

DE HOGE HOED VAN HET MILIEUBELEID?

Een verkenning van de externe integratie tussen ruimtelijke ordening en milieu in het licht van de voorgenomen herziening van Wro en Wm

Mr. M.A. Heldeweg*

Dit artikel gaat over voorstellen van de rijksoverheid inzake externe integratie tussen ruimtelijk en milieubeleid. Deze voorstellen sluiten goed aan op de belangrijkste 'milieuplanologische' knelpunten, maar niettemin dreigt wel het gevaar van 'doorschieten'. Bescherming van het milieu wordt vanuit zoveel posities 'gemobiliseerd' dat juist de positie van het milieubeleid, de transparantie van de besluitvorming en de rechtszekerheid in het gedrang kunnen komen. Bepleit wordt om de aanvullende rol van 'een goede (duurzame) ruimtelijke ordening' te blijven bezien als aanvulling op sectoraal milieubeleid.

Vooraf

In dit artikel verricht ik een juridische verkenning van de externe integratie tussen milieu en ruimtelijke ordening toegespitst op de voorstellen uit de nota's *Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening en Met Recht Verantwoordelijk!* (hierna kortweg resp. *FHRO* en *MRV*).¹ Het belang van de bescherming van het milieu is daarbij de centrale invalshoek. Dit artikel beoogt de lezer een kleine staalkaart aan te reiken van de belangrijkste voorstellen uit voornoemde nota's en tevens kritisch te reflecteren op die voorstellen in het licht van de knelpunten in het vigerende regelsysteem en de daaraan ten grondslag gelegen uitgangspunten en waarborgen.² Allereerst wordt ingegaan op enkele incidenten en idealen die (mede) verklaren waarom de relatie milieu en ruimtelijke ordening voor op de agenda staat. Daarop volgt een samenvatting van de belangrijkste punten uit voornoemde nota's. Vervolgens wordt een algemeen kader geschetst voor de beoordeling van de voorstellen en daarna volgt dan een beoordeling van de voorstellen tegen de achtergrond van de juridische literatuur. Tenslotte volgt een meer persoonlijke reflectie op uitgangspunten en waarborgen.

Incidenten en idealen

Bij externe integratie van het milieubeleid in de ruimtelijke ordening gaat het om de (gewaarborgde) doorwerking van de doelstellingen en uitgangspunten van het milieubeleid in het ruimtelijk beleid.³ Omwille van de vergelijkbaarheid laten milieu- en ruimtelijk beleid zich aldus definiëren: milieubeleid is het beleid inzake de ecologische inpasbaarheid van het menselijk handelen en ruimtelijk beleid het beleid inzake de ruimtelijke inpasbaarheid van het menselijk handelen.⁴ De huidige aandacht voor externe integratie van milieubeleid hangt samen met incidenten enerzijds en idealen anderzijds.

Het waarschijnlijk meest sprekende *incident* in de recente geschiedenis is de Vuurwerkkramp te Enschede. Het is ook geen toeval dat Michiels deze gebeurtenis aanhaalt als opmaat voor zijn oratie over omgevingsrecht als terrein waarbinnen de samenhang tussen de onderdelen van het omgevingsrecht (zoals milieu, ruimtelijke ordening, natuur- en waterbeheer)

centraal staat.⁵ Een planologisch valide bezwaar tegen de revisievergunning voor SE Fireworks werd door B en W van Enschede 'afgewimpeld' met het oordeel dat dit het toetsingskader van de Wet milieubeheer (hierna *Wm*) te buiten gaat. Strikt formeel-juridisch juist, maar behalve weinig cliëntgericht (behalve voor SE Fireworks), getuigend van een miskenning van het belang van het treffen van een ruimtelijke scheiding tussen (potentieel) milieuverstorende en milieugevoelige activiteiten en bestemmingen. Ook in andere gevallen bleek dit probleem, met name bij het fenomeen van 'oprukkende bebouwing', onvoldoende aandacht te krijgen. Simons-Vinckx⁶ spreekt in dat verband in *Bouwrecht*, aan de hand van een reeks van voorbeelden uit de rechtspraak, van een 'legistische praktijk' van verkrampt vasthouden aan een (beperkt) inrichtingsgebonden normering met een gebrek aan integrale beoordeling van relevante milieuaspecten. Zij wijst vooral op miskenning van cumulatieve milieueffecten en op het falende streven om effectieve ruimtelijke scheidingen te realiseren.

Inmiddels is externe integratie ook zelfstandig tot *ideaal* verheven. In dit tijdschrift⁷ wijzen Dhondt en Uylenburg onder meer op de internationale en Europeesrechtelijke grondslagen voor dit beginsel, zoals in beginsel 4 van de Verklaring van Rio⁸ en art. 6 EG-verdrag. Laatstgenoemd artikel betreft het beleid en het optreden van de gemeenschap (niet van de lidstaten!) in de vorm van activiteiten ter realisatie van de doelen van de Gemeenschap (zie art. 3 EG-verdrag) en behelst tevens een verwijzing naar het doel van het bevorderen van een duurzame ontwikkeling (waarover aanstonds meer). Externe integratie in de zin van het EG-verdrag behelst geen voorrang voor het milieubeleid ten opzichte van andere beleidsterreinen.⁹ Wel wordt ook externe integratie beschouwd als een door de rechter, weliswaar marginaal, te toetsen *rechtsbeginsel* – en niet enkel een bestuurlijk uitgangspunt.¹⁰ In Nederland wordt externe integratie weliswaar als één van de belangrijkste beleidsuitgangspunten gekenschetst, maar een rechtsbeginsel is het niet.¹¹ Tot veel structurele beleidsmaatregelen heeft het uitgangspunt overigens niet geleid.¹² Auteurs doen (nog) geen pleidooi voor vastlegging van het beginsel van externe integratie in wetgeving. Zou zo'n bepaling er wel komen, bijvoorbeeld in de *Wm*, dan zou volgens auteurs in sectorale niet-milieuwetten de verplichting moeten worden opgenomen om dit beginsel toe te passen bij de uitoefening van in die wetten toegekende bevoegdheden – zulks om tegemoet te komen aan het specialiteitsbeginsel.¹⁴

279

* De auteur is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht (waaronder het omgevingsrecht) van de Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.

1. Dit artikel werd geschreven voordat kon worden beschikt over de tekst van het voorontwerp herziening *Wro*.

2. Jurisprudentie komt in deze bijdrage veelal indirect aan bod; uiteraard wordt daarbij wel verwezen. Hoewel het onderwerp ook typische EG-aspecten kent, komen deze slechts terzijde aan de orde.

3. Vgl. Backes, c.s., *Milieurecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk-Willink 2001, nr. 42.

4. Vgl. Backes et al., *a.w.*, § 4.4.1, p. 112.

5. F.C.M.A. Michiels, *Kleur in het omgevingsrecht*, oratie UU, Den Haag: Boom-Juridische uitgevers 2001, p. 1 en 4.

6. mr. M.W.L. Simons-Vinckx, 'Bescherming van het milieu: milieurecht en ruimtelijke ordening', *BR* 1997/6, p. 477 t/m 484.

7. Nele Dhondt en Rosa Uylenburg, 'Het beginsel van externe integratie', *M en R* 2000/5, p. 120 e.v.

8. Rio Declaration on Environment and Development, *ILM* 1992, p. 874 (ook *Agenda 21*, § 8.4 onder a). Zie ook principle 13 van de Stockholm Declaration on the Human Environment, *ILM* 1972, p. 1416.

9. *a.w.*, p. 127.

10. *Ibidem*, p. 121.

11. *a.w.*, p. 127, onder verwijzing naar de Bentatti/Safety Hi-Tech zaken, Hvj C284/95 en C314/95.

12. NMP3, februari 1998, p. 45.

13. Auteurs wijzen op de uitzondering van de zogenoemde *Milientoets*. *a.w.*, p. 123.

14. *a.w.*, p. 128.

De auteurs van de studie 'De toekomst van de Wet milieubeheer', bepleiten, meer recent, daadwerkelijk een dergelijke 'externe' milieubescherming.¹⁵

Duurzame ontwikkeling is een belangrijk ideaal achter externe integratie (vergelijk ook art. 6 EG-verdrag). Art. 4.3, lid 2 Wm definieert dit ideaal als: een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Ook duurzaam ruimtegebruik kan bijdragen aan de milieukwaliteit, zo betogen onder meer Bouwer en Van Geest.¹⁶ Naast de primair brongerichte aanpak van milieuverstoring vanuit het milieubeleid kan de ruimtelijke ordening een complementaire effectgerichte aanpak bieden. Duurzaam ruimtegebruik vergt immers meer afstemming van ruimtelijke ordening op milieu- en natuurdoelen.¹⁷ Helaas wordt een ruimtelijk beleid gericht op duurzaamheid allereerst veelvuldig verstoord, met name door eenzijdig sectoraal beleid, zoals bij de LNV-plannen voor de 'groene ruimte', en sectorale PKB's voor onder meer Schiphol en de Betuwelijn, alsmede door de nieuwe Planwet verkeer en vervoer.¹⁸ Daarnaast wreekt zich het sterk procedurele karakter van de afstemming van beleid op provinciaal niveau en het feit dat het streven naar een duurzame ontwikkeling niet in de Wro is verankerd. Duurzaam ruimtegebruik verlangt volgens de auteurs vooral meer gebiedsgericht beleid en een betere doorwerking van milieukwaliteits-eisen in ruimtelijk beleid.¹⁹

Hoewel ik aarzel over de kwalificatie 'ideaal', verwijs ik tenslotte nog naar opkomst van het begrip *omgevingsrecht*. Ik refereerde al aan Michiels' benadering waarbij de focus van het omgevingsrecht is gelegen in aandacht voor de samenhang (in de zin van afstemming en integratie) tussen de onderdelen van het omgevingsrecht.²⁰ Zo beschouwd is omgevingsrecht welhaast de belichaming van het beginsel van externe integratie.

