



## **Position paper Milieudefensie t.b.v. Ronde Tafel Tweede Kamer, AMvB's Omgevingswet 10 oktober 2016**

Milieudefensie zet zich, namens meer dan 80.000 Nederlanders, al jaren in voor een duurzaam en eerlijk Nederland. Dat doel wordt steeds urgenter. We hebben haast met de transitie naar een eerlijke en duurzame samenleving. Daarvoor is niet alleen snel een stevige Klimaatwet nodig, maar ook een goede Omgevingswet, met voldoende sturing door de rijksoverheid en ook een stevige inhoudelijke uitwerking in AMvB's en samenhangende wetten.

De herziening van het omgevingsrecht is een enorme operatie, zeker ook door het participatieproces wat gevoerd wordt. Wij hebben veel waardering voor die manier van werken, en voor de inzet op inzichtelijkheid en werkbaarheid. Maar wat betreft inhoudelijke keuzes schieten de Omgevingswet en de AMvB's die nu voor liggen tekort. Dat standpunt delen we met een brede coalitie van maatschappelijke organisaties, die ook aan deze Ronde Tafel zijn aangeschoven.

Toen de Omgevingswet behandeld werd door de Tweede Kamer heeft de Kamer en ook de Raad van State kritiek geuit over het ontbreken van inhoudelijke normen. De Minister antwoordde toen dat die normen in de AMvB's terecht zouden komen. Het resultaat valt helaas tegen. Zoals het er nu uit ziet is het zelfs hier en daar de vraag of Nederland op deze manier de mensenrechten wel respecteert, zoals het recht op gezondheid.

Wij missen visie en sturing richting een maatschappij die gericht is op een snelle transitie naar gebruik van minder energie, vooral minder fossiele energie. Dat betekent ook groeien naar efficiënter vervoer en duurzame landbouw met minder luchtvervuiling. De Omgevingswet moet het mogelijk maken om daarop doelgericht te sturen. Uit recente rapporten zoals de Balans voor de Leefomgeving 2016 van het gelijknamige Planbureau blijkt de urgentie daarvan, in het licht van de klimaatverandering.

In dit position paper gaan we in op drie punten die nog verbeterd moeten worden:

- de luchtkwaliteitsaanpak,
- de programmatische aanpak en
- het proces van participatie.

### **Luchtkwaliteit**

De rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden niet op het niveau gebracht waarop de WHO en de Gezondheidsraad aandringen. Dat kost de Nederlanders levensjaren! Mensen ondervinden in hun woonplaats zoveel hinder van luchtvervuiling, dat dat vergelijkbaar is met het meeroken vijf of meer sigaretten per dag.

Wij dringen er daarom op aan dat artikel 2.6 lid 1 onder b BKL wordt aangepast. Voor PM 10 moet 20  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  als jaargemiddelde worden opgenomen en in lid 2 onder a voor PM 2,5 10  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . De andere waarden in dat artikel moeten daaraan vanzelfsprekend worden aangepast.

Het zou ook enorm helpen als de regering concrete instructieregels over emissiebeperking zou vaststellen, en de niet-in-betekenende-mate drempel van 3 % af zou schaffen (artikel 5.38).

### **Programmatistische aanpak**

De programmatistische aanpak en de programma's voor luchtkwaliteit bieden de burger niet genoeg bescherming. Zo kunnen burgers niet afdwingen dat de programmeerde maatregelen ook werkelijk worden getroffen. Dat leidt tot problemen. Kijk naar het Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit, waarbij het rekeningrijden zou leiden tot minder files en minder luchtverontreiniging. Daar is niets van terecht gekomen! De normen worden nog steeds op een groot aantal plaatsen overschreden. Hetzelfde kan gebeuren bij de programmatistische aanpak van stikstof (de PAS).

Het is ook nog niet geregeld dat de programmaperiode beperkt moet zijn tot een vaste, korte periode. Dat is nadelig voor de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Daarnaast ontbreekt een sluitend stelsel van tussentijdse monitoring en bijstelling, zodat er controle en sturing mogelijk is.

Het Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) komt niet meer terug. In de Toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staat dat de overheden de vastgelegde emissiereducerende maatregelen uit het NSL toch moeten uitvoeren. Dat ontbreekt echter nog in het Bkl en is daardoor niet geregeld.

Een vreemde tegenstrijdigheid is dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de toelichting staat dat voor luchtkwaliteit de programmatistische aanpak niet meer aan de orde is, terwijl ook uit het Bkl blijkt dat de programmatistische aanpak stikstof nog wordt toegevoegd. Stikstof maakt ook onderdeel uit van de lucht.

### **Participatie**

Wij pleiten ervoor om de wettelijke participatieplicht verder uit te werken op niveau van de AMvB. We zijn blij dat er in de Omgevingswet meer nadruk is gelegd op vroege participatie bij besluiten. Hoe eerder een initiatiefnemer met de omgeving praat over zijn of haar plannen, hoe groter de kans dat aan de bezwaren van de omwonenden tegemoet kan worden gekomen. En hoe minder juridische procedures achteraf. Dat was in Groningen achteraf gezien ook wel verstandig geweest!

- Door een amendement vanuit uw Kamer (het amendement-de Vries) is in de wet gekomen dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning verslag moet worden gedaan van de participatie. Hoe deze participatie vorm krijgt zou dan in een ministeriële regeling komen. Uit de Nota van Toelichting blijkt echter dat de regering dit amendement niet gaat uitwerken en het aan de bestuursorganen zelf over laat. Maar er is meer sturing nodig, want zoals het er nu staat is er geen enkel houvast, ook niet voor de aanvrager. Die zou zelfs, zonder nadere motivering, kunnen opschrijven: "ik heb geluisterd naar de omwonenden, maar ik heb hun wensen niet overgenomen". Wij doen in onze gezamenlijke zienswijze een voorstel om dit wel uit te werken. Graag uw aandacht hiervoor.
- In de ruimtelijke ordening heeft participatie van burgers altijd voorop gestaan. Alleen organen die burgers vertegenwoordigen (gemeenteraden, provinciale staten) konden de besluiten nemen die de burger direct binden. Daarom werden bestemmingsplannen door de gemeenteraad vastgesteld en dat blijft zo bij omgevingsplannen.

De Tweede Kamer heeft alleen - jammer genoeg - besloten om afwijkingen van het omgevingsplan bij B&W neer te leggen. Kritische Kamerleden werden gerustgesteld: gemeenteraden zouden via een "voorhangprocedure" kunnen worden betrokken. Maar in het Omgevingsbesluit wordt voor deze situatie de korte, reguliere procedure voorgesteld. Daardoor ontbreekt de tijd om de gemeenteraad te betrekken met een voorhangprocedure. Om burgers voldoende stem te geven is het nodig dat de uitgebreide procedure van Afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht blijft gelden.