



De VROM-raad adviseert regering en parlement over beleid voor een duurzame leefomgeving, in het bijzonder op het gebied van wonen, ruimte en milieu. De VROM-raad bestaat uit onafhankelijke deskundigen met sterk uiteenlopende achtergronden. Dit draagt bij aan de advisering vanuit een brede benadering. Bovendien komen veel adviezen tot stand in actieve samenwerking met andere adviesraden.

De nadruk ligt op strategische keuzen voor de (middel)lange termijn aan het begin van de beleidscyclus. Daarnaast worden ook zowel gevraagde als ongevraagde adviezen gegeven naar aanleiding van actuele vraagstukken. Advisering vindt zo mogelijk plaats aan het begin van de beleidscyclus. Adviezen hebben dan ook vooral een pro-actief in plaats van een reactief karakter.

VROM-raad  
Oranjevuitensingel 6  
Postbus 30949 – IPC 105  
2500 GX Den Haag  
T (070) 339 15 05  
F (070) 339 19 70  
E [vromraad@minvrom.nl](mailto:vromraad@minvrom.nl)  
I [www.vromraad.nl](http://www.vromraad.nl)

## Colofon

Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken  
VROM-raad, Den Haag, 2009  
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

### *Fotoverantwoording:*

Omslag	© Guy van Belleghem
pagina 8	Anton Dijkgraaf / Hollandse Hoogte
pagina 14	Dick Hamhuis / VROM-raad
pagina 22	Sake Elzinga / Hollandse Hoogte
pagina 28	Untitled #143 © Aeneas Wilder
pagina 40	Jochem Wijnands / Hollandse Hoogte
pagina 50	Freek van Arkel / Hollandse Hoogte
pagina 58	© Loek van der Klis
pagina 70	© Henry van Niel, opbouw van <i>Blik</i> van Toneelgroep De Appel, Terschelling (Oerol Festival 2009)

### *Vormgeving figuren*

Drupsteen + Straathof, Den Haag

### *Opmaak en drukwerk*

OBT bv, Den Haag

ISBN: 978-90-8513-040-6

# Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid

Ontwikkelen door herschikken





Aan de minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
Mevrouw dr. J.M. Cramer  
Postbus 20951, IPC 100  
2500 EZ Den Haag

datum: 8 juli 2009  
kenmerk: VRR 2009001431  
betreft: Advies 'Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid'

# VROMraad

Mevrouw de Minister,

Hierbij hebben wij het genoegen u het advies aan te bieden over het gebiedsgerichte milieubeleid in Nederland, getiteld 'Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken'.

In dit advies zoekt de VROM-raad naar manieren om meer dynamiek in het gebiedsgerichte milieubeleid te krijgen. In de afgelopen jaren is gebleken dat ruimtelijke en economische ontwikkelingen vaak lastig te combineren zijn met lokale milieukwaliteitsnormen. Als reactie hierop klinkt vaak de roep om milieukwaliteitseisen te versoepelen. De raad acht een versoepeling van de eisen onwenselijk, omdat daarmee de gewenste milieukwaliteit verder onder druk komt te staan. Daarom heeft de raad een nieuwe werkwijze ontwikkeld om anders met de spanning tussen milieu en ruimtelijke ordening om te gaan. De voorgestelde aanpak maakt ook in situaties waar milieuruimte schaars is nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, zonder daarbij de milieunormen aan te tasten.

De raad stelt voor te experimenteren met een zogenoemd milieu-ruimteplan, als onderdeel van het bestemmingsplan. Dit milieu-ruimteplan geeft bestuurders meer manoeuvreerruimte om lokaal afwegingen te maken en hun prioriteiten te bepalen. Een milieu-ruimteplan biedt de mogelijkheid om actief te zoeken naar manieren om milieugebruiksruimte vrij te maken door bijvoorbeeld bestaande bedrijven te vragen minder milieuruimte te gebruiken of om de grondslag van vergunningen te wijzigen. Op die manier kunnen bestuurders actief aan de slag om nieuwe gewenste ontwikkelingen te faciliteren. De dynamiek die daarmee in het systeem wordt gebracht, maakt ontwikkelingen mogelijk met inachtneming van de milieukwaliteitsnormen.

Hoogachtend,

de voorzitter,

de algemeen secretaris,



mr. H.M. Meijdam



drs. A.F. van de Klundert



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Achtergrond	15
1.2 Reflecties op milieubeleid uit het recente verleden	17
1.3 Doelstelling advies	19
1.4 Leeswijzer	20
<b>2 Milieukwaliteit in systeem van wet- en regelgeving</b>	<b>23</b>
2.1 Begrippen en definities	23
2.2 Voldoen aan milieukwaliteitsnormen	25
<b>3 Milieukwaliteitsbeleid toen en nu</b>	<b>29</b>
3.1 Historische ontwikkeling milieukwaliteitsbeleid	29
3.2 Milieubeleid in de 21 <sup>e</sup> eeuw	31
3.3 Effectiviteit milieubeleid in de afgelopen decennia	35
3.4 Het debat over het milieubeleid	36
3.5 Conclusies	39
<b>4 Problemen met huidige stelsel van wet- en regelgeving</b>	<b>41</b>
4.1 Bewaken milieukwaliteitseisen problematisch bij toetsing vooraf	41
4.2 Beperkt aantal bronnen reguleerbaar	42
4.3 Verkregen rechten zwaar beschermd	45
4.4 Complexiteit van wet- en regelgeving	46
4.5 Conclusies	49
<b>5 Rol en instrumenten van bestuurders</b>	<b>51</b>
5.1 Beperkte rol bestuurder	51
5.2 Maatregelen voor vrijmaken milieugebruiksruimte	52
5.3 Instrumenteerbaarheid maatregelen	55
5.4 Conclusies	56



<b>6</b>	<b>Naar een dynamisch gebiedsgericht milieubeleid</b>	<b>59</b>
6.1	Weggeraakt van doelstellingen	59
6.2	Ontwikkeling en dynamiek centraal in nieuw gebiedsgericht milieubeleid	60
6.3	Meer bestuurlijke manoeuvreerruimte nodig	62
6.4	Verruimen van bevoegdheden binnen planmatig afwegingskader	64
6.5	Complexiteit blijft	68
6.6	Conclusies	68
<b>7</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>71</b>
7.1	Korte termijn	71
7.2	Middellange termijn	77
	<b>Literatuur</b>	<b>81</b>
Bijlage 1	Lijst met afkortingen	85
Bijlage 2	Geraadpleegde personen	86
Bijlage 3	Samenstelling VROM-raad	87







*Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid ∞ Ontwikkelen door herschikken*



# Samenvatting

## ***Milieuregels frustreren ruimtelijke ontwikkelingen***

De afgelopen jaren zit 'het milieu' ruimtelijke ontwikkelingen steeds meer in de weg. Bestuurders en ontwikkelaars raken gefrustreerd omdat de aanleg van wegen, woonwijken en bedrijventerreinen door milieuregels moeizaam verloopt en soms zelfs onmogelijk blijkt. Veehouders in de buurt van natuurgebieden kunnen niet meer uitbreiden. Nieuwe, geluidsproducerende bedrijven kunnen zich niet op lege kavels vestigen omdat het bedrijventerrein akoestisch al vol zit. Regelmatig verzuchten initiatiefnemers dat Nederland 'op slot' zit. Men geeft aan geen kant meer uit te kunnen omdat men tegen de milieugrenzen aanloopt. Hierdoor dreigt stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen. De combinatie van een grote milieudruk en een hoge bevolkingsdichtheid maakt het moeilijk om in Nederland ruimte te bieden aan ruimtelijke ontwikkelingen zonder daarbij aan de milieunormen te tornen.

## ***Antwoord op knellende milieuregels veelal gezocht in oprekken milieunormen***

Om gewenste ontwikkelingen toch mogelijk te maken, heeft de rijksoverheid de milieuwet- en regelgeving herhaaldelijk aangepast. Onder bepaalde omstandigheden is afwijken van de milieunormen inmiddels mogelijk. Zo maakt de Interimwet Stad en Milieu het mogelijk om de geluidsnorm te overschrijden als dat bijvoorbeeld wordt gecompenseerd met extra groenvoorzieningen in de wijk. De Wet geluidhinder kent een hogere waarde procedure die de mogelijkheid biedt om woningen aan een geluidsbelasting bloot te stellen die hoger is dan de voorkeursgrenswaarde. Door dit soort ontwikkelingen zijn veel nationale milieunormen inmiddels niet meer zo hard.

## ***VROM-raad wil ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maken zonder verder oprekken van milieunormen***

Van bepaalde milieunormen kan echter eenvoudigweg niet worden afgeweken. Het gaat dan vooral om Europese normen ter bescherming van de lucht- en waterkwaliteit en de natuur. Indien deze normen knellen, is afwijken van de normen geen optie. Het verruimen van nationale milieunormen is in principe wel mogelijk, maar gaat ten koste van de milieukwaliteit.

Deze problematiek was voor de VROM-raad aanleiding om zich fundamenteel te herbezinnen op de vraag hoe de spanning tussen milieu en ruimte kan worden opgelost. Wat moet er veranderen in het systeem opdat we zowel ruimtelijke ontwikkelingen kunnen faciliteren als de gewenste milieukwaliteit kunnen realiseren? De raad is op zoek gegaan naar nieuwe oplossingsrichtingen waarbij het



streven naar een goede kwaliteit van leven voorop blijft staan. De discussie over de aard en hoogte van de normen wordt in dit advies niet gevoerd. Dat kan zo nodig in een ander verband gebeuren.

### ***Huidige wet- en regelgeving staat dynamiek in de weg***

De raad constateert dat met het bestaande stelsel van wet- en regelgeving grote milieusuccessen zijn geboekt. De regulering van emissies via vergunningen heeft daarbij een grote rol gespeeld. Inmiddels is de rol van vergunningen echter teruggedrongen en hebben ook niet-vergunningplichtige bronnen, zoals auto's, een groot aandeel in de milieubelasting. Daarmee is ook het deel van de emissies dat door bestuurders beheersbaar is, fors afgenomen. De bestuurder heeft daardoor nauwelijks aangrijpingspunten om de situatie te wijzigen als nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen om milieuruimte vragen. Ook het feit dat verkregen rechten zwaar beschermd zijn, draagt bij aan de geringe manoeuvreerruimte van bestuurders. Eenmaal verkregen rechten om het milieu te mogen belasten kennen geen einddatum en zijn vrijwel onaantastbaar. Dit zorgt voor een statische situatie die haaks staat op de wens om maatschappelijke dynamiek te faciliteren en milieukwaliteit te verbeteren. Bovendien heeft de bestuurder een vrij beperkte rol in het zoeken naar een goede balans tussen gewenste ontwikkelingen en milieu. De bestuurder mag de vergunningaanvraag slechts toetsen, maar mag niet actief meedenken. De bestuurder heeft formeel geen basis om alternatieve voorstellen in te brengen om het milieu beter te dienen of om mogelijkheden open te houden voor toekomstige ontwikkelingen.

### ***VROM-raad: vergroot bestuurlijke manoeuvreerruimte***

In situaties waar men tegen milieugrenzen aanloopt, zouden bestuurders meer mogelijkheden moeten krijgen om milieuruimte voor gewenste ontwikkelingen vrij te maken. Bij gegeven milieunormen betekent dit dat de bestuurder zou kunnen eisen dat bestaande activiteiten hun milieubelasting terugdringen. Of dat een veroorzaker van milieubelasting maatregelen moet treffen waardoor de effecten van de milieubelasting worden verminderd, zoals bijvoorbeeld door plaatsing van een geluidsscherm. Dit is alleen mogelijk als eenmaal verkregen rechten minder onaantastbaar worden. De raad is echter geen voorstander van het zonder meer aantasten van de verkregen rechten. Per situatie moeten belangen worden afgewogen en moet worden gekeken wat redelijk is.

De raad adviseert te experimenteren met het vergroten van de bestuurlijke manoeuvreerruimte op basis van een zogenoemd milieu-ruimteplan. Dit plan vormt een planmatig afwegingskader waarin het lokale bestuur aangeeft hoe milieuruimte vrijgemaakt gaat worden voor maatschappelijk gewenste ruimtelijke

ontwikkelingen. Het gaat dus om een combinatie van enerzijds maatregelen ter vermindering van de milieudruk en anderzijds nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de bouw van woningen of de aanleg van een bedrijventerrein. Daarbij worden de geldende milieunormen niet opgerekt. Tijdens dit experiment krijgt de bestuurder ruimere wettelijke mogelijkheden dan nu om milieuruimte vrij te maken. De bestuurder kan bijvoorbeeld de grondslag van de vergunning loslaten, verdergaande milieueisen aan bedrijven stellen (al dan niet met financiële compensatie), nieuwe vormen van compensatie ontwikkelen of op lokale schaal milieubelasting verhandelbaar maken. Op deze manier krijgen bestuurders weer een grotere en creatievere rol bij lokale afwegingen. Tegenover de verruiming van de wettelijke mogelijkheden voor bestuurders staan echter ook plichten. Bestuurders horen bij hun afweging rekening te houden met een 'duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling', een 'goede milieukwaliteit' en 'uitvoerbaarheid'. Bestuurders zijn bovendien verantwoordelijk voor de realisering van maatregelen voor het vrijmaken van de milieuruimte. Bij het plan hoort ook een oplevertoets: aan het eind van de rit wordt gecontroleerd of de beoogde milieukwaliteit ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Is dit niet het geval, dan worden aanvullende maatregelen getroffen. De VROM-raad stelt voor om dit milieuruimteplan onderdeel van het bestemmingsplan te maken. Daarmee staat beroep open tegen het milieu-ruimteplan, net als tegen het bestemmingsplan. Als het plan eenmaal vastgesteld en van kracht is geworden, kunnen uitvoeringsbesluiten snel worden genomen. Procedures kunnen in dit systeem aanmerkelijk sneller verlopen.

11

### ***Aanbevelingen***

Concreet doet de VROM-raad de volgende aanbevelingen.

**Introduceer in de Wet ruimtelijke ordening een 'experimenteerartikel' dat ruimte biedt om te experimenteren met milieu-ruimteplannen en pas op basis van deze ervaringen de wet- en regelgeving aan.**

De raad beveelt aan om in de Wet ruimtelijke ordening een experimenteerartikel op te nemen dat in een aantal geselecteerde gebieden de mogelijkheid biedt om met milieu-ruimteplannen te experimenteren. Indien de ervaringen met het experimenteerartikel gunstig zijn, beveelt de raad aan om het milieu-ruimteplan een reguliere plaats in de Wet ruimtelijke ordening te geven.



**Onderzoek of het milieu-ruimteplan ook kan worden ingezet als het alleen gaat om herstel of verbetering van de milieukwaliteit.**

Het milieu-ruimteplan lijkt ook een goed instrument wanneer het alleen gaat om herstel of verbetering van de milieukwaliteit zonder dat sprake is van gelijktijdige ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. De raad beveelt aan om ook deze functie van het milieu-ruimteplan nader te onderzoeken.

**Onderzoek de mogelijkheid om het milieu-ruimteplan op te nemen in bijvoorbeeld de Tracéwet als onderdeel van het Tracébesluit.**

Het milieu-ruimteplan (combinatie van milieumaatregelen en ruimtelijke ontwikkelingen) lijkt ook goed bruikbaar op andere terreinen, zoals bij de aanleg van infrastructuur en in de agrarische sector (agrarische bedrijven in de omgeving van Natura 2000-gebieden). Het milieu-ruimteplan zou dus ook gekoppeld kunnen worden aan andere wettelijke stelsels, zoals de Tracéwet. De raad beveelt aan om ook die opties nader te onderzoeken.







# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

In de afgelopen jaren heeft de milieuwetgeving herhaaldelijk grote kopzorgen veroorzaakt bij de inpassing van gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Geluids- en veiligheidsnormen maken het bijvoorbeeld lastig om nieuwe woningen te bouwen op een binnenstadslocatie vlakbij het spoor. Een vergroting van de stankcirkel rond een manege maakt het onmogelijk om een deel van een nieuw geplande woonwijk in de buurt te realiseren. Er hebben zich veel situaties voorgedaan waarin nieuwe ontwikkelingen aangepast moesten worden of geen doorgang konden vinden vanwege normen die aan de milieukwaliteit gesteld worden.

Milieukwaliteitsnormen worden dan ook nogal eens als knellend ervaren bij ruimtelijke planprocessen. Het gaat dan om normen die aangeven welke maximale concentraties van stoffen in water, bodem en lucht, of welke maximale blootstelling aan geluid, stank, straling of gevaarlijke stoffen zijn toegestaan. Als een voorgenomen ruimtelijke of economische ontwikkeling een overschrijding van de maximale toegestane concentratienorm of blootstellingsnorm veroorzaakt, kan zo'n ontwikkeling niet zonder meer doorgang vinden. En omdat op steeds meer plaatsen de grenzen van de beschikbare milieugebruiksruimte (zie kader 1.1) in zicht komen of milieugebruiksruimte eenvoudigweg ontbreekt, wordt het realiseren van zulke ontwikkelingen steeds lastiger. De gewenste milieudoelen en de gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen botsen dan. De Roo (2001) karakteriseert dit soort situaties als milieu-ruimteconflicten.

Milieu-ruimteconflicten leiden bij verschillende partijen tot groeiende irritaties. Een sprekend voorbeeld daarvan is de situatie rondom de uitbreiding van de A4 tussen Burgerveen en Leiden. Deze uitbreiding liep in de procedure vast op luchtkwaliteitsnormen. Bij zowel ontwikkelaars als bestuurders leidt dat tot frustratie, omdat de aanleg verder wordt vertraagd. Omwonenden en milieu- en natuurorganisaties storen zich aan het feit dat de luchtkwaliteit verder verslechtert. Initiatiefnemers, burgers, bestuurders en ambtenaren zijn het spoor bijster in het woud van complexe wet- en regelgeving en gedetailleerde meet- en rekenvoorschriften.



### Kader 1.1. Milieugebruiksruimte

Met de term milieugebruiksruimte worden, afhankelijk van de context, verschillende zaken bedoeld. Om misverstanden te voorkomen, wordt hier kort bij stil gestaan. Het concept 'milieugebruiksruimte' is in de jaren negentig geïntroduceerd om de maximaal toelaatbare schade aan het milieu tastbaar te maken. Zo geeft Opschoor (1995) de volgende definitie van het concept: "Onder milieugebruiksruimte (MGR) wordt zo ongeveer verstaan: de mogelijkheden die natuur en milieu aan de maatschappij bieden voor benutting nu, zonder afbreuk te doen aan toekomstige gebruiksmogelijkheden. De 'basis' voor dat milieugebruik moet dan dus intact blijven; die basis wordt gevormd door onder andere:

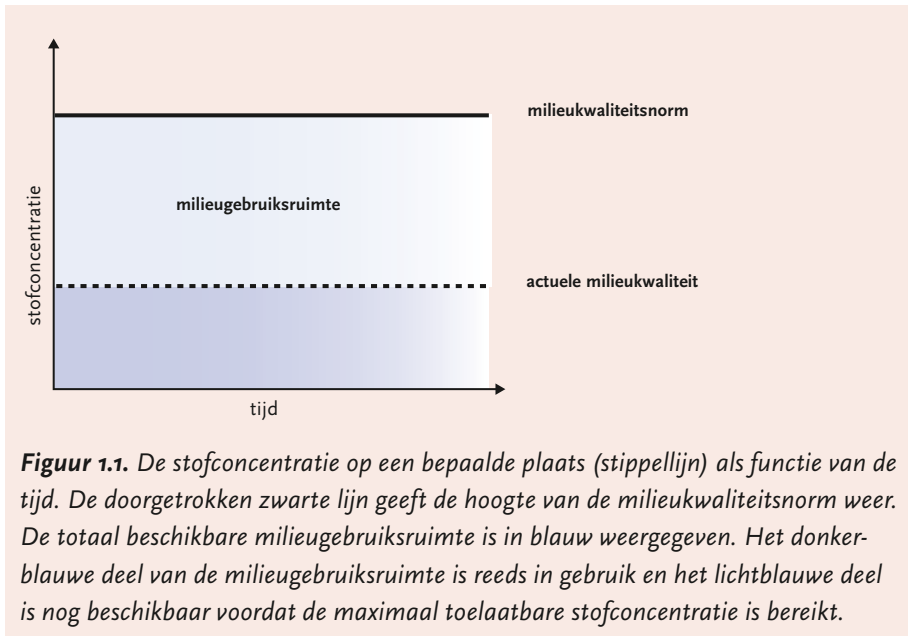
- a) het zelfreinigend vermogen van het milieu,
- b) het vermogen om hulpbronnen voort te brengen en
- c) de draagkracht voor menselijke activiteiten.

Menselijke activiteiten leiden tot beslag op de milieugebruiksruimte. Het milieu heeft tot op zekere hoogte het vermogen tot herstel dankzij een aantal buffers, waaronder de genoemde, die samen de veerkracht of opvangcapaciteit van het milieu bepalen. Met andere woorden: de MGR geeft aan hoeveel mensen aan materialen uit het milieu kunnen halen en er aan vuil en afval weer in kunnen dumpen, zonder dat de duurzaamheid van dat milieugebruik in gevaar komt, zodat het milieu zich kan herstellen van de claims die de mensen erop leggen."

Het concept is vervolgens zwaar onder vuur komen te liggen (zie bijvoorbeeld WRR, 1994). Twee punten van kritiek staan daarbij centraal. Het eerste kritiekpunt houdt in dat het wetenschappelijk vrijwel ondoenlijk zou zijn om de grenzen van het milieugebruik te kennen. Bovendien spelen ook normatieve opvattingen over kwetsbaarheid van het milieu een rol bij het definiëren van grenzen.