Externe integratie 'genoteerd'

Onder 'Vooraf' sprak ik over een toespitsing van dit artikel op de nota's *FHRO* en *MRV*. De voor externe integratie tussen milieu en ruimtelijke ordening meest relevante voorstellen daaruit zal ik aanstonds beknopt beschrijven. Daaraan voorafgaand ga ik kort in op twee 'aanpalende' notities, te weten het Kabinetsstandpunt inzake de Vuurwerkcramp te Enschede en het standpunt van de Ministers van Justitie en VROM inzake het rapport van de MDW-werkgroep *Harmonisatie planprocedures*.

a. Kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp Enschede²¹

Het Kabinetsstandpunt inzake de Vuurwerkcramp Enschede is een reactie op het Rapport van de Commissie Oosting. Voor het aspect van de externe integratie is in het bijzonder paragraaf 3.2.2 (Vergunningen en bestemmingsplan) van belang. Het kabinet stelt vast dat de Commissie Oosting een betere afstemming bepleit tussen de bouw- en milieuvergunning enerzijds en het bestemmingsplan anderzijds. Dit sluit aan bij de achterliggende gedachte bij het ontwerp Vuurwerkbesluit, waarbij namelijk is voorzien in afstandseisen die bij het afgeven van een milieuvergunning en bij het maken of herzien van een bestemmingsplan in acht moeten worden genomen. Voor andere bedrijven met risico's zal de koppeling tussen de bouw- en milieuvergunning worden geregeld in het kader van de fundamentele herziening van milieu en ruimtelijke wetgeving, waarbij milieuvoorschriften, bestemmingsplannen en bouwregelgeving sluitend worden afgestemd.²²

b. Harmonisatie planprocedures²³

Voornoemde MDW-werkgroep ontwikkelde verschillende ideeën over mogelijkheden tot het vereenvoudigen van

planprocedures, het terugdringen van het aantal planverplichtingen en het vergroten van de samenhang tussen verschillende plannen. Kernpunt hierbij is dat de wetgever zijn bemoeienis met het besluitvormingsproces zou moeten beperken tot het scheppen van noodzakelijke waarborgen. Indien een wettelijke basis voor een plan niet aantoonbaar juridisch noodzakelijk is dient van een dergelijke wettelijke basis te worden afgezien. Planprocedurevoorschriften die geen duidelijke meerwaarde bieden maar wel de afstemming en regie belemmeren moeten worden geschrapt of geweeerd. In plaats van de figuur van de 'haasje-over' afstemmingstechniek (art. 4.9, lid 5 Wm en art. 7, lid 2 sub c Wro) moeten bestuursorganen betrokken plannen kunnen integreren in één provinciaal plan, of deze onderscheiden plannen kunnen opstellen volgens een uniforme procedure op basis van de Awb; met de mogelijkheid om in het ene plan het andere rechtstreeks te wijzigen (gelijk bij wetgeving). 'Haasje over' is te complex gebleken en wordt in de praktijk slecht nageleefd. Het kabinet is mede omwille van 'effectievere afstemming' en 'grotere inhoudelijke consistentie' hoofdzakelijk positief over de voorstellen; in het bijzonder over het alternatief voor de 'Haasje over' techniek.²⁴

c. Nota Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening²⁵

De Minister van VROM reageert met deze nota op de geconstateerde 'versnippering van het ruimtelijk planningstelsel en het ontbreken van de samenhang tussen projecten en plannen' en de kwalificatie van de Wro als 'lappendeken'.²⁶ Hij stelt vast dat de ruimtelijke ordening nauw samenhangt met leefbaarheid, duurzaamheid en milieu. Daarom verdient het begrip '*hoogwaardige leefomgeving*' nadere invulling. Vanuit wetgevingsperspectief moet worden gezien hoe (het instrumentarium van) het ruimtelijk beleid beter kan schakelen met (het instrumentarium van) het milieubeleid.²⁷ Zo moet het streven naar integratie van de beleidsplanning op provinciaal niveau worden gefaciliteerd door het opheffen van procedurele belemmeringen en door de introductie van het '*twee-documentenmodel*' (hierna 2D-model), waarbij integratie van beleid geschiedt in de vorm van een indicatief strategisch document dat dan weer de basis kan vormen voor een (juridisch) bindend ruimtelijk plan. Het 2D-model zou het voordeel hebben dat in een vroeg stadium aan politiek commitment kan worden gewerkt en dat er meer duidelijkheid bestaat over de status van het geschreven beleid. Het strategisch beleidsdocument kan in de tijd aan het juridisch bindend beleidsdocument voorafgaan, maar ook een parallelle procedure is mogelijk. De minister gaat bezien of voor de provinciale plannen voor de leefomgeving de procedure van afdeling 3.4 Awb kan worden toegepast (zoals nu reeds bij de Planwet). Ook het herzieningsritme van plannen moet beter gaan sporen en de verschillen in de procedures voor bezwaar en beroep, juridische status, doorwerking naar gemeenten, alsmede in terminologie en begrippenapparaat moeten kritisch worden getoetst. Met name gelet op het procedurele karakter van de

15. Th.G. Drupsteen et al., *De toekomst van de Wet milieubeheer, Eindrapport project Perspectief, Ontwikkeling en Uitbouw Wet milieubeheer*, Deventer (W.E.J. Tjeenk Willink) 1998, i.h.b. p. 174-175, alsmede p. 183-184.

16. K. Bouwer en H.J.A.M. van Geest, *Duurzaam ruimtegebruik*, *M en R* 2000/4, p. 109 t/m 114.

17. *Ibidem*, p. 110.

18. *Ibidem*, p. 110.

19. *Ibidem*, p. 112.

20. Zie noot 4.

21. *Kamerstukken II* 2000/01, nr. 20.

22. Zie tevens - overeenkomstig - Actie 14, Bijlage 2, § 3.2.2.

23. MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) - Harmonisatie planprocedures, Brief van de Ministers van Justitie en van VROM, 22 november 2000, *Kamerstukken II* 2000/01, 24 036, nr. 181.

24. *Ibidem*, resp. p. 2 en p. 4.

25. *Kamerstukken II* 1999/00, 27 029, nrs. 1 en 2.

26. *Ibidem*, p. 7 (met vindplaatsen).

27. *Ibidem*, p. 10.

Wro, blijft ook in de toekomst uitgangspunt voor beleidsvoering dat juridische toetsingskaders voor de onderscheiden plannen in verschillende, desbetreffende wetten staan.²⁸

Het bestemmingsplan moet meer actueel en sterker strategisch gebiedsgericht worden. Gebiedsgerichtheid bevordert de externe integratie van ander ruimtelijk relevant beleid en voor de relatie met milieubeleid kunnen met name milieukwaliteitsnormen daarin een rol spelen.²⁹ De opkomst van sectoraal omgevingsbeleid – m.n. milieu – dwingt ertoe dat gemeenten (gebiedsgericht) samenhangende strategische visies ontwikkelen, als kapstok voor (o.m.) het bestemmingsplan. De praktijk wijst uit dat er ook zonder introductie van het 2D-model voor gemeenten voldoende mogelijkheden voorhanden zijn om – zo zij dit wensen – een apart strategisch document (als ontwikkelingsplan) te ontwerpen naast het bestemmingsplan (als beheersplan).³⁰ Integrale strategische visies kunnen goed dienen als ruimtelijke onderbouwing bij toepassing van het vernieuwde art. 19 Wro en het bestemmingsplan kan daarvan een goede, juridisch bindende, uitwerking geven. Daarbij zal het bestemmingsplan het kader moeten zijn waarbinnen milieuverstorende en milieugevoelige activiteiten en bestemmingen ten opzichte van elkaar worden gesitueerd. Een goede doorwerking van wettelijke milieukwaliteitseisen met een gebiedsgerichte relevantie (veiligheid, lokale luchtkwaliteit, geluid) is daarbij essentieel – ook vanwege EG-richtlijnen – een en ander in samenhang met een bestemmingsplanplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied en waarborging van actualiteit van bestemmingsplannen. Cruciaal is dat de doorwerking van milieukwaliteitseisen een goede formulering van die eisen verlangt, opdat een adequate (lees: eenduidige en eenvoudige) ruimtelijke vertaling mogelijk is; die formulering moet echter tevens nog ruimte laten om in het bestemmingsplan uiteenlopende belangen onderling af te wegen en in harmonisch verband te brengen.³¹

d. Met recht verantwoordelijk!, discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuewgeving in een verantwoordelijke samenleving

