

REGELS DIE HELPEN

Externe Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid

4 november 2011

Hoofdpunten advies

Ontwerpprincipes voor Omgevingswet

- a) *Bescherming op het juiste schaalniveau*: Regel de bescherming van de fysieke leefomgeving op het niveau waarop natuurlijke processen zich afspelen. Integreer doelen waar nodig.
- b) *Milieugebruiksruimte*: Stel (wederkerige) causaliteit tussen gebruikers en de fysieke leefomgeving centraal door toepassing van het concept milieugebruiksruimte.
- c) *Concentratie-model*: Zoveel mogelijk concentratie van de beheerszorg voor een bepaald gebied bij één bestuursorgaan.
- d) *Eén-besluit-model naar Duits voorbeeld*: In beginsel één bevoegd gezag dat één toestemmingsbesluit neemt met bij elk besluit één beroepsmogelijkheid.

Adviezen

Algemeen voor totstandkoming Omgevingswet

- *Reikwijdte Omgevingswet*: De Omgevingswet moet een plaats bieden aan alle circa 60 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving.
- *Aanpak in tranches*: Richt de Omgevingswet in eerste instantie op gebiedsontwikkelingen en grote industriële bedrijven om in deze kabinetsperiode een succes te worden.

Adviezen voor wet- en regelgeving

- *Transparant normenkader*: Stel normen zo mogelijk centraal vast. Bepaal per aspect het ruimtelijk schaalniveau waarop de normen van toepassing zijn.
- *Samenhang door milieugebruiksruimte vaststellen*: Stel per regio een integraal omgevingsplan op waarin de milieugebruiksruimte wordt bepaald en (eventueel) verder wordt verdeeld naar ruimte, actor en tijd.
- *Integrale beoordeling mogelijk maken*: Hanteer een algemeen toepasbare normsystematiek. Indien normen toch worden overschreden, moet dit politiek worden uitgelegd.
- *Meer ruimte voor innovaties*: Zorg dat bestaande bedrijven vergunningen gemakkelijker kunnen herzien, geef schonere nieuwkomers ruimte en stel tijdelijk experimenteerruimte beschikbaar.

Adviezen voor de uitvoeringspraktijk

- *Passende inzet m.e.r.-instrumentarium*: Laat ieder regioplan een m.e.r.-procedure doorlopen en integreer de procedure voor de project-m.e.r. (inrichtingen) in de procedure voor de omgevingsvergunning.
- *Vroegtijdig betrekken van stakeholders*: Betrek alle belanghebbenden voortijdig voor een goede voorbereiding, met als doel kwalitatief betere besluiten.
- *Instellen deskundige uitvoeringsorganisaties*: Stel circa vier regionale gespecialiseerde uitvoeringsdiensten en één overkoepelende dienst in voor BRZO- en IPPC-plichtige bedrijven en complexe ruimtelijke projecten.

Inhoudsopgave

Hoofdpunten advies.....	1
Inhoudsopgave.....	2
Hoofdstuk 1 Opdracht van de adviesgroep	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Opdracht.....	3
1.3 Aanpak	3
1.4 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2 Wetsystematische uitgangspunten Omgevingswet.....	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Aanleiding transitie naar één Omgevingswet.....	5
2.3 Doel Omgevingswet	5
2.4 Uitgangspunten voor de Omgevingswet	5
Hoofdstuk 3 Problematiek en knelpunten	7
3.1 Problematiek in het omgevingsrecht.....	7
3.2 Knelpunten in de huidige wet- en regelgeving.....	8
3.3 Knelpunten in de uitvoeringspraktijk	8
Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen op het terrein van milieu, energie en duurzaamheid	10
4.1 Milieu	10
4.2 Overheid.....	10
4.3 Markt	10
Hoofdstuk 5 Adviezen.....	11
5.1 Algemene noties	11
5.2 Ontwerpprincipes voor Omgevingswet.....	12
5.3 Algemene adviezen	13
5.4 Adviezen voor wet- en regelgeving.....	13
5.5 Adviezen voor de uitvoeringspraktijk	14
Bijlage 1: Samenstelling Externe Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid.....	16
Bijlage 2: Gesprekspartners.....	17

Hoofdstuk 1 Opdracht van de adviesgroep

1.1 Aanleiding

Voor de transitie naar een vereenvoudigd en gebundeld Omgevingsrecht zijn door de programmadirectie ‘Eenvoudig Beter’ van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vijf Externe Adviesgroepen ingesteld. De adviesgroepen zijn gevraagd vanuit de praktijk voorstellen te doen en te reflecteren op de wetsvoorstellen voor de Omgevingswet. De Externe Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid geeft in dit document haar eerste advies: voorstellen voor systematiek en grondslagen van de Omgevingswet. Het advies weerspiegelt niet de mening van elk lid afzonderlijk of van hun organisatie. De leden van de adviesgroep hebben zitting op persoonlijke titel.