Het tweede punt van kritiek richt zich op het apolitieke karakter van de milieugebruiksruimte. Deze zou in principe wetenschappelijk worden vastgesteld zonder tussenkomst van de politiek. Van een afweging van maatschappelijke doelen lijkt geen sprake te zijn. In de praktijk is het begrip dan ook niet geoperationaliseerd. Wel spelen de (bekende) factoren, die van invloed zijn op de milieugebruiksruimte, een rol bij de politieke afweging als het gaat om normstelling.

In de hedendaagse praktijk, en ook in context van dit advies, wordt met de term milieugebruiksruimte die ruimte bedoeld die gebruikt kan worden totdat de heersende norm wordt overschreden. Zolang de norm niet is overschreden resteert een bepaald deel van de totale milieugebruiksruimte voor eventuele additionele milieubelastende activiteiten (zie figuur 1.1).



Irritaties over milieuregelgeving hebben een voorlopig hoogtepunt bereikt in het dossier luchtkwaliteit, en te voorzien is dat vergelijkbare problemen zich gaan voordoen bij de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. Door zulke irritaties bestaat het gevaar dat het milieubeleid in diskrediet raakt. Op die wijze kan het bereiken van een goede milieukwaliteit – wat juist de belangrijkste reden was om milieubeleid te gaan voeren – uit beeld raken.

17

Het groeiende spanningsveld tussen het enerzijds willen realiseren van een gewenste milieukwaliteit en het anderzijds willen accommoderen van ruimtelijke en economische ontwikkelingen vormt de aanleiding voor dit advies. Dit advies maakt onderdeel uit van het werkprogramma 2008 van de VROM-raad.

## 1.2 Reflecties op milieubeleid uit het recente verleden

Van diverse kanten is in de afgelopen jaren, vanuit verschillende invalshoeken, aandacht besteed aan de manier waarop we in Nederland proberen een bepaalde milieukwaliteit te realiseren. Zo hebben de SER (2006), het Clingendael Instituut (Rood *et al.*, 2006) en de VROM-raad (2008) gekeken naar de problemen met de omzetting van de EG-richtlijnen in nationaal recht. Het gaat dan concreet om de omzetting van de Europese Richtlijn Luchtkwaliteit, de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Met name deze richtlijnen worden, mede door de



manier van omzetten in nationaal recht, als bijzonder star ervaren en hebben daarmee in de afgelopen jaren veel irritaties veroorzaakt.

Van Egmond (MNP, 2007b) en het PBL (2008) hebben de complexiteit van de milieuwet- en regelgeving aan de orde gesteld. Zij signaleren dat vanwege de behoefte zoveel mogelijk maatwerk te leveren en de beschikbare milieugebruiksruimte te maximaliseren, voortdurend partieel verder wordt gesleuteld aan wet- en regelgeving. Daarmee neemt de complexiteit van zowel de regels als de modellen die moeten berekenen hoeveel beschikbare ruimte er nog is, voortdurend toe.

In 2008 heeft de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding) bestudeerd wat de oorzaken zijn van trage besluitvormingsprocessen bij de aanleg van infrastructuurprojecten. De commissie ziet de bestuurscultuur en een gebrek aan ambtelijke capaciteit en creativiteit als problematisch. Ze heeft een serie voorstellen voor versnelling gedaan. De commissie ziet met name mogelijkheden door bestuurlijke besluitvormingsprocessen te verbeteren. Milieunormen spelen ook een rol bij trage besluitvormingsprocessen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de eis om vooraf aan te tonen dat milieunormen niet worden overschreden, op basis van complexe berekeningen met vele onzekerheden. Een oplevertoets zou volgens de commissie een groot deel van die complexiteit weg kunnen nemen.

Een andere zoekrichting in bestaande studies en experimenten is het flexibeler omgaan met milieukwaliteitsnormen. Daarbij wordt de milieukwaliteit lokaal afweegbaar gemaakt, al dan niet in samenhang met salderen en compenseren. Voorbeelden hiervan zijn Interimwet Stad en Milieu en projectsaldering volgens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer ('Wet luchtkwaliteit'). De Interimwet Stad en Milieu maakt een overschrijding van de geluidsnormen mogelijk als ter compensatie extra maatregelen ter verhoging van de leefomgevingskwaliteit worden genomen. Voorbeelden zijn het aanbrengen van geluidsisolatie in de woningen en een hoogwaardige inrichting van het openbaar gebied zodat het een grotere recreatieve waarde krijgt. Hierop voortbordurend hebben De Zeeuw *et al.* (2009) recentelijk voorgesteld om een 'Wet gebiedsontwikkeling en milieu' in te voeren. Deze wet zou het mogelijk moeten maken om op basis van een integrale afweging in bepaalde gevallen lokaal van de wettelijke milieukwaliteitsnormen en natuurdoelen te mogen afwijken (zie ook kader 7.2). De mogelijkheden om af te wijken zouden daarbij fors uitgebreid worden ten opzichte van de Interimwet Stad en Milieu.

Veel van de bovenstaande studies zijn voortgekomen uit de perceptie dat ruimtelijke ontwikkelingen steeds vaker vastlopen op het huidige systeem van

milieuwet- en regelgeving. Er worden uiteenlopende oplossingsrichtingen voorgesteld: slimmer omzetten van Europese richtlijnen in nationale wetgeving, verminderen van de complexiteit van wet- en regelgeving, vervangen van complexe berekeningen door vuistregels, vergroten van de ambtelijke capaciteit, verbeteren van de besluitvormingscultuur, wettelijke aanpassingen voor procesversnellingen en het verder vergroten van de mogelijkheden om van de milieukwaliteitsnormen te mogen afwijken.

### 1.3 Doelstelling advies

In veel van de voornoemde studies staat de complexiteit van het besluitvormingsproces en de grote impact van gebiedsgericht milieubeleid centraal. De notie dat ook de doelstellingen van het gebiedsgerichte milieubeleid – een betere leefomgeving – niet consequent worden gerealiseerd, komt veel minder aan de orde. De VROM-raad wil in dit advies de beide elementen van het probleem bijeenbrengen en teruggaan naar de basis van het systeem waarmee we in Nederland milieukwaliteit proberen te realiseren. Wat maakt dat we met dit systeem enerzijds niet dynamisch kunnen inspelen op gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen en anderzijds ook niet altijd verzekerd zijn van de gewenste milieukwaliteit? Welke zoekrichtingen lijken perspectief te bieden als het gaat om het faciliteren van de dynamiek in de maatschappij met behoud van de gewenste milieukwaliteit? Daarbij gaat het nadrukkelijk om een benadering waarin de behoefte aan dynamiek gekoppeld wordt aan de wens een goede leefkwaliteit te realiseren.

In deze zoektocht vormt het streven naar een goede milieukwaliteit, dat deel uitmaakt van het streven naar duurzame ontwikkeling, een belangrijk uitgangspunt voor de raad<sup>1</sup>. De verbetering van de kwaliteit van het bestaan vormde juist aanleiding voor de introductie van het milieubeleid in de jaren zeventig. Met dit milieubeleid zijn inmiddels grote successen geboekt, vooral als het gaat om de kwaliteit van lucht en water. De raad wil voorkomen dat vanwege milieu-ruimteconflicten het streven naar een goede kwaliteit van leven op de achtergrond geraakt. Een goede milieukwaliteit is van vitaal belang voor (de gezondheid van) mens, natuur en economie. Dat impliceert dat de raad in dit advies de oplossing niet zoekt in het invoeren van lagere milieukwaliteitsnormen op nationaal of lokaal niveau. Dit is in lijn met hetgeen de VROM-raad in zijn advies 'Brussels lof' (2008) heeft betoogd. De raad zoekt juist naar ruimte voor ontwikkelingen

---

1 Zie ook VROM-raad (2005).



waarbij de gestelde milieukwaliteitsnormen het uitgangspunt vormen. De centrale vraag in dit advies luidt dan ook:

Hoe kunnen we enerzijds de gewenste milieukwaliteit realiseren en anderzijds de gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen accommoderen waarbij de milieukwaliteitsnormen en de hoogte daarvan als gegeven worden beschouwd?

De raad doet daarmee in dit advies geen uitspraken over het doel en de hoogte van de normen. Dit neemt niet weg dat de raad van mening is dat zo'n discussie wel degelijk zinvol kan zijn. Voor zover Europese richtlijnen in het geding zijn, zal die discussie met de andere lidstaten binnen de EU moeten plaats vinden. Daarbij kunnen vragen aan de orde komen als: welke (wisselende) principes hanteren we bij de vaststelling van de normen? Passen de normen nog bij huidige waarden? Hoe gaan we om met harde en precieze normen terwijl de kenbaarheid van de (toekomstige) milieukwaliteit beperkt is? Die discussie valt echter buiten de scope van dit advies. Het voorliggende advies richt zich uitsluitend op de vraag hoe om te gaan met de gegeven milieugrenzen. De raad verkent in dit advies ook niet de mogelijkheden om *direct* te sturen op het tegengaan van ongewenste effecten van een bepaalde milieubelasting, zoals gezondheidseffecten, in plaats van indirect te sturen via de milieukwaliteit, zoals nu het geval is.

In dit advies, dat agenderend van karakter is, gaat de raad op zoek naar bouwstenen voor een nieuw stelsel waarmee de duurzame ontwikkelingsdynamiek in de maatschappij gefaciliteerd kan worden, rekening houdend met de maatschappelijk gewenste milieukwaliteit.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een aantal kernbegrippen weer rond milieukwaliteit en de wijze waarop aan milieukwaliteitsnormen voldaan kan worden. In hoofdstuk 3 staat een korte toelichting op de opzet van het Nederlandse stelsel van wet- en regelgeving voor het realiseren van de minimaal vereiste milieukwaliteit en wordt de ontwikkeling van het stelsel in historisch perspectief geplaatst. Ook wordt aangegeven wat daarmee is bereikt en hoe het huidige debat rondom het stelsel van wet- en regelgeving verloopt. In hoofdstuk 4 staat een aantal belangrijke problemen die voortkomen uit de vormgeving van het systeem van wet- en regelgeving centraal. Geconstateerd wordt dat het stelsel niet langer voldoet en al gedeeltelijk in transitie is, zonder dat nog duidelijk is

waar het naar toe groeit. In hoofdstuk 5 staat de bestuurder centraal, en wordt beredeneerd waarom deze in het huidige stelsel maar een beperkte rol heeft. Hoofdstuk 6 schetst de zoekrichting voor methoden om meer dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid te brengen. Ten slotte doet de raad in hoofdstuk 7 een serie aanbevelingen.





## 2 Milieukwaliteit in systeem van wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk schetst de raad hoe het Nederlandse systeem van wet- en regelgeving voor het realiseren van de milieukwaliteit is opgezet. Paragraaf 2.1 bevat relevante begrippen en definities. Paragraaf 2.2 geeft aan hoe ervoor gezorgd wordt dat de minimaal vereiste milieukwaliteit ook wordt gerealiseerd.

### 2.1 Begrippen en definities

Milieukwaliteit is een aanduiding voor de toestand van het milieu op een bepaalde plaats. Onder milieukwaliteit vallen onder meer (CBS en MNP, 2004: 133):

- concentraties van stoffen in bodem, water en lucht;
- belasting van de leefomgeving met geluid, stank en straling;
- de kans op een ongeluk door vliegverkeer; de productie, het gebruik, de opslag en het transport van gevaarlijke stoffen (extern risico);
- beschikbaarheid van water voor de natuur.

Milieukwaliteit is altijd ruimtelijk gedifferentieerd: het ene gebied is schoner dan het andere. De locatie van bronnen en de wijze waarop de emissies worden verplaatst, bepalen de locaties waar de effecten zich voordoen en dus ook spreiding en omvang van die effecten (Driessen en Leroy, 2007: 369). Zo kunnen bronnen van lucht- en waterverontreiniging nog over de landsgrenzen heen de lucht- en waterkwaliteit nadelig beïnvloeden. De effecten van geluid, stank, straling en externe risico's zijn daarentegen veelal lokaal beperkt.

De milieukwaliteit op een specifieke locatie kan op verschillende manieren verbeterd worden door:

- het nemen van bronmaatregelen waardoor de door de bron(nen) veroorzaakte milieudruk verlaagd wordt. Een voorbeeld is de vervanging van dieselauto's door elektrische auto's;
- het verwijderen van stoffen uit het medium. Voorbeelden zijn het saneren van bodems en het bestraten met luchtzuiverende klinkers;
- het creëren van afstand tussen bronnen en de desbetreffende locatie. Een voorbeeld hiervan is het verplaatsen van een fabriek;



- het treffen van voorzieningen tussen bron en de desbetreffende locatie. Daarbij kan het enerzijds gaan om voorzieningen dicht bij de bron zoals het plaatsen van geluidsschermen, het plaatsen van wanden om de effecten van explosies te verkleinen of het overkappen van wegen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Anderzijds kan het gaan om voorzieningen op de locatie zelf zoals gevelisolatie om de geluidsoverlast te beperken of luchtfilters in woningen om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Om een acceptabele milieukwaliteit te realiseren worden milieukwaliteitsnormen opgesteld. In dit advies gaat de raad uit van de definitie voor een milieukwaliteitsnorm van Spaans (2002: 35): *“Een milieukwaliteitsnorm is een al dan niet wettelijk vastgelegde norm, gesteld in het belang van de bescherming van het milieu, die zich primair richt tot de overheid en waaraan met behulp van een milieukwaliteitswaarde wordt voorgeschreven aan welke kwaliteit welk onderdeel van het milieu op een bepaalde plaats en tijd moet voldoen.”*

Veelal bestaan normen uit *grenswaarden* en *richtwaarden*. Een grenswaarde schrijft een milieukwaliteitsniveau voor dat *ten minste* moet worden bereikt en gehandhaafd. Overschrijding van de grenswaarde is niet toegestaan. Een richtwaarde schrijft een milieukwaliteit voor die *zoveel mogelijk* moet worden bereikt of gehandhaafd. Richtwaarden zijn niet bindend, gemotiveerd afwijken is mogelijk (Spaans en Michiels, 2000: 27). Een voorbeeld van een grenswaarde is de daggrenswaarde voor fijn stof die 50 µg/m<sup>3</sup> bedraagt. Deze mag niet vaker dan 35 keer per jaar worden overschreden. Deze grenswaarde is per 1 januari 2005 van kracht en geldt voor alle plaatsen binnen de Europese Unie.

Om verslechtering van de milieukwaliteit in nog relatief schone gebieden te voorkomen (normopvulling), is in de Wet milieubeheer het zogenoemde ‘stand still’-beginsel opgenomen. Het ‘stand still’-beginsel houdt in dat in een situatie waarin een betere milieukwaliteit aanwezig is dan de milieukwaliteitsnorm voorschrijft, de feitelijke milieukwaliteit de norm vervangt. Bij de uitoefening van de aangegeven bevoegdheden treedt de feitelijke milieukwaliteit dan in de plaats van de aangegeven norm<sup>2</sup>. Hoewel dit artikel in theorie zorgt voor een situatie die niet kan verslechteren, is in de praktijk sprake van normopvulling. Nieuwe ontwikkelingen vinden alleen dan geen doorgang als ze de aangegeven normen overschrijden.

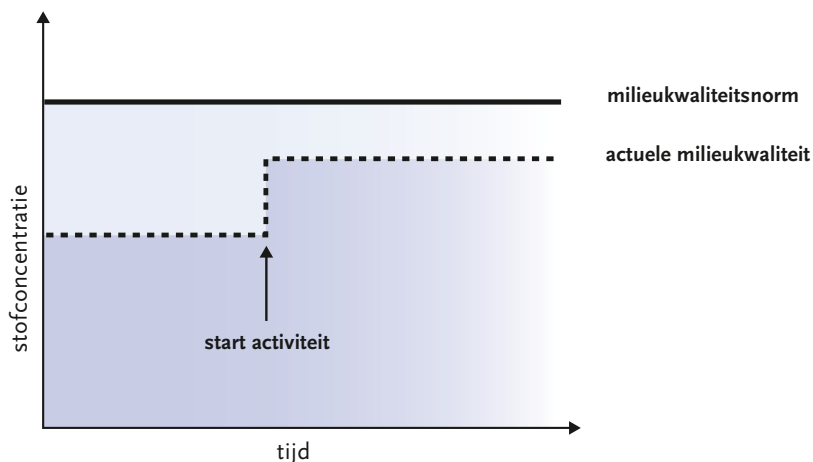
---

<sup>2</sup> Zie Wet milieubeheer artikel 5.2 lid 3 en ook Spaans en Michiels (2000: 50-53).

## 2.2 Voldoen aan milieukwaliteitsnormen

Lokaal kunnen voldoen aan gestelde milieukwaliteitsnormen is in de praktijk een complexe zaak. Dat komt omdat de milieukwaliteit bepaald wordt door de som van alle *immissies*, ofwel de 'inworpen' in een gebied afkomstig van verschillende bronnen. Deze immissie is slecht te sturen, omdat ze bijvoorbeeld mede door de windrichting bepaald wordt (denk aan geluidsoverlast, die afhankelijk van de windrichting meer of minder hinderlijk is).

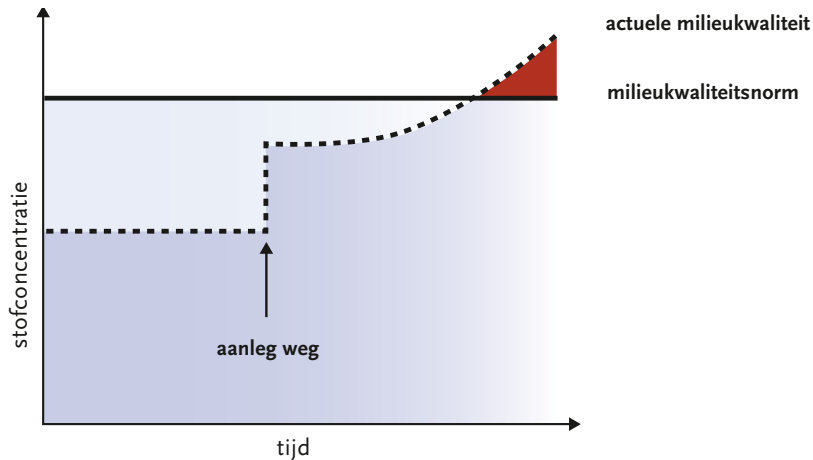
In de praktijk wordt de *immissie* via de *emissies* op een indirecte manier gereguleerd. Daarvoor zijn twee reguleringsmogelijkheden: via algemeen geldende milieueisen voor bepaalde typen bronnen (bijvoorbeeld voertuigen en CV-ketels) en via eisen aan specifieke bronnen zoals industriële bedrijven. Bij de laatste mogelijkheid wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de lokale milieukwaliteit. In de praktijk wordt een combinatie van de twee mogelijkheden toegepast. Alleen met algemeen geldende bronnormen werken zou tot zeer stringente normen leiden om ook in gebieden met een hoge brondichtheid de gewenste milieukwaliteit te realiseren. Zo zou het beperken van de geluidsoverlast direct naast de snelweg met alleen eisen aan het voertuig, hele strenge eisen aan voertuigen noodzakelijk maken. Dit is niet efficiënt. De andere mogelijkheid, het reguleren van de emissies van (vrijwel) *alle* lokale bronnen in een gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de lokale milieukwaliteit is ook geen optie. Ten eerste leidt dit tot hoge administratieve lasten, omdat voor iedere bron aparte afspraken gemaakt moeten worden. Ten tweede zijn de emissies van mobiele bronnen nauwelijks dusdanig te reguleren dat bepaald kan worden wáár de uitstoot van deze bronnen plaats zal vinden. Om die reden wordt in Nederland gewerkt met een combinatie van de twee mogelijkheden. Er gelden algemeen geldende bronnormen voor bijvoorbeeld mobiele bronnen én er wordt vooraf getoetst in hoeverre nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen de lokale milieukwaliteit beïnvloeden. Concreet gaat het dan om Wm-vergunningen voor inrichtingen en tracébesluiten over de aanleg en uitbreiding van (spoor)wegen, die getoetst worden aan de regelgeving en lokale milieukwaliteit. De toetsing kent een binaire uitkomst: de aangevraagde activiteit kan wel of niet doorgaan. Een bestuurder heeft geen weigeringsgrond voor een milieuvergunning indien deze binnen de regels en de milieugebruiksruimte past. In principe worden alleen activiteiten toegestaan als deze geen overschrijding van de milieukwaliteitsnormen veroorzaken (zie figuur 2.1).



**Figuur 2.1.** De stofconcentratie op een bepaalde plaats (stippellijn) als functie van de tijd. De doorgetrokken zwarte lijn geeft de hoogte van de milieukwaliteitsnorm weer. Na de start van de activiteit verslechtert de milieukwaliteit maar blijft nog wel binnen de norm.

Kenmerkend voor het lokaal toetsen van nieuwe, geplande ontwikkelingen is dat het gebeurt voordat een ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt. Het is daarmee volledig gebaseerd op prognoses. Voordat een nieuwe ontwikkeling gerealiseerd kan worden, moet bekeken worden of deze past binnen de beschikbare milieugebruiksruimte. Op die manier zou voorkomen moeten worden dat er op enig moment een situatie ontstaat waarin de norm wordt overschreden. In de praktijk is dat niet altijd het geval. Zo kan door verkeerde prognoses een situatie ontstaan waarin de milieubelasting hoger is dan de norm toelaat. Ook kunnen er verkeerde inschattingen gemaakt zijn van het bestaande niveau voorafgaand aan de activiteit of van de autonome ontwikkelingen. Er ontstaat op die manier een situatie waarvan in figuur 2.2 een voorbeeld is gegeven.

