



Planbureau voor de Leefomgeving

PBL-notitie

**Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet
Kansen en risico's voor milieu- en natuurbescherming**

Rob Folkert en Hub Diederer

PBL-publicatienummer: 1058

Mei 2013

Dankwoord

Dit rapport is tot stand gekomen met medewerking van Chris Backes (Universiteit Maastricht) voor de juridische interpretatie van het wetsvoorstel van de Omgevingswet. De auteurs hebben dankbaar gebruikgemaakt van de informatie van Gijs Hoevenaars en Veronica ten Holder (beiden van de Commissie voor de milieueffectrapportage) over de milieueffectrapportage, de informatie van Ben Ale (TU Delft) over de inspectie, de handhaving en het toezicht, en de informatie van Fred Kistenkas (Wageningen UR) over natuurwetgeving. De auteurs bedanken de leden van de externe begeleidingscommissie en de interne klankbörgroep voor hun commentaar op de onderzoeksopzet en op dit rapport. Ten slotte bedanken we de medewerkers van de Directie Eenvoudig Beter van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor hun toelichting bij het wetsvoorstel.

Auteurs

Rob Folkert (Projectleider)
Hub Diederer
Guus Beugelink
Mark van Veen
Niels Sorel

Met medewerking van

Chris Backes (Universiteit Maastricht)

Externe begeleidingscommissie

Marieke de Groot (IPO)
Thijs Drupsteen (Raad van State)
Ina Kraak (Unie van Waterschappen)
Marco Lurks (VNG)
Jos Rijkhoff (VNO/NCW)
Marga Robesin (Stichting Natuur en Milieu)
Jan van den Broek (VNO/NCW)
Miranda Vink (Ministerie van Economische Zaken)

Interne klankbörgroep

Ries van der Wouden
Olav-Jan van Gerwen
Guus de Hollander
Keimpe Wieringa
Edwin Buitelaar
Ton Dassen
Rienk Kuiper
David Evers

Tekstredactie

Simone Langeweg

Contact

rob.folkert@pbl.nl

Informatie uit deze notitie mag worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Folkert, R. & H. Diederer et al. (2013), *Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet*, Den Haag: PBL.

Inhoud

Bevindingen	5
De Omgevingswet sluit aan bij behoefte aan maatwerk	5
Omgevingswet sluit weinig aan bij de behoefte aan een andere rol van de overheid	6
Disclaimer: Effect op milieu en natuur slechts in te schatten als kans of risico	6
Verhoging van integraliteit biedt kansen voor milieu en natuur.....	7
Systematische opzet van de planstructuur voor beheer en doelbereik biedt kansen voor milieu en natuur	7
Flexibiliteit voor ontwikkelingen en beperking milieueffectrapportage leveren risico's op voor milieu en natuur.....	8
1 Inleiding	9
Milieueffecttoets geeft zicht op milieu- en natuureffecten Omgevingswet	9
Effect op milieu- en natuurbescherming slechts in te schatten als kans of risico ...	9
Effect en belang veranderingen beschermingsniveau centraal in toetsing	10
Geen rekening gehouden met invoerings- en gewenningsproblemen nieuwe wet .	10
2 Leefomgevingsopgaven in een brede maatschappelijke context	11
De Omgevingswet sluit aan bij behoefte aan maatwerk	11
De Omgevingswet sluit weinig aan bij de behoefte aan een andere rol van de overheid	11
3 Doel en zorgplicht van de Omgevingswet	13
Doel en zorgplicht zijn fundament onder milieu- en natuurbescherming	13
De ambitie van de Omgevingswet is 'met oog op duurzame ontwikkeling'	14
Ruimte voor ontwikkelingen van 'nee-tenzij' naar 'ja-mits'	14
4 Integrale ontwikkeling van de leefomgeving	15
Omgevingswet biedt nieuwe kaders en instrumenten voor integrale afweging van milieu- en natuurbelangen	16
De mogelijkheid tot integrale afweging in de omgevingsvisie biedt kansen voor milieu- en natuurbescherming	16
Winst integrale aanpak beperkt gewaarborgd op gemeentelijke schaal.....	17
Vrijwillig karakter van invulling omgevingsvisie biedt weinig garanties	17
Vervallen van principe van 'goede ruimtelijke ordening' is verlies voor leefomgevingskwaliteit	17

	Nog winst te boeken door meer afstemming water en natuur	18
	Vergunningen op deelaspecten leiden tot risico's	18
	De invulling van het projectbesluit leidt tot risico's voor milieu en natuur	18
5	Regulering milieu- en natuurkwaliteit	20
	De nog ontbrekende onderliggende regelgeving is cruciaal voor het beschermingsniveau	20
	Nog geen betrokkenheid Tweede Kamer opgenomen bij totstandkoming onderliggende regelgeving Omgevingswet	20
	De actieve systematiek voor doelbereik en beheer van de Omgevingswet biedt perspectieven voor milieu- en natuurbescherming	21
	De grondslag voor 'omgevingswaarden' biedt een heldere en veelzijdige structuur voor milieukwaliteitseisen	21
	Het doelbereik bij plannen en programma's en bij een programmatische aanpak is onvoldoende gewaarborgd	21
	Flexibele instrumenten bieden onvoldoende garanties	22
	Beperkingen aan de project-milieu-effectrapportage verhogen risico's voor milieu en natuur	23
	Effecten voor geur onduidelijk	25
	Provinciaal advies met instemming cruciaal voor gelijkwaardige bescherming natuur	25
	De invulling van de provincies bepaalt het beschermingsniveau van de EHS	25
	Watertoets belangrijk voor afstemming wateraspecten met ruimtelijke gebruiksfuncties	26
6	Naleving omgevingsrecht	27
	De benodigde aanpassing van handhaving en toezicht kent risico's	27
	Kanttekeningen bij handhaving op basis van vertrouwen en inzet van private partijen	27
	Handhaving mogelijk effectiever door instrument van bestuurlijke boete	28
	Beperking rechterlijke beslistermijn kent risico's voor kwaliteit	28
	Literatuur	29

Bevindingen

De opgaven voor de leefomgeving en de maatschappelijke context waarin deze spelen, zijn in de laatste decennia behoorlijk veranderd. Naast milieu en natuur hebben sociale aspecten en ruimtelijke kwaliteit meer gewicht gekregen. Bovendien willen burgers en maatschappelijke organisaties in toenemende mate hierover meedenken en meebeslissen. Deze veranderingen vragen om een integrale aanpak van de opgaven, waarbij bovendien de samenleving meer wordt betrokken. Hiernaast vragen zij om meer mogelijkheden om de milieu- en natuurkwaliteit af te wegen tegen de andere belangen die zich bij de leefomgevingsopgaven voordoen. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet sluit aan bij deze behoefte aan meer flexibiliteit en integraliteit. Het wetsvoorstel biedt meer afwegingsruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen. En het verschaft kaders voor een integrale visie- en besluitvorming en een eenduidige aanpak voor het oplossen van de problemen in de leefomgeving. Hiermee levert het wetsvoorstel ook kansen op voor de bescherming van milieu en natuur. Daar staat tegenover dat de regering met een andere invulling van het wetsvoorstel de samenleving meer had kunnen betrekken bij de verwezenlijking van de leefomgevingsopgaven.

Per saldo zijn voor de milieu- en natuurbescherming met het wetsvoorstel van de Omgevingswet de risico's echter groter dan de kansen. Dit komt door de manier waarop de extra ruimte voor ontwikkelingen in het wetsvoorstel wordt vormgegeven én door de beperkingen aan de procedure voor de milieueffectrapportage.

De Omgevingswet sluit aan bij behoefte aan maatwerk

De overheid ziet zich niet alleen geconfronteerd met nieuwe inhoudelijke opgaven voor de natuur- en milieuproblematiek. Zij staat ook voor een veranderde maatschappelijke opvatting over leefomgevingsopgaven. Dit vraagt om een andere aanpak van de leefomgevingsproblematiek dan voorheen.

Het huidige omgevingsrecht met milieunormen is effectief en efficiënt geweest. De kwaliteit van lucht, water en bodem zijn in de laatste decennia aanzienlijk verbeterd. Toch liggen er nog opgaven om in heel Nederland een acceptabele lokale milieukwaliteit te realiseren, bijvoorbeeld op het gebied van de luchtkwaliteit voor fijn stof, geluidshinder, vermessing en verdroging van natuurgebieden en de waterkwaliteit en -veiligheid. Daarnaast dienen zich nieuwe opgaven aan voor meer integrale vraagstukken, zoals klimaatverandering en de transitie naar een duurzame economie. Bovendien omvat de maatschappelijke opvatting over de kwaliteit van de leefomgeving meer aspecten dan voorheen en hebben naast milieu en natuur sociale aspecten en ruimtelijke kwaliteit meer gewicht gekregen. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet sluit hierbij aan door kaders te bieden die de integraliteit vergroten van de afwegingen die moeten worden gemaakt bij ontwikkelingen in de leefomgeving. Een brede maatschappelijke opvatting vraagt om maatwerk bij lokale ontwikkelingen, met een volwaardige afweging van milieu en natuur tegen andere belangen. In sommige gevallen kan dit resulteren in meer ruimte voor milieu en natuur, in ander gevallen in meer ruimte voor economische ontwikkelingen. Deze flexibiliteit zou kunnen worden gerealiseerd door de normen minder generiek (minder 'one size fits all') vast te stellen en meer bij de lokale omstandigheden te laten aansluiten. Zo is het denkbaar dat normen voor bijvoorbeeld bedrijventerreinen en intensieve landbouwgebieden worden versoepeld, terwijl die voor waardevolle natuurgebieden en dichtbevolkte locaties juist worden aangescherpt. De structuur voor omgevingswaarden in het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt hiervoor al het kader. Om maatwerk voor lokale diversiteit mogelijk te maken, is meer flexibiliteit nodig om de verschillende belangen die bij een ontwikkeling spelen, integraal tegen elkaar te kunnen afwegen. De roep om meer flexibiliteit klinkt ook vaak uit de kringen van gebiedsontwikkelaars. Die flexibiliteit is een van de doelen waar de regering in het wetsvoorstel van de Omgevingswet via verschillende instrumenten invulling aan geeft.

Omgevingswet sluit weinig aan bij de behoefte aan een andere rol van de overheid

Niet alleen de opgaven voor de leefomgeving zijn veranderd, maar ook de maatschappelijke context van de opgaven en de aanpak om deze te verwezenlijken. In het verleden hadden overheid en wetenschap voldoende gezag voor een sturende rol bij het oplossen van problemen in de leefomgeving. De afgelopen decennia is dit gezag veel minder vanzelfsprekend geworden. Burgers zijn steeds mondiger en vormen zich via de moderne media zelf een beeld van de problematiek. Burgers en maatschappelijke organisaties willen in toenemende mate actief meedenken en meebeslissen. Tegelijkertijd zijn mede door de mondialisering de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen dynamischer en complexer geworden. Deze ontwikkelingen vragen om een andere rolverdeling tussen de samenleving en de overheid. De energieke samenleving vraagt om wetgeving die dynamisch is en om instituties die helpen bij het afweging van specifieke initiatieven.

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet regelt participatie van burgers en andere partijen bij projecten van het Rijk en de provincie. Bij projecten van de gemeenten ontbreekt dit onderdeel uit de 'Sneller en beter'-aanpak echter. De participatie is geregeld via een opdracht aan het bevoegd gezag (het Rijk of de provincie), en niet door het toekennen van rechten en bevoegdheden aan de samenleving. In het wetsvoorstel van de Omgevingswet blijven de huidige verhoudingen tussen overheid en samenleving dus grotendeels gehandhaafd, ondanks de veranderde maatschappelijke context. Het wetsvoorstel zou beter aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen als dit zich meer richt op het benutten van de creatieve ideeën uit de samenleving en op het gezamenlijk ontwikkelen van de leefomgeving.