1.2 Opdracht

Aan de vijf adviesgroepen zijn enkele algemene vragen voorgelegd. Daarnaast is voor elk van de adviesgroepen een set specifieke vragen geformuleerd.

Algemene vragen

1. *Reikwijdte*

Uitgangspunt is vereenvoudiging van het omgevingsrecht voor de uitvoeringspraktijk. Welke wetgeving (op het terrein van deze adviesgroep) moet in ieder geval bij de Omgevingswet worden betrokken om dit te bereiken en wat heeft de hoogste prioriteit?

2. *Tabula Rasa*

Als de Omgevingswet ‘from scratch’ zou worden opgebouwd door de adviesgroep, hoe zou deze er dan uitzien?

Specifieke vragen

3. *Kenmerken van het terrein*

Wat zijn belangrijke kenmerken en wat zijn de (drie) belangrijkste toekomstige ontwikkelingen (op het terrein van deze adviesgroep), waarmee bij het ontwikkelen van de Omgevingswet rekening gehouden moet worden?

4. *Kwaliteit van de leefomgeving*

Welke waarden en belangen ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving moeten in de Omgevingswet een plek krijgen? Dient aan deze waarden en belangen een hiërarchie in de wet te worden gegeven? Wat betekent dit in het kader van de beweging ‘decentraal tenzij’ voor de invulling van het begrip ‘tenzij’?

Het ministerie van IenM heeft aangegeven dat er ook behoefte is aan een advies dat ingaat op het sturingsvraagstuk over hoe de Omgevingswet kan bijdragen aan het stimuleren van innovatie.

1.3 Aanpak

Binnen het terrein ‘milieu, energie en duurzaamheid’ is ‘milieu’ voor de Omgevingswet het meest relevant, omdat daar de interne samenhang (lucht, water, bodem, veiligheid, et cetera) en de externe samenhang met ruimte en natuur de meeste complexiteit teweegbrengt. Energie kan betrekkelijk zelfstandig worden behandeld en is inhoudelijk minder met de genoemde milieuonderwerpen verbonden. Zo is de CO²-problematiek niet ruimte-specifiek. Daarmee valt een aantal wetten buiten

onze scope, zoals EU-richtlijnen en wetten op het gebied van energie. ‘Duurzaamheid’ verdient een plaats in de preambule van de Omgevingswet. Het doel van de Omgevingswet is een duurzame bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving. Duurzaamheid heeft betrekking op het vinden van een goede balans tussen ‘people’, ‘planet’ en ‘profit’ en heeft dus betrekking op de Omgevingswet als geheel.

Het advies beoogt een Omgevingswet waarin de knelpunten die burgers, bedrijven, bestuurders en uitvoerders momenteel ervaren in het omgevingsrecht worden weggenomen, zonder de regulerende werking van de omgevingswetgeving aan te tasten. Hierover zijn we met een groot aantal externen (zie bijlage 2) in gesprek geweest. Onder het regime van de Omgevingswet zouden de knelpunten zich niet meer mogen voordoen.

Bij het opstellen van ons advies hebben we ons gebaseerd op de voorstellen van de Omgevingswet zoals die door het Ministerie van IenM zijn verstrekt.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het gezamenlijke advies van de voorzitters van de externe adviesgroepen over de wetsystematische uitgangspunten voor de Omgevingswet opgenomen. Hoofdstuk 3 gaat in op de problematiek in het omgevingsrecht en de belangrijkste knelpunten in het huidige omgevingsrecht. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de belangrijkste ontwikkelingen beschreven die op het terrein van milieu, energie en duurzaamheid voor het omgevingsrecht van belang zijn. Tot slot worden in hoofdstuk 5 adviezen gegeven voor de vereenvoudiging van het omgevingsrecht.

De reactie op de gestelde vragen komt op verschillende plekken aan de orde: vraag 2 in hoofdstuk 2, vraag 3 in hoofdstuk 4, en vraag 1 en 4 in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 2 Wetsystematische uitgangspunten

Omgevingswet

2.1 Inleiding

Door de voorzitters van de adviesgroepen is gezamenlijk een advies opgesteld. Hierin staan de uitgangspunten voor de nieuwe Omgevingswet. Deze punten hebben betrekking op de wetsystematiek. Deze worden gehanteerd bij de reflectie op de voorstellen die de komende periode vanuit de programmadirectie Eenvoudig Beter aan de adviesgroepen worden voorgelegd.

2.2 Aanleiding transitie naar één Omgevingswet

Aanleiding voor de voorgestelde transitie naar één Omgevingswet ligt in de complexiteit van het huidige omgevingsrecht en in het gebrek aan inhoudelijke samenhang. De transitie naar één nieuwe wet is gericht op vereenvoudiging en op meer transparantie voor burgers en bedrijven.