In de praktijk wordt in dergelijke situaties niet structureel overgegaan tot het nemen van maatregelen, omdat het saneren van zulke situaties in het algemeen vrij kostbaar is voor de overheid (lokaal of nationaal). Binnen het huidige systeem van wet- en regelgeving zijn de kosten voor sanering maar in zeer beperkte mate te verhalen op de veroorzakers.



**Figuur 2.2.** De stofconcentratie op een bepaalde plaats (stippellijn) als functie van de tijd. De doorgetrokken zwarte lijn geeft de hoogte van de milieukwaliteitsnorm weer. De door de weg veroorzaakte milieubelasting neemt na aanleg van de weg geleidelijk aan toe waarbij op een gegeven moment de norm wordt overschreden. Vanaf dat moment is er sprake van een kwaliteitstekort (rood).

Dit advies richt zich primair op situaties van het eerste type (figuur 2.1), waarbij geen sprake is van een overschrijding, maar waar wel sprake is van een beperkte milieuruimte. Milieu-ruimteconflicten treden op als de beschikbare milieuruimte onvoldoende is voor een nieuwe, gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Dit advies richt zich op de oplossing van dergelijke conflicten. Elementen van deze oplossingsrichting zijn ook bruikbaar voor saneringssituaties (figuur 2.2).



## 3 Milieukwaliteitsbeleid toen en nu

In dit hoofdstuk wordt de stand opgemaakt van zo'n 35 jaar beleid gericht op het verbeteren van de milieukwaliteit. Daarbij staat de ontwikkeling van het stelsel van wet- en regelgeving gericht op het realiseren van de milieukwaliteit centraal (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 worden recente ontwikkelingen beschreven en in paragraaf 3.3 draait het om wat er met het stelsel van wet- en regelgeving milieukundig is bereikt. In paragraaf 3.4 schetst de raad het huidige debat rondom het stelsel van wet- en regelgeving. Paragraaf 3.5 geeft de conclusies weer.

### 3.1 Historische ontwikkeling milieukwaliteitsbeleid

Milieukwaliteitsnormen ontstaan in het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw, omdat de verslechterde milieukwaliteit de leefbaarheid in negatieve zin beïnvloedt. In eerste instantie zijn er veel technische mogelijkheden om brongerichte maatregelen te treffen. Pas na verloop van tijd vormen de milieukwaliteitsnormen een belemmering voor ruimtelijke ontwikkelingen. Deze paragraaf beschrijft de ontwikkeling van milieukwaliteitsnormen in de context van de ontwikkelingen van het bredere milieubeleid. De tekst is voornamelijk gebaseerd op Glasbergen (1994), Spaans en Michiels (2000) en De Roo (2001).

#### ***Jaren zeventig: saneringsbehoefte zet milieukwaliteit op de agenda***

Onder grote maatschappelijk druk om de urgente milieuproblemen aan te pakken, neemt het Nederlandse milieubeleid in de jaren zeventig structurele vormen aan. Voor ieder probleem wordt een eigen oplossing uitgedacht. Het beleid is over het algemeen centralistisch en gebaseerd op een groot geloof in technische oplossingen. Het juridische sturingsmodel staat centraal, waarbij het vergunningenstelsel een prominente plek inneemt. Dit stelsel wordt geflankeerd door een normenstelsel bestaande uit enerzijds brongerichte normen (emissie-eisen, procéd e-eisen en producteisen) en anderzijds effectgerichte normen (milieukwaliteitsnormen). Eenmaal door de rijksoverheid vastgestelde normstelling wordt buiten  n boven lokale belangenafwegingen geplaatst.<sup>3</sup> Het dwingende karakter van de milieunorm sluit aan bij de urgente saneringsbehoefte op dat moment.

<sup>3</sup> Een uitzondering hierop vormt de Wet geluidhinder die binnen de bandbreedte tussen de voorkeursgrenswaarde en maximale toelaatbare grenswaarde afwegingsruimte biedt.

**Jaren tachtig: interne en externe integratie van het milieubeleid**

In de jaren tachtig wordt in toenemende mate duidelijk dat de fragmentering van het milieubeleid, zowel inhoudelijk als organisatorisch, ondoeltreffend en ondoelmatig is. Er is behoefte aan meer samenhang en consistentie zowel tussen onderdelen van het milieubeleid als tussen het milieubeleid en andere beleidsterreinen, zoals het ruimtelijk ordeningsbeleid. Interne en externe integratie zijn het credo, waarbij het accent vooral op interne integratie ligt. Desalniettemin gaat de ontwikkeling van sectorale wetgeving voor verschillende milieuthema's onverminderd door.

Onderdeel van externe integratie is het gebiedsgerichte milieubeleid. Daarbij is het streven om, in aanvulling op het algemene milieubeleid, een beleid voor specifieke gebieden tot stand te brengen. Het doel van het gebiedsgerichte milieubeleid is om wezenlijke functies van een gebied te handhaven, te herstellen en te ontwikkelen. Bij deze benadering staat de kwaliteit van de leefomgeving, dat wil zeggen de samenhang tussen milieucondities en functies die gebieden voor de samenleving vervullen, centraal. Belangrijke instrumenten hiervoor zijn milieubeschermingsgebieden en milieukwaliteitseisen. Het gebiedsgericht milieubeleid vormt, naast het themagerichte milieubeleid en het doelgroepenbeleid, één van de integratiesporen van het milieubeleid.

**Jaren negentig: experimenteren met milieukwaliteitsnormen in de praktijk**

In de jaren negentig wordt het ingezette beleid om de milieuwetgeving te integreren en te vereenvoudigen doorgezet. Met het Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid (Ministerie van VROM *et al.*, 1990) wordt door gebiedsgericht te werken, gepoogd het milieubeleid te integreren met de ruimtelijke ordening. Met name het ROM-gebiedenbeleid is voor dit advies interessant. Het ROM-gebiedenbeleid streeft naar een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak waarbij op regionaal niveau maatwerk kan worden geleverd, via ruimtelijke ordening en milieubeleid. De aandacht verschuift hiermee van regionaal beschermingsbeleid naar regionaal ontwikkelingsbeleid. Daarbij is het gezamenlijk zoeken naar oplossingen een belangrijke sturingsvorm, omdat draagvlakcreatie van groot belang wordt geacht.

In de jaren negentig ontstaat ook behoefte aan maatwerk bij het hanteren van milieukwaliteitsnormen. Het rigide toepassen van algemeen geldende milieukwaliteitsnormen staat andere doelen, zoals het realiseren van een compacte stad, in de weg. Naast de bestaande mogelijkheden om gemotiveerd af te wijken van normen of oriëntatiewaarden, zoals respectievelijk bij geluid<sup>4</sup> en externe

4 Gemotiveerd afwijken van de voorkeursgrenswaarde is mogelijk, mits de maximaal toelaatbare grenswaarde niet wordt overschreden.



veiligheid<sup>5</sup>, ontstaat in deze periode ook een tweetal nieuwe ontwikkelingen. In het bodembeleid worden milieukwaliteitsnormen afhankelijk gemaakt van het toekomstige gebruik van de gronden. Daarnaast introduceert de Experimentenwet Stad en Milieu de mogelijkheid een overschrijding van een milieukwaliteitsnorm te compenseren.

Ook de milieueffectrapportage krijgt een steeds belangrijker rol in het beleid. Met dit instrument moet bij iedere grote ruimtelijke ingreep aangegeven worden wat de impact van de ontwikkeling op het milieu zal zijn. Milieubeleid wordt daarmee geïntegreerd in het ruimtelijk besluitvormingsproces.

In de jaren negentig is een aantal onderzoeken verricht naar de toepassing van milieukwaliteitsnormen in de praktijk.<sup>6</sup> Daar blijken de nodige problemen te spelen. Een belangrijk deel van de problemen is bestuurlijk van aard. Veelal is onduidelijk welk orgaan wanneer welke actie moet ondernemen om de gewenste milieukwaliteit te bereiken. Een ander groot probleem is dat vergunningverleners veel moeite hebben met het maken van de vertaalslag van effectgerichte milieukwaliteitsnormen naar brongerichte beleidsinstrumenten. Dit is te wijten aan de onoverzichtelijkheid van de regelgeving, het ontbreken van kennis over de feitelijke milieukwaliteit en de invloed van verschillende bronnen op de milieukwaliteit, en het ontbreken van (milieu)technische gegevens en handreikingen.

31

### 3.2 Milieubeleid in de 21<sup>e</sup> eeuw

Vanaf 2000 zien we twee tegengestelde ontwikkelingen rondom milieukwaliteitsnormering. Aan de ene kant neemt de ruimte voor decentrale afwegingen verder toe. Zo maakt de Interimwet Stad en Milieu het definitief mogelijk om overschrijdingen te compenseren (zie kader 3.1). Verder kan een college van burgemeester en wethouders sinds 2007 zelf hogere grenswaarden ingevolge de Wet geluidhinder vaststellen. En de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) biedt sinds 2007 gemeenten meer beleidsvrijheid om, binnen een bepaalde bandbreedte, af te wijken van het landelijk beoordelingskader. Aan de andere kant versterkt de Europese Unie haar greep op bepaalde milieukwaliteitsnormen en de naleving daarvan door de lidstaten. Met name deze Europese regelgeving maakt het lastiger om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren.

---

5 Gemotiveerd afwijken mag voor groepsrisico's.

6 Zie Spaans en Michiels (2000: 145-171) voor een overzicht.



### Kader 3.1. Stad en Milieu

Begin jaren negentig ontstaat er in een aantal steden frictie tussen twee beleids-terreinen van het ministerie van VROM. Beleid met betrekking tot de compacte stad staat in sommige gevallen op gespannen voet met milieukwaliteitsnormen voor de stad. Door een verdere concentratie van functies komt de milieukwaliteit onder druk te staan. Dit spanningsveld vormt de aanleiding voor het project Stad en Milieu. Er worden 25 voorbeeldprojecten geselecteerd die in de periode 1997 tot 2004 proberen dit spanningsveld op te lossen op basis van de Experimentenwet Stad en Milieu. De wet voorziet in drie beleidsmatige fasen: de 3-stappen-benadering. In de eerste stap moeten alle betrokken afdelingen en actoren gezamenlijk proberen de milieubelasting in het gebied zo laag mogelijk te krijgen door volop in te zetten op bronbeleid. Wanneer bronmaatregelen onvoldoende oplossing bieden, wordt in stap 2 ingezet op maatwerk: hoe kan binnen de wettelijke context met creatieve oplossingen de ontwikkeling mogelijk worden gemaakt. Als na het doorlopen van deze stappen de ontwikkeling nog altijd gehinderd wordt door milieuregels, dan is in beperkte mate afwijking van de regels mogelijk (stap 3). Nadelige gevolgen van afwijking van de normen moet zoveel mogelijk worden beperkt. Compensatie is daarbij een optie.

Het experiment is erg leerzaam. Door vroegtijdig met alle betrokken partijen om de tafel te gaan zitten, blijkt er dikwijls veel meer mogelijk. Met creativiteit kan er vaak meer dan oorspronkelijk is gedacht en ook juridisch blijkt er meestal meer mogelijk dan op voorhand wordt aangenomen. De uitwijkmogelijkheid om af te wijken van de normen is maar in 3 van de 25 gevallen nodig gebleken. In Den Haag worden in Scheveningen Haven woningen gebouwd waarvan de geluidsnorm met 2 à 3 dB wordt overschreden. Ter compensatie worden de woningen extra geïsoleerd om burenlawaai te verminderen. In Arnhem mag de gemeente de geluidsnorm voor industrielawaai licht overstijgen (2 dB) om woningbouw in Malburgen mogelijk te maken. Door betere gevel- en muurisolatie ondervinden bewoners maar beperkte hinder. In Vlaardingen mag de gemeente de geluidsnorm met 5 dB overschrijden om eveneens woningbouw mogelijk te maken. Dit besluit is bij de Raad van State echter vernietigd vanwege de slechte luchtkwaliteit in het gebied.

Vanwege het succes van de aanpak is het experiment voortgezet door middel van een Interimwet Stad en Milieu. Deze is op 1 februari 2006 in werking getreden. Met deze wet is het mogelijk om in stap 3 af te wijken van de milieunormen op gebied van bodem, geluid, stank en ammoniak.

Recente evaluaties (Naeff Consult, 2008 en IPO, 2008) zijn overwegend positief over de wet, met name over de vroege inbreng van milieuzaken in het planproces. Het doorlopen van de stappen werkt structurerend bij het zoeken naar oplossingen. In de praktijk blijkt stap 3 nauwelijks genomen te worden. Sommige gemeenten vinden stap 3 complex. Naeff Consult stelt echter dat niet de wetgeving complex is, maar dat de complexiteit in de projecten zelf zit. Veel gemeenten vinden dat Stad en Milieu moet blijven bestaan. Kanttekening is wel dat de focus voornamelijk op geluid ligt, waarmee het de vraag is of het instrument wel zo breed is als de naam suggereert.

Met de introductie van de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit, de Kaderrichtlijn Water en de Habitatrichtlijn neemt de invloed van de Europese Unie op de milieukwaliteit toe. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Ten eerste speelt de hoogte van de normen een rol. Op een aantal terreinen, zoals fijn stof en stikstofdioxide, is de normstelling zodanig aangescherpt dat Nederland grote inspanningen moet verrichten om aan de normen te voldoen. De oorzaak hiervoor ligt in de relatief hoge milieudruk die we in Nederland kennen (zie ook VROM-raad, 2008). Ten tweede zien de Nederlandse rechters intussen tamelijk streng toe op zowel de omzetting van de richtlijnen in Nederlands recht als de naleving van de Europese milieurechtelijke eisen (Backes, 2007a: 106). Ten derde kennen de richtlijnen ook een aantal instrumenten die de naleving van deze eisen bevorderen. Een voorbeeld hiervan zijn plannen die de lidstaten moeten vaststellen om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen. Voor het realiseren van de luchtkwaliteit moeten deze plannen worden opgesteld als in bepaalde jaren voorafgaand aan het van kracht worden van de normen een drempel wordt overschreden. Voor het realiseren van de vereiste waterkwaliteit moeten alle lidstaten per stroomgebied plannen opstellen. Bovendien bevatten de Europese richtlijnen een rapportageverplichting en een wettelijk afdwingbare resultaatverplichting terwijl tot dan toe voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit een overschrijding van de grenswaarden was toegestaan, mits maatregelen ter verbetering werden genomen (PBL, 2008: 12). Indien de doelstellingen niet worden gerealiseerd, wordt een EU-lidstaat in gebreke gesteld. Ten slotte is de positie van de burgers verstevigd door Europese wetgeving. Zo bepaalt een recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie (ENDS Europe Daily, 2008) dat burgers bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde een actieplan tegen luchtvervuiling van hun gemeente kunnen eisen. Kortom, Europese regelgeving en de omzetting daarvan in Nederlands recht dwingen Nederland om serieus met milieukwaliteitsnormen om te gaan. Dit leidt in toenemende mate tot grote problemen en irritaties in situaties waar vrijwel alle milieugebruiksruimte in gebruik is.



Als reactie op de Europese richtlijnen en de problemen die deze veroorzaken, heeft Nederland nieuwe vormen van beleid ontwikkeld. Met name het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is een interessante ontwikkeling (zie kader 3.2). Uitgaande van harde luchtkwaliteitseisen is een programma ontwikkeld waarin maatregelen zijn opgenomen om milieugebruiksruimte vrij te maken. Het vrijmaken van de milieugebruiksruimte leidt enerzijds tot een verbeterde luchtkwaliteit en anderzijds tot ruimte voor nieuwe ruimtelijke initiatieven. De ontwikkelopgave gaat hier samen met de saneringsopgave. Ook de bestuurlijke samenwerking rondom dit bovenlokale milieuprobleem is uniek. Op alle bestuurlijke niveaus is een bijdrage aan het vrijmaken van milieugebruiksruimte toegezegd. Met de komst van het NSL is de commotie rond luchtkwaliteit weer wat bedaald. Wel moet nog blijken of alle partijen zich aan hun afspraken houden en hoe het ministerie van VROM zal optreden als partijen dat niet doen. De eerste problemen doen zich al voor, zoals het uitstellen van de kilometerheffing waarvoor de winst voor luchtkwaliteit al was ingeboekt.

### **Kader 3.2. Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)**

Het NSL is de kern van de Wet luchtkwaliteit, die met ingang van 15 november 2007 van kracht is geworden. In gebieden waar de normen voor luchtkwaliteit niet worden gehaald (zogenoemde overschrijdingsgebieden) gaan overheden in gebiedsgerichte programma's de luchtkwaliteit verbeteren. Het NSL is een bundeling van alle gebiedsgerichte programma's en alle rijksmaatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het NSL bevat maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren en daarnaast de belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen die de luchtkwaliteit verslechteren. Het is een soort balans. Links op de balans staan alle maatregelen die het Rijk, provincies en gemeenten vanaf 1 januari 2005 nemen om de luchtkwaliteit in een gebied te verbeteren. Rechts staan alle grote ruimtelijke activiteiten in het gebied waarover de overheden de komende vijf jaar een besluit willen nemen. Het betreft dan ruimtelijke, verkeers- en infrastructurele besluiten en vergunningen voor industriële installaties. Ook projecten met strategische nationale ruimtelijke doelen kunnen onder dit programma vallen. De balans helt over naar links: de positieve effecten (maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren) moeten de negatieve effecten (ruimtelijke projecten die de luchtkwaliteit verslechteren) ruimschoots overtreffen, maar bovenal moeten de maatregelen voldoende effect hebben om binnen de gestelde termijn overal de normen te halen.

Het Rijk coördineert het nationale programma. Het Rijk maakt met provincies en gemeenten afspraken over toetsbare resultaten; in de NSL-gebieden moeten de normen voor luchtkwaliteit in principe worden gehaald. De overheden kunnen op de uitvoering van de NSL-maatregelen worden afgerekend.

Bron: Ministerie van VROM (2009).

We zien een vergelijkbare ontwikkeling rondom de Kaderrichtlijn Water. Ook hier krijgt bestuurlijke samenwerking vorm via stroomgebiedsbeheersplannen. Deze plannen worden op dit moment opgesteld, het is nu nog onduidelijk welke aanpak in dit dossier wordt gevolgd.

### 3.3 Effectiviteit milieubeleid in de afgelopen decennia

Vooraf met het bronbeleid zijn de afgelopen 35 jaar forse successen geboekt. Dat geldt in het bijzonder voor de luchtkwaliteit en de kwaliteit van het oppervlaktewater (MNP, 2007a). Technische ontwikkelingen hebben een cruciale rol gespeeld bij het ontkoppelen van economische groei en milieuverontreiniging. Met andere woorden: de afname van de milieudruk per eenheid nationaal inkomen is sterker geweest dan de groei van het nationaal inkomen.

Ondanks grote inspanningen constateert de raad dat op een aantal andere terreinen de gewenste milieukwaliteit nog niet is gerealiseerd en in sommige gevallen de kwaliteit zelfs is verslechterd. Zo treedt bijvoorbeeld bij geluid momenteel geen ontkoppeling op (MNP, 2007a: 15), het tempo van technologische ontwikkeling blijft achter bij de economische groei. Met name de toename van het wegverkeer heeft in de laatste decennia tot een hogere *geluidsbelasting* geleid (MNP, 2007a). De *externe veiligheid* is sinds 1990 afgenomen. Het aantal woningen binnen de plaatsgebonden risicocontour van  $10^{-6}$  is toegenomen (MNP, 2007a). Bovendien wordt de oriënterende waarde voor het groepsrisico vaker overschreden (MNP, 2007a). Verder is de algemene *bodemkwaliteit* wat betreft zware metalen en fosfaat verslechterd. Hoewel de netto belasting sterk is gedaald, vindt nog steeds een ophoping plaats in de bodem, omdat de aanvoer hoger is dan de afvoer (MNP, 2008: 11). Het feit dat de milieukwaliteit op een aantal terreinen is verslechterd, betekent niet noodzakelijkerwijs dat het beleid geen effect heeft gehad. De effecten van milieubeleid zijn veelal tenietgedaan door volumeontwikkelingen zoals verdichting ('hot spots') en verkeersgroei. Zonder milieubeleid zou de milieukwaliteit nog verder zijn verslechterd.

Voor zover er milieukwaliteitseisen zijn geformuleerd, blijkt het stelsel van wet- en regelgeving onvoldoende in staat om de vereiste milieukwaliteit te realiseren. Op diverse plaatsen is sprake van overschrijdingssituaties (zoals bijvoorbeeld in figuur 2.2). Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Ten eerste is er sprake van gebrekkige handhaving waardoor overschrijdingen voortduren. Zo is



er sprake van een handhavingsgat bij geluid<sup>7</sup>. Ten tweede wordt met het huidige stelsel de daadwerkelijke immissie onvoldoende beheerst. Hierbij gaat het vooral om de immissies van het verkeer en van niet-vergunningplichtige bedrijven en diffuse bronnen in binnen- en buitenland. Inmiddels zijn er ontwikkelingen waarmee de daadwerkelijke immissie beter wordt beheerst. Een voorbeeld is het reeds genoemde Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Ook ligt het in de lijn der verwachting dat de Kaderrichtlijn Water tot een betere beheersing van de waterkwaliteit leidt.

