrage van Harm Dotinga. In mijn bijdrage staat de vraag centraal of de Wet natuurbescherming, zoals die thans wordt voorgesteld, werkbaar is. Een vervolgvraag is of uit het oogpunt van werkbaarheid moet worden gestreefd naar toekomstige integratie in de Omgevingswet. Allereerst wordt in paragraaf 2 kort omschreven wat in deze bijdrage wordt verstaan onder werkbaarheid. In paragraaf 3 komen enkele onderdelen uit het voorstel voor de Wet natuurbescherming aan de orde die van invloed zijn op de werkbaarheid. In paragraaf 4 wordt besproken of gehele of gedeeltelijke integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet de werkbaarheid zal verbeteren. De bijdrage wordt in paragraaf 5 afgesloten met een aantal conclusies.

2 Wat is 'werkbaar'?

In deze bijdrage wordt onder een werkbare wet allereerst een voor burgers, bedrijven en bevoegde overheden begrijpelijke en toegankelijke wet verstaan. Dit betekent dat duidelijk moet zijn wat op grond van de wet van betrokkenen wordt verwacht, wie beslist of bepaalde activiteiten kunnen worden toegestaan, etc. Het gaat

---

* Annelies Freriks is advocaat op het gebied van het omgevingsrecht. Daarnaast is zij als hoogleraar Dier & Recht verbonden aan de Universiteit Utrecht.

1 Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), *Kamerstukken II* 2011/12, 33348. Het wetsvoorstel is inmiddels op 9 oktober 2012 controversieel verklaard.

2 In deze bijdrage zal op de Boswet niet nader worden ingegaan.

3 Zie over de doelstellingen p. 6 e.v. van de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 3.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 113 12/12/12 4:20 PM

daarbij om de normen die zich rechtstreeks tot burgers of bedrijven richten, de te doorlopen procedures en de afwegingen die in dat kader moeten worden gemaakt. Een ander aspect van werkbaarheid betreft de mate waarin met het instrumentarium het door de wetgever beoogde doel kan worden bereikt.

3 Het voorstel voor de Wet natuurbescherming

3.1 De context

Voordat nader wordt ingegaan op het voorstel voor de Wet natuurbescherming, is het van belang om kort de context te schetsen waarbinnen het wetsvoorstel moet worden beschouwd. Allereerst moet niet uit het oog worden verloren dat het wetsvoorstel niet op zichzelf staat. In de afgelopen regeringsperiode zijn belangrijke beslissingen genomen over de herijking en decentralisatie van het natuurbeleid en zijn forse bezuinigingen aangekondigd op dit onderdeel van het overheidsbeleid.[4]

Verder wordt opgemerkt dat bescherming van Natura 2000-gebieden wordt versoberd tot strikte uitvoering van Europese verplichtingen. Zo ligt op het moment van afronding van deze bijdrage een ontwerpbesluit ter inzage waarin voor een deel van de vastgestelde aanwijzingsbesluiten de zogenaamde complementaire doelen zijn verwijderd. Ook in andere nog te nemen besluiten worden deze doelen niet meer opgenomen. De complementaire doelen zijn instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau voor habitattypen en habitatrichtlijnsoorten die voorkomen binnen Vogelrichtlijngebieden en voor vogelsoorten die voorkomen binnen Habitatrichtlijngebieden. Het kan ook gaan om habitattypen en -soorten die een goede kans hebben om zich te ontwikkelen in Habitatrichtlijngebieden waar ze vooralsnog afwezig zijn. Met deze complementaire doelen is ten tijde van de vaststelling beoogd de realisering van de landelijke Natura 2000-opgave ook zoveel mogelijk binnen de Natura 2000-gebieden te realiseren.

Deze ontwikkelingen zijn met name van belang in het perspectief van de opmerking van zowel de staatssecretaris als de Raad van State dat met de uitvoering van het wetsvoorstel en de toepassing van het daarin opgenomen instrumentarium alleen niet kan worden voldaan aan de eisen die voorvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In combinatie met voormelde ontwikkelingen wordt dit probleem groter. In de memorie van toelichting[5] wordt dan ook vermeld dat het wetsvoorstel

4 Die overigens deels weer zijn teruggedraaid in het zogenaamde Lenteakkoord (ook wel Kunduz akkoord).

5 *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 3, p. 8.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 114 12/12/12 4:20 PM

onderdeel vormt van een groter maatregelenpakket gericht op de bescherming van natuurwaarden en het tegengaan van biodiversiteitsverlies. Zo wordt via het planologisch instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de ecologische hoofdstructuur beschermd, worden milieu- en watercondities via kwaliteitswetgeving gereguleerd en zijn er afzonderlijke wettelijke kaders voor beheer en inrichting van het landelijk gebied. Deze situatie bestaat op dit moment ook, maar doordat de Wet natuurbescherming leidt tot minder bescherming van gebieden en soorten, neemt de druk op de inzet van andere instrumenten verder toe.

3.2 Het wetsvoorstel: enkele discussiepunten

De hiervoor geschetste context is van invloed op de mate waarin de met de Wet natuurbescherming beoogde doelstellingen kunnen worden bereikt. Doel van het wetsvoorstel natuurbescherming is de bescherming van de kernnatuurwaarden en de houtopstanden.[6] De voorgestelde Wet natuurbescherming biedt door de gekozen structuur en het stroomlijnen van termijnen, rechtsbescherming etc. wel een beter hanteerbaar en toegankelijker kader voor de uitvoeringspraktijk. Het wetsvoorstel bevat echter ook elementen die de werkbaarheid in negatieve zin beïnvloeden. Het is niet de bedoeling om in deze bijdrage het wetsvoorstel tot in detail te bespreken. Ik beperk me tot een aantal zaken die van invloed zijn op de werkbaarheid.

Hoewel in de praktijk de meeste aandacht momenteel uitgaat naar de bescherming van Natura 2000-gebieden, bevat het wetsvoorstel juist op het gebied van de soortenbescherming een aantal belangrijke veranderingen. Evenals bij gebiedsbescherming het geval is, worden de taken en bevoegdheden op het vlak van de soortenbescherming zoveel mogelijk bij de provincies neergelegd.[7] Daarnaast zal zowel bij soorten- als bij gebiedsbescherming ook de rol van de gemeenten in betekenis gaan toenemen. Dit houdt verband met de verplichte integratie van natuuraspecten in de omgevingsvergunning, waarover later in deze bijdrage meer.

Het wetsvoorstel neemt – anders dan de vigerende wetgeving – de Europese (en deels internationale) natuurbeschermingsregimes als vertrekpunt. Het wetsvoorstel beschermt een aantal waarden niet meer of nog slechts in mindere mate. Dit geldt zowel voor de gebiedsbescherming, waar de beschermde natuurmonumenten zullen vervallen en niet langer wettelijke bescherming zullen genieten als voor de soortenbescherming, die primair is gericht op Europeesrechtelijk te beschermen

6 *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 3, p. 7.