De voorgestelde nieuwe Omgevingswet kan een stimulerend effect hebben op innovatie doordat er meer wordt ingezet op algemene regels en doelvoorschriften. Met algemene regels kan de regelgeving makkelijker en sneller aansluiten op de ontwikkeling van schone technieken; denk aan emissienormen voor voertuigen. Ook doelvoorschriften bieden meer mogelijkheden voor creatieve oplossingen van de initiatiefnemer. In het wetsvoorstel van de Omgevingswet is echter niet gekozen voor een versterkte en expliciete rol van beginselen. Het principe van een goede 'ruimtelijke ordening' wordt geschrapt, terwijl dit specifieke beginsel bij het vormgeven van het ruimtelijk beleid een belangrijke functie vervult bij de zorgvuldige afweging van belangen. Door de vele jurisprudentie hierover heeft dit principe een grote betekenis en doorwerking gekregen, ook voor milieu en natuur. Het verdient aanbeveling dit principe in de Omgevingswet te handhaven. Om aan te sluiten bij de dynamische en complexe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zou een meer kaderstellende rol van de overheid passen, met principes zoals 'preventiebeginsel', 'voorzorgsbeginsel' of 'de vervuiler betaalt'. Zo kan de overheid de vrijheid voor de initiatiefnemers van een project vergroten, doordat er minder limiterende regels zijn. Op deze manier kan zij innovatie stimuleren, doordat nieuwe technologieën eenvoudiger inzetbaar zijn. De overheid zou de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij projecten met mogelijk grote risico's meer bij de initiatiefnemer van die projecten kunnen leggen. Dit stimuleert zelfregulering en kan, in combinatie met schadefonds, voorkomen dat de overheid bij ongelukken voor de kosten opdraait. Denk aan de risico's met straling, nanodeeltjes, geothermie of schaliegas.

Disclaimer: Effect op milieu en natuur slechts in te schatten als kans of risico

De Omgevingswet is een kaderwet voor de ruimtelijke (milieu)regelgeving. De regering heeft hierbij als doelstelling om een, in vergelijking met nu, gelijkwaardig beschermingsniveau voor milieu en natuur te waarborgen. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt alleen de structuur voor de ruimtelijke (milieu)regelgeving. Zo ontbreken de normen voor milieu en natuur. De uitwerking van de Omgevingswet gebeurt op een later moment, in de onderliggende regelgeving. Daarbij zijn in ieder geval de Europese verplichtingen kaderstellend. Omdat deze latere concrete invulling bepalend is voor het feitelijke beschermingsniveau, valt de vraag van de minister van Infrastructuur en Milieu en van de Tweede Kamer over het beschermingsniveau van het milieu en de natuur van het wetsvoorstel van de Omgevingswet, slechts gedeeltelijk te beantwoorden. Het PBL rapporteert in deze notitie daarom over de kansen en risico's van het

wetsvoorstel voor de milieu- en natuurbescherming. Bij een eventuele herziening van de nationale normstelling is het belangrijk deze te laten aansluiten bij de laatste wetenschappelijke inzichten en de huidige maatschappelijke opvattingen over het belang van milieu en natuur. Opmerkelijk is dat de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de nadere invulling van de regelgeving niet in het wetsvoorstel van de Omgevingswet geregeld is.

Verhoging van integraliteit biedt kansen voor milieu en natuur

De kaders van het wetsvoorstel van de Omgevingswet vergroten de integraliteit van de afwegingen die moeten worden gemaakt wanneer activiteiten in de leefomgeving worden ontplooid; dit geldt voor de gehele plancyclus van planvorming tot vergunningverlening. Voor de milieu- en natuurbescherming biedt dit kansen omdat deze belangen vroegtijdig, frequenter en bewuster tegen andere belangen kunnen worden afgewogen. Of dit ook daadwerkelijk leidt tot meer integrale afwegingen, hangt vooral af van de wil en het vermogen van het bevoegd gezag in de uitvoeringspraktijk. Een kanttekening hierbij is dat het wetsvoorstel gemeenten niet verplicht om een integrale omgevingsvisie op te stellen voor de lange termijn. En dat terwijl juist deze primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op lokaal niveau.

Meer winst voor de milieu- en natuurbescherming is nog te boeken als de Omgevingswet zou voorschrijven dat de ruimtelijke besluitvorming voor water en natuur in alle fasen op elkaar wordt afgestemd, zeker in de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden en de stroomgebiedbeheerplannen. Zo zijn waterstanden noodzakelijk voor een goed beheer van de natuurgebieden. Het is ook van belang dat de vroegtijdige inbreng van wateraspecten in de ruimtelijke planvorming (de watertoets) in de onderliggende regelgeving wordt gegarandeerd. Zo niet, dan ontstaat het risico dat de waterkwaliteit, de waterhoeveelheid en de waterveiligheid niet bij de gebruiksfuncties passen, met bijvoorbeeld overstromingen in woonwijken of watervervuiling als mogelijk gevolg.

Systematische opzet van de planstructuur voor beheer en doelbereik biedt kansen voor milieu en natuur

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt een heldere en eenduidige structuur voor het beheer en het oplossen van problemen in de leefomgeving. Er is namelijk een duidelijke link tussen het signaleren van problemen, het concreet formuleren van doelen (omgevingswaarden), het opstellen van maatregelen en het verplicht monitoren en evalueren van het doelbereik. De heldere structuur voor de omgevingswaarden voor milieukwaliteitseisen versterkt dit nog. De verantwoordelijkheden en termijnen zijn hierbij helder benoemd en alle soorten doelen en normstellingen kunnen hiermee worden vormgegeven. Denk bijvoorbeeld aan normstelling die aansluit bij lokale gebiedsomstandigheden.

Toch ontbreekt een belangrijk element in het wetsvoorstel. Het feitelijk doelbereik bij de plannen en programma's en bij de programmatische aanpak is namelijk niet gewaarborgd. Dit komt doordat eisen aan de termijn voor volledig doelbereik in het wetsvoorstel ontbreken. Een ander aandachtspunt ligt bij het toezicht en de handhaving. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet leidt tot meer algemene regels, doelvoorschriften en meer mogelijkheden voor de inzet van private partijen. Hierdoor veranderen de aard van en de mogelijkheden voor controles. Doelvoorschriften zijn bijvoorbeeld minder makkelijk concreet te maken dan middelvoorschriften. En er zal meer achteraf – nadat een ontwikkeling is gerealiseerd – moeten worden gecontroleerd, omdat bij algemene regels een vergunning vooraf niet meer nodig is. Dit vergt een andere en mogelijk grotere inzet van het toezicht en de handhaving. Er ontstaan risico's voor milieu en natuur als de organisatie van toezicht en handhaving niet afdoende wordt aangepast aan de door de Omgevingswet veranderde omstandigheden. Dit geldt temeer als de noodzaak tot meer inzet samenvalt met bezuinigingen.

In het wetsvoorstel van de Omgevingswet is het Rijk niet meer verantwoordelijk voor het beschermingsniveau van geur, en is de hoofdverantwoordelijkheid voor natuur bij de provincie neergelegd. Of deze verantwoordelijkheidsverschuivingen leiden tot een gelijkwaardige bescherming op deze aspecten, is afhankelijk van hoe de decentrale overheden dit oppaken. Om gelijkwaardige bescherming van de natuur te behouden, is het bovendien van belang dat

provincies instemmingsrecht krijgen bij het verlenen van een omgevingsvergunning door de gemeente als er effecten op de natuur zijn. Dit om te voorkomen dat die vergunning strijdig is met de bescherming van planten- en diersoorten in de Flora- en faunawet. Op deze manier blijft de provincie als hoofdverantwoordelijke betrokken bij beslissingen over de natuur.

Flexibiliteit voor ontwikkelingen en beperking milieueffectrapportage leveren risico's op voor milieu en natuur

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt meer flexibiliteit om te kunnen afwijken van de milieu- en natuurregelgeving. Het wetsvoorstel stelt hierbij minder eisen aan het soort ontwikkelingen en biedt minder garanties tegen eventuele milieu- of natuureffecten dan de huidige regelgeving. Door het beperken van deze sturing komt de geboden flexibiliteit onvoldoende ten goede aan het doel van duurzame ontwikkeling dat de regering met het wetsvoorstel beoogt, en levert het wetsvoorstel een hoger risico op voor milieu- en natuurbescherming. Het is namelijk onvermijdelijk dat sommige ruimtelijke ontwikkelingen op gespannen voet staan met milieu- en natuurbescherming. In het geval dat wordt afgeweken van de normen voorziet het wetsvoorstel van de Omgevingswet ook niet in de betrokkenheid van burgers en andere belanghebbende partijen, terwijl dat essentieel is voor het draagvlak van de beslissing. Voor de milieu- en natuurbescherming levert vooral de stapeling van de mogelijkheden voor flexibiliteit in combinatie met beperkingen van de procedure voor milieueffectrapportage (m.e.r.) risico's op.

Het is op verschillende manieren mogelijk om af te wijken van de milieu- en natuurregelgeving. Dit kan onder andere via het ontwikkelingsgebied, de experimenteerbepaling en de gelijkwaardigheidsbepaling. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt bovendien via het projectbesluit nog een aantal andere mogelijkheden om de regelgeving voor de projecten van het Rijk en de provincie te versoepelen. Het projectbesluit biedt de meeste flexibiliteit om van de milieu- en natuurregelgeving af te wijken, terwijl het hierbij gaat om grote en complexe projecten als snelwegen, windmolenparken en waterbergingsgebieden.

De aanpassingen van de m.e.r.-procedure in het wetsvoorstel van de Omgevingswet leiden tot risico's voor de milieu- en natuurbescherming. Het onderzoek naar alternatieven met minder milieueffecten zal vaker buiten beeld blijven. Verder nemen de mogelijkheden voor maatschappelijke participatie af en wordt de verplichte onafhankelijke kwaliteitstoets voor de rapportage van een project-m.e.r. geschrapt. Dit kan ertoe leiden dat het bevoegd gezag een besluit neemt over de invulling van de m.e.r., terwijl het zelf een belang bij het project heeft. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel van de Omgevingswet het criterium van 'onlosmakelijke samenhang' bij vergunningverlening geschrapt. Dit betekent dat een vergunning voor deelaspecten van een ontwikkeling kan worden verleend zonder dat de milieu- en natuureffecten zijn getoetst. Dit verhoogt de kans op incidenten, met gevolgen voor het milieu en de natuur. Denk aan de energiecentrale in de Eemshaven, waar de procedures voor de verplichte natuurvergunning nog lopen terwijl de bouw al gevorderd is.

1 Inleiding

Milieueffectentoets geeft zicht op milieu- en natuureffecten Omgevingswet

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) gevraagd een milieueffectentoets uit te voeren op het wetsvoorstel voor de nieuwe Omgevingswet. Het gaat hierbij om de zogenaamde toetsversie van de Omgevingswet. De Omgevingswet omvat de kaders voor de belangrijkste materiële en procedurele regels voor de ruimtelijke ontwikkeling en voor het gebruik en het beheer van de leefomgeving.

Met de milieueffectentoets wil de minister zicht krijgen op de milieu- en natuureffecten van de nieuwe wet. Meer specifiek vraagt de minister het PBL te toetsen of de nieuwe Omgevingswet de milieukwaliteit voldoende blijft waarborgen, en daarbij de volgende aspecten mee te nemen:

- Het systeem van de wet (beleidscyclus van de EU);
- De uitstraling van de wet;
- De verdeling over de wet en de onderliggende regelgeving;
- Het doel van de wet;
- De (gelaagdheid van de) normstelling;
- De formulering van de zorgplicht;
- De bevoegdhedenverdeling waarbij de gemeenten primair aanspreekpunt zijn en de betrokkenheid van de andere overheden en het waarborginstrumentarium hierbij;
- De effecten van een verruimde afwegingsruimte (ten opzichte van de bestaande mogelijkheden);
- De inbedding van de MER-plicht;
- De rechtsbescherming van burgers en ngo's; ook in relatie tot de programma-aanpak;
- De mogelijkheden tot handhaving en toezicht;
- De verhouding tussen algemene regels en vergunningen.

De milieueffectentoets van het PBL is een van de toetsen die moeten worden uitgevoerd voordat het definitieve wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State en voor behandeling naar de Tweede Kamer gaat. Daarnaast wil de minister van Infrastructuur en Milieu met deze toets tegemoetkomen aan de vraag van de Tweede Kamer – de motie-Van Veldhoven (D66) – om een onafhankelijke instantie te laten doorrekenen 'of de nieuwe Omgevingswet voldoende kaders biedt voor bescherming van natuur en milieu'.

Voor de milieueffectentoets heeft het PBL de relevante veranderingen in het wetsvoorstel van de Omgevingswet vergeleken met de bestaande regelgeving. De nieuwe Natuurbeschermingswet zal op termijn in de Omgevingswet worden opgenomen. Het wetsvoorstel hiervoor is in 2012 aangehouden in de Tweede Kamer. Dit concept zal waarschijnlijk worden aangepast en is daarom in deze toets buiten beschouwing gelaten.

