

De toekomst van het milieurecht: eenvoudig beter?

Verslag van het jubileumcongres ter gelegenheid van het 30-jarig bestaan van de Vereniging voor Milieurecht

148

Op 4 oktober 2012 vond het jubileumcongres van de Vereniging voor Milieurecht plaats met het thema 'De toekomst van het milieurecht: eenvoudig beter?'. Na een welkomstwoord van mevrouw prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick, de voorzitter van de vereniging, werd het congres geopend door de heer drs. H.G. von Meijenfelt (Ministerie van IenM). Daarna volgde een inleiding van mevrouw prof. J.M. Cramer (Universiteit Utrecht) die inging op de vraag welke rol het milieurecht kan spelen bij het realiseren van duurzame ontwikkeling. Het plenaire deel werd afgesloten met een inleiding van de heer mr. Th.G. Drupsteen (ABRVs) die in zijn bijdrage een aantal kritische kanttekeningen plaatste bij wetgevingsprojecten zoals de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit en de Omgevingswet. Hierna volgden workshoprondes waarin naar aanleiding van prikkelende stellingen van diverse sprekers is gediscussieerd over diverse onderwerpen in verband met het voorstel voor de Omgevingswet.

Welkom en opening

Mevrouw Van Rijswick, sinds kort voorzitter van de Vereniging voor Milieurecht, kijkt in haar welkomstwoord zowel terug op de afgelopen 30 jaar als vooruit naar de toekomst. Zij benadrukt dat het milieurecht er niet alleen is voor de 'winnaars', maar ook om kwetsbare waarden te beschermen. De Vereniging voor Milieurecht heeft gedurende haar bestaan daar ook aan trachten bij te dragen. Zij spreekt de hoop uit dat het ook na de op handen zijnde vernieuwingen het omgevingsrecht nog altijd deze functie zal kunnen vervullen.

De heer Von Meijenfelt is daarover in elk geval positief. Ook hij benadrukt in zijn opening van het congres dat het recht zowel instrument als waarborg is. Hij hoopt dat de vereenvoudiging van het omgevingsrecht niet alleen de instrumentele functie van het recht verbetert, maar ook de zaken voor burgers makkelijker maakt. Voor het zover is, zal bij Europa nog wel wat achterdocht weggenomen moeten worden. Kunnen met een geïntegreerde wet alle richtlijnen nog wel geëffectueerd worden? Met de gebiedsgerichte aanpak is het uiteindelijk gelukt de achterdocht weg te nemen. Dit kan ook lukken met het nieuwe Omgevingsrecht die een aantal mooie kenmerken heeft, zoals een eenduidige onderzoeksverplichting wat gedurfdere besluiten mogelijk maakt en een vergroting van de flexibiliteit (bijv. door

de gebiedsgerichte benadering). Hij sluit af met de opmerking dat de inzichten van het congres nog verwerkt kunnen worden in het wetsvoorstel van de Omgevingswet.

Lezingen plenaire deel

Mevrouw Cramer geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het denken over milieu en duurzaamheid in de tijd. Momenteel zitten we in een spannende fase: we moeten van staps- naar sprongsgewijze innovatie gaan. Dat betekent dat er grote veranderingen aan zitten te komen. Om dat te faciliteren moet er meer aandacht komen voor de implementatie van innovaties en systeemveranderingen en voor de wisselwerking tussen theorie en praktijk. Daarbij moet de overheid blijven sturen: zij komt met de visie, en met de doelstellingen voor de korte en de lange termijn. Vervolgens moet de overheid de juiste spelers betrekken bij het realiseren van de initiatieven en ook zodanig faciliteren dat ze oplossingen kunnen realiseren. Ook – en juist – burgers moeten meer betrokken worden. Cramer stelt verder dat we van wetgeving naar sturing op maat moeten. Dat betekent niet dat de wetgever geen rol meer heeft, maar dat deze zich meer moet richten op de specifieke situatie. Hoewel daar spanning bestaat met de nieuwe insteek van de Omgevingswet, is het volgens Cramer wél nodig om grote mondiale problemen aan te kunnen pakken.

De heer Drupsteen heeft geen antwoorden, maar vooral vragen. Wordt het omgevingsrecht echt wel duidelijk en gemakkelijker te begrijpen door een geïntegreerde Omgevingswet? Schiet het milieu daar wel iets mee op? Beleidsmakers zien vaak het nut van codificatie niet zo in, omdat ze vermoeden dat het antwoord op die laatste vraag negatief is. Juristen vinden het juist mooi: codificatie leidt immers tot meer duidelijkheid en dient daarmee de rechtszekerheid. Maar is dat ook in alle gevallen zo? Het Activiteitenbesluit kan gelden als afschrikwekkend voorbeeld. Dat zijn regels die niet gemakkelijk te begrijpen zijn en Drupsteen heeft de indruk dat de toepassing ook niet eenvoudiger is geworden. Wie een duurzaam omgevingsrecht wil, moet volgens Drupsteen niet alleen naar de wetgever kijken. De afgelopen jaren speelde het omgevingsrecht een bescheiden rol bij het verbeteren van het milieu en door integratie zal dat waarschijnlijk niet veranderen. Om duurzaamheid en een schoon milieu te realiseren is immers veel meer nodig dan wetgeving alleen. Juist op het punt van uitvoering en handhaving is de grootste winst te halen.