7 Zie voor de onderwerpen die blijven voorbehouden aan de rijksoverheid: *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 3, p. 16.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 115 12/12/12 4:20 PM

soorten en waar een afgezwakt beschermingsregime overblijft voor andere soorten. In het vorig jaar gepubliceerde voorontwerp was deze bescherming nog beperkter.[8] Op onderdelen is, mede naar aanleiding van de kritiek die van verschillende kanten was geuit op het voorontwerp, nu toch een verder uitgewerkt aanvullend regime bovenop de Europese verplichtingen voorgesteld. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is gezocht naar mogelijkheden om dit aanvullende regime zo sober mogelijk te houden en zowel voor soorten- als voor gebiedsbescherming alleen voor díe activiteiten een voorafgaande beoordeling te vereisen waarvoor dat op grond van Europese regelgeving verplicht is. Voor de aanvullende bescherming werd zowel in het voorontwerp als in het voorstel voor de Wet natuurbescherming, zoals dat ter advisering is voorgelegd aan de Raad van State, zwaar geleund op de zorgplicht, feitelijke maatregelen en handhaving. Bij deze aanpak zijn, onder andere door de Raad van State, kanttekeningen geplaatst.[9] Deze hielden onder andere verband met de vraag of burgers en bedrijven in staat zijn de wettelijke verplichtingen na te leven en of de naleving daarvan door het bevoegd gezag voldoende handhaafbaar is. Verder heeft de Raad van State gewezen op het risico dat activiteiten die niet voorafgaand door het bevoegd gezag zijn beoordeeld en in strijd blijken te zijn met de voorschriften, onomkeerbare schade kunnen toebrengen aan de natuurlijke habitats en de habitats van soorten. Deze kritiek is aanleiding geweest voor een aanpassing van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel gaat nu uit van een gelaagde aanpak. Zowel bij soortenbescherming als bij gebiedsbescherming wordt nauw aangesloten bij de verboden en de gronden voor ontheffings- en vergunningverlening in de Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn opgenomen. Het regime voor overige soorten en habitats wordt versterkt. Waar aanvankelijk vooral sturing aan de achterkant werd beoogd, voorziet het wetsvoorstel voor zowel de bescherming van soorten als gebieden in sturingsmechanismen aan de voorkant. De vergunningplicht voor handelingen die kunnen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van habitats waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, of tot een significante verstoring voor de soorten waarvoor een gebied is aangewezen, wordt gehandhaafd (met een uitzondering voor bestaand gebruik). Voor deze besluiten geldt de lex silencio positivo.[10] In het beschermingsregime voor dier- en plantensoorten waarvoor de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn geen specifieke beschermingsmaatregelen eisen,zal een verbod op schadelijke handelingen zoals doden, vangen en beschadiging van rustplaatsen gaan gelden met de mogelijkheid van ontheffing. Ook hier geldt de lex silencio positivo. De in het wets-

8 D.d. 6 oktober 2011.
9 *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 4, p. 17/18 en 19-22.
10 Zie art. 5.2 lid 1 van het wetsvoorstel

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 116 12/12/12 4:20 PM

voorstel opgenomen mogelijkheid om voor concrete categorieën van activiteiten in een vrijstelling van de vergunningplicht te voorzien, zo nodig gekoppeld aan een meldingsplicht, wordt gehandhaafd. Voor de soortenbescherming wordt de mogelijkheid geboden om bij ministeriële regeling categorieën van lichte ingrepen te benoemen waarvoor in plaats van een verbod een meldingsplicht komt te gelden. Naar aanleiding van de melding kan het bevoegd gezag, zo nodig met toepassing van een last onder dwangsom of bestuursdwang, optreden op basis van de zorgplichtbepaling. Deze wijzigingen ten opzichte van het voorontwerp kunnen naar mijn mening worden toegejuicht, en vormen een goed evenwicht tussen de wens om afdoende bescherming te verzekeren en de uitvoerbaarheid van het regime.

Meer moeite heb ik met de wijze waarop deze wijzigingen een weerslag hebben gevonden in de systematiek van de omgevingsvergunning. Zoals eerder in deze bijdrage al kort werd vermeld voorziet het voorstel in een verplichte aansluiting bij de omgevingsvergunning in plaats van het huidige facultatief aanhaken. De verplichting geldt als een project of handeling zowel op grond van de Wabo als op grond van het wetsvoorstel vergunning- of ontheffingsplichtig is. In die gevallen vindt een natuurtoets plaats in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning en vervalt de vergunningplicht op grond van het wetsvoorstel.[11] Het gaat dan om zogenoemde locatiegebonden activiteiten. De aanvrager wordt in het wetsvoorstel dus de mogelijkheid ontnomen om eerst afzonderlijk een vergunning of ontheffing aan te vragen, alvorens de procedure ter verkrijging van de omgevingsvergunning te starten.[12]

Het normaliter op grond van de Wet natuurbescherming bevoegde gezag – gedeputeerde staten of de Minister van EL&I – blijft verantwoordelijk voor de natuurtoets en moet beoordelen of op basis daarvan een omgevingsvergunning wel of niet kan worden verleend. Ook kunnen aan de omgevingsvergunning nadere voorwaarden en beperkingen uit een optiek van bescherming van de betrokken natuurwaarden moeten worden verbonden. Deze verantwoordelijkheid wordt evenals in de huidige Wabo ingevuld door middel van de verklaring van geen bedenkingen. Wanneer een verklaring van geen bedenkingen door het bevoegd gezag wordt geweigerd, zal de omgevingsvergunning niet kunnen worden verleend. Nieuw in het wetsvoorstel is dat de verplichting van een verklaring van geen bedenkingen alleen geldt waar het gaat om projecten met mogelijk significante gevolgen. Bij bescherming van soorten

11 Als uitsluitend de natuuraspecten leiden tot vergunning- of ontheffingsplicht, dan wordt geen omgevingsvergunning verleend, maar een ontheffing of vergunning op grond van de Wet natuurbescherming.

12 Volledigheidshalve wordt vermeld dat de aanvrager wel kan kiezen voor fasering.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 117 12/12/12 4:20 PM

geldt deze verplichting uitsluitend indien inbreuk wordt gemaakt op soorten die op grond van Europese of internationale regelgeving moeten worden beschermd. Voor andere handelingen dan projecten met mogelijk significante gevolgen zal bij het verlenen van de omgevingsvergunning een bevoegdheid worden toegekend aan het op grond van de Wet natuurbescherming bevoegde gezag om advies uit te brengen, in plaats van een afgifte van een verklaring van geen bedenkingen. In de memorie van toelichting wordt daaromtrent opgemerkt dat een advies binnen het systeem van de omgevingsvergunning een voorziening is die in zwaarte gelijkwaardig is aan de toepassing van de lex silencio positivo voor handelingen waarvoor op grond van dit wetsvoorstel een zelfstandige vergunning of ontheffing is vereist.[13]

