

Vaarwel milieunormen

Gemeenten die het licht op groen willen zetten voor lastige ontwikkelingen zoals een woonwijk vlakbij een industrieterrein zien zich nu nog geremd door milieunormen. Met de Omgevingswet, die nu in de pijplijn zit, kunnen overheden milieunormen een paar tandjes minder zwaar laten meetellen. Voor de bezorgde burger wordt het lastiger zijn stem te laten horen. Tekst Harry Perrée Beeld Michel Wijbergh, Milieudefensie

Pas op! Van de volgende twee zinnen kunt u mogelijk gaan gapen of ongeïnteresseerd uit het raam gaan kijken: “Het oude omgevingsrecht is gericht op het beschermen van deelbelangen en daardoor defensief. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en biedt transparante en doelmatige procedures”. De zinnen zijn geplukt uit een publieksfolder van het ministerie van Infrastructuur en Milieu over de nieuwe Omgevingswet die in de maak is. Achter het wollige, ambtelijke taalgebruik schuilen ontwikkelingen die u tot achter uw voordeur kunnen achtervolgen. Het gaat hier namelijk over de aanleg van wegen en spoorlijnen, van industrieterreinen, van woonwijken, van megastallen, windparken en afvalverbranders, van zeg maar zo’n beetje alles wat er wordt gebouwd en aangelegd in dit land. En over de vraag hoe hierbij de gezondheid van u en uw omgeving wordt beschermd. En, oh ja, ook nog over de vraag hoe hierbij natuur en milieu in Nederland beschermd worden. Die nieuwe Omgevingswet is hard nodig, vindt de regering, want nu is het leefomgevingsrecht uitgesmeerd over zo’n veertig wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur (AMvB’s) en een paar honderd ministeriële regelingen. Dat varieert van de Wet geluidhinder tot het Activiteitenbesluit en van de Regeling ammoniak en veehouderij

tot de Wet ruimtelijke ordening. Overheden vinden die regels lastig bij het realiseren van ruimtelijke plannen en hunkeren naar vereenvoudiging. De economische motor moet worden aangezwengeld en al die regels van het omgevingsrecht houden de boel onnodig op, zo klinkt het.

Simpeler en sneller

Kan het dan gewoon simpeler en sneller? In elk geval lang niet altijd. Infrastructurele projecten zijn vaak complex. En sommige activiteiten kunnen het woon- en leefklimaat van omwonenden flink verslechteren. Een zorgvuldige procedure is van belang en dat vraag nu eenmaal tijd, vinden ook rechtsgeleerden.

Chris Backes, hoogleraar bestuursrecht, heeft twijfels over de voorgespiegelde vereenvoudiging. “Of het heel veel eenvoudiger wordt, dat moet ik nog maar zien.” De procedures voor tal van vergunningen zijn afgelopen jaren al flink in elkaar geschoven, legt hij uit. Maar ja, de normen voor lucht, voor natuur, voor water en bodem, voor welstand en verkeersveiligheid en noem maar op, die kun je niet in elkaar schuiven. “Dat blijft sectoraal. En in die sectorale normstelling, daar zit soms grote complexiteit.”

Toch kunnen procedures soms sneller, meent hoogleraar bestuursrecht Tonny Nijmeijer in *Ars Aequi* van december 2014. De bal ligt daarvoor echter bij bestuurders, die eerder een goed doortimmerd besluit kun-

nen nemen. “De winst moet niet primair verwacht worden van een Omgevingswet (...), maar moet vooral gezocht worden in een verbetering op het punt van de kennis en de capaciteit ‘op de werkvloer’.” De vak-kennis en de beschikbare capaciteit op de werkvloer laten nogal eens te wensen over. Zo tempert Nijmeijer de verwachtingen over de Omgevingswet, waarover de Tweede Kamer nog volop moet debatteren en die op zijn vroegst in 2018 in werking treedt.

Democratische controle

Overigens draait de Omgevingswet niet alléén om het versnellen van procedures om economische activiteiten van de grond te tillen. Het andere uitgangspunt is ‘een gelijkwaardige bescherming van gezondheid, veiligheid en leefomgeving’. Hoe de in de Omgevingswet ingebakken spagaat tussen economie en leefomgeving zal uitwerken op de leefomgeving, is nog de vraag.