Deze discussienota vormt een herijking van de uitbouw van de Wm, mede met het oog op externe integratie ter bevordering van een duurzame ontwikkeling. De Wm zal meer moeten bijdragen aan een gebiedsgerichte aanpak, zoals het leefomgevingsbeleid (het 'totaalplaatje' voor de burger) en zal de (interne en) externe integratie beter moeten faciliteren.³²

In *voorstel nr. 2a* wordt voorgesteld om het uitgangspunt van externe integratie (overeenkomstig art. 6 EG-verdrag) vast te leggen in de Wm. Aansluitend zal in de daarvoor in aanmerking komende bijzondere wetten, zoals de Wro, het milieubelang als een expliciet in de afweging te betrekken belang worden opgenomen – mogelijk kan dit doel ook worden bereikt door aanpassing van de Wm, met verwijzing naar relevante andere wetten. Beginselen van milieurecht (waaronder het beginsel van externe integratie) kunnen, volgens *voorstel 3*, nader invulling geven aan het 'rekening houden met' het milieubelang vanuit niet-milieuwetten. Aldus wordt – zagezegd – een totale afweging gefaciliteerd bij besluitvorming waarbij het milieubelang is betrokken – zonder extra procedure(s).³³ Echter, onder verwijzing naar het NMP3 volgt een belangrijke beperking:

'Ze [de milieubeginselen – MAH] geven slechts een uitgangspunt aan en schrijven niet een bepaald resultaat voor. Een evenwichtige en integrale belangenafweging moet uiteraard altijd mogelijk blijven. Ook zal duidelijk moeten zijn dat dergelijke beginselen nooit rechtstreeks een basis voor bezwaar- en beroepsprocedures kunnen vormen. Wettelijke regeling van beginselen biedt een goed aanknopingspunt om ook deze kanttekeningen in het recht te verankeren.'³⁴

De nota spreekt zich ook uit voor herijking van wetgeving inzake doorwerking van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen.³⁵ De minister vindt overigens een wettelijke regeling van plannen veelal wel degelijk wenselijk, vooral vanwege de planningsfuncties 'ordering' (zonder verplicht integraal milieuplan ontstaan mogelijk vanzelf weer milieusectorplannen), 'vindbaarheid en kenbaarheid' van beleid, 'democratische legitimatie' van het beleid en de indirecte rechtsgevolgen van veel plannen ('rekening houden met').³⁶ Wel kunnen regels voor milieubeleidsplannen en -programma's worden vereenvoudigd.³⁷ In aansluiting op de praktijk van het 'OTP-model', wordt thans voor omgevingsplanning het '2D-model' bepleit (zie onder c) – ook vanwege het specialiteitsbeginsel.³⁸ In *voorstel 12b* wordt de mogelijkheid van het milieuplan als deel van een breder plan positief overwogen. Aansluitend noemt *voorstel 21b* de mogelijkheid tot experimenteren met omgevingsplannen (in afwijking van bepaalde regels van Hoofdstuk 4 Wm).³⁹

Milieukwaliteitseisen met ruimtelijke repercussies, vormen een belangrijk scharnierpunt tussen ruimtelijke ordening en milieu, vooral bij afstandsgrenzen zoals tussen bedrijfstreinen en woon- en verblijfstreinen.⁴⁰ Ruimtelijke ordening is voor het milieubeleid vaak een onmisbare schakel om doelen te bereiken, bijvoorbeeld omdat woningbouw buiten de Wm valt. *Voorstel 12a* stelt voorop dat het streven naar een duurzame ontwikkeling moet doorklinken in het ruimtelijk instrumentarium en dat met het oog daarop juridische belemmeringen voor een goede afstemming tussen milieu- en ruimtelijk beleid moeten worden geslecht. Bij het formuleren van milieukwaliteitseisen moet echter worden voorkomen dat 'strakke formuleringen de integrale afweging van ruimtelijke belangen onnodig beperken.'⁴¹ Niettemin dient onomstotelijk vast te staan:

'... dat eisen op het terrein van geluid, bodem, stank en andere lokaal beïnvloedbare luchtkwaliteit, en externe veiligheid, die onder meer met het oog op de gezondheid en veiligheid van mensen een ruimtelijke vertaling behoeven, een plaats kunnen krijgen in het bestemmingsplan. Omgekeerd wordt in Wm geregeld dat milieubelastende activiteiten bij vergunningverlening mede getoetst kunnen worden op hun consequenties voor de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving.'⁴²

Belangrijke knelpunten rond milieukwaliteitseisen zijn de onduidelijkheid over de juridische status en de 'vertaling' ervan in voorschriften in een vergunning of bestemmingsplan.⁴³ *Voorstel 13a* bepleit dat juridisch bindende milieukwaliteitseisen (grens- en richtwaarden) steeds wettelijk worden vastgelegd, met name bij de bescherming van de gezondheid en veiligheid van mensen, met inbegrip van expliciete bepalingen over verplichte en tijdige doorwerking.⁴⁴ In *voorstel 13b* wordt ingehaakt op de behoefte om niet alleen grens- en richtwaarden voor onder meer bodem, water, lucht, veilig-

28. *Ibidem*, p. 43.

29. *Ibidem*, p. 29 en p. 31.

30. *Ibidem*, p. 30.

31. *Ibidem*, p. 31.

32. *Ibidem*, p. 6. Verwezen wordt naar *De toekomst van de Wet milieubeheer, a.w.*, p. 21-22 en p. 28.

33. *Ibidem*, p. 31-32.

34. *MRV!*, a.w., p. 60. Notabene op p. 28 lijkt een rechterlijke toetsing voor het beginsel van externe integratie niet uitgesloten!

35. *Ibidem*, p. 65-66.

36. *Ibidem*, p. 72 e.v.

37. Zie *voorstel 11a* en *b*, a.w., p. 75.

38. *Ibidem*, p. 78 (OTP: Ontwikkelingsvisie, Toetsingsdeel en Programmadeel).

39. *Ibidem*, p. 82 en p. 130.

40. *Ibidem*, p. 76 e.v.

41. *Ibidem*, p. 82 (en daarvoor p. 79) en voorts *FHRO*, a.w.

42. *Ibidem*, p. 82.

43. *Ibidem*, p. 85 e.v.

44. *Ibidem*, p. 88 – het voorstel verwijst hier ook weer naar *voorstel 12a*.

heid te stellen maar ook emissieplafonds of vergelijkbare doelstellingen, die dan ook doorwerken in de ruimtelijke ordening.

Analytisch kader

Het algemene beeld is dat planologische aspecten van milieuverstorende naar de huidige opvattingen onvoldoende in de overheidsregulering zijn verzekerd. Die stellingname wordt hier vanuit twee benaderingen onderzocht. In de 'bottom-up' benadering staan de concrete problemen rond de ruimtelijke scheiding van milieuverstorende en milieugevoelige bestemmingen en activiteiten centraal. Daarbij worden drie probleemcontexten onderscheiden als beoordelingskaders. Het onderzoek behoeft echter tevens een 'top-down' benadering omdat daarin in algemene zin het 'doel' van de ruimtelijke ordening aan de orde komt. De reikwijdte van dat doel is bepalend voor de mate waarin de ruimtelijke ordening het milieubeleid – in bedoelde probleemcontexten – kan ondersteunen.

a. Bottom-up: drie probleemcontexten

Problemen treden op bij het ruimtelijk scheiden van milieuverstorende en milieugevoelige activiteiten en bestemmingen, in het bijzonder bij afstandsafhankelijke milieuverstorende, zoals door geluid, geur, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging. Dit geldt vooral bij het 'oprukken' van milieugevoelige activiteiten of bestemmingen (zoals woonbouw) in de richting van milieuverstorende activiteiten (bijvoorbeeld industrie). Maar ook het omgekeerde doet zich (soms tegelijk) voor: milieuverstorende activiteiten rukken op in de richting van milieugevoelige activiteiten of bestemmingen; bijvoorbeeld industrie in de richting van woningbouw of woningbouw in de richting van een natuurgebied. Steeds is het probleem dat veel bouwactiviteiten niet milieuvergunningplichtig zijn, terwijl de bouwvergunning evenmin is gebonden aan milieucriteria (niet direct, via de Woningwet, noch indirect, via het bestemmingsplan), of dat er wel een milieuvergunningplicht bestaat, maar dat daarbij geen rekening wordt gehouden met afstandsnormen.