Een deel van de vragen rond het adviesrecht wordt echter niet beantwoord. Indien het bevoegd gezag ingevolge de Wet natuurbescherming de verklaring van geen bedenkingen weigert of in het geheel niet reageert, zal de omgevingsvergunning moeten worden geweigerd. Bij het advies ligt dit anders. Indien niet binnen de gegeven termijn een advies wordt gegeven zal de omgevingsvergunning kunnen worden verleend. Daarin is de systematiek qua aard vergelijkbaar met de lex silencio positivo. Maar wat nu als negatief wordt geadviseerd of in het advies voorwaarden zijn opgenomen waaraan naar het oordeel van het bevoegd gezag voor de ontheffing of vergunning op grond van de Wet natuurbescherming zal moeten worden voldaan om tot een positief besluit over de omgevingsvergunning te komen? In het wetsvoorstel is daarover niets geregeld. Er is geen voorziening opgenomen op grond waarvan een advies bindend is voor het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. De Wabo kent een dergelijke voorziening voor adviezen van waterbeheerders (art. 2.26 lid 1 en 2 jo art. 2.14, lid 1, onder c, sub 4 Wabo). Op grond van deze bepalingen kan een waterbeheerder een bindend advies geven inhoudende dat aan de vergunning bepaalde voorschriften moeten worden verbonden met het oog op de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk of met het oog op geldende milieukwaliteitsnormen. Indien de gevolgen niet kunnen worden voorkomen, kan het advies inhouden dat de vergunning geheel of gedeeltelijk moet worden geweigerd. Als het bevoegd gezag voor omgevingsvergunning niet gehouden is het advies op te volgen, betekent dit de facto dat de bevoegdheid om te besluiten over de natuuraspecten niet is voorbehouden aan het bevoegd gezag op grond van de Wet natuurbescherming, maar aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Naar mijn mening moet het wetsvoorstel op dit punt worden aangepast.

Voor gemeenten betekenen de geschetste ontwikkelingen rond de omgevingsvergunning dat zij aanvragen om een omgevingsvergunning op het onderdeel natuur

13 *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 3P. 122.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 118 12/12/12 4:20 PM

moeten beoordelen, moeten bezien of een advies of een verklaring van geen bedenkingen nodig is. De verplichte aansluiting voor locatiegebonden activiteiten bij de omgevingsvergunning betekent ook, aldus de toelichting, dat in alle gevallen het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning tevens verantwoordelijk is voor de uitoefening van het toezicht en de handhaving (inclusief de natuuraspecten), ook in gevallen waarin verzuimd is een ingevolge het voorstel vereiste vergunning of ontheffing aan te vragen.[14]

De Raad van State vraagt zich terecht af of bevoegdheidstoedeling zoals deze overeenkomstig het voorstel plaatsvindt, leidt tot een efficiënte en effectieve uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid.[15] Deze vraagtekens worden in de memorie van toelichting 'weggeschreven' onder verwijzing naar de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) waarin naast gemeenten ook provincies zijn vertegenwoordigd en waar bij de uitvoering van taken dus de noodzakelijke afstemming zou kunnen plaatsvinden. Het is naar mijn mening echter nog maar de vraag of daarmee de werkbaarheid wordt gegarandeerd (om nog maar te zwijgen over het beschermingsniveau). Het belang van interbestuurlijke afstemming (in veel gevallen tussen provincies en gemeenten) wordt groter nu de toets in het kader van de omgevingsvergunning en de handhaving niet meer in één hand zijn. Dat probleem lag ook bij het aanhaken al op de loer, maar wordt nu zeer prominent door de integratie in de omgevingsvergunning. Dit leidt naar mijn mening tot een op dit moment onwenselijke en onwerkbare versnippering in de uitvoering van het natuurbeschermingsregime.

Hoewel het uitgangspunt van het voorstel om de taken en bevoegdheden op het terrein van natuurbescherming bij één bestuurslaag, de provincie, te concentreren, kan worden onderschreven, is het de vraag hoe de betrokkenheid van drie bestuurslagen bij de uitvoering en de handhaving van de wet zal uitpakken. Ook de Raad van State is daar bezorgd over. Met name voor wat betreft de belangrijke rol van de gemeenten is het de vraag of die op dit moment op deze taak zijn toegerust. Ook is volgens de Raad van State de vraag of de verschillende bestuurslagen samen tot de noodzakelijke afstemming van uitvoering en handhaving kunnen komen.[16] Een voorbeeld waar deze vraag zich aandient, is de programmatische aanpak (art. 1.11

14 Art. 7.3, lid 1 van het wetsvoorstel geeft aan dat art. 5.3 tot en met art. 5.25 Wabo van toepassing zijn voor zover het een activiteit betreft waarvoor op grond van art. 2.1, lid 1, onder j of k Wabo een omgevingsvergunning is verleend of had moeten worden verleend. Uit art. 2.7 , lid 5 en art. 3.3, lid 8 van het wetsvoorstel vloeit voor dat het verbod behoudens vergunning respectievelijk ontheffing uit het wetsvoorstel (indien aan de voorwaarden uit art. 2.1, lid 1, onder je en/of k Wabo is voldaan) plaatsmaakt voor het verbod behoudens vergunning uit de Wabo.

15 *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 4, p. 4.

16 *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 4, p. 4.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 119 12/12/12 4:20 PM

wetsvoorstel). Zowel rijk als provincies krijgen de bevoegdheid tot het vaststellen van een programma. Dit roept vragen op wat betreft de afstemming met het Natura 2000-beheerplan. Ook is van belang dat provinciale staten de bevoegdheid hebben om een programma vast te stellen, terwijl gedeputeerde staten bevoegd zijn tot vaststelling van een Natura 2000-beheerplan. Via een algemene ongeclausuleerde delegatiebepaling (art. 1.3, lid 7 wetsvoorstel) kunnen provinciale staten overigens aan hen toegekende bevoegdheden overdragen aan gedeputeerde staten. Maar ook bij een dergelijke onbegrensde bepaling kunnen vraagtekens worden gezet.

Als laatste punt wijs ik op het overgangsrecht. In artikel 9.4 en 9.6 van het wetsvoorstel is het overgangsrecht ten aanzien van Ffw-ontheffingen en Nbw-vergunningen neergelegd. Daaruit volgt dat reeds verleende vergunningen en verklaringen van geen bedenkingen zullen gelden als vergunning respectievelijk verklaring van geen bedenkingen onder de Wet natuurbescherming. De vraag is echter wat er gebeurt indien een eerder verleende Nbw-vergunning of Ffw-ontheffing onder het regime van de Wet natuurbescherming moeten worden gewijzigd. Uit het systeem van het wetsvoorstel leid ik af dat in dat geval het nieuwe systeem moet worden gevolgd. Dit betekent dus (indien een omgevingsvergunning ook om andere reden is vereist) dat voor de wijziging een omgevingsvergunning moet worden verleend, die vervolgens vigeert naast de op grond van de Nbw of Ffw in het verleden verleende vergunning. In dat geval zijn er ook twee handhavende instanties (gemeente voor de omgevingsvergunning en provincie of rijk voor het eerdere Nbw- of Ffw-besluit).

Genoemde aspecten dragen niet bij aan een werkbaar regime en behoeven aandacht van de wetgever. Daarmee is niet gezegd dat het voorstel voor de Wet natuurbescherming tot een onwerkbaar systeem leidt, maar wel is van belang dat de bovengenoemde punten betrekking hebben op belangrijke instrumenten uit het wetsvoorstel.