2.3 Doel Omgevingswet

Het doel van de Omgevingswet is een duurzame bescherming van de fysieke leefomgeving en van de mensen die in deze omgeving leven.

2.4 Uitgangspunten voor de Omgevingswet

Vanuit deze aanleiding en doelstelling, worden de volgende wetsystematische uitgangspunten geformuleerd:

- a. De wet moet, conform de doelstelling van het omgevingsrecht, zijn gestoeld op een algemene zorgplicht voor de bescherming van de leefomgeving. De Omgevingswet moet in principe bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en moet leiden tot grotere transparantie en tot grotere betrokkenheid van burgers en bedrijven.
- b. In de Omgevingswet moet alle (inhoudelijke) regelgeving, die te maken heeft met de fysieke leefomgeving, worden ondergebracht.
- c. Het Europees recht is uitgangspunt voor de Omgevingswet. Waar mogelijk worden de richtlijnen overgenomen zonder verdere vertaling of uitwerking. Er dient aangesloten te worden bij de terminologie van het Europese recht.
- d. Waar mogelijk wordt een programmatische aanpak gehanteerd.
- e. Integratie van toetsingskaders (zoals gezondheid, veiligheid, ecosysteem, leefbaarheid, natuur en culturele waarden) naar één afwegingskader: bij een beslissing over een project of gebied alle aspecten van de leefomgeving in samenhang afwegen.
- f. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij sprake is van een hiërarchie van bestuursorganen en waarbij per initiatief één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor afwegingen en voor samenhangende besluitvorming (conform systematiek Wro).

- g. Regels over voorbereiding van besluiten, bezwaar, (hoger) beroep, toezicht en handhaving moeten op één plek (in één wet) worden vastgelegd.
- h. Verminderen van de onderzoekslast, gegeven de enorme onzekerheidsmarges en een regeling voor de houdbaarheid van onderzoeksuitkomsten. Alle bestaande onderzoeksverplichtingen zouden geharmoniseerd en geabstraheerd op één plek (in één wet) moeten worden opgenomen.
- i. Voorkeur voor algemene regels boven individuele toestemming volgens de ladder (voorkeursvolgorde): zorgplicht, algemene regels en vergunningplicht.
- j. Ruimte bieden voor verbetering om een duurzame leefomgeving te bereiken, onder meer door experimenteerruimte en flexibele toetsingskaders (bijvoorbeeld stand still, step forward).

Hoofdstuk 3 Problematiek en knelpunten

3.1 Problematiek in het omgevingsrecht

De complexiteit van het omgevingsrecht is in de tijd sterk toegenomen. In de eerste plaats is dit het gevolg van de sectorale wetgeving. Hierdoor is de inhoudelijke systematiek van verschillende wetgevingstrajecten (lucht, water, bodem et cetera) uit elkaar gaan lopen en is aan de (causale) onderlinge samenhang van de verschillende vormen van milieuverontreiniging te weinig recht gedaan. De bestaande sectorale wetten hebben de afgelopen decennia hun dienst bewezen. Het sterke gevoel bestaat dat veel individuele wetten, en het stelsel in zijn algemeenheid, langzamerhand het einde van hun levenscyclus bereiken. De oplossing wordt nu vaak gevonden in het op elkaar stapelen van coördinatieregelingen. De praktijk leert dat dit in plaats van verbetering en efficiency vaak leidt tot vergroting van de complexiteit. In dit argument ligt een belangrijke legitimatie van het streven naar een meer integrale Omgevingswet.

In de tweede plaats hangt de problematiek weliswaar samen met de wetgeving, maar heeft veel van de problematiek ook te maken met het uitvoeringstraject. Daarop wees eerder ook de Commissie Elverding. In een land met een hoge economische dichtheid is de milieugebruiksruimte¹ uiteindelijk altijd beperkt. Het omgevingsrecht, noch de uitvoeringspraktijk, blijkt voldoende toegerust te zijn om deze milieugebruiksruimte op een billijke en kosteneffectieve wijze toe te delen aan initiatiefnemers in ruimte en tijd. Het omgevingsrecht gaat in het algemeen uit van het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Er ontstaat een toenemende behoefte aan een wettelijk kader dat bij de verdeling van de milieugebruiksruimte een verband legt tussen de kwaliteit van de leefomgeving (milieugebruiksruimte) en de individuele initiatieven.

Niemand heeft meer het overzicht. In veel gevallen en in vele toonaarden hebben leden van de Tweede Kamer gezegd het omgevingsrecht niet meer te begrijpen. Voor bestuurders en bedrijven is het recht onvoorspelbaar. Dat leidt tot onzekerheid over de besluitvorming met als gevolg veel onderzoek en juridische procedures. Van initiatiefnemers wordt een steeds grotere onderzoekslast gevergd. Ook uitvoerders worden geconfronteerd met de toegenomen complexiteit. Dit onderstreept de noodzaak van een omgevingsrecht waarbij procedures transparanter, sneller en voorspelbaarder (rechtszeker) kunnen worden doorlopen.