Effect op milieu- en natuurbescherming slechts in te schatten als kans of risico

De nieuwe Omgevingswet is een kaderwet die de structuur levert voor en richting geeft aan de beleidsambities op het gebied van de leefomgeving en een verdere concretisering daarvan. Pas wanneer de Omgevingswet nader wordt uitgewerkt in onderliggende besluiten (AMvB's) en regelingen, worden de effecten op natuur en milieu concreet. De regering moet dit traject nog doorlopen. Zo geeft het kader aan dat het Rijk eisen kan stellen aan de milieukwaliteit voor bepaalde onderdelen van de leefomgeving. In de onderliggende regelgeving moet het Rijk vervolgens aangeven wat deze eisen zijn. Wat feitelijk de beschermende werking van de Omgevingswet is, wordt in hoge mate bepaald door deze onderliggende wetgeving en door de uitvoering van die wetgeving in de praktijk. Denk bijvoorbeeld aan de hiervoor benodigde kennis en kunde, de bestuurscultuur, de benodigde capaciteit voor de uitvoering van, de controle op en de naleving van de regels in de praktijk en een nadere duiding van de regelgeving in de jurisprudentie.

Omdat de Omgevingswet een kaderwet is, is de milieueffectentoets die het PBL uitvoert, geen kwantitatieve maar een beschouwende en kwalitatieve toets. We brengen in kaart waar de kaders van de wet ten opzichte van de bestaande regelgeving, procedureel of inhoudelijk, in potentie leiden tot een hogere of lagere beschermende werking voor milieu en natuur. We geven deze bevindingen aan in termen van risico's en kansen. Voor een aantal aspecten geven we ook aan welke condities ('what ifs') van belang zijn bij de verdere invulling van de Omgevingswet met onderliggende wetgeving.

Effect en belang veranderingen beschermingsniveau centraal in toetsing

Het PBL heeft getoetst of de veranderingen in de regelgeving voldoen aan de doelstelling van het Rijk om met de nieuwe Omgevingswet een gelijkwaardig beschermingsniveau voor milieu en natuur te waarborgen (MvT, par. 2.3). We hebben gekeken naar het juridische beschermingsniveau, zoals vastgelegd en mogelijk gemaakt in het wetsvoorstel. Hierbij zijn de veranderingen in kaart gebracht die belangrijk zijn voor de milieu- en natuurkwaliteit in Nederland.

De verandering in het beschermingsniveau van het wetsvoorstel heeft het PBL beoordeeld in het licht van de maatschappelijke opgave op het gebied van de leefomgeving. We hebben hiervoor de milieu- en natuurdoelen beschouwd als onderdeel van een breder maatschappelijk doel, namelijk: het bewerkstelligen van een goede leefomgevingskwaliteit door verschillende belangen op een evenwichtige manier tegen elkaar af te wegen.

PBL heeft hierbij ook gekeken of de ambitie kan worden gerealiseerd die het Rijk heeft bij het faciliteren en stimuleren van de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Het Rijk streeft naar een duurzame ontwikkeling waarbij ook de belangen elders en later in de afweging worden betrokken en waarbij de creatie van economische, sociale en ecologische waarden in balans is. Het gaat hierbij dus om een aspect van de verbetering van het omgevingsrecht, naast het andere doel, de vereenvoudiging ervan. Het PBL heeft daarnaast op enkele onderdelen gekeken naar gemiste kansen voor het milieu en/of de natuur. Het gaat hierbij om belangrijke zaken die zowel in de bestaande als in de herziene regelgeving niet goed zijn geregeld.

Geen rekening gehouden met invoerings- en gewenningsproblemen nieuwe wet

Bij zijn toetsing van het wetsvoorstel van de Omgevingswet heeft het PBL geen rekening gehouden met invoerings- en gewenningsproblemen; problemen die zich ongetwijfeld zullen voordoen. Een nieuwe wet leidt vaak tot onrust en onzekerheid in de uitvoeringspraktijk, zoals blijkt uit de evaluatie van de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (PBL 2012a). Nieuwe werkwijzen en instrumenten moeten dan immers worden opgenomen in de praktijk van alledag bij gemeenten, provincies en waterschappen en bij rechters. Dit betekent dat de inhoudelijke en procedurele effecten van de nieuwe Omgevingswet pas in de loop der tijd zichtbaar zullen worden.

2 Leefomgevingsopgaven in een brede maatschappelijke context

Het Rijk ziet zich niet alleen geconfronteerd met nieuwe inhoudelijke opgaven in de natuur- en milieuproblematiek. Het staat ook voor een veranderde maatschappelijke context. Beide veranderingen vragen om een andere aanpak van de leefomgevingsproblematiek dan voorheen. Het gaat er steeds meer om daarbij de maatschappelijke dynamiek te betrekken. En dat vraagt om een ander sturingsmodel van de overheid, namelijk een wetgeving die het instituties mogelijk maakt de initiatieven van de energieke samenleving de ruimte te bieden en de gewenste richting te geven. In dit hoofdstuk kijken we hoe het wetsvoorstel van de Omgevingswet hier op aansluit.

De Omgevingswet sluit aan bij behoefte aan maatwerk

Het huidige omgevingsrecht met milieunormen is effectief en efficiënt geweest. De normstelling stelt het bevoegd gezag in staat om bij gebiedsontwikkeling efficiënt te werken, zij geeft zekerheid over de juridische toetsing van de beslissing en waarborgt het milieubelang (PLB 2012). De kwaliteit van lucht, water en bodem is in de laatste decennia aanzienlijk verbeterd. Desondanks ligt er nog steeds een opgave om overal een maatschappelijk minimaal acceptabele lokale (milieu)kwaliteit te bereiken. Bijvoorbeeld op het gebied van de luchtkwaliteit voor fijn stof en stikstofoxiden, geluidshinder, externe veiligheid, vermessing en verdroging van natuurgebieden en de waterkwaliteit en -veiligheid (PBL 2012). Daarnaast dienen zich nieuwe opgaven aan voor meer integrale vraagstukken, zoals de klimaatverandering en de uitputting van hulpbronnen en voorraden. Bovendien omvat de maatschappelijke opvatting over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving veel meer aspecten. Naast milieukwaliteit zijn sociale factoren en de ruimtelijke kwaliteit meer van belang. Het gaat steeds meer om een optelsom van gevoelens van welzijn van het individu en het welbevinden van het individu in zijn dagelijkse omgeving (De Roo 2010). Kortom: de maatschappelijke opvatting over de kwaliteit van de leefomgeving en over duurzame ontwikkeling wordt steeds breder.

De kaders van het wetsvoorstel van de Omgevingswet vergroten de integraliteit van de afwegingen die moeten worden gemaakt wanneer activiteiten in de leefomgeving worden ontplooid; dit geldt voor de gehele plancyclus van planvorming tot vergunningverlening. Een brede maatschappelijke opvatting vraagt om maatwerk voor lokale diversiteit, met een volwaardige afweging van milieu en natuur tegen andere belangen. Daarbij kan in het ene geval meer ruimte zijn voor milieu en natuur en in het andere geval juist voor ruimtelijke ontwikkeling. Zo is het denkbaar dat normen voor bedrijventerreinen en intensieve landbouwgebieden worden versoepeld, terwijl die voor waardevolle natuurgebieden en dichtbevolkte locaties juist worden aangescherpt. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt met de structuur voor de omgevingswaarden voor milieukwaliteitseisen hiervoor een kader. Maatwerk voor lokale diversiteit vraagt op zijn beurt weer om flexibiliteit. De roep om flexibiliteit klinkt ook steeds meer vanuit de hoek van de gebiedsontwikkeling. Deze is de laatste jaren meer kleinschalig en verloopt meer organisch (Buitelaar et al. 2012). Wanneer milieu- en natuurregelgeving de gebiedsontwikkeling belemmeren, is de aanpak van milieuproblemen daarbij moeilijker doordat het minder goed mogelijk is deze integraal en grootschalig aan te pakken. In het wetsvoorstel van de Omgevingswet is met verschillende instrumenten invulling gegeven aan deze behoefte aan flexibiliteit. Deze flexibiliteit vraagt om een volwaardige afweging tussen milieu, natuur en andere belangen. In de volgende hoofdstukken concluderen we echter dat het wetsvoorstel op diverse onderdelen niet zo is vormgegeven.

De Omgevingswet sluit weinig aan bij de behoefte aan een andere rol van de overheid

Niet alleen de opgave voor de leefomgeving is veranderd, ook de maatschappelijke context waarin deze moet worden aangepakt. De maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zijn dynamischer en complexer, onder andere door mondialisering. In het verleden hadden overheid en wetenschap voldoende gezag als het erom ging leefomgevingsproblemen op te

lossen. De afgelopen decennia is dit gezag echter veel minder vanzelfsprekend geworden. Zo is de rol van de wetenschap veranderd van autoriteit die de oplossingen aandraagt tot partij in het maatschappelijk debat. Daarbij komt dat burgers steeds mondiger worden en zich via de moderne media zelf een beeld vormen van de problematiek. De burger is niet slechts een passieve stemmer; hij wil in toenemende mate actief meedenken en meebeslissen. Burgers, bedrijven, ngo's en decentrale overheden tonen in toenemende mate interesse voor leefomgevingsvraagstukken en bereidheid om daarop in te spelen. Doordat bij de uitvoering van politieke besluiten vaak talrijke onverwachte vragen opdoemen en plannen niet blijken aan te sluiten bij de specifieke situatie, vraagt dit meer kennis van de overheid dan zij soms voorhanden heeft. Bij de oplossing van dergelijke problemen kan de overheid de creativiteit uit de samenleving meer betrekken. Op die manier kan zij ook voorkomen dat zij alleen de verantwoordelijkheid draagt voor het oplossen van de problemen en daarbij burgers geregeld tegenover zich vindt (Hajer 2011).

In het wetsvoorstel van de Omgevingswet blijven de bestaande verhoudingen tussen de overheid en de samenleving grotendeels gehandhaafd. Het wetsvoorstel regelt dat er maatschappelijke participatie is bij projecten van het Rijk en de provincie. Bij projecten van de gemeenten ontbreekt dit onderdeel uit de 'Sneller en beter'-aanpak echter. Het wetsvoorstel regelt participatie via een opdracht aan het bevoegd gezag (het Rijk en de provincie), en niet via rechten en bevoegdheden aan de samenleving. Zo'n andere maatschappelijke betrokkenheid is ook van belang voor het vergroten van het draagvlak van beslissingen in het geval dat wordt afgeweken van de normen. Het vasthouden van de bestaande verhoudingen sluit ook niet aan bij de tendens dat burgers, bedrijven, ngo's en decentrale overheden in toenemende mate geïnteresseerd en bereid zijn om in te spelen op vraagstukken in de leefomgeving. De energieke samenleving vraagt om wetgeving die dynamisch is en instituties die helpen bij het afwegen van specifieke initiatieven. Dit betekent dat de overheid zich meer zou kunnen beperken tot facilitering en kaderstelling. Bijvoorbeeld door heldere maatschappelijke beginselen te formuleren voor initiatieven in een energieke samenleving en mogelijkheden te bieden voor co-creatie. Zo biedt de Localism Act uit het Verenigd Koninkrijk burgers en lokale gemeenschappen veel mogelijkheden om zelf invulling te geven aan de ontwikkeling van hun buurt, zowel in de planvorming als in de uitvoering van die plannen. Zij kunnen daarbij een beroep doen op de rechten en bevoegdheden die de Localism Act hen biedt.

Ook is in het wetsvoorstel van de Omgevingswet gekozen voor een beperkte en impliciete rol van beginselen. Om aan te sluiten bij de dynamische en complexe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen past een meer kaderstellende rol van de overheid, met principes zoals 'preventiebeginsel', 'voorzorgsbeginsel' of 'de vervuiler betaalt'. Dit vergroot de vrijheid bij initiatiefnemers doordat de regels minder limiterend worden. Dit kan innovatie stimuleren, doordat nieuwe technologieën eenvoudiger inzetbaar zijn. Een meer kaderstellende rol hierbij stimuleert zelfregulering. De verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden worden bij de initiatiefnemer gelegd. In combinatie met schadefondsen of verzekeringen kan dit helpen voorkomen dat de overheid bij ongelukken voor de kosten opdraait. Denk aan de risico's met straling, nanodeeltjes, geothermie of schaliegas.

3 Doel en zorgplicht van de Omgevingswet

In hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel van de Omgevingswet geeft de wetgever het doel van de wet aan (artikel 1.3), de algemene uitgangspunten die hierbij worden gehanteerd en de verantwoordelijkheden voor de betrokken partijen (artikel 1.6 respectievelijk 1.7). In dit hoofdstuk over doel en zorgplicht van de Omgevingswet staat een duiding van de betekenis van deze artikelen en de mogelijke weerslag ervan op het milieu en de natuur centraal. Specifiek gaat het hierbij om de zorgplicht om deze waarden te beschermen, maar ook om de ambities voor een duurzame ontwikkeling.