Zonering is het middel bij uitstek om een dergelijke ruimtelijke scheiding van verstorende en gevoelige activiteiten tot stand te brengen. Het gaat dan niet om *interne zonering*, zoals bij milieubeschermingsgebieden, gebieden waarbinnen een bepaald (strikter) milieuregime geldt,⁴⁵ maar om *'externe zonering'*, waarbij conflicterende activiteiten en functies worden geordend.⁴⁶ Daarbij wordt het milieuverstorende voornemen beperkt vanwege milieugevoelige functies (zoals het bij beoordeling van een Wm-aanvraag aanhouden van afstandsnormen tot bebouwing), hetzij wordt een milieugevoelige functie beperkt omwille van de milieuverstorende activiteit (zoals een bouwverbod binnen een zone rond een luchtvaartterrein).⁴⁷ Helaas worden afstandsnormen in de Wm-vergunningverlening (vaak) als exclusief ruimtelijk buiten beschouwing gelaten, terwijl de doorwerking van milieukwaliteitsnormen in het ruimtelijk beleid niet leidt tot de noodzakelijke restricties voor milieugevoelige bestemmingen en functies.

Kortom, het 'milieuplanologische aspect' valt vaak tussen de wal en het schip. Daarop zijn in hoofdzaak twee reacties mogelijk:

- versterking van de factor planologie in de milieuwetgeving, in het bijzonder in de sfeer van het algemene normatieve kader, ook met het oog op de verlening van milieuvergunningen, en/of door uitbreiding van milieuvergunningplicht. Zo moet worden gekeken naar de inhoud en doorwerking van milieubeleidsplannen en milieukwaliteitseisen (resp. Hoofdstuk 4 en 5 Wm) en aan het (overige) ⁴⁸ kader voor verlening van de Wm-vergunning (van art. 8.8 t/m 8.11 Wm), zoals het begrip 'belang van de bescherming van het milieu' en 'bestaande toestand van het milieu', resp. 'redelijkerwijs te verwachten ontwikkelin-

gen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu';⁴⁹

- versterking van de factor milieu in het instrumentarium van de ruimtelijke ordening, in het bijzonder bij het leggen en reguleren van bestemmingen en/of bij het verlenen van aanleg- en bouwvergunningen. Met name het normatieve kader van het streekplan en het bestemmingsplan (Hoofdstuk 3 en 4 Wro resp. Bro, en het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening') respectievelijk voor verlening van de bouwvergunning (i.h.b. art. 44 Woningwet) behoeft aandacht.⁵⁰

Welke van deze beide strategieën men ook kiest (en misschien wel beide), zolang wordt uitgegaan van twee beleidslijnen (zoals in de nota *FHRO*) zal afstemming nodig zijn.⁵¹ Procedurele afstemming waarborgt dat de noodzakelijke beslissingen daadwerkelijk en in de juiste volgorde worden genomen; zoals bij de coördinatie-regeling voor de bouw- en Wm-vergunning.⁵² Inhoudelijke afstemming waarborgt dat er sprake is van één- of meerzijdige beïnvloeding van de uitkomst van besluitvorming; zoals bij het doorwerken van een milieukwaliteitseis in een bestemmingsplan.⁵³

In het licht van deze noodzaak tot afstemming kan de eerdergenoemde versterking van het milieuplanologische aspect, of dat nu is in het spoor van het milieubeleid of het ruimtelijk beleid (of beide), worden geplaatst in drie probleemcontexten:

- de verhouding tussen het provinciaal milieubeleidsplan en het streekplan: de context van abstract en in hoofdzaak strategisch-indicatief beleid, met een verplichting tot inhoudelijke afstemming;⁵⁴
- de verhouding tussen milieukwaliteitseisen en het bestemmingsplan: de context van abstract en (in verschillende mate) juridisch bindend beleid, waarvan afstemming problematisch lijkt; en
- de verhouding tussen de bouwvergunning en de Wm-vergunning: de context van beleidsuitvoering in concrete gevallen in bindende regels waartussen enkel procedureel wordt afgestemd.⁵⁵

b. Top-down: doelverschuiving in ruimtelijke ordening?

De reikwijdte van 'het doel' van de ruimtelijke ordening vormt een indicatie voor de mate waarin de ruimtelijke ordening het milieubelang planologisch kan ondersteunen.

Het klassieke beeld van de ruimtelijke ordening is dat van een kader voor het onderling afwegen en coördineren van ruimtelijk relevante ontwikkelingen.⁵⁶ De ruimtelijke ordening is het *facetbeleid*, waarin de ruimtelijke claims en reperciussies van sectoraal beleid worden afgewogen en gecoördineerd.⁵⁷ Het milieubeleid is *niet* facetmatig omdat dit primair – zelfs, exclusief – is gericht op milieubescherming en -verbetering. Anders gezegd, niet de nevenschiktheid van concurrerende sectorale belangen staat centraal, maar de afweging

45. Zie art. 1.2 lid 2 sub a en art. 4.9 lid 3 sub c Wm.

46. M. Lurks en N. Teesing, *Integrale milieuzonering*, *M en R* 1992/1, p. 11 t/m 18, i.h.b. p. 12.

47. Vergelijk Lurks en Teesing, *a.w.*, die de mogelijk verwarrende termen inwaartse en uitwaartse zonering gebruiken.

48. Zie art. 8.8, lid 2 en 3 sub a Wm.

49. Zie art. 8.8 lid 1 sub a en sub c, alsmede art. 8.10 en 8.11 Wm.

50. Ik breng hier stilletjes wat nadere beperkingen aan: ik laat voor de plannen in beide sporen het rijksbeleid 'vallen' en beperk me voor de milieuvergunningen tot de Wm – het gaat immers om een model.

51. Bouwer (K. Bouwer, *Van milieubeleid naar omgevingsbeleid*, rede KUN, april 1997, p. 6-7) geeft aan dat dit passief (geen tegenstrijdigheid) of actief (bevorderen samenhang) kan zijn.

52. Vgl. art. 8.5 lid 2 Wm en 8 lid 3 Woningwet, resp. art. 20.8 Wm en art. 52 Woningwet.

53. Art. 5.2 lid 1 Wm.

54. Art. 4.9 lid 5 Wm en art. 4a lid 1 Wro.

55. Zie art. 8.5 lid 2 Wm en art. 8 lid 3 sub b Woningwet, alsmede art. 20.8 Wm en art. 52 Woningwet.

56. P.J.J. van Buuren et al, *Hoofddlijnen mintclich bestuursrecht*, Deventer (Kluwer) 1999, p. 1-4.

57. Volgens Van Geest is de coördinerende functie de essentie van de ruimtelijke ordening; H.J.A.M. van Geest, 25 jaar WRO: enige bespiegelingen over voortgaande wijziging, *BR* 1992/7, p. 524 t/m 532.

daarvan *tegen* de milieudoelen.⁵⁸ Ruimtelijke ordening is als het ware 'kleurloos' en het kenmerkende criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' (vgl. art. 10 lid 1 Wro) heeft als kern dat bestemmingen zich, gelet op hun planologisch relevante situeringskenmerken, wederzijds kunnen verdragen.⁵⁹ Karakteristiek voor de ruimtelijke ordening is daarom een zeer ruime vrijheid tot belangenafweging zodat meerdere rechtmatige, ruimtelijk passende besluitvormingsopties (zonder a-priori preponderante sectorale posities) op hun merites kunnen worden beoordeeld.⁶⁰ Dit model rust op het uitgangspunt van besluitvorming in twee nevensgeschikte of gelijkwaardige sporen: het ruimtelijk-facet en het sectorale spoor.⁶¹ Deze 'tweesporigheid' scheidt een spanning tussen rechtszekerheid enerzijds (het meest gediend met voorrang van het ruimtelijke spoor) en van flexibiliteit en slagvaardigheid anderzijds (het meest gediend met sectorale voorrang). Alleen in bijzondere omstandigheden wordt deze systematiek doorbroken omwille van het ruimtelijk respectievelijk het sectorale belang.⁶² Tweesporigheid impliceert met name dat wederkerig de eigen beleidsfeer wordt gerespecteerd. In het ruimtelijke spoor mogen wel keuzes worden gemaakt ten einde milieudoelen te ondersteunen, maar deze keuzes moeten planologisch gemotiveerd zijn (noodzakelijk voor een goede ruimtelijke ordening; gericht op bouwen en het gebruik van gronden en opstellen),⁶³ mede ter voorkoming van het langs het ruimtelijke spoor prejudiciëren op de afweging die voor potentieel milieuverstorende activiteiten is voorbehouden aan het milieuspoor⁶⁴ – anders wordt indirect het uitgangspunt van gelijkwaardigheid doorbroken.⁶⁵ Dit sluit evenwel niet uit dat de ruimtelijke ordening (de facto) effectgericht kan aanvullen.⁶⁶