Er moet voor worden gewaakt dat het streven naar een integrale eenvoudige Omgevingswet niet tevens leidt tot een verlaging van het bestaande beschermingsniveau voor natuur en milieu zoals die thans door de wetgeving wordt geborgd. Wanneer zou blijken dat dit ook een beoogd doel is van de operatie, zal het draagvlak daarvoor naar verwachting sterk worden aangetast. Dan komt de realisatie van de Omgevingswet in gevaar. De Omgevingswet dient juist als ambitie de verhoging van dat beschermingsniveau na te streven.

¹ Milieugebruiksruimte wordt gedefinieerd als: binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieukwaliteitsnormen, die kan worden benut voor milieubelastende activiteiten (vergelijk definitie in Chw, artikel 2.1).

3.2 Knelpunten in de huidige wet- en regelgeving

Transparant normenkader ontbreekt

Er zijn veel normen op verschillende schaalniveaus, die deels ook op verschillende normenstelsels en filosofieën zijn gebaseerd. Daarnaast is onduidelijk hoe hard en stellig normen zijn, dan wel worden toegepast. Normen zijn vaak niet onderhandelbaar en niet transparant. Initiatiefnemers blijven hierdoor onzeker over de vergunbaarheid van hun initiatief.

Gebrek aan samenhang tussen (ruimtelijke) plannen en kaders

Er zijn vele (ruimtelijke) plannen en kaders. Dit leidt tot tegenstrijdigheid in regelgeving tussen bestuurlijke niveaus en onduidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan. Tegenstanders van projecten proberen op basis van (procedurele) fouten in de regelgeving projecten tegen te houden. Ook ontbreekt in sommige gevallen een doorwerking van (sectorale) beleidsambities naar ruimtelijke plannen en toetsingskaders, zoals bij het beleid voor de ondergrond.

Bij initiatiefnemers ontstaat hierdoor onzekerheid over de vergunbaarheid van hun projecten tot de laatste stap (rechterlijke toets). Het staat investeringsbeslissingen in de weg.

Geen integraal toetsingskader

Initiatieven worden niet integraal getoetst en niet altijd op het juiste bestuurlijke niveau. Hierdoor worden gunstige ontwikkelingen – duurzame samenleving en economie – tegengehouden, als deze lokaal en/of op tijdelijke schaal negatieve effecten veroorzaken. Het feit dat normen onderling slecht vergelijkbaar zijn draagt hier ook aan bij.

Gebrek aan ruimte voor innovatie

Innovatie kenmerkt zich door een veranderende scope en onbekende effecten op de leefomgevingskwaliteit. Zij wordt in de realisatie belemmerd door de veelheid en het detailniveau van regelgeving. Regels schieten hun doel voorbij.

Vergunningen zijn vaak gebaseerd op oude normen. Wetgeving is in het algemeen conserverend van aard. De beschikbare milieugebruiksruimte is, afhankelijk van het milieuthema, grotendeels benut door bestaande bedrijven. Zij worden in de huidige wetgeving onvoldoende gestimuleerd om hun vergunde milieugebruiksruimte te verminderen. De wetgeving stimuleert niet om de bedrijfsemissies verder te verlagen als ze passen binnen de vergunde gebruiksruimte. Relatief schone bedrijven kunnen hierdoor niet meer of slechts moeizaam en via onzekere procedures worden vergund.

3.3 Knelpunten in de uitvoeringspraktijk

M.e.r.-instrumentarium te laat en te zwaar bij voorbereiding projecten

De inzet van het m.e.r.-instrumentarium maakt vaak geen integraal onderdeel uit van de planvorming. Op deze manier leidt het MER slechts tot een verantwoording achteraf. Met als gevolg dat het MER dan nog veel reparatie vergt.

In de praktijk heerst er een gevoel van overload aan procedures die ook nog eens overlappen met elkaar: na een plan-m.e.r. voor een gebied moet ook een project-m.e.r. voor inrichtingen worden doorlopen, waarbij vaak voor een belangrijk deel eerder onderzoek opnieuw moet worden verricht.

Stakeholders worden te laat betrokken

Stakeholders worden te laat betrokken in de voorbereiding van projecten. Dit kan ertoe leiden dat zij later in het traject bezwaar aantekenen met vertraging als gevolg.

Onvoldoende ondersteuning door het bevoegd gezag

Bij het bevoegd gezag is er dikwijls onvoldoende kennis en capaciteit in huis om complexe projecten te begeleiden van planvorming tot en met vergunningverlening. Hierdoor kiest het bevoegd gezag nogal eens voor een risicomijdende opstelling (naar de letter in plaats van naar de geest van de wet). Ook wensen bestuurders niet altijd de politieke verantwoordelijkheid te nemen. De besluitvorming over een project wordt uitgesteld (tot na de verkiezingen) of men wacht een Raad van State-uitspraak of zelfs een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen af.