Doel en zorgplicht van de Omgevingswet

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

1. Deze wet is gericht op het, met oog voor duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang:
 - a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
 - b. op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.
2. Deze wet is ook gericht op andere doelen, voor zover dat bij of krachtens deze wet is bepaald.

Artikel 1.6 (zorgplicht voor een ieder)

Een ieder die een activiteit verricht, neemt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht.

Artikel 1.7 (activiteit met nadelige gevolgen)

Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.

Doel en zorgplicht zijn fundament onder milieu- en natuurbescherming

Voor de bescherming van relatief 'zwakke' waarden als milieu en natuur is wetgeving cruciaal. De algemene zorgplicht in de Omgevingswet legt de basis voor de bescherming van de milieu- en natuurwaarden bij het verrichten van activiteiten in de leefomgeving. De zorgplicht geeft een gedragsnorm voor overheden, bedrijven en burgers die ertoe verplicht bij het uitvoeren van activiteiten voldoende zorg te betrachten voor milieu- en natuurbescherming. De zorgplicht geeft onder andere aan welke verantwoordelijkheid de overheid, bedrijven en burgers hebben bij het waarborgen van de milieu- en natuurkwaliteit en volgens welke principes zij deze plicht moeten invullen. De doelstelling van de Omgevingswet levert de basis voor de taken en bevoegdheden van de overheid op dit gebied. Bijvoorbeeld in het geval dat een gemeente een onderneming een milieuvergunning verleent, en deze handhaaft, om ongewenste milieueffecten te voorkomen. De principes werken door als kader bij alle besluiten over activiteiten in en het beheer en gebruik van de leefomgeving, zoals bij planprocessen of bouwprojecten en de handhaving en het toezicht bij activiteiten.

De algemene zorgplicht heeft op verschillende manieren een uitwerking op de milieu- en natuurbescherming. Ten eerste werkt deze, samen met de doelstelling van de wet, als een *paraplu*. Dit is herkenbaar in de nadere uitwerking van de wet in de artikelen in de andere hoofdstukken én in alle nog komende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële besluiten en regelingen onder de wet. Deze artikelen of regelingen leveren op de daarvoor aangegeven aspecten een concrete invulling voor het maatschappelijk doel dat de wet wil bewerkstelligen. De omgevingswaarden die het Rijk moet vaststellen, zijn hiervan een voorbeeld. De zorgplicht heeft ten tweede een functie als *vangnet* voor zaken die niet of slechts

beperkt zijn uitgewerkt in concrete artikelen of regelingen. Dit heeft vooral effect in die gevallen waarin het niet mogelijk is om alle gedragingen vooraf in regels te vatten. In de praktijk blijkt de beschermende vangnetwerking van de relatief abstracte algemene zorgplicht voor de milieu- en natuurbescherming beperkt te zijn, omdat deze een veelal gedetailleerde nadere uitwerking in regelgeving behoeft. Een uitzondering is de zorgplicht bij bodembescherming. Door zijn specifieke formulering is deze zorgplicht in veel gevallen wél van betekenis (Justitie 2004). Ten slotte heeft de zorgplicht een *preventieve functie*, in de zin dat deze richting geeft aan maatschappelijk wenselijk gedrag en aan overleg en samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven zonder dat hij daadwerkelijk via sancties wordt gehandhaafd (Evaluatiecommissie Wet milieubeheer 2001).

De ambitie van de Omgevingswet is 'met oog op duurzame ontwikkeling'

Het is de ambitie van de regering om een ontwikkeling te faciliteren van 'groei dankzij uitputting' naar 'groei dankzij duurzaamheid' (Algemene MvT: 7, 11). Het gaat om een groei die rekening houdt met gevolgen elders en voor latere generaties. Dat het wetsvoorstel van de Omgevingswet de integraliteit van de afwegingen verhoogt, is daarvoor een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. Om de ambitie van groei dankzij duurzaamheid te realiseren, zal de ontwikkeling per saldo waardeverhogend moeten zijn. Zo zullen nieuwe economische waarden hoger moeten zijn dan de waarden die bij de creatie daarvan verloren gaan. De formulering '... met oog op duurzame ontwikkeling ...' als doel van de wet past daarom beter bij de ambities in de kabinetsnotities dan de nu gekozen formulering '... met oog voor duurzame ontwikkeling ...'. Ook de verbeteropgave die wordt geformuleerd in artikel 21 van de Grondwet, de grondslagen van de EU en de soms verdergaande verbeteropgaven in specifieke EU-milieuregelgeving ondersteunen deze formulering. De precieze formulering van de doelstelling van de wet is van belang omdat zij fungeert als hoofdprincipe voor de wet, en politieke betekenis heeft bij de formulering van de onderliggende regelgeving en bij het toepassen van bevoegdheden.

Ruimte voor ontwikkelingen van 'nee-tenzij' naar 'ja-mits'

Met de Omgevingswet wil de regering de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen vergroten door de bij die ontwikkeling betrokken partijen meer afwegingsruimte te bieden. Dit blijkt ook uit de basisartikelen die specifiek zijn gericht op de zorgplicht voor milieubescherming. De formulering in het wetsvoorstel van de Omgevingswet is gewijzigd ten opzichte van die in de Wet milieubeheer. Waar de bestaande regelgeving uitgaat van 'nee-tenzij', wordt in het wetsvoorstel van de Omgevingswet gekozen voor 'ja-mits'. Omdat de directe werking van de zorgplicht voor de milieu- en natuurbescherming slechts van beperkt belang is, heeft de gewijzigde formulering weinig betekenis. De karakterschuiving is herkenbaar in de verdere uitwerking in de latere artikelen van de wet. Waar de ruimtelijke ontwikkelingen de duurzaamheid bevorderen of, bij strijdige belangen, waarborgen voor de bescherming zijn ingebouwd, hoeft deze wijziging niet gepaard te gaan met een lagere bescherming van milieu en natuur. In de volgende hoofdstukken concluderen we echter dat het wetsvoorstel hier op diverse onderdelen niet in is geslaagd.

4 Integrale ontwikkeling van de leefomgeving

Bij ontwikkelingen in de leefomgeving is het essentieel het belang van milieu en natuur vanaf het eerste moment in de planvorming mee te wegen met andere belangen. In deze fase zijn de vrijheidsgraden om plannen anders in te vullen het grootst en daarmee zijn ook de verschillen in de effecten van die plannen op milieu en natuur het grootst. Een integrale afweging van belangen is bovendien een voorwaarde om tot een duurzame ontwikkeling te kunnen komen; een duurzame ontwikkeling waarbij ook de belangen elders en die van latere generaties in de afweging worden betrokken en waarbij de creatie van economische, sociale en ecologische waarden in balans is. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt deels nieuwe kaders en nieuwe instrumenten om milieu en natuur integraal te kunnen afwegen tegen andere activiteiten in de leefomgeving. In dit hoofdstuk staan de kansen en risico's centraal die dit oplevert voor het milieu en de natuur.

Belangrijke verschillen tussen Omgevingswet en huidige situatie, met effect voor milieu en natuur				
Instrument	Doel	In plaats van	Verschil	Opmerking
Omgevingsvisie	Integrale langetermijnvisie op gewenste en noodzakelijke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving	Structuurvisie, delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, waterplannen...	Visie is integraal en omvat veel meer aspecten Niet verplicht voor gemeente Geen uitvoeringsparagraaf	Biedt de mogelijkheid dat milieu- en natuurbelangen vroegtijdig tegen andere belangen worden afgewogen
Plannen of programma's	Realiseren kwaliteitsdoelen in de fysieke leefomgeving	Verschillende bestaande (EU- en niet-EU-gereguleerde) programma's en plannen	Aanpak gestructureerd en geharmoniseerd Kunnen uitvoeringsparagraaf structuurvisie overnemen	Doelbereik is onvoldoende gewaarborgd
Omgevingsplan, verordeningen provincie en waterschap	Ontwikkelen en beheer van de leefomgeving	Omgevingsplan vervangt bestemmingsplan en gemeentelijke verordeningen	Omgevingsplan bevat zowel ruimtelijke als andere regels	Biedt mogelijkheid om verschillende activiteiten in samenhang te regelen
Algemene rijksregels over activiteiten	Bescherming van de leefomgeving	Activiteitenbesluit, besluit bodemkwaliteit, bouwbesluit, besluit algemene regels ruimtelijke ordening,...	Toepassing van algemene regels vergroten als vervanging van vergunningsplicht	Gelijkwaardigheidsprincipe wordt verbreed naar alle regels zonder instemmings- of meldingsplicht
Omgevingsvergunning	Toestemming verlenen aan activiteiten met vergunningsplicht	Omgevingsvergunning (Wabo)	Vergunning op deelaspecten mogelijk	Deelactiviteit kan starten zonder dat milieu- of natuureffecten zijn getoetst
Projectbesluit	Realiseren grote projecten Rijk, provincie en waterschappen	Het tracébesluit uit de Tracéwet, het inpassingsbesluit uit de Wro, de coördinatie-regeling van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de ontgrondingswet	Meer mogelijkheden voor doorzettingsmacht en afwijkingsmogelijkheden van regelgeving Participatieplicht	Voor projectbesluit vervalt uitgebreide m.e.r.-procedure

Omgevingswet biedt nieuwe kaders en instrumenten voor integrale afweging van milieu- en natuurbelangen

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt de kaders voor een integrale benadering van activiteiten in de leefomgeving doordat deze wet verschillende onderwerpen voor de fysieke leefomgeving omvat die voorheen in aparte wetten werden geregeld: zoals water in de Waterwet, milieu in de Wet milieubeheer en ruimte in de Wet op de ruimtelijke ordening. Daarbij reikt het wetsvoorstel van de Omgevingswet een aantal nieuwe of vernieuwde instrumenten en kaders aan die integraal werken faciliteren. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet kent zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie; plannen of programma's; verordeningen en omgevingsplannen; algemene rijksregels; de omgevingsvergunning; en het projectbesluit. Deze kerninstrumenten ondersteunen de beleidscyclus.

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen op het grondgebied van het Rijk, de provincie of de gemeente. Daarnaast is zij een belangrijk kader voor de activiteiten van het waterschap. De omgevingsvisie vervangt de structuurvisies, de ruimtelijke delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoersplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen. Plannen en programma's richten zich op de uitvoering van de omgevingsvisie. Zij bevatten concrete maatregelen voor de bescherming, het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de leefomgeving. Het kan hierbij gaan om plannen voor de uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te realiseren. Ze vervangen onder andere de uitvoeringsparagraaf in de structuurvisie en omvatten bestaande programma's uit de Europese richtlijnen. De gemeente brengt alle regels over de leefomgeving uit verordeningen en het bestemmingsplan bijeen in het gemeentelijk omgevingsplan. De provincies en het waterschap bundelen al hun regels in een provinciale of waterschapsverordening. Het projectbesluit houdt een uniforme procedure in voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving voor het Rijk en de provincie. Het vervangt hiermee het tracébesluit uit de Tracéwet, het inpassingsbesluit uit de Wro en de coördinatie-regeling van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Met de omgevingsvergunning wordt toestemming verleend voor activiteiten waar deze nodig is voordat de activiteiten kunnen worden gestart. Door het brede karakter van het wetsvoorstel van de Omgevingswet vallen hier meer activiteiten onder dan bij de eerdere Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

De mogelijkheid tot integrale afweging in de omgevingsvisie biedt kansen voor milieu- en natuurbescherming

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet zet in op een integrale benadering van ontwikkelingen in de leefomgeving. Milieu- en natuurbelangen worden namelijk vanaf het begin in de planvorming betrokken. Dit gebeurt via omgevingsvisies. De omgevingsvisie is een instrument dat integraal werken faciliteert voor het Rijk, de provincies en de gemeenten. Dit biedt kansen om vroegtijdig de verschillende belangen inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Hierdoor kunnen grootschalige ontwikkelingen vanuit verschillende disciplines beter op elkaar worden afgestemd. De omgevingsvisies kunnen bevorderen dat milieu- en natuuraspecten vroegtijdiger, bewuster en frequenter in de afweging worden betrokken. Dit biedt kansen voor een natuur- en milieubescherming.

Een integrale visie maakt het makkelijker om initiatieven en projecten vanuit een grotere samenhang te beoordelen of nader in te vullen. De huidige structuurvisies boden ook al de mogelijkheid om dit te doen. Een voorbeeld hiervan zijn de provinciale omgevingsplannen waarin de beleidsvelden milieu, verkeer, vervoer, water en ruimtelijke ordening in onderlinge samenhang worden behandeld. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet institutionaliseert deze integrale benaderingswijze door de huidige structuurvisie uit de Wro te verbreden naar de overheidszorg voor de hele fysieke leefomgeving (artikel 1.2 Omgevingswet). Dit betekent dat de omgevingsvisie niet alleen het ruimtelijk beleid, maar ook het te voeren beleid op het terrein van ten minste water (systeem en veiligheid), infrastructuur, milieu, landschap, natuur, cultuurhistorie en stedenbouwkundige waarden omvat.