“Dat hangt voor negentig procent af van de uitvoeringsregelingen die daar onder komen te hangen en die hebben we nog niet”, reageert Backes. De democratische controle komt daarbij onder druk te staan. In het wetsvoorstel staat namelijk dat niet het parlement, maar de regering of zelfs andere overheden, zoals gemeenten, normen gaan vastleggen. Het parlement zal met de vuist op tafel moeten slaan, als het bij het vaststellen van de normen invloed wil uitoefenen. Ook de controle door de rechter, nog zo’n

Milieudefensie voerde jarenlang samen met bewoners en lokale groepen campagne tegen de aanleg van de A4 Midden-Defland. Door de aanleg van de A4 verdwijnt niet alleen een prachtig weidegebied, ook krijgen duizenden Vlaardingers en Schiedammers te maken met extra geluidsoverlast en uitstoot van ongezonde lucht.



democratische waarborg, zal verminderen. Het gemeentebestuur krijgt namelijk de ruimte om deels zelf normen vast te stellen en om in een eigen, ‘integrale afweging’ af te wijken van de normen. De rechter heeft weinig handvatten om die afwijking inhoudelijk te toetsen. Backes: “De afwijkingmogelijkheden zijn allemaal zo vaag omschreven dat het er eigenlijk op neerkomt dat het bestuur een redelijke afweging moet maken. Wat is dan onredelijk?”, legt Backes de vinger op de wond. “Alleen als je ergens helemaal geen rekening mee houdt.”

Onderspit

Met het uit de wet schrappen van normen die nu nog burger, natuur en milieu beschermen, ontstaat een levensgroot risico dat in de afwijking van economie en leefomgeving de laatste het onderspit delft. Neem de bescherming tegen geluidsoverlast. De huidige geluidwetgeving bevat normen, bijvoorbeeld voor de maximale geluidsbelasting binnenshuis. Gemeenten krijgen straks de ruimte om die minimale bescherming overboord te gooien en dus zo ook de gezondheid van omwonenden – daarvoor zijn die

Lokale politici bepalen straks wat een goede leefomgeving is

normen immers bedoeld – op het spel te zetten. Dat ziet VVD-wethouder Straat van Zaandam heel anders, zo blijkt uit zijn column over de Omgevingswet op *gemeente.nu*. Landelijke normen voor geluid, geur, stof, trilling en bodem kunnen lokaal ‘star uitwerken’, stelt hij. “Het gaat om het geheel en alle waarden samen. Die integraliteit is cruciaal voor het doel van de wet. Daarvoor hebben gemeenten lokale afwegingsruimte nodig”, zo bepleit hij. “De nieuw vast te stellen normen moeten ruimte bieden om integraal te kunnen inspelen op lokale behoeften.” Volgens de wethouder willen op het voormalige defensieterrain Hembrug in Zaanstad graag mensen wonen, omdat het zo’n bijzondere plek is. Nu mag dat niet, omdat de geluidsnormen overschreden worden. “Toekomstige bewoners zijn echter bereid dat te accepteren, omdat het gebied andere

kwaliteiten biedt die dit compenseren”, aldus Staat. Hij stelt een model voor dat per omgevingswaarde een minimale en maximale ruimte bevat en de gemeente de ruimte geeft om te laten bouwen. Straat: “Als daar inderdaad mensen gaan wonen, is het van belang dat bedrijven niet bang hoeven te zijn voor procedures van toekomstige bewoners richting hun bedrijfsactiviteiten.” Maar hoe zit het dan met het beloofde ‘gelijkwaardige beschermingsniveau’? Volgens hoogleraar Internationale en Europese milieuwetgeving Jonathan Verschuuren worden met de Omgevingswet niet alleen procedures, maar ook normen in elkaar geschoven. “Nog steeds is het uitgangspunt dat die normen leiden tot een ‘niet minder beschermingsniveau’. Alleen, hoe dat in de praktijk gaat uitpakken is moeilijk te zeggen, omdat het in elkaar schuiven van regels ertoe gaat leiden dat je meerdere dingen tegelijk gaat →

Om een halt toe te roepen aan de aanleg van de vele overbodige nieuwe bedrijventerreinen plaatsen lokale groepen samen met Milieudefensie op talloze plekken in Nederland protestborden.

→ afwegen, vaak ook met een gebiedsgerichte benadering. En dan is het afwachten hoe die afweging precies uitpakt en of het *overall* beschermingsniveau hetzelfde blijft. Het is maar net wat je zelf het belangrijkste vindt dat het antwoord op die vraag is.”

