# Bezinning op het omgevingsrecht

## essays over de toekomst van het omgevingsrecht

# Het omgevingsrecht van de toekomst: kiezen en delen

*Rosa Uylenburg*

foto: Rob Poelenjee, Ministerie VROM.

# 1. Inleiding

De regelgeving voor de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving in Nederland vertoont gebreken. Deze gebreken zijn aanleiding voor het project 'bezinning op het stelsel van omgevingsrecht'. In het kader van dit project is opdracht gegeven tot het schrijven van dit essay, waarbij gevraagd is de kernnoties voor een stelsel van omgevingsrecht te beschrijven waarin het mogelijk is op een snelle, doorzichtige en eenvoudige wijze tot wijzigingen in de fysieke leefomgeving te komen.

Inmiddels is in uiteenlopende publicaties een analyse gegeven van de problematiek bij het wijzigen van de fysieke leefomgeving.[1] Afhankelijk van de achtergrond en doelstelling van de publicaties worden het ene of het andere probleem uitgebreider benadrukt. Voor dit essay kan worden volstaan met de volgende samenvatting van (samenhangende) soorten problemen:

- De procedures voor de besluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving duren lang. Die lange doorlooptijden, inclusief juridische procedures, zorgen voor bestuurlijke onzekerheid en voor ergernis en kosten bij bedrijven en particulieren.
- De besluitvorming op het terrein van de fysieke leefomgeving is niet transparant. In het bijzonder als gevolg van de complexiteit van de regelgeving en de grote hoeveelheid afwegingskaders die op grond van verschillende wetten en regelingen van toepassing kunnen zijn op één project is lastig van tevoren in te schatten welke kansen een project maakt om te worden toegestaan.
- De ruimte om nieuwe projecten toe te staan wordt, als gevolg van de bestaande druk op de milieukwaliteit, op de beschikbare ruimte en op de natuur in Nederland, steeds kleiner. Het gevoel bestaat dat Nederland, al dan niet als gevolg van Europese regelgeving, 'op slot zit'.

Voor de problemen aangeduid onder het eerste punt (de lange procedures) kunnen tot op zekere hoogte oorzaken en oplossingen worden gezocht en gevonden in de regelgeving voor besluitvorming en rechtsbescherming in het algemeen deel van het bestuursrecht. Op die oorzaken en oplossingen ga ik hier niet in. Daarnaast wordt de problematiek veroorzaakt door eigenschappen van het omgevingsrecht zelf, in het bijzonder door 'de complexiteit van het omgevingsrecht'. Ook de problematiek aangeduid onder het tweede punt (gebrek aan voorspelbaarheid) hangt samen met die zogenoemde 'complexiteit'. Ik bespreek daarom hieronder eerst de met dit thema samenhangende onderwerpen in de paragrafen 2 en 3.

[1] Commissie Elverding, Sneller en Beter. Advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008; F. de Zeeuw, H. Puylaert en H. Werksma, Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling, TU-Delft, 2009, VROM-Raad; Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken, Advies 075, juli 2009.

Mijns inziens zal de belangrijkste vernieuwing van het omgevingsrecht gezocht moeten worden in een oplossing voor de problematiek, aangeduid onder het derde punt. Het grootste deel van dit essay zal gericht zijn op een bespreking van instrumenten die daarvoor een oplossing kunnen bieden, dit wordt uitgewerkt in de paragrafen 4 en 5.

Ik merk vooraf op dat dit essay niet is geschreven vanuit de gedachte dat grote infrastructurele projecten altijd zoveel en zo snel mogelijk doorgang moeten vinden in Nederland. Mijn uitgangspunt is dat een rechtvaardig, praktisch uitvoerbaar en daarmee op voldoende draagvlak gebaseerd stelsel van omgevingsrecht moet bestaan, gericht op de bescherming en verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