Winst integrale aanpak beperkt gewaarborgd op gemeentelijke schaal

Gezien de doelstellingen van het wetsvoorstel van de Omgevingswet moet het instrument van de omgevingsvisie als een fundamenteel onderdeel van de wet worden gezien. In tegenstelling tot het Rijk en de provincies zijn gemeenten in het wetsvoorstel niet verplicht een omgevingsvisie op te stellen. Dit is opmerkelijk, omdat de gemeenten in het wetsvoorstel van de Omgevingswet primair verantwoordelijk (MvT: 53) zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Hiermee vervalt ook de bestaande plicht van de Wro dat gemeenten, in de vorm van een structuurvisie, een langetermijnvisie opstellen voor hun grondgebied, terwijl zo'n visie juist van groot belang is (VROM-raad 2001). Een kanttekening hierbij is dat gemeenten in de praktijk wisselend bleken om te gaan met deze Wro-verplichting. In 2010, twee jaar na de inwerkingtreding van de Wro, had ruim twee derde van de gemeenten nog geen structuurvisie (VROM-inspectie 2011). De memorie van toelichting op het wetsvoorstel van de Omgevingswet geeft aan dat een plicht lastig afdwingbaar is (MvT: 74). Dit komt onder andere omdat er geen sanctie staat op het niet hebben van een structuurvisie. Gemeenten stellen andere prioriteiten, waaronder het actualiseren van bestemmingsplannen (PBL 2011), waarbij wel een sanctie staat op het in gebreke blijven. Het afschaffen van een plicht zal er zeker niet aan bijdragen dat gemeenten dit instrument beter gaan gebruiken.

De gemeenten moeten voor ruimtelijke projecten gebruikmaken van (een wijziging van) het omgevingsplan. Het omgevingsplan biedt wel mogelijkheden om niet alleen ruimtelijke bestemmingen vast te leggen maar ook ander beleid, bijvoorbeeld voor milieu en natuur, op te nemen. Een optie die het bestemmingsplan niet bood. Hoewel het hierdoor eerder mogelijk wordt een brug te slaan tussen ruimtelijke en andere regels, maakt dit het gemis van een gemeentelijke plicht tot een integrale omgevingsvisie voor de lange termijn niet goed. De geschiedenis van het bestemmingsplan – de voorganger van het omgevingsplan – laat zien dat het instrument niet planmatig wordt gebruikt, maar vaak juist voor het gedetailleerd vastleggen van al in gang gezette ontwikkelingen.

Vrijwillig karakter van invulling omgevingsvisie biedt weinig garanties

De omgevingsvisie bevat de hoofdzaken van het te voeren integrale beleid op hoofdlijnen. Een zogeheten uitvoeringsparagraaf, zoals de huidige Wro die bevat, is echter niet in het wetsvoorstel opgenomen (Artikel 2.1, 2.2. en 2.3 Wro). In het wetsvoorstel van de Omgevingswet zijn plannen of programma's bedoeld als de concrete uitwerking van strategische beleidskeuzen (MvT: 72). De opsteller van de visie is daardoor niet verplicht om aan te geven op welke wijze hij de voorgenomen ontwikkeling denkt te gaan verwezenlijken.

De verplichting om in de huidige structuurvisie een zogeheten uitvoeringsparagraaf op te nemen, zorgde ervoor dat het zelfbindende karakter van de structuurvisie geconcretiseerd werd. Het opstellende orgaan moest aangeven hoe hij uitvoering zou geven aan zijn visie. Een dergelijke uitvoeringsparagraaf past bij de cyclus van samenhangende instrumenten, waarin de omgevingsvisie de routekaart uitstippelt. Een combinatie van een omgevingsvisie en het gebruik van plannen en programma's kan hiervoor de basis bieden. Deze twee elementen moeten in nauwe samenhang worden opgesteld. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet regelt een dergelijke combinatie niet expliciet, maar staat haar ook niet in de weg. Vanuit het idee van een integrale benadering van de leefomgeving is deze aanpak te overwegen, ook omdat de grens tussen een omgevingsvisie en een plan of programma niet eenduidig is te trekken (MvT: 72).

Vervallen van principe van 'goede ruimtelijke ordening' is verlies voor leefomgevingskwaliteit

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet schrapt het belangrijke principe van 'goede ruimtelijk ordening' (artikel 3.1 Wro). Dit principe fungeert onder de Wro als een belangrijk vangnet. Het garandeert bij bestemmingsplannen dat de belangenafweging bij besluiten over de ruimtelijke inrichting integraal is en deugdelijk gemotiveerd wordt. Dit is van waarde als op een locatie niet rechtstreeks een norm of regel uit een sectorale (milieu)wet van toepassing is, zoals niet-verkeersgeluid en andere hinder als licht en trillingen of straling. De afweging is ook aan de orde als de kwaliteit beter is dan hetgeen wettelijk minimaal wordt geëist. De veelheid aan

jurisprudentie over dit artikel heeft ertoe geleid dat het een wezenlijke rol speelt bij het bevorderen van de leefomgevingskwaliteit. Het verdient aanbeveling dit principe in de Omgevingswet te handhaven. Door het te laten vervallen raakt de jurisprudentie verloren. Het is niet te verwachten dat het begrip 'goede omgevingskwaliteit' bij het doel van de wet (artikel 1.3a) deze vangnetfunctie binnen afzienbare tijd volledig zal overnemen. Het zal tijd kosten om de jurisprudentie voor dit nieuwe begrip via rechtszaken op te bouwen.

Nog winst te boeken door meer afstemming water en natuur

In tegenstelling tot de Waterwet gaat de (nieuwe) Natuurbeschermingswet pas later op in de Omgevingswet. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet had nu al de afstemming tussen natuur en water kunnen verbeteren, zeker in de verplichte plannen voor water en natuur die het Rijk en de provincies moeten vaststellen. Zo wordt in het Stroomgebiedbeheerplan (Kader Richtlijn Water) (Art 3.7) en het Natura 2000-beheerplan (Art 3.8) geen aandacht besteed aan de wederzijdse afstemming, terwijl deze plannen elkaar overlappen, en waterstanden noodzakelijk zijn voor een goed beheer van de natuurgebieden. Bij de integratie van de Natuurbeschermingswet in de Omgevingswet kan extra winst geboekt worden voor de natuur- en milieukwaliteit door water en natuur in alle fasen verder op elkaar af te stemmen.

Vergunningen op deelaspecten leiden tot risico's

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet laat het vereiste los dat activiteiten, of delen van een activiteit, die onlosmakelijk met elkaar samenhangen ook gezamenlijk moeten worden beoordeeld (MvT: 117). Dit betekent dat het bevoegd gezag deelvergunningen voor een activiteit kan verlenen waarbij de toets van bepaalde gevolgen van het onderwerp wordt doorgeschoven naar latere vergunningen. Het projectbesluit geldt als een omgevingsvergunning voor de in het besluit genoemde activiteiten. In het projectbesluit hoeven ook niet alle activiteiten te worden betrokken. Voor onderdelen kan besluitvorming worden doorgeschoven naar vergunningen op deelaspecten. De toelichting geeft echter aan dat alleen aspecten die niet van invloed zijn op het oordeel over de aanvaardbaarheid van het project als geheel voor besluitvorming in aparte vergunningen in aanmerking komen (MvT: 116). De wetgever heeft dit echter niet in het wetsvoorstel zelf opgenomen.

Wanneer een omgevingsvergunning onbepakt en zonder veel voorwaarden gefaseerd kan worden aangevraagd (MvT: 113), kunnen incidenten de milieu- en natuurbescherming in gevaar brengen. Deelactiviteiten kunnen dan al aanvangen voordat alle noodzakelijke vergunningen voor de totale activiteit zijn verleend. Hierdoor kunnen extra bestuurlijke en juridische complicaties ontstaan, evenals druk op de bewuste overheid om de nog ontbrekende vergunningen te verlenen indien al in het project is geïnvesteerd (bijvoorbeeld in de bouw). Ook kan deze situatie leiden tot frustraties en kapitaalverlies indien een investering moet worden teruggedraaid. Een recent voorbeeld van dergelijke ongewenste complicaties bij de vergunningverlening deed zich voor bij de RWE-elektriciteitscentrale in de Eemshaven, waar de procedures voor de verplichte natuurvergunning nog lopen terwijl de bouw al gevorderd is.

De invulling van het projectbesluit leidt tot risico's voor milieu en natuur

Via het projectbesluit vergroot het wetsvoorstel van de Omgevingswet de afwegingsruimte voor projecten van het Rijk en de provincies. Bovendien zijn in het wetsvoorstel de eisen aan de milieueffectrapportage (m.e.r.) voor projecten versoepeld. Deze optelsom van versoepelingen leidt tot extra risico's voor de milieu- en natuurbescherming.

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet combineert de bestaande mogelijkheden van diverse wetten die opgaan in het projectbesluit. Tevens verbreedt het wetsvoorstel deze mogelijkheden tot alle projecten die onder het projectbesluit vallen. Het Rijk en de provincie krijgen bij projecten via het projectbesluit meer mogelijkheden om doorzettingsmacht uit te oefenen en om af te wijken van de milieu- en natuurregelgeving. Zo is het voor lagere overheden verboden om omgevingsvergunningen te verlenen of een omgevingsplan vast te stellen indien dit de uitvoering van het projectbesluit van een hogere overheid kan belemmeren. Ook kan een

projectbesluit afwijken van de omgevingsvisie waar het bij hoort (MvT: 114) en kunnen op grond van dit besluit omgevingsplannen worden gewijzigd zonder dat ze aanpassing behoeven (artikel 5.40). Daarnaast kan in het projectbesluit worden afgeweken van de regels die lagere overheden (provincies, gemeenten of waterschappen) hebben gesteld indien deze de verwezenlijking van het projectbesluit onevenredig belemmeren (artikel 5.41, lid 1). Het besluit kan ook alle noodzakelijke publiekrechtelijke toestemmingen omvatten waarbij het normalerwijze bevoegd gezag kan worden overruled (artikel 5.31 en 5.40). Ook hoeft het projectbesluit van het Rijk geen rekening te houden met een programmatische aanpak van de provincie (artikel 5.41, lid 3). Daarbij komt nog dat het wetsvoorstel van de Omgevingswet het gemakkelijker maakt om deze mogelijkheden ook daadwerkelijk te benutten. Het projectbesluit komt wat betreft doorzettingsmacht en afwijkingsmogelijkheden het meest overeen met de huidige rijkscoördinatie-regeling uit de Wro. De laatste verschilt echter van het projectbesluit in de zin dat zij in de bestaande regelgeving alleen op projecten wordt toegepast als dit bij wet is bepaald, of door een minister of de ministerraad.

Het projectbesluit is plan-m.e.r.-plichtig als hiervoor een voorkeursbeslissing wordt genomen (zie artikel 5.32, tweede lid). De plan-m.e.r. van een voorkeursbeslissing staat garant voor alternatievenonderzoek op voldoende detailniveau voor de locatiekeuze. De verplichting tot een voorkeursbeslissing geldt slechts voor een beperkt aantal gevallen (zie artikel 7.1, tweede lid). Zonder voorkeursbeslissing bestaat het risico dat een projectbesluit wordt genomen op basis van een globale of zelfs zonder plan-m.e.r. en een ten opzichte van de huidige situatie beperkte project-m.e.r.. Voor projecten geldt namelijk een m.e.r.-procedure die beperkter is dan nu (zie hoofdstuk 5). Hierdoor ontbreekt een essentiële schakel uit de 'Sneller en beter'-aanpak waarbij van grof naar fijn wordt gewerkt. Dit verhoogt de risico's voor de milieu- en natuurbescherming. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet schrapt ook de verplichte oplevertoets uit de Tracéwet en de evaluatieplicht bij de project-m.e.r., terwijl hiermee daadwerkelijke milieueffecten in beeld worden gebracht en lessen kunnen worden getrokken uit de aanpak.

Nieuw is dat het projectbesluit eisen stelt aan de participatie van belanghebbenden (artikel 5.38, lid 1). Het bevoegd gezag kan hierbij zelf beslissen over de manier waarop het die participatie invult. Dit biedt mogelijkheden voor maatwerk, maar is geen garantie dat de gekozen participatievorm ook voldoende aansluit bij de complexiteit van het project. De Omgevingswet zou de betrokkenheid van de samenleving bij de besluitvorming meer kunnen waarborgen door verdergaande eisen te stellen aan de participatie van belanghebbenden in het project.

