



FRIENDS OF THE EARTH NETHERLANDS

POSTBUS 19199

1000 GD AMSTERDAM

T 020 6262 620 · F 020 5507 310

SERVICE@MILIEUDEFENSIE.NL

WWW.MILIEUDEFENSIE.NL

GIRO 18650

Aan de minister van Infrastructuur en Milieu
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Amsterdam, 10 april 2012

Betreft: Reactie op Brief van 9 maart 2012, Stelselwijziging Omgevingsrecht, 2012Z04773

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

1. Algemeen

In het algemeen kunnen wij ons vinden in uw wens om door een verdere integratie van beleidsterreinen tot betere, gebiedsgerichte besluitvorming te komen. Ook staan wij achter verdere vereenvoudiging van regelgeving en versnelling van besluitvorming.

Gezien onze doelstelling, kortweg te omschrijven als de bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving (waaronder milieu, natuur, cultureel erfgoed), maken wij ons echter zorgen over een aantal onderdelen uit de Kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht. Deze lijken strijdig te zijn met de hoofddoelstelling volgens de notitie.

Graag verzoeken wij u verder de volgende opmerkingen te betrekken bij de stelselherziening.

2. Hoofddoelstelling en natuur

Gezien het voornemen om de natuurregelgeving een plaats te geven in de Omgevingswet ontbreekt in de hoofddoelstelling van de wet, zoals aangegeven op p. 8 van de brief, een verwijzing naar de natuur. De zin zou als volgt moeten luiden.

“De hoofddoelstelling van de Omgevingswet is een veilige en gezonde leefomgeving voor mens en natuur te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen.”

3. Basiskwaliteit van de leefomgeving

De kwaliteit van de leefomgeving in het kader van de Omgevingswet wordt niet alleen niet alleen door aspecten van gezondheid en veiligheid bepaald. Het gaat ook om andere thema's, zoals voldoende groen in en om de stad, behoud van nationale landschappen, rust, stiltegebieden, duisternis, weidsheid. Wij verzoeken u om deze bij de kwaliteit van de leefomgeving te betrekken.

Om deze doelstelling vervolgens ook wettelijke handen en voeten te geven, pleiten wij er voor om in de wet zodanige normen op te nemen dat een goede basiskwaliteit van de leefomgeving daardoor wordt gewaarborgd. Het stelt ons gerust dat u in paragraaf 3.2 van uw brief (pagina 9) aangeeft dat het beschermingsniveau gelijkwaardig wordt gehouden. Het huidige beschermingsniveau moet naar onze mening inderdaad het uitgangspunt zijn en waar mogelijk moet dit worden verhoogd. Het beginsel "stand still – step forward" kan in die context een zinvolle toevoeging zijn.

4. Flexibilisering versus kwaliteit leefomgeving

Wij waarderen uw inzet om de kwaliteit van de leefomgeving waar deze goed is te behouden en te verbeteren waar deze tekort schiet. Dit streven vertoont echter spanning met uw wens om enkele flexibiliseringsinstrumenten te introduceren. Bestuursorganen krijgen daardoor mogelijkheden om af te wijken van landelijke normen die de kwaliteit van de leefomgeving bepalen.

Met instemming citeren wij uit paragraaf 6.2 van het advies van de Raad van State (d.d. 25 januari 2012, W14.11.0341/IV):

"De mogelijkheden voor flexibilisering zijn, naar het oordeel van de Afdeling, beperkt. EU-normen, bijvoorbeeld op het terrein van natuurbescherming, kunnen hieraan in de weg staan. Wat betreft nationale normen geldt, naar het oordeel van de Afdeling, dat het hier gaat om belangrijke regels ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van mens en natuur, welke niet zonder meer terzijde kunnen worden gelegd teneinde het bestuur op decentraal niveau ruimte te geven om andere afwegingen te maken."

Hieronder gaan wij in op de volgende flexibiliseringsinstrumenten:

- positieve evenredigheid
- de generieke experimenteerregeling
- programmatisch werken

4.a Positieve evenredigheid

Wij verwachten niet dat de introductie van het beginsel van positieve evenredigheid bruikbaar kan zijn in de integrale besluitvorming, omdat de hierdoor tot stand gekomen besluiten niet zullen voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de eis van een deugdelijke motivering. De onderlinge afweging van normen, die betrekking hebben op verschillende omgevingsaspecten, is namelijk per definitie subjectief en zal moeilijk, zo niet onmogelijk eenduidig te motiveren zijn.