## 2. Complexiteit van de regelgeving als boosdoener

Het recht voor de inrichting en de bescherming van de fysieke leefomgeving kent vele wettelijke regelingen. Dat is niet gek. Die wettelijke regelingen beogen immers vele uiteenlopende belangen te beschermen, zoals de kwaliteit van het milieu, de goede ruimtelijke ordening, de bescherming van natuurwaarden in de vorm van soorten flora en fauna en gebieden, de veiligheid van bouwwerken, het op het juiste peil houden van waterstanden enz. enz. Die regelingen reguleren bovendien zeer uiteenlopende handelingen en activiteiten: het bouwen van nieuwe rijkswegen, het oprichten en in werking hebben van heel kleine tot zeer grote bedrijven, maar ook het op de markt brengen van een nieuwe stof of het aan de bodem onttrekken van water. En ten slotte moet worden bedacht dat, afhankelijk van het doel van de regulering en het te regelen object, uiteenlopende juridische instrumenten meer of minder geschikt zijn. Gekozen kan worden voor de klassieke, dwingende instrumenten zoals verboden, algemene regels en vergunningen. Soms zijn financiële of marktconforme instrumenten geschikter en soms wordt aan degenen die een activiteit ondernemen zelf gevraagd om maatregelen te nemen ter bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en wordt – eventueel tijdelijk – gekozen voor zelfregulering. Afhankelijk van de aard van het instrumentarium, maar ook van de aard en omvang van de te reguleren activiteit en de aard van de te beschermen belangen, zijn verschillende bestuursorganen en doelgroepen betrokken bij de uitvoering van de regelgeving.

Op het terrein van het omgevingsrecht is bovendien een groot deel van de wetgeving 'afkomstig' van Europa. In het bijzonder op het terrein van het milieurecht en natuurbeschermingsrecht zijn vele Europese richtlijnen tot stand gebracht, die in het Nederlandse omgevingsrecht zijn geïmplementeerd. De Europese milieu- en natuurwetgeving reguleert ook weer uiteenlopende activiteiten en handelingen. Soms worden daarbij normen gegeven voor een bepaalde (milieu)sector, soms bevat een Europese regeling voorschriften die voor verschillende sectoren (horizontaal) werken. Soms bevatten de Europese richtlijnen productnormen of milieukwaliteitsnormen; soms worden bepaalde instrumenten voorgeschreven. De Europese achtergrond van een groot deel van het omgevingsrecht compliceert het Nederlandse omgevingsrecht.

Is dan geen vereenvoudiging mogelijk? Jawel. Al sinds de jaren 80 van de vorige eeuw zijn sectorale wettelijke regelingen op het terrein van het milieurecht geïntegreerd en – wanneer daarvoor niet is gekozen – op elkaar afgestemd. Ook op het terrein van het natuurbeschermingsrecht zijn vele uiteenlopende wettelijke regelingen geïntegreerd, in het bijzonder op het terrein van de soortenbescherming. Nu is een integratie van de regelgeving voor soortenbescherming en gebiedenbescherming aangekondigd. Op het terrein van het waterrecht heeft

een integratieslag geleid tot de Waterwet. Met deze operaties wordt tenminste voorkomen dat ten aanzien van dezelfde handeling tegenstrijdige of dubbele regelingen bestaan. Maar er is ook wel degelijk winst behaald, in het bijzonder door voor de oprichting en het inwerking hebben van inrichtingen, een geïntegreerde besluitvorming te realiseren.
Dat, ondanks de vele dereguleringsprojecten in het omgevingsrecht van de afgelopen decennia,[2] het omgevingsrecht complexer is geworden heeft verschillende oorzaken.

De maatschappelijke werkelijkheid is steeds complexer geworden. Voortdurend worden nieuwe technieken bedacht met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Wanneer bijvoorbeeld nano-materialen worden gebruikt in consumptieartikelen is het de taak van de overheid om na te denken over de vraag of het wenselijk is om regels te maken met het oog op de risico's van die materialen, waarbij steeds moet worden nagegaan of bestaande regelgeving volstaat. Nieuwe inzichten ontstaan bovendien inzake de risico's van bestaande technieken en activiteiten. Zo nopen de inzichten in de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering tot nieuwe (toepassing van) regulering op het terrein van het omgevingsrecht.