Het klassieke beeld is inmiddels discutabel geworden. Geïnspireerd door de term 'milieukwaliteit', spreekt men in het ruimtelijke spoor inmiddels over 'ruimtelijke kwaliteit'⁶⁷ en de inhoudelijke kleuring van het ruimtelijke beleid is en wordt versterkt met noties als een 'hoogwaardige leefomgeving' en 'duurzaam ruimtegebruik'.⁶⁸ Dit impliceert meer zorg, vanuit ruimtelijk beleid, voor de realisatie van milieu- en natuurdoelen, enerzijds mogelijk door beleidsprioriteit van het sectorale spoor (doorwerking van milieukwaliteitseisen) anderzijds mogelijk door zelfstandig aanvullende milieubescherming. Het (meer) inhoudelijke accent leidt ertoe dat de voor facetmatige coördinatie zo noodzakelijke beleidsruimte (en het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening') a-priori is ingekleurd door natuur- en milieudoelen. In deze visie is het ruimtelijk spoor een facet met sectorale trekken geworden. Zie ik het goed, dan laat Backes deze verschuiving in die zin opgaan in een model van tweesporigheid, dat de nevensgeschiktheid tussen facet- en sectorsporen niet (langer) gepaard gaat met terughoudendheid vanuit het facet tegenover de sector, maar door bewuste acceptatie van de mogelijkheid van samenloop van milieu(- en natuur)bescherming uit beide sporen – zodat vanuit het ruimtelijke spoor mogelijk meer (natuur- en/of) milieubescherming wordt geboden dan via het (desbetreffende) sectorspoor.⁶⁹

Notabene, het 'evenwicht' tussen milieu- en ruimtelijk beleid is tevens in het geding doordat het milieubeleid met een gebiedsgerichte benadering is getreden in het domein van de ruimtelijke ordening.⁷⁰ Zo zijn er milieubeschermingsgebieden waarin het gaat om de bescherming van één bepaalde milieukwaliteit (zoals stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden), projecten tot integratie van normering van meerdere milieuaspecten binnen één bepaald gebied (de zogenoemde Integrale milieuzonering)⁷¹ en de integratie van ruimtelijk- en milieubeleid in de zogenoemde ROM-gebieden (gericht op sanering of bescherming).⁷² Voor elk van deze figuren wordt ook wel de term zonering gebruikt. Hierbij stelt het milieu in feite randvoorwaarden aan de ruimtelijke ordening (op wettelijke of op buitenwettelijke grondslag).⁷³

Beoordeling

Bieden de voorstellen soelaas voor de geschetste problematiek? Als aangekondigd wil ik die vraag allereerst beantwoorden vanuit een vergelijking van de voorstellen uit de nota's met enkele juridische analyses van de knelpunten binnen de drie probleemcontexten.⁷⁴

a De verhouding tussen het Provinciaal milieubeleidsplan en het streekplan

Beide nota's gaan ook voor de toekomst uit van twee afzonderlijke beleidssporen, met eigen toetsingskaders. Samenhang daartussen wordt gefaciliteerd met het 2D-model in het kader van een experimenteerbepaling, waarbij met name allerhande wettelijke, procedurele en (ook) inhoudelijke eisen worden geschrapt. Het specialiteitsbeginsel wordt 'omzeild' door het juridisch bindende beleid wel in gescheiden plannen onder te brengen.

Mijns inziens uiten de meeste analyses zich in beginsel positief over meer beleidsintegratie op provinciaal niveau maar wordt wel op enige 'mitsen en maren' gewezen. Een experimentele setting voor het 2D-model zal daarom waarschijnlijk worden gezien als een goede aanpak.

Om welke 'mitsen en maren' gaat het? Allereerst om *beleidsmatige* bedenkingen. Een provinciaal omgevingsplan kan niet tegelijk omvattend en uitvoerend zijn⁷⁵ en moet derhalve selectief zijn waardoor er – verhoudingsgewijs – verlies aan beleidsinhoud optreedt.⁷⁶ Ook de noodzaak van compromisvorming en de concurrentie tussen beleidsterreinen, c.q. het gevaar van ondersneeuwen van het milieubelang vormt een handicap en gewaakt moet worden voor versmalling van het omgevingsplan tot alleen het ruimtelijke aspect van de fysieke omgeving.⁷⁷

De rol van het specialiteitsbeginsel en de juridische status van beleidsplannen vormen de belangrijkste *materieel-juridische* bedenkingen. Nu reeds wordt het specialiteitsbeginsel 'gepareerd' met het OTP-model, met daarin een apart 'Toetsingsdeel'.⁷⁸ Hetzelfde effect wordt ook met het 2D-model bereikt. Zolang het omgevingsplan maar louter van

58. Anders: Van Geest, 25 jaar WRO, *a.w.*, 529; zie overigens hierover ook Michiels, oratie, *a.w.*, § 1.3.

59. *Ibidem*, p. 33 e.v.

60. *Ibidem*.

61. Vgl. over deze modellering o.a. Backes, *Juridische bescherming van ecologisch waardevolle gebieden*, prft. UU, Zwolle (W.E.J. Tjeenk Willink) 1993, p. 195 e.v. en p. 276.

62. Van Buuren et al., p. 389 e.v. (zij noemen – zie p. 391 – de Luchtvaartwet resp. de Wet op de openlucht recreatie als voorbeelden van doorbreking van tweesporigheid ten behoeve van voorrang van resp. de sector en het facet). Men kan ook zeggen dat het systeem blijft maar dat de wetgever hier voor alle gevallen kiest.

63. KB 10 juli 1989, AB 1990, 92 m.nt. AWK (Spijkernisse).

64. KB 17 december 1987, AB 1988, 388 m.nt. AWK (Hefhuizen).

65. Of de doelmatigheid van sectorale regime een rol mag spelen is omstreden. Vgl. – positief – Van Buuren, *c.s.*, *a.w.*, p. 36 en – negatief – Backes, prft., *a.w.*, p. 184-185.

66. Bouwer en Van Geest, *a.w.*, p. 110. Ik noem dat hier 'de facto' omdat in klassieke zin milieubeleid geen doel is van de r.o.

67. Bouwer, *a.w.*, p. 19-21 (met verwijzing). Zie ook Van Geest, 25 jaar WRO, *a.w.*, p. 529 e.v.

68. K. Bouwer en H.J.A.M. van Geest, *a.w.* De term 'hoogwaardige leefomgeving' (zie FHR0) sluit daar m.i. ook nog op aan.

69. Backes, *a.w.*, p. 200.

70. Bouwer en Van Geest, *a.w.*, p. 111, alsmede Bouwer, *a.w.*, p. 16-17.

71. Zie hierover M. Lurks en N. Teesing, *a.w.*

72. Bouwer en Van Geest, *a.w.*, p. 112.

73. Vgl. Van Buuren, *c.s.*, *a.w.*, p. 398, alsmede Lurks en Teesing, *a.w.*, p. 14-15.

74. Het gaat natuurlijk om een selectie, van knelpunten en analyses – maar hopelijk voldoende representatief.

75. J.R. Janssens en M. Weisz, 'Provincies op weg naar beleid voor de fysieke leefomgeving, Bijdrage aan het debat over omgevingsplanning', *Beleidsanalyse 1998/2*, p. 4 t/m 11, i.h.b. p. 6.

76. W. Mesters, Provinciaal omgevingsplan Limburg. Van afstemming naar integratie, p. 3 t/m 8.

77. Vgl. Janssens en Weisz, *a.w.*, i.h.b. p. 9 en ook Bouwer en Van Geest, *a.w.*, p. 111.

78. *Ibidem*, i.h.b., p. 8-9.

strategisch-indicatieve strekking is, heeft het specialiteitsbeginsel geen grote betekenis voor integrale planning.⁷⁹ Althans, zo waarschuwt met name De Gier,⁸⁰ zolang het toetsingskader voor de (burgers bindende) uitvoering van plannen blijft binnen de desbetreffende doelstelling (bij milieuvergunningen bijvoorbeeld geen louter planologische doelen) en als zodanig afzonderlijk herkenbaar is. Integratie van dat deel in een integraal plan zou alleen kunnen als er zoiets als een Wet op de fysieke leefomgeving zou komen.

Ook het verschil in juridische status tussen onderscheiden plannen, met name qua bindendheid, krijgt aandacht. Zo relateert De Gier het standpunt dat een wettelijke grondslag voor de separate provinciale omgevingsplannen, vanwege de (hoofdzakelijk) indicatieve strekking, niet nodig zou zijn: indirect kunnen deze plannen wel degelijk binden, net zoals beleidsregels (art. 4:84 Awb).⁸¹ Met name het streekplan is juridisch geëvolueerd, vooral op het punt van concrete beleidsbeslissingen. Die onderdelen van dit plan gelden als besluiten en dit opent de weg van beroep en bezwaar, terwijl het milieubeleidsplan zelfs op de negatieve lijst van art. 8:5 Awb staat.⁸² In het 2D-model kan dit probleem worden opgelost. Janssens en Weisz wijzen er op dat de rechter in het, vergelijkbare, OTP-model blijft buiten het domein van strategisch beleid, en dat bij meerdere toetsingsdelen belangenorganisaties niet worden beperkt tot slechts één ronde van inspraak en beroep.