Ook kan toepassing van dit beginsel er toe leiden dat van onderdelen van de basiskwaliteit van de leefomgeving wordt afgeweken, zoals bijvoorbeeld van geluidsnormen, als het batig saldo van een project als positief wordt aangemerkt. Ook al zou dit tijdelijk zijn, gezien de tendens om tijdelijke afwijkingsmogelijkheden te bepalen om een termijn van tien jaar, een dergelijke afwijking is strijdig met het hoofddoelstelling van de wet: het kan leiden tot nadelige effecten op de gezondheid van mensen.

Graag verwijzen wij voor een nadere beschouwing over het beginsel van positieve evenredigheid naar het u bekende rapport "De kunst van het wikken en wegen ; Bestuurlijke afwegingsruimte en een optimale omgevingskwaliteit ." (Januari 2012 , Stichting Natuur & Milieu, in samenwerking met juristen van de Vereniging Milieudefensie, Milieufederatie Noord-Holland en de Waddenvereniging, zie bijlage).

4.b Generieke experimentenregeling

Op p. 21 van uw brief is een generieke experimentenregeling genoemd voor innovatieve projecten. De term "innovatieve projecten" is in deze fase niet nader gedefinieerd, maar dat is uiteraard wel van belang voor de reikwijdte van de regeling. Doel en strekking van de regeling dienen uiteraard aan te sluiten bij de hoofddoelstelling van de wet.

De volgende zinsnede staat op p. 21.

"Onderdeel van de experimenteerbepaling kan zijn monitoring door de initiatiefnemer van de resultaten, eventueel met de plicht om bij te sturen als de resultaten beneden verwachting zijn."

Het woord 'eventueel' roept hier grote vraagtekens op. Monitoring en bijsturing is een noodzakelijk voorwaarde voor het opnemen van een dergelijke regeling.

Zoals de regeling nu is beschreven biedt zij geen garantie dat de hoofddoelstelling van de Omgevingswet wordt behaald. Wij raden u aan om daar bij de uitwerking in de Wet rekening mee te houden.

4.c Programmatisch werken

Indien wordt gekozen voor introductie van programmatisch werken, kan dat ons inziens alleen waar dit bewijsbaar leidt tot verbetering of behoud van de kwaliteit van de leefomgeving. Bij een aspect als geluidshinder, dat lokaal van aard is, kan compensatie op gebiedsniveau geen oplossing zijn. Aan de bescherming van de individuele gebruiker van de leefomgeving moet in dit verband aandacht worden besteed.

Om deze bescherming te verbeteren is naast transparantie van het programma openbaarheid van gegevens vereist. Ook pleiten wij voor het opnemen van de mogelijkheid voor burgers en belangenorganisaties om een verzoek om handhaving in te dienen als normen niet worden gehaald, ondanks de programmatische aanpak.

5. Doelmatig onderzoek

De verdere versoering van onderzoek bij de voorbereiding van besluiten baart ons grote zorgen. Dat geldt met name voor het afschaffen van het verplichte advies van de Commissie voor de m.e.r. bij besluiten of projecten. Omgevingsvergunningen of projectbesluiten, zoals geformuleerd in de brief, kunnen echter grootschalig en ingrijpend van aard zijn, en sterk afwijken van de plannen waarbij het advies van de Commissie voor de m.e.r. wèl vereist is. Er is dus alle reden om wat dit betreft geen onderscheid te maken.

Bovendien blijkt uit diverse onderzoeken dat zowel de rapportages als de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. als positief worden ervaren door bestuursorganen. Ook wij vinden deze stukken bijzonder waardevol.

6. Rechtsbescherming

De instrumenten en normen in het omgevingsrecht en het gebruik, respectievelijk de naleving daarvan bepalen in hoeverre de leefomgeving voor haar gebruikers veilig, gezond en prettig is.

Het omgevingsrecht moet dan ook zodanig zijn ingericht dat gebruikers voor de rechter een beroep kunnen doen op de normen, die de kwaliteit van hun omgeving bepalen. Het relativiteitsbeginsel staat daar naar onze mening in sommige gevallen aan in de weg (bijvoorbeeld ABRS 19 januari 2011, 201006426/1/R2, Inbreidingsplan Brummen).