Voor initiatiefnemers van complexe projecten leidt dit tot onzekerheid en vertraging in de planvorming. Dit komt deels door het uitblijven van uitspraken van het bevoegd gezag waardoor discussies met de omgevingsactoren niet worden beslecht. Daarnaast wordt van initiatiefnemers veel informatie en onderzoek gevraagd.

Er zijn veel verschillende rekenmethodes waardoor initiatiefnemers niet goed weten waar ze aan toe zijn. Op een aantal terreinen zijn er standaardrekenmethodes (zoals bij geluid en externe veiligheid). In de praktijk heeft dit voordelen opgeleverd.

Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen op het terrein van milieu, energie en duurzaamheid

Een toekomstbestendige Omgevingswet moet rekening houden met een aantal ontwikkelingen.

4.1 Milieu

De beschikbare milieugebruiksruimte in Nederland wordt steeds schaarser. Dit is het gevolg van ambities op Europees en nationaal niveau die worden vertaald in (strengere) regelgeving en van economische ontwikkelingen die beslag leggen op de milieugebruiksruimte.

De milieucompartimenten (lucht, water, bodem) raken sterker met elkaar verbonden.

Klimaatverandering noopt tot steeds grotere en meer ingrijpende aanpassingen van de fysieke leefomgeving, over de grenzen van compartimenten en hun functies heen. Zo krijgt duurzame energiehuishouding een relatie met de ondergrond (warmte-/koude opslag) en moeten maatregelen voor de bescherming tegen wateroverlast worden geïntegreerd met andere functies (deltadijk).

4.2 Overheid

Er is vanuit de politiek een tendens naar decentralisatie. Verantwoordelijkheden worden op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau neergelegd. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het zeer moeilijk, zo niet onmogelijk is om op de lagere bestuurlijke niveaus de expertise te hebben die gezien de complexiteit van de milieu-, natuur- en ruimtelijke wetgeving vereist is. Ook leidt decentralisatie ertoe dat afwegingen niet meer op het relevante ruimtelijke schaalniveau worden gemaakt.

Daarnaast zien we dat (strategische) doelen en normen op Europees niveau worden bepaald. De slagkracht van de rijksoverheid is hierdoor verkleind. Voor met name grotere projecten is er behoefte aan een eenduidig en nationaal vastgesteld normenstelsel.

4.3 Markt

In de markt zijn veel initiatieven die passen in een duurzame ontwikkeling. Dat gebeurt niet vanuit wetgeving alleen, maar ook vanuit marktoverwegingen. Duurzaamheid is voor bedrijven een onderscheidend item geworden om concurrerend te kunnen zijn op de (inter)nationale markt.

Daarnaast gaan duurzame ontwikkeling en economische ontwikkeling soms ook hand in hand, zoals bij energieverbruik en bij optimalisatie van productieprocessen.

Hoofdstuk 5 Adviezen

5.1 Algemene noties

Er zijn enkele algemene noties die wij in acht hebben genomen bij het opstellen van het advies.

a) Regels die helpen

Regels zijn goed. Ze helpen bij het nemen van beslissingen over de bescherming van de leefomgeving. Maar niet alle regels. De regels zijn thans te complex.

b) Algemene regels zijn te ver doorgeschoten

Algemene regels zijn zinvol, maar in de praktijk hier en daar te ver doorgeschoten. Niet alleen de Rijksoverheid stelt algemene regels, maar ook gemeenten, waterschappen en provincies. Bedrijven worden geconfronteerd met een opeenstapeling van algemene regels waaraan moet worden voldaan. Ook bij een vergunningprocedure.

c) Een groot deel van de problemen ligt buiten het omgevingsrecht

Een belangrijk deel van de knelpunten heeft geen betrekking op de wet- en regelgeving. De problemen die er zijn, liggen ook in de toepassing van het omgevingsrecht (gebrek aan kennis en kunde). Daarnaast is een deel van de problemen bestuurlijk en cultureel van aard (besluiteloosheid, stroperigheid, onvoldoende durf). Niet alle problemen zijn met nieuwe wetgeving oplosbaar, maar wetgeving is wel een belangrijke factor in de oplossing van die problemen.

d) Problematiek met name in complexe gevallen

Ondanks het complexe omgevingsrecht gaat er in de praktijk veel goed. Problemen en knelpunten betreffen in de eerste plaats gebiedsontwikkelingen en initiatieven (vestiging) van grote industriële (BRZO- en IPPC-plichtige) bedrijven. Oplossingen moeten daarop gericht zijn.