De internationale en Europese regelgeving voor de fysieke leefomgeving compliceert het nationale omgevingsrecht. We leven niet in een van de internationale gemeenschap en het buitenland afgesloten rechtsorde. De internationale rechtsregels beïnvloeden de nationale rechtsorde en omgekeerd is er ook invloed van het nationale recht op de Europese en internationale rechtsregels. Er is sprake van een zogenaamde gedeelde rechtsorde. Gezocht zal daarom moeten worden naar manieren om de implementatie van internationale en Europese wetgeving in het omgevingsrecht makkelijker te laten verlopen.[3]

Het zoeken naar oplossingen voor het wegnemen van klemmende milieunormen, door middel van het toestaan van afwijkingen van die normen, én het beleid tot het wegnemen van 'de nationale koppen' boven op verplichtingen uit Europese richtlijnen, compliceren de wetgeving. Omdat Europese richtlijnen vaak betrekking hebben op zaken waarvoor al nationale regelgeving bestaat, kunnen boven op die richtlijnen 'nationale koppen' ontstaan

---

[2] Van het Actieprogramma Deregulering Ruimtelijke ordening en Milieubeleid (DROM, Kamerstukken II 1982/-83, 17 901, nr. 5), via het project Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) waarbij in en werkgroep voorstellen zijn gedaan voor de herziening van de regulering van inrichtingen (Kamerstukken II, 1994/95, 24 036, nr. 1), tot de operatie voor de Herijking (of modernisering) van de milieuwetgeving (zie in het bijzonder de Herijkingsbrief van 2003, Kamerstukken 2003/04, 29 200 XI, nr. 7) en het Actieprogramma Vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling (zie Kamerstukken II 2009/10, 30 844, nr. 47).

[3] Zie daarvoor nader E.M.Vogelezang-Stoute e.a., De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese milieuwetgeving. Een verkennende studie, STEM-publicatie 2009/2, december 2009.

die hogere eisen stellen dan de EU-richtlijnen op zich voorschrijven. De laatste jaren is beleid gericht op het zoveel mogelijk wegnemen van deze koppen. Dit beleid leidt vaak tot verschillende regimes voor vergelijkbare activiteiten. Zo kent de Natuurbeschermingswet 1998 een regeling voor de aanwijzing en bescherming van gebieden op nationale gronden (de natuurmonumenten) én voor gebieden waarvoor de aanwijzing en bescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn is voorgeschreven. De vraag of een ontheffing kan worden verkregen op grond van de Flora- en faunawet van de verboden tot het doden en verstoren van diersoorten is afhankelijk van de vraag of de betrokken soort wél of niet een vogel is waarop de Vogelrichtlijn ziet of een prioritaire soort in de zin van de Habitatrichtlijn. Van geval tot geval moeten nut en noodzaak van dergelijke 'nationale koppen' worden beoordeeld, ook met het oog op de transparantie van de wettelijke regeling.

Mijn conclusie is dat er slechts beperkte mogelijkheden bestaan om de complexiteit van de wetgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving op te heffen. Van die beperkte mogelijkheden moet wel gebruik worden gemaakt. Dit vergt echter maatwerk.
Is het samenvoegen van alle regelgeving inzake de fysieke leefomgeving in één Omgevingswet de oplossing voor de complexiteit van de regelgeving op dit terrein? Nee, dat zal niet op zichzelf de oplossing bieden. Het samenvoegen van bestaande regelgeving in één wet levert niet per definitie minder regels op en al helemaal niet een eenvoudigere regeling.

Mijn conclusie is daarnaast dat het belang van de complexiteit van het omgevingsrecht als factor die zorgt voor vertraging in de besluitvorming en langdurige procedures, niet moet worden overschat. Uit het onderzoek van de commissie Elverding volgt dat vele factoren die samenhangen met de organisatie en uitvoering van de besluitvorming (en niet zozeer met de regelgeving daarvoor) bepalend zijn voor de lange duur van de besluitvorming.[4] Belangrijk is ook om vast te stellen dat het omgevingsrecht nu eenmaal een rechtsterrein is waar vele, vaak tegengestelde belangen geraakt worden door besluiten. Ook bij de meest doorzichtige en eenvoudige regeling moet tijd worden ingebouwd om alle belangen te horen, in kaart te brengen en af te wegen. Juist wanneer veel tegengestelde belangen geraakt kunnen worden door een besluit, is legitimatie van dat besluit door een zorgvuldige procedure voor de totstandkoming ervan, van groot belang.

[4] Commissie Elverding, Sneller en Beter. Advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008.