Voorts zijn er nog allerhande problemen in de formele of *technisch-juridische* sfeer, zoals terzake van geldingsduur, doorwerking, inspraak en actualiseringstempo. Uit de literatuur komt met name naar voren dat het wenselijk is een op de Awb gebaseerde procedure te volgen, zoals die van afd. 3.4 Awb. Dit is ook het uitgangspunt van de nota's *FHRO* en *MRV*. Ook de afschaffing van de 'haasje over-afstemmingstechniek' zal goed worden ontvangen.⁸³

Een *algemene* bedenking tegen (overhaaste) integratie is dat moet worden gezorgd voor een voldoende mate van verinnerlijking van beleid en voor een goed institutioneel kader waarbinnen omgevingsbeleid continuïteit kan krijgen.⁸⁴ Meer principieel is de stellingname van Bouwer en Van Geest, die erop wijzen dat provinciale omgevingsplannen vooral een compromiskarakter dragen en dus niet primair milieugericht zijn. Zij houden het er op dat het milieubeleid waarschijnlijk beter is gediend met een wettelijke verankering van de doorwerking van milieudoelen in het streekplan.⁸⁵

b. De verhouding tussen milieukwaliteitseisen en het bestemmingsplan

In de nota's wordt voor het bestemmingsplan geen '2D-model' voorgesteld. Als gemeenten aan een dergelijk model behoefte hebben zijn er voldoende mogelijkheden om dit (buitenwettelijk) te realiseren. Vooral de actualiteit en de gebiedsgerichtheid van bestemmingsplan, alsmede de wens tot een ruimtelijke doorwerking van milieukwaliteitseisen worden onderstreept. Voor milieukwaliteitseisen is vooreerst een goede planologische verstaalslag en een heldere juridische uitwerking nodig, maar daarmee mag de planologische afwegingsruimte bij de voorbereiding van het bestemmingsplan niet worden gefrustreerd. Overigens wordt overwogen om bepaalde emissieplafonds op een zelfde wijze juridisch bindend te laten doorwerken (in bestemmingsplannen).

De praktijk lijkt uit te wijzen dat milieukwaliteitseisen steeds beter doorwerken in bestemmingsplannen. Van Geest en Bouwer hebben daarom de kritische vraag gesteld of aanpassing van het ruimtelijk instrumentarium nog nodig is: 'de instrumenten [bieden] veelal meer mogelijkheden [...] dan men op het eerste gezicht denkt, maar het bevoegd gezag [maakt] nog te weinig van die mogelijkheden gebruik [...]'.⁸⁶

Michiels heeft in zijn Utrechtse oratie nog eens gepreciseerd dat milieukwaliteitseisen zowel direct als indirect in bestemmingsplannen kunnen doorwerken.⁸⁷ Bij indirecte doorwerking worden de bestemmingen vastgelegd op basis van

voorgegeven milieukwaliteitseisen; hetzij op voet van een wettelijke opdracht (zoals in art. 5.2 lid 1 Wm) hetzij, bij buitenwettelijke normen zoals stank- of veiligheidsnormen, uit hoofde van de plicht om met alle ruimtelijk relevante (sector)belangen rekening te houden. De rechtspraak lijkt tegenwoordig meer welwillend te staan tegenover ondersteuning van milieudoelen via het bestemmingsplan, zoals in de zaak *Lochem*⁸⁸ waarbij verzuringsdoelstellingen werden gesteund met afstandsnormen. Dit sterkt de gedachte dat 'een goede ruimtelijke ordening' (thans) ook strekt ter bescherming van het milieubelang.⁸⁹ Bij directe doorwerking worden in het bestemmingsplan zelf milieukwaliteitsnormen opgenomen, maar dat kan alleen als deze normen louter planologisch zijn gemotiveerd, resp. zich beperken tot voorschriften voor het bouwen en het gebruik van betreffende gronden en opstallen – en dus niet op werkzaamheden in de sfeer van het oprichten en in werking brengen en houden van inrichtingen (vgl. 'Hefshuizen' en 'Spijkenisse'). Hier dwingt het uitgangspunt van nevenschiktheid/tweesporigheid ertoe dat de ruimtelijke ordening zich onthoudt van normstelling die reeds het onderwerp is van belangenafweging in het milieuspoor (zoals bij emissienormen). Michiels spreekt uit dat niettemin met name bij veiligheid, geluid en stank de mogelijkheid om milieunormen in bestemmingsplannen op te nemen aantrekkelijk zou zijn.⁹⁰ Backes lijkt – als gezegd – te kiezen voor een aanpak waarbij nevenschiktheid binnen tweesporigheid samenloop niet behoeft uit te sluiten – tenzij de wet anders bepaalt.⁹¹ De voorstellen 12a en 13b uit de nota *MRV* gaan een eind in de door Backes (en overigens ook door de auteurs van 'De toekomst van de Wet milieubeheer')⁹² gesuggereerde richting.

c. De verhouding tussen de bouwvergunning en de Wm-vergunning

In de nota *MRV* wordt voorgesteld vast te leggen dat het beginsel van externe integratie (in de Wm) wordt gecodificeerd en dat onder meer de beslissing tot verlening van een bouwvergunning mede wordt getoetst aan het milieubelang (zie voorstel 2a). Voorstel 12a luidt – vervolgens – dat bij Wm-vergunningverlening ook de consequenties van vergunningverlening voor de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving in ogenschouw moeten worden genomen. De voorstellen samen construeren een soort 'wederkerige doelbescherming'.

Ik meen dat de voorstellen redelijk goed aansluiten bij analyses waarin uitdrukkelijk wordt gepleit voor verbetering van de aansluiting tussen het ruimtelijke en het milieuspoor

79. Vgl. W. Mesters, *a.w.*, p. 6, en (kritischer) G.G. Heegstra, 'Harmonisatie planprocedures Harmonisatie van wetgeving op het terrein van ruimtelijk relevante plannen', *TO* 2001/1, p. 9 t/m p. 13, i.h.b. p. 10-11.

80. A.A.J. de Gier, 'Het provinciale omgevingsplan, Enkele bestuursrechtelijke bedenkingen bij een populair fenomeen', *BR* 1998/3, p. 191 t/m 196, i.h.b. p. 194 en voorts: Is minder ook beter, Enkele kanttekeningen bij het rapport 'Te veel van het goede' van de MDW-werkgroep Harmonisatie planprocedures, *TO* 2001/1, p. 14 t/m 17, i.h.b. p. 16.

81. A.A.J. de Gier, *a.w.*, *TO* 2001/1, p. 15.

82. A.A.J. de Gier, *a.w.*, *BR* 1998/3, i.h.b. p. 194-195.

83. O.a. Van Buuren c.s., *a.w.*, p. 319.

84. Janssens en Weisz, *a.w.*, i.h.b. p. 11.

85. *a.w.*, i.h.b. p. 110-111.

86. 'Bouwer en Van Geest, *a.w.*, i.h.b. p. 113. Zie daarnaast H.J.A.M. van Geest, Ruimtelijke ordening en milieubeheer: een balans, Gemeentestem 7096, p. 209 t/m 215.

87. *a.w.*, p. 23-26.

88. KB 11 maart 1996, *M en R* 1997/1, nr. 8 m.nt. Van Geest, *ABRS* 13 mei 1997, *M en R* 1998/1, nr. 5 m.nt. Van Geest. Vgl. hierover Van Geest, *a.w.*, Gemeentestem 7096, p. 212.

89. Michiels, oratie 2001, *a.w.*, p. 23, noot 45 legt hier ook de link met de *FHRO*.

90. *Ibidem*, p. 25.

91. *Prft.*, *a.w.*, p. 184 en p. 200.