4 Integratie in de Omgevingswet?

4.1 Voorliggende ideeën

Op 9 maart 2012 heeft demissionair minister Schultz van Haegen de Tweede Kamer (nader) geïnformeerd over de plannen om te komen tot een Omgevingswet. In de Omgevingswet zullen in ieder geval 17 bestaande wetten opgaan. Daarnaast worden nog eens 22 wetten gedeeltelijk of op een later moment geïntegreerd, of wordt nader onderzocht of integratie wenselijk is. Het is nog niet geheel duidelijk wat de minister met de Wet natuurbescherming voor ogen heeft. Dit moet gaandeweg het wetgevingstraject nader uitkristalliseren. Uitgangspunt is overigens dat het voorstel

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 120 12/12/12 4:20 PM

voor de Wet natuurbescherming bijdraagt aan de doelstellingen van de toekomstige Omgevingswet en het wetsvoorstel is inhoudelijk afgestemd op de uitgangspunten van de Omgevingswet. Zo neemt het wetsvoorstel de Europese regelgeving voor de bescherming van dier- en plantensoorten als uitgangspunt en zullen de begrippen en definities zoveel mogelijk aansluiten op de Omgevingswet. Daarmee wordt volgens de minister bereikt dat de *ruimtelijk relevante onderdelen* in een later stadium over kunnen naar de Omgevingswet. Uit deze plannen kan worden afgeleid dat althans op dit moment niet wordt beoogd de Wet natuurbescherming in de toekomst integraal in de Omgevingswet op te nemen. Als ruimtelijk relevante onderdelen worden in ieder geval de natuurvisie, het natuurbeheerplan en de omgevingsvergunning (met als onderdeel de locatiegebonden natuuraspecten) aangemerkt.[17] Of het beheer van natuurgebieden daartoe ook zal behoren is afhankelijk van de verdere uitwerking van de verhouding van de Wet natuurbescherming tot de Omgevingswet.[18] Met andere woorden, in de opzet van het wetsvoorstel wordt voorgesorteerd op een mogelijk toekomstige integratie van onderdelen van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet. Over actieve beheersinstrumenten, beheer en schadebestrijding wordt op dit moment echter nog geen duidelijke uitspraak gedaan.

4.2 Meerwaarde?

Een van de vragen die zich aandient bij de keuze om de Wet natuurbescherming, al dan niet (geheel of gedeeltelijk) in de Omgevingswet te integreren, is welk doel nu eigenlijk met integratie wordt beoogd. Daarvoor moeten we allereerst te rade gaan bij de algemene doelstellingen die aan de Omgevingswet ten grondslag liggen. De hoofddoelstelling van de Omgevingswet is een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen. De Omgevingswet zorgt voor stroomlijning van het totale complex aan wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak nemen daardoor toe en besluitvorming moet sneller en doelmatiger verlopen.[19] Meer specifiek wordt er naar gestreefd om natuur in een zo vroeg mogelijk stadium in de afwegingen te betrekken.

Deze doelstellingen zullen op weinig weerstand stuiten. Toch is het nog wel de vraag of deze doelen het beste met een Omgevingswet kunnen worden bereikt. En een element van deze vraag is – bezien vanuit het perspectief van het natuurbeschermings-

17 Stelselwijziging Omgevingsrecht 9 maart 2012, p. 23.
18 Werking van het stelsel van de Omgevingswet Achtergrondnotitie bij de kabinetsbrief Stelselwijziging Omgevingswet p. 3.
19 Stelselwijziging Omgevingsrecht 9 maart 2012, p. 8.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 121 12/12/12 4:20 PM

recht – hoe integratie van het stelsel van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet in dit verband moet worden beoordeeld. Voorop gesteld moet worden dat het regime voor natuurbescherming twee kanten heeft. Enerzijds de noodzaak om natuurwaarden bescherming te bieden met passende instrumentarium, anderzijds de wens om activiteiten die van invloed kunnen zijn op deze natuurwaarden te kunnen inpassen, na een deugdelijke afweging. Dit zijn twee kanten van de medaille. De voorstellen voor de Omgevingswet overziend lijkt het er op dat met name de inpassing van economische activiteiten de nadruk krijgt op dit moment, niet zozeer de (ook Europeesrechtelijke) noodzaak om natuurwaardenbescherming te bieden. Dit leidt tot de vraag of ook voor deze kant van de zaak integratie een meerwaarde heeft. Wat betreft gebiedsbescherming zijn belangrijke bestaande knelpunten de formulering van instandhoudingsdoelen, beheermaatregelen, de specifieke problematiek rond de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden, de ondoorzichtigheid van het wettelijk regime, onzekerheden in effectvoorspellingen, onderzoekslasten, etc.[20] Voor de soortenbescherming gaat het met name om de drie laatstgenoemde punten. Verder is nog relevant of integratie bijdraagt aan een betere uitvoering van de Europese verplichtingen inzake natuurbescherming. Deze onderwerpen worden in de voorliggende voorstellen niet geadresseerd. Een mogelijk voordeel van integratie zou kunnen zijn dat met de uitvoering van alleen de natuurwetgeving niet aan de Europese verplichtingen kan worden voldaan (en al helemaal niet meer wordt bereikt dan deze basisbescherming). Om naleving van die verplichtingen binnen bereik te brengen zal inzet van andere instrumenten nodig zijn en blijven. Om in die inzet voldoende samenhang te brengen kan integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet mogelijk een meerwaarde opleveren. Vooralsnog is naar mijn mening echter nog onvoldoende aangetoond wat de meerwaarde van integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet concreet zou kunnen inhouden. Verder is er nog geen visie op de gevolgen van de slechts gedeeltelijke integratie die op dit moment wordt beoogd.

5 Conclusie

Ter afsluiting van deze bijdrage wordt nog kort stilgestaan bij de relevante aspecten uit het voorstel Wet natuurbescherming en de plannen voor de Omgevingswet. In zijn algemeenheid is de conclusie gerechtvaardigd dat integratie en stroomlijning kunnen bijdragen aan een beter toegankelijk en beter werkbaar kader. Voor de Wet natuurbescherming geldt dat mede als gevolg van wijzigingen in het wetsvoorstel

20 Deels worden deze ook benoemd door de Adviescommissie VVBI (Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur), Samenloop natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector, 13 maart 2012.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 122 12/12/12 4:20 PM

ten opzichte van het eerdere voorontwerp, elementen in het systeem zijn geslopen die uit oogpunt van bescherming goed zijn, maar beter moet worden uitgewerkt om de toegankelijkheid van de wet te blijven waarborgen. Voor de eventuele integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet geldt vooralsnog naar mijn mening echter dat nog onvoldoende is aangetoond wat de concrete meerwaarde is van de voorgenomen gedeeltelijke integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet. Verder moet een heldere visie worden geformuleerd hoe bij een verdeling van instrumenten tussen Wet natuurbescherming en Omgevingswet een adequate en samenhangende bescherming en inzet van instrumenten worden geborgd.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 123 12/12/12 4:20 PM

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 124 12/12/12 4:20 PM

Verslag van de discussie*

In de vierde workshop spitst de discussie zich toe op de vraag welk doel integratie van natuurbescherming in de Omgevingswet nu eigenlijk dient en, meer algemeen, op het nut van integratie op zich en de gevolgen daarvan voor de bescherming van kwetsbare deelbelangen. Uiteindelijk wordt dan ook voorzichtig geconcludeerd dat de discussie in feite niet zou moeten gaan over wel of niet integreren, maar over hoe er uiteindelijk een robuust niveau van bescherming kan worden gerealiseerd.