Waar wel voldaan wordt aan de milieukwaliteitseisen, treedt steeds vaker norm-opvulling op, waardoor sprake is van een verslechtering van de milieukwaliteit. Het MNP (2007a) signaleerde in 2007 dat *“het maximaal willen benutten van de milieugebruiksruimte zich uit in het zo veel mogelijk ruimtelijk spreiden van milieudruk, terwijl gelijktijdig de pieken in vervuiling terug worden gedrongen. Dit uit zich bijvoorbeeld bij geluid (minder piekbelasting maar ook minder stilte) en bij vervuiling door de landbouw: de intensiteit van de milieubelasting is lokaal afgenomen maar wel over een groter deel van Nederland verspreid”*.<sup>8</sup> Zuidema *et al.* (2008) concluderen dat er nauwelijks plekken zijn waar gestreefd wordt naar een betere milieukwaliteit dan de minimumeisen. De ruimte tussen de heersende milieukwaliteit en de grenswaarde wordt letterlijk als ‘te gebruiken’ milieuruimte beschouwd. Het ‘stand still’-beginsel, dat inhoudt dat de toestand van het milieu niet mag verslechteren, lijkt in de praktijk geen rol te spelen. Het huidige gebiedsgerichte milieubeleid bevat geen stimulans om een hogere milieukwaliteit dan wettelijk vereist is na te streven.

### 3.4 Het debat over het milieubeleid

Milieukwaliteitsnormen worden door bestuurders en ontwikkelaars als knellend ervaren. Dat leidt tot irritaties en frustraties, waarbij vooral de regelgeving voor het waarborgen van een (minimale) milieukwaliteit het moet ontgelden. Aan de andere kant signaleert de raad ook dat partijen die het milieubelang behartigen, problemen hebben met dit stelsel van wet- en regelgeving. Niemand lijkt echt tevreden met de huidige situatie.

7 Er bestaat geen exacte definitie van de situaties die onder het handhavingsgat vallen. De twee hoofdstromingen bestaan uit de volgende opvattingen: 1) het handhavingsgat heeft alleen betrekking op de situaties waar onder het regime van de Wet geluidhinder hogere waarden zijn verleend en waar de actuele geluidbelasting hoger is en 2) het handhavingsgat betreft alle situaties waar de huidige geluidbelasting hoger is dan de desbetreffende burgers op grond van wet en regelgeving in het vooruitzicht is gesteld. Zie verder Jabben *et al.* (2004).

8 Zie ook Spaans en Michiels (2000: 162-164).

### ***Frustraties over het milieubeleid vanuit het ontwikkelperspectief***

Partijen die belang hebben bij ruimtelijke en economische ontwikkelingen, uiten vooral de volgende irritaties:

- *op slot*: vanwege harde (Europese) milieukwaliteitsnormen dreigt Nederland 'op slot' te gaan. Gevolg is dat een geplande ontwikkeling niet kan doorgaan of alleen tegen hoge kosten. Dit speelde bijvoorbeeld rond de Factory Outlet Center in Roosendaal waar een toename van de fijn-stofconcentratie in de lucht van circa 0,1 µg/m<sup>3</sup> (0,3% van de grenswaarde) niet zodanig klein was dat aan de regelgeving werd voldaan (Raad van State, 2006);
- *vertraging*: het huidige stelsel van wet- en regelgeving zorgt voor vertraging. Dit complexe stelsel leidt tot zeer complexe besluitvormingsprocessen, waarvoor heel veel in kaart gebracht moet worden. De kans op fouten in zo'n proces is groot. Dat leidt tot substantiële extra vertraging indien de Raad van State negatief oordeelt over het besluitvormingsproces en de daarin aangeleverde informatie. Dit speelt bijvoorbeeld bij de verbreding van de A4 tussen Burgerveen en Leiden;
- *suboptimaal resultaat*: milieurandvoorwaarden zouden zorgen voor een sub-optimaal resultaat. "*Juridisch puzzelen en figuurzagen verdringt het creatieve planproces, de inhoudelijke dialoog met betrokkenen en het creëren van een optimaal resultaat*" (Verdaas et al., 2008);
- *hoge proces- en onderzoekskosten*: het complexe stelsel van wet- en regelgeving en bijbehorende onderzoeksverplichtingen leidt tot hoge proces- en onderzoekskosten. Dit speelt onder meer rondom Natura 2000-gebieden.

37

Door zulke irritaties neemt het draagvlak voor (Europees) milieubeleid af bij partijen die belang hebben bij het realiseren van ontwikkelingen. Dat zijn onder meer ontwikkelaars en bestuurders, maar ook gebruikers van infrastructuur, toekomstige bewoners en het bedrijfsleven. Vanuit deze hoek komen dan ook vaak suggesties om meer ruimte te creëren voor ontwikkelingen. Dat kan een pleidooi zijn voor strengere Europese bronnormen, minder concrete EU-verplichtingen, het loslaten van de koppeling van ruimtelijke ordeningsbesluiten aan grenswaarden en/of het creëren van meer afwegingsmogelijkheden op lokaal niveau.

Een andere belangrijke frustratie van deze groep vormt de administratieve last die gepaard gaat met milieuregelgeving. Om zowel het proces te versnellen als de proces- en onderzoekskosten te drukken, pleit deze groep voor minder regelgeving, eenvoudiger rekenmodellen, het beperken van het aantal inspraakmomenten, het beperken van de toegang tot de rechter en het bieden van de mogelijkheid om gebreken in een besluit te herstellen zonder dat het besluit vernietigd wordt (bestuurlijke lus).



### ***Frustraties vanuit het milieuperspectief***

Organisaties die het milieubelang centraal stellen, voeren de volgende zorgpunten op:

- *overschrijdingssituaties*: op verschillende plaatsen wordt het minimaal vereiste beschermingsniveau niet gehaald, dit leidt tot rechtsongelijkheid en tot extra schade aan gezondheid, milieu en natuur;
- *'race to the bottom'*: er wordt alleen nog naar de minimaal vereiste milieukwaliteit gestreefd en op diverse plaatsen verslechtert daardoor de milieukwaliteit;
- *oprekken normen*: er is sprake van oprekken van en sjoemelen met normen ten koste van het milieu.

Deze organisaties hebben steeds minder vertrouwen in de overheid als hoeder van het milieubelang. Bovendien leidt verminderde transparantie tot een verlies aan legitimiteit. Milieuorganisaties pleiten dan ook voor duidelijke, inzichtelijke, en soms ook strengere normen en strakke handhaving.

### ***Bestuurlijk perspectief***

De toenemende complexiteit in de regelgeving en in het algemene bestuurlijke proces heeft gevolgen voor het openbaar bestuur en de positie van bestuurders. Daarbij spelen de volgende zaken:

- vanwege steeds complexere rekenmodellen waarmee de milieudruk van nieuwe ontwikkelingen wordt geprognosticeerd, raakt de bestuurder steeds meer buiten spel. De besluitvorming wordt steeds meer gebaseerd op de uitkomsten van rekenmodellen, waardoor de verantwoordelijkheid voor de besluiten de facto wordt afgeschoven op de wetenschap. De bestuurder kan op basis van de uitkomst alleen een ja/nee-besluit nemen, omdat de consequenties van eenvoudige aanpassingen in het voorstel complexe herberekeningen noodzakelijk maken. Gevolg is dat de bestuurder niet meer kan doen wat hij/zij zou moeten doen: het maken van politieke keuzes;
- de bestuurder komt in de rol van arbiter terecht als kennisinstellingen van mening verschillen over verwachte effecten. Dit betekent dat de complexiteit naar de bestuurders wordt geschoven.

Diverse groepen pleiten voor een betere scheiding van de rollen van bestuurders en wetenschappers. Dit kan bereikt worden door het vergroten van transparantie en het toepassen van minder detaillistische modellen, zoals vuistregels.<sup>9</sup> Initiatiefnemers, bestuurders, kamerleden en wetenschappers pleiten dan ook voor het terugdringen van de complexiteit.

---

9 Zie bijvoorbeeld PBL (2008).



### ***Wetenschappelijk perspectief***

Behalve over een betere scheiding van rollen van bestuurders en wetenschappers, maken wetenschappers<sup>10</sup> zich ook zorgen over de wijze van toepassing van de wetenschappelijke resultaten. De uitkomsten van wetenschappelijke modellen worden veelal in absolute zin geïnterpreteerd, waarmee geen recht gedaan wordt aan de onzekerheden die inherent zijn aan dit soort modellen. Ten onrechte negeren bestuurders en rechters deze onzekerheden, hetgeen leidt tot schijn-nauwkeurigheid.

## **3.5 Conclusies**

In een kleine veertig jaar tijd heeft het milieubeleid zich sterk ontwikkeld, waarbij bestaande beleidsregels voortdurend zijn aangepast vanwege de veranderende samenleving. Op een aantal fronten is deze aanpassing bijzonder succesvol geweest en in het algemeen is er belangrijke milieuwinst geboekt. Op dit moment is er sprake van een nieuwe aanpassingsvraag, waarbij de fundamenten van de wet- en regelgeving voor het realiseren van een gewenste milieukwaliteit ter discussie staan.

Met name in de afgelopen jaren is de milieuregelgeving steeds lastiger verenigbaar geworden met de wens ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. De frustraties daarover zijn, hoewel verschillend van aard, breed gedragen door verschillende groepen in de samenleving. Het type oplossingen dat aangedragen wordt, is veelal ook verschillend per groep en vaak ook strijdig met problemen die andere groepen zien. Zo is het lokaal mogen overschrijden van normen vaak strijdig met de wens van milieugroeperingen om vooral tot een betere milieukwaliteit te komen. Anderzijds maken strengere milieunormen ruimtelijke ontwikkelingen soms onmogelijk.

Opmerkelijk genoeg zijn de zoekrichtingen in het debat beperkt. De VROM-raad constateert dat het actief vrijmaken van schaarse milieugebruiksruimte geen onderwerp van het debat is, terwijl de raad dit juist een perspectiefvolle denklijn vindt. De raad werkt deze denklijn in het advies verder uit.

---

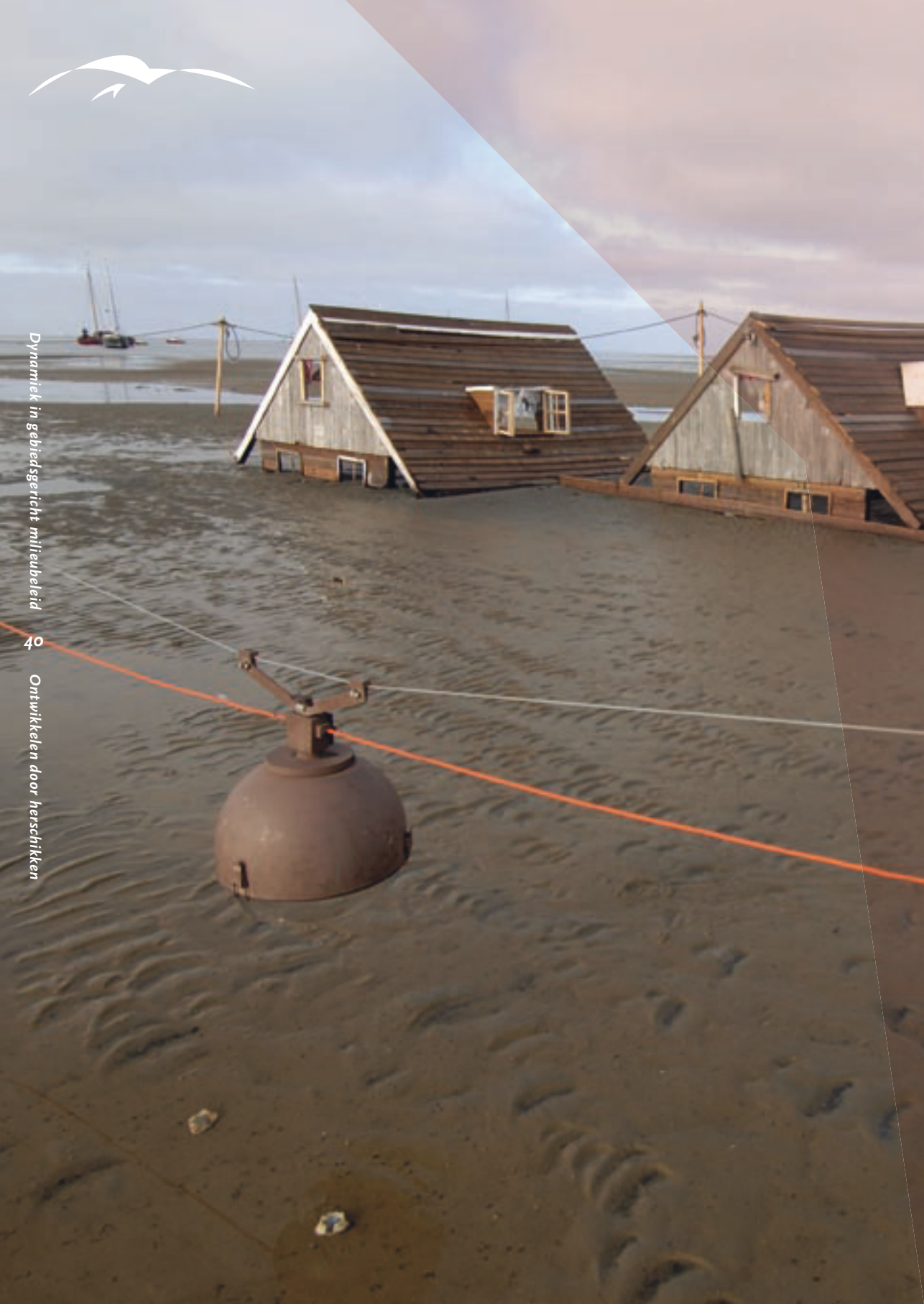
<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld Van Egmond (2007) en PBL (2008).



*Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid*

40

*Ontwikkelen door herschikken*



## 4 Problemen met huidige stelsel van wet- en regelgeving

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, wil de raad reflecteren op de basis van het systeem waarmee we in Nederland milieukwaliteit proberen te realiseren. In dit hoofdstuk identificeert de raad een aantal problemen dat te maken heeft met de vormgeving van het systeem. Het accent ligt daarmee op het stelsel van wet- en regelgeving waarmee de minimaal vereiste milieukwaliteit wordt gerealiseerd. Naast problemen met wet- en regelgeving spelen ook andere problemen bij het inpassen van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Zo heeft de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008) reeds aangegeven dat de bestuurscultuur, de ambtelijke voorbereiding en de vormgeving van het besluitvormingsproces voor verbetering vatbaar zijn en heeft daarvoor voorstellen gedaan. Daarom gaat de raad hier in dit advies niet verder op in.

In paragraaf 4.1 gaat de raad in op de beperkingen van toetsing vooraf. In paragraaf 4.2 komt de afnemende beheersbaarheid van bronnen aan de orde. In paragraaf 4.3 constateert de raad dat het beschermingsniveau van verkregen rechten tot stagnatie leidt. In paragraaf 4.4 worden de verschillende oorzaken voor de ontstane complexiteit van wet- en regelgeving geschetst. Paragraaf 4.5 bevat enkele conclusies.

41

### 4.1 Bewaken milieukwaliteitseisen problematisch bij toetsing vooraf

Kenmerkend voor het huidige stelsel van wet- en regelgeving voor het voldoen aan milieukwaliteitseisen, is dat toetsing vooraf het uitgangspunt vormt. Inrichtingen krijgen een milieuvergunning als eventuele emissies niet leiden tot een overschrijding van de milieukwaliteitsnormen en als de Best Beschikbare Techniek (BBT) wordt toegepast. Wegen kunnen worden aangelegd of verbreed als vooraf, via modelberekeningen, wordt aangetoond dat de toename van het wegverkeer niet leidt tot een overschrijding van de milieukwaliteitsnormen. Met behulp van modelberekeningen wordt de toekomstige milieubelasting van een (spoor)weg berekend. Daarbij wordt rekening gehouden met ontwikkelingen in de voertuigtechnologie en met andere relevante ruimtelijke ontwikkelingen. Zo moet niet alleen doorgerekend worden hoeveel extra verkeer een nieuwe of verbrede weg zal aantrekken, maar ook de toename van het verkeer vanwege nieuwe woonwijken in de nabije omgeving.



Het prognosticeren van toekomstige milieubelasting werkt vrij goed voor stationaire inrichtingen, maar dat geldt niet voor de milieubelasting afkomstig van het verkeer. Beperkingen in de modellen of onterechte aannames wat betreft de verwachte ontwikkelingen maken dat de realiteit anders uit kan pakken dan de modellen berekenen. Bovendien is de periode waarvoor de berekeningen worden uitgevoerd beperkt tot zo'n tien à twintig jaar. Met een toenemende mobiliteitsvraag is het heel goed denkbaar dat de milieubelasting na deze periode beduidend hoger wordt. In de praktijk zien we dan ook dat externe veiligheidsrisico's en geluidsbelasting veroorzaakt door het (spoor)wegverkeer, hoger uitpakken dan geprognosticeerd.

Als reactie op de problemen van toetsing vooraf, verschuift de aandacht geleidelijk aan naar de daadwerkelijke milieubelasting. Zo heeft de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008) een oplevertoets voorgesteld voor nieuwe infrastructuurprojecten, waarbij juist de lastig te prognosticeren milieubelasting van mobiele bronnen een belangrijk element is. Deze toets moet aantonen dat de daadwerkelijke milieubelasting bij ingebruikname van een weg niet hoger is dan de berekende milieubelasting.<sup>11</sup> Is dat wel het geval, dan moeten additionele maatregelen genomen worden. Hoewel een dergelijke toets een stap in de goede richting zou zijn, neemt hij niet alle problemen weg. Het eenmalige karakter van de toets maakt dat een eventuele milieubelasting op een later moment niet wordt aangepakt.

De aandacht voor de gerealiseerde milieubelasting naast geprognosticeerde milieubelasting groeit ook als uitvloeisel van Europese wet- en regelgeving. Zo kennen de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit en de Kaderrichtlijn Water rapportageverplichtingen. Indien in deze rapportages overschrijdingen geconstateerd worden, moet de lidstaat een plan maken om aan te geven hoe de overschrijdingen ongedaan worden gemaakt.

## 4.2 Beperkt aantal bronnen reguleerbaar

De betekenis van vergunningen in het beheersen van de milieudruk – hét centrale instrument vanaf de start van het milieubeleid – neemt af. Als gevolg hiervan gaat ook de beheersbaarheid van de milieubelasting achteruit. Via vergunningen was in het verleden een substantieel deel van de milieubelasting te beheersen, namelijk de belasting afkomstig van de industrie. Twee ontwikkelingen beperken

<sup>11</sup> De Commissie Meten en Berekenen Luchtkwaliteit (2008) heeft een variant op de oplevertoets voorgesteld: de effecttoets.

de betekenis van vergunningen. Ten eerste is de bijdrage van niet-industriële bronnen aan de totale milieubelasting fors gegroeid. Dat geldt vooral voor de milieubelasting veroorzaakt door het verkeer. De beheersbaarheid van mobiele bronnen is problematisch, zoals al in paragraaf 4.1 is geconstateerd. Ten tweede is de omvang van de bedrijfsmatige activiteiten die vergunningplichtig zijn fors teruggebracht. Met het oog op het verminderen van de regeldruk is voor zo'n 90-95% van de bedrijven de vergunningplicht afgeschaft. Deze bedrijven kunnen volstaan met een melding. Deze zogenoemde AMvB-bedrijven krijgen algemene, landelijk geldende regels opgelegd waaraan zij moeten voldoen. Deze algemene regels zijn vergelijkbaar met voorschriften die bij vergunningplichtige bedrijven in de vergunning worden opgenomen.

**Tabel 4.1.** Lokale beïnvloedbaarheid van de omvang van het milieugebruik van bepaalde activiteiten op lokaal niveau.

Totale milieugebruiksruimte	Lokale invloed op milieugebruik
Milieugebruiksruimte voor vergunningplichtige inrichtingen.	Lokaal (grote) invloed mogelijk op omvang toebedeelde milieugebruiksruimte.
Milieugebruiksruimte voor overige stationaire bronnen, anders dan vergunningplichtige inrichtingen (AMvB-bedrijven, woningen etc.).	Lokaal nauwelijks invloed op omvang feitelijk milieugebruik. Generieke normen voor milieubelasting per bron. Wel via het aantal bronnen invloed op de cumulatieve milieubelasting, bijvoorbeeld via bestemmingsplan.
Milieugebruiksruimte voor verkeer.	Lokaal nauwelijks invloed op omvang feitelijk milieugebruik. Generieke normen voor milieubelasting per voertuig. Wel invloed op aanleg en gebruik onderliggend wegennet (bijvoorbeeld selectief toelatingsbeleid).
Milieugebruiksruimte voor achtergrondconcentratie.	Geen invloed op omvang feitelijke milieugebruik. Feitelijk milieugebruik wordt bepaald door generiek bronbeleid en lokaal beleid elders.

Afnemende lokale invloed op omvang milieugebruik

Het feit dat minder activiteiten vergunningplichtig zijn en dat verkeer een relatief groter aandeel heeft gekregen in de milieubelasting, zorgt ervoor dat de cumulatieve milieubelasting op lokaal niveau – en dus de milieukwaliteit – minder goed



beheersbaar is geworden. Tabel 4.1 laat zien in welke mate de omvang van het milieugebruik voor de verschillende activiteiten lokaal beïnvloedbaar, en dus beheersbaar, is.