92. *a.w.*, vgl. aanbeveling 9, p. 32.

door wetgeving.⁹³ In die literatuur is met name de kwestie van de 'lokatiekeuze' bij vergunningverlening als knelpunt gesignaleerd – onder meer in voornoemd artikel van Simons-Vinckx. Ook Michiels gaat er in zijn Utrechtse oratie uitgebreid op in. De crux, zo signaleert hij,⁹⁴ is dat de lokatiekeuze niet relevant is bij de Wm-vergunningverlening; alleen de aanvaardbaarheid van de inrichting op de aangegeven plek telt. Dat het bestemmingsplan geen Wm-criterium is zou niet erg zijn als milieuplanologische aspecten zoals veiligheid en hinder dat wel zouden zijn. Michiels is uitgesproken kritisch over jurisprudentie, waarin milieuplanologische aspecten (zoals bijvoorbeeld uitgewerkt in de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering) worden beschouwd als exclusief planologische situeringskenmerken, relevant voor met name bestemmingsplannen en *dus* niet voor de Wm-vergunning. Problemen rijzen uiteraard als de desbetreffende activiteit niet tevens bouwvergunningplichtig is of, indien wel, als dergelijke normen vervolgens niet tevens in het desbetreffende bestemmingsplan zijn verwerkt.⁹⁵ Van Geest is, ook onder verwijzing naar jurisprudentie, toch positiever. Essentieel is zijns inziens wel dat het bevoegd gezag normen, zoals uit voornoemde Brochure, milieuhygiënisch onderbouwt.⁹⁶ Ook wijst hij op een uitspraak waarin de Wm-vergunning op het punt van visuele hinder, niettegenstaande dat dit primair een planologisch aspect is, toch mag aanvullen. Zo bezien kan een aspect dat primair planologisch is, toch ook aanvullend vanuit het milieuspoor worden geregeld.⁹⁷ In die zin vallen 'een goede ruimtelijke ordening' en 'de bescherming van het milieu' samen.⁹⁸

Hoewel meer pessimistisch, aarzelt Michiels over een wederzijdse koppeling van weigeringsgronden.⁹⁹ Toetsing van de Wm-vergunning aan het bestemmingsplan acht hij, vooral vanwege de problematische doorwerking van milieunormen, minder geschikt.¹⁰⁰ Positiever is hij over de mogelijkheid om de aanvraag van een bouwvergunning direct te toetsen aan het Wm-kader, bijvoorbeeld aan milieukwaliteitseisen.¹⁰¹ In aanvulling hierop noemt hij nog de verderstrekkende mogelijkheid dat een bouwvergunning (vanwege ontwikkelingen die in het bestemmingsplan niet zijn voorzien) wordt geweigerd omdat het bouwwerk op de beoogde locatie vanwege zwaarwegende milieubelangen ongewenst is – ook hier is 'oprukkende bebouwing' het kernpunt. Hoewel het op gespannen voet staat met de rechtszekerheid, zou het bevoegd gezag dan (ad hoc) een 'afwijkingsbesluit' (van het bestemmingsplan) moeten kunnen nemen.¹⁰²

Het voorstel voor een wettelijke regeling voor wederkerige doelbescherming sluit overigens goed aan bij de voorkeuren van Dhondt en Uylenburg,¹⁰³ Backes¹⁰⁴ en de auteurs van 'De toekomst van de Wet milieubeheer'¹⁰⁵ voor 'externe' milieubescherming, bij voorkeur (niet vanuit de Wm maar) vanuit niet-milieuwetten zelf. Laatstgenoemde auteursgroep ziet in een codificatie in de Wm, maar met externe werking, van verschillende milieubeginselen de mogelijkheid om 'externe' milieubescherming in lijn te brengen met het Wm-beoordelingskader.

Bij beoordeling van een Wm-aanvraag spelen ook de relevante, redelijkerwijs te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen¹⁰⁶ een rol; vooral voor het meewegen van oprukkende milieugevoelige activiteiten of functies. Het gaat erom in het ruimtelijk beleid een goed omslagpunt te vinden voor wat nog wel of juist niet mag meewegen. Van Geest lijkt, vanuit zijn meer positieve inschatting van de wederkerige complementariteit van ruimtelijk en milieubeleid, van oordeel dat het probleem niet erg groot is omdat de gezochte bescherming in het ene geval wordt gegeven vanuit een 'goede ruimtelijke ordening' en in het andere geval vanuit de 'bescherming van het milieu': het hangt er maar van af wat het eerst komt (de bouw- of de Wm-vergunning). Dit is Michiels te kort door de bocht: op basis van een omvattende afweging moet de meest wenselijke ontwikkeling van een gebied door het democratisch gecontroleerd gezag worden bepaald.

Omdat die omvattende afweging een meer facetmatig karakter heeft dient deze in het spoor van de ruimtelijke ordening te worden gemaakt.¹⁰⁷

Reflectie

Gaat het nu om goede voorstellen? Een definitief antwoord zou bij wijze van spreken een wets-evaluatie na realisatie van de voorstellen verlangen – voor wat de empirische toets daarvan waard is. Voor een voorlopig antwoord kunnen we mijns inziens vaststellen dat de voorstellen behoorlijk aansluiten bij in de literatuur gesignaleerde knelpunten en ook bij de door menig auteur geuite roep om aanpassing van wetgeving. Niettemin ben ik enigszins sceptisch – en niet alleen ter wille van het debat waartoe de nota's *FHRO* en *MRV* expliciet uitnodigen. Mijn belangrijkste aarzeling is dat de voorstellen uitnodigen tot een veel ingrijpender wijziging van het stelsel van omgevingsrechtelijke regelgeving dan voor de aanpak van de problematiek nodig is, en dat die ingrijpende wijziging negatieve neveneffecten zal kunnen meebrengen voor het milieubeleid, de transparantie van milieuplanologische besluitvorming en de rechtszekerheid. Deze aarzeling spreekt – denk ik – wel uit de titel van dit artikel, die is ontleend aan een citaat uit *MRV*:

'Wanneer meerdere beleidsterreinen bij elkaar worden genomen bestaat het risico dat dit uitmondt in een tamelijk abstract geheel, waarin de echte problemen niet worden opgelost. De burger kan het gevoel krijgen dat de overheid 'alles maar in een hoge hoed gooit', waarbij niet meer duidelijk is waarom bepaalde beslissingen worden genomen.'¹⁰⁸

Mijn aarzeling hangt samen met enkele persoonlijke aannames en bedenkingen, te weten:

- Dat de bescherming van het milieubelang het best wordt gediend met de vaststelling van milieunormen vanuit het normatieve kader van de milieuwetgeving zelf. Daarin staat de behartiging van het milieubelang voorop en biedt de relatie met het geheel aan milieunormen een samenhangend normatief kader – dat dient de effectiviteit en de voorspelbaarheid van het milieubeleid;
- Dat het model van 2-sporigheid tussen facet- en sectorbeleid een aantrekkelijke dubbele dimensionering biedt van publiekrechtelijke besluitvorming. Het (milieu)sectorbeleid vormt een normatief uitgangspunt dat, op basis van het specialiteitsbeginsel, is toegesneden op zo eenduidig mogelijke (milieu)doelen. Tot een uitruil van het milieubelang met conflicterende ruimtelijk relevante belangen komt het eerst nadat milieudoelen in het eigen spoor zijn gesteld. In het ruimtelijke spoor moeten die 'transacties' vervolgens expliciet worden gemaakt.

285

93. Ik laat de kwestie van de procedurele koppeling tussen Wm- en bouwvergunning buiten bespreking. Zie daarvoor o.a. H.J.A.M. van Geest, *a.w.*, Gemeentestem 7096, p. 210-211; Michiels, Oratie 2001, *a.w.*, § 2.3; Van Buuren c.s., *a.w.*, § 6.5 en m.n. § 6.5.3.

94. *a.w.*, § 1.1.

95. *Ibidem*, § 2.1 (zie noot 22 aldaar: *ABRS* 24 september 1998, E03.96.1535 en *ABRS* 21 september 1999, nr. E03.96.0929).

96. *a.w.* (Gemeentestem 7096), p. 211 (*ABRS* 6 augustus 1998 nr. E03.96.0572).

97. *Ibidem*, p. 211-212 (*ABRS* 6 september 1998, Gemeentestem 7096, 10 en *ABRS* 14 april 1998, nr. E03.95.0384).

98. *Ibidem*, p. 214.

99. *a.w.*, p. 18.

100. *Ibidem*.

101. *Ibidem*, p. 25.

102. *Ibidem*, p. 28-29.

103. *a.w.*, p. 125 en p. 128 – hierboven reeds besproken.

104. *a.w.*, p. 528.

105. *a.w.*, p. 30 (conclusies nr. 8 en 13) en p. 32 (aanbevelingen 9 en 12).

106. Vgl. art. 8.8 lid 1 onder c Wm

107. *a.w.*, p. 22-23.

108. *a.w.*, p. 12.

Tweesporigheid draagt bij aan een transparante beleidsvoering, aan een duidelijke diagnose bij 'incidenten', aan de legitimatie van het beleid en aan de rechtszekerheid van burgers.