Piet Gilhuis scriptieprijs

Na de inspirerende woorden van de inleiders, volgt de uitreiking van de Piet Gilhuis scriptieprijs. Dit jaar zijn er twee winnaars: mevrouw Jola van Dijk, die met haar scriptie over

¹ Mr. Anoeska Buijze is verbonden aan de Universiteit Utrecht. Mr. dr. Hanna Tolsma is onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen.

de *Trianel*-uitspraak niet alleen de lezer weet te overtuigen van haar eigen vernieuwende mening, maar die ook over-eind wist te blijven tijdens face-to-face-gesprekken met gerenommeerde experts; en mevrouw Renée Fennis, die in haar scriptie over de gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreiniging klassieke (rechtsbeginselen) en vernieuwende (de gebiedsgerichte aanpak) elementen samen wist te smeden tot een concreet en toepasbaar geheel.

Workshops

In workshop 1 buigt men zich over de gevolgen van de nieuwe Omgevingswet voor de bestuurlijke organisatie en handhaving. De discussie wordt ingeleid door de heer mr. J.H. van den Heuvel (DCMR Milieudienst Rijnmond) en de heer prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels (ABRvS, Universiteit van Tilburg). Dat effectieve uitvoering en handhaving belangrijk zijn, behoeft voor de deelnemers aan deze workshop geen betoog. De vrees dat deregulering, veralgemenisering en flexibilisering van omgevingsrechtelijke regels de handhaving bemoeilijken, wordt breed gedeeld. Tijdens de discussie blijkt echter dat over de instrumenten die nodig zijn om die effectieve handhaving mogelijk te maken verschil van mening bestaat.

Het onderwerp van workshop 2 is de Europese aansluiting, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met de Vlaamse aanpak. Stellingen worden toegelicht door de heer dr. W.Th. Douma (T.M.C. Asser Instituut) en de heer prof. dr. L. Lavrysen (Universiteit Gent). De discussie spitst zich toe op de vraag of milieubeginselen die in het Europese milieurecht zijn gecodificeerd ook in de Omgevingswet zouden moeten worden opgenomen. In België zijn deze beginselen wel gecodificeerd in het milieurecht en dat heeft zijn nut bewezen.

Flexibilisering en de programmatische aanpak staan centraal in workshop 3. De discussie vindt plaats aan de hand van stellingen van de heer prof. mr. N.S.J. Koeman (Raad van State, Universiteit van Amsterdam) en mevrouw mr. M.N. Boeve (Centrum voor milieurecht Universiteit van Amsterdam). In de discussie komt aan de orde dat de rechtsbescherming en handhaving van de programmatische aanpak tekortschiet en dat in de Omgevingswet een deugdelijke regeling op dat punt noodzakelijk is. Verder wordt ook benadrukt dat de programmatische aanpak niet alleen is gericht op het mogelijk maken van ontwikkeling maar juist tot een verbetering van de milieukwaliteit moet leiden.

In workshop 4 staat de Natuurbeschermingswet 1998 centraal. Stellingen worden toegelicht door de heer mr. H.M. Dotinga (Vogelbescherming Nederland) en mevrouw prof. mr. A.A. Freriks (Universiteit Utrecht). De discussie spitst zich toe op de vraag welk doel integratie van natuurbescherming in de Omgevingswet eigenlijk dient en, meer algemeen, op het nut van integratie op zich en de gevolgen daarvan voor de bescherming van kwetsbare deelbelangen. In feite zijn zowel het doel van integratie als de gevolgen van integratie onduidelijk. Uiteindelijk wordt dan ook voorzichtig geconcludeerd dat de discussie niet primair zou moeten gaan over wel of niet integreren, maar over hoe er

uiteindelijk een robuust niveau van bescherming kan worden gerealiseerd.

Afsluiting

In de afsluitende plenaire sessie worden de uitkomsten van de workshops gedeeld. De uitspraak 'Iedereen wil integreren, maar niemand wil geïntegreerd worden' is tekenend voor alle dilemma's. Tot slot wordt de jubileumbundel *Milieurecht in ontwikkeling* gepresenteerd, waarin een groot aantal auteurs zich over de toekomst van het milieurecht buigt. Een collectie vergezichten die ook alle bezoekers meekrijgen en die wellicht een kompas kan bieden in de roerige tijden die nog komen.