

Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen
Minister van Infrastructuur en Milieu

Via de internetconsultatie over de
Kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht

Utrecht, 11 april 2012
Kenmerk: 13/12/AK/205.4

Geachte minister,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de Kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht en de daarbij behorende stukken. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om via de internetconsultatie op de Kabinetsnotitie te reageren. Wij onderschrijven het idee dat met de nieuwe Omgevingswet de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving niet alleen eenvoudiger, maar vooral ook beter kan en doen graag suggesties om dat idee te bereiken.

Nut en noodzaak

Vooraf willen wij echter opmerken dat wij ons sterk afvragen of een geheel nieuwe Omgevingswet de beste manier is om de deze ideeën gestalte te geven. Enerzijds omdat de huidige wetgeving genoeg aanknopingspunten biedt om de door ons gedane suggesties uit te voeren. Anderzijds omdat er in het omgevingsrecht in de afgelopen jaren al heel veel veranderd is. Met veel nieuwe regelgeving en instrumenten is nog zo weinig ervaring opgedaan dat op grond daarvan geen nieuwe wet gemotiveerd kan worden. Op dit punt sluiten wij ons graag aan bij de opmerkingen zoals die in de Voorlichting van de Raad van State zijn opgenomen.

Na de vele recente, op flexibilisering, deregulering, versnelling en integratie gerichte wijzigingen van het algemene en sectorale omgevingsrecht dient nut en noodzaak van nu opnieuw een ingrijpende ombouwoperatie als de Omgevingswet volstrekt helder te zijn. Te meer omdat, zoals de Raad van State constateert, niet zozeer juridische en processuele beperkingen bij de nu ondervonden problemen een rol spelen, Europese normen in ieder geval nageleefd moeten worden en het beschermingsniveau van gezondheid en veiligheid terecht niet ter discussie staan.

Integraal

Wij waarderen de ambitie om de omgevingskwaliteit integraal te benaderen. De Omgevingswet moet bijdragen aan kwalitatief sterke en breed gedragen plannen, met ruimte voor het uitwerken van alternatieven, en inkadering in een breed duurzaamheidsbegrip. Wij pleiten er daarom voor de Omgevingsvisie voor gemeentes verplicht te stellen. In de praktijk merken wij, zowel in ons eigen werk, als bij de ondersteuning van lokale groepen, dat op gemeentelijk niveau veel plannen en projecten niet of te weinig in het grotere geheel zijn ingekaderd en dat er onvoldoende integrale afwegingen plaatsvinden. Het instrument van een gemeentelijke omgevingsvisie zou daarvoor een goed instru-

ment zijn en zou het aantal omgevingsplannen sterk kunnen inperken (structuurvisies/schetsen, milieubeleidsplannen en dergelijke).

Het is de bedoeling om bij de integratie van de verschillende wetten en regelingen ook te dereguleren. Wij pleiten er voor dit met terughoudendheid te doen. Wij sluiten ons daarbij aan bij de Voorlichting van de Raad van State, die opmerkt dat voorkomen moet worden dat een deel van de huidige regelgeving als “pseudo regelgeving” voort blijft bestaan of dat er per provincie verschillen ontstaan, zoals bij het intrekken van de geur- en mestwetgeving.

Participatie

Wij waarderen de ambitie om belanghebbende partijen het in een vroeg stadium bij het voorbereiden en realiseren van nieuwe ontwikkelingen te betrekken. Dat zou echter niet alleen voor de grote “projectbesluiten” moeten gelden, maar bijvoorbeeld ook voor nieuwe ontwikkelingen op gemeentelijk niveau.

Onze dagelijkse praktijk leert dat er vaak pas op plannen gereageerd kan worden in het kader van de planologische procedure (bestemmingsplan of Wabo-projectbesluit). Een moment waarop de plannen vaak al min of meer vastliggen. Burgers en lokale groepen hebben vaak het gevoel dat de procedure dan als mosterd na de maaltijd komt en voelen zich vaak niet serieus genomen.