## 3. Eén integraal toetsingskader?

Een heel andere vraag is of het besluit tot het verlenen van toestemming voor één project of activiteit – vanaf 1 oktober 2010 op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de Wabo) in de vorm van het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning – getoetst kan worden aan één toetsingskader, bijvoorbeeld aan het belang van de 'bescherming van de fysieke leefomgeving'. Voordat tot het invoeren van een dergelijk integraal toetsingskader wordt overgegaan dienen mijns inziens voor een aantal problemen oplossingen gevonden te worden.

- Een dergelijk integraal toetsingskader, waarbij belangen van verschillende orde (belangen van ruimtelijke ordening, van milieu- en natuurbescherming) tegen elkaar worden afgewogen, draagt het gevaar in zich dat het belang dat de zwakste pleitbezorgers kent, om die reden het onderspit delft. Een zeer ruim geformuleerd toetsingskader bemoeilijkt bovendien de taak van de rechter bij de controle van de besluitvorming en heeft daarmee negatieve gevolgen voor de waarborgfunctie van het specialiteitsbeginsel.[5]
- Europese wetgeving stelt ten aanzien van onderdelen van de besluitvorming inzake het omgevingsrecht soms zeer gedetailleerde eisen aan het te hanteren toetsingskader. Gedacht kan worden aan de toets van artikel 6, lid 3 en 4 Habitatrichtlijn voor projecten waarvan significante effecten voor een Natura 2000-gebied niet kunnen worden uitgesloten. Een ander voorbeeld is de eis dat een vergunning voor een inrichting waarop de IPPC-richtlijn van toepassing is, niet mag worden verleend als daarmee niet kan worden bereikt dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. Deze Europese eisen belemmeren een volledige integrale toetsing van vergunningaanvragen.
- Onderzocht moet worden of het uitvoeren van een integrale toets praktisch uitvoerbaar is. In het kader van het programma Structurele evaluatie milieuwetgeving (STEM) is een onderzoek gestart naar de integrale afweging bij de milieuvergunningverlening.[6] Ook wanneer het gaat om belangen binnen het deelgebied 'milieu' en dus om de afweging van sectoren als geluid, stofhinder, luchtverontreiniging, afval enz. worden voor de verschillende sectoren deeltoetsingen uitgevoerd aan de voor de verschillende sectoren geldende normen. Of daarbovenop ook een integrale toets wordt uitgevoerd, is onderwerp van onderzoek.

---

[5] R.Uylenburg, De omgevingsvergunning en het specialiteitsbeginsel, in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille, H.B. de Winter (red.), Op tegenspraak. Opstellen aangeboden aan L.J.A. Damen, Den Haag 2006, p. 155-166.

[6] Dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van het werkprogramma 2009/2010 van STEM door onderzoekers van het IVM van de VU en van METRO van de UM; zie www.evaluatiemilieuwetgeving.nl.

De mogelijkheden tot het invoeren (en vooral uitvoeren!) van een integraal toetsingskader voor de omgevingsvergunning moeten mijns inziens eerst nader worden onderzocht.[7] Dat betekent echter niet dat niet al snel iets gedaan moet worden aan de gescheiden toetsingskaders voor milieubesluiten en besluiten inzake de ruimtelijke inrichting.
Daarvoor moet mijns inziens worden voortgegaan op de weg naar een milieu-bestemmingsplan. In de herziene Wro lijkt de ruimte voor het opnemen van milieunormen in het bestemmingsplan al verruimd. Een plan waarin niet alleen een indeling van de ruimte is neergelegd, maar waarbij ook de daarbij passende milieukwaliteitseisen zijn aangegeven, vormt een kader waaraan zowel de milieu- als de ruimtelijke aspecten van activiteiten getoetst kunnen worden. Een dergelijk milieu-bestemmingsplan kan bovendien een rol spelen bij de hierna te bespreken mogelijkheden om Nederland 'van het slot' te krijgen.

[7] Hanna Tolsma doet promotie-onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging, zie: H.D. Tolsma, De toekomst van de Wabo: een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging, Milieu en Recht 2010/2, p. 146-150.