Duidelijk is dat er op lokaal niveau maar beperkte mogelijkheden zijn om de milieubelasting van activiteiten te limiteren. Zolang de bijdrage aan de totale milieubelasting van deze activiteiten relatief stabiel en beperkt is, hoeft dit niet problematisch te zijn. We zien echter dat vooral verkeer op een aantal locaties inmiddels een groot aandeel in de milieubelasting voor zijn rekening neemt en bovendien in veel gevallen een toenemende milieubelasting kent. Regulering van deze milieubelasting op bepaalde plaatsen is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen bewaken en realiseren van de milieukwaliteit. Een ander probleem vormen de AMvB-bedrijven waarvan de emissies alleen via maatwerkvoorschriften te beheersen zijn. Volgens de wettelijke toelichting dient echter terughoudend te worden omgegaan met zulke maatwerkvoorschriften. Ook hier zijn de feitelijke sturingsmogelijkheden dus beperkt.

#### **Kader 4.1. Geluidsproductieplafonds**

De ministers van VROM en VenW werken op dit moment aan een herziening van de Wet geluidhinder. Naar verwachting zullen zij in 2009 een wetsvoorstel aanbieden aan de Tweede Kamer. Deze herziening heeft vooral tot doel om de groei van geluidhinder rondom rijkswegen en spoorwegen te beheersen. Dit wetsvoorstel is interessant omdat daarmee een nieuwe aanpak voor het beheersen van infrastructuurgerelateerde milieuhinder wordt geïntroduceerd.

Bij de herziening zullen geluidsproductieplafonds worden ingesteld voor de rijksinfrastructuur. Deze plafonds worden vastgesteld op de heersende waarde plus 1,5 dB, en ze vervangen de huidige voorkeurswaarde en hogere waarde beschikkingen langs rijkswegen. Als dit plafond overschreden wordt (of dreigt te worden), moet de wegbeheerder maatregelen nemen om de geluidsproductie terug te dringen tot ten minste 2 dB onder het plafond. Als maatregelen niet mogelijk of niet doelmatig zijn, kunnen de geluidsproductieplafonds worden opgehoogd. Rijkswaterstaat zal bij deze beoordeling een doelmatigheidscriterium hanteren dat in de nieuwe regeling wordt vastgelegd. Vervolgens beslist het bevoegd gezag over een verhoging van het geluidsproductieplafond. Tegen de besluiten om de plafonds te verhogen, is bezwaar en beroep mogelijk. Tegen de eerste vaststelling van de geluidsproductieplafonds is echter geen bezwaar en beroep mogelijk, omdat dit bij wet gebeurt.

Bron: Algemene Rekenkamer (2009).

De raad constateert dat er daarmee maar beperkte aangrijpingspunten zijn om de lokale milieubelasting te beheersen. Dit is problematisch in situaties waar men de milieubelasting wil terugdringen om een hogere milieukwaliteit te realiseren of om milieugebruiksruimte vrij te maken voor andere activiteiten met een hogere maatschappelijke prioriteit.

Wat betreft verkeer signaleert de raad eerste ontwikkelingen waarmee geprobeerd wordt de milieubelasting van het verkeer te beheersen. Op dit moment wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een herziening van de Wet geluidhinder waarbij er voor rijksinfrastructuur geluidsproductieplafonds geïntroduceerd gaan worden (zie kader 4.1). De maximale geluidsproductie wordt daarmee gereguleerd. In feite wordt verkeersinfrastructuur op deze manier meer als een inrichting benaderd.

### **4.3 Verkregen rechten zwaar beschermd**

Wat betreft het verdelen van de beschikbare milieugebruiksruimte geldt: Wie het eerst komt, het eerst maalt. Eenmaal verkregen rechten zijn zwaar beschermd in Nederland. Dat geldt met name voor vergunningplichtige inrichtingen, omdat die expliciet emissierechten vergund krijgen. De mogelijkheden om maatregelen bij de bestaande vervuilers af te dwingen zonder dat dat gepaard gaat met een schadevergoeding of investeringssubsidies zijn uiterst beperkt. Het feit dat veel inrichtingen een vergunning krijgen voor onbepaalde tijd en dat de rechten van zittende bedrijven vrij goed beschermd zijn, kan er toe leiden dat nieuwe ontwikkelingen in een gebied niet mogelijk zijn. In de praktijk kunnen aan een zittend bedrijf geen verdergaande eisen worden gesteld dan het toepassen van de Best Beschikbare Techniek. Hoewel op grond van de actualiseringsplicht een wijziging of intrekking van de vergunning omwille van de lokale milieukwaliteit mogelijk is, lijkt dit in de praktijk niet of nauwelijks te gebeuren. Als dat wel gebeurt, gaat dat veelal gepaard met subsidies, zoals investeringssubsidies voor het installeren van luchtwassers in stallen in de omgeving van kwetsbare natuurgebieden. Voor het stellen van verdergaande eisen omwille van het vrijmaken van milieuruimte voor andere activiteiten, bestaat geen wettelijke grondslag. Bovendien zijn de mogelijkheden voor het wijzigen van de vergunning beperkt. Zo is het niet mogelijk om een vergunning aan te passen wanneer daardoor de grondslag van de aanvraag van de milieuvergunning wordt verlaten (zie kader 4.2).



#### Kader 4.2. Case wenselijkheid verlaten grondslag vergunningaanvraag

In een havengebied wordt geprobeerd om woningbouw toe te voegen naast bestaande bedrijfsactiviteiten. In dit gebied opereert een bedrijf dat daar laadt en lost en daarmee een te hoge geluidsoverlast aan de gevel van nieuw te bouwen woningen zou veroorzaken. Door over te gaan op overkapt laden en lossen zou dit probleem opgelost kunnen worden. De overkapping kan echter niet afgedwongen worden omdat daarmee de grondslag van aanvraag van de vergunning verlaten zou worden. Dat mag niet. Nog los van de eventuele kostentoerekening, beschikt het bevoegd gezag niet over instrumenten om dit bedrijf te laten inschikken.

De verkregen rechten zijn goed beschermd. Op dit moment kan alleen in goed overleg een oplossing worden gevonden. Lukt dat niet, dan resteert alleen de route van onteigening. Het bedrijf moet dan helemaal wegbestemd en onteigend worden.

Daarna is het mogelijk het bedrijf door te verkopen aan een bedrijf dat dan wel aan een eis van overkapping wil voldoen.

Inrichtingen die onder de algemene regels vallen (AMvB-bedrijven), worden niet via een milieuvergunning gereguleerd. Deze bedrijven kunnen naar bestaand recht niet verboden worden. Op dit moment kan dat alleen via een omweg. De bedrijvigheid kan alleen gestaakt worden door de desbetreffende inrichting(en) in een bestemmingsplan weg te bestemmen en vervolgens te onteigenen. De overheid moet dus de grond verwerven om het mogelijk te maken dat een bepaalde bedrijfsuitoefening wordt gestaakt of wezenlijk anders wordt uitgeoefend. Een dergelijke aanpak is omslachtig, langdurig en kostbaar.

Deze beperkingen – die begrijpelijk zijn vanuit het perspectief van rechtszekerheid – maken het moeilijk om het bestaande milieugebruik terug te dringen.

### 4.4 Complexiteit van wet- en regelgeving

Het stelsel van wet- en regelgeving om de gewenste milieukwaliteit te realiseren heeft zich in de loop van de tijd tot een uitermate complex stelsel ontwikkeld. Het is van belang om daarbij verschillende oorzaken van complexiteit te onderscheiden.

#### 1. Complexiteit van het milieuprobleem zelf

Voor een deel wordt de complexiteit van het stelsel van wet- en regelgeving bepaald door de aard van het milieuprobleem zelf. Voor luchtkwaliteit geldt bijvoorbeeld dat bronnen van lokale tot continentale schaal een significante



bijdrage leveren en dat een heel scala aan chemische en fysische processen bepalend is voor de uiteindelijke luchtkwaliteit (PBL, 2008).

*2. Complexiteit vanwege onvoldoende interne integratie milieuwetgeving*  
Wet- en regelgeving voor verschillende milieuthema's is nog steeds onvoldoende gelijkvormig, er is sprake van desintegratie en versnippering. "Voortdurend ontstaan nieuwe subsectoren en deelspecialisaties, ieder met zijn eigen invalshoek en besluitvormingsritme" (Robles, 2008: 25). Zo kennen de wet- en regelgeving voor geluid en externe veiligheid weinig overeenkomsten, terwijl het werken met zones sterk vergelijkbaar is. Ook wordt in meer of mindere mate op daadwerkelijke effecten gestuurd. Zo moet de luchtkwaliteit *overall* aan de wettelijke eisen voor stofconcentraties voldoen, terwijl de kernenergiewetgeving gebaseerd is op blootstellingrisico's.

### *3. Complexiteit van de rekenmodellen*

Nederland heeft een traditie om het beleid zoveel mogelijk te schoeien op een wetenschappelijke leest. In de loop der tijd zijn gedetailleerde modellen, emissieprognoses en scenario's ontwikkeld om de milieubelasting van allerhande activiteiten te bepalen (PBL, 2008: 10). Ook de milieubelasting van nieuwe ontwikkelingen wordt veelal met dergelijke complexe modellen geprognosticeerd.

47

### *4. Complexiteit als reactie op knellende regelgeving*

Het ontstaan van complexe wet- en regelgeving is in veel gevallen ook een creatieve reactie op knellende regelgeving.<sup>12</sup> In figuur 4.1 wordt dit schematisch weergegeven. We zien twee soorten reacties. Een eerste reactie bestaat uit het maximaal willen benutten van de beschikbare milieugebruiksruimte door bijvoorbeeld rekenmodellen te verfijnen. De verdere detaillering van rekenmodellen komt in dit geval niet voort uit de wens om zo volledig mogelijk te zijn (zie punt 3 hiervoor), maar uit de wens om gunstiger uitkomsten te verkrijgen. Een tweede reactie bestaat uit het vergroten van de milieugebruiksruimte. Hiervoor worden uiteenlopende strategieën toegepast, zoals:

- het differentiëren van normen waarbij rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden zoals kenmerken of functies van een gebied. De differentiatie van normen voor bodemkwaliteit is hiervan een voorbeeld;
- het leveren van maatwerk met wet- en regelgeving. Zo is voor geluid rond luchthavens een apart stelsel van wet- en regelgeving ontwikkeld;
- het bieden van de mogelijkheid om af te wijken mits compenserende maatregelen worden genomen. Voorbeelden hiervan zijn de Interimwet Stad en

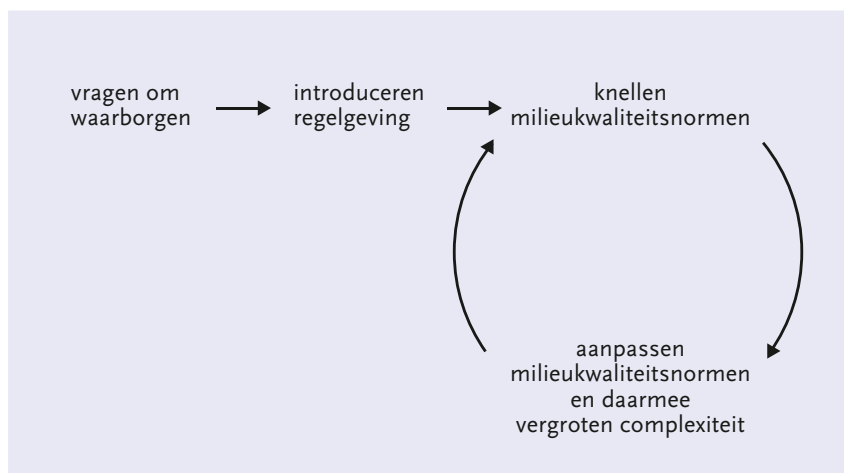
---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld Backes (2007b).



Milieu (zie kader 3.1) en projectsaldering waarbij per saldo in een gebied aan de vereiste luchtkwaliteitseisen moet worden voldaan;

- het bieden van de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van de grenswaarde. De hogere waarde procedure op basis van de geluidwetgeving is hiervan een voorbeeld;
- het aanpassen van de maat waarin de milieukwaliteitseis wordt uitgedrukt. Ale (2007) schetst een dergelijke strategie voor de maat voor externe veiligheid rondom Schiphol. Hij kenmerkt dit soort strategieën als het creëren van mist.



**Figuur 4.1.** Schematische weergave van ontstaan van complexe regelgeving voor milieukwaliteitsnormen als gevolg van knellende normen.

Afhankelijk van de aanleiding voor de gegroeide complexiteit is deze meer of minder gemakkelijk terug te dringen. Complexiteit die samenhangt met de aard van het milieuprobleem zelf is nauwelijks te vermijden. Een verdergaande interne integratie van de milieuwetgeving is wel realiseerbaar, ook al is dit een forse operatie.

De complexiteit van rekenmodellen kan eveneens bewust worden teruggebracht door met vuistregels te werken. Dit is recent ook voorgesteld door het PBL (2008) en de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008).

De complexiteit die is ontstaan als reactie op knellende milieunormen, is alleen terug te brengen als we accepteren dat er grenzen aan de milieugebruiksruimte zitten en andere manieren vinden om met deze grenzen om te gaan. Terugdringen van dit type complexiteit en het voorkomen daarvan, vraagt dan ook om het (durven) maken van keuzes.<sup>13</sup> Hierop richt zich het voorliggende advies.

<sup>13</sup> Zie ook Backes (2007b).

De gegroeide complexiteit van wet- en regelgeving voor milieukwaliteit in combinatie met het feit dat op veel plaatsen de grenzen van de milieugebruiksruimte in zicht komen, heeft zijn weerslag op het planproces van ruimtelijke en economische ontwikkelingen. In dit soort processen – die ook al zonder milieu-regelgeving vrij ingewikkeld kunnen zijn – zorgt de complexe milieuregelgeving voor een verdere toename van complexiteit. Het omgaan met die complexiteit stelt hoge eisen aan de ambtelijke voorbereiding. In de praktijk, en vooral bij kleinere gemeenten, is er vaak te weinig kennis (onder andere juridische expertise), ervaring en menskracht om de besluitvorming soepel te laten verlopen (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008). Gevolg is dat milieueisen pas in een laat stadium van het planproces in beeld komen, hetgeen tot suboptimale oplossingen kan leiden. Bovendien groeit vanwege de complexiteit de kans op fouten in het voorbereidingsproces, wat tot vertraging kan leiden. Op zijn beurt heeft dit frustraties en irritaties bij de betrokken partijen tot gevolg, zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven.

## 4.5 Conclusies

Het stelsel van milieuwet- en regelgeving heeft een belangrijke rol vervuld toen de emissies voornamelijk via vergunningen gereguleerd werden. In de huidige context volstaat het stelsel niet langer. De Nederlandse milieuwet- en regelgeving kent een aantal systeemkenmerken die een belemmering vormen bij het creëren van dynamiek. Juist in situaties waarin milieugebruiksruimte schaars is, blijkt het inpassen van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moeizaam. Dit leidt veelal tot een statische situatie, waar maar lastig beweging in te krijgen is. Desalniettemin signaleert de raad de opkomst van nieuwe ideeën en kiemen van verandering. Gegeven de beperkte beheersbaarheid van de emissies via toetsing vooraf is het niet ondenkbaar dat we toe groeien naar een systeem waarin de beheersing van de *daadwerkelijke* milieukwaliteit meer centraal komt te staan.



## 5 Rol en instrumenten van bestuurders

Niet alleen is het Nederlandse systeem van milieuwet- en regelgeving complex, het laat ook nauwelijks afwegingsmogelijkheden voor bestuurders. Dit hoofdstuk gaat daar verder op in. Paragraaf 5.1 beschrijft de beperkingen voor bestuurders in de huidige situatie. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op mogelijke maatregelen die te treffen zijn voor het vrijmaken van milieugebruiksruimte. In paragraaf 5.3 wordt beschreven welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn. In de slotparagraaf constateert de raad dat meer bestuurlijke manoeuvreerruimte nodig is om de ruimtelijke dynamiek beter te kunnen faciliteren.

### 5.1 Beperkte rol bestuurder

In het huidige stelsel van wet- en regelgeving heeft de bestuurder vooral een toetsende rol. Het bevoegd gezag gaat bij een vergunningaanvraag na of de activiteiten vanuit het oogpunt van milieukwaliteit inpasbaar zijn of niet. Zo ja, dan kan de activiteit doorgang vinden. Zo nee, dan niet, tenzij een bestemmingsplanwijziging uitkomst kan bieden. De bestuurder mag naar huidig recht alleen de aanvraag toetsten. Hij mag in principe geen alternatieven met een lagere milieubelasting voorschrijven zoals een andere locatie of andere productiewijze. In feite beschikt het bevoegd gezag niet over de middelen om een zuinig gebruik van de bestaande milieugebruiksruimte af te dwingen. Van verschillende kanten wordt dan ook gepleit voor een ruimere beoordelingsmogelijkheid door het bevoegd gezag (zie ook Drupsteen, 2002 en Uylenburg, 2003).

Ook in een situatie waar milieugebruiksruimte moet worden vrijgemaakt, heeft het bevoegd gezag slechts een beperkt aantal aangrijpingspunten. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven zijn de bronnen maar beperkt reguleerbaar en zijn verkregen rechten zwaar beschermd. De lokale bestuurder heeft dus weinig manoeuvreerruimte. De marginale ruimte die de lokale bestuurder heeft, zit vooral in het mogen afwijken van bepaalde milieukwaliteitsnormen en in het nemen van relatief 'pijnloze' maatregelen zoals het plaatsen van geluidsschermen etcetera. Indien de bestuurder niet van de normen wil afwijken, resteren er nauwelijks keuzemogelijkheden.



## 5.2 Maatregelen voor vrijmaken milieugebruiksruimte

Ervan uitgaande dat de bestaande normen een hard gegeven zijn, kan op twee manieren milieuruimte voor nieuwe initiatieven worden vrijgemaakt. Ten eerste door het nemen van maatregelen waarmee het milieugebruik van bestaande activiteiten wordt teruggedrongen. Hierdoor komt een deel van de totale milieugebruiksruimte vrij. Ten tweede door het nemen van (extra) maatregelen bij de ontvangers van de milieubelasting waardoor de totale milieugebruiksruimte wordt vergroot, zonder de milieukwaliteitseisen los te laten. Tabel 5.1 geeft een schematisch overzicht met voorbeelden van beide soorten maatregelen.

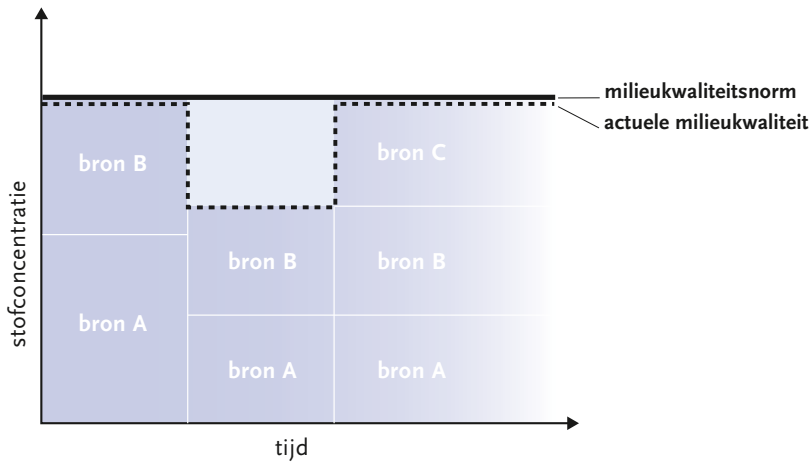
**Tabel 5.1.** Schematisch overzicht van maatregelen voor het terugdringen van het milieugebruik en voor het vergroten van de milieugebruiksruimte.

Terugdringen milieugebruik van bestaande activiteiten: maatregelen bij de bron	Vergroten milieugebruiksruimte voor activiteit: maatregelen bij de ontvanger *)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inzetten schonere technologie</li><li>• Plaatsen barrières vlak bij bron</li><li>• Verminderen van aantal stationaire of mobiele bronnen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verlagen kwetsbaarheid ontvanger (bijvoorbeeld isolatie)</li><li>• Verwijderen/verplaatsen ontvangers</li></ul>

\*) Alleen toepasbaar voor effectgerichte milieukwaliteitsnormen zoals geluid, geur en externe veiligheid.

### **Terugdringen van milieugebruik van bestaande activiteiten**

Door het milieugebruik van bestaande activiteiten terug te dringen, komt milieugebruiksruimte vrij. Dit leidt tot een verbetering van de milieukwaliteit. De vrijgekomen milieuruimte is desgewenst weer voor nieuwe activiteiten beschikbaar (zie figuur 5.1).



**Figuur 5.1.** De stofconcentratie veroorzaakt door activiteiten A en B op een bepaalde plaats als functie van de tijd (stippellijn). De doorgetrokken zwarte lijn geeft de hoogte van de milieukwaliteitsnorm weer. Door de uitstoot van stoffen van activiteiten A en B te beperken, wordt een deel van de milieugebruiksruimte vrijgemaakt (lichtblauw). Op termijn kan een nieuwe activiteit C ingepast worden.

Het terugdringen van het milieugebruik kan langs een aantal wegen plaats vinden: ten eerste via het inzetten van schonere technologie, ten tweede via het plaatsen van barrières vlak bij de bron en ten derde via het verminderen van het aantal bronnen op locatie. Hierna wordt dit verder toegelicht.

