

Mismatch van beleid met het recht

Een beter natuurbeleid begint bij andere omgevingswetgeving

Het omgevingsbeleid zet steeds meer in op een integrale benadering van de leefomgeving, maar het daarbij behorende omgevingsrecht doet precies het tegenovergestelde: sectorale en gefragmenteerde benadering. Ook de Omgevingswet gaat die gescheiden sporen niet doorbreken; met als duidelijk eerste slachtoffer het natuurbeleid. Beleid en recht liggen hier ver uit elkaar, signaleren de onderzoekers Bas Breman, Nienke Nuesink en Fred Kistenkas.

De auteurs zijn als onderzoekers verbonden aan Wageningen Environmental Research, onderdeel van Wageningen University & Research

Uit recente evaluaties en verkenningen blijkt keer op keer dat het zeer moeilijk zal zijn om de natuurbeleidsdoelen volledig te realiseren. Zo concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de *Lerende Evaluatie Natuurpact* dat de binnen Europa afgesproken natuurdoelen niet worden bereikt en dat van een bestendig herstel van de Nederlandse natuur nog geen sprake is. Een belangrijke verklaring voor het achterblijven van het doelbereik voor deze natuur- en biodiversiteitsdoelen ligt in de milieudruk van buiten de natuurgebieden. Knelpunten zijn onder andere de aanhoudende stikstofdepositie (vermesting en verzuring), fosfaat, de slechte ecologische waterkwaliteit en de verdroging. Het beleid dat is gericht op water, mest, lucht en bodem krijgt vorm via het omgevingsrecht en is simpelweg niet afgestemd op het realiseren van de natuurdoelen. Juridisch is er zelfs sprake van gescheiden wetsfamilies. Zolang het omgevingsrecht niet wordt aangescherpt en geen integrale toepassing krijgt, is het dweilen met de kraan open ten aanzien van de natuurdoelen. Het is zeer de vraag of de komende Omgevingswet deze gefragmenteerde benadering kan doorbreken.

Natuurdoelen en omgevingsbeleid

Dat het slecht gaat met de Nederlandse natuur ligt eigenlijk niet zozeer aan het natuurbeleid

en het bijbehorende natuurbeschermingsrecht met zijn zeer strenge habitattoets. Deze toets wordt door zowel Europese als Nederlandse rechters streng geïnterpreteerd en veroorzaakte vorig jaar een stikstofcrisis.

De oorzaak is vooral dat landelijk gezien de ruimtelijke, water- en milieuocondities nog onvoldoende zijn waardoor deze een negatieve uitwerking hebben op de natuurkwaliteit en de biodiversiteit binnen natuurgebieden. Belangrijke knelpunten daarbij zijn de aanhoudende stikstofdepositie (vermesting en verzuring), fosfaatoverschot, de slechte ecologische waterkwaliteit en de verdroging. De sleutel voor het realiseren van de natuurdoelen ligt dus niet bij uitbreiding of aanscherping van het natuurbeleid zelf, maar vooral in het aanscherpen en afstemmen van aanpalend omgevingsbeleid en bijbehorend milieurecht voor de verduurzaming van de landbouw, het stikstofbronbeleid en effectief bronbeleid ten aanzien van nitraat en fosfaat uit mest, bestrijdingsmiddelen en zogenaamde 'nieuwe stoffen' waaronder medicijnresten. Met andere woorden: de vervuilers moeten harder worden aangepakt.

Sinds 2000 neemt het tempo af waarin het milieu in Nederland verbetert. Waar Nederland twee decennia geleden in Europa nog vooropliep met zijn milieubeleid zijn sindsdien steeds meer milieudoelen versoepeld (derogatie vanuit de EU) of uitgesteld. Het tempo waarmee



de milieudruk werd verminderd is sindsdien afgenomen en de ambities ten aanzien van het verbeteren van de omgevingskwaliteit zijn gaandeweg naar beneden bijgesteld.