De eerste stelling van Dotinga blijkt voor meerdere interpretatie vatbaar. Is het nu zo dat het natuurbelang absolute bescherming moet krijgen, of moet het toch afweegbaar zijn tegen andere belangen? Dotinga licht toe dat ook hij vindt dat het natuurbelang afweegbaar moet zijn, maar dat het wel de aandacht moet krijgen die het verdient. In het huidige wetsvoorstel voor de Omgevingswet is dat niet het geval.

Dat de natuur bescherming verdient is echter niet zonder meer een argument tegen de huidige ontwikkelingen. Vanuit het publiek wordt betwijfeld of er bewijs is dat dat belang ondergesneeuwd raakt in een geïntegreerde Omgevingswet. Het lijkt inderdaad meer om een bang vermoeden te gaan: Dotinga constateert dat onder het huidige regime de natuur het al niet goed doet. Daaruit blijkt dat bescherming erg belangrijk is, en al eerder onder onvoldoende aandacht van de wetgever te lijden heeft gehad. Er wordt geconstateerd dat we in elk geval zeker weten dat de aparte natuurwetgeving niet zo goed heeft gewerkt, maar dat dat wederom geen argument tegen integratie is. Meer concreet wordt aangevoerd dat wanneer een groot aantal belangen moet worden afgewogen inderdaad het risico bestaat dat één van die belangen ondergesneeuwd zal raken. Dat risico is minder groot dan wanneer alleen dat ene belang in beschouwing moet worden genomen. Anderzijds is wellicht juist winst te behalen als de aantrekkelijkheid voor dier en plant van een gebied integraal wordt meegenomen bij de inrichting.

Het is ook niet duidelijk in hoeverre het probleem bij de wetgever ligt: wellicht is het niet het wettelijke kader dat mankementen vertoond, maar het beleid en de uitvoering daarvan. Er wordt te veel speelruimte gelaten in de wet en in de AMvBs, en

---

* Dit verslag is geschreven door mw. Anoeska Buijze LL.M., werkzaam als postdoc bij de vakgroep Staats- en Bestuursrecht, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 125 12/12/12 4:20 PM

met die ruimte wordt verkeerd omgegaan. Daar wordt dan wel weer over opgemerkt dat het uiteindelijk de wetgever is die die discretionaire ruimte laat.

Zelfs als het integreren van natuurbescherming in de omgevingswet er toe kan leiden dat het beschermingsniveau omlaag gaat is dat geen reden om juist natuurbescherming buiten de nieuwe wet te laten. Immers, het gaat ook met andere belangen (zoals luchtkwaliteit) niet al te best. Moeten die dan ook niet geïntegreerd worden? Onder de oppervlakte speelt dus ook een politieke discussie over of natuur positief gediscrimineerd moet worden. Die discussie laat zich niet met juridische argumenten beslechten.

Dezelfde thema's komen terug wanneer de stellingen van Freriks aan de orde komen. Naar aanleiding van haar eerste stelling wordt aangevoerd dat het feit dat de uitvoering van het natuurbeschermingsregime mank gaat aan heel andere zaken te wijten is, met name aan een gebrek aan expertise bij de uitvoerende instanties. Zo'n gebrek aan expertise is geen argument tegen integratie van natuuraspecten in de omgevingsvergunning, want het is even funest onder het huidige regime. Freriks beaamt dat het ontbreken van expertise een probleem vormt, en spreekt de vrees uit dat bij integratie in de omgevingswet dat probleem minder zichtbaar wordt. Dat is echter niet haar hoofdargument: het gaat er niet zo zeer om argumenten tegen integratie te vinden, het probleem is dat het volstrekt onduidelijk is wat de argumenten vóór integratie zijn. Welk doel tracht men er mee te bereiken? We weten het niet.

Het publiek kan wel wat argumenten voor integratie bedenken. Zo zou integratie kunnen benadrukken welke instrumenten er al zijn om natuurwaarden te beschermen. Het zou ook een goede gelegenheid kunnen bieden om naar uitvoeringsproblemen te kijken. Die redenen worden door de wetgever zelf echter niet aangevoerd. Het doel van de integratie is onduidelijk, en bij gebrek aan een doel valt ook niet te ontdekken welke middelen je het best in kunt zetten om dat doel te bereiken.

Dat het omgevingsrecht momenteel complex is is een gegeven, en in het publiek bestaat dan ook wel begrip voor de wens te integreren. Niettemin twijfelt Freriks onder verwijzing naar de inleiding van Drupsteen of integratie die complexiteit wel echt oplost. Als dat inderdaad niet zo blijkt te zijn, is volstrekt onduidelijk waarom geïntegreerd zou moeten worden. Ook hier wordt opgemerkt dat hetzelfde geldt voor andere deelbelangen, en dat dit argument niet zozeer een argument is tegen integratie van natuuraspecten, maar tegen integratie op zich.

De discussie over de merites van integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet wordt verder bemoeilijkt doordat niet op voorhand duidelijk is wat

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 126 12/12/12 4:20 PM

met integratie bedoeld wordt. Wordt het afwegingskader integraal? Of kijk je eerst hoe je een nieuwe natuurbeschermingswet inricht en kijk je daarna hoe je integreert of aanhaakt? Die vragen spelen veel vaker: hoe programma's zich tot elkaar verhouden is altijd lastig, zowel bestuurlijk als juridisch. Freriks heeft integratie in de meest vergaande zin van het woord bedoeld: het opnemen van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet en een integrale afweging van belangen.

Juist over die afweging zijn nog wel de nodige vragen te stellen. Wanneer ga je afwegen, en in hoeverre kun je afwegen? Daarbij spelen ook de door de EU gestelde grenzen. Dat zijn belangrijke vragen, wellicht belangrijker ook dan de vraag of wel of niet geïntegreerd moet worden. In aansluiting daarop wordt gesignaleerd dat er geen robuuste 'staat van instandhouding' is. De discussie zou eigenlijk moeten gaan over hoe we dat kunnen oplossen, en de vraag naar al dan niet integreren zou daaraan ondergeschikt moeten zijn.