53

### 1. Inzetten schonere technologie

Lokale bestuurders hebben in de praktijk maar een beperkte invloed op de inzet van schonere technologie. Technologie-eisen voor mobiele en stationaire bronnen worden via generiek beleid Europees of nationaal vastgesteld. Zo is de IPPC-richtlijn leidend voor de eisen die aan vergunningplichtige inrichtingen worden gesteld. Daarnaast heeft het bevoegd gezag een actualiseringsplicht die inhoudt dat de vergunningvoorschriften moeten worden aangepast als de toestand van het milieu dat vereist of als redelijkerwijs gevraagd kan worden om schonere technologie in te zetten.<sup>14</sup> Op de technologiekeuze van de overige vervuilers zoals niet-vergunningplichtige inrichtingen, voertuigen en gebouwen heeft het lokale bestuur in het algemeen weinig invloed. Wel kan de lokale overheid op lokaal niveau vervuilende mobiele bronnen weren of ontmoedigen. Hiervoor kan zij bijvoorbeeld milieugedifferentieerde parkeertarieven en milieuzones voor de meest vervuilende bestel- en personenauto's invoeren. Verder kan de lokale

<sup>14</sup> In de praktijk komt het bevoegd gezag echter nauwelijks toe aan het vervullen van de actualiseringsplicht. Zie bijvoorbeeld Backes *et al.* (2006: 170).



overheid initiatieven nemen om – in het kader van transitiebeleid – verdergaande technologie-innovatie op locaties te bevorderen, bijvoorbeeld op duurzame bedrijventerreinen of in duurzame woonwijken.

## 2. *Plaatsen barrières*

Met bouwkundige maatregelen kan de milieuoverlast van bepaalde activiteiten worden beperkt. Voorbeelden hiervan zijn: het ondertunnelen of overkappen van wegen om de luchtkwaliteit langs de wegen niet aan te tasten; het plaatsen van geluidsschermen langs (spoor)wegen en het bouwen van brandwerende muren om de externe veiligheid te waarborgen.

## 3. *Verminderen aantal stationaire en/of mobiele bronnen op locatie*

Op lokale schaal kan de milieubelasting gereduceerd worden door het aantal stationaire en/of mobiele activiteiten op locatie te beperken. Wegbeheerders zouden in principe het aantal voertuigen dat per tijdseenheid gebruik mag maken van de weg kunnen beperken (volumebeleid). Voor stationaire bronnen kunnen lokale bestuurders ook volumebeleid voeren. Zo kan het bevoegd gezag via het bestemmingsplan invloed uitoefenen op het aantal en de concentratie van milieubelastende activiteiten.

## **Vergroten milieugebruiksruimte voor activiteit**

Om aan milieukwaliteitseisen te voldoen die zijn uitgedrukt in effectnormen, zoals de geluidsbelasting of het persoonlijk risico (PR) op een bepaalde plaats, kunnen zowel maatregelen bij de bron (zie hiervoor) als bij de ontvanger worden genomen. Door maatregelen bij de ontvanger te nemen, vergroot de milieugebruiksruimte voor een activiteit zonder dat normen overschreden worden. Hierbij valt te denken aan bouwtechnische maatregelen zoals gevelisolatie. Recentelijk is er meer aandacht voor het beperken van de milieubelasting en risico's in het ontwerpstadium. Zo is compact bouwen naast spoorwegen mogelijk als de omliggende bebouwing veiligheidsgeïntegreerd ontworpen wordt (zie Suddle en Van der Vlies, 2008). Een extreme maatregel om de milieugebruiksruimte te vergroten is het verwijderen of verplaatsen van de ontvanger, veelal in combinatie met het aanbieden van alternatieve locaties.



### 5.3 Instrumenteerbaarheid maatregelen

In een concrete situatie speelt de vraag welke maatregelen daadwerkelijk ingezet kunnen worden voor het vrijmaken van milieugebruiksruimte. De volgende factoren zijn mede bepalend voor de keuze:

- toepasbaarheid maatregel in gegeven situatie;
- effectiviteit maatregel;
- bevoegdheid om maatregel te nemen of af te dwingen;
- kosten maatregel en toerekenbaarheid van de kosten;
- ongewenste (bij)effecten maatregel zoals bijvoorbeeld een verstoring van het uitzicht;
- toelaatbaarheid maatregel.

Het daadwerkelijk kunnen uitvoeren of het stimuleren dan wel afdwingen van de uitvoering van maatregelen, vereist de beschikbaarheid van juridische en/of economische beleidsinstrumenten. Tabel 5.2 geeft een beeld van de beschikbare instrumenten waarmee *op dit moment* het nemen van bepaalde maatregelen mogelijk wordt gemaakt.

Het is op dit moment moeizaam om zittende bedrijven te laten inschikken als daarbij verder moet worden gegaan dan de Best Beschikbare Techniek (zie paragraaf 4.3). Als het bevoegd gezag verder wil gaan dan moet het in onderhandeling gaan. Als dat niet tot een bevredigende oplossing leidt, dan resteren alleen extremere en vaak kostbare oplossingen zoals wegbestemmen in combinatie met een onteigeningsprocedure. Andere bronnen dan bedrijven zijn nog moeilijker aan te pakken. Dat geldt met name voor mobiele bronnen. De milieubelasting van deze bronnen wordt met name via generieke normen beheerst. Daar waar dat onvoldoende resultaat oplevert, wordt vaak gekozen voor minder aantrekkelijke maatregelen zoals het plaatsen van barrières en het nemen van effectgerichte maatregelen. Als het om mobiele bronnen gaat, is er weinig maatschappelijk draagvlak om volumebeleid te voeren. Routingseisen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vormen hierop een uitzondering.



**Tabel 5.2.** Beschikbare beleidsinstrumenten voor het doorvoeren van maatregelen voor het terugdringen van milieugebruik van bestaande activiteiten en voor het vergroten van de milieugebruiksruimte.

<b>Instrumenten voor terugdringen milieugebruik van bestaande activiteiten: maatregelen bij de bron</b>	<b>Instrumenten voor vergroten milieugebruiksruimte voor activiteit: maatregelen bij de ontvanger *)</b>
<p>Juridisch:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Handhaving</li><li>• Actualiseren vergunning</li><li>• Maatwerk voor AMvB-bedrijven</li><li>• Lokale verordening: milieugedifferentieerde parkeertarieven en milieuzones</li><li>• Intrekken vergunning met schadevergoeding</li></ul> <p>Economisch:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Technologiesubsidies</li><li>• Overheidsfinanciering van concrete maatregel zoals het plaatsen van een barrière</li><li>• Heffing op vervuiling</li></ul>	<p>Juridisch:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Onteigenen met schadevergoeding</li></ul> <p>Economisch:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Subsidie effectgerichte maatregel (bijvoorbeeld gevelisolatie)</li></ul>

\*) Alleen toepasbaar voor effectgerichte milieukwaliteitsnormen zoals geluid, geur en externe veiligheid.

## 5.4 Conclusies

Op dit moment zijn er maar beperkte mogelijkheden voor bestuurders om maatregelen te treffen om milieugebruiksruimte vrij te maken en zo nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. De inventarisatie van mogelijke maatregelen en instrumenten om deze te realiseren, maakt duidelijk dat er behoefte is aan meer bestuurlijke manoeuvreerruimte om de gewenste maatschappelijke dynamiek te faciliteren. In het volgende hoofdstuk schetst de VROM-raad een nieuwe werkwijze voor het gebiedsgericht milieubeleid, waarmee meer dynamiek mogelijk gemaakt wordt, zonder dat daarbij de milieunormen worden aangetast.





## 6 Naar een dynamisch gebiedsgericht milieubeleid

In dit hoofdstuk schetst de raad de uitdaging waar we voor staan. Paragraaf 6.1 onderstreept de noodzaak voor vernieuwing van het deel van het milieubeleid dat zich richt op de milieukwaliteit. In paragraaf 6.2 geeft de raad aan dat de begrippen ‘ontwikkeling’ en ‘dynamiek’ daarbij centraal zouden moeten staan, zonder daarbij in te leveren op milieukwaliteit. In paragraaf 6.3 betoogt de raad dat meer bestuurlijke manoeuvreerruimte nodig is om deze dynamiek te faciliteren. In paragraaf 6.4 geeft de raad concreter aan hoe door het verruimen van de bevoegdheden deze manoeuvreerruimte gecreëerd kan worden. In paragraaf 6.5 wijst de raad er uitdrukkelijk op dat hiermee de complexiteit niet wordt teruggebracht. Ten slotte trekt de raad in paragraaf 6.6 conclusies omtrent de veranderingen die naar de mening van de raad noodzakelijk zijn om de gewenste maatschappelijke dynamiek te faciliteren.

59

### 6.1 Weggeraakt van doelstellingen

De oorspronkelijke positieve connotatie van milieubeleid is de afgelopen jaren nagenoeg verdwenen. Het beeld dat milieubeleid bijdraagt aan een schonere en plezieriger leefomgeving voor individuen heeft plaatsgemaakt voor een beeld dat milieubeleid er voor zorgt dat er geen ruimtelijke en economische ontwikkelingen meer mogelijk zijn. Wat je ook wilt, alles wordt gefrustreerd door milieuregelgeving, die voor veel mensen in het absurde lijkt te zijn doorgeschoten. Dat is een spijtige ontwikkeling, die het milieubeleid geen recht doet. Het milieubeleid van de afgelopen decennia heeft in vele opzichten gezorgd voor een veel schoner, aangener en leefbaarder omgeving. Pas in de afgelopen jaren, met name door de implementatie van Europese regelgeving, worden de beperkingen die milieubeleid veroorzaakt in bredere kring gevoeld. Hierdoor dreigt het milieubeleid contraproductief te worden. Enerzijds frustreert het huidige milieubeleid nieuwe ontwikkelingen, anderzijds worden ook milieudoelstellingen nog altijd niet gehaald.

Een nieuwe opzet van het milieubeleid is daarmee hoogstnoodzakelijk geworden om wederom te kunnen werken aan verbeteringen van de leefomgeving en ook andere ontwikkelingen niet te belemmeren. Het concept van een duurzame ontwikkeling, waarbij verbeteringen in ecologie, economie en op het sociale vlak



bij elkaar worden gebracht, zou de kern van het vernieuwde milieubeleid moeten vormen. Belangrijke notie daarin is dat niet één van de drie ontwikkelingsrichtingen voorrang krijgt boven andere, maar dat ontwikkelingen èn ecologisch houdbaar zijn op lange termijn, èn bijdragen aan rechtvaardige en stabiele sociale verhoudingen, èn op lange termijn economisch perspectief bieden. Een milieubeleid dat slechts ontwikkelingen remt, past daarmee niet binnen een perspectief van duurzame ontwikkeling. Ook in het advies 'Milieu en de kunst van het goede leven' heeft de VROM-raad (2005) aanbevolen om de smalle milieugenda te vervangen door een wervende toekomstagenda gericht op duurzame ontwikkeling. Omdat 'milieu sec' onvoldoende aansluit bij wat mensen beweegt, kan alleen via een integrale aanpak het draagvlak voor milieubeleid behouden blijven. Herbezinning op het huidige systeem is dan ook noodzakelijk. In lijn met dit eerdere advies beoogt de raad in dit advies bij te dragen aan een nieuwe opzet van het gebiedsgerichte milieubeleid, die recht doet aan het begrip duurzame ontwikkeling. Kern van zo'n nieuwe opzet is dat gebiedsgericht milieubeleid de mogelijkheid moet bieden voor ontwikkeling in algemene zin, en duurzame ontwikkeling in het bijzonder.

## 6.2 Ontwikkeling en dynamiek centraal in nieuw gebiedsgericht milieubeleid

Een milieubeleid dat streeft naar duurzame ontwikkeling moet ruimte bieden voor ontwikkeling. Dynamiek in de samenleving is een essentieel onderdeel van ontwikkeling. Op dit moment geeft het milieubeleid onvoldoende ruimte voor dynamiek. In een nieuw systeem moeten dynamiek en ontwikkeling volgens de VROM-raad juist leidraad zijn. Nieuwe ruimtelijk-economische ontwikkelingen impliceren op korte termijn vaak een verslechtering van de milieukwaliteit door plaatsgebonden emissies en veiligheidsaspecten en door extra verkeersbewegingen die met deze ontwikkelingen gepaard gaan. Op termijn zijn nieuwe ontwikkelingen echter onontkoombaar om duurzame ontwikkeling mogelijk te maken. Door technologische vooruitgang en scherpere milieunormen zijn nieuwe inrichtingen immers vaak minder belastend voor milieu en leefomgeving dan bestaande inrichtingen. Gebiedsgericht milieubeleid moet aan de ene kant ruimte bieden voor dynamiek en ontwikkeling en aan de andere kant de ecologische dimensie van duurzame ontwikkeling een volwaardige plek geven in de besluitvorming.

Een dynamisch gebiedsgericht milieubeleid impliceert continue verandering. Voor bestuurders is het noodzakelijk om op dergelijke veranderingen te *anticiperen* en ruimte te bieden voor ontwikkeling. Dat suggereert dat er te allen tijde milieugebruiksruimte vrij moet zijn of vrijgemaakt moet kunnen worden om (wenselijke)

nieuwe ruimtelijk-economische ontwikkelingen te kunnen faciliteren. Nu wordt de inpassing van een nieuwe activiteit in de bestaande milieugebruiksruimte overgelaten aan de initiatiefnemer. Indien door de nieuwe activiteit normen overschreden worden, kan deze niet plaatsvinden. In de ogen van de VROM-raad moet de verantwoordelijkheid voor het (her)verdelen van de milieugebruiksruimte door bestuurders genomen kunnen worden. Indien zij nieuwe activiteiten wenselijk achten, zullen zij ervoor moeten zorgen dat er voldoende milieugebruiksruimte vrij komt om de activiteit doorgang te laten vinden. Belangrijk is daarbij de term 'wenselijke ontwikkeling'. Niet alle ontwikkelingen zijn wenselijk vanuit milieuperspectief. In de huidige wet- en regelgeving is er na het vaststellen van een bestemmingsplan weinig ruimte voor bestuurders om daarin vanuit het bredere perspectief van duurzame ontwikkeling keuzes te maken. De VROM-raad wil naar een situatie waarin er meer bestuurlijke ruimte ontstaat en er voor bestuurders weer meer te kiezen valt.

In de onderstaande tabel is een aantal karakteristieken van het bestaande milieubeleid en het nieuwe door de VROM-raad geschetste gebiedsgerichte milieubeleid weergegeven.

**Tabel 6.1.** Schematische weergave van een aantal karakteristieken van het bestaande milieubeleid en het nieuwe door de VROM-raad geschetste gebiedsgerichte milieubeleid.

Van	Naar
Saneren / weren	Ontwikkelen
Accent op vergunningplichtige inrichtingen	Accent op gebiedsgerichte benadering
Geen nieuwe activiteit mogelijk bij gevulde milieugebruiksruimte	Ruimtelijke dynamiek mogelijk maken
Geen instrumenten bij overschrijdings-situaties niet-inrichtingen	Anticiperen op ontwikkelingen
Verbieden	Selectief faciliteren door ruimte te creëren
Rol bestuurder vooral toetsen nieuwe activiteiten	Pro-actieve regierol bestuurder, keuzes maken en totaal beschouwen



In situaties waar milieugebruiksruimte schaars is, kunnen – bij gegeven milieu-kwaliteitsnormen – nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen<sup>15</sup> alleen doorgang vinden als milieuruimte voor deze ontwikkelingen wordt vrijgemaakt. In principe kan de vereiste milieuruimte op twee manieren worden vrijgemaakt: ten eerste via het terugdringen van het milieugebruik van bestaande activiteiten en ten tweede via het nemen van effectgerichte maatregelen (zie ook paragraaf 5.2). Het daadwerkelijk nemen van dit soort maatregelen blijkt in de praktijk echter weerbarstig. Gevestigde belangen van reeds aanwezige activiteiten zijn zwaar beschermd, waardoor in de praktijk een starre situatie ontstaat. Veelal is zo'n patstelling alleen te doorbreken door extreme maatregelen te nemen zoals intrekken van vergunningen of onteigening. In de navolgende paragrafen schetst de raad een zoekrichting waarmee de noodzakelijke dynamiek op een aantrekkelijker manier kan worden gefaciliteerd.

### 6.3 Meer bestuurlijke manoeuvreerruimte nodig

Om de dynamiek in de ruimtelijke ontwikkelingen beter te kunnen faciliteren, is meer bestuurlijke ruimte nodig om bepaalde maatregelen te kunnen afdwingen. Denkbaar is dat daarvoor de bevoegdheden op grond van de in deze context relevante wetten<sup>16</sup> worden vergroot, als daar Europeesrechtelijk ruimte voor zou bestaan. De raad is echter geen voorstander van zo'n generieke aanpak. De raad meent dat hiermee onvoldoende recht wordt gedaan aan de specifieke context waarin een bepaalde problematiek speelt. Juist in die specifieke context moeten integrale afwegingen worden gemaakt. De raad ziet meer in het verruimen van de bevoegdheden op basis van een contextgebonden planmatig afwegingskader.

De raad signaleert een tendens naar een planmatige aanpak als het gaat om de combinatie van het inpassen van ruimtelijke initiatieven en het in stand houden of zelfs verbeteren van een bepaalde milieukwaliteit. Juist voor bovenlokale milieuproblemen blijkt samenwerking op plan- of programmaniveau een belangrijke sleutel te zijn voor de aanpak van 'op slot situaties'. Het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is hiervan een voorbeeld. Gegeven harde milieukwaliteitseisen is een programma ontwikkeld waarin maatregelen zijn opgenomen om milieuruimte vrij te maken. Het vrijmaken

15 'Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen' moet in de context van dit advies ruim opgevat worden. Ook uitbreidingen van bestaande activiteiten zijn als nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te beschouwen.

16 Het gaat dan om de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet bodembescherming en de Ontgrondingenwet.



van de milieuruimte leidt enerzijds tot een verbeterde luchtkwaliteit en anderzijds tot ruimte voor nieuwe ruimtelijke initiatieven. De ontwikkelopgave gaat samen met de saneringsopgave. De raad is van mening dat zo'n werkwijze uitstekend aansluit bij de behoefte aan dynamiek. Op het gebied van water zien we met de komst van stroomgebiedsbeheersplannen een vergelijkbare ontwikkeling. De hardheid van Brusselse milieukwaliteitseisen en de Brusselse vereiste om plannen te maken, hebben deze ontwikkeling gestimuleerd.

De raad is van mening dat voor het faciliteren van de dynamiek het planmatig werken verder doorgezet zou moeten worden. Ook als het gaat om lokale milieu-problemen waarvoor nationale milieukwaliteitseisen zijn geformuleerd, lijkt het combineren van de ontwikkelopgave met de saneringsopgave een geschikte aanpak.

De raad zou echter nog een stap verder willen gaan en naast het planmatig werken meer dynamiek willen brengen in het *instrumentarium* voor het vrijmaken van milieugebruiksruimte. Het instrumentarium is op dit moment een van de factoren die de gewenste ruimtelijke en economische dynamiek frustreert. Het bestaande instrumentarium is sterk gericht op het behoud van de status quo (zie hoofdstuk 5). Dat verdraagt zich niet met de wens tot meer dynamiek. Door het instrumentarium te verruimen, groeit het arsenaal van maatregelen dat daadwerkelijk genomen kan worden. De keerzijde is dat bestaande rechten minder onaantastbaar worden. Dit is de prijs die voor meer dynamiek moet worden betaald. We zien een dergelijke tendens ook in de CO<sub>2</sub>-emissiehandel waar emissierechten slechts voor een aantal jaren worden toebedeeld. Wat de prijs voor emissierechten wordt in een volgende budgetperiode is onzeker. Ook de actualiseringsplicht voor milieuvergunningen op grond van de Wet milieubeheer heeft ertoe geleid dat de vergunninghouder gewend is geraakt aan wijzigingen in het vergunningenregime. Dat geldt des te meer voor bestaande activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor beschermde natuurgebieden. Wanneer dergelijke activiteiten periodiek heroverwogen moeten worden, bestaat de kans dat in het geheel geen vergunning meer verleend kan worden, zo leert de casus betreffende de kokkelvisserij in de Waddenzee. In de volgende paragraaf komt aan de orde onder welke omstandigheden een verruimd instrumentarium zou kunnen worden ingezet.



## 6.4 Verruimen van bevoegdheden binnen planmatig afwegingskader

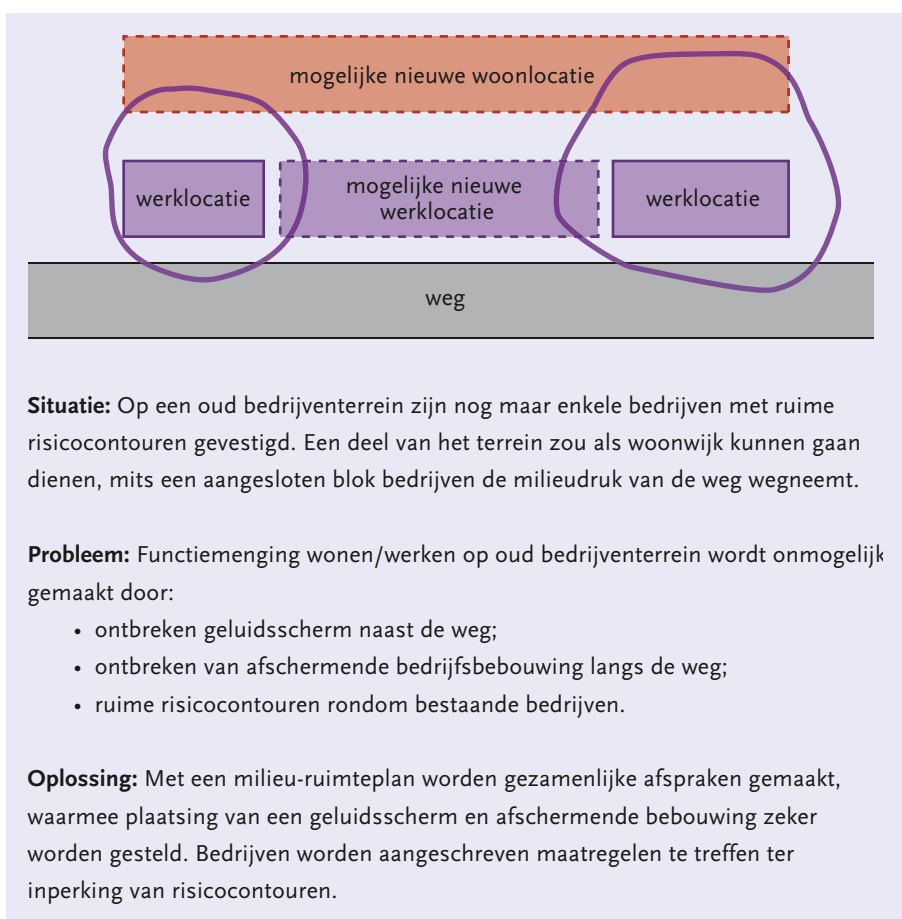
Met het oog op het inpassen van ruimtelijke ontwikkelingen met behoud of verbetering van de milieukwaliteit, stelt de raad voor de bevoegdheden te verruimen om maatregelen te kunnen afdwingen waarmee milieuruimte wordt vrijgemaakt. Voorwaarde voor het verruimen van de bevoegdheden is dat een integrale afweging heeft plaatsgevonden en dat de afweging door de rechter getoetst kan worden.