Een bijkomend knelpunt is dat het omgevingsbeleid in essentie sectoraal is ingestoken. Zo bestaat er apart beleid gericht op water, mest, natuur, lucht en bodem. Mede door deze verregaande verschotting is het omgevingsbeleid onvoldoend afgestemd op het natuurbeleid.

Gescheiden wetsfamilies

In het omgevingsrecht kent elke milieusector zijn eigen normen. Het zijn gescheiden wetsfamilies. Deze zijn meestal weer uit eveneens sectorale Europese milieurichtlijnen afkomstig. De Europese wetgever denkt (nog steeds) sectoraal; elke milieusector heeft zijn eigen EU-Richtlijn en/of EU-verordening met daarin gescheiden sectorale normen en instrumenten. Deze gefragmenteerde en sectorale benadering vindt haar weerslag in de implementatiewetgeving op nationaal niveau. Niet zonder reden spreekt men wel van het groene omgevingsrecht (natuurbescherming), blauwe omgevingsrecht (water), grijze omgevingsrecht (afvalstoffen, luchtkwaliteit en industriële milieurecht) en het rode omgevingsrecht (ruimtelijke ordening).

Zo hoeven luchtkwaliteitsnormen uit de Wet milieubeheer (kortweg de Wm, implementatiewet van de EU Luchtkwaliteitsrichtlijnen), waterkwaliteitsnormen uit de Waterwet (die

de Kaderrichtlijn Water, de KRW, implementeert) en mest(uitrij)regels uit de Meststoffenwet (op basis van de Nitraatrichtlijn) niet aan de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen te voldoen. Andersom trekt het natuurwetgevingsspoor zich ook niets aan van mestwetgeving, waterwetgeving of regels voor de luchtkwaliteit. Voor integratie van het omgevingsbeleid werkt de omgevingswetgeving dus niet bepaald mee.

Als gevolg van deze fragmentatie ontstaan er tegenstrijdigheden tussen verschillende wetgevingssporen. Zo zijn er bijvoorbeeld, ondanks dat Nederland voldoet aan de luchtkwaliteitsnormen, bij emissieniveaus onder de huidige afgesproken (Europese) luchtkwaliteitsplafonds nog steeds nadelige effecten op lokale milieucriteria en natuur. Hetzelfde is het geval bij het water- en mestbeleid: de normstellingen vanuit de EU en de implementatie in nationaal recht zijn gescheiden. Ook de water- en mestnormen hebben niet de bescherming van Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen van de habitattoets op het oog, maar volgen hun eigen normering. Daarmee lijkt de toestand van natuur een goede lakmoesproef die laat zien dat het omgevingsrecht en daarmee ook het omgevingsbeleid verre van integraal is.

Omgevingswet

Van de komende Omgevingswet wordt verwacht dat deze alles 'eenvoudig en beter' en vooral integraler zal maken. In de rechtsliteratuur wordt dit door sommigen afgedaan

▲ *Is het natuurbeleid het kind van de rekening als gevolg van de sectorale handhaving bij de Omgevingswet?*
 » *Beeld Fred Kistenkas*

Aparte sporen

Het Europese milieurecht kenmerkt zich door gescheiden wettelijke sporen. Elke milieusector in het omgevingsrecht heeft zijn eigen EU-Richtlijn en/of EU-verordening met daarin gescheiden sectorale normen en instrumenten. Deze gefragmenteerde en sectorale benadering vindt ook haar weerslag in de implementatiewetgeving op nationaal niveau.

LUCHT	NATUUR	WATER	MEST
EU Luchtkwaliteitsrichtlijnen <i>NEC-richtlijn Luchtkwaliteitsrichtlijn 2008/50</i>	EU Natuurrichtlijnen <i>Vogelrichtlijn Habitatrichtlijn</i>	EU Kaderrichtlijn Water (KRW)	EU Nitraatrichtlijn
↓	↓	↓	↓
Wet milieubeheer (Wm)	Wet natuurbescherming (Wnb)	Waterwet	Meststoffenwet
Luchtkwaliteitstoets	Natura 2000-habitattoets	Watertoets	Mest(uitrij)regels

als ‘managersjargon en reclamepraat’ en in het *Nederlands Juristenblad* zelfs als ‘holle frasen’. Een enkele Omgevingswet in plaats van tientallen aparte milieuwetten lijkt op het eerste gezicht misschien wel op integratie, maar is dat niet per definitie. Er lijkt vooralsnog vooral sprake van een formele integratie (één wet), maar nog geen inhoudelijke integratie van normen en toetsen. Is er een duidelijk en centraal rechtsbeginsel die al die normen integreert? Neen.