Carte blanche

Dat het lokaal bestuur meer ruimte krijgt, “dat is ook precies de bedoeling”, stelt Backes. De enige ondergrens vormen de Europese normen, zoals die voor lucht, water en beschermde natuurgebieden gelden. Afwijking van andere normen, zeker als die in de lagere wetgeving belanden, wordt een stuk makkelijker. “Waarschijnlijk heb je dan één afwijkingsformule die zegt: in het belang van een goede leefomgeving kun je van alles wat wij in Nederland vaststellen toch afwijken. Dus je krijgt een soort van *carte blanche* afwegingsruimte.”

Het lokaal bestuur zal zich in de handen wrijven om de extra beleidsruimte, voor de betrokken burger wordt het juist lastiger om besluiten die zijn gezondheid en omgeving betreffen, te beïnvloeden. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn nu al procedures van een aantal losse wetten in elkaar geschoven en de Omgevingswet zal die tendens doorzetten. In de oude situatie waren er meerdere besluiten, waarbij de burger bij elk besluit in het geweer kon komen, straks resteert één procedure, waarbij de burger in een korter tijdsbestek veel beter beslagen ten ijs moet komen en veel minder gronden zal hebben om zijn gelijk te halen.



Verschuuren: “Het risico is dat een brede afweging, waarbij allerlei aspecten aan bod komen, het minder goed mogelijk maakt voor mensen die voor één belang opkomen om succes te hebben bij de rechter. Die rechter zal meer kijken of het besluit in zijn geheel, waarin die 6, 7, 8 belangen zijn afgewogen, een redelijk beeld geeft. Hij zal sneller akkoord gaan, omdat de rechter vrij marginaal toetst. Die andere manier van toetsing is nu al aan de gang. De Raad van State heeft een andere werkwijze om meer integraal naar het hele project en het einddoel te kijken.”

Gezond leven

Bij Milieudefensie is men er niet gerust op dat mens en milieu bij de nieuwe wet gebaat zullen zijn. “We zijn geen voorstanders van ingewikkelde en langdurige procedures”, benadrukt woordvoerder Ivo Stumpe. “Het recht is er voor burgers, niet voor juristen. Maar eenvoudiger en sneller mag niet leiden tot minder rechtsbescherming. We hebben regels voor milieu en ruimtegebruik, om

zaken te regelen. Dit leidt tot beperkingen voor allerlei plannen en ambities, maar dat is ook de bedoeling. We zijn een klein land met een grote druk op ruimte en milieu, waarbij de activiteiten van de een altijd invloed hebben op het leven van een ander. Daar moet je dus goede afspraken over maken.”

Volgens Stumpe zit het huidige voorstel voor de Omgevingswet nog vol met valkuilen. “De wens naar ‘flexibilisering’, de ruim omschreven ‘experimenten’, de uitvoering door lokale overheden met verschillende belangen zijn wat ons betreft nog grote risico’s. Bovendien gaat de wet nu meestal uit van het volledig in- en opvullen van de norm met wat maximaal aan vervuiling en overlast mogelijk is. Wij willen een gestage afname van de milieudruk. Elk jaar overal een beetje beter, ook als we al aan de minimumnorm voldoen. Een ‘te schoon’ milieu bestaat immers niet”, aldus Stumpe.

In de Tweede Kamer, die zich dit jaar een mening zal moeten vormen over de Omgevingswet, zet de Partij voor de Dieren zich alvast schrap. Beleidsmedewerker Corinne Cornelisse: “Wat ons betreft mogen gemeentebesturen er niet voor kiezen om burgers op te zadelen met hogere normen van fijnstof dan gezond voor ze zijn of met bestrijdingsmiddelen op een meter van je tuin. Het lijkt me niet goed om de gemeente de vrijheid te geven om af te wijken van de normen die belangrijk zijn voor een gezond leven.” □

Omgevingswet in de praktijk

De Omgevingswet, zoals die er nu ligt, kan in de praktijk slecht uitpakken. Stel: er is een regionaal motorcrosscircuit gepland in een beschermd natuurgebied. Er wordt een provinciale toegangsweg aangelegd die langs huizen van omwonenden loopt. Een stuk bos moet wijken. .