e) Uitsluiten van nationale koppen is onmogelijk

Geen nationale koppen is een goed uitgangspunt. Nederland moet op sommige terreinen echter ook hogere eisen kunnen stellen aan de fysieke leefomgeving dan Europa voorschrijft; denk aan monumentenwetgeving of aan emissies die schadelijk zijn voor de volksgezondheid of onomkeerbare gevolgen hebben voor de natuur. Argumenten hiervoor zijn de sociaal-economische situatie (welvaart, cultuur) en specifieke fysieke karakteristieken van ons land (water, ruimte, landschap, bodem).

f) Meer bestuurlijke afwegingsruimte is een illusie

De beschikbare milieugebruiksruimte wordt grotendeels bepaald door Europese regels die een basiskwaliteitsniveau voorschrijven waaraan niet valt te tornen. Dit zal moeten worden geaccepteerd.

g) Meer decentralisatie kan tot meer problemen leiden

Decentralisatie in het omgevingsrecht is ongewenst waar dit leidt tot meer verschillen in de toepassing van het omgevingsrecht. De complexiteit voor initiatiefnemers neemt alleen maar toe. Bovendien is de bescherming van de leefomgevingskwaliteit een algemeen belang en daarom een nationale verantwoordelijkheid.

h) Ambitie van de Omgevingswet moet realistisch en geloofwaardig zijn

De omvang van de gehele operatie is groot en buitengewoon ingewikkeld. De zorgvuldigheid moet bewaakt worden. Het betere mag niet de vijand worden van het goede. Daarom moet de operatie niet overhaast worden doorgevoerd.

Door de vele wetswijzigingen is het draagvermogen van de uitvoerende organisaties om wetswijzigingen – die op zichzelf tot aanzienlijke verbeteringen leiden – te implementeren sterk afgenomen.

De boodschap aan de gebruikers van het omgevingsrecht moet zijn dat gezocht wordt naar versnelling, versimpeling en integratie van het omgevingsrecht, echter met een (ten minste) gelijkblijvend beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving, democratische toegang tot besluitvormingsprocessen en rechtsbescherming.

5.2 Ontwerpprincipes voor Omgevingswet

Om de knelpunten op te kunnen lossen, om in te kunnen spelen op de toekomstige ontwikkelingen en rekening houdend met de algemene noties, zien wij een aantal ontwerpprincipes voor de Omgevingswet:

a) Bescherming op het juiste schaalniveau

Bescherming van de fysieke leefomgeving op het juiste schaalniveau: daar waar natuurlijke processen zich afspelen. Dit leidt tot integratie van doelen waar nodig.

b) Milieugebruiksruimte

Centraal stellen van (wederkerige) causaliteit tussen gebruikers en de fysieke leefomgeving door toepassing van het concept milieugebruiksruimte. De bepaling van de beschikbare milieugebruiksruimte is een politieke keuze. Dit maakt gerichte sturing op de milieugebruiksruimte voor gebieden en actoren, in de tijd mogelijk. Hiermee is ook ruimte te creëren voor innovatie en duurzame economische groei.

c) Concentratie-model

Zoveel mogelijk concentratie van de beheerszorg voor een bepaald gebied bij één bestuursorgaan. Dit bestuursorgaan draagt een integrale verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening, milieu, natuur en water. Hiermee ontstaat duidelijkheid over doelen en verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Je gaat erover of niet.

d) Eén-besluit-model naar Duits voorbeeld

Voor besluitvormingsprocedures kan het Duitse Planfeststellungsverfahren als voorbeeld dienen. In dit één-besluit-model is in beginsel één bevoegd gezag dat één toestemmingsbesluit neemt (met zowel plan als uitvoeringsbeschikkingen) met bij elk besluit (bijvoorbeeld voorkeursbesluit of definitief besluit) één beroepsmogelijkheid. Bij de voorbereidingen moet het bevoegd gezag alle andere betrokken bestuursorganen betrekken zonder dat die elk voor zich een vetorecht krijgen. Eén beroepsmogelijkheid voldoet (Raad van State), omdat de praktijk leert dat een hoger beroep in tweede instantie vaak weinig toevoegt. In het huidige omgevingsrecht zitten al verschillende aanzetten voor dit één-besluit-model.² Dit leidt tot een snellere en transparante besluitvorming.

² Art. 2.10 Crisis- en herstelwet, de regeling van het projectuitvoeringsbesluit, afd. 3.6 Wet ruimtelijke ordening, de gemeentelijke, provinciale en Rijkscoördinatierегeling, de regeling van het Tracébesluit in hoofdstuk 3 Tracéwet en par. 2 van hoofdstuk 5 Waterwet, de projectprocedure voor waterstaatswerken.

Als wij bovenstaande ontwerpprincipes verder doordenken, komen wij tot enkele algemene adviezen voor de totstandkoming van de omgevingswet (par.5.3) en tot enkele concrete adviezen voor wet- en regelgeving (par.5.4) en uitvoeringspraktijk (par.5.5).