In plaats van de 'Sneller en beter'-aanpak (de 'Elverding'-aanpak) (Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur 2010) te verbreden naar het projectbesluit, worden in het wetsvoorstel van de Omgevingswet cruciale elementen uit deze aanpak juist geschrapt (MvT: 121). De aanpak 'Sneller en beter' houdt in dat bij de voorbereiding van een projectbesluit allereerst een gedegen probleemanalyse en een integrale afweging van belangen plaatsvinden, waarbij ruimte is voor publieksparticipatie en voldoende alternatieven kunnen worden meegenomen. Deze fase wordt afgesloten met een helder politiek besluit: de voorkeursbeslissing. In de planuitwerkingsfase kunnen de effecten op milieu en natuur globaler in beeld worden gebracht door een reservepakket aan maatregelen achter de hand te houden. Dit scheelt rekenwerk vooraf. Daarnaast heeft deze aanpak als voordeel dat op de daadwerkelijke milieueffecten kan worden gestuurd. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet schrapt, zoals gezegd, echter de verplichte oplevertoets uit de Tracéwet en de evaluatieplicht bij de project-m.e.r. en maakt, op een uitzondering na, de voorkeursbeslissing facultatief.

5 Regulering milieu- en natuurkwaliteit

In dit hoofdstuk gaat het over de kansen en risico's van de nieuwe regulering van de milieu- en natuurkwaliteit in het wetsvoorstel van de Omgevingswet. De zorgplicht voor milieu en natuur in deze wet heeft zijn uitwerking op de eisen aan de activiteiten in de leefomgeving, de doelen voor de milieu- en natuurkwaliteit en op de nieuwe beleidssystematiek om deze doelen te realiseren en problemen op te lossen. Daarbij biedt het wetsvoorstel van de Omgevingswet in diverse artikelen meer flexibiliteit om milieu en natuur tegen andere belangen af te wegen, en verschaft daarmee meer ruimte voor ontwikkelingen. De milieueffectrapportage (m.e.r.) is hierbij een belangrijk ondersteunend instrument. De m.e.r. levert de informatie om milieu- en natuureffecten bij plannen en projecten in samenhang met andere belangen te kunnen afwegen.

De nog ontbrekende onderliggende regelgeving is cruciaal voor het beschermingsniveau

De Omgevingswet is een kaderwet die zich beperkt tot de grondslagen, kaders en belangrijkste instrumenten waarmee invulling kan worden gegeven aan het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet introduceert een nieuw begrip: 'omgevingswaarde'. Dit nieuwe begrip brengt alle bestaande begrippen samen over de staat of de kwaliteit van onder andere de fysieke leefomgeving als grenswaarde, streefwaarde en richtwaarde en andere doelen voor de milieukwaliteit. Daarnaast kunnen gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk eisen stellen aan burgers en bedrijven als zij activiteiten in de leefomgeving ondernemen. Denk bijvoorbeeld aan voorschriften voor het beperken van geluidshinder of het plaatsen van reclameborden. Alle materiële normen met eisen voor de kwaliteit van de leefomgeving worden niet in de Omgevingswet zelf opgenomen maar in de nog op te stellen onderliggende regelgeving. Daarbij zijn in ieder geval de Europese verplichtingen kaderstellend. Van groot belang zijn de eisen aan de milieu- of natuurkwaliteit waaraan minimaal moet worden voldaan, zoals de minimumkwaliteit voor lucht of water. Doordat in het wetsvoorstel van de Omgevingswet de onderliggende regelgeving ontbreekt die de omgevingswaarden daadwerkelijk invult, beperkt de onderhavige milieueffecttoets zich tot een duiding van de kansen en risico's die het wetsvoorstel biedt voor milieu- en natuurbescherming. De vraag of deze wet feitelijk leidt tot een gelijkwaardig beschermingsniveau voor milieu en natuur, kan pas definitief worden beantwoord nadat alle onderliggende regelgeving is ingevuld.

Nog geen betrokkenheid Tweede Kamer opgenomen bij totstandkoming onderliggende regelgeving Omgevingswet

Het feit dat de Omgevingswet zich als kaderwet beperkt tot de grondslagen en kaders van het leefomgevingsbeleid, maakt dat de wet 'houdbaarder' is omdat minder vaak een wetswijziging nodig zal zijn. De invulling van de doelstellingen en uitwerkingsregels van de wet via Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) maakt de regelgeving flexibel en maakt het gemakkelijker wijzigingen aan te brengen bij nieuwe inzichten en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat hierbij deels om normen die nu nog per wet worden vastgesteld, zoals de normen voor de waterveiligheid of de luchtkwaliteit. Bij een eventuele herziening van de nationale normstelling is het belangrijk dat deze normen aansluiten bij de laatste wetenschappelijke inzichten en de huidige maatschappelijke opvattingen over milieu en natuur. Anders dan bij de verschillende onderdelen van de Wet milieubeheer is de instemming van het parlement in het wetsvoorstel van de Omgevingswet hierbij niet geregeld. De betrokkenheid van de Tweede Kamer kan wel via een zogenaamde voorhangprocedure worden geregeld. De Kamer krijgt dan de mogelijkheid tot inspraak voordat de Kroon of de minister het besluit vaststelt.

De actieve systematiek voor doelbereik en beheer van de Omgevingswet biedt perspectieven voor milieu- en natuurbescherming

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet neemt de systematiek van de EU-milieubeleidscyclus als uitgangspunt (paragraaf 2.2 MvT). In deze systematiek wordt een duidelijke link gelegd tussen het signaleren van de problemen in de leefomgeving, het concreet formuleren van de doelen van het beleid (omgevingswaarden), het opstellen van maatregelen in plannen en programma's om deze doelen te realiseren, het monitoren en het evalueren van de effecten van die plannen en programma's en het (eventueel) bijsturen van de maatregelen om de problemen op te lossen. Om gestelde omgevingswaarden te waarborgen, zijn programma's verplicht waarbij monitoring controle mogelijk maakt en maatregelen kunnen worden bijgesteld om aan de waarden te voldoen. Doordat het wetsvoorstel van de Omgevingswet de waaier aan verschillende aanpakken harmoniseert, verbreedt deze de EU-aanpak. Het actieve, planmatige en verplichtende karakter van de systematiek biedt naar verwachting meer perspectief om realistische doelen te stellen en te realiseren. De aanpak leent zich ook voor een actief beheer van de leefomgeving waar een gewenst kwaliteitsniveau is bereikt.

De grondslag voor 'omgevingswaarden' biedt een heldere en veelzijdige structuur voor milieukwaliteitseisen

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet introduceert het begrip 'omgevingswaarde' als een eenduidig kader om de milieukwaliteitsdoelen te waarborgen. Bijvoorbeeld door een grenswaarde te stellen voor de hoeveelheid fijn stof in de lucht of een veiligheidsnorm voor een dijk. De invulling die voor de omgevingswaarden is gekozen, biedt een concreet en compleet kader voor de waarborging van kwaliteiten en doelen. Het kader is concreet doordat taken, verantwoordelijkheden en termijnen helder zijn. Daarnaast is het kader veelzijdig doordat het kan voorzien in alle vormen van doelen (grens-, streef-, richtwaarden en andere doelen). Tot slot biedt het kader de mogelijkheid om flexibel in te spelen op gebiedstypen, tijdafhankelijke waarden en herziening van doelen.

Het doelbereik bij plannen en programma's en bij een programmatische aanpak is onvoldoende gewaarborgd

Het instrument van de programmatische aanpak kan een efficiënte manier zijn om maatregelen ter verbetering van de milieukwaliteit en de ruimte voor ontwikkeling nauwkeurig op elkaar af te stemmen. Vooral daar waar een specifieke milieukwaliteit niet lokaal maar wel op grotere schaal aan de normen voldoet, biedt de programmatische aanpak perspectief voor nieuwe ruimtelijke projecten. Een project dat in zo'n programma is opgenomen, hoeft niet meer afzonderlijk te worden getoetst aan de norm als het programma in zijn geheel zeker stelt dat aan de norm wordt voldaan. De eisen in artikel 3.13 1b van het wetsvoorstel van de Omgevingswet zijn echter onvoldoende om met een programmatische aanpak een doelbereik van honderd procent binnen de gestelde termijn te garanderen. De periode van geldigheid is te kiezen zonder dat het doelbereik vaststaat; hetzelfde geldt voor de mate van doelbereik (dat eventueel minder dan honderd procent kan zijn). Hiermee wordt de rol van het programma als toetsingskader voor de projecten in gevaar gebracht.

In artikel 3.9 lid 1 wordt het doelbereik voor verplichte plannen en programma's omschreven als 'gericht op het voldoen aan ...'. En artikel 3.10 schrijft voor dat een verplicht plan of programma bij tegenvallende resultaten wordt gewijzigd. Deze artikelen zijn niet toereikend om te garanderen dat de doelen worden bereikt of om zeker te stellen dat in gewijzigde plannen zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is alsnog aan de gestelde doelen kan worden voldaan. De onvolledige waarborging van het uiteindelijke doelbereik doet afbreuk aan de planmatige aanpak voor doelbereik en beheer en aan de kansen voor de milieu- en natuurkwaliteit.

Flexibele instrumenten bieden onvoldoende garanties

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet bevat een aantal flexibele instrumenten waarmee kan worden afgeweken van bepaalde regels en omgevingswaarden, zoals het ontwikkelingsgebied, de gelijkwaardigheidsbepaling en de experimenteerbepaling. De instrumenten van het ontwikkelingsgebied en de experimenteerbepaling zijn afkomstig uit de Crisis- en herstelwet. De toepassing ervan in de Crisis- en herstelwet is echter tijdelijk en beperkt zich tot het bestrijden van de economische crisis of het bijdragen aan een duurzame ontwikkeling. Deze instrumenten kunnen bij uitzondering worden toegepast voor gevallen die mede door de minister-president per AMvB zijn aangewezen (Chw artikel 2.2 lid 1 en artikel 2.4 lid 1 en 2). De beperkingen in de toepassing van de instrumenten zijn in het wetsvoorstel van de Omgevingswet deels vervallen. Ook voor de gelijkwaardigheidsbepaling, afkomstig uit het bouwbesluit en uit de Wet milieubeheer, vervallen in het wetsvoorstel van de Omgevingswet de toepassingseisen en wordt de toepassing verbreed naar alle onderwerpen.

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet bevat hiermee een stapeling van flexibiliteitsbepalingen die algemeen toepasbaar en permanent beschikbaar zijn en waarvoor de voorwaarden voor toepassing zijn versoepeld. Het bevoegd gezag draagt de verantwoordelijkheid voor deels strijdige belangen voor enerzijds de ruimtelijke ontwikkeling en anderzijds de milieu- en natuurbescherming. Het beschermen van milieu- en natuureffecten kost geld en kan ruimtelijke ontwikkelingen hinderen. Het versoepelen van de voorwaarden voor toepassing van de flexibele instrumenten kan de balans in de afwegingen laten doorslaan ten koste van milieu en natuur.

Met het ontwikkelingsgebied biedt het wetsvoorstel van de Omgevingswet een flexibel instrument dat weinig garanties biedt voor de milieu- en natuurbescherming. Met het ontwikkelingsgebied (artikel 4.17) kunnen overheden tien jaar lang afwijken van de gedefinieerde omgevingswaarden en van de natuurdoelen voor zover toegestaan binnen de Europese verplichtingen. Dit is alleen mogelijk in een gebied als dat bijzonder is aangewezen met het oog op het versterken van de duurzame ontwikkeling. Uit de nog slechts kortlopende praktijk van de Crisis- en herstelwet blijkt dat dit instrument als een hefboom kan werken om vastgelopen gebiedsontwikkelingen vlot te trekken, vaak zonder af te wijken van de normen (IenM 2012). Het afwijken van de normen kan in bepaalde gevallen echter leiden tot onomkeerbare effecten voor de natuurkwaliteit, bijvoorbeeld als hierdoor te beschermen soorten verdwijnen. Bovendien is hiermee onvoldoende gegarandeerd dat de normen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Als een gemeente bij een ontwikkelingsgebied afwijkt van de milieunormen en als de situatie na de voorgeschreven tien jaar niet is zoals vastgelegd, dan moet zij bij een handavingsverzoek van een belanghebbende – bijvoorbeeld een gebruiker van het gebied – aangeven op welke wijze alsnog aan de omgevingswaarde zal worden voldaan (artikel 4.17 lid 3 sub e). Deze opdracht biedt echter weinig zekerheid dat de gestelde normen inderdaad zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is, worden gerealiseerd.