Iedere sector behoudt, net als nu, zijn eigen regels, normen en toetsen. Ze staan alleen niet meer in aparte wetten, maar komen in één wet met vier lijvige AMvB’s. Juridisch-inhoudelijk wordt het daarmee niet integraler, laat staan eenvoudiger en integraler. Op dit moment is de Habitatrichtlijn geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming (Wnb). Zowel Wnb en Wm zullen in 2022 opgaan in de Omgevingswet en de onderliggende AMvB’s, maar de normering en toetsing blijft inhoudelijk dezelfde en blijft inhoudelijk los van elkaar bestaan ondanks beleidsbeloftes van integraliteit. De komende Omgevingswet (Ow) lost de fragmentering van milieuwetgeving dus nog niet op en kan dat ook niet oplossen omdat het (hogere) EU-milieurecht nog uit blijft gaan

van sectoraal gescheiden normering en toetsing. Een nieuwe Omgevingswet van lidstaat Nederland verandert daar in essentie niets aan. Iedere milieucategorie heeft een eigen wet: de Waterwet voor water, de Wet natuurbescherming voor natuur, de Meststoffenwet voor mest en de Wet milieubeheer voor lucht et cetera.

Holistisch perspectief

De klassieke sectorale benadering is te doorbreken door een totaal andere wetssystematiek. Daarbij kunnen we inspiratie ontleen aan de ervaringen in onder meer Nieuw-Zeeland: een land dat een omgevingswet claimt te hebben die redeneert vanuit het holistische perspectief van duurzame gebiedsontwikkeling. In deze wetssystematiek kunnen de sectorale milieutoetsen overruled worden door een dwingend rechtsbeginsel en overkoepelende toets op duurzaamheid. Daarbij is het mogelijk om alle voor een project relevante ecosysteemdiensten tot op perceelsniveau mee te wegen: integrale weging in plaats van sectorale toetsing dus.

Zo’n holistische benadering is vooralsnog niet die van Europa en Nederland. Integraal werken kun je beleidsmatig wel willen, het is echter niet rechtmatig. In het huidige systeem liggen recht en beleid nog ver uit elkaar. Rechters zullen in principe gewoon weer kijken of bij een ontwerp-omgevingsplan de verschillende (aparte) toetsen zijn doorlopen; het totaalplaatje van duurzame gebiedsontwikkeling is daarbij rechte(n)s (nog) irrelevant. Een ‘judgeproof’ omgevingsplan moet voldoen aan alle aparte groene, blauwe, rode en grijze toetsen. Of het eindresultaat voldoet aan duurzame gebiedsontwikkeling is daarbij mooi meegenomen, maar in de rechtszaal van geen belang als dat niet zo is.

Ondertussen blijft de milieudruk een belangrijke rem vormen op de realisatie van de natuurdoelen. Zolang er nog geen sprake is van een daadwerkelijk meer holistische wetssystematiek is het natuurbeleid het meest gebaat bij aangescherpte milieuwetgeving op het gebied van mest, water, luchtkwaliteit et cetera. Om de natuurdoelen te realiseren zal Nederland in het milieubeleid dus weer de koplopersrol op zich moeten nemen die het in de jaren tachtig en negentig had. Bijkomend voordeel van een dergelijke koplopersrol is dat dat niet alleen de natuurdoelen dichterbij kan brengen, en daarmee ook weer ruimte kan creëren voor andere ontwikkelingen, maar dat de maatschappelijke baten van het terugdringen van milieuschade, bijvoorbeeld op het gebied van volksgezondheid, uiteindelijk nog veel groter zijn. «