5.3 Algemene adviezen

Reikwijdte Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet moet een plaats bieden aan alle circa 60 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. In de eerste fase moet het in elk geval gaan om de Interimwet Stad en milieu benadering, Mijnbouwwet, Monumentenwet 1988, Nieuwe Wet natuur, Ontgrondingenwet, Spoedwet wegverbreding, Tracéwet, Waterwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet geurhinder en veehouderij, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Woningwet.

Aanpak in tranches

Werk de Omgevingswet gezien de omvang van de operatie gefaseerd uit in tranches. Richt de Omgevingswet in eerste instantie op de belangrijkste knelpunten (gebiedsontwikkelingen en grote industriële bedrijven) om in deze kabinetsperiode een succes te worden en onomkeerbare stappen te kunnen zetten. Integratie van bestaande sectorale planstelsels en de introductie van het één-besluit-model zijn dan goede eerste stappen. Laat enkele externen deze uitwerking faciliteren, naar voorbeeld van Commissie Scheltema in het kader van de Awb.

5.4 Adviezen voor wet- en regelgeving

Transparant normenkader

Normen moeten op centraal niveau worden vastgesteld, tenzij er overtuigende redenen zijn om dit niet te doen. Per aspect (zoals luchtkwaliteit, geluidshinder, geurhinder) moet het ruimtelijk schaalniveau worden bepaald waarop de normen van toepassing zijn. Handvat hierbij is het schaalniveau van de natuurlijke processen. Deze indeling is de basis voor de bestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Als onderdeel van het normenkader moet ook transparant zijn wat de mogelijkheden zijn om af te wijken van de normen. Hier gaat het om condities (mate, tijd) en compensatie (financieel, milieu).

Samenhang door milieugebruiksruimte vaststellen

Meer samenhang in de ruimtelijke plannen en kaders leidt tot een flinke vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Dit gaat verder dan waaraan in de Omgevingswet nu gedacht wordt.

Per regio moet een omgevingsplan worden opgesteld voor ruimtelijke ordening, milieu, natuur en water. Daarin wordt de milieugebruiksruimte bepaald en (eventueel) verder verdeeld naar ruimte, actor en tijd.

De beschikbare milieugebruiksruimte dient vervolgens als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van nieuwe initiatieven.

Elke periode (5 à 6 jaar) beziet het bevoegd gezag het gehele gebied op de werkelijk gebruikte milieugebruiksruimte en stelt de beschikbare milieugebruiksruimte voor de daaropvolgende periode vast. Dit mechanisme voorkomt dat bedrijven voor de zekerheid onnodig veel milieugebruiksruimte claimen. Daarnaast stimuleert het innovatie, omdat het initiatiefnemers dwingt zuinig met de beschikbare milieugebruiksruimte om te gaan.

Integrale beoordeling mogelijk maken

Initiatieven moeten worden getoetst op het juiste schaalniveau. Meer gelijksoortige en vergelijkbare normen maken een integrale beoordeling bij het nemen van een projectbesluit beter mogelijk. We denken hierbij aan een algemeen toepasbaar normensysteem voor de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving (gezondheid, natuur en milieu, veiligheid).

De normen zijn hard. In principe mogen ze niet worden overschreden. Indien dit wel gebeurt, moet dit politiek worden uitgelegd, met indien mogelijk eventuele compensatie en/of de inzet van een programmatische aanpak.

Meer ruimte voor innovatie

Voor het stimuleren van innovatie voor inrichtingen onderscheiden we twee categorieën bedrijven:

- Bestaande bedrijven: het moet mogelijk zijn om vergunningen te herzien en te wijzigen naar doel- en systeemgerichte regels. Criteria voor het herzien van een vergunning zijn onder meer ‘als het beter kan’, ‘als het milieu erom vraagt’ en kosteneffectiviteit.
- Nieuwkomers: het moet mogelijk zijn om het terugdringen van de milieugebruiksruimte van bestaande bedrijven aan te pakken als vergunningverlening van schonere nieuwkomers niet meer mogelijk is, omdat de milieugebruiksruimte aan de bovengrens zit. Daarbij is het noodzakelijk om de verkregen rechten te compenseren.

Een derde groep innovators heeft betrekking op inrichtingen en gebieden. Een hoger bestuursorgaan moet tijdelijk experimenteeruimte beschikbaar kunnen stellen als een initiatief niet past binnen de beschikbare milieugebruiksruimte of de milieugebruiksruimte nog niet bekend is. Een initiatief moet in principe doorgang kunnen vinden als het op lange termijn en op grote schaal gunstige effecten heeft, zelfs als het tijdelijk en/of lokaal schade veroorzaakt. Het overschrijden van de milieugebruiksruimte moet aan heldere termijnen en condities worden gebonden.