In dat kader pleiten wij ervoor om, conform het advies van de commissie Elverding, de aanpak “Sneller en beter” ook voor gemeenten door te voeren. Uitgangspunt is daarbij dat in een vroegtijdig stadium met maatschappelijke organisaties de verschillende alternatieven worden besproken en afgestemd. Dat geldt met name voor de situaties waarin nieuwe ontwikkelingen worden voorzien (vergeleijk de voormalige concrete beleidsbeslissing). Op deze manier kan de Omgevingswet bijdragen aan een kwalitatief sterke en breed gedragen voorbereiding van plannen en projecten, door garanties voor inspraak en betrokkenheid in een vroege fase (“beginspraak”),

Beschermingsniveau

Wij waarderen de nadruk op het daadwerkelijk bereiken van doelen en de borging van het bijbehorende traject, zoals de permanente monitoring en het treffen van additionele maatregelen indien nodig. Dit uitgangspunt wordt naar ons idee onvoldoende in de kabinetsnotitie uitgewerkt. Het huidige beschermingsniveau wordt namelijk op verschillende manieren ter discussie gesteld, zowel door de materiële normen aan te passen, als door het vergroten van de mogelijkheden om van die normen af te wijken.

Anders dan de notitie beweert wordt in feite het beschermingsniveau verlaagd door bijvoorbeeld:

- het schrappen van de alternatieventoets in de MER;
- het schrappen van de Verklaring van geen bedenkingen in het kader van de Omgevingsvergunning (en de bijbehorende deskundige beoordeling van natuurbeschermingsaspecten);
- het schrappen van onderzoeksverplichtingen.

Wij waarderen het voornemen om in de Omgevingswet een Opleveringstoets op te nemen. Wij vinden dit instrument op dit moment echter nog te vrijblijvend en onzeker om het vertrouwen te hebben dat de pretenties waargemaakt kunnen worden. Wij zijn benieuwd naar de uitwerking, zowel in juridische als in praktische zin.

Wij vinden het wezenlijk dat geborgd wordt dat, zoals de Notitie pretendeert, het huidige beschermingsniveau van duurzaamheids- en natuurwaarden als gevolg van de nieuwe Omgevingswet niet wordt aangetast.

Positieve evenredigheid

De mogelijkheden om van (omgevingskwaliteits-)normen af te wijken, via “positieve evenredigheid”, is nog te weinig ingekaderd. Eerst dient vast te staan dat het potentieel voor mitigatie, en de flexibiliteit binnen bestaande regelgeving geheel is benut. Ook zouden de belangen waarvoor van normen kan worden afgeweken, naar aard en reikwijdte moeten worden beperkt, bijvoorbeeld door het opnemen van een lijst van “erkende belangen”.

Verder is bij het toepassen van de positieve evenredigheid een adequate rechtsbescherming van groot belang. Beperking van de rechtsbescherming tot project- en uitvoeringsbesluiten is onnodig, gegeven de bestaande marginale toetsing van nut en noodzaak. De beperking van de rechtsbescherming draagt naar onze mening bij aan verdragingsrisico's in de latere fases van projectuitvoering. Ook kan de nieuwe figuur van de Opleveringstoets slechts zijn functie vervullen als die door middel van rechtsbescherming geborgd is.

Het vervolg

Wij zijn benieuwd naar de uitwerking van de Kabinetsnotitie in een concreet wetsvoorstel. Wij gaan er van uit dat we in de gelegenheid worden gesteld om op het voorontwerp van het wetsvoorstel een reactie te kunnen geven.

Tot slot

Wij vertrouwen erop dat u bij de verdere procedure onze bezwaren en suggesties in overweging wilt nemen. Uiteraard zijn we graag bereid om een nadere toelichting te geven. Hiervoor kunt u contact opnemen met ondergetekende of met:

- dhr. Lex de Savornin Lohman, Milieufederatie Noord-Holland, 075-6351598 en lex@mnh.nl;
- dhr. Arnold Korste, Natuur en Milieufederatie Utrecht, 033-2567367 en a.korste@nmu.nl .

Met vriendelijke groet,

Namens De Natuur en Milieufederaties

dhr. Hans van der Werf
Portefeuillehouder Programma Ruimte van De Natuur en Milieufederaties
Directeur van de Friese Milieu Federatie