# 4. Nederland van het slot

De realisering van ruimtelijke concepten (bijvoorbeeld de menging van functies in de compacte stad) en de realisering van nieuwe, in het bijzonder grotere infrastructurele, activiteiten, wordt met regelmaat belemmerd door normen ter bescherming van het milieu en de natuur. In het bijzonder de normen voor de luchtkwaliteit, maar ook geluidsnormen en de bescherming van Natura 2000-gebieden, bemoeilijken de aanleg van wegen, woonwijken en bedrijventerrein en belemmeren de vestiging en uitbreiding van bedrijven. In deze botsing van milieubelangen en belangen van ruimtelijke ontwikkeling, moet steeds vaker het milieu wijken. De Crisis- en herstelwet kent mogelijkheden voor (tijdelijk) afwijken van milieukwaliteitsnormen. De Interimwet stad-en-milieubenadering kent de mogelijkheid om, onder de voorwaarde van compensatie, van milieukwaliteitsnormen af te wijken. De Wet geluidhinder kent een hogerewaardeprocedure die het mogelijk maakt woningen bloot te stellen aan een geluidbelasting die hoger is dan de voorkeursgrenswaarde.

Het oprekken van milieunormen kan echter maar zeer beperkt bijdragen aan de oplossing van de botsing van milieunormen en ruimtelijke ontwikkeling. Dat wordt – alweer – veroorzaakt door de Europese 'achtergrond' van veel van de milieukwaliteitseisen en van de bescherming van flora en fauna en van natuurgebieden. Slechts waar geen Europese eisen gelden – daarbij kan vooral gedacht worden aan normen voor geluid en bodemkwaliteit – kan gebruik worden gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid. Hier is mijns inziens dus in veel gevallen sprake van symboolwetgeving. De invoering van mogelijkheden tot afwijken van milieunormen draagt bovendien niet bij aan een transparanter, minder complex stelsel van het omgevingsrecht (zie hiervoor onder par. 2).
Mijn grootste bezwaar tegen het afwijken van normen als oplossing voor het milieu-ruimte-conflict wordt echter ingegeven door het feit dat op veel terreinen (nog) geen sprake is van een goede of voldoende milieukwaliteit. Uit de milieubalans 2009 blijkt dat de doelen voor milieucondities voor de natuur in het landelijk gebied niet worden gehaald en zelfs een fundamentele herziening van beleid vragen. Dat geldt ook voor de doelen in het stedelijk gebied voor geluid, geur en externe veiligheid. Uit de milieubalans volgt voorts dat de langetermijndoelen voor 2020 met het huidige en voorgenomen beleid alleen niet gehaald worden.[8]

Oplossingen voor de botsing van normen ter bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en nieuwe projecten moeten gezocht worden in het creëren van ruimte voor

[8] Planbureau voor de leefomgeving, Milieubalans 2009, p.11.

nieuwe projecten door verbetering van de kwaliteit van het milieu en de natuur.[9] Voor het creëren van die ruimte kunnen verschillende wegen, naast elkaar, worden bewandeld.

**A. Regulering van diffuse bronnen en regulering gericht op het actief verbeteren van het milieu**
Naast de regulering van de milieuverontreiniging veroorzaakt door naar bepaalde (rechts) personen te herleiden bronnen, zal de regulering veel sterker dan nu het geval is gericht moeten worden op het verminderen van de milieuverontreiniging uit diffuse bronnen en op het actief verbeteren van de kwaliteit van milieu en natuur. Beheerplannen, zoals die voor stroomgebieden op grond van de Waterwet en voor Natura 2000-gebieden op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 worden opgesteld, kunnen hierbij een rol spelen. Ook het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit bevat maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en is ook gericht op diffuse bronnen van de verontreiniging van de luchtkwaliteit.

**B. Regulering gericht op het bevorderen en afdwingen van de inzet van schonere technologie**
De huidige regelgeving geeft weinig mogelijkheden om innovatie, de inzet van schonere technologieën, bij bedrijven af te dwingen. Daarin moet snel verandering worden gebracht. Het bevorderen en eventueel afdwingen van innovaties door bedrijven kan op twee momenten plaatsvinden:

1. bij de verlening van toestemming voor vestiging, wijziging en het in werking hebben van het bedrijf, én
2. nadat het bedrijf in werking is. In het laatste geval moeten bestaande rechten worden aangetast.