Voor de stemming wordt stelling 2 van Dotinga gewijzigd. Deze luidt nu 'Gebiedsbescherming en soortenbescherming moeten in één wet geregeld worden, of dat nu een zelfstandige Wet natuurbescherming is of de nieuwe Omgevingswet.' Stelling 4 van Freriks wordt teruggebracht tot alleen de laatste zin. Bij de stemming blijken de twijfels van de inleiders over de gevolgen van integratie van natuurbescherming in de nieuwe omgevingswet breed gedeeld te worden: alle stemmingen worden met een ruime meerderheid aangenomen.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 127 12/12/12 4:20 PM

Deelnemerslijst

Dhr. mr. ing. B.F. Algera	Provincie Noord-Brabant
Mw. drs. S. Anzion	Anzion juridisch advies
Dhr. mr. K.J. Arends	
Mw. H. Aslander	Gemeente Zaanstad, afd. Handhaving
Mw. mr. A. Avdic	Provincie Utrecht, afd. Handhaving
Mw. mr. I.M. Averdijk-van Koppen	Gemeente Utrecht
Dhr. mr. J.A.N. Baas	BarentsKrans advocaten notarissen
Dhr. prof. dr. CH.W. Backes LL.M	Universiteit Maastricht
Dhr. drs. J.W.P. de Bakker	Omniplan
Mw. mr. B.A. Beijen	Centrum voor Omgevingsrecht en -Beleid/ NILOS, Universiteit Utrecht
Mw. mr. I.H. van den Berg	Six Advocaten
Mw. mr. Y.G.C.M. Bijkerk	DCMR Milieudienst Rijnmond
Dhr. ir. drs. M. Bijlsma MBA, LL.B.	MB Advies
Mw. mr. F.W. Bloemers	Bloemers Consult
Mw. M.A.M. Blok	VTTI
Dhr. mr. drs. E. Den Boer	Student master omgevingsrecht UvA
Mw. mr. M.N. Boeve	Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam
Mw. mr. M.M. Bogaart	ACELS/Centrum voor Milieurecht (UvA)
Dhr. mr. G.M. van den Boom, vof	zelfstandig Adviseur omgevingsrecht
Mw. W.D. Boskma-Veenstra	Commit Consulting
Mw. mr. drs. N.W.M. Bouman	Ministerie van I&M
Mw. mr. drs. C.C. de Brauw	Vrije Universiteit Amsterdam, Vos en Vennoten Advocaten
Dhr. mr. J.H.G. van den Broek	VNO-NCW
Dhr. mr. V.J. van den Broek	Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam
Mw. mr. E. Broeren	AKD
Mw. mr. M.J.B. Bruggeman	Provincie Noord-Brabant
Mw. A.W.G.J. Buijze LL.M	Universiteit Utrecht
Mw. drs. A. Burger	Omgevingsdienst West-Holland
Mw. mr. J. Caljé	Gemeente Utrecht
Mw. mr. A. Collignon	Stibbe BV
Mw. prof. J.M. Cramer	USI
Dhr. mr. drs. R.R. Crince le Roy	Houthoff Buruma

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 128 12/12/12 4:20 PM

Dhr. mr. P.C. Cup	Inspectie Leefomgeving en Transport, Team JZ
Dhr. mr. E. Dans	AKD
Dhr. mr. J.E. Dijk	Vos & Vennoten Advocaten
Mw. mr. drs. J.H.I. van Dijk	Hekkelman Advocaten & Notarissen
Mw. mr. A.I. Doesburg	Vogelbescherming Nederland
Dhr. mr. H.M. Dotinga LL.M	Vogelbescherming Nederland
Dhr. dr. W.TH. Douma	T.M.C. Asser Instituut
Dhr. mr. TH.G. Drupsteen	Raad van State
Dhr. mr. G.J.K. Elsen	Wladimiroff Advocaten
Dhr. mr. G.C.W. van der Feltz	Van der Feltz Advocaten
Mw. R.P. Fennis LL.M	Boekel De Nerée N.V.
Dhr. mr. L. Fick	Ministerie van I&M/ DGRW/Water
Dhr. mr. E.A. Fontijn	P&O SG
Mw. prof. mr. A.A. Freriks	Advocatenkantoor A.A. Freriks B.V., Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/ NILOS, Universiteit Utrecht
Dhr. mr. ing. W.B. van der Gaag	Hoogheemraadschap van Rijnland
Mw. E. Gerbens	Waddenvereniging
Mw. H. Gerringa	St. Brabantse Milieufederatie
Dhr. mr. H.A.J. Gierveld	Ministerie van V&W, HDJZ
Dhr. mr. D.S. Groenveld	Netbeheer Nederland
Dhr. mr. A. van der Gronde	advocaat, zelfstandig
Mw. ing. E. de Groot	Omgevingsdienst West-Holland
Dhr. mr. F.A.G. Groothuijse	Centrum voor Milieurecht, UvA
Dhr. mr. B.A.J. Haagen	Boekel De Nerée N.V.
Mw. mr. ing. J.S. Haakmeester	Janike Haakmeester Advocatuur B.V.
Dhr. mr. M. van Harten	Van der Feltz Advocaten
Mw. mr. I.M. van der Heijden	Van der Feltz advocaten
Dhr. prof. mr. dr. M.A. Heldeweg	Universiteit Twente, faculteit BBT
Dhr. mr. J.H. van den Heuvel	DCMR Milieudienst Rijnmond
Mw. mr. C.M. van Hoorn	Rijkswaterstaat
Mw. mr. Y. van Hoven	Van Hoven Juridisch Advies
Mw. mr. drs. C.M.K. Ipenburg	PurpleBlue
Mw. mr. drs. M.A. Jacobs	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mw. mr. A.H. Jonkhoff	Vos & Vennoten Advocaten
Mw. mr. drs. M.M. Kaajan	Stibbe BV
Dhr. ing. A.G. van Kempen	DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V
Mw. mr. drs. S.M. Kemper	Omgevingsdienst West-Holland
Dhr. mr. dr. F.H. Kistenkas	Wageningen University & Research centre

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 129 12/12/12 4:20 PM

Dhr. mr. dr. M. Klijnstra	Lexence N.V. advocaten en notarissen
Dhr. prof. mr. N.S.J. Koeman	Lid Raad van State, Universiteit van Amsterdam
Mw. mr. A.Z.R. Koning	Instituut voor Bouwrecht
Dhr. mr. J. van Kooten	Milieudefensie (vrijwillig)
Dhr. mr. H.H.L. Krans	Bestuursdienst Gemeente Amsterdam
Dhr. mr. W. Kromhout van der Meer	Gemeente Voorschoten
Dhr. W. Kroon	Ministerie van VenW/ CDJZ
Mw. mr. drs. B. Krot LL.M	HABITAT, advocatenkantoor omgevingsrecht
Dhr. mr. O. Kwast	AKD
Mw. mr. H.C. Lagrouw	Kennedy Van der Laan
Mw. mr. drs. M.C. Lammens	Adviesbureau RBOI Rotterdam BV
Mw. mr. I. Larmuseau	LDR-Milieuadvocaten
Dhr. prof. dr. L. Lavrysen	Universiteit Gent
Dhr. ir. A. Luijendijk	zelfstandig onderzoeker
Dhr. M.A. du Maine	InfoMil
Dhr. drs. H.G. von Meijenfeldt	Ministerie van I&M en BuZa
Dhr. prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels	Raad van State, Universiteit van Tilburg
Mw. mr. J.J.H. Mineur	Milieudefensie, HABITAT, advocatenkantoor omgevingsrecht
Dhr. prof. mr. A.G.A. Nijmeijer	Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Mw. mr. drs. A.E.M. Ninaber	NMI registermediator
Mw. mr. B. Noordhoek	ARCADIS Nederland BV
Dhr. J.H.O. van Noppen	Omgevingsdienst West-Holland
Dhr. mr. J. Olivier	Gemeente Leiden
Dhr. mr. L.W. Oost Lievense	Eigenaar Digitale Checklisten
Mw. mr. E.L.M. van Oostrum	Omgevingsdienst West-Holland
Dhr. W. van Opbergen	St. Brabantse Milieufederatie
Mw. A.A. Paulussen	Omgevingsdienst West-Holland
Dhr. mr. A. Pruijssers	ARCADIS Nederland BV
Mw. A. Raap	Ministerie van I&M/DGMI/VenR
Dhr. mr. G.P. Ramselaar	Ramselaar Advocatuur
Dhr. mr. J. van de Riet	Amice Advocaten B.V.
Mw. prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick	Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/ NILOS, Universiteit Utrecht
Mw. mr. M.A. Robesin	Stichting Natuur en Milieu
Dhr. mr. drs. J. Rutteman	HABITAT, advocatenkantoor omgevingsrecht