5.5 Adviezen voor de uitvoeringspraktijk

Passende inzet m.e.r.-instrumentarium

Het m.e.r.-instrumentarium moet worden gelijkgeschakeld met het schaalniveau van ruimtelijke plannen en kaders. Ieder regioplan moet een m.e.r.-procedure doorlopen, zodat onderliggende initiatieven – passend binnen de kaders – vergunningvrij zijn. Integreer de procedure voor de project-m.e.r. (inrichtingen) zo veel mogelijk in de procedure voor de omgevingsvergunning. Op dit niveau nog alternatieven onderzoeken heeft te weinig meerwaarde. Het is belangrijk in de voorfase van planvorming deskundige inbreng te hebben. Hier kan de expertise van de Commissie voor de m.e.r. worden benut.

Vroegtijdig betrekken van stakeholders

Een goede voorbereiding van projectbesluiten, met een deskundige verkenning van de effecten, inbreng van alle belanghebbenden en transparante communicatie over de voortgang, leidt tot kwalitatief betere besluiten. Hierdoor zal de besluitvorming uiteindelijk ook sneller verlopen. Rechtsbeschermingsmogelijkheden moeten voor direct belanghebbenden gehandhaafd blijven, maar zullen minder worden gebruikt.

Besluitvorming over projecten

Om voldoende ondersteuning van BRZO- en IPPC-plichtige bedrijven en complexe ruimtelijke projecten te garanderen moeten deskundige uitvoeringsorganisaties worden ingesteld. Taken en verantwoordelijkheden moeten centraal worden vastgesteld. Het gaat om circa vier regionale gespecialiseerde uitvoeringsdiensten en één overkoepelende dienst. Het aantal milieudiensten voor

overige, kleine initiatieven kan sterk worden teruggebracht en de taken dienen landelijk te worden vastgesteld.

De landelijke rekenmethodes voor effectbepaling van initiatieven moeten worden vastgesteld door de ministers van I&M en EL&I. De nationale uitvoeringsdienst moet ondersteuning bieden als het gaat om de ontwikkeling van het rekeninstrumentarium en de monitoring van de milieugebruiksruimte. Daarnaast is er borging nodig van de kwaliteit van de modellen.

Bijlage 1: Samenstelling Externe Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid

De samenstelling van de adviesgroep is:

- de heer drs. E.H.T.M. Nijpels (voorzitter)
- de heer mr. J.H.G. van den Broek
- de heer prof. ir. N.D. van Egmond
- de heer mr. J.H. van den Heuvel
- de heer ir. J.P. van Soest
- de heer ir. T.J.A. Wagenaar MBA

Bijlage 2: Gesprekspartners

De adviesgroep heeft bij de totstandkoming van haar advies gesproken met:

De heer J. van den Beukel	Eneco
Mevrouw N. van den Biggelaar	De Brauw Blackstone Westbroek
De heer F. de Boer	Cuadrilla Resources
De heer H. Borgers	AT Osborne
De heer T. Brouwer	Royal Haskoning
De heer E. Buitelaar	Planbureau voor de Leefomgeving
De heer M. Chatelin	RELocal
De heer P. Clerx	Bouwend Nederland
De heer M. Dorresteyn	AT Osborne
De heer T. Drupsteen	Raad van State
De heer W. Ety	Andersson Elffers Felix
De heer R. Forkink	Oranjewoud
De heer M. Haan	Grontmij Nederland BV
De heer H. Havekes	Unie van Waterschappen
De heer R. Hemmen	Oranjewoud
Mevrouw V. Ten Holder	Commissie voor de m.e.r.
De heer R. Jonker	Grontmij Nederland BV
De heer N. Ketting	Commissie voor de m.e.r.
Mevrouw M. Kleijn	Nederlandse Emissieautoriteit
De heer J. Kupers	Kupers en Niggebrugge
Mevrouw M. Maarleveld	ARCADIS Nederland BV
De heer F. Michiels	Universiteit van Tilburg/ Raad van State
Mevrouw J. Mineur	Vereniging Milieudefensie
Mevrouw M. Niemöller	Akzo Nobel NV
De heer M. Nijboer	Tauw BV
De heer B. Potjer	Fugro Ecoplan BV
Mevrouw M. Robesin	Stichting Natuur en Milieu
Mevrouw J. Roosen	Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
De heer W. Ruijgrok	Energie-Nederland
De heer R. Savelkoul	Cauberg-Huygen Raadgevende Ingenieurs BV
De heer H. Spoelstra	Platform Lichthinder
De heer L. Steens	Witteveen + Bos
Mevrouw R. Uylenburg	Universiteit van Amsterdam
De heer J. Vermeulen	Port of Rotterdam
De heer J. Vis	TAQA Energy BV
De heer E. de Vries	Shell Nederland Raffinaderij BV
De heer E. Wijdeveld	Deltalinqs
De heer R. Woittiez	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
De heer A. Wouda	Waddenvereniging