Concreet stelt de raad voor om de mogelijkheid te creëren om een zogenoemd milieu-ruimteplan bij een bestemmingsplan te voegen waarin wordt aangegeven hoe een bepaald ruimtelijk initiatief kan worden ingepast, in combinatie met een handhaving of zelfs verbetering van de milieukwaliteit. De milieukwaliteitsnormen mogen dus niet overschreden worden! Het milieu-ruimteplan fungeert als een planmatig afwegingskader. Het resultaat van de afweging bestaat uit een serie geselecteerde en onderbouwde maatregelen waarmee de vereiste milieuruimte kan worden vrijgemaakt. Een vergrote flexibiliteit komt tot stand omdat meer maatregelen mogelijk worden dan onder de heersende wet- en regelgeving. Er worden namelijk bepaalde uitzonderingen gemaakt met betrekking tot wettelijke regelingen uit de in deze context relevante wetten. De bevoegdheden van het lokale bestuur worden verruimd om op een verantwoorde manier ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. De uitvoerbaarheid van het milieu-ruimteplan dient te worden aangetoond. In dat kader zal duidelijk gemaakt moeten worden wie de kosten van saneringsmaatregelen draagt. Dat kan de overheid zijn, het bedrijf dat maatregelen moet treffen, de nieuwkomer die profiteert van de vrijgemaakte milieugebruiksruimte, maar ook een combinatie van de betrokken partijen. Binnen het kader van de uitvoering van het milieu-ruimteplan kan desgewenst ook voor marktoplossingen gekozen worden, zoals stolpbenaderingen en/of onderling verhandelbare rechten op milieubelasting. Voorwaarde daarbij is wel dat daardoor de milieukwaliteit binnen de geldende normen blijft of komt. Betrokken partijen kunnen afspraken in een convenant of overeenkomst vastleggen. Dit draagt bij aan de aantoonbaarheid van de uitvoerbaarheid van de maatregelen.

Het milieu-ruimteplan wordt in combinatie met een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit in procedure gebracht. Daarmee staat beroep open tegen het milieu-ruimteplan, waardoor in rechtsbescherming is voorzien. De rechter toetst het totale plan en bijbehorende motivatie en afwegingen aan criteria zoals een 'duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling', een 'goede milieukwaliteit' en 'uitvoerbaarheid'.

Denkbaar is dat men ruimtelijke initiatieven wil inpassen zonder dat daarvoor een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is. Daarbij kan gedacht worden aan het inpassen van nieuwe bedrijven op bestaande bedrijventerreinen, die akoestisch 'vol' zijn. In dit geval wordt het bestaande bestemmingsplan met een (additioneel) milieu-ruimteplan voor een specifiek ruimtelijk initiatief aangevuld. Het is dus mogelijk dat één bestemmingsplan gefaseerd met één of meer milieu-ruimteplannen wordt aangevuld.

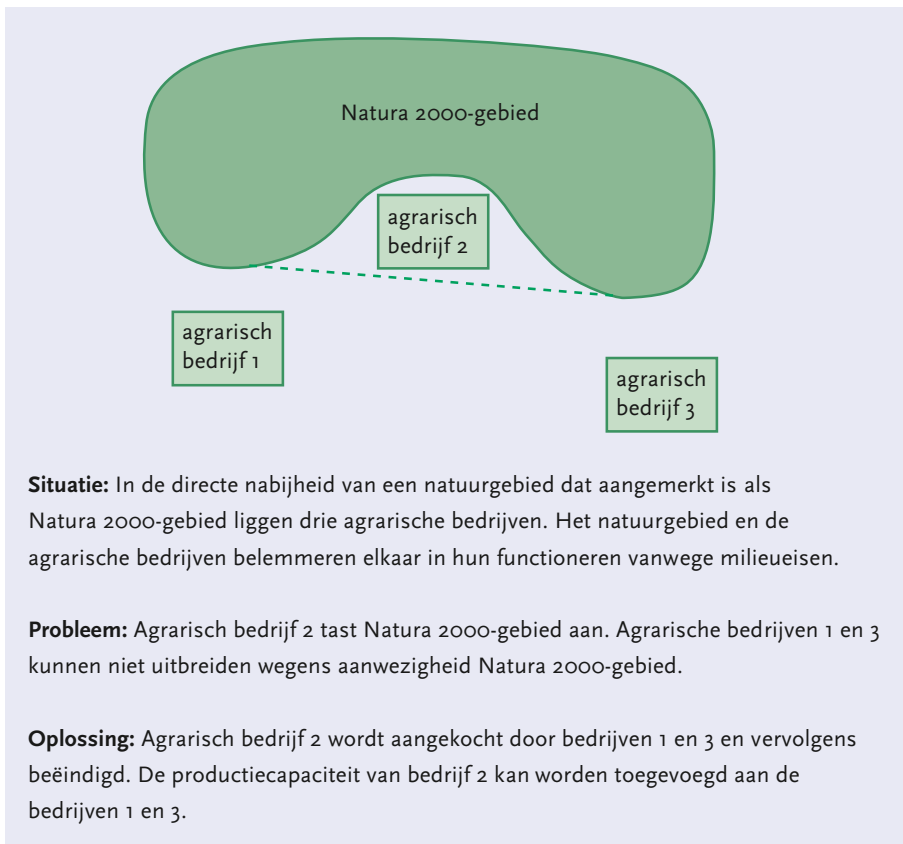
Bij het opstellen en beoordelen van het plan wordt – vergelijkbaar met het Nationaal Programma Luchtkwaliteit – ervan uitgegaan dat de maatregelen die in het milieu-ruimteplan zijn opgenomen, volgens plan worden uitgevoerd. Die uitvoeringsverplichting dient wettelijk te worden vastgelegd.



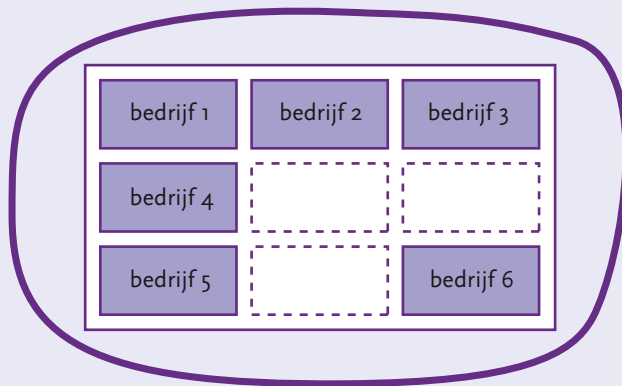
**Figuur 6.1.** Het mogelijk maken van functiemenging van wonen en werken op een oud bedrijventerrein.



In deze paragraaf zijn enkele voorbeelden opgenomen van situaties waarvoor verruimde bevoegdheden wenselijk zouden zijn om de voorgestelde oplossingen te realiseren. Figuur 6.1 schetst een situatie waar de functiemenging van wonen en werken op een oud bedrijventerrein mogelijk wordt gemaakt. Figuur 6.2 schetst een situatie waarin uitbreiding van zowel een natuurgebied als van twee agrarische bedrijven mogelijk gemaakt worden door een ander agrarisch bedrijf te beëindigen. Figuur 6.3 schetst een situatie waarin geluidsruimte wordt vrijgemaakt voor nieuwe bedrijven die zich op de braakliggende kavels willen vestigen.



**Figuur 6.2.** Beëindigen agrarisch bedrijf waardoor zowel natuurgebied als twee andere agrarische bedrijven uitgebreid kunnen worden.



**Situatie:** Een bestaand bedrijventerrein heeft nog braakliggende kavels die niet opgevuld kunnen worden.

**Probleem:** De geluidszone van het terrein is volledig gevuld door bedrijven die slechts een deel van de kavels gebruiken. Hierdoor ontbreekt geluidruimte voor de braakliggende kavels.

**Oplossing:** Gevestigde bedrijven dienen door het treffen van maatregelen geluidruimte in te leveren, zodat nieuwe bedrijven zich kunnen vestigen. Denkbaar is dat de nieuwkomers de kosten van de maatregelen geheel of gedeeltelijk betalen.

67

**Figuur 6.3.** Vrijmaken van geluidruimte voor bedrijven die zich op braakliggende kavels willen vestigen.

Denkbaar is dat het beheer van bedrijventerreinen of natuurgebieden in een milieu-ruimteplan geïntegreerd wordt. Het is mogelijk dat gemeentelijk zonebeheer voor geluid integraal onderdeel vormt van het milieu-ruimteplan. Door opname van het zonebeheer in het plan, worden de mogelijkheden voor het nemen van maatregelen vergroot. Op een vergelijkbare manier zouden beheersplannen voor Natura 2000-gebieden of eventuele lokale luchtkwaliteitsplannen door middel van een milieu-ruimteplan vorm kunnen krijgen, al dan niet als een apart milieu-ruimteplan of als onderdeel van een integraal milieu-ruimteplan.



## 6.5 Complexiteit blijft

Zelfs al worden de bevoegdheden verruimd, dan zal dit niet leiden tot een verminderde mate van complexiteit. Het is een illusie om te denken dat wet- en regelgeving substantieel eenvoudiger gemaakt kan worden. De raad constateert dat het probleem van de complexiteit van wet- en regelgeving inherent is aan de complexiteit van de huidige samenleving en de botsing van ruimteclaims in een dichtbevolkt land. Ervaringen uit het verleden leren dat er juist in een complexe samenleving vaak behoefte is aan maatwerk en creativiteit om problemen op te lossen. Maatwerk zal altijd complexiteit met zich mee blijven brengen. Een deel van de complexiteit zit bovendien in de wetgeving, die onder meer inspraakreacties en beroepsprocedures mogelijk maakt. Deze inspraakreacties behoren niet alleen tot de fundamentele rechten van mensen, maar kunnen ook een belangrijke input zijn om te komen tot betere plannen. Juridische complexiteit is daarmee onontkoombaar. Met de voorgestelde mogelijkheid van een milieu-ruimteplan neemt echter wel de behoefte af om het systeem steeds aan te passen als reactie op knellende normen. In feite wordt daarmee één van de aanleidingen voor toenemende complexiteit weggenomen (zie paragraaf 4.4).

## 6.6 Conclusies

De raad wil met het voorgestelde milieu-ruimteplan de bevoegdheden verruimen om van de geldende wet- en regelgeving af te wijken. Daarbij is wel uitdrukkelijk het doel om uiteindelijk te voldoen aan de geldende milieukwaliteitseisen. De manoeuvreerruimte die het bevoegd gezag hierdoor krijgt, is vooral van belang in situaties waar de huidige milieuwet- en regelgeving bijdragen aan het in stand houden van de status quo terwijl juist ruimte voor dynamiek gewenst is. De raad wil dit bereiken door bestuurders een grotere rol bij de lokale afwegingen te laten spelen. In ruil voor een flexibilisering van het instrumentarium stelt de raad voor om de bestuurders een planmatig afwegingkader te bieden: een milieu-ruimteplan gekoppeld aan het bestemmingsplan. Binnen dit kader worden de bevoegdheden om af te wijken van de geldende milieuwet- en regelgeving verruimd. Daar tegenover staan echter ook plichten zoals om bij de afweging rekening te houden met een 'duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling', een 'goede milieukwaliteit' en 'uitvoerbaarheid'.

Waar precies verruiming van de bevoegdheden gewenst is, is nog onduidelijk. De raad stelt voor om dit proefondervindelijk te onderzoeken. Daarvoor doet de raad in het volgende hoofdstuk een serie aanbevelingen.







## 7 Aanbevelingen

Hierna volgt een aantal aanbevelingen om de mogelijkheden voor het faciliteren van de gewenste dynamiek te verkennen en te vergroten, met inachtneming van de geldende milieukwaliteitseisen. Daarbij maakt de raad onderscheid tussen aanbevelingen voor de korte termijn (paragraaf 7.1) en aanbevelingen voor de middellange termijn (paragraaf 7.2).

### 7.1 Korte termijn

De VROM-raad stelt voor om op korte termijn ervaringen op te doen met een nieuw integraal afwegingskader waarin het vrijmaken van milieugebruiksruimte met het oog op duurzame ruimtelijke en economische ontwikkelingen centraal staat.

Het door de raad voorgestelde milieu-ruimteplan vormt zo'n afwegingskader. Zo'n plan maakt deel uit van het bestemmingsplan (of inpassingsplan of projectbesluit) en kan in een zelfde – korte – procedure die geldt voor het bestemmingsplan door de gemeenteraad vastgesteld worden. Het milieu-ruimteplan kan een oplossing bieden voor de in dit advies geschetste problemen, waarbij de wens om nieuwe ruimtelijke of economische ontwikkelingen mogelijk te maken botst met de rechten en belangen van eigenaars van bestaande bedrijven en reeds aanwezige infrastructuur. Herschikking van milieuruimte door het treffen van maatregelen, inclusief de financiële gevolgen van dat alles, staat in het milieu-ruimteplan centraal.

Concreet doet de raad de volgende aanbevelingen.

**Introduceer in de Wro een 'experimenteerartikel' dat ruimte biedt om met milieu-ruimteplannen te experimenteren.**

Introduceer in de Wro een artikel dat voor een geselecteerd aantal ontwikkelingsgebieden tijdelijk (te denken valt aan 5 of 10 jaar) het experimenteren met het milieu-ruimteplan als integraal afwegingskader mogelijk maakt. Kies daarbij voor gebieden met wisselende omvang om ook ervaring met verschillende schaalniveaus op te doen. Dit experimenteerartikel biedt verruimde bevoegdheden en daarmee de mogelijkheid om naar nieuwe wegen en arrangementen te zoeken waarmee ruimtelijke ontwikkelingen op een verantwoorde manier mogelijk gemaakt kunnen worden, met inachtneming van de geldende milieukwaliteitseisen. Het experimenteerartikel verschaft experimenteeruimte door bepaalde



wetten en/of wetsartikelen tijdelijk buiten werking te stellen. Hierdoor kunnen maatregelen genomen worden die onder de huidige wet- en regelgeving niet, of bijzonder moeizaam en veelal tegen hoge kosten, tot stand komen.

De raad heeft verschillende redenen om het experimenteerartikel bij de Wet ruimtelijke ordening (Wro) onder te brengen. Alternatieven zijn: de introductie van een aparte wet of de koppeling van het milieu-ruimteplan aan structuurvisies of milieubeleidsplannen conform de Wet milieubeheer (Wm). Voordelen van een koppeling van de Wro en binnen dat kader aan het bestemmingsplan zijn:

- de Wro biedt een bestaande kapstok waardoor het artikel vrij snel ingevoerd kan worden;
- de koppeling van het milieu-ruimteplan aan het bestemmingsplan geeft het milieu-ruimteplan een bindend karakter en biedt de mogelijkheid van rechtsbescherming. Dat zou niet het geval zijn bij een koppeling aan een structuurvisie of aan een provinciaal of gemeentelijk milieubeleidsplan;
- het bestemmingsplan kent al het idee van aanvullende onderdelen. Zo kan een grondexploitatieplan bij het bestemmingsplan gevoegd worden. De vaststellingsprocedure van het grondexploitatieplan is gekoppeld aan het bestemmingsplan;
- het gebiedsgerichte karakter van het milieu-ruimteplan wordt op deze manier onderstreept.

Bij de totstandkoming en de beoordeling van een milieu-ruimteplan onderscheidt het experimenteerartikel de volgende stappen.

*1. Onderzoek naar de milieuhygiënische en financiële mogelijkheden om tot een herverdeling van de milieuruimte in het bepaald gebied te komen*

Wat zijn de mogelijkheden tot het treffen van maatregelen aan de bron (plaatsen van schermen, treffen van geur- of risicobeperkende maatregelen en dergelijke), welke milieukwaliteit moet bereikt worden, welke ruimtelijke of economische ontwikkelingen moeten daardoor mogelijk worden gemaakt? Een dergelijk onderzoek kan zo nodig in de vorm van een milieueffectrapport worden uitgevoerd.

*2. Integrale afweging van ruimtelijke, economische en milieubelangen*

De gemeenteraad moet beslissen over de wenselijke ontwikkelingen (welke nieuwe functies worden mogelijk gemaakt) in samenhang met de noodzakelijke milieumaatregelen. Die maatregelen kunnen ook buiten het plangebied getroffen worden, bijvoorbeeld wanneer het gaat om compensatie van natuurwaarden.

De integrale afweging vindt plaats bij de vaststelling van het milieu-ruimteplan, een bindend, aanvullend onderdeel van het bestemmingsplan. Soms zal gelijktijdig met het milieu-ruimteplan het bestemmingsplan worden herzien of vastgesteld, soms zal het bestemmingsplan ongewijzigd kunnen blijven.

Toetsingskader voor die integrale afweging is niet het versoepelen of loslaten van milieunormen. Integendeel, het plan moet uiteindelijk leiden tot een eindresultaat waarbij de geldende milieunormen – die ook Europeesrechtelijk van aard kunnen zijn – in acht worden genomen. Denkbaar is wel dat in een overgangsfase, als nog niet alle maatregelen zijn getroffen, sprake is van een tijdelijke overschrijding van de milieunormen, voor zover dat Europees- en nationaalrechtelijk geoorloofd is.

### *3. Beoordeling van de financiële uitvoerbaarheid*

Bij een integrale afweging behoort ook een beoordeling van de financiële consequenties van het milieu-ruimteplan in een uitvoeringsparagraaf. In zo'n paragraaf zal aangegeven moeten worden hoe de te treffen maatregelen betaald zullen worden, welke subsidiemogelijkheden worden opengesteld, in hoeverre maatregelen door bedrijven zelf betaald zullen moeten worden, welke opbrengsten van nieuwe activiteiten worden verwacht en dergelijke. In dat verband kunnen ook aan marktmechanismen mogelijkheden worden geboden, bijvoorbeeld doordat een bedrijf dat uit wil breiden milieumaatregelen bij een naastgelegen bedrijf betaalt dan wel dat bedrijf geheel uitkoopt.

73

### *4. Toetsing door de bestuursrechter*

Tegen het milieu-ruimteplan staat voor alle belanghebbenden beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, wanneer het behoort bij een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit. De Afdeling zal zo nodig onderzoeken of er inderdaad sprake is van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling, of aan de milieunormen kan worden voldaan en/of de financiële uitvoerbaarheid redelijkerwijze is verzekerd. In veel gevallen zal de Afdeling de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak inschakelen, een onafhankelijke deskundige die de Afdeling kan voorlichten over technische aspecten, zoals de milieueffecten van te treffen maatregelen en de redelijkheid van de verdeling van de financiële lasten.

### *5. Realisering van plannen en projecten*

Wanneer het milieu-ruimteplan eenmaal van kracht is geworden, kunnen de daarin genoemde plannen en projecten zonder nadere beoordeling uitgevoerd worden. De enige toets die moet plaatsvinden is, of het plan of project inderdaad in overeenstemming is met het milieu-ruimteplan en met het bestemmingsplan.



## 6. Realisering van maatregelen

Voorkomen moet worden dat wel de plannen of projecten uitgevoerd worden, maar dat de maatregelen achterwege blijven. Daarom moet in de eerste plaats zeker worden gesteld, dat de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden, zonder dat daarvoor weer langdurige procedures doorlopen moeten worden. Ook hier geldt dat uitsluitend nagegaan zal worden of een maatregel in overeenstemming is met het milieu-ruimteplan. In de tweede plaats moet er een eindverantwoordelijke zijn, die aanspreekbaar (en aansprakelijk) is indien de maatregelen uitblijven. Voorgesteld wordt om de gemeente als verantwoordelijke partij aan te wijzen.

## 7. Oplevertoets

Binnen een jaar na voltooiing van het laatste plan of project dan wel de laatste maatregel, zal vastgesteld moeten worden of inderdaad de beoogde milieukwaliteit is bereikt. Daartoe wordt een oplevertoets voorgesteld. Indien uit die toets blijkt dat de beoogde milieukwaliteit niet is bereikt, zullen aanvullende maatregelen getroffen moeten worden (tenzij het mogelijk en rechtmatig is alsnog vrijstelling of iets dergelijks van de milieunorm te verlenen).