Ten aanzien van de gelijkwaardigheidsbepaling bevat het wetsvoorstel van de Omgevingswet onvoldoende waarborgen voor milieu- en natuur. Met de gelijkwaardigheidsbepaling kunnen andere dan de voorgeschreven maatregelen worden toegestaan als deze hetzelfde doel bereiken (artikel 4.7). Het gaat hier om vervanging van voorgeschreven maatregelen in regels uit het omgevingsplan (artikel 4.7) of in rijksregels (artikel 4.25). In tegenstelling tot het huidige bouwbesluit en de Wet milieubeheer schrijft het wetsvoorstel van de Omgevingswet niet voor dat bij dergelijke gelijkwaardige maatregelen eerst moet worden gemeld en dat hiervoor de instemming van het bevoegd gezag vereist is. Hierdoor is het aan de betrokkene zelf om te beoordelen of hij met die andere maatregelen hetzelfde doel bereikt. Met als risico dat 'de slager zijn eigen vlees keurt' en dit bij kwade wil doet ten koste van het milieu en de natuur. Met de experimenteerbepaling (artikel 19.2) biedt het wetsvoorstel van de Omgevingswet de mogelijkheid om per AMvB af te wijken van de omgevingswaarden, om zo ruimte te geven aan ontwikkelingen die binnen de geldende regelgeving niet gerealiseerd kunnen worden. De randvoorwaarde hierbij is dat het experiment alleen mag worden uitgevoerd als het beoogt bij te dragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze randvoorwaarde heeft echter

weinig inhoud. Immers, 'beogen' betekent niet dat die bijdrage zeker is. Bovendien kan op basis van artikel 1.2 van het wetsvoorstel van de Omgevingswet de 'kwaliteit van de fysieke leefomgeving' van toepassing zijn op bijna alle ruimtelijke ontwikkelingen. De bepaling biedt daarnaast geen garanties dat na een bepaalde tijd weer aan de geldende wetgeving wordt voldaan. Het wetsvoorstel geeft namelijk slechts aan dat moet worden vastgelegd 'of de tijdsduur van het experiment aanpassing behoeft' (artikel 19.2 lid3 sub d).

De Interimwet stad-en-milieubenadering komt in het wetsvoorstel van de Omgevingswet niet terug. Hiermee vervallen de eisen en voorwaarden die in deze benadering waren verbonden aan de flexibiliteit om van de geldende wettelijke normen af te wijken. Per saldo mocht de leefomgevingskwaliteit er namelijk niet op achteruitgaan en ook bevatte de stad-en-milieubenadering waarborgen om de schadelijke effecten op milieu en natuur zoveel mogelijk te voorkomen. Bovendien voorzag deze wet in participatie van belanghebbenden, onder andere om het draagvlak voor het afwijken van de norm te garanderen.

Beperkingen aan de project-milieueffectrapportage verhogen risico's voor milieu en natuur

De procedure voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) dient om de milieueffecten van plannen en projecten in beeld te brengen, zodat de bevoegde instantie deze bij haar besluitvorming kan betrekken. Uit onderzoek blijkt dat de m.e.r. in die besluitvorming grote invloed heeft op de milieu- en natuurbescherming. Deze invloed varieert van het laten meewegen van overwegingen uit het m.e.r.-rapport in de besluitvorming tot het kiezen van een andere (alternatieve) oplossing (Olde Wolbers et al. 2012; Heuvelhof & Nauta 1996). Uit onderzoek van Runhaar et al. (2011) blijkt dat het preventie-effect van de m.e.r.-plicht groter is dan de correcties achteraf, doordat al wordt geanticipeerd op deze plicht in combinatie met het voldoen aan de wettelijke milieueisen.

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet behoudt de eisen aan de m.e.r. voor plannen, maar schroeft die aan de project-m.e.r. (voor besluiten) terug. Er worden beperkingen gesteld aan het onderzoek van alternatieven. Daarnaast wordt de rol van participatie beperkt en worden de verplichtingen voor een onafhankelijke kwaliteitstoets en voor de evaluatie van de project-m.e.r. geschrapt. Door deze aanpassingen gaat de m.e.r. voor alle besluiten en projecten sterk lijken op de beperkte project-m.e.r., die nu alleen geldt voor projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen. De aangepaste vorm van de m.e.r. moet de onderzoekslasten verminderen (MvT: 125). Deze is in het wetsvoorstel van de Omgevingswet uitgebreid tot alle projecten en besluiten en verhoogt de risico's voor de milieu- en natuurbescherming.

De regering wil met het wetsvoorstel van de Omgevingswet voor de m.e.r. aansluiten bij de 'Sneller en beter'-aanpak. Dit houdt in dat in de beginfase op een globaal niveau naar verschillende planalternatieven wordt gekeken en dat na keuze voor één variant of een beperkt aantal varianten een uitwerking in meer details volgt. Het detailniveau van het m.e.r.-rapport wordt hierbij afgestemd op het detailniveau van het plan of programma. Hierdoor wordt snelheidswinst geboekt en neemt de onderzoekslast af.

Het beperken van het alternatievenonderzoek voor de project-m.e.r. brengt het toepassen van de 'Sneller en beter'-aanpak in gevaar, omdat in dat geval een globale verkenning niet wordt gevolgd door de afweging van concrete inrichtingsalternatieven op het projectniveau.

Beperking alternatievenonderzoek project-milieueffectrapportage raakt kern van belangenafweging

Het alternatievenonderzoek is de kern van de m.e.r.. Juist bij het onderzoek van alternatieven worden de verschillen in milieu- en natuureffecten van de mogelijke varianten in de besluitvorming helder gemaakt. Hierdoor kunnen bestuurders meerdere mogelijkheden in hun besluit meenemen en kiezen voor varianten en invullingen die een optimale balans hebben tussen de af te wegen aspecten.

De inhoudelijke eisen die de Omgevingswet aan de project-m.e.r. stelt, zijn vooralsnog onduidelijk. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet zelf is hierover uiterst summier (artikel 7.24) en verwijst naar de latere uitwerking met onderliggende regelgeving. In het wetsvoorstel is wel een 'als-dan-bepaling' (artikel 7.24 tweede lid) opgenomen die het

alternatievenonderzoek beperkt. In de project-m.e.r. is het niet nodig om enig alternatievenonderzoek te doen als een locatie of tracé is aangewezen in een plan en hierbij in de plan-m.e.r. geen alternatieven zijn onderzocht. Als in het gehele traject geen alternatieven zijn onderzocht, dan gaat dit echter ten koste van de milieu- en natuurbescherming. Als in de plan-m.e.r. wel alternatieven zijn onderzocht, dan geldt een regeling die nog nader in een AMvB moet worden uitgewerkt (artikel 7.24 eerste lid). Gebeurt dit conform de aanpassingen uit de Crisis- en herstelwet, zoals de memorie van toelichting aangeeft (MvT: 125), dan betekent dit dat er geen nader alternatievenonderzoek meer nodig is. Het onderzoek naar locatiealternatieven in de plan-m.e.r. is in de praktijk echter niet altijd voldoende. Het ontbreekt meestal aan de nadere uitwerking van varianten op die locatie. Het gaat hierbij om doelstellingsalternatieven ('kan het ook op een andere manier'), inrichtingsalternatieven ('hoe ziet het ontwerp eruit'), techniekeuzealternatieven (type luchtzuivering of brandstof) en uitvoeringsalternatieven ('hoe ziet de aanleg eruit'). Zo maken provincies in hun structuurvisies in de praktijk een zeer globale afweging voor potentiële bedrijventerreinlocaties op basis van bereikbaarheid, hinder en aantasting van de natuur. Wanneer in het vervolgtraject op die locatie geen alternatieven voor het project meer worden onderzocht, dan blijven voor het (lokale) milieu relevante en onderscheidende alternatieven buiten beeld. Denk aan de concrete ontsluiting van een gebied, alternatieven voor zonering of inpassing in het landschap of ecosysteem. Een dergelijke beperking van het alternatievenonderzoek kan belangrijke gevolgen hebben voor de milieu- en natuureffecten van de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen.

Participatie bij project-milieu-effectrapportage neemt af

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet voegt de procedure voor de m.e.r. samen met de vergunningsprocedure voor het ontwerpbesluit. Deze worden gelijktijdig ter inzage gelegd (artikel 7.25). Doordat de m.e.r. nu direct aansluit bij het besluitvormingsproces, levert dit snelheidswinst op. Daarnaast wordt snelheidswinst bereikt doordat de huidige mogelijkheden voor belanghebbenden worden geschrapt om vooraf hun zienswijzen in te dienen op het voornemen van de m.e.r.. De inspraak kan bijdragen aan de acceptatie en de kwaliteit van besluiten, hoewel onderzoeken hierover niet eensluidend zijn (Runhaar et al. 2011). De beperking heeft als keerzijde dat de participatiemogelijkheden voor burgers en belanghebbenden afnemen. De inspraak wordt hierdoor beperkt en de discussie over alternatieven kan pas aan het einde van de planvorming plaatsvinden. Deze aanpak vermindert het tegenwicht tegen mogelijk niet-optimale keuzes van initiatiefnemers en het bevoegd gezag. Dit is in strijd met de 'Sneller en beter'-aanpak, die bij projecten met grote gevolgen het publiek juist in een vroeg stadium wil betrekken om alternatieven te bespreken voordat een keuze voor een bepaald alternatief wordt gemaakt. Als vernieuwende alternatieven met minder effecten door de nieuwe aanpak buiten beeld blijven, is dit ten nadele van het milieu.

Onafhankelijke kwaliteitstoets verdwijnt bij project-milieu-effectrapportage

De verplichting tot een toets door de commissie voor de milieueffectrapportage van de project-m.e.r. verdwijnt (MvT: 126) in het wetsvoorstel van de Omgevingswet. Hierdoor mist een onafhankelijke toets op de kwaliteit van het rapport van een project-m.e.r.. Hoe belangrijk de toets is bij de kwaliteitsborging van de m.e.r.-rapporten, blijkt uit onderzoek van Runhaar et al. (2011). Het is een risico voor milieu en natuur dat het bevoegd gezag de invulling van de m.e.r. bepaalt, als het zelf een belang bij een project heeft. De slager keurt dan zijn eigen vlees. Alternatieven met minder milieueffecten kunnen hierdoor in de besluitvorming buiten beeld blijven.

Schrappen van evaluatie project-m.e.r. leidt tot minder inzicht in feitelijke effecten projecten en tot kwaliteitsverlies

Ook de evaluatie van de project-m.e.r. is in het wetsvoorstel van de Omgevingswet vervallen (MvT: 126). Dit heeft als nadeel dat het proces om de kwaliteit van de m.e.r. te verbeteren, wordt doorkruist. De evaluatie levert informatie op over de gevolgde aanpak, waardoor deze steeds beter vorm kan krijgen. De evaluatie is ook van belang voor de toepassing van de

'Sneller en beter'-aanpak, om minder in te zetten op details van milieu-informatie vooraf en meer te sturen op de werkelijk waargenomen effecten via een oplevertoets.

Effecten voor geur onduidelijk

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet regelt de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het vaststellen van de omgevingswaarden voor water, lucht, verkeersgeluid, geluid en emissies van industrie en externe veiligheid. De feitelijke waarborging van de milieukwaliteit voor deze aspecten wordt bepaald door de latere invulling via AMvB's. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet laat de verantwoordelijkheid voor de regulering van geurhinder over aan de decentrale overheden. De bestaande regulering wordt ingetrokken en de kwaliteit van de leefomgeving ten aanzien van geur is tot nader order niet gegarandeerd. Het hangt af van de decentrale invulling of hiervoor een gelijkwaardig beschermingsniveau komt.

Provinciaal advies met instemming cruciaal voor gelijkwaardige bescherming natuur

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet neemt de gemeente als uitgangspunt bij ruimtelijke bevoegdheden. De nieuwe Natuurbeschermingswet legt de bevoegdheden vooral neer bij de provincie. Deze krijgt de bevoegdheid die de minister had voor ontheffingen op de Flora- en faunawet. In de natuurwetten zijn de provincie en het Rijk het bevoegd gezag, terwijl het wetsvoorstel van de Omgevingswet de ruimtelijke bevoegdheden bij de gemeenten legt. Op basis van het wetsvoorstel van de Omgevingswet heeft de provincie bij een gemeentelijke omgevingsvergunning waar een natuuractiviteit bij betrokken is, standaard geen instemmingsrecht maar slechts een niet-bindend adviesrecht (artikel 6.10). In de vigerende regelgeving heeft de provincie dat instemmingsrecht wel, via een verklaring van geen bezwaar. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt wel de grondslag om dit in de onderliggende regelgeving te regelen (artikel 5.22), maar regelt dit recht niet zelf.