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 130 12/12/12 4:20 PM

Dhr. mr. D. Samkalden	Zelfstandig
Dhr. mr. drs. A.F. de Savornin Lohman	Milieufederatie Noord-Holland
Mw. mr. E.E. Schaake LL.M	Van der Feltz Advocaten
Dhr. mr. F.F. Scheffer	Advocatenkantoor F.F. Scheffer
Dhr. mr. R.S.J. Schmull	Pels Rijcken&Droogleever Fortuijn N.V.
Mw. mr. E.T. Schutte-Postma	Bestuurslid NMZH
Dhr. mr. R.J. Sielcken	Rijkswaterstaat, Corporate Dienst
Mw. mr. W. Slok	VEWIN Rijswijk
Dhr. mr. drs. J.H.K.C.	Royal HaskoningDHV
Dhr. mr. L. Squintani	Rijksuniversiteit Groningen
Mw. mr. drs. M.E.F. Staal	DHV
Mw. mr. H.A.H. Stam	Boekel De Nerée N.V.
Mw. mr. dr. J.L.H.M. Stoop	Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
Mw. mr. N. Teesing	Vereniging voor Milieurecht
Mw. mr. M.E. Terhorst	Terhorst Juridisch Advies
Mw. mr. dr. H.D. Tolsma	Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde
Mw. mr. E. Topman	Omgevingsdienst West-Holland
Mw. mr. ir. A.A. van Trigt	Ministerie van I&M
Dhr. mr. dr. A. Trouwborst	Universiteit van Tilburg
Mw. mr. A.M.C.C. Tubbing	Tubbing Milieu-advies
Mw. mr. K. Ulmer	Agentschap NL, afd. Juridische Zaken
Dhr. mr. J.A.M. van der Velden	AKD
Mw. mr. dr. A.M.E. Veldkamp	Royal HaskoningDHV
Mw. ing. M.E. Verbree MSc	Milieu adviesbureau Quo Vadit
Dhr. mr. E. Visser	AT Osborne
Mw. mr. dr. M.J.C. Visser	Jurza.nl, Centrum voor Milieurecht, UvA
Dhr. mr. H.W. de Vos	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mw. mr. ing. A. van der Wijst	Omgevingsdienst West-Holland
Dhr. mr. ing. L.J. Wildeboer	C'M'S' Derks Star Busmann
Mw. mr. drs. M. Woestenenk	Woestenenk Legal, Blom en Partners Advocaten
Dhr. drs. H.E. Woldendorp	Ministerie van I&M
Dhr. mr. J. Wols	De Clercq Advocaten Notarissen
Mw. mr. L.B.A. Wöltgens	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr. mr. V.R. Wösten	Wösten juridisch advies
Mw. mr. dr. J.M.I.J. Zijlmans B.Ed.	Rijkswaterstaat, Corporate Dienst
Mw. mr. drs. D.A.B. van Zwieten-Seip	Provincie Noord-Brabant, directie Ecologie

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 131 12/12/12 4:20 PM

Uitgaven van de Vereniging voor Milieurecht

- De herziene Hinderwet (1982)
- De aansprakelijkheid voor milieuschade (1983)
- De evaluatie van de Wet algemene bepalingen Milieuhygiëne (1983)
- Deregulering, toegespitst op de basisvergunning en de integrale vergunning (1983)
- Bodembescherming in het landelijk gebied (1984-1)
- Het EEG-milieurecht (1984-2)
- De Wet chemische afvalstoffen (1984-3)
- Rechtsbescherming in de milieuwetgeving (1985-1)
- Grensoverschrijdende rechtsbescherming (1985-2)
- WABM Algemene regels en vergunningenstelsel voor inrichtingen (1985-3)
- Wet geluidhinder (1986-1)
- De Wet bodembescherming (1986-2)
- Waterbeheer en milieubeheer (1986-3)
- Afvalstoffenwet (1987-1)
- Voorontwerp Hoofdstukken Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (1987-2)
- Strafrechtelijke handhaving van milieurecht (1987-3)
- Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade (1987-4)
- AMvB's op grond van artikel 2a van de Hinderwet (1988-1)
- De uitvoering van EG-milieurichtlijnen, toegespitst op milieugevaarlijke stoffen (1988-2)
- Grondwaterbeheer (1988-3)
- De Natuurbeschermingswet (1988-4)
- Kostenverhaal bij (water)bodemsanering (1989-1)
- Juridische en bestuurlijke consequenties van het Nationaal Milieubeleidsplan (1989-2)
- Grensoverschrijdende milieuwetgeving Europeesrechtelijke, internationaalrechtelijke en nationaalrechtelijke aspecten (1989-3)
- Afvalstoffenbeleid (1990-1)
- Vrijwillige of willekeurige sanering van (bedrijfs)terreinen? (1990-2)
- Milieubescherming: privaatrecht of publiekrecht?, waarin opgenomen selectie milieujurisprudentie 1987-1990 (1990-3)
- Het juridische en financiële instrumentarium van het NMP-plus (1990-4)
- Artikel 21 Interimwet bodemsanering (1990-5)
- Bedrijfsinterne milieuzorg (1991-1)