Verder, indien besloten wordt om het bestemmingsplan in te ruilen voor een omgevingsverordening, moet ons inziens de voorwaarde gelden dat inspraak en beroep mogelijk is, en bij voorkeur ook consultatie in vroege fases van de planvorming (zie ook punt 7 verderop in dit document).

Ook een omgevingsvisie, waarin besluiten zijn opgenomen met rechtsgevolgen (vergelijkbaar met de vervallen planologische kernbeslissingen), moet appellabel zijn. Dat geldt vice versa voor een voorkeursbesluit ten aanzien van de locatie van een publieke voorziening, zoals een snelweg.

Wij wijzen met instemming naar paragraaf 4.9 van het advies van de Raad van State, dat daar betrekking op heeft:

“Voorts is het de vraag of een besluit waaraan globaler onderzoek wordt gelegd, de rechterlijke toetsing zal kunnen doorstaan als tegen de uitkomst van de oplevertoets geen rechtsbescherming openstaat en de alsnog te treffen maatregelen niet afdwingbaar zijn. In dat verband wijst de Afdeling erop dat in de eerste wettelijke regeling (..) die in een oplevertoets voorziet, geen bezwaar en beroep is opengesteld tegen deze toets en evenmin tegen de alsnog te treffen maatregelen.”

7. Beginspraak

Op p. 15 schrijft u terecht dat u in het projectbesluit de Elverding-benadering wil verankeren en het bredere gebruik daarvan in de fysieke leefomgeving wil stimuleren.

Wij pleiten ervoor dat “beginspraak” in de vroege fase van besluitvorming niet alleen bij het opstellen van projectbesluiten verplicht wordt toegepast, maar ook bij de omgevingsverordening, de omgevingsvisie. en omgevingsvergunningen van enige omvang of ingrijpendheid, te bepalen aan de hand van een lijst, zoals in het Besluit m.e.r..

Zeker bij het opstellen van het lange termijnbeleid met betrekking tot de leefomgeving, zoals in een omgevingsvisie en -verordening, of een besluit dat een gebied betreft, is het meedenken van bewoners en gebruikers in een vroeg stadium van de planvorming zinvol en verstandig.

Als participatie echter alleen gebruikt wordt als afleidingsmanoeuvre of als de inspanningen van de deelnemers niet werkelijk betrokken worden verliest het instrument zijn betekenis, en het bestuursorgaan het vertrouwen van het publiek. Om te verzekeren dat beginspraak ook werkelijk positieve invloed heeft op de beleids- en planvorming is het essentieel dat de participanten op een voldoende hoog niveau kunnen meedenken. Zij dienen dan ook te kunnen beschikken over een toereikend budget en adviseurs. Wettelijke voorschriften over de kwaliteit van het participatieproces zijn daarnaast onmisbaar om dat te laten slagen.



Conclusie

Wij pleiten er ten aanzien van de Stelselherziening Omgevingsrecht voor om

1. een goede en veilige leefomgeving voor mens en natuur te waarborgen door het vastleggen van een goede basiskwaliteit van tenminste het huidige beschermingsniveau;
2. de bestuurlijke afwegingsruimte niet verder te vergroten ten koste van de basiskwaliteit van de leefomgeving of ten koste van de inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden van de gebruikers van de leefomgeving;
3. de rol van de burger bij besluitvormingsprocessen serieus te gaan nemen en de burger hiertoe te faciliteren met toegang tot kennis en onderzoek;
4. zorgvuldige besluitvorming te waarborgen door de onderzoeksverplichtingen niet te versoberen.

Daarnaast betuigen wij steun aan de reactie van de 'groene organisaties', waaronder Natuurmonumenten, e.a., zoals die in het kader van de internetconsultatie is ingebracht.

Hoogachtend,

drs. J.C. Berkhuizen
Directeur

Bijlage:

Rapport "De kunst van het wikken en wegen ; Bestuurlijke afwegingsruimte en een optimale omgevingskwaliteit ." (Januari 2012 , Stichting Natuur & Milieu, in samenwerking met juristen van de Vereniging Milieudefensie, Milieufederatie Noord-Holland en de Waddenvereniging