Als de provincie dit recht verliest, dan levert dit grote risico's op voor de natuurbescherming. Gemeenten hebben namelijk een (financieel) belang bij ruimtelijke ontwikkelingen en kunnen mogelijk geneigd zijn het advies van een provincie terzijde te schuiven. De provincie verliest bovendien haar medebewind voor handhaving en toezicht, waardoor dit volledig bij gemeenten terecht komt. Een probleem hierbij is dat het de meeste gemeenten aan voldoende kennis en kunde over natuur ontbreekt terwijl de provincie die wel heeft. Hierdoor kunnen gemeenten de natuurtoets en de omgevingsvergunning niet optimaal afstemmen (Alterra 2012). Dit kan onvoldoende bescherming voor de natuur opleveren, en projecten kunnen vertragen door inefficiënte uitvoering en beroepsprocedures.

De invulling van de provincies bepaalt het beschermingsniveau van de EHS

Binnen de Natura 2000-gebieden gelden de regels van de Habitatrichtlijn, die verslechtering van de condities verbieden. De bescherming tegen de verslechtering van milieucondities in het deel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) buiten de Natura 2000-gebieden wordt aan de provincies overgelaten, onder andere doordat de Wet Ammoniak en Veehouderij verdwijnt. Voor dezelfde habitats worden hierdoor in het ene gebied mogelijk wel maatregelen genomen en in het andere gebied niet. Onderzoek laat zien dat belangrijke populaties van soorten en belangrijke voorkomens van habitats ook buiten de Natura 2000-gebieden liggen (Bouwma et al. 2009). Het risico is dat landelijk de staat van instandhouding van Europees te beschermen habitats en soorten hierdoor achteruitgaat omdat niet in het hele verspreidingsgebied maatregelen genomen worden. Provincies behouden de opdracht om de EHS vast te leggen. Ook behouden ze de instrumenten om deze natuur te beschermen tegen de verslechtering van milieucondities, namelijk het aanwijzen als provinciaal belang en het vaststellen van de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS-gebieden. Het is onduidelijk of in de nieuwe situatie de inzet voldoende zal zijn om de huidige beschermingsniveaus te handhaven. Mocht dit onvoldoende gebeuren, dan zal de bescherming substantieel afnemen en komen de

beleidsdoelen 'behoud biodiversiteit', 'goede condities voor alle in 1982 voorkomende soorten' en 'duurzaam beschermingsniveau' in gevaar.

Watertoets belangrijk voor afstemming wateraspecten met ruimtelijke gebruiksfuncties

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet regelt niet dat waterbelangen vroegtijdig worden ingebracht in de ruimtelijke planvorming bij gemeenten. Dit gebeurt nu via de watertoets. Als dit niet in onderliggende regelgeving wordt gewaarborgd, mist een belangrijke afstemming op deze aspecten (Interprovinciaal Overleg et al. 2012). Zonder deze afstemming bestaat het risico dat de waterkwaliteit, waterhoeveelheid en waterveiligheid niet bij de gebruiksfuncties passen, met overstromingen in woonwijken of watervervuiling als mogelijk gevolg.

6 Naleving omgevingsrecht

In dit hoofdstuk gaat het over de kansen en risico's die het toezicht op de naleving van het wetsvoorstel van de Omgevingswet met zich meebrengt. Voor de bescherming van milieu en natuur is een goede naleving van de Omgevingswet cruciaal. Enerzijds kan het publiek er door inspraak en beroep op toezien dat de bevoegde instanties de wetgeving juist uitvoeren. Anderzijds hebben de overheden de taak om bij activiteiten in de leefomgeving toe te zien op de naleving van de Omgevingswet. In het wetsvoorstel van de Omgevingswet zijn de taken en verantwoordelijkheden voor het toezicht vastgelegd. Bij vergunnings- of meldingsplichtige activiteiten is er de mogelijkheid van controle voorafgaand aan de activiteit. In andere gevallen zal inspectie achteraf plaats moeten vinden. In het wetsvoorstel van de Omgevingswet is in grote lijnen de bestaande situatie van het handhavingsrecht opgenomen.

De benodigde aanpassing van handhaving en toezicht kent risico's

Met het wetsvoorstel van de Omgevingswet vindt er een verschuiving plaats binnen het toetsingskader van activiteiten. De rol van toetsingskaders via vergunning en normen zal afnemen terwijl de rol van algemene regels toeneemt. Algemene regels kunnen een effectief instrument zijn om veelvoorkomende activiteiten te reguleren. Hiermee is het mogelijk om de regelgeving makkelijker en sneller te laten aansluiten op de ontwikkeling van nieuwe, schonere technieken. Denk bijvoorbeeld aan de euronormen voor voertuigen of de energieprestatie-eisen voor gebouwen. Aandachtspunt hierbij is dat de grotere inzet van algemene regels de mogelijkheden van controle vooraf doet afnemen en dat de nadruk verschuift naar controle achteraf. Dit vergt een andere organisatie en inzet van het toezicht en de handhaving. Daarnaast zet het wetsvoorstel van de Omgevingswet in op meer doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Doelvoorschriften bieden meer mogelijkheden voor creatieve oplossingen van de initiatiefnemer en kunnen zo innovatie bevorderen en voor de uitvoerenden effectiever zijn. Een risico bij doelvoorschriften is dat deze moeilijker even concreet te maken zijn als de middelvoorschriften, die bepaalde technieken voorschrijven. Het vraagt dan een hoger kennisniveau van de inspecteurs om te kunnen beoordelen of een doel wordt gehaald, en de kosten van toezicht kunnen hoger komen te liggen. Met minder concrete doelen is het ook moeilijker om sancties op te leggen, omdat het minder duidelijk is of er een overtreding plaatsvindt.

De veranderingen in het Omgevingsrecht moeten nog doorwerken in de inzet en organisatie van het toezicht en de handhaving. De veranderingen vergen mogelijk meer en andere inzet, wat strijdig lijkt met de wens tot kostenbesparing op deze activiteit. De vertraagde vorming van de Regionale Uitvoeringsdiensten en de bezuinigingsdoelstelling van 25 procent op het budget voor handhaving en toezicht vormen hierbij een extra risico op incidenten met schadelijke effecten voor het milieu en de natuur.

Kanttekeningen bij handhaving op basis van vertrouwen en inzet van private partijen

De toelichting bij het wetsvoorstel van de Omgevingswet 'spreekt' over mogelijkheden om bij de handhaving meer uit te gaan van vertrouwen. Dit kan leiden tot een afname van de prikkels tot goed gedrag. Doordat (onaangekondigde) controles worden geschrapt, kan de te controleren partij zich 'voorbereiden' op de controles en afwijkingen maskeren. De voorgenomen richting lijkt tegenstrijdig met de maatschappelijke trends, waarbij frequent sprake is van beschaamd vertrouwen. Zo laten de recente incidenten in de financiële sector en de voedingsmiddelensector zien dat naleving van de regels niet vanzelfsprekend is als de overtreding ervan financiële voordelen oplevert. Denk bijvoorbeeld aan het schandaal met paardenvlees of biologische eieren. Controle is geen teken van wantrouwen, maar is onlosmakelijk verbonden met de verantwoordelijkheid van toezicht. Een te grote rol van vertrouwen bij de handhaving vergroot het risico voor de bescherming van milieu en natuur.

Ook de inzet van private partijen voor de handhaving en het toezicht kent belangrijke beperkingen en risico's. Bijvoorbeeld als het gaat om de opsporing van feiten waar bestuurlijke

of strafrechtelijke vervolging op staat. De te controleren partijen zullen geneigd zijn incidenten voor deze private partijen achter te houden om vervolging te voorkomen. Het risico dat de overheid met deze vorm van handhaving en toezicht het kind met het badwater weggooit, is daarom groot (Gabriël-Breukers 2008). De risico's op incidenten met schade voor milieu en natuur nemen hierbij toe.

De inzet van private partijen lijkt kansrijker wanneer het gaat om vrijwillige deelname aan een systeem van kwaliteitsborging. Dit kan leiden tot een efficiënte inzet van de beschikbare capaciteit voor de handhaving als de overheid zorg draagt voor een goede afstemming van haar eigen taken met die van de private partijen. Verder is het van belang dat de overheid toezicht houdt op de private partijen om de kwaliteit van de door deze instellingen vergaarde nalevingsinformatie en verrichte audits of keuringen te waarborgen (Gabriël-Breukers 2008).

Handhaving mogelijk effectiever door instrument van bestuurlijke boete

In de praktijk blijkt dat bij overtredingen de sanctie van intrekking van vergunningen met terughoudendheid wordt ingezet vanwege de grote gevolgen. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet bevat de grondslag om een bevoegdheid toe te kennen om een bestuurlijke boete op te leggen. Dit is een verruiming van de sanctiemogelijkheden om de naleving van afspraken kracht bij te zetten. Het is mogelijk dat dit nieuwe instrument door zijn laagdrempeligheid de handhaving effectiever maakt.

Beperking rechterlijke beslistermijn kent risico's voor kwaliteit

In het wetsvoorstel van de Omgevingswet wordt de beslissingstermijn die de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op een beroep tegen een projectbesluit, verkort tot zes maanden (artikel 6.21). Daarmee wordt de regeling uit de Crisis- en herstelwet permanent gemaakt en uitgebreid naar alle projectbesluiten. Deze regeling was bedoeld als tijdelijke maatregel om de crisis te bestrijden of duurzame ontwikkeling te bevorderen. Wordt deze termijn zonder uitzonderingen uitgebreid tot alle projectbesluiten – en het gaat hier vaak om complexe projecten met veel verschillende belangen –, dan ontstaat het risico dat snelheid hier ten koste gaat van kwaliteit, en van de milieu- en natuurbescherming. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet laat verder de procedure voor inspraak en beroep ongewijzigd. De grootste wijzigingen zijn in de afgelopen jaren al aangebracht, zoals de invoering van 'het relativiteitsvereiste' in de Algemene Wet bestuursrecht.

Literatuur

- Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur (2010), *Sneller en Beter in gebiedsontwikkeling. De Elverding-aanpak bij complexe ruimtelijke vraagstukken.*
- Bouwma, I.M., J.A.M. Janssen, S.M. Hennekens, H. Kuipers, M.P.C.P. Paulissen, C.M. Niemeijer, M.F. Wallis de Vries, R. Pouwels, M.E. Sanders & M.J. Epe (2009), *Realisatie landelijke doelen Vogel- en Habitatrichtlijn. Een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.* Bijlage op CD verkrijgbaar. Alterra- Rapport 1835, Wageningen: Alterra.
- Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012), *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Urhahn Urban Design
- Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2001), *Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool.*
- Gabriël-Breukers, S.K. (2008), *Hulp bij de handhaving Een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, in het bijzonder door middel van het vorderen van informatie-overdracht*, Nijmegen: WLP.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving, Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Heuvelhof, E.F. ten & C. Nauta (1996), *(M)erkenning, Onderzoek naar de doorwerking van m.e.r. In opdracht van Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer*, achtergrondstudie nr. 28, Den Haag: Evaluatiecommissie wet Milieubeheer.
- IenM (2012), *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangsrapportage 2011-2012*, Den Haag: Ministerie van IenM.
- Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie, & Rijkswaterstaat (2012), *Evaluatie van het procesinstrument watertoets 2011. Lerende aanpak voor professionalisering in het werkveld van Water en Ruimte. Fase 2 Stand van zaken maart 2012*, Den Haag: Rijkswaterstaat..
- Justitie (2004), *Ruimte voor zorgplichten*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Olde Wolbers, Martine, Andre Oostdijk, Thomas Wesseling & Hans Helder (2012), *Doorwerking m.e.r. Onderzoek naar de doorwerking van adviezen Commissie voor de m.e.r. en het MER in besluitvorming*, Berenschot.
- PBL (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Eerste resultaten*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012), *Balans van de Leefomgeving 2012*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012a), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Roo, G. de (2010), *'Zonder Garantie geen Kwaliteit', in: Ministerie van infrastructuur en Milieu (red.), Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag.

Runhaar, H.A.C., E.J.M.M. Arts, F. Van Learehoven & P.P.J. Driessen (2011), *Lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst*, Universiteit Utrecht/Rijksuniversiteit Groningen.

VROM-Inspectie (2011), *Zicht op structuurvisies. Het gebruik van gemeentelijke structuurvisie*, Den Haag: VROM-Inspectie. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

VROM-raad (2001), *Plannen met visie, advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Advies 031, Den Haag: VROM-raad.