Kader 7.1 bevat een eerste aanzet voor de tekst voor het experimenteerartikel. Het idee van een experimenteerartikel sluit nauw aan bij de werkwijze die inder tijd bij de Experimentenwet Stad en Milieu is gekozen. Via experimenten kan de behoefte aan veranderingen in wet- en regelgeving aan de hand van praktijk-situaties worden verkend en geëvalueerd. Op basis van de evaluatieresultaten kan ervoor gekozen worden om wet- en regelgeving definitief aan te passen.

### **Kader 7.1. Indicatief voorbeeld tekst experimenteerartikel 'milieu-ruimteplan' van de Wro**

1. In de door onze minister aangewezen ontwikkelingsgebieden kan de gemeenteraad, in aanvulling op een bestemmingsplan, een milieu-ruimteplan vaststellen dat is gericht op een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling binnen het plangebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit. Het milieu-ruimteplan maakt deel uit van het bestemmingsplan.
2. Het milieu-ruimteplan bevat:
  - a. De voorziene ruimtelijke plannen en projecten binnen het plangebied.
  - b. De eventuele maatregelen in of buiten het plangebied ten behoeve van een goede milieukwaliteit en de mogelijke fasering bij de realisering van die maatregelen.

- c. De eventuele maatregelen in of buiten het plangebied ter compensatie van de in het plan voorziene ruimtelijke ontwikkelingen en de mogelijke fasering bij de realisering van die maatregelen.
3. Het milieu-ruimteplan is gericht op het uiteindelijk bereiken van de geldende milieukwaliteitseisen, zo nodig met gebruikmaking van de mogelijkheden tot vrijstelling, ontheffing, hogere waarden en dergelijke.
  4. Het milieu-ruimteplan verschaft in de toelichting inzicht in de uitvoerbaarheid ervan en bepaalt welk budget daarvoor zo nodig beschikbaar is.
  5. De gemeente is gehouden tot het uitvoeren of doen uitvoeren van de maatregelen die genoemd zijn in het plan.
  6. Voor zover nodig in afwijking van het bepaalde in of krachtens de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet bodembescherming en de Ontgrondingenwet kan voor plannen en projecten binnen het gebied van het milieu-ruimteplan vergunning of medewerking worden verleend wanneer het plan of project in overeenstemming is met het milieu-ruimteplan en het bestemmingsplan.
  7. Voor zover nodig in afwijking van het bepaalde in of krachtens de in lid 6 genoemde wetten kunnen de krachtens de genoemde regelingen bevoegde gezagen al hetgeen doen dat noodzakelijk is teneinde de maatregelen genoemd in het milieu-ruimteplan ten uitvoer te leggen.
  8. Het milieu-ruimteplan kan gelijktijdig met het bestemmingsplan worden vastgesteld. In dat geval wordt het voorbereid overeenkomstig de procedure die geldt voor het bestemmingsplan. Indien het milieu-ruimteplan los van het bestemmingsplan wordt vastgesteld, wordt het voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Tegen het plan staat voor belanghebbenden beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van de State.
  9. Binnen een jaar na voltooiing van de plannen en projecten en van de in het plan voorziene maatregelen stelt het gemeentebestuur in een opleveringsrapport vast of en in hoeverre de in het milieu-ruimteplan beoogde milieukwaliteitseisen daadwerkelijk zijn bereikt. Indien het opleveringsrapport daartoe aanleiding geeft, treft het gemeentebestuur aanvullende maatregelen.

Recent hebben De Zeeuw *et al.* (2009) in het kader van gebiedsontwikkeling voorgesteld om te experimenteren met een 'Wet gebiedsontwikkeling en milieu'. De overeenkomsten en verschillen met het hier voorgestelde experimenteelartikel worden in kader 7.2 kort weergegeven.



## Kader 7.2. Overeenkomsten en verschillen met de voorgestelde 'Wet gebiedsontwikkeling en milieu'

Recent hebben De Zeeuw *et al.* (2009) de problemen die zich bij gebiedsontwikkeling voordoen opnieuw geagendeerd. De VROM-raad deelt hun zorg en analyse. De Zeeuw *et al.* stellen een serie acties voor om de problemen op te lossen. Naast oplossingen die in het verleden ook al door andere partijen zijn genoemd (verhogen professionaliteit, wegnemen van juridische knelpunten en introduceren van oplevertoetsen), stellen zij voor om een actieprogramma 'Europa pro-actief' op te stellen om toekomstige problemen met EU-regelgeving te voorkomen en om te experimenteren met een nieuwe 'Wet gebiedsontwikkeling en milieu'.

De 'Wet gebiedsontwikkeling en milieu' moet in het verlengde worden gezien van de huidige Interimwet Stad en Milieu. Deze wet zou het mogelijk maken om bij gebiedsontwikkeling af te wijken van *alle* milieunormeringen, binnen de ruimte die Europese regelgeving biedt. Afwijken mag mits sprake is van integrale en duurzame gebiedsontwikkeling. De Zeeuw *et al.* pleiten voor integratie van deze regelgeving in de Wet ruimtelijke ordening. De procedure voor afwijking van wettelijke normen is vastgelegd door de koppeling met het bestemmingsplan of projectbesluit waardoor democratische besluitvorming is verzekerd. Participatie, beroep en bezwaar verlopen eveneens via de procedures van de Wro. De Zeeuw *et al.* stellen voor om eerst via een experiment ervaring op te doen met deze wet.

Het idee van de VROM-raad om te experimenteren met het geven van meer manoeuvreerruimte aan het bevoegd gezag sluit nauw aan bij het idee van de Zeeuw *et al.* om te experimenteren met de 'Wet gebiedsontwikkeling en milieu'. In beide voorstellen wordt de bestuurder meer ruimte geboden om belangen tegen elkaar af te wegen en om prioriteiten te stellen. Het grote verschil zit echter in de aard van de ruimte die de bestuurder krijgt. De Zeeuw *et al.* zoeken de ruimte in het verder mogen afwijken van de normen, terwijl de VROM-raad het bereiken van de geldende milieukwaliteitseisen juist voorop stelt. De VROM-raad denkt dat het oprekken van de milieunormen geen structurele oplossing biedt om de schaarste aan milieugebruiksruimte aan te pakken, er zijn namelijk ook grenzen aan het oprekken van de normen. Bovendien dreigt, bij een gebrek aan andere manieren om milieuruimte vrij te maken, het milieubelang het onderspit te delven. De VROM-raad stelt daarentegen voor om te experimenteren met nieuwe arrangementen waarmee anders wordt omgegaan met verkregen rechten. Een route die tot dusver taboe was. De raad wil daarmee op zoek gaan naar nieuwe manieren om milieugebruiksruimte voor nieuwe activiteiten vrij te maken. Daarbij zoekt de raad de ruimte uitdrukkelijk niet in het creëren van milieuruimte door het oprekken van de milieunormen.

**Zorg voor een professionele organisatorische ondersteuning voor experimenten op basis van het ‘experimenteerartikel’.**

Het succesvol experimenteren met de ruimte die het experimenteerartikel biedt, stelt hoge eisen aan de gemeentelijke organisatie. Om te beginnen is er creativiteit nodig om innovatieve oplossingsrichtingen en arrangementen te ontwikkelen. Vervolgens zijn projectmanagementkwaliteiten vereist om de haalbaarheid, inclusief financierbaarheid, van het milieu-ruimteplan in te schatten en om de uitvoering van het plan voortvarend ter hand te kunnen nemen. Kortom, het opstellen en uitvoeren van een milieu-ruimteplan vereist andere kwaliteiten dan die standaard van een gemeentelijk milieuambtenaar worden gevraagd.

De raad beveelt aan om bij invoering van het experimenteerartikel ook ruim aandacht aan de organisatorische kant ervan te geven. Grote steden kunnen een beroep doen op de bestaande projectmanagementbureaus, die juist zijn gespecialiseerd in het managen van complexe ruimtelijke projecten op hoog professioneel niveau. Kleinere gemeenten zouden desgewenst gebruik kunnen maken van een of meer specifiek voor dit experiment op te richten bureaus (‘shared service centra’).

77

## **7.2 Middellange termijn**

Voor de middellange termijn stelt de VROM-raad voor om bruikbare arrangementen die op basis van het experimenteerartikel zijn ontwikkeld, om te zetten in wet- en regelgeving. Daarnaast kan de reikwijdte van het milieu-ruimteplan worden verbreed. Concreet doet de raad de volgende aanbevelingen.

**Pas wet- en regelgeving aan op basis van ervaringen met het ‘experimenteerartikel’.**

Indien gunstige ervaringen met het experimenteerartikel worden opgedaan, kunnen bepaalde nieuwe arrangementen, praktijken en werkwijzen, die onder de huidige wet- en regelgeving niet mogelijk zijn, door een definitieve aanpassing van de wet- en regelgeving wel mogelijk gemaakt worden. Indien de ervaringen daartoe aanleiding geven, kan het milieu-ruimteplan een reguliere plaats in de Wro krijgen.



Naast een wettelijke verankering is ook het structureel organiseren van adequate ondersteuning van belang. Denkbaar is dat daarvoor het takenpakket van de geplande omgevingsdiensten zodanig wordt uitgebreid dat zij gemeenten desgewenst kunnen faciliteren en ondersteunen, bijvoorbeeld door professionals uit te lenen. In feite zouden deze diensten dan als een 'shared service centrum' fungeren. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft echter wel uitdrukkelijk op gemeentelijk niveau.

**Onderzoek hoe het milieu-ruimteplan ook kan worden ingezet als het alleen gaat om herstel of verbetering van de milieukwaliteit.**

Naarmate de milieubelasting afkomstig van individuele bronnen lokaal steeds minder te beheersen is (zie paragraaf 4.2), wordt het belangrijker om over instrumenten te beschikken waarmee de milieukwaliteit op het vereiste of gewenste niveau kan worden gebracht.

Het milieu-ruimteplan kan op termijn zodanig verder ontwikkeld worden, dat het ook ingezet kan worden om de milieukwaliteit te herstellen of te verbeteren. De maatregelen die het mogelijk maken om ruimtelijke ontwikkelingen in te passen, zijn namelijk ook geschikt voor herstel of verbetering van de milieukwaliteit. Financiering van de te nemen maatregelen is in het algemeen lastiger dan bij het inpassen van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. In het laatste geval zijn er aanwijsbare partijen die belang hebben bij het doorgaan van de ruimtelijke ontwikkeling. Deze kennen in het algemeen wel enige financieringsbereidheid.

Wil een milieu-ruimteplan een rol spelen bij herstel en verbetering van de milieukwaliteit, dan moeten de verantwoordelijkheden voor het realiseren van een bepaalde milieukwaliteit beter geregeld worden. Voor lokale milieuproblemen zijn deze verantwoordelijkheden op dit moment niet geregeld. Bovendien moet, daar waar de milieuproblemen alleen via samenwerking met verschillende bevoegde gezagen oplosbaar zijn, ook samenwerking kunnen worden afgedwongen. Hiervoor bestaat nog geen pasklare oplossing. Wellicht kan de regio hier in de toekomst een rol krijgen. Ook met plannen, zoals de stroomgebiedsbeheersplannen, wordt inmiddels ervaring met bovenlokale samenwerking opgedaan. De raad adviseert deze ervaringen mee te nemen bij het onderzoeken van de mogelijkheden om een milieu-ruimteplan in te zetten als een instrument voor herstel of verbetering van de milieukwaliteit.



**Onderzoek de mogelijkheden om het milieu-ruimteplan op te nemen in bijvoorbeeld de Tracéwet als onderdeel van het tracébesluit.**

Het milieu-ruimteplan lijkt ook goed bruikbaar op andere terreinen, zoals bij de geplande aanleg van verkeersinfrastructuur en in situaties waar de milieu-belasting van agrarische bedrijven dreigt te conflicteren met eisen voor Natura 2000-gebieden. De reikwijdte van het milieu-ruimteplan kan worden verbreed door het te koppelen aan andere wettelijke stelsels, zoals de Tracéwet. De raad stelt voor om deze optie verder te verkennen parallel aan het experimenteren met het experimenteerartikel of nadat daarmee ervaring is opgedaan.



# Literatuur

- Ale, B.** (2007) 'Waarom zouden we het makkelijk doen als het moeilijk kan?', in: *MNP Complexiteit in wetenschap en beleidsvoering - Afscheidssymposium Klaas van Egmond 19-12-2007*. MNP, Bilthoven.
- Algemene Rekenkamer** (2009) *Milieu-effecten wegverkeer. Haalbaarheid van de beleidsdoelstellingen voor een schoon, zuinig en stil wegverkeer*. 31895, nrs. 1-2. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Backes, Ch.W., P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman** (2006), *Milieurecht*. Kluwer, Deventer.
- Backes, Ch.W.** (2007a) 'Juridische institutionalisering van het milieubeleid', in: P. Driessen en P. Leroy (red.) *Milieubeleid. Analyse en perspectief*, p. 106. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Backes, Ch.W.** (2007b) 'De werkelijkheid is complex maar wel uitvoerbaar', in: *MNP Complexiteit in wetenschap en beleidsvoering - Afscheidssymposium Klaas van Egmond 19 december 2007*. MNP, Bilthoven.
- CBS en MNP** (2004) *Milieucompendium 2004. Milieu in cijfers*. Heerlen.
- Commissie Meten en Berekenen Luchtkwaliteit** (2008) *De luchtkwaliteit centraal - Bewust omgaan met kwaliteit en onzekerheden*. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten** (2008) *Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten - Sneller en Beter*. In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van VROM, Den Haag.
- Driessen, P. en P. Leroy** (2007) *Milieubeleid. Analyse en perspectief*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Drupsteen, Th.G.** (2002) *Een brug te ver? Afscheidsrede*. Kluwer, Deventer.
- ENDS Europe Daily** (2008) 'Member states can be forced to tackle pollution', in: *ENDS Europe Daily*. Nr. 2593, vrijdag 25 juli 2008.
- Glasbergen, P.** (red) (1994) *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding*. VUGA, Den Haag.
- IPO** (2008) *Verslaglegging ingevolge artikel 17, vierde lid, Interimwet aan VROM*. Notitie DUIV overleg 12 september 2008.
- Jabben, J., H. Nijland, F. van Rijn, J. Drenth en W. Alberts** (2004) *Geluid en bronbeleid op rijkswegen. Een onderzoek naar hoogbelaste woningen, kosten voor geluidmaatregelen en effecten van bronbeleid in de periode 2000-2010-2020 voor rijkswegen*. RIVM/MNP-DWW notitie 1049/04. Bilthoven/Delft.



- Ministerie van VROM**, LNV en VenW (1990) *Actieplan gebiedsgericht milieubeleid: naar meer samenhang tussen milieubeheer, ruimtelijke ordening, natuur- en waterbeheer*. Den Haag.
- Ministerie van VROM** (2009) Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), <http://www.vrom.nl>, juni 2009.
- MNP** (Milieu en Natuur Planbureau) (2007a) *Milieubalans 2007*. Uitgeverij RIVM, Bilthoven.
- MNP** (Milieu en Natuur Planbureau) (2007b) *Complexiteit in wetenschap en beleidsvoering. Afscheidssymposium Klaas van Egmond 19 december 2007*. Bilthoven.
- MNP** (Milieu en Natuur Planbureau) (2008) *Realisatie milieudoelen – voortgangsrapport 2008*. Bilthoven.
- Naeff Consult** (2008) *Het gebruik van 'Stad en Milieu'. Verslag van interviewronde*. Schalkhaar.
- Opschoor**, H. (1995) 'Krapte aan milieugebruiksruimte', in: *Oefeningen in duurzaamheid: Perspectieven naar 2040*. Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, p. 12.
- PBL** (Planbureau voor de Leefomgeving) (2008) *Onzekerheden en Complexiteit van de Nederlandse Regelgeving voor Luchtkwaliteit. Een discussienotitie*. Bilthoven.
- Raad van State** (2006) Uitspraak 200506157/1, Factory Outlet Center te Roosendaal, 5 april 2006.
- Robles**, M. (2008) 'De regie terug', in: *RO-magazine*. Jan/feb 2008, p. 25.
- Roo**, G. de (2001) *Planning per se, planning per saldo*. Sdu uitgevers, Den Haag.
- Rood**, J.Q.Th., M. van Keulen, S.J. Nollen and G.A.T.M. Arts (2006) *Nederland en de totstandkoming van Europese milieurichtlijnen*. Instituut Clingendael, Den Haag.
- SER** (2006) *Nederland en EU-milieurichtlijnen*. Adviesnummer 06/06. Den Haag.
- Spaans**, L.A.J. (2002) *Milieukwaliteitsnormstelling, over de wijze van milieukwaliteitsnormstelling binnen de democratische rechtsstaat*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Spaans**, L.A.J. en F.C.M.A. Michiels (2000) *De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Suddle**, S. en V. van der Vlies, (2008) 'Wettelijke verankering van veiligheidsgeïntegreerd ontwerpen', in: *Rooilijn*. Jrg. 41, nr. 5, pp. 354-359.
- Uylenburg**, R. (2003) 'De vergunningaanvraag ter discussie' (Opinie). *Milieu en Recht*. Jrg. 30, nr. 1, p. 1.
- Verdaas**, C., F. de Zeeuw en D. Corbey (2008) 'Deregulering een moreel vraagstuk', in: *RO-magazine*. Jan/feb 2008, p. 20.
- VROM-raad** (2005) *Milieu en de kunst van het goede leven*. Advies 048. Den Haag.
- VROM-raad** (2008) *Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*. Advies 066. Den Haag.
- WRR** (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1994) *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*. Sdu, Den Haag.

**Zeeuw**, F. de, H. Puylaert en H. Werksma (2009) *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*. Praktijkstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Delft.

**Zuidema**, Ch., W.J. Spreeuwens en G. de Roo (2008) *De basiskwaliteit voorbij. Een zoektocht naar milieukwaliteit op lokaal niveau*. Urban Regional Studies Institute, Groningen.



# Bijlage 1

## Lijst met afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBT	Best Beschikbare Techniek
dB(A)	Decibel (A), afgekort als dB(A), is de maat voor de sterkte van het geluidsniveau, gewogen met het 'A-filter', dat wil zeggen gecorrigeerd voor de frequentie-afhankelijke gevoeligheid van het menselijk oor.
EU	Europese Unie
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
MGR	Milieugebruiksruimte
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
PR	Persoonlijk Risico
VenW	Verkeer en Waterstaat
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wgv	Wet geurhinder en veehouderij
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening



# Bijlage 2

## Geraadpleegde personen

### ***Geraadpleegde personen***

Mevrouw drs. M.M.H.C. Arnolds, Ministerie van VROM  
De heer prof.dr. Ch.W. Backes, Universiteit Maastricht  
De heer prof.ir. N.D. van Egmond, Universiteit Utrecht  
De heer drs. J.J.A. Groos, Ministerie van VROM  
De heer ir. D.G. de Gruijter, Ministerie van VROM  
De heer drs. M.M. de Hoog, DCMR Milieudienst Rijnmond  
De heer mr. A.A.C.J. Janssen, Ministerie van VROM  
De heer dr. R.B.A. Koelemeijer, Planbureau voor de Leefomgeving  
De heer F. Köhler, Milieudefensie  
De heer mr. F.J.C.M. de Kok, Koninklijke DSM NV  
De heer drs. R.J.M. Maas, Planbureau voor de Leefomgeving  
De heer ing. C.M. Moons, Ministerie van VROM  
De heer dr. C.M. Plug, Ministerie van VROM  
De heer M. van Poelgeest, Gemeente Amsterdam  
Mevrouw drs. M.E. Post, Ministerie van VROM  
De heer prof.dr. G. de Roo, Rijksuniversiteit Groningen  
De heer drs. J. Schuring, Ministerie van VROM  
De heer drs. M.S. Thijssen, Ministerie van VROM  
Mevrouw mr. E. Topman, Ministerie van VROM  
De heer drs. J.A. Verspoor, Ministerie van VROM  
De heer drs. H.E. Woldendorp, Ministerie van VROM  
De heer drs. N.H.W. van Xanten MPA, Adviesraad Gevaarlijke Stoffen  
De heer mr. W.C.T.F. de Zeeuw, Bouwfonds MAB Ontwikkeling BV

### ***Toeleveranciers van analyses en informatie***

De heer dr. B. van Geleuken, Beleid op Maat  
De heer A.H. Wagenveld, Ministerie van VROM



# Bijlage 3

## Samenstelling VROM-raad

### ***Samenstelling VROM-raad***

mr. H.M. Meijdam, voorzitter  
prof.dr. P.J. Boelhouwer  
mevr. drs. C.F. van Dreven  
prof.dr. M.A. Hajer (tot 1 oktober 2008)  
mevr. prof.dr. M.W. Hofkes (tot 1 december 2008)  
prof.mr. N.S.J. Koeman  
prof.dr.ir. J.T. Mommaas  
prof. ir. A. Reijndorp  
mevr. drs. A.M.J. Rijckenberg  
mevr. prof.dr. A.J.M. Roobeek  
mr. H.C.F. Smeets (tot 1 januari 2009)  
ir. R.F.C. Stroink  
mevr. M.A.J. van der Tas  
ir. S. Thijsen  
prof.dr. P.P. Tordoir  
mevr. drs. P.J.L. Verbugt  
dr. W.A.F.G. Vermeend  
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

### ***Waarnemers***

drs. C.J.J. Eijgenraam, namens het Centraal Planbureau  
prof. dr. M.A. Hajer, namens het Planbureau voor de Leefomgeving  
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

### ***Algemeen secretaris***

drs. A.F. van de Klundert

### ***Bij dit advies betrokken medewerkers***

mevr. ir. T.T. van der Werff (projectleider)  
mevr. dr. M.E. Bouwman  
mevr. C.I.A. de Vries, BBA  
mevr. drs. W. Eikmans  
mevr. A.C. van der Zwan-van der Kramer