De provincie laat de milieu- en natuureffecten voor verschillende locaties onderzoeken, kiest een locatie en neemt dat op in haar omgevingsvisie, die net wordt voorbereid. *Deze integrale omgevingsvisie vervangt straks beleidsplannen over milieu, natuur, water, ruimtelijke ordening.*

Deze visie biedt voor de provincie een ruime en flexibele basis voor het uitvoeren van haar beleid, zonder veel belemmerende milieu- of gezondheidsnormen. De provincie kan ook wel een economische boost gebruiken. *Deze nadruk op flexibiliteit en soepele besluitvorming is nieuw.*

Omwonenden en een lokale milieclub vinden de locatie schadelijk voor natuur, milieu en landschap. Overleg en inspraak hebben niets uitgehaald. Tegen de visie kan helaas geen beroep bij de rechter worden ingesteld, want het vaststellen van omgevingsbeleid is een politieke keuze. De locatie staat daarmee vast. *Dit kan de provincie nu ook regelen in haar ruimtelijke beleid.*

Na een korte verplichte verkenningsfase en het uitvoeren van een Milieueffectreportage (m.e.r.) over de verschillende varianten van het circuit neemt de provincie een projectbesluit, een integraal besluit over alle omgevingsaspecten. *Zowel verkenningsfase als projectbesluit zijn nieuw. Het projectbesluit vervangt op die locatie het gemeentelijke omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) en de omgevingsvergunning die de gemeente normaal verleent.*

De provincie coördineert ook alle andere vereiste besluiten. Zij ziet de aanleg van het circuit als een experiment en kan daarom tien jaar lang afwijken van de normale geluidsnormen. *Dat is nieuw.*

Het advies van de commissie-m.e.r. is niet gevraagd. Dat is niet verplicht en het is zo duidelijk genoeg, vindt de provincie. *Dit is een recente wijziging.*

Het ontwerp-projectbesluit en samenhangende besluiten worden in de krant bekendgemaakt, met alle onderzoeken die erbij horen (MER’s, natuur, water, landschap, verkeer, etc). Het is een dik pakket papier. Binnen zes weken kunnen belanghebbenden een zienswijze indienen. Als ze geen zienswijzen indienen, kunnen ze later ook niet in beroep. *Het is nieuw dat alles tegelijk ter inzage gaat en dat er maar één integrale zienswijzenmogelijkheid is.*

De provincie is niet overtuigd door de zienswijzen en neemt het definitieve besluit. De tegenstanders gaan in beroep bij de Raad van State. Hun protest blijkt breed te worden gedragen. De lokale pers maakt overuren, de gemoederen lopen hoog op. Maar ondanks overleg op hoog bestuurlijk niveau houdt de provincie voet bij stuk.

Tijdens de procedure blijkt dat de rechter vraagtekens heeft bij de keuze van de locatie. Maar gezien de tijdsdruk vraagt hij geen advies van zijn vaste adviseur, de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak. Dat is niet wettelijk voorgeschreven en kost te veel tijd. *Dit zijn recente ervaringen uit de praktijk.*

De rechter hoort alle argumenten aan en concludeert dat de provincie op een juiste manier gebruik heeft gemaakt van de instrumenten uit de Omgevingswet. Al het vereiste onderzoek is verricht en de tegenstanders hebben niet onomstotelijk aangetoond dat de onderzoeken niet deugen. Sommige aspecten, zoals de uitstoot van stikstof, worden geregeld in het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit of een ander landelijk programma, of vallen onder een algemene maatregel van bestuur (AMvB). *Programma’s en AMvB’s komen steeds vaker voor, wat in de Omgevingswet mogelijk wordt gemaakt.*

De rechter kan hierover echter inhoudelijk niet oordelen. Hij moet zich verder over de rest van het projectbesluit terughoudend opstellen, want de provincie heeft meer dan nu een ruime beslissingsvrijheid. De geluidhinder van het circuit is weliswaar hoog, maar dat is tijdelijk en niet in strijd met de wet. *Tijdelijke uitzonderingen zijn nieuw.*

Het beroep wordt afgewezen. Wel krijgen de omwonenden een planschadevergoeding uitgekeerd, wat een deel van het waardeverlies van hun woning dekt. *Deze regeling is recent versoberd: iedereen moet een deel van de schade zelf dragen.*

Een jaar later wordt het circuit feestelijk geopend.

Tekst: Jacqueline Mineur, juridisch medewerker Milieudefensie

Voor de betrokken burger wordt het lastiger om besluiten die zijn gezondheid en omgeving betreffen, te beïnvloeden