Mijns inziens moeten voor alle twee de momenten belemmeringen voor innovaties worden weggenomen. Niet ontkend kan echter worden dat het aantasten van bestaande rechten lastiger en duurder is om te realiseren. Mede daarom is het belangrijk veel aandacht te schenken aan de mogelijkheden schonere technologieën af te dwingen bij de start van een nieuw bedrijf.

**Ad 1**
Als gevolg van de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak op grond waarvan de grondslag van de aanvraag voor de milieuvergunning niet verlaten mag worden, bij zowel het besluit naar aanleiding van de aanvraag voor oprichting als voor wijziging van de inrichting, blijven veel mogelijkheden tot het afdwingen van schonere technologieën bij vergunningver-

[9] Ik sluit me daarmee aan bij de VROM-raad die in haar advies 075 uitdrukkelijk niet kiest voor het oprekken van normen, maar voor het vrijmaken van milieugebruiksruimte.

lening liggen. Getoetst moet worden of vergunning kan worden verleend voor de inrichting, zoals aangevraagd, op de aangevraagde locatie. Aan te gebruiken grondstoffen, te gebruiken technieken voor productie enz. kunnen geen voorwaarden worden gesteld; ook niet wanneer bewezen schonere technologieën voorhanden zijn. In de praktijk is de overheid afhankelijk van de goede wil van het bedrijf en de onderhandelingskracht van de overheid bij de gesprekken over de vergunningaanvraag. De problematiek doet zich thans sterker voelen als gevolg van de actualiseringsplicht in de nieuwe richtlijn industriële emissies.[10] Ook de implementatie van de NEC-richtlijn op grond waarvan emissieniveaus voor bepaalde stoffen moeten worden teruggebracht, maakt duidelijk dat de koppeling aan de aanvraag belemmerend werkt.[11] Het probleem is echter ruimer. Het wordt tijd om de strikte koppeling tussen aanvraag en de beslissing te verlaten.[12]

De mogelijkheid om innovatie te bevorderen of af te dwingen bij de start van een bedrijf is – in ieder geval op decentraal niveau – de laatste jaren drastisch afgenomen als gevolg van de verschuiving van de regulering van vergunningen naar algemene regels. Als een bedrijf een inrichting is waarvoor geen vergunning is vereist, mag – zonder voorafgaande toestemming – het bedrijf worden opgericht en in werking gebracht en moet worden voldaan aan de voorschriften uit het Activiteitenbesluit. Er is nog enige sturing mogelijk door middel van maatwerkvoorschriften, maar die mogelijkheden zijn zeer beperkt.
Het is derhalve van groot belang om de algemene regels actueel en ten minste op het niveau van de 'stand der techniek' te houden. Op dit punt is veel te winnen. Zo hoeft het grootste deel van het bedrijfsleven nu geen energiebesparende maatregelen te nemen op grond van het Activiteitenbesluit en kunnen over energiebesparing geen maatwerkvoorschriften worden gesteld.[13]

**Ad 2**
Het Nederlandse omgevingsrecht kent een sterke bescherming van zogenaamde bestaande rechten. Dat is het geval in het ruimtelijke ordeningsrecht én in het milieurecht. Er bestaat weliswaar de mogelijkheid tot het ambtshalve wijzigen en zelfs intrekken van vergunningen en tot het wijzigen van bestemmingen; in de praktijk wordt van die mogelijkheden heel

[10] M.N. Boeve, M.G.W.M. Peeters, M.A. Poortinga en R. Uylenburg, Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning, STEM-publicatie 2008/3, maart 2009.
[11] Ch.W. Backes en M.A. Poortinga, Implementatie en afdwingbaarheid van NEC-plafonds, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid, Utrecht 2007.
[12] Th.G. Drupsteen. Een brug te ver?, Deventer 2002; R. Uylenburg, De vergunningaanvraag ter discussie, Milieu en Recht 2003/1, p.1 (opinie).
[13] B. Arents, Relict, Milieu en Recht 2010/2, p. 145 (opinie).

weinig gebruik gemaakt. Oorzaak daarvan is dat – als gevolg van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak – de mogelijkheden tot ambtshalve wijziging van de vergunning (art. 8.22 en 8.23 Wm) niet zover kunnen reiken dat daarmee wordt afgeweken van de aanvraag: de ruimte die de aanvraag voor het stellen van voorschriften laat, mag niet worden ingeperkt. Van de bevoegdheid tot het intrekken van de vergunning in art. 8.25 Wm wordt weinig gebruikgemaakt als gevolg van de beperkte uitleg daarvan. De juridische belemmeringen voor het wijzigen van bestaande rechten moeten worden weggenomen.