- Dat het specialiteitsbeginsel nogal technisch wordt 'afgedaan'. Het specialiteitsbeginsel bevestigt enerzijds het politiek primaat van de wetgever over het bestuur en anderzijds de autonome rechtssfeer van burgers – alleen doelgebonden inbreuken zijn daarop aanvaardbaar. Het eerste aspect heeft ook een ordenende functie (tenminste voorkoming van doorkruising). Het tweede aspect onderstreept (ook) dat burgers bindende overheidsinterventies tenminste twee filters moeten doordringen: één aan de bron (de bevoegdheid) en één bij het effect (de rechten van burgers). Bij het eerste filter bevordert het specialiteitsbeginsel de rechtszekerheid in abstracto doordat steeds 'pro-actief' een zekere begrenzing aan overheidsinterventies is gegeven. Idealiter wordt deze aspiratie gedragen door een eenduidige doelstelling van bevoegdheden: het zgn. *Bestimmtheitsgebot*. Het specialiteitsbeginsel laat zich niet 'wegregelen' omdat het primair de rol van 'waarschuwingbord' vervult – vooral ook in de richting van de wetgever. De waarschuwing behelst – kortgezegd – dat het zaak is besluitvorming in duidelijke normatieve kaders te houden. De 'proliferatie' van milieubescherming over niet-milieuwetten staat daarmee op gespannen voet.
- De indruk, die ik kennelijk deel met Bouwer en Van Geest, dat bestuursorganen maar al te graag hun flexibiliteit willen behouden en zich (dus) te weinig moeite getroosten om bijvoorbeeld bindende milieukwaliteitsnormen te stellen, om afstandnormen milieuhygiënisch te onderbouwen en tijdig bestemmingsplannen te actualiseren. Als die veronderstelling juist is, pleit ik voor een terughoudende opstelling tegenover de voorstellen, omdat deze de bestuurlijke-interventiemogelijkheden vergroten (en, mede door toename van het beroep op de rechter, juridiserend zullen werken), maar de beleidsrealisatie nog steeds niet waarborgen. Sterker nog, de beleidsrealisatie krijgt institutioneel, door nog meer ruimte voor uitruil en afwenteling, een nog meer diffuus karakter!

Deze aannames en bedenkingen verzetten zich mijns inziens niet tegen het incorporeren van het oogmerk van een duurzame ontwikkeling in het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening'. Sterker nog, die 'internalisering' is reeds zichtbaar en voorzover versterking wenselijk is moet die juist gezocht worden in een milieubeleid dat op een consistente en transparante wijze bijdraagt aan een normatief kader dat kan doorwerken in het ruimtelijk beleid. Tegen een achtergrond van ruimtelijke milieunormen kan het ruimtelijke spoor de bescherming van het milieubelang aanvullen maar, waar dat planologisch niet mogelijk is moet dit in facetbesluitvorming expliciet worden gemaakt. Wie het milieubelang hoog houdt maar erkent dat het juridisch geen absolute waarde vormt, zal verlangen dat de afweging ervan steeds zo expliciet mogelijk wordt gemaakt.

Tegen deze achtergrond luidt mijn persoonlijke (en tentatieve) beoordeling van de voorstellen binnen de drie probleemcontexten als volgt:

- voor de verhouding tussen het provinciaal milieubeleidsplan en het streekplan spreekt mij de bedenking van Bouwer en Van Geest aan:

'Het is de vraag of het integrale omgevingsplan uiteindelijk winst zal opleveren voor een doelmatig en effectief beleid [...]. Het 'ondersnemen' van het milieubelang in een compromis tussen partners van ongelijke sterkte is niet ondenkbeeldig. Een wettelijk gefundeerde [externe] integratie van milieudoelstellingen in het streekplan is

vermoedelijk een effectievere en meer doelmatige bijdrage tot duurzame ontwikkeling [...].'¹⁰⁹

Beperking van het strategisch omgevingsplan tot ruimtelijk omgevingsbeleid en tot een noodzakelijke selectie van onderwerpen, zal de positie van het milieubeleid nog verder onder druk zetten. Voorzover dergelijke factoren een kloof scheppen tussen het strategisch-indicatief en het uitvoerend-bindende beleid, zal vervolgens ook de samenhang in het milieubeleid verder worden belast... Moeten we ons niet eerst beperken tot het opheffen van technisch-juridische belemmeringen voor afstemming?

- voor de verhouding tussen milieukwaliteitseisen en bestemmingsplannen lijkt mij een inzet op indirecte doorwerking van milieukwaliteitseisen in het bestemmingsplan verstandig; maar dan niet zo dat die doorwerking bij voorbaat wordt teruggehouden omwille van een vrije ruimtelijk-facetmatige belangenafweging. Ik voel meer voor strakke kwaliteitseisen – en begrijp overigens dat de minister daarvoor ook kiest bij kwesties rond veiligheid en gezondheid van de mens – en voor een strakke indirecte doorwerking op basis van art. 5.2 Wm. Als dan de ruimtelijke afweging in het gedrang komt, lijkt mij een ontheffingsbevoegdheid in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan veel geschikter. Indien een milieukwaliteitseis een onoverkomelijk bezwaar voor de realisatie van 'een goede ruimtelijke ordening' vormt¹¹⁰ moet maar expliciet op tafel komen dat wordt afgeweken.¹¹¹ Het aspect 'duurzaam ruimtegebruik' billijkt mijns inziens dat voor natuur- en milieubelangen voor een dergelijke systematiek wordt gekozen.¹¹² Om dezelfde reden, maar in omgekeerde richting, kan ik mij overigens vinden in het voorstel van Michiels tot het scheppen van een bevoegdheid tot het nemen van een afwijkingbeslissing indien het bestemmingsplan bepaalde ontwikkelingen met uit milieuoogpunt zwaarwegende consequenties niet heeft voorzien.¹¹³ In feite gaat het om een 'noodventiel' voor achterstallige bestemmingsplannen; dat ik de voorstellen van actualisering van bestemmingsplannen deel spreekt (in het verlengde hiervan) vanzelf.
- voor de verhouding tussen de bouwvergunning en de Wm-vergunning staat voor mij voorop dat het milieuplanologische aspect primair in de Wm-vergunning aan bod dient te komen. Ik juich de door Van Geest ingebrachte jurisprudentie dan ook van harte toe. De stelligheid van Simons-Vinckx maakt mij wat behoedzaam: mij gaat het meer om het primaat van besluitvorming over milieudoelen in het milieuspoor, dan om voorrang van het milieubeleid op het ruimtelijk beleid! De 'wederkerige doelbescherming' vind ik een riskante aangelegenheid. Hierboven heb ik reeds aangegeven dat mijn vrees voor uitruil en ondersnemen van het milieubelang, van verbodkilling van milieubeleid, van verlies aan transparantie in de besluitvorming en aantasting van rechtszekerheid mij sceptisch stemmen. Ook mogelijke samenloop van milieuvoorschriften biedt m.i. geen aantrekkelijk perspectief. In plaats van deze 'proliferatie' van milieubescherming heb ik een voorkeur voor verbeterde doorwerking van (ook gemeentelijke) milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen (met voornoemde ontheffingsbevoegdheid). Dat houdt overigens ook verband met mijn scepsis op het punt van de codificatie van milieubeginselen. Ik ben daar niet tegen maar verwacht daar te weinig heil van. De minister is wel heel expliciet over het 'in-

109. *a.w.*, p. 111.

110. Waarbij duurzaam ruimtegebruik is inbegrepen!

111. Ik laat nadere procedurele/bestuurlijke waarborgen bij deze bevoegdheid hier even terzijde.

112. Ik bepleit dus geen algehele ontheffingsbevoegdheid voor alle bindende 'sectorale voetangels en klemmen'!

113. Michiels, *a.w.*, oratie 2001, p. 28-29.

spanningskarakter' daarvan en over het weghouden van de rechter. Ik hoop en verwacht dat de rechter zich niet geheel zal laten terughouden, maar zelfs een marginale toetsing biedt onvoldoende uitzicht op eenheid van beleid. Ik deel de voorkeur van Geelhoed¹¹⁴ voor 'uitgewerkte en materieel verplichtende normen, die in specifieke wetgeving vastgelegd liggen', boven beginselen, en wel vooral vanwege de soms verregaande uitruil van belangen bij het vergunningverlenend maatwerk in milieurecht (naar tijd, plaats, object en gedraging) -- mede met het oog op het aldus verleggen van besluitvorming naar de rechter! Het voorstel tot toetsing van Wm-vergunningaanvragen aan het ruimtelijk beleid ontmoet voor mij vergelijkbare bedenkingen.

Kortom: waken tegen milieubeleid 'uit de hoge hoed'. Vooral nog ben ik er niet van overtuigd dat het belang van een duurzame ontwikkeling, een mate van externe integratie van milieudoelen in het ruimtelijk beleid verlangt als waarvoor de deur nu wordt geopend. Milieuplanologische belangen kunnen heel wel worden verdisconteerd in een stelsel waarin de sector het primaat heeft om enerzijds zelf dit aspect te normeren en aldus anderzijds een voorzet voor ruimtelijke afweging te geven. Het ruimtelijk facet is dan primair volgend maar kan vanuit het eigen kader (van 'een goede -- duurzame -- ruimtelijke ordening') in zwaarwegende gevallen aanvullen (concreet met een afwijkingsbevoegdheid) of afwijken (concreet met een ontheffingsbevoegdheid). Normstelling over de fysieke leefomgeving is gebaat bij externe integratie, maar ook bij heldere kaders waarbinnen, gelet op het specialiteitsbeginsel, belangen een duidelijke plaats hebben en het bestuur is gehouden tot doel- en resultaatgericht handelen. Het milieubelang verdient een transparante afweging op eigen merites en in eigen samenhang -- en zonder 'hokus pokus'!

114. Aangehaald in *MRVI*, a.w., p. 53.