VMR 2012-3

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 132 12/12/12 4:20 PM

- Het Plan van aanpak Schiphol (1991-2)
- Risico-aansprakelijkheid voor milieuschade (1991-3)
- Rechtsbescherming in het milieurecht (1991-4)
- Gebiedsgericht milieubeleid (1992-1)
- Bestrijdingsmiddelenwet (1992-2)
- De rol van het recht bij een duurzame ontwikkeling (1992-3)
- Inbouw hoofdstuk bodemsanering in de Wet bodembescherming (1992-4)
- Het milieustrafrecht nader beschouwd (1993-1)
- Gedoogrecht(spraak) (1993-2)
- Flora- en Faunawet (1993-3)
- Waste Prevention (1993-4)
- Openbaarheid van milieurelevante bedrijfsgegevens (1993-5)
- De Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het milieurecht (1994-1)
- Naar een nieuwe Natuurbeschermingswet (1994-2)
- De terugtredende overheid (1994-3)
- Ecotax en andere financiële instrumenten in het milieurecht (1994-4)
- Produktgericht milieurecht (1995-1)
- Deregulering (1995-2)
- Strafrechtelijke aanpak van grensoverschrijdende milieucriminaliteit, cap. Selecta (1995-3)
- Bodemsanering (1995-4)
- Europese milieurechtspraak (1996-1)
- Europese milieurechtspraak, verslag ledenvergadering (1996-2)
- Stad en Milieu (1996-3)
- Afstemmingsregelingen in de Wet milieubeheer (1996-4)
- Landbouw en milieu (1996-5)
- Afval: provinciaal, landelijk of Europees probleem? (1997-1)
- Gemeentelijk milieubeleid (1997-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1996 (1997-3)
- Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening ‘is het gras groener bij de buren?’ (1997-4)
- Internationaal milieurecht in Nederland: De consequenties van het internationale milieurecht voor de nationale rechtspraktijk (1998-1)
- Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid (1998-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1997 (1998-3)
- (Nb. 1998-4 is niet verschenen).
- Functiegerichte bodemsanering (1998-5)
- Jurisprudentie milieurecht 1998 (1999-1)

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 133 12/12/12 4:20 PM

- Artikel 95 EG-Verdrag: De (on)mogelijkheden voor lidstaten om af te wijken van geharmoniseerd EG-beleid (2000-1)
- Bouwstoffenbesluit (2000-2)
- Interregionale handhavingssamenwerking (2000-3)
- Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn (2000-4)
- Meldingenstelstel Wet milieubeheer (2000-5)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland (2001-1)
- Landbouw en milieu (2001-2)
- Bestrijdingsmiddelen (2001-3)
- Duurzaam ondernemen en regelgeving (2001-4)
- De positie van derden-belanghebbenden bij nieuwe instrumenten in het milieurecht (2001-5)
- Omgaan met risico's in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht (2001-6)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht (verslag studiemiddag) (2001-7)
- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (2002-1) Preadviezen
- Lokale milieuhinder (2002-2)
- Milieu en de fundamentele herziening van de WRO (2002-3)
- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (verslag studiemiddag) (2002-4)
- Over de grenzen van het milieurecht (2003-1)
- Milieuaansprakelijkheid (2003-2)
- Handhaving van milieurecht vanuit Europees perspectief (2003-3)
- Flora- en faunawet (2004-1)
- Emissiehandel (2004-2)
- De toekomst van de m.e.r. (2004-3)
- Ruimtelijke inrichting en handhaving op de Noordzee (2004-4)
- Herijking milieuregelgeving (2005-1)
- IPPC: in wetgeving en praktijk (2005-2)
- Regeling inzake luchtkwaliteit; Nederland op slot? (2006-1)
- Waarborgen in het milieurecht; actuele ontwikkelingen in besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming (2006-2)
- Externe veiligheid (2006-3)
- Klimaatverandering en rechtsontwikkeling anno 2005 (2006-4)
- De omgevingsvergunning; de toepassing in de praktijk (2006-5)
- Modernisering algemene regels Wet milieubeheer (2006-6)
- Milieu en Luchtvaart (2007-1)
- De nieuwe Waterwet (2007-2)
- Agrarisch milieurecht (2007-3)

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 134 12/12/12 4:20 PM

- Nederlandse milieurichtlijnen en beste beschikbare technieken (2007-4)
- Aan de grenzen van de milieuvergunning (2007-5)
- Klimaatverandering en de rol van het milieurecht (2007-6)
- Ontwikkelingen in het Europees milieustrafrecht (2008-1)
- Interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht (2008-2)
- Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht? (2008-3)
- De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de bescherming van natuur en milieu (2008-4)
- Juridische aspecten van klimaatverandering (2009-1)
- Europees milieurecht in de Lage Landen (2009-2)
- Bij twijfel (niet) doen (2009-3)
- Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling (2009-4)
- Wabo: antwoorden op praktijkvragen (2010-1)
- Natuur(lijk) met recht beschermd (2010-2)
- Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik én het grootste natuurgebied van Nederland (2011-1)
- Naar aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering? (2012-1)
- De toekomst van het milieurecht: eenvoudig beter? (2012-2)

Uitgaven vanaf 2003-1 kunnen worden besteld bij Boom distributiecentrum, tel. 0522-23 75 55, fax. 0522-25 38 64, e-mail budh@boomdistributiecentrum.nl. Van de uitgaven daarvoor zijn enkele nog voorradig bij de VMR.

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 135 12/12/12 4:20 PM

Over de Vereniging voor Milieurecht

De Vereniging voor Milieurecht (VMR) heeft zich sinds de oprichting in 1982 ontwikkeld tot een onafhankelijk kennisnetwerk voor milieu- en natuurbeschermingsrecht. In het netwerk bundelen professionals hun kennis en ervaring over de juridische aspecten van de bescherming van het milieu en de bevordering van het natuur- en landschapsbehoud. Die informatie wordt toegankelijk gemaakt via studie- en discussiemiddagen, lezingen van deskundigen en bijeenkomsten van werkgroepen. De VMR publiceert regelmatig verslagen van de bijeenkomsten. Via de online kennisdatabank vindt u zowel verwijzingen naar recente literatuur en documenten, als recente jurisprudentie.

Onder de ongeveer 800 leden van de VMR bevinden zich wetenschappers en vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties, maar ook advocaten, adviseurs en ambtenaren.

Met een lidmaatschap krijgt u veel voordelen. U krijgt gratis toegang tot studiemiddagen over actuele onderwerpen uit het milieu- en natuurbeschermingsrecht. U krijgt korting op de toegang tot de jaarlijkse VMR Actualiteitendag, waarbij u in één dag op de hoogte wordt gebracht van de belangrijkste actuele ontwikkelingen in het milieurecht. U kunt deelnemen aan werkgroepen. Daarnaast krijgt u toegang tot de online kennisdatabank met een grote verzameling milieurechtelijke uitspraken en verwijzingen naar de voor het milieurecht relevante literatuur en documenten. Deze databank wordt door de leden zelf gevuld, u kunt informatie bekijken en toevoegen, waardoor specialistische kennis voor alle leden toegankelijk wordt.
Leden ontvangen de publicaties die worden uitgebracht naar aanleiding van studiemiddagen of werkgroepactiviteiten. De publicaties zijn eveneens online te vinden. Leden maken deel uit van het ledennetwerk. Eveneens ontvangen de leden korting op het Tijdschrift voor Milieu en Recht.

Nadere informatie over de VMR is te krijgen op het verenigingsbureau: Drieharingstraat 25, tel. 030-231 22 21, e-mail info@milieurecht.nl of via de website www.milieurecht.nl.

VMR 2012-3

8063_De toekomst van het milieurecht eenvoudig beter.indd 136 12/12/12 4:20 PM