Daarnaast bestaan praktische belemmeringen voor het bevoegd gezag voor het gebruikmaken van de bevoegdheden tot het aanpakken van bestaande rechten. Het bevoegd gezag ontbeert soms de technische informatie inzake de inrichting, die noodzakelijk is voor het aanpassen van de vergunning aan de laatste stand der techniek. De informatieverplichtingen van de exploitant zullen aangepast moeten worden, teneinde een toetsing van de vergunning aan (bijvoorbeeld) nieuwe informatie inzake de beste beschikbare technieken mogelijk te maken.[14]

Het gebruikmaken van de bevoegdheid tot het wijzigen van bestaande rechten tot het verontreinigen van het milieu dient gemotiveerd te worden. Wanneer er sprake is van nieuwe normen voor vergunningverlening, bijvoorbeeld neergelegd in een voor de inrichting geldend nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument, kan een eventuele wijziging van de vergunning daarop worden gebaseerd. Dit betreft dan een actualisering van de vergunning op grond van de beschikbare technieken om de verontreiniging te verminderen.
Daarnaast zal de grondslag voor het aantasten van bestaande rechten gevonden moeten worden in de noodzaak de milieukwaliteit te verbeteren. De grondslag voor een dergelijke aantasting van bestaande rechten is dan de overschrijding van een milieukwaliteitseis voor het betreffende gebied. Bij een verbetering tot onder de overschrijdingssituatie kan bovendien ruimte worden verkregen voor nieuwe ruimtelijke initiatieven.

Ik pleit voor een algemene versterking van de bevoegdheden tot het wijzigen of intrekken van verkregen rechten tot verontreiniging, waarbij die bevoegdheid gebaseerd kan zijn op actualisering van de beste beschikbare technieken én op grond van een overschrijding van voor het gebied waarin het bedrijf is gevestigd geldende milieukwaliteitseisen. Daarnáást zou

[14] Voor zowel het wegnemen van juridische belemmeringen voor het wijzigen van bestaande rechten als voor het reguleren van een dergelijke informatieplicht zijn mogelijkheden aangegeven in het onderzoek M.N. Boeve, M.G.W.M. Peeters, M.A. Poortinga en R. Uylenburg, Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning, STEM-publicatie 2008/3, maart 2009.

een regeling gemaakt kunnen worden, zoals de VROM-raad voorstelt in het advies 'Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid', op grond waarvan bestaande rechten aangetast kunnen worden met als doel nieuwe ruimtelijke initiatieven mogelijk te maken.

# 5. Een stelsel van omgevingsrecht

Tot welke conclusies inzake een stelsel van omgevingsrecht leiden de hiervoor ingenomen standpunten? Ik herhaal hier niet de hiervoor ingenomen standpunten gericht op de verbetering en aanpassing van het bestaande instrumentarium, maar geef slechts aan welke instrumenten mijns inziens noodzakelijk zijn om een verbetering van de milieukwaliteit te realiseren, zoals besproken in paragraaf 4.

**Programma's voor de aanpak van diffuse bronnen en voor maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving**

Het pleidooi voor een sterkere regulering voor diffuse bronnen van verontreiniging en voor sturing gericht op het actief verbeteren van de milieukwaliteit leidt tot een programmatische aanpak. Mijns inziens zal, afhankelijk van de sector van het milieu waarvoor de kwaliteit verbeterd dient te worden, gekozen moeten worden voor een programma op een verschillend schaalniveau. Een programma voor de verbetering van de waterkwaliteit moet aansluiten bij stroomgebieden. Voor de verbetering van de (milieu)kwaliteit van natuurgebieden kan bij de omvang van die gebieden worden aangesloten. Voor de luchtkwaliteit is een nationale aanpak noodzakelijk, terwijl voor geluid een lokale aanpak wellicht beter is. Als gevolg van de uiteenlopende aard van de milieukwaliteitsnormen en de daarmee samenhangende uiteenlopende schaal van aanpak, moet aanvaard worden dat per sector programma's worden gemaakt gericht op de aanpak van diffuse bronnen en het bevorderen van maatregelen ter verbetering van de milieukwaliteit.
De ervaringen met het opstellen van beheerplannen, zoals voorgeschreven in de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water, kunnen worden gebruikt voor het ontwerpen van (een wettelijke regeling voor) deze programma's.

**Plannen waarin doelstellingen inzake de milieukwaliteit zijn opgenomen**

Het maken van programma's ter verbetering van de milieukwaliteit per sector moet gebaseerd zijn op een plan waarin de doelen voor die verbetering worden gesteld. Het nationaal milieubeleidsplan moet terugkeren![15] Daarin moeten korte- en langetermijndoelstellingen inzake de te bereiken milieukwaliteit worden vastgesteld. Deze doelstellingen zullen vanzelfsprekend moeten aansluiten bij de verplichtingen die volgen uit Europese wetgeving en internationale afspraken. De doelen zullen bovendien ambitieus moeten zijn, in die zin dat een 'opvulling van normen' tot de (Europeesrechtelijke) bovengrens moet worden

[15] Na het NMP-4 van 2001 zijn geen nationale milieubeleidsplannen gemaakt, ondanks de verplichting om dat plan elke vier jaar te maken in art. 4.3 Wm. Nu beschrijft de Toekomstagenda milieu de manier waarop uitvoering gegeven wordt aan het milieubeleid.

voorkomen. Een dergelijke handelswijze zou kortzichtig zijn, omdat dan steeds weer nieuwe (dure) saneringssituaties ontstaan.[16]
Deze doelstellingen zullen, binnen de mogelijkheden die de Europese wetgeving daarvoor geeft, kunnen verschillen voor bijvoorbeeld landelijk gebied en stedelijk gebied of voor gebieden met een hogere natuurwaarde en gebieden die aangewezen zijn als ontwikkelingsgebied voor (bepaalde) bedrijven. Denk hierbij aan de landbouwontwikkelingsgebieden en extensiveringsgebieden voor de intensieve veehouderij op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Om ruimte te maken voor ontwikkeling bij een gelijkblijvende of verbetering van de milieukwaliteit, zullen immers keuzes gemaakt moeten worden. Niet alles kan overal.

**Milieu-bestemmingsplannen**
In een plan voor de ruimtelijke inrichting van een bepaald gebied (bestemmingsplan) moeten vervolgens de milieukwaliteitsnormen die ten minste behaald dienen te worden, worden vertaald.[17] De besluiten inzake activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving dienen aan dit plan getoetst te worden. Daarmee wordt, ook wanneer aparte toetsingsgronden blijven bestaan voor de omgevingsvergunning, een integratie van de belangen van ruimtelijke inrichting en milieu bereikt.

Bij een overschrijdingssituatie kan op basis van dit plan besloten worden tot het wijzigen of intrekken van bestaande vergunningen. Wanneer een nieuwe activiteit wenselijk wordt geacht waarvan een negatieve invloed te verwachten is op de milieukwaliteit, kan die slechts plaatsvinden indien daarvoor ruimte bestaat (bijvoorbeeld als gevolg van het succes van de programmatische aanpak ter verbetering van het milieu) of als daarvoor ruimte wordt gemaakt door de sanering van bestaande situaties. Daarvoor is dan een wijziging van het milieu-bestemmingsplan nodig, zodat de verschillende belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

[16] Zie ook de conclusie van Chris Backes, Meer ruimte voor het milieu – of toch minder milieu voor ruimtelijke ontwikkelingen? Het milieu-ruimteplan, een werktuig voor meer dynamiek in het milieubeleid, in: Kansen voor het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman, p. 33-43.
[17] Hierbij kan wellicht gebruik gemaakt worden van digitale kaarten en hulpmiddelen. Het schijnt mogelijk te zijn om, wanneer de gegevens over de milieubelasting van een activiteit bekend zijn, met staafdiagrammen in beeld te krijgen in welke mate en ten aanzien van welke milieukwaliteitseis, gevolgen optreden door het uitvoeren van die activiteit.

**Over de auteur**

Prof. mr. R. Uylenburg is hoogleraar milieurecht bij het Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam.